

Capítulo 5

La organización estatal y social



Foto 7. Grupo de mujeres programa de alimentación infantil. Foto Hugo Camacho. 2003

EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO

El departamento del Amazonas pasó de ser considerado política y administrativamente como parte de los llamados Territorios Nacionales a partir de la promulgación de la Constitución de 1991. Mediante esta carta constitucional, que reemplazó a la existente desde 1886, las antiguas Comisarías o Intendencias pasaron a la mayoría de edad al convertirse en departamentos, supuestamente con las mismas posibilidades y ventajas de los ya constituidos con anterioridad.¹

¹ No obstante el aparente avance en la conformación de los nuevos departamentos, en la gran mayoría de las estadísticas publicadas a nivel nacional, estos territorios son omitidos o se encuentran todavía agrupados en la heterogénea categoría de “Antiguos Territorios Nacionales” o “Nuevos Departamentos” la cual incluye Amazonas, Guainía, Guaviare, Putumayo y Vaupés en la Amazonia; Arauca, Casanare y Vichada en la Orinoquia y el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en el Caribe. Este hecho indudablemente dificulta muchos de los procesos de planeación y gestión del desarrollo.

Paralelamente, el Estado colombiano ha estado empeñado en poner en marcha la descentralización política y administrativa que, sin embargo, a juzgar por sus pobres resultados, ha logrado más bien agravar la dependencia y la inviabilidad de las nuevas entidades territoriales, incluidos, en este caso Leticia y principalmente Puerto Nariño. A finales de los años noventa del siglo pasado, éste aparecía como uno de los municipios del país candidatos a desaparecer como tal, debido a su incapacidad para captar recursos propios y a su dificultad para cumplir con sus responsabilidades básicas en materia administrativa. Al respecto, el Plan de Desarrollo Municipal ratificó el hecho de que casi el 90% de los ingresos se obtienen del Sistema General de Participación, anteriormente conocido simplemente como las “transferencias”, y que en los últimos años este municipio aún no estaba cumpliendo con las expectativas fiscales y presupuestales:

Teniendo en cuenta que el límite de los gastos de funcionamiento para los distritos y municipios, no podrá superar en proporción de sus ingresos corrientes de libre destinación, y se tiene un período de transición para ajustar los gastos de funcionamiento que inició en el año 2001 y que para la presente vigencia corresponde al 80% (arts. Nos. 6 y 7, Ley 617 de 2000, el municipio de Puerto Nariño no está cumpliendo con lo establecido en la Ley (municipio de Puerto Nariño, 2004, p. 144).

El nuevo marco jurídico que define la Constitución del 91 en materia de autonomías regionales, de ampliación de los espacios de descentralización, de los mecanismos de ejercicio de la democracia directa y de participación ciudadana, y de nuevos actores en la vida económica, social y política, ha creado una situación institucional que también ha venido influenciando los fenómenos políticos y sociales locales y regionales en el último decenio. No obstante, los problemas reseñados en la introducción de este libro sobre gobernabilidad y problemas de la descentralización administrativa se reflejan con particular intensidad en Puerto Nariño. Entre los males actuales del Municipio están: la debilidad de sus instituciones políticas, la concepción del Estado patrimonial que concibe los recursos públicos como botín electoral, la falta de formación e idoneidad de sus cambiantes funcionarios, la conducta impropia de algunos de sus mandatarios, la corrupción administrativa observada y comprobada en pasadas administraciones, el uso ineficiente e inadecuado de los recursos, la ausencia de una cultura de la planeación, la dificultad para poner en juego reglas claras de rendición de cuentas y la ausencia de organización de la sociedad civil para reclamar sus derechos y ejercer un control

eficiente. Estos son algunos de los elementos que en Puerto Nariño caracterizan los grandes desafíos en la formación de ciudadanía a nivel local.

Además de lo anterior, a la actual organización política y administrativa de los dos únicos municipios del Departamento se han superpuesto otras figuras jurisdiccionales, territoriales y ambientales que han acabado por confundir el panorama de responsabilidades del Estado y de sus instituciones. En el Trapecio Amazónico se superpone la figura de municipio con la de resguardo indígena como entidades territoriales además de la de parque nacional natural, como figura de protección ambiental. Aquí se presenta algo similar a lo que pasa en el resto de la región amazónica y Puerto Nariño, como menciona F. Franco en la introducción, “debe enfrentar el principio del esfuerzo fiscal y la formación catastral con miras al cobro del impuesto predial sobre un territorio intangible....”.

EDUCACIÓN

Puerto Nariño, al igual que el departamento del Amazonas, es uno de esos territorios en que el Estado no ha podido garantizar una cobertura total en educación. Debido a esto, la educación pública primaria y básica, sobre todo la que se imparte en las áreas rurales, estuvo bajo responsabilidad de la Iglesia católica a través de la Prefectura Apostólica mediante la modalidad denominada de “educación contratada”. Al margen de sus resultados y enfoque, el papel de la Prefectura Apostólica fue decisivo en ampliar la cobertura educativa a la mayor parte de la población indígena del Departamento, gracias a un contrato firmado con el Ministerio de Educación Nacional que se prolongó durante muchos años. Este contrato fue impugnado² por algunas comunidades indígenas organizadas que plantearon la necesidad de emprender por sí mismas la organización, administración y orientación de la educación hasta entonces impartida por la Prefectura.

