Gobernanza
multinivel de la Amazonia

Eduardo Pastrana Buelvas
Nicole Stopfer
Editores

Programa Regional
Seguridad Energética y Cambio Climático
en América Latina (EKLA)

KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG

Gobernanza
multinivel de la Amazonia

Eduardo Pastrana Buelvas
Nicole Stopfer
Editores

Escuela Superior de Administración Pública

Programa Regional
Seguridad Energética y Cambio Climático
en América Latina (EKLA)

KONRAD ADENAUER STIFTUNG

Catalogación en la publicación – Biblioteca Nacional de Colombia

Gobernanza multinivel de la Amazonia / Eduardo Pastrana Buelvas, Nicole Stopfer, editores. -- 1a ed. -- Bogotá : Fundación Konrad Adenauer : ESAP, 2020.
p.

Incluye datos de los autores y editores. -- Incluye referencias bibliográficas al final de cada capítulo

ISBN 978-958-53147-3-3

1. Política ambiental - Amazonía (Región) 2. Cooperación internacional - Amazonía (Región) 3. Protección del medio ambiente - Amazonía (Región) 4. Desarrollo sostenible - Amazonía (Región) I. Pastrana Buelvas, Eduardo Fidel, ed. II. Stopfer, Nicole, ed.

CDD: 333.72098 ed. 23 CO-BoBN- a1067089

Gobernanza multinivel de la Amazonia

© **2020, Programa Regional de Seguridad Energética y Cambio Climático en América Latina (EKLA) de la Fundación Konrad Adenauer (KAS)**

Calle Canturias 160, Of. 202, Miraflores,
Lima 18, Perú.
(+51) 1 320 2870
http://www.kas.de/energie-klima-lateinamerika/

Nicole Stopfer
Directora
Anuska Soares
Coordinadora de Proyectos

Editores
Eduardo Pastrana Buelvas
Nicole Stopfer

Coordinación académica
Andrés Mauricio Valdivieso Collazos

Asistencia editorial
Ana María Villota Hernández

Autores
Eduardo Pastrana Buelvas
Louise Anne Lowe
Lucila Reyes Sarmiento
Andrés Mauricio Valdivieso Collazos
Jenny Astrid Camelo Zamudio
Ricardo García Briceño
Diego Vera Piñeros
Paula Prieto Ararat
Daniela Garzón Amórtegui
Luis Felipe Vega Díaz
Regiane Nitsch Bressan
Diego Eduardo Davila Benavides
Elze Camila Ferreira Rodrigues
Carolina Silva Pedroso
Jaime García Díaz
Fabricio Cabrera Ortiz
Andrés Macías Tolosa
Jesús María Molina Giraldo

ISBN: 978-958-53147-3-3
Primera edición: diciembre de 2020
Bogotá D.C.
Impreso en Colombia
Printed in Colombia

Producción gráfica
Opciones Gráficas Editores Ltda.
Patricia Miranda y Marcela Manrique
Corrección de estilo
Luis Fernando Conde López
Diseño gráfico
www.opcionesgraficas.com
instagram: @opcioneseditores
(+57 1) 237 2383
Bogotá D.C., Colombia

Los textos que aquí se publican son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no expresan necesariamente el pensamiento ni la posición de la Fundación Konrad Adenauer, KAS.

Todos los derechos reservados. Prohibida la reproducción y la comunicación pública total o parcial y la distribución, sin la autorización previa y expresa de los titulares.

Contenidos

Presentaciones

Presentación del Programa Regional Seguridad Energética y Cambio Climático en América Latina (EKLA) - KAS **7**

Nicole Stopfer

Presentación ESAP **9**

Jairo Elías Rincón Pachón

Prólogo

Eduardo Pastrana Buelvas y Nicole Stopfer 11

I. Marco interpretativo

Desafíos de la gobernanza ambiental de la Amazonia en el siglo XXI: una perspectiva teórica y práctica **19**

Eduardo Pastrana Buelvas y Louise Anne Lowe

II. Escenarios globales y regionales de la gobernanza ambiental de la Amazonia

Los discursos del espacio amazónico **47**

Lucila Reyes Sarmiento

Los desafíos del multilateralismo en el marco del sistema de Naciones Unidas frente a la gobernanza de la Amazonia **81**

Andrés Mauricio Valdivieso Collazos, Jenny Astrid Camelo Zamudio y Ricardo García Briceño

De Unasur a Prosur: una gobernanza ambiental reducida y un legado de desaciertos para la Amazonia **123**

Diego Vera Piñeros, Paula Prieto Ararat y Daniela Garzón Amórtegui

Los delitos contra el medio ambiente y las prácticas de control territorial de los Estados amazónicos: entre la seguridad militar, humana y ambiental 157

Diego Vera Piñeros, Paula Prieto Ararat y Daniela Garzón Amórtegui

Procesos de securitización de la frontera amazónica: dinámicas hacia una protección de la biodiversidad como patrimonio global 205

Luis Felipe Vega Díaz

Política externa brasileña hacia América del Sur: la gobernanza regional de la Amazonia en el gobierno Bolsonaro 229

Regiane Nitsch Bressan

¿Gobernanza ambiental en la Amazonia? Nuevas alternativas para la cooperación ambiental entre Brasil, Perú y Colombia 255

Diego Eduardo Davila Benavides

III. Desafíos y enfoques nacionales sobre la Amazonia

La reforma del Ministerio del Medio Ambiente y la imagen internacional de Brasil bajo el gobierno Bolsonaro: el caso de la Amazonia 285

Carolina Silva Pedroso y Elze Camila Ferreira Rodrigues

Desgobernanza ambiental en la Amazonia de Perú 313

Jaime García Díaz

Rol de las Fuerzas Militares de Colombia en la protección de la Amazonia 357

Fabricio Cabrera Ortiz y Andrés Macías Tolosa

Por un Amazonas sostenible: más democracia, menos gobernanza 387

Jesús María Molina Giraldo

Sobre los editores y autores 417

Presentación del Programa Regional Seguridad Energética y Cambio Climático en América Latina (EKLA) - KAS

Libertad, justicia y solidaridad son los principios base de la labor de la **Fundación Konrad Adenauer (KAS)**. La KAS es una fundación política, vinculada al partido político Unión Demócrata Cristiana de Alemania (CDU). Konrad Adenauer (1876-1967), cofundador del CDU y primer canciller alemán, logró unir las tradiciones social-cristiana, conservadora y liberal. Su nombre es sinónimo de la reconstrucción democrática de Alemania, la consolidación de políticas exteriores en una comunidad de corte transatlántico, la visión sobre la Unión Europea y la orientación de la economía social del mercado. Su legado intelectual continúa siendo para nosotros tanto una misión como un compromiso.

Para la KAS, la seguridad energética y el cambio climático se han convertido en una pieza importante en la estructura y el mantenimiento de un orden social democrático. En este contexto, el **Programa Regional de Seguridad Energética y Cambio Climático en Latinoamérica (EKLA)** ha sido diseñado como una plataforma de diálogo, con el fin de impulsar el proceso de toma de decisiones políticas sobre estos temas.

Queremos motivar a las personas a que participen en la construcción del futuro. Para nosotros, **la persona está en el centro** de atención con su dignidad inconfundible, sus derechos y obligaciones. La persona es el punto de partida para la justicia social, la democracia en libertad y una economía sostenible. Al fomentar el intercambio y la relación entre las personas que asumen su responsabilidad social, desarrollamos redes activas en los ámbitos de la política, la economía y la sociedad.

Para esto, organizamos foros de discusión regional, conferencias y seminarios, en colaboración estrecha con las oficinas locales y otros programas

regionales de la Fundación Konrad Adenauer en Latinoamérica, así como con organizaciones asociadas nacionales e internacionales, e igualmente se entregan informes, **publicaciones especializadas y estudios**.

En este contexto, el cambio climático representa una oportunidad para una nueva forma de desarrollo con un enfoque en sostenibilidad ambiental y **gobernanza ambiental** extremadamente importante. Latinoamérica es rica en recursos naturales y tiene experiencia política y económica global en el uso de energías fósiles y renovables. Al mismo tiempo, posee ecosistemas como el Amazonas, que tiene una función de protección del clima global decisiva, la cual es pieza clave para la política climática internacional. Por lo tanto, desde el Programa Regional EKLA apoyamos este estudio, realizado en cooperación con **la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).**

¡Esperamos que este libro cumpla su objetivo de fortalecer la colaboración entre los gobiernos locales y regionales por una acción climática mejor! ¡Les deseamos una agradable lectura!

Nicole Stopfer

Directora del Programa de Seguridad Energética
y Cambio Climático en América Latina (EKLA)
de la Fundación Konrad Adenauer (KAS)

Presentación ESAP

La Amazonia es una de las principales regiones de la tierra por lo que es y se quiera que sea el futuro de la humanidad. Su principal riqueza para la vida es ser la zona del mundo con la mayor biodiversidad; es la posibilidad más grande para la supervivencia por su inigualable aporte a la estabilización del clima mundial y, en general, el medio más definido para el bienestar futuro de los seres humanos en este planeta. Se sabe que entre la Amazonia y el resto del mundo hay una relación simbiótica no solo por su relación estrecha y permanente, sino por sus intrincadas interacciones biológicas. Tiene tantos misterios para la ciencia que permitiría explicar muchos fenómenos secularmente estudiados sin repuestas satisfactorias y de sus entrañas podría brotar no solo la mayor porción de agua dulce del planeta, sino la solución de muchos de los problemas biológicos de los seres humanos.

Con ese panorama, ¿podría haber alguien en este planeta que no pensara en preservar y mantener la selva amazónica? Racionalmente se esperaría que no, pero la realidad demuestra todo lo contrario. La capacidad autodestructiva de unos pocos ha podido más que el interés y las voluntades públicas, tanto de los habitantes de los países que la conforman como de los pobladores del mundo.

Faltan muchas más explicaciones de todo tipo para entender las poderosas razones que han existido para que se vaya acabando, ya casi hasta puntos de no retorno, la fuente de la vida en el planeta, pero, antes que nada, se requieren soluciones de todo tipo. Justamente la importancia superlativa del presente libro *Gobernanza multinivel de la Amazonia* es que constituye un valioso documento que, desde miradas diferentes, autores diversos de muy alto nivel, de procedencia disciplinar disímil (internacionalistas, politólogos, historiadores, filósofos, administradores públicos) y oriundos de países directamente implicados en las complejas problemáticas de esta región, confluyen en la búsqueda de alternativas, especialmente desde las perspectivas de la gobernanza multinivel, para revertir los profundos daños ambientales, sociales, culturales, biológicos y de todo tipo que la aquejan.

En el caso de la Amazonia, como en toda problemática pública, se ha ido mutando en las opciones básicas hasta llegar a involucrar desde hace varias décadas a la sociedad, cuando antes solo se reducían al Estado y al mercado y los fallos de uno se suponía que los resolvía el otro. Con la gobernanza multinivel se le da un mayor alcance al papel de la sociedad civil a través de una mayor apertura, inclusión y participación en general, la cual se suma a la interacción y cooperación con los distintos niveles de gobierno —local, regional, nacional y supranacional—. En consecuencia, por lo menos en teoría, se lograrían mayores posibilidades de eficacia y efectividad en las soluciones. Es entonces, desde estas perspectivas y con concepciones críticas, que se desarrollan a profundidad las reflexiones, los análisis, las conclusiones y recomendaciones de los autores de los diferentes artículos de esta obra.

Desde o integrando variables teóricas y prácticas, se abordan temáticas complejas relacionadas con: a) el Estado: capacidades estatales, procesos de construcción de regiones y regionalización, reformas del Estado y de gobiernos, políticas de gobernantes, discursos políticos, roles geopolíticos de los Estados, seguridad militar y organismos supranacionales; b) el mercado: grandes capitales, minería legal e ilegal, explotación y comercio del narcotráfico, agroindustrias; y c) la sociedad civil: migraciones, complejidades, actores sociales, colonos, crecimiento demográfico y pobreza.

De manera transversal, todos los artículos buscan soluciones en la Amazonia para enfrentar la deforestación, el cambio climático, los impactos negativos sobre comunidades indígenas, el deterioro de la biodiversidad, los delitos contra el medio ambiente, la sobreexplotación de los recursos naturales, degradación de suelo, pero también las ambigüedades, incertidumbres y polarizaciones que los circundan.

Por todas las bondades sintetizadas en la gran productividad intelectual compilada en *Gobernanza multinivel de la Amazonia*, me siento muy orgulloso en nombre de la Escuela Superior de Administración Pública de Colombia de haber podido escribir estas líneas y expreso mis más sinceros agradecimientos al Programa Regional de Seguridad Energética y Cambio Climático de la Fundación Konrad Adenauer, por haberme involucrado y por la gran participación que ha dado en esta obra a varios de nuestros connotados profesores.

Jairo Elías Rincón Pachón

Subdirector Académico
Escuela Superior de Administración Pública, ESAP

Prólogo

La gobernanza ambiental de la Amazonia es una problemática que se vuelve cada vez más compleja, dado que las intervenciones humanas en este territorio han conllevado graves daños medioambientales y sociales. Históricamente, la comunidad internacional representada en el sistema de Naciones Unidas ha comprendido y afirmado la relevancia global de la Amazonia, lo que ha generado arduos y complicados debates frente a los retos y problemas que acarrean la conservación y la protección de esta región.

Para los nueve Estados amazónicos, y todos los Estados del sistema internacional, el Amazonas representa un ecosistema rico en biodiversidad y recursos naturales, una pieza clave en la salud y la sostenibilidad del ecosistema global. Al mismo tiempo, es un territorio difícil de vigilar por su tamaño y condiciones geográficas; estos últimos factores hacen de la región un lugar propenso para la explotación depredadora y facilitan la realización de distintas de actividades ilegales.

Así pues, en la coyuntura actual, la región padece de un conjunto de problemas de causas políticas, económicas, energéticas, de seguridad y defensa, así como de actividades con raíces tanto legales como ilegales. Igualmente, hay confluencia y divergencia de intereses de diferentes actores e instituciones, lo que dificulta la materialización de acuerdos de cooperación frente a la protección de la Amazonia.

Las tensiones entre la importancia de la Amazonia para el planeta, la naturaleza transfronteriza de muchos problemas en la región, y la defensa de su soberanía por parte de los Estados amazónicos, representan un caso de estudio importante en el contexto de un sistema internacional cambiante en el siglo XXI, un sistema que enfrenta nuevos desafíos encarnados en el concepto de la seguridad multidimensional.

Ahora bien, en sentido teórico, la gobernanza —en sí— es un concepto que tiene interpretaciones y definiciones distintas por parte de múltiples actores y, por consiguiente, la gobernanza multinivel y la gobernanza

ambiental también expresan esta complejidad. Además, como en muchos otros aspectos de la política y las relaciones internacionales, es común encontrar una brecha entre la retórica empleada por diversos actores acerca de un concepto y la realidad de su aplicación o implementación a través de políticas e iniciativas concretas, y ni la gobernanza ni la Amazonia son excepciones.

En ese contexto, y en general, es indispensable abordar y generar insumos sobre la gobernanza multinivel y multidimensional de la Amazonia frente a los retos contemporáneos para la comunidad internacional y para la región inmediata. Para ello, la presente obra aborda desde los lineamientos teóricos y comprensivos de la gobernanza multinivel, los problemas y principales desafíos para la protección de la Amazonia.

Así entonces, el libro se ha dividido en tres partes. En la primera se presenta un marco interpretativo para el análisis y la comprensión de los fenómenos y problemas de la Amazonia. Seguidamente, la obra se divide en dos ejes: el primero de ellos aborda los escenarios globales y regionales de la gobernanza ambiental de la Amazonia; el segundo eje desarrolla una interpretación analítica respecto a los desafíos y enfoques nacionales de Brasil, Perú y Colombia sobre la región amazónica.

Así pues, el primer capítulo es presentado por el profesor Eduardo Pastrana Buelvas y la profesora Louise Anne Lowe, quienes ofrecen un marco teórico que permita comprender las complejidades de la Amazonia de cara a su protección y conservación. Para ello, y de forma complementaria, hacen una reflexión analítica sobre la aplicación del concepto de gobernanza en la teoría y en la práctica. En esa línea de interpretación, abordan una diferenciación teórica de las categorías claves, como la gobernanza, la gobernanza multinivel y la gobernanza ambiental. Seguidamente, operacionalizan el enfoque al contexto amazónico en aras de identificar los principales retos en esta región y unas posibles mejoras en su gobernanza multinivel ambiental.

Posteriormente, se abre el primer eje del libro, el cual está compuesto por seis capítulos. El primer capítulo del eje es elaborado por la profesora Lucila Reyes Sarmiento, quien presenta un análisis sobre los discursos que han influenciado la construcción y la caracterización del espacio amazónico. Así, aborda el recuento de los principales discursos sobre la Amazonia a partir de la Colonia hasta la firma del Tratado de Cooperación Amazónica y cierra el trabajo con la interpretación de los discursos políticos de los gobernantes de los Estados que integran la Amazonia.

El segundo capítulo del eje es presentado por los profesores Andrés Mauricio Valdivieso Collazos, Jenny Astrid Camelo Zamudio y Ricardo García Briceño, quienes analizan las dinámicas, las lógicas, los instrumentos y los procesos institucionalizados del sistema de Naciones Unidas de cara a la preservación y la conservación de la Amazonia como factores relevantes para la vida de los ecosistemas. Igualmente, exponen y caracterizan los instrumentos, herramientas y programas más importantes que han sido institucionalizados por la comunidad internacional en el marco del sistema de Naciones Unidas, fijando como punto clave la determinación de los objetivos de desarrollo sostenible en el marco de la agenda 2030 para la Amazonia. Como cierre del capítulo, los autores interpretan los desafíos y obligaciones extraterritoriales de los Estados que conforman la triple frontera (Brasil, Perú y Colombia) en atención a los compromisos derivados del sistema de Naciones Unidas.

El tercer capítulo del eje es escrito por el profesor Diego Vera Piñeros, la politóloga Paula Prieto Ararat y la internacionalista y comunicadora social Daniela Garzón Amórtegui, de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, y contiene un análisis sobre el lugar que ha ocupado la Amazonia en las agendas políticas de Unasur y Prosur. Además, parte de un enfoque de gobernanza ambiental en aras de interpretar los retos y desafíos de los sistemas multilaterales frente a los problemas comunes de la región.

El siguiente trabajo del eje es también de este trío de autores, quienes en el cuarto capítulo abordan de forma analítica los delitos contra el medio ambiente y las prácticas de control territorial de los Estados amazónicos, a partir de una pregunta orientadora: ¿cómo han utilizado Brasil, Colombia y Perú sus Fuerzas Militares en la Amazonia, en materia de seguridad y defensa, desarrollo y conservación ambiental? En tal sentido, reflexionan sobre los lineamientos conceptuales y prácticos de la seguridad militar, humana y ambiental. El desarrollo del capítulo se realiza por cada Estado y se clasifican las actividades y los roles de las FF. MM. en los respectivos territorios amazónicos.

El quinto capítulo del eje es un trabajo del profesor Luis Felipe Vega Díaz sobre los procesos de securitización de la frontera amazónica en el marco de las dinámicas de protección de la biodiversidad como patrimonio global. Seguidamente, el sexto capítulo del eje es presentado por la profesora Regiane Nitsch Bressan, quien interpreta la política externa brasileña hacia América del Sur de cara a la denominada gobernanza regional de la Amazonia. En este orden de ideas, la autora analiza los discursos de Jair Bolsonaro y las

acciones del gobierno que erosionan el aparato institucional y la capacidad de gestión del área ambiental frente a la protección y la conservación de la Amazonia.

El séptimo y último capítulo del eje es presentado por el profesor Diego Eduardo Davila Benavides y aborda de forma reflexiva y prospectiva las nuevas alternativas para la cooperación ambiental entre Brasil, Perú y Colombia. Para ello, parte de preguntarse ¿de qué manera incide la conformación de nuevos mecanismos de integración y cooperación regional en la consolidación de una gobernanza ambiental en la Amazonia? En tal sentido, el autor precisa las acepciones generales sobre el concepto de gobernanza ambiental y caracteriza una definición operacional del concepto de gobernanza de cara a los problemas de la región amazónica en el marco de los intereses y decisiones de Brasil, Perú y Colombia.

Por otro lado, el segundo eje del libro, sobre los desafíos y enfoques nacionales de la Amazonia, se compone de cuatro capítulos. El primero de ellos es desarrollado por las profesoras Carolina Silva Pedroso y Elze Camila Ferreira Rodrigues, quienes abordan analíticamente la reforma institucional al Ministerio del Medio Ambiente y la imagen internacional del gobierno de Brasil liderado por el presidente Jair Bolsonaro frente a la Amazonia. Las autoras contrastan los cambios y las continuidades institucionales del Ministerio del Ambiente en el marco de los temas que prioriza la administración brasileña de los recursos internacionales del Fondo Amazonia. Sobre el cierre del capítulo, se propone un análisis de la repercusión internacional de la política climática y amazónica bolsonarista, con énfasis en el acuerdo comercial entre el Mercosur y la Unión Europea.

El segundo capítulo del eje es trabajado por el profesor Jaime García Díaz, quien aborda el análisis desde el Perú sobre los impactos ambientales de las principales actividades económicas legales en la Amazonia, como la agrícola, la ganadera, la forestal, las industrias, los hidrocarburos, las energías, el desarrollo de infraestructura y el saneamiento. Además, contrasta tales impactos con los ocasionados por las actividades ilegales, como el narcotráfico, la minería y la tala ilícitas. Todo ello con referencia a la debilidad institucional del Estado peruano, por lo que sostiene que las limitaciones estatales impiden una visión de un modelo de desarrollo sostenible que proteja la región y las comunidades amazónicas.

El tercer capítulo del eje es escrito por el brigadier general (RA) Fabricio Cabrera Ortiz y por el profesor Andrés Macías Tolosa y consta de un trabajo sobre el rol de las Fuerzas Militares de Colombia en la protección de

la Amazonia. El último capítulo del eje y de la obra es presentado por el profesor Jesús María Molina Giraldo, quien plantea una reflexión sobre la Amazonia como un territorio en disputa por parte de actores con intereses, lógicas y alcances diversos, lo que complejiza la problemática ambiental para la protección y la conservación de la región amazónica. Para el cierre de la reflexión, el autor propone la construcción de un mandato democrático por la protección de la Amazonia y del plantea, como recurso o instrumento que instituya los compromisos y los procesos a vincular en las decisiones de los Estados al respecto.

En ese contexto, el presente libro es una propuesta de reflexión, de análisis, de evaluación y de discusión sobre la conservación y la protección de la Amazonia en el marco de los desafíos de la gobernanza multinivel. Por lo tanto, desde una perspectiva interdisciplinaria y multidisciplinaria, los investigadores y autores presentan sus análisis con el principal objetivo de contribuir de forma prospectiva al entendimiento de los posibles escenarios en el marco de los impactos regionales y globales de la degradación de la región. Además, todos los capítulos pasan al plano propositivo y presentan recomendaciones que se configuran como insumos para los tomadores de decisión, orientadas a incrementar y mejorar los niveles de protección y conservación de la Amazonia.

Finalmente, es menester decir que resulta gratificante poder contar con la participación y la contribución de cada uno de los autores, a quienes extendemos un gran agradecimiento por aceptar el desafío de proponer análisis y reflexiones para estos complejos temas que demarcan la agenda política regional y global. Este trabajo es el resultado del compromiso institucional de cooperación para el desarrollo del Programa Regional de Seguridad Energética y Cambio Climático en América Latina (EKLA) de la Fundación Konrad Adenauer y de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) de Colombia.

Eduardo Pastrana Buelvas

Nicole Stofer

Editores

I

Marco interpretativo

Desafíos de la gobernanza ambiental de la Amazonia en el siglo XXI: una perspectiva teórica y práctica

Eduardo Pastrana Buelvas* y Louise Anne Lowe**

Introducción

Analizar la gobernanza multinivel es un proceso complejo, tanto desde una perspectiva teórica como práctica. Actualmente, en momentos cuando el orden mundial liberal y el multilateralismo que lo sustenta enfrentan una crisis, resulta aún más complicado. Asimismo, es menester analizar la gobernanza ambiental en momentos en que las múltiples crisis ambientales que enfrenta el planeta se están volviendo cada vez más graves y urgentes, y sus impactos cada vez mayores. Este marco interpretativo pretende acercarse a estos dos conceptos importantes: la gobernanza multinivel y la gobernanza ambiental en el caso de la Amazonia. En primer lugar, lo haremos desde una perspectiva teórica y luego desde una perspectiva práctica, a fin de establecer el contexto de los problemas ambientales en este ecosistema de alta importancia global e identificar principales amenazas, riesgos y retos que afronta hoy en día.

Respecto a la gobernanza multinivel, en las últimas décadas se han visto cambios importantes a nivel internacional y regional, los cuales han incidido

* Profesor titular de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá (PUJ) y miembro del Grupo de Investigación en Relaciones Internacionales, América Latina e Integración (GRIALI) de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de esa universidad. Doctor en Derecho Internacional de la Universidad de Leipzig, Alemania. Asesor de la Fundación Konrad Adenauer de Colombia (KAS) y de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Contacto: efpastranab@gmail.com y epastrana@javeriana.edu.co.

** *Master of the Arts (Hons)* en Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad de Aberdeen, Escocia. Magíster en Ciencia Política de la Universidad de los Andes, Colombia. Contacto: louisel100@yahoo.co.uk.

sobre la gobernanza ambiental de la Amazonia. A nivel internacional, en las últimas décadas se ha establecido una creciente multipolaridad en el sistema internacional y, actualmente, una situación que ha sido definida como "desorden internacional" (Pastrana Buelvas y Velosa, 2020), con una marcada inestabilidad que ha producido gran incertidumbre acerca del futuro del orden mundial liberal. A nivel regional, la tendencia hacia el regionalismo poshegemónico a lo largo del subcontinente suramericano ha dominado las discusiones sobre la gobernanza en la región durante las últimas dos décadas, otro hecho que ha cambiado notablemente con el reciente giro hacia la derecha en muchos países de Suramérica con las elecciones, por ejemplo, de Jair Bolsonaro en Brasil e Iván Duque en Colombia, dos países que han sido históricamente líderes en la construcción de las dinámicas de la gobernanza regional en Suramérica (Solano y Molina, 2014, p. 277). También es necesario hacer hincapié en la importancia de la gobernanza ambiental de la Amazonia tomando en cuenta que, históricamente, los cambios sociales en América Latina han estado estrechamente relacionados con los recursos naturales (de Castro, Hogenboom y Baud, 2015, p. 13) y que los problemas asociados a los recursos naturales suelen ser una causa importante de conflictos socioambientales (Solano y Molina, 2014, p. 271), además de los daños ambientales que también ocasionan.

Entonces, en sentido teórico, la gobernanza –en sí– es un concepto que tiene interpretaciones y definiciones distintas por parte de múltiples actores y, por consiguiente, la gobernanza multinivel y la gobernanza ambiental también revisten dicha complejidad. Además, como en muchos otros aspectos de la política y las relaciones internacionales, es común encontrar una brecha entre la retórica empleada por distintos actores acerca de un concepto y la realidad de su aplicación o implementación a través de políticas e iniciativas concretas, y ni la gobernanza ni la Amazonia son excepciones.

En este orden de ideas, el capítulo considera la gobernanza en sus niveles global, regional y nacional frente a la Amazonia, una región de alta importancia no solo para los más de 33 millones de personas que la habitan, aproximadamente el 8% de la población de Suramérica, y los nueve países y territorios[1] que cuentan con una porción del terreno amazónico, sino para toda la región y todo el planeta, dado que la Amazonia tiene un rol central en los suministros de

[1] Los ocho países amazónicos son, en orden de su porcentaje del territorio amazónico total: Brasil (60,3%), Perú (11,3%), Colombia (6,95%), Bolivia (6,87%), Venezuela (6,73%), Guyana (3,02%), Surinam (2,1%) y Ecuador (1,48%). El departamento de ultramar francés Guyana Francesa cuenta con 1,15%. Comparativamente, en orden del porcentaje de territorio nacional que es amazónico: Guyana (98%), Guyana Francesa (96,5%), Surinam (90,1%), Perú (61%), Venezuela (51%), Brasil (49%), Bolivia (44%), Colombia (43%), Ecuador (42%) (Costa, 10 de febrero de 2020).

agua y la regulación del clima en toda Suramérica y en la captura de grandes cantidades de dióxido de carbono ($CO_{2)}$, el principal gas de efecto invernadero y pieza clave en la crisis climática global (Costa, 10 de febrero de 2020). Desde luego, el hecho de que la Amazonia cuente todavía con grandes volúmenes de reservas de minerales importantes (de Castro *et al.*, 2015, p. 13) implica que estos territorios tienen una importancia estratégica para los gobiernos de los países amazónicos, entre otros actores, incluso extrarregionales.

Las intervenciones humanas en la Amazonia, como la minería, el narcotráfico, la agricultura y la expansión de la infraestructura, todas a fin de generar beneficios económicos, han conllevado daños ambientales graves a la región, por ejemplo, cifras espeluznantes de deforestación y pérdida de biodiversidad, y han contribuido a problemas ambientales globales como la crisis climática. Estas acciones surgen de fuentes legales e ilegales, e involucran un rango amplio de actores sociales con ideas, intereses e identidades diversas frente a la gobernanza multinivel ambiental de la Amazonia.

El manejo adecuado del bioma amazónico implica cuestiones, tanto teóricas como prácticas, acerca de la soberanía, el poder, la cooperación, el conflicto, los problemas de la acción colectiva, el rol de los Estados y demás actores a todo nivel del sistema internacional, el desarrollo, los límites al crecimiento económico, la globalización y la glocalización, los derechos humanos, la democracia, y las relaciones de los humanos con la naturaleza no-humana, entre otras. La gobernanza es una pieza clave de la política y las relaciones internacionales del siglo XXI, por lo tanto, este capítulo pretende ofrecer una reflexión amplia acerca de la aplicación del concepto en la teoría y en la práctica. La primera sección presenta los elementos claves de los conceptos de la gobernanza, la gobernanza multinivel y la gobernanza ambiental. La segunda sección pretende resumir el contexto de estas formas de gobernanza frente a los problemas graves que ocurren en la Amazonia hoy en día. El propósito es identificar los principales retos en esta región y unas posibles mejoras en su gobernanza multinivel ambiental, para plantear recomendaciones dirigidas a actores concretos.

Una perspectiva teórica

La gobernanza

La complejidad de la gobernanza radica en las múltiples interpretaciones y definiciones empleadas por diversos actores acerca de ella, aunque es cierto que esta complejidad también se aplica a muchos otros conceptos

comunes de las ciencias sociales. Por ser un concepto que surgió discursivamente (Montoya-Domínguez y Rojas-Robles, 2016, p. 305), al igual que la academia, otros actores como los organismos internacionales, el sector privado, la sociedad civil, los movimientos sociales y las organizaciones no gubernamentales (ONG) han participado en la construcción y evolución del término y significado de gobernanza, tanto en sentido teórico como práctico.

Los orígenes del concepto se encuentran en los cambios en la provisión de bienes y servicios públicos alrededor del mundo, asociados con las reformas neoliberales, la transferencia de muchas tareas de actores públicos a actores privados, y las cuestiones sobre las capacidades, o falta de capacidades, de los Estados para responder de manera efectiva a los problemas y las peticiones colectivos (Montoya-Domínguez y Rojas-Robles, 2016, pp. 303-304). En términos generales, se puede definir la gobernanza como "las estructuras y procesos mediante los cuales los actores políticos y sociales llevan a cabo prácticas de intercambio, coordinación, control y adopción de decisiones en sistemas de gobiernos democráticos" (Pastrana, Betancourt y Simmonds, 2014, p. 103). A esta definición se le puede agregar que la gobernanza se interpreta como un conjunto de mecanismos, relaciones, arreglos institucionales, reglas y normas, mediante los cuales distintos actores "articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones, y concilian sus diferencias" (Montoya-Domínguez y Rojas-Robles, 2016, p. 304).

El elemento discursivo en la construcción del concepto implica que las estructuras y los procesos de la gobernanza se configuran a través de las mismas interacciones democráticas entre los actores involucrados y en "redes decisionales mixtas" (Solano y Molina, 2014, p. 270), es decir, la gobernanza no es algo impuesto por un solo actor, ni algo que se puede imponer. Por consiguiente, la gobernanza es una parte clave de los debates acerca del rol del Estado en el siglo XXI y su relación con el mercado y la sociedad civil, y es también el motor de las transformaciones internas y externas de los Estados, los cuales han tenido que adaptarse para operar en el nuevo panorama de la gobernanza en el sistema internacional. Mientras el Estado permanece como el "punto focal de autoridad" y mantiene su "legitimidad de última instancia", también debe contar con el reconocimiento de esta autoridad por parte de los otros actores involucrados en la gobernanza y ha de tener la capacidad para coordinarlos (Veiga *et al.*, 2016, p. 3).

Los organismos internacionales han sido fundamentales en el desarrollo teórico y práctico de la gobernanza, con pretensiones de transformar el sistema internacional y el modo de gobierno centralizado en los Estados y sus

gobiernos, los cuales fueron históricamente, por lejos, los actores predominantes (Montoya y Rojas, 2016, p. 304; de Castro *et al.*, 2015, p. 18). El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Mundial y la Unión Europea (UE) han sido actores importantes en términos de la definición, la promoción, la implementación y la medición de la gobernanza, impulsando la de corte neoliberal basada en la reducción del tamaño del Estado a través de desregulación, privatización y liberalización como incentivos al mercado, y la descentralización de las funciones de los gobiernos, acompañada por el fortalecimiento de la participación de otros actores como los movimientos sociales y las ONG (Montoya y Rojas, 2016, p. 304 y 311). Tomando en cuenta lo anterior, según Foyer (2010), hay dos elementos para resaltar de la gobernanza: el ejercicio de poder descentralizado por actores que cuentan con intereses diferentes y a veces conflictivos, y la despolitización de ciertos asuntos de la política nacional e internacional a través de la aplicación de lógicas racionalistas de gestión (citado en Montoya y Rojas, 2016, p. 305).

Por otra parte, la relación estrecha entre la gobernanza y la globalización económica, política y social, especialmente en su corte neoliberal, provoca preguntas respecto a los procesos e iniciativas arriba-abajo y abajo-arriba (Hogenboom *et al.*, 2015, p. 15), y las asimetrías en las relaciones de poder entre los distintos actores involucrados en la construcción y ejecución de la gobernanza (Montoya y Rojas, 2016, p. 305). En este sentido, de Sousa (2007) afirma que la descentralización no sirve como garantía de una participación efectiva de todos los actores relevantes, ni de la incorporación de los saberes locales en la toma de decisiones a nivel nacional, regional o global. Es decir, la gobernanza no se puede equivaler de manera automática con la democracia. Es más, argumenta que la forma en la cual la gobernanza neoliberal aborda la idea de las asimetrías de poder no es realmente capaz de mostrar su profundidad ni las ve como un obstáculo a una gobernanza efectiva (citado en Montoya y Rojas, 2016, p. 305 y 309). Asimismo, se ha mostrado cómo la dominación del neoliberalismo ha conllevado tensiones frente a los progresos importantes en materia de derechos humanos, por ejemplo, los de los grupos marginados y en particular de los pueblos indígenas (de Castro *et al.*, 2015, pp. 32-33).

Tomando en cuenta todo lo anterior, se comienza a ver cómo la gobernanza ha traído cambios profundos en el sistema internacional, en los roles de los Estados y los otros actores y que, aunque la gobernanza neoliberal se ha convertido en elemento central de las agendas políticas actuales, este hecho no ha pasado sin críticas.

La gobernanza multinivel

En este contexto de la gobernanza, la gobernanza multinivel se ha establecido como una manera de entender las relaciones complejas entre los múltiples actores que participan en ella. Como la gobernanza en general, la gobernanza multinivel es un concepto con múltiples interpretaciones. Su desarrollo comenzó principalmente con el caso de la UE. Marks, Hooghe y Blank (1996) hacen hincapié en el hecho de que los Estados no actúan como el único punto de contacto entre los escenarios supra y subnacional, y deben compartir, no monopolizar, muchas actividades dentro de sus territorios (p. 347), lo cual claramente tiene implicaciones por su soberanía y la naturaleza de su cooperación con los demás actores, tanto dentro de la UE como fuera de ella, en el contexto de la globalización.

Es más, a esta dimensión vertical de la gobernanza multinivel se puede agregar también una dimensión horizontal, la cual funciona en distintas escalas y configuraciones territoriales según los requisitos del campo de acción, por ejemplo, el transporte y la policía, lo que conlleva un tipo de policentrismo en el cual no existe una clara distinción jerárquica entre las diferentes jurisdicciones (Pastrana *et al.,* 2014, p. 104). Por consiguiente, el poder y la autoridad se dispersan y traslapan entre distintos actores de diferentes niveles del sistema internacional, desde el global hasta el local, y en diferentes configuraciones territoriales. De nuevo, este hecho provoca preguntas respecto a la distribución asimétrica de poder entre dichos actores e iniciativas.

La gobernanza ambiental

La ampliación de la participación de múltiples actores en la gobernanza y la gobernanza multinivel ha implicado la inclusión de nuevos intereses y, por tanto, la inclusión o profundización de ciertos temas en las agendas de quienes participan en la gobernanza. El medio ambiente es un buen ejemplo de un tema que se ha vuelto cada vez más importante en las agendas nacionales e internacionales durante los últimos cincuenta años. Como la gobernanza en todas sus manifestaciones, la gobernanza ambiental es también un proceso social, integrado al contexto histórico, social y ambiental, que se ve afectado de manera continua por “las luchas políticas, los cambios en el medio ambiente y los valores de la naturaleza contestados con el tiempo” (Miller, 2007, citado en de Castro *et al.*, 2015, p. 24). En este sentido, se resalta de nuevo la multiplicidad de interpretaciones y definiciones de la gobernanza ambiental empleadas por distintos actores y, además, que se esperarían estructuras y procesos diferentes en lugares distintos, según sus contextos.

En el caso de la gobernanza ambiental, estas interpretaciones divergentes se basan no solo en posiciones respecto a cuestiones socioeconómicas, sino en los intereses e ideas acerca de la tierra y la relación entre los humanos y la naturaleza no-humana (de Castro *et al.*, 2015, p. 15). Por lo tanto, surgen los conflictos socioambientales relacionados con el uso de los recursos naturales en el marco de la gobernanza de corte neoliberal, por ejemplo, en términos del desarrollo sostenible que tiene una relación estrecha con la gobernanza. Además, dichos conflictos pueden surgir o agravarse a raíz de las acciones ilegales que inciden en el uso de la tierra, como la minería ilegal y el narcotráfico.

La gobernanza ambiental es siempre de naturaleza multinivel, dado que las crisis ambientales son, individualmente o en su conjunto, temas de interés global y con fuertes impactos en lo local, nacional, regional e internacional (Solano y Molina, 2014, p. 270). Además, la naturaleza transfronteriza de los problemas ambientales es muy clara en el contexto de una región tan compleja como la Amazonia. Sin embargo, afirmar que existe un interés global o compartido entre distintos Estados y otros actores no garantiza acciones al respecto, dado que este puede entrar en conflicto con los intereses e ideas de cualquier actor del sistema internacional en el contexto de la gobernanza, ambiental o no. Este suele ser un problema en la gobernanza, dado que los problemas como el cambio climático, y su resolución, requieren de acciones a largo plazo, mientras las prioridades de los gobiernos y élites económicas suelen ser más inmediatos (De las Casas, 2019, p. 160).

Montoya y Rojas (2016) definen la gobernanza ambiental como "un conjunto de procesos, mecanismos y organizaciones a través de los cuales los actores políticos y sociales influyen en las acciones y [los] resultados medioambientales" (p. 303), lo que refleja la definición de la gobernanza antes mencionada. Se suele hablar de la gobernanza ambiental global, pero también es necesario enfatizar que existen regímenes y mecanismos enfocados en áreas específicas, por ejemplo, la gobernanza de los recursos naturales, del agua, de la energía, y de los bosques, selvas y otros ecosistemas especiales (Solano y Molina, 2014, p. 274). Es lógico que los mismos problemas que afectan la gobernanza, en sentido teórico y práctico, también inciden en la gobernanza ambiental; es decir, las asimetrías en las relaciones de poder y las brechas entre la retórica y la acción en la aplicación del concepto en iniciativas concretas.

De Castro *et al*. (2015) definen la gobernanza ambiental como "el proceso de formulación y refutación de imágenes, diseños y ejecución de los

procedimientos y prácticas que configuran el acceso, control y uso de los recursos naturales entre actores diferentes" (p. 18), siempre reconociendo que cada actor cuenta con capacidades distintas frente a los procesos y mecanismos de participación en la gobernanza (p. 32) y que esas capacidades han evolucionado con la transición del sistema internacional de la bipolaridad hacia la multipolaridad (Solano y Molina, 2014, p. 271). Esta definición se destaca por su enfoque en los recursos naturales y su relación con la justicia ambiental, la cual pone en el centro del debate "la distribución de los costos y beneficios ambientales, el empoderamiento de grupos marginalizados, la inclusión de género y la reducción de la pobreza" (Carruthers, 2008, citado en Hogenboom *et al.*, 2015, p. 16).

Existen dos corrientes principales dentro de la gobernanza ambiental. La primera se asocia con la gobernanza en su forma neoliberal, enfocada en el desarrollo sostenible (Solano y Molina, 2014, p. 269), mientras la segunda abarca posiciones más críticas y alternativas, a veces llamadas "posneoliberales" (de Castro *et al.*, 2015, p. 32). Según de Castro *et al.* (2015), la primera es favorecida por los Estados y el sector privado y está enfocada en mecanismos de compensación frente a los daños ambientales, y la segunda es promovida por las comunidades locales y los movimientos sociales, con enfoque en una participación amplia de los actores relevantes en los debates socioambientales y la toma de decisiones políticas frente al desarrollo económico y los problemas ambientales (p. 32). Es decir, la segunda corriente exige cambios más profundos en los sistemas políticos y los mecanismos y procesos de gobernanza, desde los locales hasta los globales, en aras de abordar las asimetrías en las relaciones de poder.

El concepto del desarrollo sostenible surgió en los noventa del siglo XX como un intento de responder a los crecientes impactos negativos, tanto ambientales como sociales, de las reformas de gobernanza neoliberal y la globalización económica. Conectando los ámbitos de la economía, la sociedad y el medio ambiente, la definición de desarrollo sostenible promovida por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en el Informe Brundtland se ha vuelto central en el panorama de la gobernanza ambiental: "aquel desarrollo capaz de satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas" (WCED citado en Baker, 2006, p. 20). Entonces, el desarrollo sostenible pretende abarcar tres dimensiones en los procesos de toma de decisiones –económica, ambiental y social– sin que prime una sobre las otras.

Sin embargo, la corriente crítica dentro de la gobernanza ambiental no acepta que el desarrollo sostenible sea adecuado para resolver las

tensiones entre el desarrollo económico, la inclusión social y la protección ambiental, por varias razones. Primero, aunque el desarrollo sostenible actualmente es una parte clave de los debates acerca de la gobernanza ambiental, algunos argumentan que la visión promovida por la ONU y sus organismos, como el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), "encubre el carácter conflictivo que esencialmente existe en las sociedades y en la condición humana" (Montoya y Rojas, 2016, p. 311), en otras palabras, las asimetrías en las relaciones de poder entre los actores involucrados. Es más, se afirma que al mismo tiempo que los Estados y los organismos internacionales emplean una retórica de desarrollo sostenible, en la realidad no han demostrado un compromiso con reglamentar a las empresas y actividades económicas que ocasionan los daños ambientales y los conflictos socioambientales (Montoya y Rojas, 2016, p. 312). Según Lemos y Agarwal (2006), "las brechas entre el discurso y la construcción del conocimiento, y entre diseño institucional e implementación real y monitoreo son con frecuencia amplias y representan desafíos mayores" (citado en Hogenboom *et al.*, 2015, p. 15). Entonces, el pragmatismo de un concepto amplio como el desarrollo sostenible bien puede satisfacer algunas partes de la agenda ambiental y social, pero por operar dentro de las lógicas del aparato institucional del mercado capitalista, suele subyugar estos elementos a la dimensión económica (de Castro *et al.*, 2015, p. 22) y así es incapaz de fomentar una verdadera justicia ambiental.

Por lo tanto, la corriente crítica de la gobernanza ambiental exige una suerte de gobernanza ambiental que va más allá de una retórica y una práctica superficiales e incapaces de resolver los problemas del fondo. Esta corriente crítica a veces se denomina "buen vivir" y agrupa "concepciones y prácticas ancestrales y alternativas sobre la relación de las sociedades con su entorno" (Montoya y Rojas, 2016, p. 313). Incluyendo ideas que muchas veces surgen de los pueblos indígenas, la corriente del buen vivir reivindica transformaciones en el modelo capitalista hegemónico y en las relaciones de poder desiguales que lo sostienen (de Castro *et al.*, 2015, p. 23) y así rechaza los supuestos básicos de la corriente de la gobernanza ambiental basada en el desarrollo sostenible. En lugar de estos supuestos, busca abarcar "discursos de bienestar, derechos civiles y un Estado plural… [y] cuestiones de justicia, equidad y sostenibilidad" a través de modelos alternativos económicos como el decrecimiento, la economía solidaria y las prácticas locales (de Castro *et al.*, 2015, p. 23). Por ende, esta corriente exige una gobernanza que sea multinivel de verdad, tanto en sentido teórico como práctico.

Por último, en esta sección, es necesario resaltar que la corriente crítica de la gobernanza ambiental también tiene sus críticas. Primero, que su naturaleza antimercado la hace poco viable y realista en el panorama actual de la política nacional e internacional, y segundo que, tal como ocurre con la corriente del desarrollo sostenible, existe una falta de claridad del concepto de buen vivir, dado que también abarca múltiples ideas e intereses (de Castro *et al.*, 2015, p. 23).

Tomando en cuenta esta perspectiva teórica acerca de la gobernanza multinivel y la gobernanza ambiental, se resaltan la complejidad de los conceptos y las múltiples interpretaciones, ideas e intereses que entran en juego cuando diferentes actores intentan promover sus visiones y/o implementar proyectos y mecanismos concretos para su realización. La próxima sección del capítulo pretende resumir, primero, el panorama de la gobernanza ambiental en Suramérica y la Amazonia, y examinar los principales retos que enfrenta en términos prácticos.

Una perspectiva práctica

La gobernanza multinivel y ambiental en Suramérica

En muchos aspectos, la historia de la gobernanza multinivel y ambiental en América Latina, y en el subcontinente de Suramérica, refleja el desarrollo y la evolución de los mismos conceptos teóricos. Se afirmó en la sección anterior que la gobernanza es un conjunto de estructuras, mecanismos, procesos, relaciones, reglas y normas, a través de los cuales distintos actores interactúan y van construyendo, discursivamente, la misma gobernanza. Este proceso social y discursivo implica que existen múltiples interpretaciones del concepto, hecho que aplica también a la gobernanza ambiental, tanto en su corriente neoliberal del desarrollo sostenible como en su corriente crítica y posneoliberal, del “buen vivir”.

Como se señaló antes, la historia de Suramérica, desde su inserción en el sistema internacional, se ha relacionado estrechamente con sus recursos naturales, o para ser más específicos, con el control y la explotación de ellos. De Castro *et al.* (2015) resumen cómo este poder quedó en las manos de élites locales y extranjeras durante una larga parte de la historia de la región, hasta que en el siglo XX hubo una primera ola de nacionalización del petróleo y otros recursos, e incluso iniciativas de redistribución de tierras en el marco de los avances en los derechos humanos. Sin embargo, los programas de corte neoliberal en las últimas décadas del siglo XX fueron en contra

de estas reformas al promover la reducción del sector público y un mayor rol para el sector privado con su inclusión como proveedores de servicios anteriormente bajo la responsabilidad del Estado. Todo esto al mismo tiempo que el medio ambiente cobraba más importancia en las agendas nacionales e internacionales de los países de la región, hubo progresos importantes en aras de los derechos humanos y la participación de poblaciones locales en los procesos de toma de decisiones socioambientales, y los daños ambientales fueron cada vez más visibles y graves (pp. 14-15 y 33). En el contexto de la apertura de las agendas de política exterior de los países de la región, y con los problemas ambientales cada vez más importantes, estos hechos fomentaron ideas y movimientos de "glocalización" en la búsqueda de maneras adecuadas para el manejo de los recursos naturales (Hogenboom *et al.*, 2015, p. 14). Este fenómeno conecta los actores locales y globales en el contexto de la gobernanza multinivel, en la cual el Estado ya no es el único punto de encuentro entre los demás actores, y es un rol que a menudo desempeñan las ONG.

Aunque los procesos de reforma neoliberal conllevaron un progreso económico y social importante en la primera década del siglo XXI, también hubo un incremento significativo en los conflictos socioambientales a lo largo de la región, los cuales reflejaron una desigualdad y pobreza persistentes, y los problemas inherentes a la gobernanza y la gobernanza ambiental neoliberales (de Castro *et al.*, 2015, p. 21). Frente a este panorama, se presentó la llamada 'marea rosa' en muchos de los países suramericanos y amazónicos, la cual representó una transición hacia gobiernos progresistas o posneoliberales con pretensiones de cambiar el modelo económico neoliberal, un compromiso, por lo menos retórico, con el desarrollo sostenible y un reconocimiento de la importancia de los recursos naturales (Montoya y Rojas, 2016, p. 312). Al mismo tiempo, distintos actores suramericanos contribuyeron a la construcción de la gobernanza ambiental en sentido teórico, al promover las visiones críticas y muchas veces basadas en los pensamientos indígenas (de Castro *et al.*, 2015, p. 23), y así reflejaron en la práctica la "glocalización" de la gobernanza ambiental. Un ejemplo de esto es Álvaro García Linera, entonces vicepresidente del Estado Plurinacional de Bolivia, uno de los gobiernos emblemáticos de la marea rosa, quien afirmó que:

> El poder tanto económico como político en la Amazonia, no está ni en manos de los pueblos indígenas ni en manos del Estado. El poder en la Amazonia está en manos, por una parte, de una élite hacendal-empresarial; y

> por otra, de empresas y gobiernos extranjeros que negocian el cuidado de los bosques a cambio de reducción de impuestos. (García, 2012, p. 30)

Por consiguiente, Suramérica es un caso ejemplar para demostrar las tensiones entre las dos corrientes teóricas de la gobernanza ambiental, y la brecha entre la retórica empleada acerca de ella y la realidad de las decisiones tomadas y las políticas implementadas. Tanto los gobiernos de la marea rosa, como las estructuras de gobernanza regional que ellos establecieron y/o continuaron en los primeros años del siglo XXI, abarcaron temas de protección ambiental local, nacional, regional y global, del uso sostenible de los recursos y del fortalecimiento de las capacidades de los países en estos ámbitos, incluso la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Mercado Común del Sur (Mercosur), el Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) (Solano y Molina, 2014, pp. 272-274). Este conjunto de estructuras regionales representa una arquitectura compleja de configuraciones territoriales distintas, como es de esperar en el marco de la gobernanza multinivel y su dimensión horizontal, y también un panorama en el cual cada organización ha tenido un enfoque distinto, en términos de sus campos de acción y en los intereses e ideas que ha representado. Es importante anotar que todos estos proyectos incluyeron, o incluyen, al menos un país amazónico. Respecto a la gobernanza ambiental, este panorama fragmentado ha implicado que las organizaciones de gobernanza regional no hayan abarcado de manera efectiva o coordinada los asuntos ambientales y que no hayan sido capaces de construir agendas comunes ni compromisos para resolver los problemas ambientales (Solano y Molina, 2014, p. 281). A este panorama, hoy se pueden agregar la Alianza del Pacífico y el Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur), dos estructuras de gobernanza suramericanas más nuevas y que también incluyen el desarrollo sostenible entre sus visiones y áreas de trabajo.

A pesar del compromiso retórico con el desarrollo sostenible de los países suramericanos y sus proyectos de gobernanza regionales, la realidad ha mostrado una continuación de su dependencia de los recursos naturales y un modelo económico enfocado en el extractivismo, a veces llamado la "reprimarización" de las economías de la región y exacerbado por la alta demanda global de *"commodities"* (de Castro *et al.*, 2015, p. 21). Mientras los gobiernos posneoliberales de la marea rosa promovían una visión de gobernanza ambiental basada en el desarrollo sostenible, con una narrativa de participación amplia y de justicia social, la dimensión económica siempre seguía

primando en la realidad y conllevó, cada vez más, a graves problemas ambientales. Solano y Molina (2014) resumen cómo la primacía del extractivismo ha debilitado los esfuerzos de conservación y de mitigación y prevención de degradación de los ecosistemas, hecho que tiene impactos no solo para el medio ambiente regional sino también el global (p. 275). Hogenboom *et al.* (2015) argumentan que, además del extractivismo, estas estructuras de gobernanza suelen priorizar proyectos de gran escala, como la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), y así dejan de lado los temas ambientales y sociales (p. 15).

En la coyuntura actual se encuentra un giro hacia la derecha a lo largo del subcontinente, con la elección de presidentes de la derecha, e incluso la extrema derecha, en muchos países que anteriormente habían sido parte de la marea rosa. Este cambio refleja una creciente tendencia global de populismo y nacionalismo, visto, por ejemplo, en la elección de Donald Trump en los EE. UU, un actor abiertamente hostil a la protección ambiental y el multilateralismo; así, se ponen en duda los intereses e ideas que han fomentado la evolución y profundización de la gobernanza, tanto general como ambiental e incluso a nivel regional (Pastrana y Velosa, 2020, pp. 14-15). En Suramérica, el ejemplo más marcado de este cambio es Brasil, con la elección de Bolsonaro en 2018, quien, como Trump, demostró una postura claramente antiambientalista durante su campaña (*Semana,* 25 de agosto de 2019). En lo corrido de su mandato, desde 1 de enero de 2019, los problemas ambientales en el país y en su territorio amazónico se han vuelto cada vez más alarmantes, a pesar de que él proclama que Brasil "está de enhorabuena por la manera como preserva ese su medioambiente" y que es el país que "más preserva el medio ambiente" (*ABC*, 18 de septiembre de 2020). Otro caso ejemplar es Duque en Colombia, quien, pasando por encima de la OTCA, llamó en agosto de 2019 a la creación de un pacto por la conservación de la Amazonia, hecho que resultó en la firma del Pacto de Leticia en septiembre de 2019 por todos los países amazónicos menos Venezuela, que fue excluida por razones ideológicas. Este Pacto reitera el compromiso de los países amazónicos signatarios con la conservación de ese territorio, pero al mismo tiempo resalta la soberanía de cada país para manejar su parte de ese ecosistema particular bajo sus propios intereses e ideas (Lowe, 2020). Como se mostrará en la próxima y en la última sección del capítulo, los retos de la gobernanza ambiental en la Amazonia son cada vez más complicados y difíciles de resolver, especialmente bajo las estructuras existentes que no han sido capaces de liderar las soluciones a estos problemas hasta ahora.

De todo lo anterior respecto a la gobernanza ambiental en Suramérica, se deben resaltar dos cosas. Primero, en sentido teórico, que los problemas asociados con la gobernanza ambiental neoliberal contribuyeron al desarrollo de la corriente crítica y posneoliberal del concepto. Y segundo, en sentido práctico, que la retórica de la gobernanza ambiental ha servido a la región suramericana, y algunos de sus gobiernos y políticos, en la búsqueda de otros objetivos de política exterior, por ejemplo, en términos de su imagen internacional o frente a otros actores regionales, nacionales y locales.

Pasando del nivel regional al internacional o global, es posible identificar la misma brecha entre la retórica y la acción en el campo de la gobernanza ambiental. Es verdad que los países suramericanos han incidido en la definición de agendas y políticas ambientales globales y han participado en escenarios de gobernanza ambiental global como son los regímenes de cambio climático y biodiversidad liderados por la ONU, incluso siendo considerados "un espacio de innovación y búsqueda de alternativas [...] reconfigurando la gobernanza ambiental" (Hogenboom *et al.*, 2015, p. 14). Además, la región ha adquirido atención e importancia internacional en términos de la protección de sus ecosistemas, y desde un enfoque de desarrollo sostenible o de uno crítico y posneoliberal, ambas corrientes de la gobernanza ambiental reconocen los recursos naturales de la región como un activo estratégico, aunque las corrientes divergen en sus lógicas de atribuir valor a los recursos y el territorio.