A partir del artículo 55 de la Ley 115 de 1994 y del artículo 22 del Decreto reglamentario 804 de 1995, las comunidades indígenas están facultadas para participar en la dirección de su propio proceso educativo mediante contratación directa con el Estado. Las bondades de este nuevo sistema aún están por verse pues, a pesar de que se inicia un proceso más participativo que posibilita el desarrollo de propuestas educativas propias, el Estado continúa sin la capacidad para atender sus obligaciones

² Ver Sentencia ACU-985 del Consejo de Estado, proferida en el año 1999.

básicas, sobre todo en lo relacionado con la asignación de los recursos necesarios y la posibilidad de controlar el proceso educativo para que éste cumpla su función de formación de nación, más allá de los intereses particulares. Por otra parte, las mismas organizaciones indígenas responsables de decidir sobre aspectos cruciales de la educación de sus comunidades, tienen muy poca experiencia en el manejo de este sector y por tal razón no es extraño que continúen apelando a la misma Prefectura para la organización de su proceso educativo.

Una de las modalidades utilizadas por la llamada “educación contratada”, en todo el Departamento incluyendo Puerto Nariño, ha sido la de establecer internados indígenas en los cuales se congregan miembros de diferentes etnias. En este contexto se destaca la instalación del Internado de San Francisco en Puerto Nariño, fundado en los años cincuenta del siglo pasado. Esta modalidad ha sido muy controvertida no sólo porque implica un proceso de desarraigo de la población indígena de sus lugares de origen, sino también por sus dificultades en cuanto a la poca disposición para adecuarse a las necesidades propias de la cultura tradicional y de la autonomía de las comunidades indígenas.

La Ley 715 de 2001, Artículo 9, definió los lineamientos para la conformación de las Instituciones Educativas en modalidades de fusión y asociación. El Departamento, entonces, elaboró el Decreto 0020 del 7 de abril de 2003 que en la actualidad está siendo revisado para su modificación, proceso que implica además el ajuste de la planta de personal docente, directivo docente y administrativo.

Actualmente en Puerto Nariño en la zona urbana y rural la educación es impartida por una Institución Educativa Fusionada (IEF) de cuatro centros educativos y una Institución Educativa Asociada (IEA) de once centros educativos. Ambas instituciones son administradas por el Departamento Administrativo de Educación, Cultura y Deporte del Amazonas (DAECD, antigua Secretaría de Educación Departamental). Las posibilidades de que el Municipio y el Resguardo puedan administrar la educación en Puerto Nariño distan mucho de poderse llevar a la realidad, debido principalmente a la mínima experiencia que tiene la Alcaldía en el tema y a la imposibilidad de hacerlo por parte del Resguardo debido a que no se encuentra certificado para adelantar este proceso.

En la tabla 5.1 se puede ver un resumen de la ubicación de los establecimientos y las cifras de matrícula por establecimiento educativo y por niveles en el municipio de Puerto Nariño para el año 2005. El total de estudiantes del municipio de Puerto Nariño para el año 2005 es de 2.080

TABLA 5.1.
Establecimientos educativos y matrícula, año 2005

Tipo †	Nombre del establecimiento	Ubicación	Estudiantes Matriculados					Total
			Preescolar	Básica Primaria	Básica Secundaria	Media Adultos	Ciclos Complem.	
IEF	Inst. Edu. Agropecuario José C. Mutis	Casco urbano			154	47	59	260
IEF	Esc. Margarita Nasseau	Casco urbano	115	376				491
IEF	Esc. Policarpa Salavarrieta	Veinte de Julio	17	46				63
IEF	Esc. Mariscal Sucre	Puerto Esperanza	18	97				115
IEA	Internado San Francisco de Loretoyacu	Vía a San Francisco			274	79		353
IEA	Esc. Marceliano E. Canyes	San Pedro de Tipisca	19	48				67
IEA	Esc. José Antonio Galán	San Francisco	29	127				156
IEA	Esc. Carlos Rojas Morales	Doce de Octubre	4	46				50
IEA	Esc. General Santander	San Juan del Socó	17	48				65
IEA	Esc. San José de Naranjales	Naranjales	18	90				108
IEA	Esc. Manuela Beltrán	Boyahuazu	20	50				70
IEA	Esc. Lozano Torrijos	San Juan de Atacuari	23	82				105
IEA	Esc. Romualdo de Palma	Villa Andrea	13	25				38
IEA	Esc. Cristóbal Colon	Siete de Agosto	18	66				84
IEA	Esc. Rey Salomón	Puerto Rico	3	52				55
Totales por niveles			314	1.153	428	126	59	2.080

Fuente: elaboración de los autores con base en DAECD (2006).

† IEF = Institución Educativa Fusionada; IEA = Institución Educativa Asociada

lo cual equivale al 35% de su población total. De éstos, el 53,1% (1.104) estudia en el casco urbano incluido el Internado Indígena San Francisco. La tabla 5.2. presenta el número de profesores y el indicador de alumnos por profesor en las diferentes categorías de institución educativa.

TABLA 5.2.

Número de alumnos y profesores en las Instituciones Educativas

INSTITUCIÓN	Ubicación	Profesores	Alumnos	Alum./Prof.
INEAGRO Secciones A y B (1 y 2)	Urbana	31	692	22
INEAGRO Secciones A y B Nocturno (Ciclos Complementarios Adultos)	Urbana	12 [†]	59	5
INEAGRO Secciones C y D Institución Educativa Puerto Nariño Rural	Rural	8	178	22
San Francisco de Loretoyacú	Rural	15	352	23
Centros Asociados (10)		36	922	26
TOTAL		90	2.203	24

Fuente: Gutiérrez y Riaño (2005).