Para resumir, los países suramericanos, incluyendo los países amazónicos, han contribuido de manera activa a la construcción teórica y práctica de la gobernanza ambiental al participar en los procesos y mecanismos de la gobernanza multinivel global. Como se mostrará en la próxima sección, la Amazonia es de gran importancia para el éxito de estos regímenes y problemas globales, pero los retos que siguen enfrentando los países amazónicos, y los de toda Suramérica, y sus estructuras de gobernanza, son impresionantes y requieren una respuesta que sea coherente entre la retórica y las políticas concretas establecidas e implementadas.

Los retos de la gobernanza ambiental de la Amazonia

Tomando en cuenta la sección anterior, se puede decir que el primer reto de la gobernanza ambiental de la Amazonia es la gobernanza ambiental en sí, basándonos en los efectos que producen las actuales dinámicas políticas, anteriormente mencionadas, nacionales y regionales en Suramérica. Esta región enfrenta un rango amplio de problemas que inciden sobre la

gobernanza ambiental y con base en distintas áreas de la política nacional e internacional. Además, dichos problemas surgen de actores y actividades tanto legales como ilegales, hecho que complica aún más una posible resolución de los problemas en la región.

Se debe resaltar que las dimensiones y la complejidad de la Amazonia representan otro reto, sobre todo porque no es una región homogénea (Solano y Molina, 2014, p. 276) y se caracteriza por ser transfronteriza, y con la presencia de economías y actores ilegales (CEPAL, s.f.). Con un tamaño de aproximadamente 7,4 millones de km^2, que incluyen 6,7 millones de km^2 de bosque tropical –dos veces el tamaño de la India–, la Amazonia abarca el bosque tropical más grande del mundo, pero también cuenta con territorios de distintos tipos de vegetación como sabanas, bosques de llanura inundable, praderas, pantanos, bambúes y bosques de palmeras, y cruza ocho países –Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela– y un territorio de ultramar, la Guyana Francesa (WWF, s.f.a). La Amazonia también abarca al menos el 10% de la biodiversidad conocida globalmente, sus ríos representan entre el 15% y 16% de la descarga fluvial total a los océanos del mundo y albergan el 20% del agua dulce del planeta, y es reconocida por ser una reserva de servicios ecológicos, no solo para los pueblos indígenas y las comunidades locales, sino también para todo el orbe, dado su rol en la regulación de los sistemas climáticos y de suministros de agua a nivel regional y global (WWF, s.f.a; CEPAL, s.f.). En términos de biodiversidad, hasta el presente se han descubierto al menos 40.000 especies de plantas, 426 mamíferos, 1.300 aves, 368 reptiles, más de 400 anfibios y cerca de 3.000 peces de agua dulce (WWF, s.f.b). Y en términos del patrimonio cultural que ofrece, hay al menos 385 grupos indígenas que habitan el territorio amazónico, cuyos territorios ancestrales representan alrededor del 27% de la región y quienes llevan miles de años viviendo allí y acumulando un conocimiento detallado del territorio y los métodos para subsistir de él de manera sostenible (WWF, 5 de septiembre de 2017). Son estos conocimientos locales que la gobernanza ambiental crítica, o posneoliberal, busca incorporar de manera contundente a los debates de la gobernanza ambiental.

Ahora bien, es necesario pensar en los principales problemas ambientales que enfrentan los países amazónicos y las estructuras y los mecanismos de gobernanza regionales y globales, los cuales se reconocen por tener tanto causas como impactos diversos. Son innumerables los estudios académicos y titulares mediáticos que proclaman la gravedad de la situación actual. Frente a la pérdida de biodiversidad, se ha afirmado que el planeta está

atravesando una sexta extinción masiva causada por las acciones humanas, tanto la caza y el comercio ilegal de los activos de biodiversidad como la destrucción de sus hábitats por múltiples motivos (Cannon, 11 de septiembre de 2017; Thimmayya, 2012, p. 713). Dada su posición privilegiada de ser una de las zonas más biodiversas del planeta, la Amazonia también afronta un reto muy serio por la misma razón. El cambio climático tiene una relación muy estrecha con la deforestación, tanto legal como ilegal. En un proceso cíclico, la deforestación reduce la capacidad del planeta de absorber los gases de efecto invernadero y esto ocasiona cambios en, por ejemplo, los niveles de precipitación y humedad, los cuales a su vez pueden resultar en más deforestación a raíz de sequías e incendios (Harvey, 5 de octubre de 2020). Por supuesto, existe una relación estrecha entre los fenómenos de biodiversidad y cambio climático y, además, sus crisis actuales comparten muchos motores, sobre todo las acciones humanas. Los principales motores de la deforestación incluyen la construcción de infraestructura, los monocultivos como la soya, la tala de árboles legal e ilegal, la ganadería y la expansión de los asentamientos humanos (Thimmayya, 2012, p. 719). La minería legal e ilegal también resulta en algunos de estos mismos fenómenos.

A la luz de la importancia de la región y los problemas graves que enfrenta, la Amazonia se ha convertido en un foco de atención de la gobernanza ambiental global y ha sido sujeto de debate, en diferentes momentos históricos, acerca de su internacionalización como bien común y/o patrimonio de la humanidad, por su enorme valor en el ecosistema global (Solano y Molina, 2014, p. 275). Aunque estos servicios ecológicos son de alta importancia, al punto que algunos estudios estiman que tienen un valor monetario de unos $33.000 millones de dólares por año (Thimmayya, 2012, p. 714), es menester resaltar también que la importancia de los recursos contenidos en el territorio amazónico atraen la atención de actores extrarregionales a la región. Por ejemplo, en términos de recursos naturales no renovables se estima que existen todavía entre 90 y 140 mil millones de toneladas métricas de carbono en la Amazonia (WWF, s.f.a) y, al mismo tiempo, la biodiversidad y la naturaleza en sí representan recursos que favorecen los negocios verdes, es decir, los que “generan utilidades mientras ofrecen bienes o servicios que generan impactos ambientales positivos, incorporando buenas prácticas ambientales, sociales y económicas” (*Semana Sostenible*, 11 de mayo de 2018). En este sentido, la Amazonia tiene condiciones favorables para el logro de un desarrollo sostenible que sea verdaderamente sostenible y que no hay un argumento para que dependa solamente del modelo económico extractivista

que ha ocasionado tantos daños ambientales y conflictos socioambientales en la región.

No obstante, es necesario hacer hincapié en el contexto de la división Norte-Sur que existe en el sistema internacional y la gobernanza, la cual es clave frente a problemas globales como la crisis climática. Respecto a las causas de la crisis, los países desarrollados tienen la responsabilidad histórica por ser los motores de la crisis y por lo tanto tienen una deuda ambiental con el planeta y los países del Sur global que todavía se encuentran en vía de desarrollo. Además, se reconoce que los impactos de la crisis climática son cada vez más fuertes y afectan de manera desproporcionada las comunidades más pobres en el Sur (Vieira, 2013, pp. 369-370). Tal hecho reivindica las ideas de la corriente crítica o posneoliberal de la gobernanza ambiental, pues posiciona estas problemáticas en el marco de las asimetrías de poder, tanto entre grupos de actores de distintas capacidades, como entre estos mismos grupos, por ejemplo, entre los Estados del Norte y del Sur globales, y reconoce dichas desigualdades como elemento fundamental de los problemas ambientales. Es más, desde esta corriente se argumenta que este hecho les ofrece a los países amazónicos un rol importante y único dentro de la gobernanza ambiental.

Como se ha visto, los Estados de los países amazónicos enfrentan dilemas respecto a su soberanía territorial frente a problemas transfronterizos y globales. Además, los actores no-estatales y extrarregionales representan intereses e ideas distintos, desde los organismos internacionales y ONG que promueven sus visiones de la gobernanza ambiental hasta los actores del sector privado que priman el desarrollo económico, y los actores locales que velan por la protección ambiental y social en sus territorios. Incluso, mientras el medio ambiente ha venido cobrando más importancia en las agendas nacionales e internacionales, el medio ambiente también ha permeado otros temas de estas agendas, por ejemplo, en el área de la seguridad y defensa a través de conceptos como la seguridad multidimensional y la seguridad ambiental. La seguridad del siglo XXI se ha reconceptualizado para abarcar problemas transfronterizos como el narcotráfico, los desastres naturales, los delitos ambientales, por ejemplo, la minería y la deforestación ilegal, y el crimen organizado transnacional, incluyendo el tráfico de armas, personas y activos de biodiversidad (Pastrana y Lowe, 2019, p. 32). La seguridad multidimensional implica también una reconceptualización del rol de las FF. MM., dado que asumen responsabilidades por aspectos de la gestión ambiental, en adición a sus actividades tradicionales como la defensa territorial (Gudynas, 2019, p.

264, citado en Lowe, 2020). En este sentido, las FF. MM. de los países amazónicos actualmente desempeñan un papel clave en la gobernanza ambiental de la región, sobre todo frente a los actores y las acciones ilegales que ocasionan daños ambientales.

En este contexto, es importante analizar los retos específicos asociados con algunas de las diferentes estructuras y los mecanismos más importantes de la gobernanza ambiental de la Amazonia a nivel regional e internacional. Comenzando con la OTCA, por ser la principal estructura de gobernanza ambiental regional dedicada a la Amazonia; es notable que esta organización de gobernanza regional padece todos los problemas y retos identificados hasta ahora.

Primero, la OTCA, como Unasur también, surgió gracias a una iniciativa de Brasil signada por dos aspectos claves: el primero es respecto al posicionamiento del país como líder regional y en el sistema internacional, y el segundo se relaciona con la protección de su soberanía al mismo tiempo que promovía la cooperación entre los países amazónicos (Carmona, 2016, pp. 20-21). Sin embargo, como reflejo de los problemas asociados con la gobernanza ambiental en Suramérica en general, la OTCA se ha caracterizado por la primacía de los intereses nacionales, especialmente el derecho soberano sobre los recursos naturales en el territorio amazónico de cada país, y por ser ineficiente y con poca profundización sistemática en los procesos y mecanismos de gobernanza ambiental (Solano y Molina, 2014, pp. 276-281). A pesar de reformas en los procesos y mecanismos de la organización, incluso su relanzamiento con una Secretaría Permanente durante la presidencia de Luiz Inácio 'Lula' da Silva en Brasil, la inclusión del ámbito de seguridad en las procesos de la organización y un creciente reconocimiento de la importancia de la gobernanza multinivel dadas las amenazas en la Amazonia que surgen de actores a todo nivel del sistema, el llamado al Pacto de Leticia en agosto de 2019, por parte de Duque, sugiere que los mecanismos existentes no han sido capaces ni eficaces en responder a los problemas graves de la región.

El Pacto de Leticia pretende modernizar los instrumentos y procesos de la OTCA, impulsar la acción coordinada contra la deforestación y la minería ilegal, promover el conocimiento científico y técnico respecto a fenómenos como los incendios forestales, e implantar metas de reforestación y la mitigación de los efectos del cambio climático en la Amazonía en cada uno de los países amazónicos (Paz, 9 de septiembre de 2019; *Portafolio*, 6 de septiembre de 2019, citados en Lowe, 2020). Sin embargo, de nuevo, al mismo tiempo

que promueve la cooperación en este ámbito, también resalta la soberanía de cada país, hecho que sugiere que no habrá reformas profundas en los mecanismos y procesos existentes. Además, dado que uno de los retos más grandes en la gobernanza ambiental de la Amazonia ha sido la brecha entre la retórica empleada acerca de la gobernanza ambiental y la realidad de las decisiones tomadas y las políticas implementadas, todavía no queda claro si este nuevo pacto tendrá impactos visibles que logren tratar de verdad los problemas existentes.

Las principales estructuras de gobernanza ambiental global que inciden en la Amazonia son los regímenes de cambio climático y biodiversidad. Respecto al primero, se resalta que este es un ejemplo del enfoque del desarrollo sostenible y de la gobernanza ambiental enfocada en mecanismos de compensación frente a los daños ambientales. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y el Acuerdo de París, firmado en 2015 por todos los países amazónicos, son las estructuras de gobernanza que actualmente regulan esta área a nivel global. Este régimen suele seguir el modelo de gobernanza ambiental neoliberal, basado en mecanismos de incentivos económicos, como un mercado libre de venta y compra de emisiones de carbono, y que los recursos obtenidos, en este caso para los países de la Amazonia, se invertirían en pagos a empresas, gobiernos y comunidades para que preserven los territorios de los bosques que almacenan el CO_2. Este es el caso del proyecto REDD (Reducción de Emisiones derivadas de la Deforestación en los Países en Desarrollo) del PNUMA (Montoya y Rojas, 2016, p. 313). Sin embargo, este proyecto requiere del compromiso de muchos actores distintos con la preservación de los ecosistemas de la Amazonia, e incluso una participación efectiva para las comunidades locales en los procesos de toma de decisiones. Estas comunidades y los movimientos sociales en que participan suelen estar en desacuerdo con la gobernanza neoliberal y suscribir a la corriente crítica del "buen vivir", mientras los gobiernos y las élites económicas suelen priorizar el crecimiento económico a nivel nacional a través de la explotación continuada de los recursos naturales. Todo ello implica otro reto grande de la gobernanza ambiental: que las asimetrías de poder en los intentos de cooperación entre los gobiernos nacionales y otros actores, como las comunidades locales, pueden resultar en más conflictos socioambientales o en su agravación. Y, cabe resaltar también, que este tipo de mecanismo económico neoliberal en la gobernanza ambiental no puede ser efectivo frente a los actores y acciones ilegales que también representan un reto grande en la Amazonia.

Respecto a la biodiversidad, la gobernanza ambiental global en esta área se rige por el Convenio sobre la Diversidad Biológica y las Metas de Aichi, el cual apoya a los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) que declaran el uso sostenible de la biodiversidad como estrategia para la conservación ambiental y el alivio de la pobreza (Veiga *et al.,* 2016, p. 1). Se resaltó anteriormente la alta importancia de la Amazonia por su biodiversidad, la cual la hace a la región ser pieza clave en el cumplimiento de estas metas. Sin embargo, los informes de monitoreo más recientes mostraron que, de las 20 metas, ni una se ha cumplido completamente, de modo que se está perpetuando la misma tendencia que ha dominado en las últimas dos décadas (Greenfield, 15 de septiembre de 2020). Por supuesto, se debe reconocer que esta tendencia es global, pero al mismo tiempo es cierto que la falta de acciones efectivas de gobernanza ambiental en la Amazonia ha contribuido a su empeoramiento. De nuevo, la brecha entre la retórica de la gobernanza ambiental y la realidad de las decisiones tomadas y políticas implementadas es fácil de ver.

Conclusiones y recomendaciones

A modo de conclusión, queda claro que los retos de la gobernanza ambiental en la Amazonia son cada vez más graves. Primero, la gobernanza ambiental en sí tiene múltiples interpretaciones por parte de distintos autores, lo cual facilita la posibilidad de hablar de la protección ambiental sin implementar los cambios profundos que realmente implica. Segundo, las causas legales e ilegales de los problemas ambientales en la Amazonia complican aún más su posible resolución. Tercero, la Amazonia es una región de alta complejidad, como son también los problemas del cambio climático y la pérdida de biodiversidad, y que cuenta con recursos importantes; por lo tanto, la importancia de la región en este contexto implica un interés por parte de actores extrarregionales, si bien motivado en aras de la protección ambiental o de acceso a los recursos. Cuarto, el contexto de la división Norte-Sur en el sistema internacional resalta las asimetrías de poder que existen en el sistema internacional y reivindica los reclamos de la gobernanza ambiental crítica o posneoliberal frente a los actores extrarregionales. Quinto, la inclusión del medio ambiente en las agendas políticas ha ofrecido nuevos retos, pero también oportunidades, por ejemplo, respecto a la seguridad multidimensional y la seguridad ambiental, que pretenden abarcar la protección ambiental en campos de acción históricamente ajenos y que deben jugar un papel clave contra los actores ilegales que ocasionan daños ambientales en la Amazonia.

Respecto a las principales estructuras de gobernanza ambiental en Suramérica, se resalta que mientras todas mantienen un compromiso retórico con el medio ambiente, por lo general en términos de la gobernanza ambiental neoliberal y el desarrollo sostenible, la realidad es que no han sido capaces de responder a los problemas ambientales de la región, y que el modelo económico extractivista, la prioridad de la soberanía nacional y la continuación de las actividades ilegales superan en gran medida la retórica de la gobernanza ambiental. Estas estructuras han servido más como herramientas de política exterior para algunos de los países amazónicos que como mecanismos de una cooperación profunda, vertical y horizontal, según se esperaría de una gobernanza multinivel efectiva. Los mismos problemas se ven reflejados en los regímenes globales de gobernanza ambiental del cambio climático y la biodiversidad. De nuevo, existe una brecha significativa entre la retórica de la gobernanza ambiental y la realidad de las acciones de los Estados, amazónicos y extrarregionales, y los demás actores que siguen construyendo la gobernanza ambiental, tanto en sentido teórico como práctico.

Tomando en cuenta todo lo expuesto anteriormente, se plantean las siguientes recomendaciones para mejorar la gobernanza multinivel ambiental de la Amazonia, tanto de manera general a todo actor involucrado en este panorama, como también se dirigen algunas a actores específicos:

- Es necesario reconocer la naturaleza transfronteriza e incluso global de los problemas ambientales y diseñar en la Amazonia mecanismos de cooperación y coordinación, basados en la evidencia científica y capaces de responder a estas dinámicas.
- Las estructuras de gobernanza en Suramérica y la OTCA, dedicada a la Amazonia, deben ser más responsivas a estas dinámicas transnacionales a través de mecanismos institucionales más robustos, tanto frente a las causas como a los impactos de los problemas ambientales, incluyendo a los actores y las acciones ilegales.
- Frente a los actores ilegales, las FF. MM. de los países amazónicos están asumiendo nuevos roles en la gestión ambiental, y la dimensión ambiental debe tomar una posición central en sus procesos de planeación y acción. Es y será necesario fortalecer los mecanismos de cooperación entre las FF. MM. de la región para enfrentar los problemas de seguridad que también son, o resultan de, delitos ambientales.
- Los gobiernos de los países amazónicos deben mostrar un compromiso más fuerte con la resolución de los problemas ambientales y una gobernanza efectiva de sus motores, más allá de la retórica. Este compromiso

es importante frente a la severidad de los problemas de la región, pero también desde las dos corrientes de la gobernanza ambiental. Bajo una visión neoliberal y de desarrollo sostenible, los servicios ecológicos ofrecidos por el territorio y la posibilidad de los negocios verdes son significativos, y desde una visión posneoliberal, de "buen vivir", el patrimonio ambiental y cultural de este territorio hace necesaria su protección.

- Si siguen una visión de desarrollo sostenible, como ha sido característico de los países amazónicos y sus estructuras de gobernanza ambiental, los gobiernos y los actores del sector privado –nacionales o extrarregionales– deben reconocer que este implica un compromiso verdadero con las dimensiones ambientales y sociales y, por lo tanto, aceptar que en algunos casos es necesario restringir o negar ciertos proyectos de desarrollo económico.
- Los gobiernos de los países amazónicos deben garantizar mecanismos de participación efectivos para las comunidades más afectadas por los problemas ambientales y los otros actores involucrados, sin que prime un sector sobre los otros. La inclusión de las comunidades indígenas de la Amazonia, y de sus conocimientos e ideas respecto a las intervenciones humanas en este territorio, es importante para lograr una gobernanza ambiental posneoliberal o, por lo menos, capaz de responder a algunos de los problemas de la gobernanza neoliberal. Los mecanismos pueden responder a las asimetrías de poder en las relaciones entre los actores involucrados y deben ser garantizados por organismos del Estado o internacionales.
- A nivel internacional, los gobiernos de los países amazónicos deben cumplir con los requisitos de los regímenes de cambio climático y biodiversidad y reconocer que contar con una parte de este territorio es tanto un privilegio como una responsabilidad, pero que este hecho les otorga un estatus especial y una potencialidad en el escenario global de la gobernanza ambiental. El fortalecimiento institucional de la OTCA podría facilitar una acción más coordinada por parte de los países amazónicos en escenarios globales.
- Por último, para todo actor involucrado es menester asumir un enfoque teórico y práctico multidisciplinario, multisectorial y multinivel, para lograr una gobernanza ambiental capaz de afrontar los problemas ambientales y sociales graves de la Amazonia.

Referencias

ABC. (18 de septiembre de 2020). *Bolsonaro asegura que Brasil es "el país que más preserva el medioambiente".* Recuperado de: https://www.abc.es/sociedad/abci-bolsonaro-asegura-brasil-pais-mas-preserva-medioambiente-202009181405_noticia.html.

Baker, S. (2006). *Sustainable Development.* Nueva York: Routledge.

Cannon, J.C. (11 de septiembre de 2017). Se aproxima el "tsunami" de la sexta extinción masiva, pero es evitable. *Mongabay.* Recuperado de: https://es.mongabay.com/2017/09/se-aproxima-el-tsunami-de-la-sexta-extincion-masiva-pero-es-evitable/.

Carmona, D. L. (2016). *Gobernanza ambiental amazónica: política exterior brasileña y el relanzamiento de la OTCA.* Tesis de pregrado en Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá. Recuperado de: http://hdl.handle.net/10554/21261.

CEPAL (s.f.). *Amazonía posible y sostenible.* Recuperado de: https://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/folleto_amazonia_posible_y_sostenible.pdf.

Costa, C. (10 de febrero de 2020). Estas son las principales amenazas para el Amazonas en cada uno de los 9 países que comparten esta selva. *Semana Sostenible.* Recuperado de: https://sostenibilidad.semana.com/impacto/articulo/estas-son-las-principales-amenazas-para-el-amazonas-en-cada-uno-de-los-9-paises-que-comparten-esta-selva/48677.

De Castro, F., Hogenboom, B. y Baud, M. (2015). Gobernanza ambiental en América Latina en la encrucijada. Moviéndose entre múltiples imágenes, interacciones e instituciones. En F. de Castro, B. Hogenboom, y M. Baud (Eds.), *Gobernanza Ambiental en América Latina* (pp. 13-38). Buenos Aires: CLACSO.

De las Casas, C. A. (2019). El bioma amazónico y el Acuerdo de París: cooperación y gobernanza. *Revista de Estudios Brasileños,* 6(11), 155-167. DOI: http://dx.doi.org/10.14201/reb2019611155167.

García, A. (2012). *Geopolítica de la Amazonía: poder hacendal-patrimonial y acumulación capitalista.* La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional. Recuperado de: https://www.marxists.org/espanol/tematica/agro/bolivia/geopolitica_de_la_amazonia.pdf.

Greenfield, P. (15 de septiembre de 2020). World fails to meet a single target to stop destruction of nature – UN report. *The Guardian.* Recuperado de: https://www.theguardian.com/environment/2020/sep/15/every-global-target-to-stem-destruction-of-nature-by-2020-missed-un-report-aoe.

Harvey, F. (5 de octubre de 2020). Amazon near tipping point of switching from rainforest to savannah – study. *The Guardian.* Recuperado de: https://www.theguardian.com/environment/2020/oct/05/amazon-near-tipping-point-of-switching-from-rainforest-to-savannah-study.

Hogenboom, B., Baud, M., de Castro, F. y Walter, M. (2015). La gobernanza ambiental en América Latina. Mapeando miradas, dinámicas y experiencias. *Ecología Política,* 48, 14-17.

Lowe, L. A. (2020). La agenda ambiental de la política exterior colombiana: entre la retórica y la acción. En TBC (Eds.), *Una aproximación inicial a la política exterior del gobierno de Iván Duque.* Bogotá: TBC.

Marks, G., Hooghe, L. y Blank, K. (1996). European Integration from the 1980's: State-Centric v. Multi-Level Governance. *Journal of Common Market Studies,* 34(3), 341-378. DOI: https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1996.tb00577.x.

Montoya-Domínguez, E. y Rojas-Robles, R. (2016). Elementos sobre la gobernanza y la gobernanza ambiental. *Gestión y Ambiente,* 19(2), 302-317. DOI: http://dx.doi.org/10.15446/ga.v19n2.58768.

Pastrana, E., Betancourt, R. y Simmonds, O. (2014). Regionalización, regionalidad y gobernanza multinivel en Suramérica. En E. Pastrana Buelvas y H. Gehring (Eds.), *Suramérica en el escenario global: gobernanza multinivel y birregionalismo* (pp. 85-123). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, Fundación Konrad Adenauer y Universidad Santiago de Cali.

Pastrana Buelvas, E. y Lowe, L. A. (2019). Las Fuerzas Militares de Colombia en la cooperación internacional en materia de seguridad: desafíos y oportunidades en la consolidación del posconflicto. En E. Pastrana Buelvas y H. Gehring (Eds.), *Fuerzas Militares de Colombia: nuevos roles y desafíos nacionales e internacionales* (pp.19-60). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.

Pastrana Buelvas, E. y Velosa, E. (2020). *La crisis global del COVID-19:* ¿qué implicaciones tiene para el orden mundial liberal y el multilateralismo? Bogotá: Fundación Konrad Adenauer Colombia.

Semana. (25 de agosto de 2019). *Bolsonaro: una política ecocida*. Recuperado de: https://www.semana.com/mundo/articulo/bolsonaro-y-su-politica-no-ambiental-por-la-que-hoy-se-quema-el-amazonas/629188/.

Semana Sostenible. (11 de mayo de 2018). *El poder escondido de la Amazonia*. Recuperado de: https://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/el-poder-escondido-de-la-amazonia/40973.

Solano, M. y Molina, A. M. (2014). La gobernanza ambiental suramericana: retos y potencialidades. En E. Pastrana Buelvas y H. Gehring (Eds.), *Suramérica en el escenario global: gobernanza multinivel y birregionalismo* (pp. 269-298). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, Fundación Konrad Adenauer y Universidad Santiago de Cali.

Thimmayya, N. (2012). A pioneering statute in a hostile landscape: Brazil's Article 225 and its success in protecting biodiversity. *Brooklyn Journal of International Law,* 37(2), 713-749.

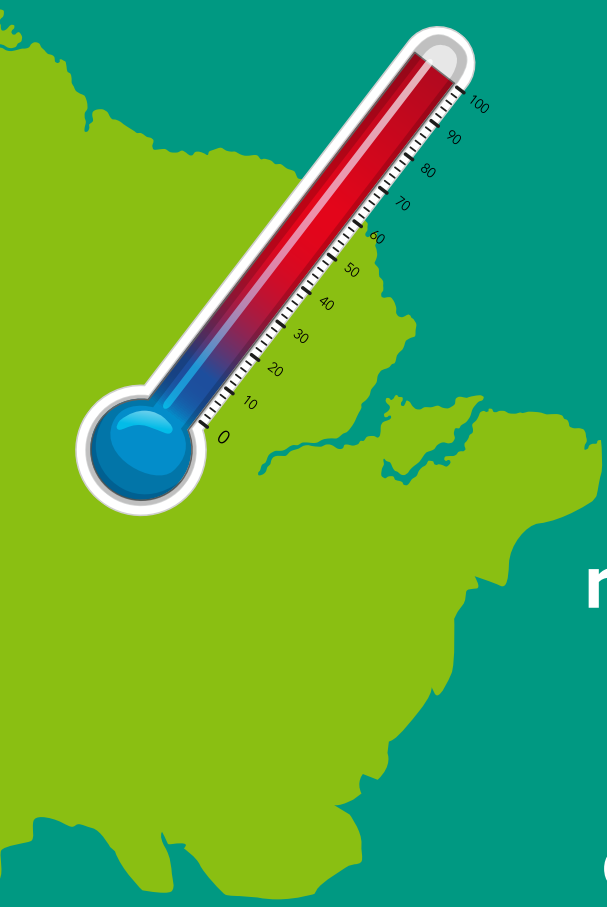
Veiga, J. P. C., Makishi, F., Zacareli, M. A. y Terada, T. A. H. (2016). Multilevel Governance and Sustainable Development: The Case of Biodiversity in the Amazon Rainforest. *Review of Social Sciences,* 1(3), 1-10. DOI: http://dx.doi.org/10.18533/rss.v1i3.2.

Vieira, M. A. (2013). Brazilian Foreign Policy in the Context of Global Climate Norms. *Foreign Policy Analysis,* 9(4), 369-386. DOI: https://doi.org/10.1111/j.1743-8594.2012.00191.x.

WWF. (5 de septiembre de 2017). *Amazonas: un patrimonio compartido*. Recuperado de: https://www.wwf.org.co/?uNewsID=310350.

WWF. (s.f.a). *La Amazonía: una región de récords*. Recuperado de: https://wwf.panda.org/es/dondetrabajamos/amazonia/sobre_la_amazonia/.

WWF. (s.f.b). *Vida silvestre: la vida abunda en la Amazonia*. Recuperado de: https://wwf.panda.org/es/dondetrabajamos/amazonia/sobre_la_amazonia/vida_silvestre/.



II

Escenarios globales y regionales de la gobernanza ambiental de la Amazonia

Los discursos del espacio amazónico

Lucila Reyes Sarmiento*

Desde el arribo de los europeos a América, la Amazonia ha sido objeto de diversos discursos que reflejan visiones, mitos e intereses. Al mito de El Dorado le siguieron otros, siempre buscando tesoros. La explotación de su gran biodiversidad no ha dejado de atraer aventureros, misioneros, colonos, grandes capitales y mineros, entre otros actores. En la modernidad, con el surgimiento de las sociedades científicas, las potencias de entonces emprendieron expediciones para conocer y explicar ese mundo desde su perspectiva, pero también para hacer inventario de sus recursos. En el siglo XX, el interés por ese territorio trascendió aún más con propuestas para internacionalizar la Amazonia, tal como lo hicieron Japón y la Unesco. Getulio Vargas, en 1940, pronunció el "Discurso del río Amazonas" y con él que se inició una nueva etapa marcada por la geopolítica y el desarrollismo por parte de Brasil. En ese contexto, en los años setenta del siglo pasado se firmó el Tratado de Cooperación Amazónica (TCA), que, junto a su enmienda, son los instrumentos jurídicos internacionales con los que cuenta la cuenca.

Introducción

El espacio amazónico atraviesa por una crisis de inmensas proporciones y graves consecuencias para la región y el planeta. Los problemas que le aquejan históricamente, como la deforestación y los focos de calor, se han

* Doctora en Investigación Transdisciplinar de la Universidad de Valladolid (España); magíster en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos de la Universidad Externado de Colombia - Universidad de París III; abogada de la Universidad Nacional de Colombia. Contacto: ireyessarmiento@yahoo.es.

incrementado en los últimos años de manera dramática y, actualmente, se suman otros como el narcotráfico, la minería y el cambio climático, lo cual pone en peligro su existencia como selva húmeda y a sus habitantes ancestrales que la han cuidado desde hace siglos.

La Amazonia se encuentra en peligro a causa del modelo económico desarrollista extractivista que convierte la selva húmeda en sabanas dedicadas a la agricultura y ganadería extensivas, a la minería y a otras actividades ambientalmente insostenibles. Los problemas no son nuevos, sino que se han acelerado debido a varias causas, entre ellas, las visiones de los Estados que la integran, cuyos discursos se caracterizan por su dualismo.

La Amazonia ha sido objeto de imaginarios, estudios e investigaciones de todo orden, pero a pesar de ello ha sido desconocida en su complejidad. Respecto de ese territorio, históricamente ha habido curiosidad, admiración, preocupación y, al mismo tiempo, abandono y codicia.

A pesar de su importancia por su papel en la regulación del clima del planeta, para los Estados que conforman la cuenca amazónica su territorio es estratégico, pero mantienen una ambigüedad sobre ella. La noción de Amazonia no es clara pues, en ocasiones, se confunde la cuenca amazónica con la selva húmeda amazónica, y se discute si se incluye en ella el piedemonte y desde dónde; algunos Estados de la cuenca no determinan con exactitud su extensión, pues no siempre coinciden las medidas biogeográficas que establecen las agencias técnicas con las jurídico-administrativas que contemplan las leyes; no existen inventarios oficiales que permitan conocer recursos como las tierras raras y estudios sobre acuíferos. Esto evidencia su desconocimiento.

El Tratado de Cooperación Amazónica (TCA), el Protocolo Adicional que creó la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) y los pronunciamientos oficiales de los Estados parte del tratado son los instrumentos jurídicos internacionales que involucran a los ocho Estados amazónicos.

Teóricos como Teun van Dijk han estudiado el discurso y han evidenciado cómo los grupos dominantes controlan el texto, el contexto y los imaginarios. El análisis crítico del discurso (ACD) es una tendencia contemporánea de análisis del lenguaje que busca describir y explicar los modos de reproducción del poder, incluido el Derecho. Este escrito busca exponer y confrontar los discursos sobre la Amazonia, desde que llegaron los europeos en el siglo XVI y cómo se manifiesta el poder. Se hace un breve análisis de discurso de dos *corpus* jurídicos con los que cuenta la Amazonia: el TCA y el Pacto de Leticia, este último firmado en 2019.

En este trabajo también se realizará un sucinto recuento de los discursos sobre la Amazonia a partir de la Colonia hasta la firma del TCA, sus antecedentes y contexto, con un breve análisis del tratado desde el análisis crítico del discurso, con base en información secundaria. En la segunda parte se expondrán los discursos políticos de los gobernantes de los Estados que integran la Amazonia en las últimas décadas y, finalmente, se realizará, a manera de epílogo, el análisis del *corpus* del Pacto de Leticia de 2019.

Los discursos soberanistas: de la Colonia a las repúblicas

Una vez llegaron los europeos a Suramérica, el territorio amazónico no fue objeto de grandes disputas entre Portugal y España, las dos potencias de entonces tuvieron distintos modelos de colonización. Se puede afirmar que para España no fue una prioridad esa región, pues no tuvo políticas de fronteras, pese a que fue un español quien primero divisó la desembocadura del río Amazonas en 1500. Posteriormente, otro español, Francisco de Orellana, recorrió el río hasta su desembocadura, pero sus informes y relatos no fueron considerados de importancia para la Corona española, como lo refiere Pineda Camacho (2013, p. 48). Sin embargo, Portugal sí tenía experiencias en territorios selváticos, contaba con una política que apoyaba la colonización de tipo comercial y por ello "controlaban las desembocaduras de los ríos y podían continuar hacia el interior sin dejar enemigos a la espalda" (Lucena Giraldo, 1993, p. 22).

Más adelante, el discurso de la Ilustración influyó en ambas cortes y avivó el interés por esos territoritos. Al respecto, Goulard (2011) plantea que "Así, a nombre de la 'civilización' promovida por las Luces, concepto vigente hasta hoy, el interés por este territorio del medio Amazonas debía ser mayor" (p. XIV). La indiferencia de España hacia la Amazonia cesó con las reformas borbónicas del siglo XVIII, que requerían un control efectivo del territorio en cabeza de la Corona. Por su parte, Portugal en ese siglo,

> Determinó la formación de otro concepto de frontera: la política. La transformación de la Amazonia en posesión territorial a través de la acción militar era la expresión de este concepto. A partir de esa nueva conceptualización, los portugueses emprendieron una gran ampliación de las fronteras territoriales a través de las conquistas militares, volviéndose comunes los conflictos armados con la población indígena de la región. (De Souza Torres, 2003, p. 213)

Ese cambio de visión de Portugal fue determinante en la historia de Brasil y de la Amazonia. A partir de ese momento la relación con Portugal se tornó tensa respecto a estos territorios. Por esa razón iniciaron negociaciones para determinar los límites que culminaron con la firma del Tratado de Madrid en 1750, que estipuló las áreas de influencia de cada reino, Amazonas para Portugal y La Plata para España, sin que ello resolviera el problema y, al contrario, generara la guerra Guaranítica, un conflicto directo entre 1761 y 1763, y la expulsión de los jesuitas. El fracaso se selló con el Tratado de El Pardo de 1761, que dejó sin efectos el Tratado de Madrid y, por tanto, volvió la indefinición fronteriza.

En 1777, España y Portugal firmaron el Tratado Preliminar de Límites de San Ildefonso, que, en esencia, revivió el contenido del Tratado de Madrid y mantuvo lo referente a los derechos de navegación, pero respecto a los límites no llegaron a un acuerdo.

> Esta delimitación teórica sobre más de 6.000 km fue aceptada durante 150 años por las cancillerías suramericanas, no sin segundas intenciones por supuesto [...]. Las mismas dificultades persistían para identificar los ríos, reconocer las zonas montañosas, localizar puntos con nombres imaginarios, establecer coordenadas exactas en ausencia de cartografía. Pero este tratado representaba un gran éxito diplomático para Portugal visto que justificaba también sus usurpaciones en territorio español. Finalmente, América del Sur encontraba su configuración geopolítica con las independencias de 1825. (Roux, 2001, p. 518)

El Tratado de San Ildefonso representa el fin de una etapa, que para algunos, como Goudart (Roux, 2001), constituyó el fin del periodo de la Conquista y va a ser determinante para la geopolítica de la región más adelante, a pesar de que uno de sus objetivos, establecer los límites entre los territorios de España y Portugal en esta parte de América, no se hubiera hecho realidad. Ese hecho sirvió a los intereses de Portugal y posteriormente a Brasil.

En el siglo XIX se hizo evidente la debilidad de España y Portugal frente a Inglaterra, y el descontento en sus colonias llevó a que se hicieran realidad los procesos independentistas. Los nuevos Estados heredaron las consecuencias de la indefinición de las fronteras de los Tratados de Madrid y San Ildefonso. Igualmente, en este periodo se hicieron evidentes las diferencias de los discursos de colonización de Portugal y España.

Una vez terminados los procesos de independencia, sobre la Amazonia ejercieron soberanía Brasil, la Gran Colombia, Perú, Bolivia y tres potencias

europeas: Inglaterra, Francia y Holanda. En 1831, con la disolución de la Gran Colombia, Venezuela y Ecuador serán nuevos actores internacionales con soberanía en la Amazonia.

Sobre la Amazonia se han librado conflictos territoriales, limítrofes, por recursos naturales, ideológicos y de influencia, de acuerdo con la clasificación que propuso Child (2019, p. 73). Sin embargo, los discursos de la soberanía y el nacionalismo esconden el verdadero interés relacionado con los recursos naturales.

En la región amazónica hubo diferendos limítrofes y algunos terminaron en guerras. La primera guerra entre la Gran Colombia y Perú (1825-1829) se libró por varios territorios, entre ellos la región amazónica de Maynas, rica en yacimientos auríferos. Bolivia perdió vastos territorios amazónicos en favor de Brasil: en 1867 cedió 150.000 km^2 y posteriormente, en la guerra del Acre (1899-1903), perdió 191.000 km^2. El territorio de Acre fue muy importante para la industria automotriz y durante la Primera Guerra Mundial por su producción de caucho, pero también había quina y minerales.

Perú y Colombia (1932-1933) sostuvieron una guerra en la región amazónica por el territorio ubicado entre los ríos Putumayo y Caquetá. El conflicto quedó resuelto de manera definitiva con el Protocolo de Río de Janeiro, que a su vez ratificó el Tratado Salomón-Lozano de 1922, que le reconocía soberanía a Colombia sobre esos territorios. Esa zona fue muy importante también para el negocio del caucho, que estuvo entre las causas de las diferencias entre ambos Estados. Fue una zona donde acaeció uno de los sucesos más dolorosos de comienzos del siglo XX, ampliamente documentado, relativo a la situación de los pueblos indígenas esclavizados en las caucharías de la Casa Arana.

Entre Perú y Ecuador existió un diferendo limítrofe desde los años cuarenta del siglo XX que dio lugar a la guerra del Cenepa, afluente del río Marañón, en 1995. En esa zona en los años setenta, los dos Estados hicieron exploraciones para establecer existencia de petróleo.

Actualmente subsisten diferendos limítrofes por algunas zonas de la Amazonia. El más complejo es entre Venezuela y Guyana por la región del Esequibo de 160.000 km^2, una zona muy rica en petróleo, y el que hay entre Guyana y Surinam, sobre la región conocida como el triángulo del Río Nuevo o la región de Tigri, de 15.600 km^2, que, al parecer, es una región rica en petróleo. También existen diferencias entre Brasil y Bolivia por la isla Suárez (Bolivia) o *ilha de* Guajará-Mirim (Brasil), en el río Mamoré.

Análisis crítico del Tratado de Cooperación Amazónica y los documentos oficiales

Antecedentes

Una vez descritos brevemente los conflictos por el territorio entre los Estados que conforman la Amazonia, es preciso exponer la posición de las potencias a finales del siglo XIX y principios del XX, una vez España y Portugal dejaron a América. Reino Unido, Francia y Holanda mantuvieron posesiones en las Guyanas, pero su interés, en plena Revolución Industrial, se centraba en el comercio. Estados Unidos y Japón, potencias en ascenso, por primera vez plantearon la internacionalización de la Amazonia. Sus discursos giraron alrededor de la necesidad de agilizar el comercio, pero también el discurso científico, que no era nuevo pues estuvo presente en las expediciones europeas del siglo XVIII. A mediados del siglo XIX, la Amazonia se insertó en la economía mundial capitalista. El modelo de explotación de la selva amazónica, hasta el presente, se caracteriza por la explotación de materias primas para su exportación, que por entonces fueron la quina y el caucho. La exportación de los recursos requería del barco a vapor, que fue introducido a mediados del siglo XIX. Al respecto, en 1866 Brasil aceptó la navegación internacional en el río Amazonas (Landau, 1981, pp. 1386-1387).

En 1850, Estados Unidos conformó la empresa "The Amazon Steam Navigation Company para facilitar la navegación norteamericana en el área [...]. En los inicios del siglo XX se alegaron 'imperativos científicos', como el desarrollo de tierras incultas, como fue el caso de Chatered Company" (Mattos Adherbel, 1991, p. 16). Por su parte, Japón propuso en los años treinta que la Amazonia acogiera "el excedente de población del mundo" (p. 16). La tercera propuesta la hizo la Unesco en la Conferencia de Iquitos, en el año de 1948, con la participación de Brasil, Perú, Ecuador, Colombia, Bolivia, Venezuela, Italia y Holanda, y consistió en crear el Instituto Internacional de Hilèia Amazónica como organismo perteneciente al sistema de Naciones Unidas, cuyos objetivos serían la investigación del entorno amazónico natural y social, así como la posibilidad de colonizarla. Sin embargo, a pesar de que al principio tuvo acogida tal propuesta, luego despertó desconfianza por parte de países como Brasil (Maio y Sá, 2000).

Después de las bonanzas del caucho, el territorio amazónico volvió ser marginal para los Estados. En el caso de Brasil, su preocupación se centró en la amenaza de la prosperidad de Argentina cuando el país austral construyó una red de vial que lo comunicó, desde entonces, con Chile y Perú, lo cual le facilitaría la salida al Pacífico, un objetivo que también buscaba Brasil

(Antiquera, 2006, p. 32). Esta preocupación geopolítica la expuso el general Mario Travassos en 1937, cuando instó a tener en cuenta la importancia geopolítica de la Amazonia y por tanto volcarse hacia ella.

> Considerando la repulsión geográfica entre las cuencas del Plata y del Amazonas, se puede apreciar lo que significa la política de comunicaciones del Plata como neutralización de la mala posición relativa del Plata, y como provecho a sacar de las insipiencias del Amazonas. (Travassos, 1938, p. 24)

La propuesta de Travassos estuvo acorde con la era de Getulio Vargas y el Estado Novo, caracterizado por el nacionalismo, el centralismo y la política de sustitución de importaciones. Vargas promovió la colonización de la Amazonia y la movilización de trabajadores para la extracción del caucho, tan indispensable en la Segunda Guerra Mundial (Secreto, 2007). Vargas pronunció el "Discurso del Río Amazonas" en 1940 en la ciudad de Manaos, en el que vislumbra la visión de Brasil sobre ese territorio.

> Y, así, obedeciendo la señal de confraternización, aquí nos encontramos con estas naciones hermanas para deliberar y sentar las bases de un acuerdo en el que se adapten a los intereses comunes y muestren, una vez más como ejemplo digno, el espíritu de solidaridad que preside las relaciones de los pueblos americanos, siempre dispuestos a la cooperación y el entendimiento pacífico. (Vargas, 1942, p. 259)

Contexto

Brasil jugó una política exterior pragmática desde los años treinta del siglo pasado debido a que buscaba cumplir los objetivos de industrialización y desarrollo, por tanto, Vargas sacó provecho de la polarización de entonces. "La equidistancia pragmática entre las potencias alimentaba la diplomacia amazónica, cuyo único fin era lograr el máximo de beneficios para el país" (Reyna, 15 de abril de 2020). Sin embargo, la condena a los ataques de Japón a Pearl Harbor distanció a Brasil de Alemania y lo alinearon con Estados Unidos.

En 1956 ascendió al poder Juscelino Kubitschek, quien, sin distanciarse de Estados Unidos, buscó autonomía y fortalecer los lazos con los países suramericanos con su propuesta Operación Panamericana, para ayudar a los países latinoamericanos y así acercarlos a Brasil. Esa iniciativa no tuvo acogida por parte de Estados Unidos, que la vio como un desafió. Finalmente, al terminar el mandato Kubitschek lo sucedieron dos mandatarios por corto

tiempo, hasta que llegó al poder João Goulart, cuyas propuestas –más radicales que las de Kubitschek– dieron lugar a un golpe militar en 1964. Inicialmente estos gobiernos se alinearon a favor de Estados Unidos.

La dictadura militar comenzó con Castello Branco, quien oficializó la doctrina geopolítica de los "círculos concéntricos", que significa que "América del Sur se constituye en una zona de influencia directa de Brasil, el "primer círculo" de su influencia" (Kucinski, 1978). Ello implicó que Brasil se viera y proyectara como potencia, por tanto adoptar un papel más activo en Suramérica y pasar de "la defensiva a la ofensiva; su problema deja de ser el posible enfrentamiento contra una coalición de sus vecinos hispanos para dar paso a reconocer su estatus como principal potencia latinoamericana" (Sánchez de Rojas Díaz, 2016, p. 21). Estos discursos militares, en principio, no aceptaban la idea de compartir la soberanía, sino al contrario, hacer actos de soberanía sobre el territorio incentivando la colonización y construyendo carreteras a través de la selva, como la Transamazónica, con una longitud aproximada de 4.000 km.

Los años sesenta y setenta se caracterizaron por la inestabilidad política y los constantes golpes militares en la mayoría de Estados latinoamericanos bajo la inspiración de la Doctrina de la Seguridad Nacional. Sin embargo, Venezuela había tomado un rumbo diferente desde la presidencia de Rómulo Betancourt (1959-1964), en defensa de la democracia a partir de dos pilares: "como instrumento de acción colectiva para aislar diplomáticamente a las dictaduras, y por la otra la política de solidaridad y apoyo activo a los países, pueblos y movimientos pro-democráticos" (Ávila Salcedo, 2014, p. 78). Fiel a esa doctrina, Venezuela no reconoció los golpistas de Argentina y rompió relaciones diplomáticas con los gobiernos de facto de Perú en 1962 y Brasil en 1964. Este hecho produjo una tensión, pues la frontera de Brasil y Venezuela es de 2.199 km^2 y se encuentra en territorio amazónico.

Otros actores suramericanos buscaban la integración, por ello, en 1969, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú suscribieron el Acuerdo de Cartagena o Pacto Andino. Su objetivo era:

> Promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social; acelerar su crecimiento y la generación de ocupación; facilitar su participación en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano. (Comunidad Andina de Naciones, 26 de junio de 2003, p. 1)

Venezuela se adhirió al Pacto cuatro años más tarde.

El presidente de Brasil Ernesto Geisel propuso un acuerdo amazónico en 1977 para buscar un acercamiento con otros países de la cuenca. Al respecto, es necesario comentar brevemente la política exterior de este mandatario para entender las razones de su propuesta. Su política exterior giró alrededor del principio del pragmatismo responsable y ecuménico. Como lo advierten Do Prado Mendonça y Miyamoto (2012), Geisel quiso mantener buenas relaciones con Estados Unidos, no obstante, hubo una serie de hechos que distanciaron los dos gobiernos, entre otros: el reconocimiento de Brasil a la República Popular China, la firma de un acuerdo comercial con la Unión Soviética, el acuerdo firmado con Alemania para el suministro de transferencia de tecnología nuclear que ocasionó la suspensión del suministro de uranio por parte de Estados Unidos y la adopción de una serie de medidas económicas contra Brasil. Ideológicamente, Brasil estuvo alineado con Estados Unidos, pero cuando Jimmy Carter llegó al poder, con una agenda clara de respeto de los derechos humanos, se produjeron más desencuentros (pp. 21-23).

En la visión de Geisel sobre la Amazonia hay inmersos varios discursos: hacia el interior de Brasil, fue un discurso indigenista, según el cual buscaban llevar el progreso a los indígenas a través de proyectos de desarrollo y una "política agresiva de integración" (Benítez Trinidad, 2019, p. 286). Hacia el exterior, la idea de la cooperación, pero no por solidaridad sino "con el propósito de proyectarse políticamente en la región, expandir el comercio de bienes de capital y de consumo, y garantizar el suministro de recursos energéticos" (Palomo Suárez, 2016, p. 31).

La negociación del tratado duró 18 meses y no fue fácil dada la desconfianza ya mencionada por parte de los demás países amazónicos. En ese contexto de diferencias sobre la democracia y de desconfianzas se firmó el Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) en julio de 1978. El objetivo de Brasil era mucho más ambicioso desde el punto de vista de la integración, pues en principio propuso una unión aduanera que, para entonces, chocaría con el naciente Grupo Andino. Landou (1981) expresó:

> En esencia, la meta de Brasil (asegurar un acuerdo internacional para el desarrollo concentrado de una infraestructura física de redes integradas de transporte y comunicaciones que unieran en última instancia el Atlántico y el Pacífico) fue sustituida por una simple estructura para el desarrollo coordinado de la Cuenca Amazónica mediante esfuerzos estrictamente nacionales y, tal es la esperanza, con una distribución equitativa de sus beneficios entre todos los participantes. (p. 1390)

Tal como quedó consignado, su objetivo es:

> Promover el desarrollo armónico de sus respectivos territorios amazónicos, de manera que esas acciones conjuntas produzcan resultados equitativos y mutuamente provechosos, así como para la preservación del medio ambiente y la conservación y utilización racional de los recursos naturales de sus territorios.

Veinte años más tarde, los países que conforman el TCA acordaron una enmienda y crearon la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), "dotada de personalidad jurídica y competente para celebrar acuerdos con las Partes Contratantes, con Estados no miembros y con otras organizaciones internacionales". Desde entonces no ha habido modificaciones al tratado ni a su enmienda.

Si bien el TCA requería de un organismo que pudiera hacer realidad su objetivo, hay muchos obstáculos que impiden que esa organización pueda liderar acciones que permitan detener el deterioro de ese territorio. Su estructura dependiente de decisiones de los ministerios de relaciones exteriores, la escasa voluntad política y la falta de sistemas de información, entre otros, impiden cumplir su cometido.

El análisis del contexto en que se firmó el TCA demuestra intenciones meramente geopolíticas, pero aun así podría ser un instrumento de gobernanza del territorio amazónico.

Análisis crítico del discurso (ACD) del texto del Tratado de Cooperación Amazónica

El TCA es un instrumento jurídico vinculante que se rige por las normas del derecho internacional. Las normas y, específicamente, los tratados son formas particulares de discurso. El TCA ha sido visto por muchos como la norma que puede ayudar a conservar el ecosistema amazónico y que sirve para su gobernanza. No obstante, desde la época en que se firmó algunos observaron con desconcierto que la forma como fue redactado no permitiría hacer realidad su objetivo. Landau (1981) encontró que el tratado tenía aspectos positivos, por ser un instrumento para el desarrollo, pero observó, en ese entonces, que estaba redactado de manera ambigua con el fin de "no eclipsar al Grupo Andino ni al SELA" (p. 1390).

Como lo dice Van Dijk (2017), el análisis crítico del discurso "es una perspectiva crítica que puede ser encontrada en todas las áreas de los estudios del discurso, incluyendo la gramática del discurso" (p. 204). Desde esta

perspectiva, en 2016 se analizó el *corpus* del TCA, su enmienda y los pronunciamientos de los jefes de Estados y ministros de Relaciones Exteriores de los Estados parte, y se llegó a varias conclusiones; una de ellas, sin ser la intención de ese trabajo, corroboró lo afirmado por Landau (1978) cuarenta años atrás (Reyes Sarmiento, 2016). Hay muchos hallazgos en ese trabajo, pero para efectos de este escrito se resaltan tres.

En primer lugar, el número de veces que cada Estado aparece en el TCA. Se evidencia que, en todos los documentos, Brasil es el país más citado junto con Amazonia. Los otros países tienen una escala en todos los documentos. Esto se puede deber al liderazgo de Brasil, ya que el 63,3% de la cuenca le pertenece, o porque Brasil dominó el texto y el contexto del discurso.

Tabla 1. Número de menciones por país en el TCA y demás pronunciamientos

	TCA y demás pronunciamientos	TCA
Amazonia	35	6
Brasil	35	6
Bolivia	27	2
Perú	27	2
Ecuador	25	2
Colombia	22	2
Surinam	21	2
Venezuela	21	2
Guyana	20	2

Fuente: datos arrojados por Wordstat. Creación propia.

En segundo lugar, la alta repetición del verbo “tratar”, que no es una categoría deóntica. En los términos del TCA y sus documentos, significa “intentar”, a diferencia del lema “deber”, que significa “obligatorio”.

Tabla 2. Número de veces del verbo “tratar” en contraposición con el verbo deóntico “deber”

Tratar	163
Deber	74

Fuente: creación propia. Datos arrojados por Wordstat. Tomado de Reyes Sarmiento (2016).

Hassemer (1991, p. 24) mostró cómo algunas normas jurídicas tienen un carácter simbólico, que aparentemente tienen objetivos loables pero de antemano se sabe que no serán efectivas y García Villegas (2016), al caracterizar la eficacia social del derecho en América Latina, señala una práctica generalizada en estos países que consiste en "el uso simbólico de los discursos legales" (p. 31) y "no a la obtención de resultados" (p. 42). Ello explica el uso reiterativo del verbo "tratar" en el TCA y en las declaraciones de los jefes de Estado y ministros de Relaciones Exteriores que tendría tal carácter.

El objetivo del TCA, como se mencionó, es el desarrollo armónico de los territorios amazónicos, pero, en el mismo objetivo, plantea la preservación ambiental y el uso racional de los recursos naturales. Al respecto, se observa que en el TCA, el adjetivo "económico" se destaca más frente a los lemas "conservación", "ambiente", "aprovechamiento" y "protección".

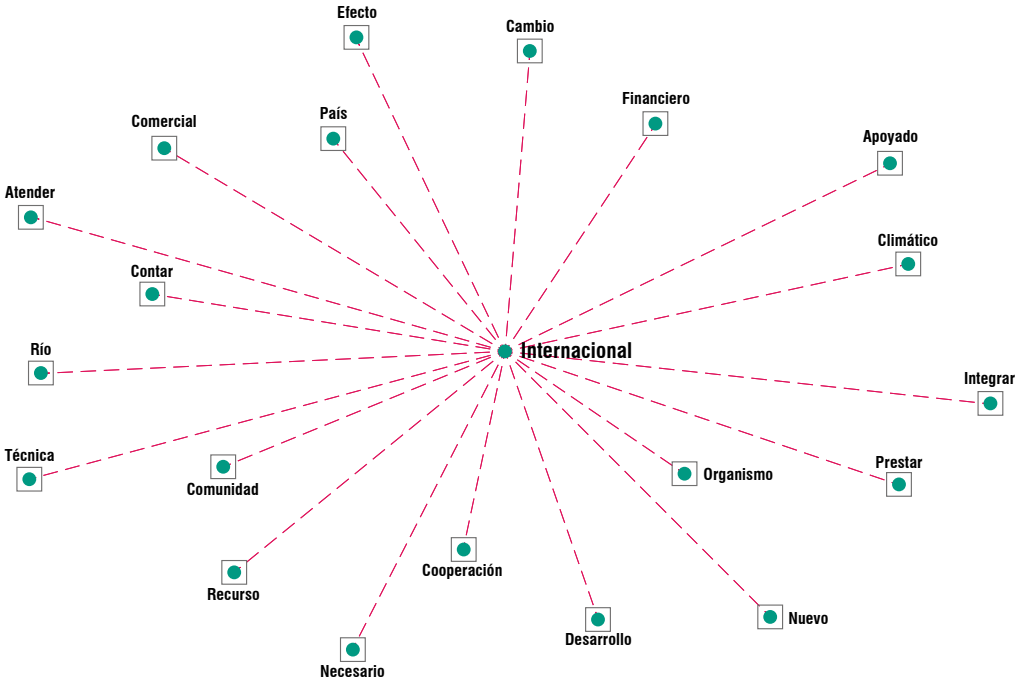
Tabla 3. Número de veces que aparecen los lemas "ambiente", "económico", "conservación", "protección" y "aprovechamiento"

Económico	6
Conservación	4
Ambiente	3
Aprovechamiento	2
Protección	1

Fuente: elaboración propia, con base en el TCA. Conteo manual.