[†] Los profesores de esta jornada son los mismos de la jornada diurna y se pagan por horas extras.

Una ilustración sobre el comportamiento de la matrícula en el Municipio entre los años 2003 y 2005 se puede observar en la tabla 5.3.

TABLA 5.3.

Evolución de la matrícula escolar entre 2003 y 2005

Año	Preescolar	Básica Primaria	Básica Secundaria	Media	Ciclos Complementarios Adultos	Total
2003	292	1.168	406	99	52	2.017
2004	317	1.192	409	147	52	2.117
2005	314	1.153	428	126	59	2.080

Fuente: elaboración de los autores con base en DAECD (2006).

Sesenta y nueve estudiantes de enseñanza media se encuentran en último grado, es decir que podrán ser bachilleres a finales del año 2006. El internado indígena graduó su primera promoción en el año 2004, constituyéndose en el segundo establecimiento educativo en graduar bachilleres. Es interesante anotar que en el año 2003 se abrió el ciclo nocturno de bachillerato para adultos y que el año 2005 se graduó la primera promo-

ción. Estos hechos, no obstante ser importantes para el Municipio, muestran la tendencia en el Departamento a graduar cada vez a más bachilleres, aumentando con ello la necesidad de educación superior. Esto contrasta con la nula oferta de pregrados y educación técnica en Puerto Nariño y la poca oferta en Leticia, a lo cual se le añaden las dificultades que tiene la población del sur del Trapecio para acceder a la educación superior en otras zonas del país.

En el conjunto del municipio, el sector educativo en el año 2005 generó 90 empleos entre rectores/directores, coordinadores y docentes. De estas personas, 39 se emplean en el casco urbano, 37 en las comunidades rurales y 14 en el Internado.

Para sugerir las dificultades en cuanto a la enseñanza, la Alcaldía manifiesta que:

Las aulas de los centros Educativos del municipio de Puerto Nariño son demasiado estrechas e insuficientes para la cantidad de alumnado que existe en esta zona, citando por ejemplo el centro Margarita Nassau con 20 cursos distribuidos en 10 salones, ubicando en ellos en promedio 40 alumnos en un área de 21 metros cuadrados, pudiéndose observar un 'hacinamiento'. Además, se debe tener en cuenta que el municipio de Puerto Nariño del departamento del Amazonas la temperatura promedio es de 28° a 30° C. Viéndose obligado el estudiantado a recibir clases en dichas condiciones ambientales y sin la oportunidad de contar al menos con un sistema de ventilación; pues infortunadamente en esta zona del país no se cuenta con el servicio permanente de energía y el calor y la poca ventilación hacen difícil la enseñanza (Municipio de Puerto Nariño, 2004, p. 73).

SALUD

El servicio de salud de primer nivel de atención es prestado por la Secretaría de Salud Departamental mediante el hospital San Rafael en el área urbana y 10 puestos de salud en la zona rural. Los servicios de segundo nivel se atienden en el hospital de Leticia y los de tercer nivel en Bogotá. Los ingresos del hospital son mínimos (\$80.000 en un mes) (Gutiérrez y Riaño, 2005).

El hospital cuenta con una infraestructura suficiente para la población y tiene la posibilidad de prestar una variedad de servicios (urgencias, medicina general, odontología, enfermería, hospitalización, maternidad

y salud mental). Tiene una planta de diecisiete personas entre profesionales, técnicos y auxiliares. No obstante, presenta serias deficiencias en la dotación y el mantenimiento de equipos y del instrumental necesario para prestar una buena atención. La irregularidad en la prestación del servicio de energía eléctrica y la falta de combustible dificultan muchas de las labores, y la falta de apoyo y gestión de las instancias municipales y departamentales hacen que los servicios se presten con deficiencia (Gutiérrez y Riaño, 2005).

En el hospital se reciben los lunes y martes pacientes provenientes de las comunidades indígenas, quienes son llevados por su respectivo promotor de salud. En estos días sólo se reciben otros pacientes en caso de urgencias. Los habitantes del área urbana y los militares de la base del Ejército, son atendidos de miércoles a viernes (Gutiérrez y Riaño, 2005).

En las comunidades rurales el servicio es prestado a través de un promotor en un Puesto de Salud. El promotor es elegido por la comunidad a la que pertenece; además ha sido capacitado para la atención y el suministro de medicamentos y suplementos nutricionales; también realiza labores de vigilancia y control de las principales enfermedades. Sin embargo, la legislación vigente no les permite atender pacientes ni suministrar medicamentos en las comunidades; su acción está orientada a determinar los casos que deben ser llevados al hospital. Las comunidades que cuentan con puestos de salud son: Boyahuazú, Doce de Octubre, Naranjales, Puerto Esperanza, Puerto Rico, San Francisco de Loretoyacu, San Juan de Atacuari, San Juan del Socó, San Pedro de Tipisca y Siete de Agosto, de las cuales seis dependen financieramente de la Secretaría de Salud Departamental, tres de la Alcaldía y uno del resguardo Ticoya. Igualmente, estas tres entidades contratan a los promotores de salud. Vale la pena mencionar la presencia de una nueva figura creada hace unos cuatro años: el gestor de salud de la comunidad, quien, a cambio de una bonificación, es encargado por la Entidad Prestadora de Salud (EPS) con vigilar la calidad del servicio, difundir los derechos y deberes de los afiliados, y mantener actualizados los datos de los usuarios (Gutiérrez y Riaño, 2005).