Por tratarse de un pacto entre Estados, el lema "internacional" es medular en el *corpus* del TCA. Los datos que arrojó el T-Lab 7.3 permitieron hacer un mapa en el que se relacionan los adjetivos "comercial", "financiero" y "técnico", entre otros. De las veinte asociaciones con el lema "internacional", solo dos palabras representan categorías ambientales: "climático" y "río".

Figura 1. Mapa de asociaciones de la palabra "internacional"



Fuente: Reyes Sarmiento (2016). Datos de T-Lab 7.3.

El neoextractivismo en la Amazonia

La cuenca amazónica se encuentra amenazada por la minería, la agroindustria, la explotación de petróleo, las hidroeléctricas, los focos de calor y el narcotráfico. Esas actividades generan grandes impactos ambientales, como la deforestación, la contaminación de las fuentes hídricas, la degradación de los suelos y la afectación de sus habitantes ancestrales.

Como afirma Eduardo Gudynas (2017), "En toda América Latina, los debates sobre cuestiones ambientales conducen a los llamados 'extractivismos', como la megaminería a cielo abierto, las perforaciones petroleras o los monocultivos intensivos" (p. 110). El hoy denominado "extractivismo" no es más que la forma como se insertaron a la economía mundial los territorios de América, África y Asia a partir del siglo XV. La América hispana fue un depósito de metales preciosos, fundamental para la acumulación del capital. "El 80% del oro y de la plata que circulaba en Europa a comienzos del siglo XVII provenía de América" (Díaz Arenas, 1998, p. 36). El mito de El Dorado está

relacionado con la búsqueda de esos metales y fue la razón de las expediciones, de la que la Amazonia no fue ajena. Posteriormente, durante la Revolución Industrial, no solamente se extrajeron metales sino caucho, que fue otro objeto de explotación y esclavitud. Se puede afirmar que desde el periodo mercantilista en la división internacional del trabajo estos países quedaron condenados a ser exportadores de materias primas. La esencia del modelo extractivista es la misma actualmente. Sin embargo, el extractivismo actual se diferencia en que el centro de la acumulación del capital se concentra en Asia, particularmente en China.

Como se puede apreciar en la tabla 4, el principal producto de exportación de cada país de la cuenca amazónica es primario. De acuerdo con los datos de la Cepal y el Banco Mundial, los diez primeros productos de exportación de esos países son igualmente productos primarios, excepto Brasil y Colombia, que tienen dentro de sus diez principales productos de exportación otros renglones pequeños, comparados con los productos primarios. Brasil exporta barcos para misiones especiales (barcos-faros y dragas, entre otros) y vehículos automotores para pasajeros (excepto los autobuses), con un 2,4% y 2,2%, respectivamente. En el caso de Colombia exporta vehículos automotores para pasajeros (excepto los autobuses) con 1,1%, los demás renglones son productos de la tierra, con bajos valores agregados (Cepal, 3 de septiembre de 2020).

Tabla 4. Principal producto de exportación de los países de la cuenca amazónica

País	Producto de exportación	Año	Participación en las exportaciones
Bolivia	Gas natural	2018	38,3%
Brasil	Soya	2018	14,0%
Colombia	Petróleo crudo	2018	34,0%
Ecuador	Petróleo crudo	2018	36,6%
Guyana	Oro	2018	ND
Perú	Mineral y concentrados de cobre	2018	31,8%
Venezuela	Petróleo crudo	2013	85,1%
Surinam	Oro	2018	ND

Fuente: elaboración propia con base en Cepal (3 de septiembre de 2020). La información de Guyana se tomó de https://wits.worldbank.org/countrysnapshot/es/GUY/textview y la de Surinam de https://wits.worldbank.org/countrysnapshot/es/SUR/textview.

Los países de la cuenca amazónica comparten biozonas diversas. Hay una interrelación entre los ecosistemas andinos y amazónicos, y a su vez, la Amazonia está conectada con la cuenca del Orinoco. Por ello, el modelo extractivista actual tiene efectos devastadores en la naturaleza y en las sociedades. Actividades mineras y agrícolas a gran escala en los Andes pueden afectar los ríos amazónicos, un pozo petrolero ubicado en la cuenca del Orinoco puede contaminar ríos amazónicos y la deforestación en los Andes y en el piedemonte necesariamente afecta la Amazonia.

Bolivia, históricamente, ha sido un país cuya economía ha girado alrededor de los minerales. En las últimas décadas ha gozado del *boom* gasífero, cuyos países receptores son Brasil y Argentina. La polémica con relación a los hidrocarburos ha sido intensa en la medida en que se han otorgado concesiones en reservas naturales, sin tener en cuenta a las poblaciones.

Brasil es el segundo productor de soya en el mundo y se espera que en 2026 supere a Estados Unidos. El crecimiento de su producción ha sido a costa de la ampliación de la frontera agrícola en la Amazonia, y el principal destinatario de esa producción es China (Boanada Fuchs, 2020).

En materia petrolera, "cerca del 50% del total de la actividad exploratoria en Colombia se desarrolla en la región Orinoco-Amazónica" (Trujillo Q., Losada y Rodríguez, 2017, p. 212). De acuerdo con cifras del Ministerio de Minas y Energía (30 de abril de 2020), el departamento del Meta aporta un 46% de las reservas probadas del país (936,8 Mbls), seguido por Casanare, con el 20% (413 Mbls).

Ecuador es miembro de la Opep. Desde mediados del siglo pasado comenzó la explotación de petróleo en la Amazonia ecuatoriana, cuyos impactos ambientales y sociales se presentan durante todo el proceso, desde la deforestación hasta la contaminación hídrica y la afectación a las comunidades. Ha habido en esa región varios derrames de petróleo; el último muy grave se registró en abril de 2020, cuando 15.000 barriles afectaron los ríos Napo y Coca (Pontes, 30 de abril de 2020). En Ecuador se ha ampliado la frontera petrolera en la región amazónica, alrededor del 68% de la Amazonia ecuatoriana, que cubre 12 millones de hectáreas, está en concesión para la industria petrolera (Pontes, 30 de abril de 2020), y se han afectado comunidades indígenas, sus territorios y áreas protegidas como el Parque Nacional Yasuní (López A., 2013).

Si bien, en casos como el peruano, el mineral y los concentrados del cobre no se explotan directamente en la Amazonia, pues las minas se encuentran en la zona andina, es allí donde se localizan afluentes que llegan al

Amazonas. Por ejemplo, el río Apurímac es un afluente importante de la cuenca y lleva en sus aguas contaminación producto de "los pasivos ambientales de minas o yacimientos mineros", entre otros (Cossío Herrera, 2015). En este caso, el mayor destinatario del cobre peruano es China, seguido por Estados Unidos (Del Águila, Martínez y Regalado, 2017, p. 30).

El caso de Venezuela es dramático, pues su dependencia del petróleo, si bien le permitió su inserción económica en el mundo y vivir por mucho tiempo de la renta petrolera, el modelo extractivista hizo crisis y es una de las causas del colapso actual. En 2019 sus exportaciones cayeron el 49,6%, respecto a 2018 (Datosmacro.com, 2020).

Con respecto a Guyana y Surinam se tienen informaciones fragmentarias. De acuerdo con los datos que arrojan las agencias internacionales, Surinam exporta oro, maderas, albaricoque y arroz, mientras que Guyana exporta oro, minerales de aluminio, arroz y azúcar. Actualmente existe en Guyana una expectativa respecto al petróleo por el hallazgo de pozos a 193 km de la costa, "el mayor hallazgo del lustro en aguas profundas a nivel mundial y una de las más valiosas adiciones de producción de petróleo convencional" (Universidad de Navarra, 11 de febrero de 2019).

Los discursos políticos extractivistas sobre la Amazonia

A finales de los años noventa se presentó un cambio político en la mayoría de países suramericanos con la llegada al poder de movimientos políticos alternativos. Ese periodo ha sido denominado de diversas formas, de acuerdo con la óptica que se le mire: "cambio de época", "etapa posneoliberal", "giro a la izquierda", "progresismo", "populismo" y "nacionalismos populares" (Merino y Stoesse, 2020). Esa ola empezó a debilitarse a partir de 2015.

Este apartado no busca analizar los resultados sociales y políticos de tales gobiernos, sino demostrar que los discursos de esos movimientos alternativos en el poder no variaron el modelo extractivista, incluso lo intensificaron, con un precio alto para el medio ambiente y particularmente para la Amazonia; por tanto, no bajó la presión sobre la cuenca. El modelo fue adoptado por todos los países amazónicos. Según datos tomados de Global Forest Watch (2020), en el año 2019, de los 10 países con mayor pérdida de bosques primarios en el mundo, cuatro forman parte de la cuenca amazónica: Brasil, Bolivia, Colombia y Perú.

Tanto los gobiernos de derecha como los progresistas han justificado el extractivismo como la única forma que tienen los pueblos de elevar su nivel de vida y de sacar a un buen número de personas del estado de pobreza

absoluta, y en algunos países fue así. No obstante, frente a las protestas de los movimientos sociales que defienden los territorios, esgrimen justificaciones jurídicas para minimizar los impactos con la anuencia de las entidades gubernamentales encargadas del licenciamiento. Como lo dice el informe sobre abusos de poder y extractivismo en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, también coadyuvan discursos en los que se niega o desconoce la gravedad de los impactos ambientales, se busca responsabilizar a otros actores o se toma la información de los empresarios como cierta, sin constarla y se estigmatiza a los defensores del territorio (Comisión Ecuménica de Derechos Humanos, 2020).

La muerte y desaparición de defensores ambientales y del territorio en cuatro de los siete países que conforman la cuenca amazónica es alto. En 2019, Colombia ocupó el primer lugar en el mundo con 64 personas asesinadas por esta causa, y le siguen en esta región Brasil con 24, Venezuela con 8 y Perú con 1, según Global Witness (20 de julio de 2020).

Evo Morales ascendió al poder en Bolivia en 2006 y gobernó hasta 2019. En los primeros años de su mandato, bajo su liderazgo y con el apoyo popular, se reformó la Constitución, y en 2009 se expidió la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia, en la que se puede leer el discurso del presidente y su movimiento. En el Preámbulo se refiere al territorio de manera poética como “Nuestra amazonia, nuestro chaco, nuestro altiplano y nuestros llanos y valles se cubrieron de verdores y flores”. El Título II trata lo relacionado con el medio ambiente, los recursos naturales, la tierra y el territorio, y allí mismo, el capítulo VIII está dedicado a la Amazonia. En esos apartes la Constitución hace énfasis en el carácter estratégico de los recursos naturales de la Amazonia.

Tabla 5. Número de veces que aparecen los lemas “recursos naturales”, “medio ambiente”, “estratégico” y “Amazonia” en la Constitución de Bolivia

Recursos naturales	56
Medio ambiente	34
Estratégico	16
Amazonia	10

Fuente: creación propia, con base en la Constitución de Bolivia. Conteo manual.

Los cuestionamientos a este modelo tuvieron respuesta por parte del presidente y su vicepresidente, quienes adujeron que buscaban redistribuir el

ingreso y que era difícil separarse de tal modelo, y por el contrario, defendieron el modelo tal como quedó explícito en el libro de Álvaro García Linera (2012). Es indudable que Morales logró bajar la pobreza, "la tasa de pobreza ha caído por debajo del 35% (estaba por debajo del 60% en 2006) y la tasa de pobreza extrema es del 15,2% (estaba por debajo del 37,7% en 2006)" (Arauz, Weisbrot, Bunker y Johnston, octubre de 2019, p. 1). Sin embargo, frente a la naturaleza, se intensificó la explotación de la tierra y el avance de la frontera agrícola en la Amazonia boliviana. "En 2010, Bolivia contaba con 62,7 Mha de cubierta arbórea que se extendía sobre el 58% de su terreno. En 2019, perdió 852 kha de cubierta arbórea, equivalente a 186 Mt de emisiones de CO_2" (Global Forest Watch, 2020). Paradójicamente, las concesiones sobre tierras de la Media Luna boliviana y los incendios forestales de 2019 fueron algunos de los argumentos que utilizaron los opositores –también extractivistas–, para dar fin al mandato de Evo Morales de manera cruenta.

Con Luiz Inácio Lula da Silva comenzó la ola progresista en Brasil, quien gobernó hasta 2011 y fue sucedió por Dilma Rousseff, del mismo partido político. El discurso de esos mandatarios se centró en aspectos sociales y económicos. En 2008, el gobierno de Brasil presentó la Estrategia Nacional de Defensa de Brasil en el Siglo XXI y la visión sobre la Amazonia se lee en el Libro Blanco de Defensa de Brasil. Ambos documentos se centran en la importancia geoestratégica de la región.

> La mayor parcela de extensión amazónica pertenece a Brasil, alrededor del 70%. Brasil afirma su incondicional soberanía sobre la Amazonia brasileña, que tiene más de 4 millones de km^2, alberga reservas minerales de distintos órdenes y la mayor biodiversidad del planeta. La cooperación de Brasil con los demás países que tienen territorio en la Pan-Amazonia es esencial para la preservación de esas riquezas naturales. (Resdal, 2012, p. 19)

Esta visión geopolítica no cambia en lo fundamental la de los gobiernos militares (Vitelli, 2015). En foros internacionales, tanto Lula da Silva como Dilma Rousseff se mostraban interesados en liderar acciones, por ejemplo, frente al cambio climático, pero su respuesta hacia el interior fue tímida y contradictoria. Rousseff vetó parcialmente el Código Forestal aprobado por el Congreso de Brasil bajo "el impulso del poderoso lobby de productores rurales" (Lissardy, 25 de mayo de 2012).

Los resultados para Brasil en materia ambiental no son alentadores, pues ha aumentado la frontera agrícola, ganadera y minera para el cultivo

de soya y la ganadería. “En el 2010, Brasil contaba con 104 Mha de bosque natural, que se extendía sobre el 84% de su extensión territorial. En 2019, perdió 689 kha de bosque natural, lo que equivale a 306 Mt de CO_2 de emisiones” (Global Forest Watch, 2020). De acuerdo con esta base de datos, entre 2001 y 2019, de las once regiones responsables del 15% de toda la pérdida de cobertura arbórea, la mayor parte pertenecen a la cuenca amazónica. Según Amnistía Internacional (26 de noviembre de 2019):

> Desde 1988 hasta 2014 se calcula que el 63% de la zona deforestada en la Amazonia se ha convertido en pastos para ganado [...]. Brasil es el mayor exportador mundial de carne de vacuno, y sus principales mercados (en lo que se refiere a volumen en 2018) son Hong Kong, China, Egipto, la Unión Europea y Chile.

Sin embargo, después de la destitución de Dilma Rousseff y la llegada al poder de Temer y Jair Bolsonaro, la situación ha empeorado. Tal como lo afirma Juan Doblas, citado por la periodista Yvette Sierra Praeli, en *Mongabay* (7 de diciembre de 2018), Temer “colocó en su gabinete a ministros que eran parte de la bancada ruralista y representan los intereses de la industria agropecuaria”. El presidente actual, Jair Bolsonaro, más radical hacia la extrema derecha política, expresa su desprecio hacia los temas ambientales y por ello se ha enfocado a la desregularización ambiental y al desmonte de la institucionalidad ambiental; por ejemplo, según fue publicado en *The New York Times*, redujo el 24% el presupuesto del Ministerio de Ambiente (Casado y Londoño, 29 de julio de 2019).

De acuerdo con un informe de *National Geographic* de mayo de 2020, Brasil

> Ostenta la segunda tasa más alta de deforestación de la última década: la Amazonia perdió 649 kilómetros cuadrados de selva nativa, según el Sistema de Alerta de Deforestación del Instituto del Hombre y el Medio Ambiente de la Amazonia (Imazon). (Crespo Garay, 24 de junio de 2020)

El Imazon indica en su último boletín que la deforestación en la Amazonia Legal totalizó:

> 283 kilómetros cuadrados en julio de 2020, lo que representa un aumento del 110% con respecto a julio de 2019, cuando la degradación detectada fue de 135 kilómetros cuadrados. En julio de 2020, se detectó degradación en Mato Grosso (78%), Pará (10%), Amazonas (5%), Roraima (5%) y Acre (2%). (Imazon, julio de 2020, p. 1)

Colombia no ha tenido cambios en el sistema político de gobierno hacia el progresismo. Los discursos oficiales en los últimos años han sido claramente extractivistas. En el primer gobierno de Uribe Vélez, su Plan de Desarrollo denominado "Hacia un Estado Comunitario", tenía como uno de sus ejes el "Impulso a la exploración y explotación de hidrocarburos y minería" (Departamento Nacional de Planeación, 2003). Su segundo mandato reforzó estas políticas. De acuerdo con el informe presentado por Centro Europa-Tercer Mundo y el International Association of Democratic Lawyers (IADL) al Consejo de Derechos Humanos de la ONU, "en los gobiernos de César Gaviria, Ernesto Samper y Andrés Pastrana (1990-2002) se concedieron 1.889 títulos mineros para 165.000 hectáreas, mientras en los ocho años de gobierno de Álvaro Uribe (2002-2010) se concedieron 7.869 títulos mineros para 4.283.000 hectáreas" (2014, p. 2). En el primer periodo del presidente Juan Manuel Santos propuso las llamadas "locomotoras" para el crecimiento y la generación de empleo, dentro de estas estaba la locomotora minera (Departamento Nacional de Planeación, 2011). El presidente Iván Duque, en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, propuso en el Pacto por los recursos minero energéticos "Aumentar la producción de: oro proveniente de títulos mineros a 27 toneladas, carbón a 98 millones de toneladas, así como consolidar el sector minero energético como palanca del desarrollo de territorios sostenible, enfrentar la explotación ilícita de minerales" (Departamento Nacional de Planeación, s.f., pp. 141-142). El plan propone una minería sostenible y combatir la explotación ilícita.

La Amazonia colombiana está amenazada por la minería, la deforestación y el narcotráfico. De acuerdo con el Instituto de Investigaciones Amazónicas Sinchi: "en mayo de 2018 el número de títulos mineros reportados en la región amazónica colombiana fue de 188, con una superficie de 122,571.49 hectáreas" (Salazar *et al*., abril de 2019, p. 73). Ese estudio también indica que muchos títulos mineros (legales) y solicitudes mineras "están en áreas de protección especial como parques naturales, resguardos indígenas y reservas forestales" (p. 86).

La deforestación en Colombia ha aumentado aún más después de 2015 "con una pérdida en 2018 de más de 2,5 veces el promedio histórico entre 2001 y 2015". De acuerdo con esa entidad, "de 2001 a 2019, Colombia perdió 4,34 Mha de cobertura arbórea, lo que equivale a una disminución del 5,3% de la cobertura arbórea desde 2000" (Goblal Forest Watch, 2020). Se observa un incremento sobre todo en el piedemonte amazónico "entre los parques nacionales Tinigua, La Macarena y Chiribiquete; el sector occidental de la zona de expansión del parque Chiribiquete; y el

segmento noroeste de la Reserva Natural Nacional Nukak" (Harris, Munroe, Goldman y Slay, 2020).

Después de la firma de los Acuerdos de Paz, la deforestación y el ingreso de nuevos actores a la Amazonia colombiana se ha incrementado. Según la Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible (2020), hay zonas amazónicas en Colombia "con condiciones de gobernabilidad baja, con presencia de actores armados y dificultades y/o amenazas para la presencia de programas o instituciones ambientales". En ese reporte, esta entidad también da cuenta de que "más de 690.000 cabezas de ganado ha aumentado el hato ganadero en los últimos 4 años, en los municipios más afectados por deforestación alrededor de Chiribiquete, donde 290.000 ha [...] han sido tumbadas".

Rafael Correa inició una época de cambio en el Ecuador. Como en el caso de Bolivia, logró consagrar los derechos de la naturaleza en la Constitución Política, en su artículo 250, establece que:

> El territorio de las provincias amazónicas forma parte de un ecosistema necesario para el equilibrio ambiental del planeta. Este territorio constituirá una circunscripción territorial especial para la que existirá una planificación integral recogida en una ley que incluirá aspectos sociales, económicos, ambientales y culturales, con un ordenamiento territorial que garantice la conservación y protección de sus ecosistemas y el principio del *sumak kawsay.* (WIPO, 2008, p. 124)

Ecuador fue el primer país que estableció en su Constitución que la naturaleza es sujeto de derechos. Ese discurso ambientalista sintetizó el anhelo de los constituyentes y representó el discurso del presidente de entonces. Sin embargo, durante ese periodo hubo tensiones con sectores ambientalistas por la propuesta Yasuní ITT para explotar petróleo en un sector del Parque Nacional de Yasuní, que forma parte de la cuenca amazónica y en el que habitan comunidades indígenas en aislamiento voluntario. Mediante una consulta popular en 2018, los ecuatorianos votaron por limitar la explotación de petróleo en ese parque a 300 hectáreas; pese a ello, actualmente la reserva continúa amenazada por proyectos viales y la deforestación que impone la industria petrolera.

Como en otros países de la cuenca, Ecuador ha perdido bosque primario aceleradamente:

> [La deforestación] promedio en el período 2008-2014 sería de 47.497 hectáreas de bosque mientras que entre 2014-2016 se registraría un aumento a 61.112 hectáreas por año. El principal factor que explica la

> estadística antes referida es la expansión de la frontera agrícola. (Duffau, 2020, p. 154)

Guyana es un país rico en minerales y cuenta con yacimientos de diamantes, oro cobre, bauxita, manganeso y lantánido (Canterbury, 2013). Igualmente son apetecidas sus maderas. Las amenazas a su territorio se encuentran en sus fronteras debido al ingreso de grupos que buscan explotar la minería ilegalmente. En 2019, cuando la ONU presentó al presidente actual David Granger el documento denominado "Estrategia de desarrollo del Estado verde: Visión 2040", él expuso los desafíos que enfrenta su país, que sufre las consecuencias de las sequias e inundaciones, del fenómeno de El Niño y de la contaminación de las industrias. Al respecto dijo: "tenemos la intención de convertirnos en un 'Estado verde', y espero que otros países del Caribe sigan el liderazgo de Guyana en el cumplimiento de esta estrategia" (ONU Programa para el Medio Ambiente, 30 de mayo de 2019). No obstante, su discurso ambientalista y la presión mundial por minerales es fuerte. Los discursos poscoloniales de los gobernantes de turno, hasta la presente, han sido extractivistas, con la diferencia que los primeros nacionalizaron los recursos y los actuales buscan inversión privada, como lo afirma Canterbury (2013, p. 147). "En 2010, Guyana contaba con 19,1 Mha de cubierta arbórea que se extendía sobre el 91% de su terreno. En 2019, perdió 22,3 kha de cubierta arbórea" (Global Forest Watch, 2020).

Perú, como Colombia, no ha tenido gobiernos progresistas o de izquierda. Desde el gobierno Fujimori, los presidentes de turno "han implementado una política resueltamente favorable a la gran inversión minera" (Vélez-Torres y Ruiz-Torres, 2015, p. 7). Según estos investigadores, "a principios de 1990 las concesiones mineras en Perú ocupaban 2,3 millones de hectáreas, actualmente bordean los 26 millones de hectáreas" (p. 9), con la diferencia de que anteriormente la minería se explotaba en los Andes y actualmente se ha desplazado hacia otras zonas, como la Amazonia (p. 10).

El presidente Toledo redujo los derechos de importación pagados sobre aquellos bienes de capital que se iban a utilizar en la exploración y la producción de ciertos minerales como el petróleo y el gas en la región amazónica, y una ley que eliminó el impuesto a las ventas del 18% sobre bienes de capital y servicios para la exploración de minerales. Los presidentes García, Humala, Kuczynski y Vizcarra no han modificado el modelo, e incluso lo han acentuado (Lust, 2020, p. 72). Sin embargo, en los discursos oficiales mencionan la necesidad de cuidar el ambiente, como lo manifestó el presidente Vizcarra en Nueva York en 2018, en la Semana del Clima: "Tenemos

la obligación moral de proteger nuestro planeta para las próximas generaciones y garantizar a nuestros ciudadanos el derecho a un medio ambiente sano. Esta es una convicción personal y una política de Estado" (Presidencia de la República de Perú, 24 de septiembre de 2018). En esa reunión, el jefe de Estado peruano se comprometió a reducir "el 20% de gases de efecto invernadero proyectadas para 2030 y un 10% adicional en la medida que se pueda acceder al financiamiento internacional" (Presidencia de la República de Perú, 24 de septiembre de 2018).

Un informe de 2018 de *Mongabay* estableció que "las imágenes muestran cómo ha avanzado la deforestación en por lo menos cinco sectores de la selva peruana por causa de la minería ilegal de oro y las actividades agropecuarias" (Sierra Praeli, 4 de marzo de 2019). La actividad aurífera causa grandes desastres porque contamina las aguas con mercurio. Estas actividades y las concesiones forestales amenazan zonas de reserva como la Reserva Nacional Tambopata y el Parque Nacional Bahuaja Sonene, en sectores cercanos a las fronteras con Bolivia y Brasil. De acuerdo con Global Forest Watch (2020), en 2010 Perú "contaba con 78,7 Mha de bosque natural, que se extendía sobre el 61% de su extensión territorial. En 2019, perdió 231 kha de bosque natural, lo que equivale a 111 Mt de CO_2 de emisiones".

Epílogo: el discurso del Pacto de Leticia de 2019

En septiembre de 2019, como respuesta a la crisis generada por los numerosos incendios forestales en la cuenca y por iniciativa de los presidentes de Colombia y Perú, se reunieron en Leticia, capital del departamento del Amazonas de Colombia, los gobiernos de los países que integran la cuenca, excepto Venezuela, que no fue invitada. El análisis del discurso del *corpus* del pacto permite encontrar muchas similitudes con el TCA, firmado 41 años atrás. El Pacto de Leticia sigue la línea del TCA en el sentido de hacer énfasis en el discurso desarrollista, como lo refleja el conteo de frecuencias, en el que la palabra desarrollo se menciona 15 veces, frente a incendio y fuego, con tres y dos citas, respectivamente.

Tabla 6. Frecuencias más altas en el corpus del Pacto de Leticia

Palabra	Longitud	Conteo
Desarrollo	10	15
Sostenible	10	14
Amazonia	8	13
República	9	12

Palabra	Longitud	Conteo
Conservación	12	10
Países	6	9
Incluyendo	10	8
Nacionales	10	7
Amazónicos	10	6
Biodiversidad	13	6
Amazónica	9	5
Cooperación	11	5
Esfuerzos	9	5
Fortalecer	10	5
Mecanismos	10	5

Fuente: elaboración propia con base en el Pacto de Leticia. Datos arrojados por Nvivo Plus 12.

El mapa de asociaciones de palabras permite observar en un texto los términos que más interesan en un discurso (figura 2). En el centro se encuentran las palabras más citadas, en la medida en que se alejan del centro hacia la periferia disminuyen su tamaño y su importancia en el texto, lo cual permite formular hipótesis.

Figura 2. Mapa de asociaciones de palabras en el análisis del Pacto de Leticia

Fuente: elaboración propia. Datos que arroja Nvivo Plus 12.

Un rápido análisis cualitativo del *corpus* del Pacto de Leticia permite destacar una inferencia que, igualmente, caracteriza al TCA y sus documentos oficiales, como el uso de verbos que en ningún caso tienen que ver con la materialización de acciones, excepto concretar e implementar. En este aspecto también hay similitud con el lenguaje del TCA, con muy pocos enunciados deónticos. Por tanto, el texto tiene un valor simbólico y es políticamente correcto, pero poco efectivo.

Conclusión

El proceso de acumulación de capital fue y es posible actualmente gracias al modelo extractivista, que se impuso desde el siglo XVI. Las potencias europeas, incluso Japón, y luego las repúblicas americanas han visto a la Amazonia desde la geopolítica. Han disputado este territorio para demostrar, fortalecer y ampliar su poder. Esos son los antecedentes y el contexto del TCA. A partir del siglo XIX, a ello se sumó el interés económico de su suelo y sus recursos hídricos, mineros y forestales. En el siglo XXI, accedieron al poder gobernantes en Bolivia, Ecuador y Venezuela con discursos ambientalistas, que lograron plasmarlos en nuevas constituciones políticas. En el caso de Colombia, se expidió una Constitución en 1991 con marcado sesgo ambientalista. Sin embargo, tales textos jurídicos tienen un valor simbólico porque, contrario a lo manifestado en sus discursos y sin importar la ideología, se intensificó el modelo extractivista y empeoró la situación ambiental y social de la Amazonia.