En las enfermedades que se presentan en el Municipio tienen una incidencia directa las deficiencias en la vivienda, en el suministro de agua potable, y en el inadecuado sistema de recolección y disposición de residuos sólidos y de aguas servidas. Los principales índices de morbilidad son enfermedad diarreica aguda (EDA) e infección respiratoria aguda (IRA). También ocurren casos de neumonía, tuberculosis, gonorrea, piodermatitis, desnutrición y maltrato en la población infantil y algunos accidentes ofídicos (Gutiérrez y Riaño, 2005).

ORGANIZACIÓN SOCIAL Y COMUNITARIA

El grado de organización social, comunitaria o empresarial del Municipio es bajo, sobre todo en lo que tiene relación con las posibilidades de interlocución de la población local con las instituciones del Estado o con la capacidad para desarrollar propuestas autónomas de gestión o desarrollo. La responsabilidad de esto la tiene en buena medida el mismo Estado, cuando ha desplegado desde el inicio de su débil presencia una política paternalista-asistencialista o ha impulsado programas y acciones descoordinados o carentes de pertinencia.

En los últimos cinco años se han venido formando y consolidando algunas asociaciones en el casco urbano y es así como en la actualidad se destacan: tres clubes juveniles, que cuentan con el apoyo del ICBF; la asociación de artesanos Mowacha, integrada por 21 mujeres y 3 hombres ticuna; la asociación de mujeres (Naiyu u hormigas arrieras), integrada por 11 mujeres; la Junta de Acción Comunal; el grupo de abuelos (asociación de ancianos PAB); el grupo de acólitos y el grupo de socorristas (Gutiérrez y Riaño, 2005). Estas organizaciones son interesantes ejercicios que nacieron como respuesta, por una parte (los clubes juveniles) a las problemáticas sociales que desembocaron en actos de violencia en el año 2002 y de otro lado, a la creciente demanda por artesanías y a algunas iniciativas institucionales municipales locales y de Leticia. Diversos factores hacen que estos grupos, de reciente creación y con una incipiente estructura para la gestión y la organización, no tengan una fluida interlocución con las autoridades y su capacidad de acción se vea muchas veces mediada por instituciones locales o departamentales que apoyan con labores puntuales. Sin embargo, es imprescindible que desde todos los ámbitos se les apoye, pues constituyen esfuerzos de pobladores por organizarse para: el disfrute del tiempo en que no se estudia o trabaja –como en el caso de los clubes juveniles–, la consecución de recursos, el mejoramiento de sus condiciones económicas, el fortalecimiento de la tradición indígena y el mejoramiento de la salud de las personas mayores.

Un grupo que ha realizado actividades culturales de mediana trascendencia en el Municipio en los últimos años es la fundación Raíces Vivas, cuyo propósito principal es el rescate de las diferentes costumbres tradicionales de las etnias indígenas del Amazonas. Sus acciones giran alrededor de algunos grupos de estudiantes y profesores de educación primaria y secundaria que organizan danzas y rituales propios de la cultura indígena del Trapecio Amazónico. Esta fundación realiza casi todos los años desde el 2001 un festival en donde los grupos locales interactúan

con otros de organizaciones indígenas a nivel nacional e internacional, entre ellas, con los de las vecindades fronterizas del Perú y Brasil (Gutiérrez y Riaño, 2005).

El Resguardo Indígena, reconocido mediante resolución 21 del 13 de marzo de 1990, ha creado un espacio institucional de participación con la posibilidad de incidir en la toma de decisiones y también ha propiciado una especie de escenarios paralelos de participación. Se tiene, por una parte, las autoridades municipales convencionales (alcalde, concejales) con el manejo y control político en el área urbana y con muy poca legitimidad fuera de ella y, por otra, la estructura del Resguardo con la revitalización de formas tradicionales (cabildo y curacas), quizá más adecuada a las características culturales de la población. Los cabildos de las comunidades indígenas del Resguardo y el Cabildo del área urbana se congregan en una asamblea mayor denominada "Asamblea Wone" y nombran a un representante o curaca mayor. Esta organización nació por iniciativa de un grupo de líderes indígenas en cabeza del ya fallecido Adelson Laureano del Águila, curaca de Puerto Nariño (casco urbano), en 1993.

El fortalecimiento del Resguardo y sus autoridades tradicionales no ha sido bien visto dentro de ciertos sectores institucionales y actores privados. Esto se ha evidenciado cuando el Resguardo, ante la inacción o inoperancia de las autoridades o instituciones creadas para tal fin, ha desarrollado algunas acciones tendientes a ejercer control sobre el acceso y uso de los recursos naturales del Municipio. Tal es el caso del intento por hacer respetar la normatividad para la explotación de los recursos forestales e impedir la movilización ilegal de madera para su comercialización en otras áreas del Departamento. Un interesante ejemplo de esta situación fue conocido en el año 2003 en el caso de la extracción ilegal de maderas por la quebrada Cabimas y que dio origen a una serie de diálogos y tensiones entre los diferentes actores vinculados o interesados en la explotación maderera en Puerto Nariño y el Parque Amacayacu, y cuyos testimonios se pueden encontrar en Ochoa y Guio (2004).