Tanto el TCA como el Pacto de Leticia tienen una eficacia simbólica pero poco práctica. Su lenguaje tiene mucho en común, pues las acciones que se proponen no tienen lineamientos claros. Por ejemplo, en el Pacto de Leticia, el uso de verbos que en ningún caso tienen que ver con la materialización de acciones; el uso de sustantivos ligados a la potencialidad: esfuerzos, capacidades, voluntad e intención. Ambos hacen referencia a la categoría axiológica y deontológica del “deber-ser”, y en los dos el lenguaje económico, ligado al desarrollo, prima sobre el ambiental y el de conservación. Tal como están redactados no son idóneos para una gobernanza de la Amazonia.

Se concluye que sobre la Amazonia existen muchas amenazas, sin que exista esperanza de que los gobernantes de la cuenca realicen acciones efectivas para detener la devastación, esto debido a que los intereses económicos son más fuertes que el deseo de conservar ese ecosistema y de hacer uso adecuado de él.

Es claro que el modelo extractivista no se puede cambiar de un momento a otro. Sin embargo, los que tuvieron la oportunidad de proponer un modelo diferente, de actuar mancomunadamente, no pudieron o no tuvieron la voluntad política de hacerlo. De acuerdo con lo estudiado, Ecuador hizo una propuesta a la comunidad internacional para mantener una reserva natural a cambio de recursos que suplieran los ingresos de la minería, pero no fue escuchado. Por tanto, el mundo debe actuar, ayudar y presionar si se quiere salvar algo de la selva amazónica. Se requieren más acciones efectivas y menos retórica. Las normas no tienen carácter mágico.

Mientras tanto, la Amazonia expira, con sus pueblos originarios, mitos y biodiversidad, ante un mundo que observa su agonía y solo atina a contar las hectáreas de bosque que se incendian cada día, las especies fauna y flora que se extinguen, y los pueblos originarios que la han cuidado milenariamente y que desaparecen con sus hábitats, sin que los Estados que la integran ese territorio y el mundo realicen acciones efectivas para detener el deterioro.

Referencias

Amnistía Internacional. (26 de noviembre de 2019). *Brasil: Datos y cifras tras las explotaciones ganaderas ilegales que alimentan la destrucción de la selva amazónica*. Obtenido de: https://www.amnesty.org/es/latest/news/2019/11/brazil-facts-and-figures-behind-illegal-cattle-farms-fuelling-amazon-rainforest-destruction/.

Antiquera, D. (3 de agosto de 2006). *A Amazônia e a política externa brasileira: análise do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) e sua transformação em organização internacional (1978-2002)*. Obtenido de: http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000393638.

Arauz, A., W. M., Bunker, A. y Johnston, J. (Octubre de 2019). *La transformación económica de Bolivia: políticas macroeconómicas, cambios institucionales y resultados*. Obtenido de: https://www.cepr.net/images/stories/reports/bolivia-macro-2019-spn.pdf.

Ávila Salcedo, G. E. (2014). Más allá de la doctrina Betancourt: ayuda encubierta como instrumento de la política exterior de Venezuela durante la Guerra Fría (1959-1964). *OPSIS*, 14, 74-92.

Benítez Trinidad, C. (2019). De propaganda desenvolvimentista a reclamo de liberdade. O uso político da questão indígena durante a ditadura civil-militar no Brasil. *Americanía: Revista de Estudios Latinoamericanos*, 9, 274-310.

Boanada Fuchs, V. (2020). Chinese-driven frontier expansion in the Amazon: four axes of pressure caused by the growing demand for soy trade. *Civitas-Revista de Ciências Sociais*, 20(1), 16-31.

Canterbury, D. C. (2013). El capitalismo extractivo: el caso de Guyana. *Estudios Críticos del Desarrollo*, III(4), 145-189.

Casado, L. y Londoño, E. (29 de julio de 2019). La destrucción amazónica se acelera durante el gobierno de Bolsonaro. *The New York Times*. Obtenido de: https://www.nytimes.com/es/2019/07/29/espanol/america-latina/deforestacion-amazonas-bolsonaro.html.

Centro Europa Tercer Mundo; International Association of Democratic Lawyers (IADL). (4 de junio de 2014). *Exposición conjunta escrita presentada ante el Consejo de Derechos Humanos de la ONU*. Obtenido de: https://digitallibrary.un.org.

Cepal. (3 de septiembre de 2020). *CEPALSTAT: bases de datos y publicaciones estadísticas*. Obtenido de: https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/perfilesNacionales.asp.

Child, J. (2019). Pensamiento geopolítico y cuatro conflictos en Sudamérica. *Revista de Ciencia Política*, 3(1-2), 71-104.

Comisión Ecuménica de Derechos Humanos. (2020). *Abusos de poder, extractivismos y derechos en la región andina: Informe de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú sobre abusos de poder, extractivismo y situación de la defensa de los derechos humanos, territoriales y ambientales en la región*. Obtenido de: http://repositorio.dpe.gob.ec/handle/39000/2533.

Comunidad Andina de Naciones. (26 de junio de 2003). *Acuerdo de Cartagena (Decisión 563)*. Obtenido de: http://www.comunidadandina.org/Documentos.aspx.

Cossío Herrera, L. A. (2015). *Contaminación por plomo y cadmio del río Apurímac*. Tesis de maestría, UNSCH. Obtenido de: http://repositorio.unsch.edu.pe/handle/UNSCH/1130.

Crespo Garay, C. (24 de junio de 2020). La deforestación del Amazonas alcanza niveles históricos debido al consumo de carne. *National Geographic*. Obtenido de: https://www.nationalgeographic.es/medio-ambiente/2020/06/deforestacion-amazonas-alcanza-niveles-historicos-debido-consumo-carne.

Datosmacro.com. (2020). *Venezuela: exportaciones de mercancías*. Obtenido de: https://datosmacro.expansion.com/comercio/exportaciones/venezuela.

De Souza Torres, S. M. (2003). Dominios y fronteras en la Amazonia colonial. El Tratado de San Ildefonso (1777-1790). *Fronteras de la Historia*, 8, 185-216.

Del Águila, P., Martínez, M. y Regalado, F. (2017). Cobre: evolución reciente y potencial de desarrollo. *Moneda,* 171, 29-32.

Departamento Nacional de Planeación. (2003). *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006*. Obtenido de: https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/pnd/pnd.pdf.

Departamento Nacional de Planeación. (2011). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para Todos*. Obtenido de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND2010-2014%20Tomo%20I%20CD.pdf.

Departamento Nacional de Planeación. (s.f.). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, pacto por la equidad*. Obtenido de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Resumen-PND2018-2022-final.pdf.

Díaz Arenas, P. A. (1998). *Relaciones internacionales de dominación. Fases y facetas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Do Prado Mendonça, F. A. y Miyamoto, S. (2012). A política externa do governo Geisel (1974-1979). *Século XXI,* 2(2), 11-29.

Duffau, M. E. (2020). Gobernanza ambiental: buen vivir y la evolución de la deforestación en Ecuador en las provincias de Tungurahua y Pastaza. *Foro, Revista de Derecho,* 34, 146-167. Obtenido de: https://doi.org/10.32719/26312484.2020.34.8.

Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible. (2020). *Reporte FCDS deforestación amazonia colombiana 2020*. Obtenido de: https://fcds.org.co/reporte-deforestacion-amazonia-colombiana-2020/.

García Linera, A. (2012). *Geopolítica de la Amazonia. Poder hacendal-patrimonial y acumulación capitalista.* La Paz: Vicepresidencia del Estado.

García Villegas, M. (2016). *Notas preliminares para la caracterización del derecho en América Latina*. Obtenido de: https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/2904/NotaspreliminaresparalacaracterizaciondelderechoenAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Global Forest Watch. (2020). *Monitoreo forestal diseñado para la acción*. Obtenido de: https://www.globalforestwatch.org/dashboards/country.

Global Forest Watch. (Septiembre de 2020). *Perú*. Obtenido de: https://www.globalforestwatch.org/dashboards/country/PER/?category=summary&location=WyJjb3VudHJ5IiwiUEVSIl0%3D&map=eyJjZW50ZXIiOnsibGF0IjotOS4zMTQzODA4NDc0MDcyNDEsImxuZyI6LTc0Ljk5MTc0ODgwOTk4MDQyfSwiem9vbSI6NC4yOTE1NzcwNDQyNzczMTEsImNhbkJvdW5kIjpmYWxzZSwi.

Global Forest Watch. (12 de septiembre de 2020). *Guyana*. Obtenido de: https://www.globalforestwatch.org/dashboards/country/GUY/?category=summary&firesAlertsCumulative=eyJpbnRlcmFjdGlvbiI6e319&firesAlertsHistorical=eyJpbnRlcmFjdGlvbiI6e319&

firesAlertsStats=eyJpbnRlcmFjdGlvbiI6e319&gladAlerts=eyJpbnRlcmFjdGlvbiI6e319&location.

Global Witness. (20 de julio de 2020). *Defender el mañana. La crisis climática y amenazas contra defensores de la tierra y el medio ambiente*. Obtenido de: https://www.globalwitness.org/es/defending-tomorrow-es/.

Goulard, J. P. (2011). *El noroeste amazónico en 1776: Expediente sobre cumplimiento de la real cédula dada en San Ildefonso, a 2 de septiembre de 1772*. Leticia: Universidad Nacional de Colombia, Sede Amazonia.

Gudynas, E. (2017). Los ambientalismos frente a los extractivismos. *Nueva Sociedad*, 268, 110-121.

Harris, N., Munroe, T., Goldman, L. y Slay, C. (21 de febrero de 2020). Agriculture Drove Recent Record-Breaking Tree Cover Loss. *Global Forest Watch*. Obtenido de: https://blog.globalforestwatch.org/data-and-research/agriculture-drove-recent-record-breaking-tree-cover-loss.

Hassemer, W. (1991). Derecho penal simbólico y protección de bienes jurídicos. *Nuevo Foro Penal*, 51, 17-30.

Imazon. (Julio de 2020). *Boletim do Desmatamento da Amazônia Legal SAD*. Obtenido de: https://imazon.org.br/publicacoes/boletim-do-desmatamento-da-amazonia-legal-julho-2020-sad/.

Kucinski, B. (1978). La amazonia y la geopolítica de Brasil. *Nueva Sociedad*, 37, 26-30.

Landau, G. D. (1981). El Tratado de Cooperación Amazónica, audaz instrumento de desarrollo. *Comercio Exterior*, 31(12), 1386-1396.

Lissardy, G. (25 de mayo de 2012). El veto verde, la nueva pelea de Dilma Rousseff. *BBC News*. Obtenido de: https://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/05/120525_brasil_veta_ley_forestal_lf.

López A., V. E. (2013). *Atlas Amazonia ecuatoriana bajo presión*. Quito: EcoCiencia.

Lucena Giraldo, M. (1993). La delimitación hispano-portuguesa y la frontera regional quiteña, 1777-1804. *Revista Ecuatoriana de Historia*, 4, 21-39. Obtenido de: https://digital.csic.es/bitstream/10261/34891/1/RP04-ES-Lucena.pdf.

Lust, J. (2020). La continuidad del modelo extractivista de desarrollo en el Perú. *Pluriversidad*, 5, 61-78.

Maio, M. C. y Sá, M. R. (2000). Ciência na periferia: a Unesco, a proposta de criação do Instituto Internacional da Hiléia Amazônica e as origens do Inpa. *História, Ciências, Saúde-Manguinhos*, 6. Obtenido de: https://doi.org/10.1590/S0104-59702000000500011.

Mattos Adherbel, M. (1991). *Amazónia e outros estudos*. Belém: Cultural CEJUP.

Merino, G. y Stoesse, S. (2020). Los gobiernos nacional-populares de la región en el siglo XXI. En M. G. Esteban y P. Narodowski (Eds.), *Geopolítica y economía mundial. El ascenso de China, la era Trump y América Latina* (pp. 201-221). La Plata: Universidad Nacional de La Plata.

Ministerio de Minas y Energía. (30 de abril de 2020). Reservas probadas de petróleo en Colombia aumentaron a 6,3 años al cierre de 2019, las de gas disminuyeron a 8 años. *Boletín informativo*. Obtenido de: https://www.minenergia.gov.co/historico-de-noticias?idNoticia=24193984.

ONU Programa para el Medio Ambiente. (30 de mayo de 2019). *Guyana se prepara para convertirse en un Estado verde*. Obtenido de: https://www.unenvironment.org/es/noticias-y-reportajes/comunicado-de-prensa/guyana-se-prepara-para-convertirse-en-un-estado-verde.

Palomo Suárez, N. I. (2016). La cooperación sur-sur brasileña en la era Lula da Silva (2003- 2010): entre las clásicas posturas de la política exterior brasilera y las nuevas. *Aldea Mundo*, 21(41), 29-37. Obtenido de: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=54349914004.

Pineda Camacho, R. (2013). *En el país del río de la mar dulce. Un ensayo de historia colonial (1540-1830)*. Bogotá: Academia Colombiana de Historia.

Pontes, N. (30 de abril de 2020). *Ecuador: indígenas temen hambruna por derrames de petróleo en la Amazonia durante la pandemia*. Obtenido de: https://www.dw.com/es/ecuador-ind%C3%ADgenas-temen-hambruna-por-derrames-de-petr%C3%B3leo-en-la-amazon%C3%ADa-durante-la-pandemia/a-53297986.

Presidencia de la República de Perú. (24 de septiembre de 2018). *Presidente Vizcarra en Nueva York*. Obtenido de: https://www.gob.pe/institucion/presidencia/noticias/19336-presidente-vizcarra-en-nueva-york-tenemos-la-obligacion-de-proteger-nuestro-planeta-y-garantizar-el-derecho-a-un-medio-ambiente-sano.

Resdal. (2012). *Livro Branco de Defesa Nacional*. Obtenido de: https://www.resdal.org/caeef-resdal/assets/brasil----libro-blanco-de-defensa--nacional-(2012)..pdf.

Reyes Sarmiento, L. (2016). *Análisis crítico del discurso del tratado de cooperación Amazónica y los pronunciamientos oficiales*. Tesis doctoral, Universidad de Valladolid, Valladolid, España.

Reyna, J. L. (15 de abril de 2020). Mario Ojeda Revah: La política exterior de Brasil; su evolución reciente. *Foro Internacional*, 60(1), 273-283. Obtenido de: https://doi.org/10.24201/fi.v60i1.2697.

Roux, J. C. (2001). De los límites a la frontera o los malentendidos de la geopolítica amazónica. *Revista de Indias*, 61(223), 513-553.

Salazar, C. A., Riaño, A., Reyes, M., Riaño, E., Castañeda, W., Rubiano, S. y Rodríguez, C. (Abril de 2019). *Minería impactos sociales en la Amazonia*. Bogotá: Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas Sinchi. Obtenido de: https://sinchi.org.co/files/publicaciones/novedades%20editoriales/pdf/Mineri%CC%81a%20en%20la%20Amazonia%20(LowRes).pdf.

Sánchez de Rojas Díaz, E. (2016). Repensando la geopolítica de América Latina: ¿es necesario un estudio geopolítico de América del Sur? *Boletín IEEE*, 1, 243-269.

Secreto, M. V. (2007). La ocupación de los “espacios vacíos” en el gobierno de Vargas: del “discurso del río Amazonas” a la saga de los soldados de goma. *Revista Estudios Históricos*, 2(40), 115-135.

Sierra Praeli, Y. (7 de diciembre de 2018). La deforestación en Brasil alcanzó su nivel más alto en los últimos diez años. *Mongabay*. Obtenido de: https://es.mongabay.com/2018/12/brasil-deforestacion-incendios-en-la-amazonia/.

Sierra Praeli, Y. (4 de marzo de 2019). Destrucción en la Amazonía: estas son las cinco regiones del Perú con mayor deforestación en el 2018. *Mongabay*. Obtenido de: https://es.mongabay.com/2019/03/deforestacion-peru-cinco-regiones-2018/.

Travassos, M. (1938). *Proyección continental de Brasil*. Recuperado de: https://bdor.sibi.ufrj.br/bitstream/doc/132/1/50%20PDF%20-%20OCR%20-%20RED.pdf.

Trujillo Q., H. F., Losada, J. J. y Rodríguez, H. (2017). Amazonia colombiana, petróleo y conflictos socioambientales. *Revista Científica General José María Córdova*, 15(20), 209-223.

Universidad de Navarra. (11 de febrero de 2019). *La nueva Guyana petrolera y su proyección internacional*. Obtenido de: https://www.unav.edu/web/global-affairs/detalle/-/blogs/la-nueva-guyana-petrolera-y-su-proyeccion-internacional.

Van-Dijk, T. A. (2017). Análisis crítico del discurso. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, 30, 203-222.

Vargas, G. (1942). Discurso do Rio Amazonas. *Revista Brasileira de Geografia*, abril-junhio, 259-262.

Vélez-Torres, I. y Ruiz-Torres, G. (2015). Extractivismo neoliberal minero y conflictos socio-ambientales en Perú y Colombia. *Ambiente y Sostenibilidad*, 5, 3-15.

Vitelli, M. (2015). La identidad estratégica de Brasil: política de defensa para un jugador global. *Colombia Internacional*, 85, 141-169.

WIPO. (2008). *Constitución de la República de Ecuador*. Obtenido de: https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/ec/ec030es.pdf.

Los desafíos del multilateralismo en el marco del sistema de Naciones Unidas frente a la gobernanza de la Amazonia

Andrés Mauricio Valdivieso Collazos*,
Jenny Astrid Camelo Zamudio** y Ricardo García Briceño***

Introducción

Uno de los objetivos de desarrollo sostenible determinados por el sistema de Naciones Unidas es la preservación y conservación de la vida de los ecosistemas. La Amazonia ha sido categorizada como un ecosistema de vida terrestre de gran importancia global. Para ello, la ONU diseñó el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) e, igualmente, promovió y proyectó la Agenda 2030 para la Amazonia. Empero, el sistema multilateral

* Profesor investigador del Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Integrante del Grupo de Investigación en Relaciones Internacionales América Latina e Integración de la misma universidad, categorizado tipo A por Colciencias. Magíster en Derecho con énfasis en Derecho Público y abogado de la Universidad Santiago de Cali. Contacto: andresmauriciovaldivieso@gmail.com y andresvaldivieso@javeriana.edu.co.

** Directora del Programa de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de San Buenaventura, sede Bogotá. Politóloga de L'Università degli Studi di Torino, Turín, Italia. Especialización en Ciencias Internacionales y Diplomáticas del Istituto Universitari di Studi Europei di Torino (IUSE). Magíster en Relaciones Internacionales y Derechos Humanos L'Università degli Studi di Torino, Turín, Italia. Contacto: astrid.camelozamudio@gmail.com.

*** Docente investigador del pregrado Relaciones Internacionales de la Escuela Militar de Cadetes, Bogotá, Colombia. Estudiante del Doctorado en Estudios Políticos de la Universidad Externado de Colombia, magíster en Relaciones Internacionales de la Universidad Javeriana y licenciado en Ciencias Religiosas de la Universidad Javeriana. Contacto: ricardo.garcia02@est.uexternado.edu.co.

ha encontrado ciertamente números obstáculos y problemas para desarrollar sus programas orientados a la protección de la región amazónica. En ese sentido, los intereses políticos y económicos de los Estados y de las empresas convergentes en la Amazonia crean un escenario de bastante complejidad frente a la acción multilateral del sistema orientada a contribuir al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

En ese contexto, la presente investigación parte de la determinación de las herramientas institucionales que se han desplegado desde el sistema de Naciones Unidas para abordar la conservación y protección de la Amazonia. Posteriormente se interpretarán los principales obstáculos para el multilateralismo que promueve la ONU en la Amazonia. Además, el presente texto fijará la atención en la denominada triple frontera –a saber: Brasil, Perú y Colombia– con el objetivo principal de instituir de forma específica las obligaciones extraterritoriales de los Estados mencionados. Finalmente, se proyecta los principales desafíos y retos del sistema ONU para la conservación de la Amazonia.

La interdependencia compleja como enfoque comprensivo para el cuidado y la conservación de la Amazonia

La interdependencia compleja se interrelaciona y está caracterizada por los procesos derivados o articulados a la globalización. En ese sentido y desde una perspectiva transformacionalista, se parte de premisas explicativas o comprensivas multidimensionales, multicausales y complejas sobre los procesos y cambios que acarrea la globalización. Así pues, se perciben cambios en todos los ámbitos de desarrollo humano concebidos en las complejas premisas históricas de la humanidad, que, además, se caracterizan por la aceleración de procesos dinámicos plagados de incertidumbres que difícilmente se podrían pronosticar (Held, 1997, p. 23).

Por lo tanto, la globalización se percibe como un conjunto de procesos discontinuos que han fomentado una interacción desigual y fraccionada entre lo local y lo global, a partir de una serie de efectos que se han venido dando entre las diversas esferas del desarrollo humano (Escobar Solano, 2008, p. 619), tales como la cultura, la economía, la política, la comunicación y el medio ambiente, entre otras. Entonces, se establece la trayectoria de los fenómenos globalizadores como procesos históricos y complejos. David Held (1997) sostiene que la globalización es un proceso histórico de largo plazo, que abunda o está inmerso en contradicciones, y que está

caracterizado significativamente por factores coyunturales exclusivos de la época actual.

No obstante, la globalización también se materializa en problemas a gran nivel como el narcotráfico, el surgimiento de una nueva polarización y estratificación de la población mundial (ricos globalizados y pobres localizados), los flujos migratorios, los problemas globales del medio ambiente y el problema de la violación de los DD. HH, y que además, durante mucho tiempo, se evidenció falta de interés hacia estos, con prácticas despóticas y actitudes violentas (Pastrana, 2005, p. 268) de parte de los Estados que proyectan su supervivencia y la obtención de sus intereses nacionales en términos de bienestar social.

Es así como la idea de que el Estado es el contenedor y protector de sociedades concretas, que enfrenta las amenazas provenientes de afuera de sus fronteras y elimina las que están adentro, se diluye cuando el riesgo que amenaza a la sociedad no está ubicado afuera ni adentro, sino que, tal como la degradación ambiental y el cambio climático, están en todas partes y afecta a todos sin importar en dónde están ubicadas las fronteras entre países. Así, en la medida en que los riesgos se vuelven globales, las respuestas también deben se globales (Pastrana y Sánchez, 2014, p. 32).

Por consiguiente, cuando se plantean posibles soluciones a los problemas de carácter global y especialmente al problema de la explotación y degradación del medio ambiente, cualquier propuesta de solución supera las fronteras territoriales del Estado-nación (Pastrana, 2005, p. 268). De modo que el abismo entre la globalización de los problemas y la capacidad de los Estados-nación para hacerles frente a través de los instrumentos y procedimientos tradicionales, basados en el poder y en los intereses políticos nacionales, se amplía cada vez más. De la misma forma, se comprende que el Estado, o los Estados, de forma autónoma y propia no pueden abordar el problema con miras a proyectar alternativas de solución o tan solo para la administración del problema. No obstante, no se trata de considerar al Estado-nación una institución anacrónica en un mundo único, sino de ver cuáles son las nuevas tareas y los rasgos que adopta en los niveles central, subnacional y supranacional. Tales transformaciones han conducido a una revalorización interna del nivel local y regional; y, más allá de sus fronteras, se vienen desarrollando procesos de construcción de región y regionalización con otros Estados (Pastrana y Sánchez, 2014, p. 35). Esos procesos de regionalización se facilitarían a partir de los intereses comunes determinados por los problemas comunes a las naciones que comparten, en principio, el mismo contexto geográfico.

Por tanto, los procesos globales han generado una conciencia universal sobre sus impactos y enfrentan al Estado-nación a espinosos desafíos, puesto que las redes mundiales en expansión, donde se mueve el capital, las mercancías, las ideas, los conocimientos, los individuos o, incluso, las cuestiones ecológicamente relevantes (lluvia de ácida) se traducen en un tejido cada vez más tupido de interdependencias globales, y a su vez, las diferentes estructuras y redes universales influyen unas en otras y se compenetran entre sí (Messner, 2001, p. 49, en Pastrana y Sánchez, 2014, p. 352). Lo anterior demanda la necesidad de contrarrestar diversos tipos de problemas de carácter global, que requieren un altísimo grado de cooperación internacional y el desarrollo de estrategias y programas específicos y conjuntos por parte de los actores que intervienen en ellos (Pastrana y Sánchez, 2014, p. 52).

En este orden de ideas y tal como se ha vislumbrado, los Estado-nación de forma individual no están en capacidad de resolver los problemas que acarrea la globalización. Tienen que atender a un llamado a la cooperación, para la búsqueda de mecanismos que logren un buen gobierno de los problemas globales, y por ello han comenzado a cooperar con otros actores tales como las instituciones económicas, científicas y ciudadanas (Terz y Pastrana, 2007, p. 554), pero, sobre todo, a través de organizaciones internacionales que los Estados dotan de competencia a nivel internacional, en aras de instituir e institucionalizar mecanismos y herramientas de estirpe multilateral.

Dado lo anterior, el Estado debe optar por mostrar una nueva postura abierta a la cooperación, la transición del Estado jerárquico y ordenancista a uno que se entiende como negociador entre los diversos sectores sociales, capaz de autoorganizarse y de asumir las tareas clásicamente políticas. El Estado moderno se reformula por dos razones: por un lado, se está extinguiendo, pero, por otro, es preciso reinventarlo de nuevo, lo que se pude reducir a una fórmula: extinción más reinvención igual a metamorfosis del Estado (Beck, Giddens y Lash, 1997).

En otras palabras, las importantes transformaciones no implican que el Estado-nación vaya a desaparecer, pues seguirá siendo el referente organizativo de la sociedad en el futuro inmediato y mediato (Held, 1997, p. 37). Sin embargo, hay que concebirlo como un elemento de un contexto más amplio de condiciones, relaciones y asociaciones políticas.

Así pues, desde comienzos de los años noventa se introdujo en las discusiones sobre un nuevo orden mundial y la gobernabilidad de la globalización el concepto de *global governance* (Terz y Pastrana, 2007, p. 554), el cual lo define como un sistema basado la cooperación internacional, que en el

sistema internacional articula actores estatales y no estatales –como organizaciones internacionales, sociedad civil global, empresas trasnacionales, medios de comunicación y comunidades epistémicas– con la finalidad de dar solución a determinados problemas globales a través del fortalecimiento de los regímenes internacionales y de la ejecución de programas y estrategias específicas que los desarrollen (Pastrana y Sánchez, 2014, p. 52).

Ahora bien, en la actualidad, las redes de comercio internacional y de flujos de capitales de inversión extranjera, con muchos más vínculos permitidos esencialmente por el impresionante desarrollo de los medios de comunicación en sus diversas formas, constituyen nuevas redes globales que han limitado y cuestionado significativamente el rol del Estado-nacional. Por lo anterior, se hace necesario permitir y fomentar una integración, aceptando la mutación o pérdida de soberanía nacional. Si bien la soberanía de los Estados nacionales ha declinado con el proceso de globalización, ha adquirido nuevas formas y requiere que el concepto de soberanía absoluto de hoy sea considerado anacrónico (Wallerstein, 1999, citado en Dussel, 2005, p. 120) como consecuencia de la fluidez de las relaciones internacionales y de las interdependencias.

Por consiguiente, los Estados están obligados a recurrir a un mayor multilateralismo para la solución de los problemas mundiales, porque por su carácter transfronterizo el instrumento más idóneo para abordarlos lo constituye la cooperación internacional. La gobernanza se constituye "en un marco analítico para reconstruir la transformación de la política en el proceso de la globalización, pero, sobre todo, es también un concepto normativo para desarrollar estrategias basadas en cooperación y el equilibrio de los intereses" (Messner, 2001, p. 82, citado en Pastrana y Sánchez, 2014, p. 53).

Así pues, la gobernabilidad global ha sido definida como una facultad dividida entre múltiples agencias nacionales e internacionales, y limitada por la naturaleza misma de esta pluralidad (Held, 1997, citado en Terz y Pastrana, 2007, p. 556). Se trata, más bien, de la construcción de un conjunto de redes de control que se entrecrucen, de instituciones públicas o intergubernamentales globales que ayuden a establecer las reglas, pero que coexistan con un mundo dividido formalmente en Estados soberanos (Habermas, 2004, citado en Pastrana, 2005, p. 278).