A pesar de estos avances, la respuesta de las comunidades a los proyectos institucionales o a las políticas del Estado en sus niveles nacional, regional o local, continúa siendo casi siempre contestataria, instrumental y en general fragmentaria. Las comunidades indígenas y de colonos siempre esperan del Estado respuestas de tipo económico y se interesan por los proyectos de desarrollo comunitario, no tanto por sus fines o por su impacto de largo plazo, sino por las coyunturas dadas por la posibilidad de contratos temporales o de una recompensa económica.

Las debilidades en los procesos de organización social también obedecen, en ocasiones, a que estos son promovidos por actores externos que no tienen en cuenta factores culturales o la estructura social y de relaciones internas (por ejemplo, parentesco y clanes) o externas de la población indígena, y a la precariedad en los mecanismos de reproducción y fortalecimiento de las identidades nacionales y, en menor medida, étnicas. Adicionalmente, muchos de los proyectos del Estado, además de ser puntuales y de corto alcance, tienen serias fallas de diseño al no contar con la participación efectiva y conciente de la población directamente afectada.

Asomapuna, conformada en 1999, parecía ser una solución para organizar y planear la explotación de maderas en el Municipio, dado que, como atestigua su presidente: “*nuestras organizaciones [las de Puerto Nariño y Leticia] no distinguen entre población indígena y ‘blanca’. Es más Asomapuna nació en parte por el esfuerzo de líderes indígenas de reconocida trayectoria...*” (Vélez, 2004, p. 184). Sin embargo, este ejercicio no desembocó en un proceso sostenido de fortalecimiento organizacional y desarrollo de la actividad y para el año 2006 los mismos habitantes ya la cuentan como inexistente.

Esta asociación, como la Asociación de Madereros de Leticia (Asomale), fue promovida en el marco de la creación de una nueva área de manejo especial en el Departamento: el área forestal productora-protectora de Puerto Nariño, propuesta por Corpoamazonia para contrarrestar las denuncias de explotación ilegal de maderas por parte de personas de nacionalidad peruana en territorio colombiano (Vélez, 2004). Para el año 2001 se decía que Asomapuna contaba con 70 miembros, pues se podía inscribir cualquier persona, pero, en realidad, esta no era la cantidad de personas que realmente pudiera mantener un proceso asociativo continuado, ya que su inscripción respondió quizá a una expectativa económica más que a un interés por el fortalecimiento de la actividad maderera. En su disolución se destacan aspectos como las dificultades de interlocución con Corpoamazonia para la solicitud de permisos de aprovechamiento forestal, la falta de apoyo organizacional para la gestión y al parecer también tuvo mucho peso la zozobra que reina en Puerto Nariño sobre la extracción de maderas con fines comerciales, dada la conformación política de su territorio.

En el caso de la identidad étnica, es cierto que en los últimos años se han generado procesos de revitalización y reidentificación étnica, impulsados en buena medida por actores externos del Estado, como algunas ONG o grupos de antropólogos y otros profesionales. No obstante, el

peso de la cultura y la sociedad nacional a través de los medios de comunicación, la imposición de modelos agresivos de consumo y el avance lento y problemático de los procesos de articulación siguen siendo responsables de cierta confusión dentro de los habitantes indígenas y colonos de Puerto Nariño en torno a qué se quiere del Municipio. La discusión se da entre dos extremos. Por un lado, algunas personas, principalmente los comerciantes, se quejan de que Puerto Nariño no “progresara”, haciendo referencia al poco movimiento comercial y a la falta de obras de gran envergadura que promuevan “el desarrollo” y, de otro lado, se argumenta la necesidad de conservar el ambiente y rescatar y fortalecer la cultura tradicional, sin que entre estas dos posiciones exista hasta el momento una mediación o un diálogo.

EL ORDENAMIENTO AMBIENTAL Y TERRITORIAL³

La Ley 388 de 1997 de Desarrollo Territorial y sus decretos reglamentarios⁴ definen el marco normativo dentro del cual debe efectuarse el ordenamiento territorial en los municipios colombianos, así como sus objetivos: 1) la definición de los usos del suelo y 2) la orientación del desarrollo físico del territorio, en concordancia con los objetivos ambientales, socioculturales y económicos definidos en los Planes de Desarrollo Municipales. Asimismo, define los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) como los instrumentos para llevar a cabo el proceso de planificación de largo plazo.⁵ La Ley presenta un mayor desarrollo de los temas urbanos, sin involucrarse aún en un tema de gran importancia en la región Amazonia-Orinoquia: el ordenamiento territorial indígena, que se ha dejado para un posterior desarrollo de los Planes de Vida Indígena.

Como se ha mencionado en otros apartes, en Puerto Nariño confluyen diferentes figuras y autoridades de administración: el Municipio, coadministrado por la Alcaldía y el Concejo Municipal, en cuya área rural se encuentran el Resguardo Indígena con responsabilidad principal en el Cabildo Mayor; la Zona de Reserva Forestal de la Amazonia –que se encuentra traslapada con el Resguardo– cuya administración corresponde a

³ Esta sección contó con aportes de Lina María Hurtado Gómez, magister en Estudios Amazónicos de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Amazonia.

⁴ Decretos 879 de 1998 y 4002 de 2004.

⁵ Los Planes, Planes Básicos y Esquemas de Ordenamiento Territorial tienen una vigencia de 12 años.

Corpoamazonia y al MAVDT; y el Parque Amacayacu administrado por la UAESPNN. Al analizar el estado legal de Puerto Nariño se plantea una clara diferenciación entre el territorio de resguardo indígena y la cabecera urbana que sólo representa el 2% del área total. No obstante, en la práctica existe una estrecha relación entre estas dos figuras. La cabecera municipal es el lugar donde se concentran los servicios de salud y educación, y los administrativos que sirven a todos los habitantes incluyendo los del Resguardo. A su vez, en territorio del Resguardo se ubican elementos importantes para el área urbana como la cuenca abastecedora del acueducto y buena parte de las chagras y sistemas acuáticos de que proveen los alimentos. Como se evidencia, en la práctica la articulación entre resguardo y cabecera municipal es efectiva y esta situación no puede ser desconocida en el Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT). Por tanto, resulta fundamental plantear los ejes a través de los cuales se reconocerá la estrecha relación entre estos dos ámbitos.

En este sentido, resulta fundamental que se genere la legislación para armonizar los diferentes intereses y competencias de ordenamiento del territorio, en la cual se haga un reconocimiento de la realidad (quién ordena) y los mecanismos e instrumentos a través de los cuales debe llevarse a cabo el ordenamiento (cómo se ordena). En tanto esta respuesta legal del Estado no surja, las autoridades locales y regionales deben buscar espacios de diálogo para concertar los mecanismos a través de los cuales pueda darse la articulación y armonización de estas diferentes figuras y autoridades, teniendo en cuenta que planificar el uso del suelo y el desarrollo físico del territorio es una necesidad tanto de los municipios como de los resguardos y los parques nacionales naturales, pues debe permitir el mejoramiento de la calidad de vida de la población, proteger el sistema ambiental y priorizar las inversiones.

Para Puerto Nariño ha sido muy difícil desarrollar e implementar un EOT; los reiterados fracasos en los ejercicios previos se deben al complejo panorama generado por la multiplicidad de figuras administrativas y la falta de definición de competencias de unas y otras autoridades. Desde la Administración Municipal aún no se tiene claridad sobre el ámbito concreto de actuación de la Alcaldía y desde allí se promueve la ampliación del casco urbano hasta la lejana comunidad de Valencia, que queda casi a tres horas por trocha o media hora por el río Amazonas. De otra parte está la posición del Cabildo Mayor, que se opone a esta aspiración y dice que el casco urbano se debe circunscribir al área que ocupa actualmente. Prueba de esta discusión es el desacuerdo que hay actualmente (marzo de 2006) sobre la pertenencia de Ticoya, asentamiento de reciente formación (aproximada-

mente dos años) a un costado del casco urbano. Por su parte la Alcaldía lo asume como un nuevo barrio y el Cabildo dice que es una comunidad. El proceso de ordenamiento parece complejizarse más con los recientes hechos de la ordenación forestal en el norte del municipio. Las tensiones han aumentado en cuanto el Resguardo ha sido ampliado, luego de una solicitud de varios años, en un territorio sobre el cual se habían adjudicado dos permisos de aprovechamiento forestal persistente. El tema es delicado en cuanto sobre la zona hay varios intereses encontrados.

Además de estos factores y discusiones que han impedido un avance en el proceso, el ordenamiento territorial también se ha dificultado por la ausencia de actividades participativas en la elaboración de los dos documentos que hasta el momento se han presentado. En ambas ocasiones las comunidades rurales se han quejado de que no han sido debidamente consultadas y al momento de presentar los resultados no se encuentra un consenso con ellas en cuanto a las propuestas. Para completar y no menos importante en este proceso es la falta de claridad sobre el tamaño y por tanto los límites reales del municipio. Tanto en el Plan de Vida del Resguardo (Resguardo Ticoya, 2002) como en el actual Plan de Desarrollo Municipal (Municipio de Puerto Nariño, 2004) se dice que el Municipio tiene 1.704 kilómetros cuadrados. Por su parte la propuesta de EOT presentada en el 2005 (Gutiérrez y Riaño, 2005) habla de 1.475 kilómetros cuadrados. Si bien los ejercicios de ordenamiento se han realizado con esta diferencia de cifras, es cierto que no hay una definición clara sobre su tamaño, con todas las implicaciones que esto tiene en procesos de tal importancia para el Municipio y el Departamento en su conjunto.

En la mayoría de ocasiones, para ejercicios a nivel nacional se ha propuesto la articulación de los resguardos a los POT municipales, a través de los Planes de Vida Indígena. Sin embargo, los componentes y objetivos de los Planes de Vida Indígena no han sido claramente definidos, y no necesariamente presentan un desarrollo de los temas físicos, espaciales y de uso del suelo del territorio, por lo cual en muchos casos no es posible plantear una relación de articulación y complementación con los POT o EOT. Para el caso Puerto Nariño, no obstante, el Cabildo Mayor argumenta que, por ser principalmente un territorio indígena en resguardo, solamente se debe hacer EOT para el casco urbano y en el resto del territorio se debe hacer otro tipo de ordenamiento basado en el Plan de Vida Indígena.

Como consideración preliminar sobre el tema de ordenamiento territorial se puede decir que es importante que se identifiquen claramente unos componentes mínimos con las autoridades indígenas que permi-

tan identificar los criterios a través de los cuales puede llevarse a cabo esta articulación que en la práctica resulta tan evidente.

Además, es necesario considerar que la población indígena y la no indígena tienen diferentes formas de usar y transformar el territorio; esto requiere que los procesos que se adelanten cuenten con una importante participación de la comunidad, cuya representación sea delegada en el Consejo Territorial de Planeación,⁶ tanto en la formulación de los documentos, como en la validación de los mismos. Propiciar un ejercicio de participación genera un ambiente de confianza y es un elemento fundamental para complementar el saber técnico con el saber popular y el conocimiento tradicional indígena.