Por tanto, en la política internacional va a influir una gama de nuevos actores privados globales, como los consorcios internacionales, los medios de comunicación y la banca internacional, y miembros de la sociedad civil nacional y global, como las organizaciones no gubernamentales, los grupos

en representación de intereses, la comunidad científica y las organizaciones intergubernamentales, que por encargo de los Estados deben atender ciertos aspectos de las sociedades.

De estos nuevos actores internacionales emerge la necesidad de abordar los problemas de la globalización, que al mismo tiempo los Estados han delegado en organizaciones más cercanas al individuo, como muchas de esas potestades que antes se controlaban desde el poder central. Nuevos actores que establecen un modelo de cooperación multinivel en la nueva arquitectura de la gobernabilidad global se integran a los niveles locales, regionales e internacionales. De este modo, coordinan los enunciados básicos o estrategias del patrón organizador en todos los ámbitos sociales, ya que las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales actúan de forma articulada, las pequeñas se asocian con las medianas, y estas, a su vez, se integran con las más grandes. Esta forma de cooperación es la base para solucionar los problemas a escala global. Así se enfrenta el fenómeno de la globalización en la nueva estructura de la gobernanza global (Mayntz, 2002, p. 4).

Seguidamente, se hace necesario la transferencia de competencias de regulación a instituciones internacionales a través de la construcción de regímenes internacionales, que hacen parte y cumplen una función fundamental en la gobernanza global (Keohane y Nye, 1988, p. 35). Desde esa perspectiva, los Estados intensifican sus relaciones internacionales en medio de sus intereses comunes y opuestos, pero establecen y concretan normas comunes. De esta forma, logran manejar su interdependencia y agrupan los objetivos comunes a las naciones.

La interdependencia global atiende a un proceso interestatal bajo acuerdos o tratados que reflejen sus necesidades e intereses. La interdependencia es una situación caracterizada por efectos recíprocos, representados por intercambios a nivel mundial, que transcienden fronteras de países y diversos actores. Por tanto, entre todos los pueblos existe una gran interdependencia, que se evidencia a través de los problemas globales y, la profundización de las relaciones económicas, científicas y de comercio en general (Keohane y Nye, 1988, p. 15); es decir, los Estados están supeditados los unos a los otros para resolver problemas globales y para enfrentarlos a través de la cooperación interestatal, que es institucionalizada en la construcción de los regímenes internacionales.

En ese contexto, es claro que la interdependencia compleja permite comprender cómo se configura una afectación transversal a todos

los Estados y a todas las naciones desde los problemas comunes a las sociedades. De tal manera que los problemas instituyen la necesitad de comprender la interdependencia interestatal para institucionalizar formas mancomunadas de accionar. Y estas formas cooperativas y mancomunadas son estimuladas y proyectadas desde la institucionalización de los denominados regímenes internacionales.

El régimen internacional en la política mundial puede entenderse como las normas y los procedimientos, a pesar de no ser tan completos ni tan obligatorios como en los sistemas políticos internos de los Estados. En este sentido, las instituciones no son tan poderosas ni tan autónomas, pero sí han desarrollado un conjunto de normas y procedimientos para guiar a los Estados y a los actores transnacionales en medio de una variedad de campos (Keohane y Nye, 1988, p. 35). Es decir, el régimen internacional es el agrupamiento de regulaciones normativas que al mismo tiempo genera diversos espacios de negociación y de cooperación para las relaciones entre los diversos actores globales o regionales.

El régimen internacional está compuesto por normas jurídicas, políticas y morales. Las normas jurídicas se configuran como una regla de conducta de obligatoriedad general, formal y determinante, además de ser una medida vinculante. Según esto, la norma jurídica configura el derecho que delimita la conducta y prescribe lo que es lícito o prohibido. Así mismo, establece sanciones jurídicas para los Estados que las vulneran o no las tienen en cuenta cuando ejercen sus actos (Terz, 2001, pp. 75-103).

El derecho internacional público (en adelante DIP), como norma jurídica, es un componente fundamental del régimen internacional, ya que cumple funciones importantes para las relaciones internacionales. En principio, cumple una función de paz, pues pretende garantizar la seguridad internacional y la paz mundial como condición indispensable para la superación de los problemas globales de la humanidad. Además, efectúa una función ordenadora, que consiste en orientar la conducta de los Estados. Igualmente, cumple una función de cooperación, que fomenta entre los campos en los que existen intereses comunes entre los Estados, como, por ejemplo, en la protección y conservación de la Amazonia, en la que se proyectan acuerdos cooperativos que expresan obligaciones para los Estados. También asegura una función de estabilización por medio de las relaciones internacionales estables basadas en tratados internacionales, cumpliendo consecuentemente una función de justicia y desarrollo, pues a través de ella se garantiza un grado mínimo de justicia en las relaciones internacionales. Por último, cumple una función

de legitimación sancionadora respecto a cualquier tipo de actos violatorios del derecho internacional público, por lo que cobra validez el principio de que del acto ilícito no nace ningún derecho (Terz y Pastrana, 2007, pp. 539-541). Además, la norma jurídica debe pasar por un proceso de ratificación, que como acto jurídico expresa a la comunidad internacional su compromiso formal frente a la obligación jurídica.

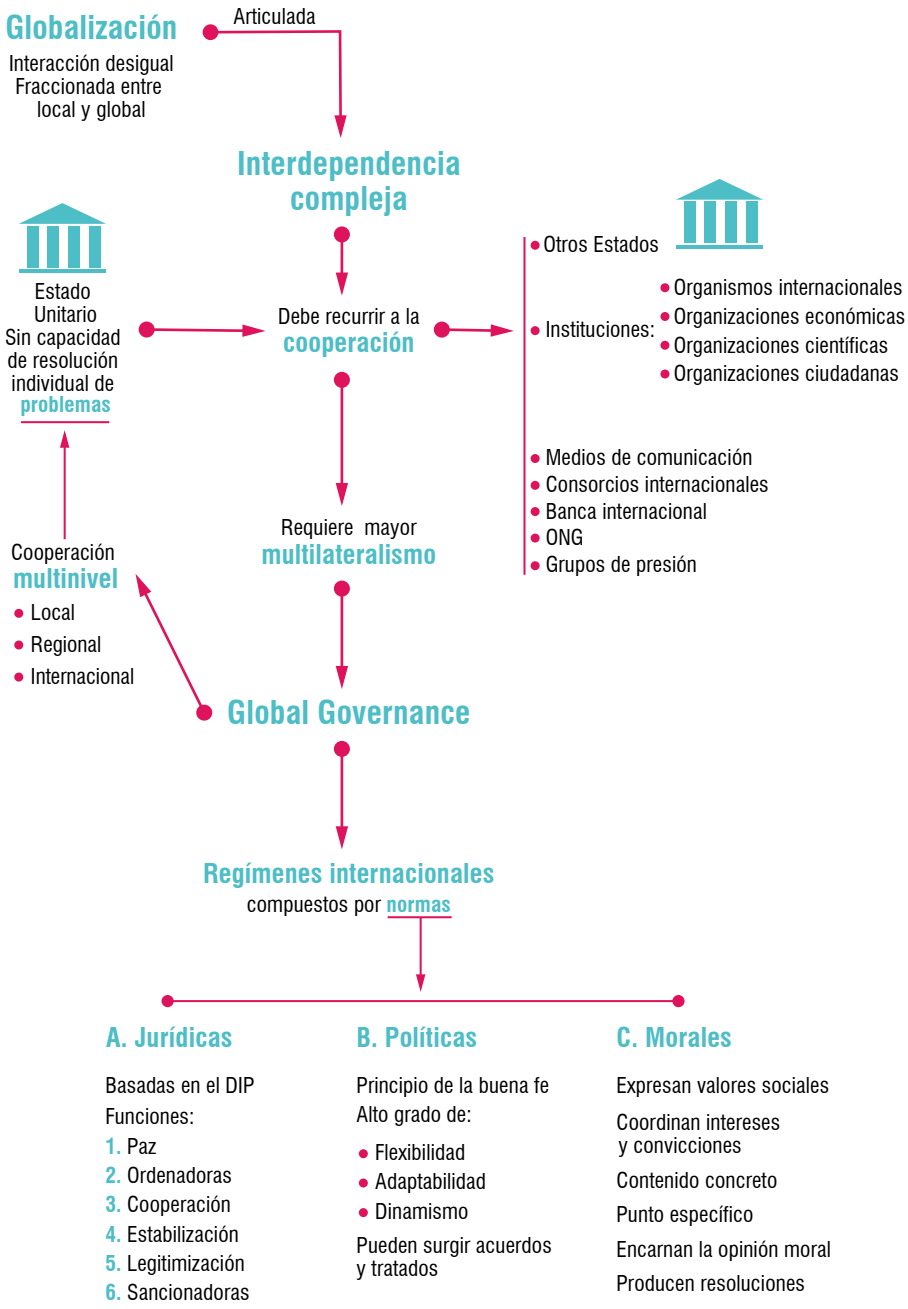
Por su parte, las normas políticas están contenidas en acuerdos políticos que resultan del *consensus voluntatis politicae generalis,* que, por lo general, se crean cuando aún no ha madurado el tiempo para la formación de normas del derecho internacional. Entonces, las normas políticas generalmente muestran un alto grado de dinamismo, flexibilidad y capacidad de adaptación (Terz, 2001, pp. 76-78).

Las normas políticas reflejan necesidades reales e intereses concretos de los Estados, lo cual representa un modelo de conducta, y en caso de vulneración o infracciones a una norma política, el Estado afectado está legitimado para reaccionar conforme a los hechos. Aquí, el principio de la buena fe (*bona fides*) juega un papel relevante para el cumplimiento de estas normas de estirpe más exhortativo. De modo que su sanción política sí afecta al Estado infractor, pues se promueven sanciones tales como el congelamiento de las relaciones económicas y políticas, la no celebración de tratados con el Estado necesitado e infractor, o hasta el retiro del personal diplomático de dicho Estado (Terz, 2001, pp. 78-80).

Estas normas políticas pueden servir de fuente para el proceso de formación de normas de derecho, o bien, sobre la base de estos documentos políticos pueden surgir tratados de derecho internacional. Hay que destacar que las sanciones políticas no deben contraponerse a criterios orientadores mundiales como la paz mundial, la seguridad internacional y el no agudizar otros problemas globales (Terz, 2001, p. 80).

Estas normas se crean para que orienten a los Estados, pues instituyen lo correcto y lo deontológico frente al problema. Además, para el principal objetivo, que los gobiernos asuman responsabilidades. Por ejemplo, estas normas pueden expresarse y comprenderse desde las resoluciones de la Asamblea General de la ONU sobre la importancia mundial de la Amazonia. Este tema ha sido objeto de atención y apoyos mundiales sin precedentes, y contiene principios y valores a seguir que han sido institucionalizados en diferentes marcos institucionales de las Naciones Unidas, aspecto que se detallará en el siguiente acápite.

Figura 1. Mapa comprensivo de la interdependencia compleja y los regímenes internacionales



Fuente: elaboración de los autores.

Finalmente, en el régimen internacional existen normas de carácter moral que expresan valores sociales. En este caso, las normas morales, cuando se establecen en resoluciones, son precedidas por duras negociaciones, lo cual significa que también este tipo de normas coordinan intereses y convicciones. Están trazadas por un *consensus opinionis moralis* y encarnan la opinión moral de los Estados; además, contienen un alto componente humano universal, aunque no se puede afirmar que los Estados poseen una moral común. Entonces, siempre se refieren a un contenido concreto, a un punto específico, que se caracteriza por una alta estructura social y que refleja las necesidades sociales a través de lo que se ha considerado la esfera de la conciencia (Terz, 2001, p. 82).

Estas normas no necesitan de una institución que siga su cumplimiento, pues esta función reside más que nada en la convicción estatal, en la opinión pública y la autoridad moral. Sin embargo, su no cumplimiento no queda sin consecuencias, hay una sanción moral enraizada en la responsabilidad moral (Terz, 2001, p. 83). Es importante que la sanción moral por incumplimiento de esta no solo se configure con opiniones públicas, sino también en la condena a un Estado por alguna organización internacional y un aislamiento del sujeto de derecho internacional, considerando que aquí juega un importante papel la sanción política. De tal forma que, por ejemplo, el incumplimiento de disposiciones exhortativas derivadas de las resoluciones y de algunos de sus programas marco de la ONU, queda supeditado a la imposición de sanciones políticas y morales de los Estados involucrados.

El razonamiento práctico establece que los estándares morales comunes pueden gobernar todas las relaciones humanas, en las que se pueden generar derechos y obligaciones. Se habla de una moral influenciada por las exigencias de la prosperidad humana, pero que en su positivización se asume que las disposiciones del régimen internacional de DD. HH. reflejan el estándar moral de la humanidad (Brown, 2005, pp. 2-6).

El régimen internacional, con relación a la protección, conservación y defensa del medio ambiente, está soportado en la convicción de respetar y garantizar las condiciones de vida de la persona, así como el desarrollo humano y social desde la conservación del medio y de los recursos naturales disponibles del Estado. Ahora bien, ciertamente, el régimen internacional sobre el medio ambiente abre un debate complejo y muy relevante sobre el enfoque institucional de dicho régimen. Es decir, desde una perspectiva crítica y radical se denuncia que los procesos institucionalizados parten y engendran un enfoque antropocéntrico, lo que no fomenta una verdadera posibilidad de convivir y conservar el medio ambiente, pues se prioriza la “conservación” del

medio ambiente desde el beneficio o desde la instrumentación del sujeto y de la nación frente a los recursos naturales del medio ambiente. En ese sentido, se propende por transitar del "antropocentrismo" al "ecocentrismo", lo que permitiría convertir al medio ambiente en un "sujeto" de derechos y, por tanto, apremiaría una visión desde lo ecológico, con pretensiones de proteger y conservarlo para sí mismo y no en beneficio de la nación y de los sujetos. Tal debate no se articulará a la presente reflexión, empero, es importante señalarlo.

En suma, la preocupación por el respeto, la protección, la promoción y la garantía de los derechos medioambientales impulsa el desarrollo de la legislación internacional para su defensa y conservación. Esta se basa en declaraciones, acuerdos y tratados globales y regionales que son respaldados por organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales, con la aquiescencia de los Estados. De tal forma, el presente texto se adentrará a caracterizar y analizar la idoneidad y las limitaciones de los regímenes institucionalizados en el sistema de Naciones Unidas de cara a la Amazonia.

Herramientas institucionales del sistema de Naciones Unidas frente a la preservación y conservación de la Amazonia

Al hacer un recorrido histórico sobre las acciones de las Naciones Unidas desde sus inicios en 1945, se evidencia cómo los primeros años de su accionar se concentraron en la consecución del primero de sus propósitos (Naciones Unidas, 1945) "Durante los primeros 23 años de su fundación, sus actuaciones en el campo del medio ambiente se limitaron a actividades operacionales, fundamentalmente a través de la Organización Meteorológica Mundial (OMM)" (Jackson, s.f.; Serna, 2010, p. 3). No fue sino hasta el 29 de mayo de 1968 cuando seriamente las cuestiones medioambientales se tomaron en cuenta por parte del Consejo Económico y Social, que las incluyó como un punto específico de su programa, y se decidió –lo que posteriormente fue aprobado por la Asamblea General– celebrar la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Jackson, s.f.).

Esta iniciativa surgió, como lo afirma Cruces (1997), por sugerencia del Club de Roma, que en abril de 1964, según Mayor (2015), "Se reunieron en la Accademia Dei Lincei de Roma una treintena de personas para discutir sobre un tema de especial relieve: el presente y el futuro de la especie humana, analizando la problemática mundial y aportando una solución" (p. 10).

Según Cruces (1997):

> Allí se plantearon seis importantes aspectos a ser considerados para evitar efectos irreversibles a nivel mundial, como: 1) explosión

> demográfica, 2) macro contaminación, 3) uso incontrolado de energía, 4) desequilibrio económico entre países, 5) crisis de valores y 6) crisis política. Frente a estos hechos propusieron como alternativa generar conciencia en la opinión pública, establecer patrones de una nueva ética social y orientar las conductas de los seres humanos. (p. 3)

Fruto de esta reunión se publicó el libro *Los límites del crecimiento. Informe al Club de Roma* (Meadows *et al.*, 1972), en el que se analizaron los factores que determinaban y limitaban el crecimiento en el planeta Tierra: (1) población, (2) producción agrícola, (3) recursos naturales, (4) producción industrial y (5) contaminación. Se presentaron con la publicación unos resultados tan alarmantes para las generaciones venideras en aquel momento, que dicho informe fue el punto de inflexión y motivación principal para que se iniciara la discusión sobre el tema en las altas esferas mundiales.

A principios del decenio de los setenta, la atención se centró principalmente en el ambiente biofísico, en asuntos como el manejo de la fauna y flora silvestres, la conservación de los suelos, la contaminación del agua, la degradación de la tierra y la desertificación, considerándose a las personas la causa fundamental de tales problemas (Nebbia, 2002, p. 4).

De este modo, 27 años después de la creación de la Organización de las Naciones Unidas, esta realiza la Primera Conferencia Científica de las Naciones Unidas, también conocida como la Primera Cumbre para la Tierra, celebrada en Estocolmo (Suecia) en 1972. En 1981 se publica el libro *En defensa de la Tierra* (PNUMA, 1981), y allí se consigna los tres documentos cardinales que establecen los principios fundamentales de la gestión medio ambiental. Brevemente, en la tabla 1 se resume la estructura del informe y del plan de acción, así como algunos de los postulados principales que se manifiestan en cada uno de estos documentos.

Tabla 1. Estructura y postulados principales del texto *En defensa de la Tierra*

Informe Founex (1971)	Plan de acción de Estocolmo (Naciones Unidas, 1972)	Declaración de Cocoyoc (PNUMA y UNCTAD, 1974)
1. Perspectiva general 2. Cuestiones ambientales en el proceso de desarrollo	1. Declaración sobre el medio humano 2. Declaración de principios	Identificó los factores económicos y sociales que conducen al deterioro del medio ambiente y orientó los modelos de utilización de recursos y las estrategias de desarrollo.

Informe Founex (1971)	Plan de acción de Estocolmo (Naciones Unidas, 1972)	Declaración de Cocoyoc (PNUMA y UNCTAD, 1974)
3. Consideraciones relativas a la formulación de una política ambiental 4. Trascendencia para las relaciones económicas internacionales 5. Trascendencia para las medidas de política El concepto de desarrollo fue ampliado y se le dio un carácter integral y de largo plazo. Se señaló que el interés en las cuestiones ambientales había tenido su origen en los problemas experimentados por los países industrializados, con un nivel elevado de desarrollo económico, que habían puesto en grave peligro la salud y el bienestar humano, y que dichos problemas habían rebasado las fronteras nacionales y habían amenazado a la totalidad del mundo. Por otro lado, indicaba que los principales problemas ambientales de los países en desarrollo tenían su origen en la pobreza y la falta de desarrollo de sus sociedades.	3. Recomendaciones de acción 4. Plan de acción 5. Resoluciones sobre las disposiciones institucionales y financieras Se articuló el derecho de las personas a vivir en un "medio ambiente de calidad tal que les permita llevar una vida digna y gozar de bienestar" (Nebbia, 2002 p. 4). Se emitió una declaración y un plan de acción con 109 recomendaciones. (Naciones Unidas, 1972), formando así el primer cuerpo de una "legislación blanda" para cuestiones internacionales relativas al medio ambiente (Long, 2000). De igual modo, se estableció el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA, 2019), el Fondo para el Medio Ambiente y la Junta de Coordinación para el Medio Ambiente (Nebbia, 2002).	Consideró varios temas sobre el desarrollo, interrelacionados entre sí, particularmente las formas de utilización de los recursos que suponen un derroche, una mala utilización y un eventual agotamiento debido a que son llevados a niveles críticos de existencia. Recomendó la introducción de nuevos enfoques a nivel nacional: "hacia la investigación imaginativa de patrones de consumo alternativos, de estilos tecnológicos y de estrategias de utilización de la tierra a la vez que requieren una base institucional y una estructura educacional adecuada para sostenerlos. Debería restringirse el consumo excesivo de recursos y de formación de desechos y de incrementarse la producción de lo esencial para los sectores más vulnerables".

Fuente: elaboración propia.

Comprendiendo que medio ambiente y desarrollo están intrínsecamente ligados y no pueden ser excluyentes uno del otro, durante los siguientes años las Naciones Unidas fueron muy propositivas y estructuraron iniciativas importantes para la creación de todo un andamiaje institucional y jurídico internacional, como se puede evidenciar en la tabla 2. Además, centrados en intensificar las acciones hacia el medio ambiente, se realizaron ingentes esfuerzos para dinamizar el concepto de desarrollo sostenible como pilar de su accionar a futuro, según se muestra en la tabla 3.

Tabla 2. Conferencias e informes de la Organización de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente

Conferencias e informes sobre el medio ambiente	Resultado
Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (1972)	La creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).
Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1987)	Documento Nuestro futuro común, también conocido como el Informe Brundtland, en el que se estableció el tema sobre desarrollo sostenible.
Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992)	-Declaración de Río -Programa 21 -Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) -Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB)
Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (2002), conocida como Río+10	-Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible -Plan de implementación
Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (2012), conocida como Río+20	"El futuro que queremos" (Naciones Unidas, 2012a)
Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (2015)	"Transformar nuestro mundo: la agenda 2030 para el desarrollo sostenible" (Naciones Unidas, 2015)

Fuente: elaboración propia.

Tabla 3. Cumbres mundiales sobre medio ambiente y desarrollo sostenible

1972	Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Estocolmo, Suecia)
1976	I Conferencia sobre Asentamientos Humanos (Vancouver, Canadá)
1979	Conferencia Mundial sobre el Clima (Ginebra, Suiza)
1980	Programa Mundial sobre el Clima
1984	Conferencia Industrial Mundial sobre la Protección del Medio Ambiente
1985	Conferencia sobre los Cambios Climáticos y el Efecto Invernadero (Villach, Austria)
1987	Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo
1992	Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, Brasil)

1993	Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, Austria)
1994	Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, Egipto)
1995	Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, Dinamarca)
1995	Conferencia Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Isleños en Desarrollo (Bridgetown, Barbados)
1996	II Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Estambul, Turquía)
2000	Cumbre del Milenio (Nueva York)
2002	Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, Sudáfrica)

Fuente: elaboración propia.

En particular, se resaltan tres acuerdos ambientales multilaterales:

1. Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)
2. Conferencia de las Partes en el Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono
3. Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB)

Estos establecen la creación de un órgano que se encarga de supervisar que el acuerdo se esté llevando a cabo por parte de los Estados firmantes. Dicho órgano es conocido como MEA –por sus siglas en inglés– y el PNUMA se encarga de brindarle asesoría.

Figura 2. Organigrama de la Organización de las Naciones Unidas para la Protección del Medio Ambiente

Fuente: elaboración propia basada en Naciones Unidas (2018).

A hoy, con la sustitución de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible y del Foro Intergubernamental sobre los bosques (IFF), se articula desde la Organización de las Naciones Unidas el organigrama en tutela y defensa del medio ambiente como se ilustra en la figura 2.

Para el caso de la protección de la defensa del medio ambiente desde América Latina, según la Comisión Económica para América Latina (Cepal), en la región se han adelantado y organizado varias propuestas, no solo lideradas desde el seno de las Naciones Unidas (tabla 5), sino también al interior de sus mecanismos de integración regional, en los que se han promulgado, a través de diferentes instancias, comunicados que manifiestan un interés en la preservación del medio ambiente y el mejoramiento de las condiciones de desarrollo humano de sus pueblos región (Naciones Unidas, 2012b, p. 100).

En 2012, desde la ONU, se anuncian dos acciones puntuales que coinciden y centran su atención en el medio ambiente y la Amazonia. Por un lado, como consecuencia de la Conferencia Rio+20 (2012) y ante la inminente caducidad de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODS) se propone y adopta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Sustainable Development Goals Fund, 2016) con tres acciones puntuales:

Acción 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático sus efectos.

Acción 14: Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.

Acción 15: Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres; gestionar sosteniblemente los bosques; luchar contra la desertificación; detener e invertir la degradación de las tierras; y detener la pérdida de biodiversidad (PNUD, 2018).

De igual forma, se inicia la red Soluciones de Desarrollo Sustentable (SDSN) de la ONU, que llega a Sudamérica buscando integrar los países que componen la cuenca amazónica. Así se creó el 18 de marzo de 2014 la Red de Soluciones de Desarrollo Sostenible para la Amazonia (SDSN Amazonia) en la Fundación Amazonas Sostenible (FAS), en colaboración con la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), el Ministro de Medio Ambiente de Brasil y un amplio conjunto de instituciones clave de la región amazónica, en el que se incluye el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (SDSN-Amazonia, s.f.).

Desde 2014, en la ciudad de Manaos, la red SDSN Amazonia pretende movilizar el conocimiento local en la búsqueda de soluciones y buenas prácticas para los retos relacionados con el desarrollo sostenible, respetando las características relevantes a las realidades de los países de la cuenca amazónica (Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, Guyana, Guayana Francesa, Perú, Surinam y Venezuela). Todas las soluciones están orientadas a contribuir a la experiencia y el posicionamiento de la vanguardia en relación con los indicadores regionales de los ODS (Wain, 2016, p. 1).

Cabe destacar que, desde Sur América, la comprensión de tutelar y salvaguardar el Amazonia surge diez años antes de la emisión del informe *Nuestro futuro común* (Brundtland, 1987), cuando, con el propósito de internacionalizar la protección de la Amazonia, los países amazónicos Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela firman del Tratado de Cooperación Amazónica (3 de julio de 1978) en Brasilia (Organización de Estados Americanos, 1992) y, en 1998, los mismos países decidieron dar un paso más en este proceso conjunto, mediante la decisión de establecer la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA)[1] y su Secretaría Permanente. En el marco de esos esfuerzos y retos, el 13 de diciembre de 2002 se inauguró en Brasilia (Brasil) la sede de la OTCA, donde funciona su Secretaría Permanente (OTCA, 2010, p. 5). Se puede resumir su evolución en estos cuarenta años de existencia en tres fases (tabla 4).

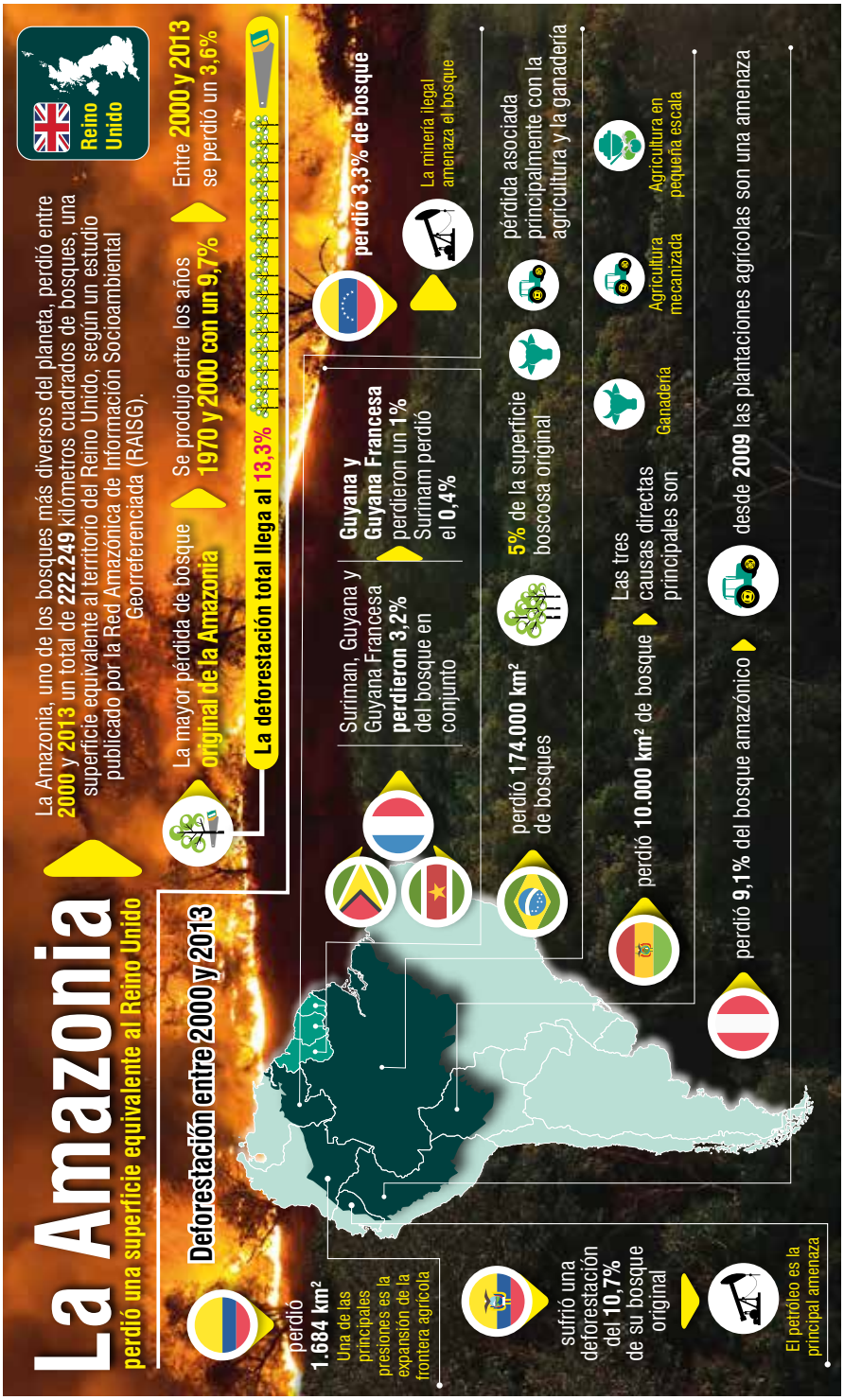
[1] La OTCA es, ante todo, una propuesta que pretende cobijar a la Amazonia con una visión propia que aproveche responsablemente el potencial estratégico de la selva y la proteja de las amenazas, tanto de las tradicionales, como la deforestación, como de las más sofisticadas, como la internacionalización (Betancourt Vélez, 2012).