Aún cuando permanezca el vacío jurídico con relación a la definición de competencias de ordenamiento territorial en áreas de resguardo indígena, es necesario abordar esta temática y proporcionar unos lineamientos claros para la articulación entre las dos perspectivas de ordenamiento, la indígena y la no indígena, y de esta manera minimizar los conflictos en los espacios de concertación. Esta articulación puede darse a través de los ejes de: a) biodiversidad y ecosistemas, b) autonomía y territorio y c) usos y conocimientos tradicionales, pues dentro del discurso indígena, la protección ambiental del territorio es la base sobre la cual se construye la calidad de vida de su población y esto es coherente con la función social y ecológica de la propiedad que promueve la Ley de Desarrollo Territorial.

DIFICULTADES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL LOCAL EN EL CONTEXTO DEPARTAMENTAL

El hecho de que la dinámica socioeconómica de Puerto Nariño gire principalmente en torno a actividades extractivas (explotación selectiva de maderas y productos forestales, pesca comercial y de subsistencia, extracción de material de arrastre y otras modalidades extractivas menores) y de que en el manejo del territorio haya una superposición de entidades territoriales con diferentes grados de madurez, hace que en temas como manejo y control de recursos naturales, responsabilidades y presencia institucional haya una gran confusión. En el solo departamento del Amazonas y en los municipios del Trapecio se encuentra una serie de en-

⁶ Creado por la Ley 152 de 1994, Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, es el espacio de participación de la sociedad civil en los procesos de planeación.

tidades del orden nacional, departamental y municipal (Corpoamazonia, Sinchi, UAESPNN, INPA, Contraloría, Secretaría de Agricultura Departamental y las UMATA) con competencias en asuntos ambientales, pero con muy baja coordinación interinstitucional.

Además de lo anterior y como se ha sugerido en otros apartes, en este sector de la Amazonia se han venido presentando diferentes problemas críticos para el ordenamiento ambiental: contradicción entre políticas nacionales de conservación y los intereses de indígenas y colonos, políticas de conservación no concertadas con los habitantes; conocimiento parcial y fragmentado del medio natural, cultural y social por parte de las instituciones estatales; presión creciente y desordenada sobre los recursos al ritmo de auges económicos; urbanización no planificada rodeada de áreas legalmente protegidas y, sobre todo esto, un gran caos institucional caracterizado por la superposición y un conflicto de jurisdicciones y competencias de muchas de las entidades que trabajan en la región. Este conflicto no necesariamente se manifiesta de manera abierta, aunque se percibe habitualmente en los “celos institucionales” promovidos por funcionarios de rango directivo de las instituciones nacionales, departamentales o municipales.

Algunos de los conflictos de jurisdicción en los municipios de la frontera tienen relación con la superposición de políticas de conservación implementadas en las últimas décadas y con el actual ordenamiento político administrativo. La promulgación de la Ley 2 de 1959, que consagró el establecimiento de la Amazonia como gran área de reserva forestal, constituyó uno de los más importantes hitos en materia de conservación durante la segunda mitad del siglo XX. Esta política se consolidó posteriormente con la creación en 1968 del hoy desaparecido Inderena y la subsiguiente expedición del Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables de 1974 (Decreto 2811). Posteriormente, se agregó la figura de áreas de protección más estrictas, las cuales asumieron la forma de Parques y Reservas Nacionales Naturales. Fue así como nacieron los parques en la región amazónica como La Paya (1984), Chiribiquete (1989), las Reservas Nacionales Naturales Puinawai y Nukak (1989) y los parques creados en el departamento del Amazonas como Cahuinarí (1987), Amacayacu (1975, realinderado en 1987) y más recientemente el Parque Río Puré (2002) entre los corregimientos de Tarapacá y La Pedrera.

A pesar de las buenas intenciones de estas figuras de protección, su efectividad ha sido mucho menor a lo esperado. Como se ha mencionado antes, la Reserva Forestal de la Amazonia ha sido inocua frente a los procesos de poblamiento y deforestación. Asimismo la implementación

del Sistema de Áreas Protegidas en la Amazonia, al igual que en otras zonas del país, se ha visto entorpecida por la falta de recursos financieros suficientes por parte del Estado,⁷ por la escasez de personal capacitado permanente e incluso por la generalización y agudización del conflicto armado.

Aunque la ley reconoce que no debe haber conflicto entre la política de parques y las modalidades indígenas de utilización del medio natural, de hecho se ha presentado sinnúmero de conflictos de interés y fricciones originadas en la implementación de una política conservacionista, en general poco identificada con la concepción territorial indígena. Hay que tener en cuenta que una proporción importante de estas áreas protegidas ocupa territorios tradicionales y ancestrales de los grupos indígenas y que otras porciones de las mismas limitan con zonas de expansión de los frentes de colonización o con actividades extractivas de magnitud considerable. Afortunadamente, en los últimos años, y en especial en los Parques Cahuinarí y Amacayacu, se han tratado de implementar, con resultados variados, acciones de concertación y participación de las poblaciones indígenas para el manejo de las áreas protegidas ubicadas parcial o totalmente dentro de sus territorios.

Con anterioridad a la creación del Ministerio del Medio Ambiente (Ley 99 de 1993) y de las CAR que nacieron con él, los parques nacionales naturales y en general la autoridad ambiental del Estado en la Amazonia, como en el resto del país, estuvo concentrada en el Inderena. El manejo del parque Amacayacu así como de los recursos naturales se ajustaba a las directrices dadas por la oficina regional del Inderena ubicada en Leticia y esta a su vez las recibía de las oficinas centrales en Bogotá. Con la expedición de la normatividad emanada de la nueva ley, la autoridad, la jurisdicción y en síntesis la misma política ambiental en regiones y departamentos como el Amazonas ha sufrido un proceso de fragmentación. En la actualidad, sólo en el departamento del Amazonas existen por lo menos dos entidades que tienen jurisdicción en materia ambiental: la primera es la UAESPNN cuya autoridad es ejercida desde Bogotá y ejecutada por las jefaturas de programa de los parques Amacayacu y Cahuinarí sobre una extensa área de 293.500 y 575.000 hectáreas respectivamente. La segunda es Corpoamazonia, con jurisdicción en el resto del Departamento, cuyas directrices centrales se originan en Mocoa en el piedemonte amazónico.

⁷ Gran parte del presupuesto de funcionamiento e inversión de la UAESPNN proviene de recursos de cooperación internacional.

Estas dos entidades, desde la misma creación de la Ley 99, raramente establecen unidad de criterios y políticas de control, más allá de aspectos operativos coyunturales, para el manejo de los recursos naturales y para la ejecución de las políticas ambientales en sus jurisdicciones. En materia de política de investigación también se ha presentado una fuerte fragmentación ya que tanto Corpoamazonia, como la UAESPNN y también los institutos como el Sinchi, para no hablar de las universidades, siguen sus propias agendas de investigación sin retroalimentación alguna, a pesar de ser todos ellos miembros del SINA.

Por otra parte, hay quienes piensan, con toda razón, que la creación de las CAR como Corpoamazonia ha significado un retroceso con respecto a la anterior política ambiental liderada por el Inderena. Para pocas personas es un secreto que la jurisdicción de las CAR, así como la organización territorial que se pactó en la época de la Constitución de 1991, fueron producto de arreglos políticos que guardan muy poca correspondencia con la realidad geográfica y social del país. En el caso de la Amazonia, se optó por una organización institucional poco adecuada a las condiciones biogeográficas y el ordenamiento social real de la región con la creación de una Corporación para la Amazonia norte (Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte de la Amazonia-CDA) y otra para el sur (Corpoamazonia). En este contexto no son extraños los malabares físicos, burocráticos y financieros, que tiene que hacer por ejemplo Corpoamazonia para atender desde Mocoa sus responsabilidades ubicadas en el otro extremo de la Amazonia en la frontera con Brasil.

En un marco de descentralización inoperante, como es el que a la postre se ha impuesto en todo el país, el traslado de las decisiones en materia ambiental a las regiones y los departamentos ha significado la entronización de prácticas clientelistas en los asuntos ambientales y el fortalecimiento de los poderes locales y regionales caracterizados en muchos casos por conductas ilícitas. En el caso de Corpoamazonia, el nombramiento de los directores de la seccional Amazonas siempre ha dependido del gobernador y por supuesto ha quedado atado al vaivén de la política parroquial leticiana. La muestra de esto es que la Corporación ha debido sufrir la profunda crisis política y de gobernabilidad del Departamento de los últimos años, así como sus constantes cambios de rumbo. Esto explica que la seccional Amazonas de la mencionada corporación haya visto desfilar por sus dependencias a más de cinco directores en los últimos años.

Hasta aquí se podría decir que gran parte de los problemas de uso, acceso y manejo de los recursos naturales en esta parte de la Amazonia tienen su origen o adquieren mayor complejidad como consecuencia

de procesos de ordenamiento ambiental estatal totalmente desarticulados e incoherentes. El traslape jurisdiccional y de competencias entre áreas protegidas y resguardos, entre éstos y los denominados corregimientos departamentales, así como entre municipios y las demás figuras, afecta sobre todo a las comunidades de indígenas y de colonos que no saben a quien acudir a la hora de solicitar los servicios del Estado en cuestiones ambientales o se vean confundidos al momento de tramitar un permiso de aprovechamiento forestal. En cambio, quienes están involucrados con la maquinaria política local sí tienen sus contactos y no tienen problemas para sacar adelante sus gestiones. Esta situación sirve además para que las entidades y los funcionarios con competencia en la materia evadan sus responsabilidades y endilguen las culpas de sus omisiones a los demás, o para que los infractores puedan cometer, sin mayor sanción, delitos contra el ambiente y los recursos naturales.

En Puerto Nariño, como se dijo anteriormente, la ausencia de autoridades ambientales permanentes ha sido la constante durante toda su vida como municipio. Entidades como el Inderena primero y luego Corpoamazonia o el INPA (ahora fusionado en el Incoder) nunca han contado con funcionarios, presupuesto adecuado o presencia permanente de control o educación ambiental para lograr atenuar los graves impactos de las insustentables actividades extractivas. Ante esta ausencia cabe destacar el esfuerzo y la presencia de entidades como la fundación Omacha –y ahora Natütama– que han llenado un vacío dejado por el Estado y se han encargado no sólo de adelantar programas de investigación y preservación de los ecosistemas acuáticos y el hábitat de especies de mamíferos acuáticos, sino también de vincular a los pobladores locales en sus procesos y de implementar campañas educativas en buena parte del Municipio.