Tabla 4. Fases institucionalizadas sobre la Amazonia

1.ª fase Defensa proteccionista (1978-1989)	2.ª fase Promoción y fortalecimiento político (1989-1994)	3.ª fase Fortaleza institucional (1994-2002)
Se focalizaba la expresión de los países amazónicos frente a la colectividad internacional y el derecho soberano acerca del futuro de sus territorios que son parte de la Amazonia. Se inició el desarrollo de los dispositivos operativos del TCA, como fueron las primeras comisiones especiales y la creación de la Asociación de Universidades Amazónicas (UNAMAZ).	A nivel internacional, se inició el diálogo sobre la mejora sostenible y el respeto a los pueblos amazónicos oriundos respecto a sus derechos. En razón a esto, se participa de forma unánime en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro, 1992). Se activaron las comisiones especiales en todos los tópicos de interés del TCA y la cooperación internacional para programas bilaterales o multilaterales.	Se gestiona la Secretaría Permanente y la transición hacia la OTCA. La constatación de una ascendente relación para la colaboración amazónica y su enfoque mundial genera una gama mayor de contactos de coordinación entre las actividades y los programas que se venían ejecutando, lo cual amalgamo en la idea común de las partes de crear una Secretaría Permanente (cuya sede está en Brasilia).

Fuente: elaboración propia basada en Aranibar (2003).

Infortunadamente, pese a ser la Amazonia una región que tiene una población de aproximadamente de 33 millones de personas; con 385 pueblos indígenas, de los cuales hay varios grupos en una posición de aislamiento voluntario; que alberga cerca de la mitad de la biodiversidad del planeta y que es un importante proveedor de bienes y servicios ecosistémicos vitales a nivel climático, cruciales para el funcionamiento de los ecosistemas a nivel local, regional y global (SDSN-Amazonia, 2014), el abanico de amenazas para la región amazónica es interminable y está *in crescendo*: acceso, posesión y uso de armas de destrucción masiva; accidentes e incidentes durante el transporte marítimo (traslado de materiales e insumos nocivos al medio ambiente); catástrofes naturales; comercialización y tráfico ilegal de armamento; corrupción en las distintas instancias; deforestación; grupos criminales internacionales y lavado de dinero; pobreza extrema y exclusión social; y terrorismo, tráfico de drogas y trata de personas, sin tener en cuenta los conflictos limítrofes que aún se encuentran sin resolver entre países amazónicos (Angelo, 2020).



Fuente: Agencia EFE (2020).

Diferentes autores e instituciones concuerdan en esta larga lista de problemáticas, pero de igual manera señalan, de manera contundente, la importancia geopolítica de la región en el sistema internacional (Ramírez, 2012; Becker, 2019; Cepal, 2015; Cepal y Patrimonio Natural, 2013; Naciones Unidas, 2012b). Esta importancia de la región amazónica en el contexto mundial consiste en su capacidad para regular el clima regional, pues la zona mantiene grandes extensiones de selva tropical húmeda virgen y las condiciones climáticas estables ante el cambio climático (Killeen, 2007), pero también es una zona con reservas de petróleo y gas, muchas de las cuales están aún sin explotar. Su diversidad socioambiental es enorme: contiene una tercera parte de la biodiversidad y del *stock* genético del mundo, y muchas especies y principios activos (importantes para la ingeniería genética) son todavía desconocidos. Con una superficie de 7,8 millones de km^2, concentra recursos forestales inmensos, el 34% de los bosques primarios del planeta, y aporta el 20% del agua dulce no congelada del planeta (Becker, 2019).

Toda esta internacionalización de la Amazonia solamente demuestra tres cosas. En una primera instancia, como afirma Becker (2019), la Amazonia se convirtió en una región deseada por las grandes potencias, que ambicionan su biodiversidad y el control de sus recursos naturales, ignorando por completo a los habitantes ancestrales, verdaderos dueños de la región. Segundo, como afirman Pastrana *et al.* (2014, p. 360), debido a la consideración por parte de la cosmogonía del centro, según Wallerstein (1999), varias afirmaciones de los "líderes" del mundo industrializado manifiestan que ellos consideran que el sur no tiene la madurez suficiente para poder gestionar la Amazonia y es absolutamente incapaz de comprender la importancia de la región.

En una última y tercera instancia, todo el andamiaje institucional creado, tanto desde las Naciones Unidas como desde los mecanismos de integración regional, ante la magnitud y el peso de todos los problemas enumerados, se ven cortos en su accionar, pues para los ochos Estados que conforman la región hay otros intereses y prioridades antes que apostar por la Amazonia. Entonces, se puede inferir que los escenarios regionales están condicionados, por un lado, desde la cohesión ideológica y de intereses que ejercen los organismos en la región hacia los diversos actores (Clemente, 2017), que se puede evidenciar más aún ante el giro hacia la marea azul de toda la región, y en las declaraciones del presidente de Brasil sobre los incendios de 2019 (*Semana*, 25 de agosto de 2019 y 31 de agosto de 2019).

Tabla 5. Iniciativas para la protección del medio ambiente desde América Latina

1973	**Comunidad del Caribe (CARICOM):** desde su creación, ha liderado proyectos en temas como desarrollo de energías renovables, adaptación al cambio climático y seguridad alimentaria.
1982	**Foro de Ministros del Medio Ambiente de América Latina y el Caribe:** se reúnen periódicamente para acordar posiciones conjuntas ante organismos globales y suscribir acuerdos de cooperación regional. Cuenta con un plan de acción regional que constituye una importante plataforma de cooperación.
1989	**Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD):** fue creada como parte del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y adquirió gran relevancia como foro subregional de ministros del Medio Ambiente o autoridades equivalentes.
1991	**Mercado Común del Sur (MERCOSUR):** desde 1996, cuenta con un subgrupo de trabajo sobre medio ambiente. Adoptó el Acuerdo Marco sobre el Medio Ambiente con su respectivo plan de acción, así como iniciativas de cooperación en temas específicos.
1992	Comisión sobre el Desarrollo Sostenible (CDS) de las Naciones Unidas
1994	**Cumbres de las Américas**: son auspiciadas por la Organización de los Estados Americanos (OEA) y han incluido en sus deliberaciones la agenda para el desarrollo sostenible, desde la primera cumbre, realizada en Miami en 1994.
1994	**Asociación de Estados del Caribe (AEC):** cuenta con cinco comités especiales: desarrollo del comercio y las relaciones económicas externas, turismo sustentable, transporte, desastres naturales, y presupuesto y administración.
1999	**Comunidad Andina de Naciones (CAN)**: en 1999 aprobó la creación del Comité Andino de Autoridades Ambientales, como instancia de diálogo y búsqueda de consenso en este tema.
2002	**Iniciativa Latinoamericana y Caribeña para el Desarrollo Sostenible (ILAC)**: fue adoptada en 2002 por los gobiernos de América Latina y el Caribe en el marco de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo.
2008	**Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR):** desde su fundación, ha incluido en su agenda la cooperación en materia de desastres naturales y protección de los recursos naturales
2011	**Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC**): en el Plan de Acción de Caracas se acordó convocar a una reunión de ministros y ministras del área ambiental, antes de Río+20, para hacer un seguimiento de los acuerdos de la Declaración Ambiental Ministerial de Caracas y contribuir al éxito de la conferencia.

Fuente: elaboración propia con base en Cepal (2015).

Las obligaciones extraterritoriales de la triple frontera: Brasil, Perú y Colombia

Este apartado tiene el objetivo de analizar las obligaciones extraterritoriales (OET) proyectadas en el marco del multilateralismo del sistema de Naciones Unidas. Para ello, en primer lugar, se hará una revisión de este concepto, para en un segundo momento establecer las relaciones interpretativas de este elemento a la luz del multilateralismo. Posteriormente, en un tercer momento, se analizan las acciones de los Estados de la triple frontera (Brasil, Colombia y Perú) en relación con los elementos conceptuales arriba abordados.

Conceptualmente, las obligaciones extraterritoriales se sitúan en un campo de discusión reciente, que emerge en el campo del derecho internacional y de los derechos humanos (King, 2009; Costa, 2010), compatible a la idea de un constitucionalismo cosmopolita que establezca "un contrato global para la satisfacción de las necesidades básicas; un contrato global para la paz, la tolerancia y el dialogo entre culturas; un contrato sobre el desarrollo sostenible, y un contrato global democrático" (Yepes y Rojas, 2014, p. 231). Principalmente, el concepto de obligaciones extraterritoriales fue observado y analizado por la comunidad académica, un grupo de ONG defensoras de los DD. HH. y participantes de la sociedad civil en la Universidad de Maastricht en 2007. Su objetivo era contribuir al vacío en la comprensión de la universalidad de los derechos económicos, sociales y culturales, así como al fortalecimiento de la normatividad internacional y en los procesos de rendición de cuentas frente al impacto del fenómeno de la globalización sobre estos derechos. A su vez, propendía a aportar a la discusión frente a la aplicación tradicional de los derechos humanos en contextos domésticos (Khalfan, 2011). Para 2011, en la Conferencia Anual del Consorcio "Extraterritorial Obligations in the Area of Economic, Social and Cultural Rights" se presentó un documento denominado *Maastricht Principles*, el cual proveyó un marco de comprensión frente a las obligaciones extraterritoriales de los derechos humanos con énfasis en los derechos económicos, políticos y culturales (Coomans, 2013), como fue plasmado por sus proponentes:

> *Drawn from international law, these principles aim to clarify the content of extraterritorial State obligations to realize economic, social and cultural rights with a view to advancing and giving full effect to the object of the Charter of the United Nations and international human rights.* (De Schutter *et al.*, 2012, p. 1086)

Como argumento central, las obligaciones extraterritoriales señalan que los Estados no solo tienen la obligación en sus territorios nacionales de respetar, proteger y realizar los derechos humanos, "sino que en ciertos casos tienen igualmente obligaciones en esta materia fuera de sus territorios" (Yepes y Rojas, 2014, p. 231). A su vez, los actos y omisiones estatales que tengan incidencia o previsibilidad en el disfrute de los derechos en otros territorios, o la violación de estos, derivarán en obligaciones y responsabilidades jurídicas internacionales a dicho Estado (Paulsen, 2018). En ese orden de ideas, si bien los principios de Masstricht (OET) no son una fuente de derecho vinculante, sí fungen como una herramienta política dentro del sistema internacional que ayuda a recortar la inequidad y protegen y garantizan los derechos humanos en el contexto de los derechos económicos, sociales y culturales, por lo que contribuyen a un mejor desarrollo en la esfera extraterritorial (Khalfan, 2011).

Noción de las obligaciones extraterritoriales desde una perspectiva multilateral y su proceso de institucionalización

La Amazonia es una región naturalmente interconectada con los diversos ecosistemas de Suramérica. A su vez, esta configura una relación transversal e interdependiente con la estabilidad climática y la sostenibilidad de la vida a nivel mundial –seguridad acuífera[2] y bioma regulador climático del planeta[3]–. En tal sentido, la gobernanza ambiental de esta región conlleva un proceso de internacionalización que ha implicado importantes debates en torno al desarrollo sostenible, el cambio climático, la biodiversidad y la preservación del ambiente generados por una multiplicidad de actores que expresan intereses y visiones yuxtapuestos. En la actualidad, la agenda geopolítica y geoeconómica internacional, en el contexto de la crisis ambiental y de la coyuntura energética, ha elevado este interés a un nivel de urgencia sin precedentes. Igualmente, hoy día, la Amazonia se ve involucrada en una dinámica que apunta a la integración de esta región natural al mercado global de servicios ambientales a través de un rediseño geográfico a gran escala. En este orden de ideas, la gobernanza ambiental

[2] La cuenca amazónica es considerada el mayor sistema hidrográfico del mundo. Desde su origen en el Perú hasta la costa atlántica de Brasil recorre 7.100 km y está conformada por 1.100 ríos. El río Amazonas representa la descarga del 70% del agua de América Latina y el 20% de la descarga a nivel mundial (OTCA, 2018, p. 11).

[3] Produce cerca del 20% del oxígeno al planeta; almacena cerca de 10.000 millones de toneladas de carbono (WWF, 2018).

de la Amazonia requiere diversos procesos de institucionalización de las obligaciones extraterritoriales.

Un elemento inicial que permite la implementación, el fortalecimiento y la institucionalización de las obligaciones extraterritoriales es el ejercicio de un tipo de multilateralismo que se distancie de la concepción clásica –realista– acerca de la soberanía estatal. En primer lugar, la soberanía amazónica debe confrontar la visión hegemónica e intervencionista que cuestiona la autonomía de sus Estados sobre esta región (Pastrana *et al*., 2014, p. 360). América del Sur tiene la necesidad de posicionarse en el sistema mundo desde una postura menos servil a los Estados Unidos o a la presencia de China en la región, y defender sus esquemas multilaterales. Desde esfuerzos comunes, los países de la triple frontera y de la región natural de la Amazonia pueden construir un bloque ecosistémico regional que les permita posicionar una voz en la política internacional ambiental y defender su autonomía. Esta perspectiva de la soberanía debe orientarse hacia un proceso de autonomía que no solo dependa desde los gobiernos centrales[4], sino que, bajo una fuerte institucionalización de las obligaciones extraterritoriales, valorice y fortalezca la visión soberana de los pueblos indígenas y ancestrales sobre estos territorios, aunado al fortalecimiento institucional gubernamental por garantizar, proteger y promocionar los derechos sociales, económicos y culturales (DSEC) de estas comunidades.

Como segundo elemento, la institucionalización de las obligaciones extraterritoriales debe considerar un enfoque de la soberanía que conduzca hacia una red de gobernanza transnacional de los bienes comunes –*common-pool resources*– (Ostrom, 2009). Este proceso debe articular "actores no estatales y autoridades subnacionales que incluyan compañías, inversores, ciudades, regiones subnacionales y organizaciones de la sociedad civil" (Widerberg y Pattberg, 2017, p. 70, traducción de los autores). Así, el ejercicio de gobernanza transnacional deriva en profundas ventajas. Primero, facilita y amplia los mecanismos de participación e inversión, los cuales tienen la capacidad de movilizar y liderar importantes redes, organizaciones y fondos financieros, lo que traduce una mayor coordinación y eficiencia en la difusión, el reconocimiento y la implementación de las obligaciones extraterritoriales y de los diferentes regímenes ambientales.

Segundo, implica la profundización de los esquemas de cooperación bilateral y multilateral, tanto de los recursos financieros y de capital humano

[4] Los ocho países que integran la región son Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, Guyana, Guayana Francesa, Perú, Surinam y Venezuela.

transferidos desde diferentes Estados, agencias, ONG y otras entidades. Ahora bien, caso contrario a lo expresado con anterioridad, el aislamiento regional al cual ha sido sometido el Estado venezolano durante los últimos años por los Estados de la región impacta negativamente la gobernanza de la Amazonia. Esto queda reflejado en el Pacto de Leticia, al cual fueron convocados los gobiernos de Ecuador, Bolivia, Brasil, Surinam y Guyana, por los presidentes Iván Duque de Colombia y Martín Vizcarra de Perú. La cumbre ambiental de países amazónicos fue celebrada el 6 de septiembre de 2019 en la ciudad de Leticia (Colombia), en donde se firmaron diversos compromisos denominados Pacto de Leticia por la Amazonia[5]. Sin embargo, este tipo de multilateralismo aislacionista hacia la República de Venezuela se ha expresado desde otros espacios como la Cumbre de Lima desde 2017, la creación de PROSUR[6] en 2019 en oposición a UNASUR o en estrategias vacías tales como "el cerco diplomático".

Es por ello que el Pacto de Leticia fue fuertemente criticado desde diversos argumentos: (1) no introduce ningún elemento nuevo de gobernanza dado que todos los planteamientos hechos en este tratado están suscritos en el tratado de la OTCA, suscrito en 1978 (Betancourt y Simmonds, 2013); (2) aumenta el solapamiento de organismos regionales –o*verlaping regionalism*– en Latinoamérica (Quiliconi y Salgado Espinosa, 2017); y (3) es posible aislar a Venezuela políticamente, pero la interdependencia natural de este bioma no obedece a factores políticos, y en cambio, debilitar las estrategias comunes para la gobernanza, rompe abruptamente con la preservación del equilibrio ecosistémico de la Amazonia y fractura los procesos de *accountability* sobre los objetivos de conservación, como, por ejemplo, la explotación minera que desde 2016 realiza Venezuela, denominada Arco Minero del Orinoco (López y Tuesta, 2015).

Por último, en tercer lugar, la concepción en torno a los *inputs* y los imaginarios de las problemáticas ambientales y de sus poblaciones no debería ser explicada solamente en términos domésticos, sino que se debe buscar y salvaguardar una visión sistémica de la interdependencia de sus problemas complejos y de su extensión territorial regional –panamazonia–, así como de la complejidad de las interdependencias económicas producto

[5] Véase Pacto de Leticia en: http://www.embajadadelperu.org.co/docs/Pacto-Leticia-Amazonia-Espanol.pdf.

[6] Véase Foro para el Progreso de América del Sur en: https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190322-Ocho-paises-de-America-del-Sur-crean-PROSUR-mecanismo-de-cooperacion-e-integracion-regional.aspx.

de la globalización. Por ejemplo, para ilustrar la complejidad de articular los mercados y las exportaciones, la producción y el desarrollo económico, Nolte (2020) señala que pese a las críticas suscitadas por la firma del acuerdo entre MERCOSUR y la Unión Europea, este acuerdo comercial puede servir como catalizador para ampliar el marco político y la regulación legal para la implementación de regímenes ambientales y obligaciones extraterritoriales, que permita el fortalecimiento y la institucionalización tanto de los procesos ambientales circulares –garantizar la capacidad de la naturaleza para renovar sus recursos–, como de la transformación de las estructuras económicas sectoriales hacia modelos carbono cero –por ejemplo, el sector automotriz o sector minero-energético–. Nolte también afirma que:

> [Es] más fácil proteger la selva amazónica si Brasil y los otros países del Mercosur forman parte de un acuerdo que incluye un compromiso para implementar las medidas del Acuerdo de París para la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero.

De este modo, el acuerdo potencializa la profundización y el desarrollo de las redes de protección ambiental entre América del Sur y Europa, a la vez que permite cuestionar el reclamo de una soberanía absoluta nacional del Amazonas brasileño efectuado por Jair Bolsonaro recientemente (*Semana*, 25 de agosto de 2019).

En consonancia a lo expuesto, se debe considerar primordialmente que las políticas públicas, los programas, los proyectos y los planes de desarrollo que adopta un Estado en la Amazonia son susceptibles de afectar los derechos e intereses de los individuos en otro Estado[7]. Por lo tanto, se hace urgente fortalecer los sistemas integrales de información y viabilizar plataformas y foros para su intercambio continuo (Keohane y Ostrom, 1994; Widerberg y Pattberg, 2017). Esto conlleva la necesidad de innovar y mejorar los sistemas de conocimiento e investigación, así como la transferencia de información y de casos de éxito de desarrollo sostenible en las comunidades con el propósito reducir los costos de transacción (Keohane y Ostrom, 1994) y de evitar el solapamiento de políticas a partir de un ejercicio activo de integración, coherencia y coordinación de programas y políticas públicas (Candel y Biesbroek, 2016; Cejudo y Michel, 2017) entre las diversas agencias y

[7] La fumigación aérea masiva con glifosato ocasionó problemas de salud pública, contaminación de las aguas y destrucción de cultivos lícitos, particularmente en el sur de Colombia. A su vez, ha afectado a los habitantes del Ecuador, lo que terminó en una demanda de Ecuador contra Colombia. Finalmente, Colombia negoció un pago de 15 millones de dólares por las afectaciones a la población vecina.

actores gubernamentales –por ejemplo, el multilateralismo ejercido desde las Naciones Unidas sobre la red de Soluciones de Desarrollo Sustentable (SDSN)–. Favorecer los sistemas de integración de información y políticas permitirá mejorar los procesos de *accountability* (Widerberg y Pattberg, 2017), potencializando el alcance de las metas y objetivos, así como el redireccionamiento de las estrategias (García, 2018).

Aunado a lo anterior, la complejidad de visiones sobre el desarrollo ecológico-social de la Amazonia se interpreta a partir de diversas racionalidades[8]. Desde la década de los ochenta, la racionalidad dominante que ha liderado la comprensión de desarrollo sostenible se concreta en el informe "Nuestro futuro común". Este plantea el desarrollo "como la satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades" (Naciones Unidas, 1987). En contraposición, en la literatura sobre ecología política, este tipo de desarrollo se ha "considerado como el privilegio de ciertos sistemas productivos de explotación sobre otros, causando un cruce de conflictos distributivos y ecológicos y la degradación del medio ambiente" (Bull y Aguilar-Støen, 2015, p. 177). Más aún, desde posturas más críticas argumentan que esta definición es un "significante vacío" que se ha usado de manera repetitiva por distintos gobiernos y actores, convirtiéndose en un adorno para las políticas de crecimiento económico (Puyana, 2010, p. 320). En este orden de ideas, pese a las diversas posiciones y contraposiciones presentadas, la definición plasmada en el informe de Brundtland de 1987 arrojó un elemento central en la discusión, a decir, el crecimiento económico no puede violentar las fronteras y límites físicos e intrínsecos de los ecosistemas y entornos ambientales.

Debido a lo anterior, la gobernanza ambiental multilateral de la Amazonia debe ampliar las interpretaciones frente al concepto de desarrollo y su direccionamiento. Particularmente, como es señalado Bull y Aguilar-Støen

[8] Frente a esto, Puyana (2010, p. 321) señala: (1) como un espacio vacío por domesticar, (2) como una válvula de escape a tensiones sociopolíticas estructurales de la frontera interna, (3) como un territorio de conflicto e ilegalidades, (4) como una ventana de oportunidades para la internacionalización económica en el contexto global, y (5) como una región ancestral e ignota que hay que rescatar. A su vez, Fontaine (2006) señala, frente a las interpretaciones sobre el desarrollo sostenible, que la primera privilegia la participación de las comunidades locales en el desarrollo y fomenta la pequeña agricultura, considerando que los modelos de desarrollo alternativo deben ser adaptados a la heterogeneidad de la Amazonia. La segunda privilegia la dimensión económica de los recursos naturales y trata de calcular el valor del "capital natural" o "capital ecológico" en términos de costos y beneficios externalizados. La tercera privilegia la conservación de los ecosistemas y trata de maximizar el uso de la biomasa y limitar la deforestación por medio de programas agroforestales en la escala local (p. 32).

(2015), se problematiza en un grado muy limitado "la sustentabilidad ambiental del desarrollo y sus implicaciones distributivas". Por lo tanto, desde una perspectiva global de la sostenibilidad no solo se debe apuntar hacia la generación de recursos, sino también hacia "la equidad y justicia en lo social y en la distribución de estos" (SINCHI, 2007, p. 22). Por ello, se destaca la importancia de implementar procesos deliberativos para ampliar la visión crítica frente a las complejas problemáticas de la región, en cuyo eje estaría la integración de la multiplicidad de actores y niveles de decisión, como fue señalado por Michael Jenkins, en entrevista a *Mongabay Latam*:

> Nuestra estrategia no puede reducirse solamente a salvar los bosques. Hay muchos habitantes en la zona que dependen del ecosistema para obtener su sustento. Se necesita un enfoque tanto de protección como de producción, y hay que ofrecer alternativas a la minería de oro ilegal y a las plantaciones ilegales de aceite de palma. Eso será difícil porque ambas actividades son altamente lucrativas. (Cantanoso, 10 de agosto de 2016)

De este modo, la gobernanza ambiental y social de la Amazonia no debe plantearse unívocamente desde prácticas multilaterales gubernamentales tradicionales con enfoques *top-down* fuertemente criticados[9]. Se deben ampliar los enfoques *bottom-up*, en los que procesos a favor de la conservación y de la revalorización de las identidades indígenas, de sus saberes ancestrales y de sus sociedades y comunidades amazónicas, garanticen el respeto, la protección y la realización de los derechos sociales, económicos y culturales, así como la seguridad alimentaria de los amazónicos (Niño, 2015).

Obligaciones extraterritoriales: retos y desafíos para los Estados de la triple frontera

Históricamente, para los países de la triple frontera, la región Amazónica ha sido la periferia de cada territorio nacional que la compone. Los indicadores de desarrollo en los territorios pertenecientes a los países de la triple

[9] Widerberg y Pattberg (2017, p. 70) señalan: *"Over time, the top-down system underpinning the climate regime since the signing of the Kyoto Protocol in 1997 increasingly came under criticism for being ineffective and riddled with political and design problems (see Johnson, 2017). Points frequently made in this respect include: The United States not ratifying the Kyoto Protocol, weak compliance mechanisms, and the inability to integrate emerging economies into the UNFCCC (Falkner, Stephan, & Vogler, 2010; Rayner, 2010; Victor, 2011). The solution was to instead construct a structure based on 'a diverse range of policy actions, originating from the 'bottom up' within nations, based on their own institutional, technological, economic and political capacities' (Rayner, 2010, p. 617)".*

frontera, como el acceso a servicios públicos, sanitarios, médicos y educativos (Ataíde de Souza y Lopes, 2019), entre muchos otros, impacta negativamente la interdependencia ambiental sistémica de la Amazonia.

Ahora bien, las reformas constitucionales de los países pertenecientes a la triple frontera dotaron de jerarquía constitucional a los regímenes internacionales de derechos humanos y de proyección ambiental. En el caso de Brasil, en la Constitución Política de 1988, artículo 5.º, párrafo 2.º[10], y en el capítulo VIII, "Derechos Indígenas", artículo 231[11]; en lo referente a Colombia, en la Constitución Política de 1991, artículos 7º y 8º[12]; y en lo concerniente al Perú, en la Constitución Política de 1993, en su artículo 19[13]. Pese a lo anterior, los desafíos persisten en garantizar sus derechos, principalmente esbozando los siguientes desafíos.

Brasil

Es el país con el mayor territorio en la reserva vegetal del mundo concentrada en la Amazonia. En contraste con lo anterior, ocupó en 2018 un lugar entre los principales países emisores de CO_2 en el puesto 14 con 457 megatoneladas, solo superado por México, que ocupa el puesto 12 con 477 megatoneladas (Global Carbono Atlas, 2020). Por esta razón expresa, Brasil ostenta importantes responsabilidades con la Amazonia de cara a la comunidad internacional y en relación con los países de la región.

La llegada al poder de Jair Bolsonaro en 2019 ha pues en un mayor riesgo el sistema ecosistémico de la Amazonia en su totalidad, dado la proporcionalidad de la Amazonia perteneciente al Brasil. Antes de recibir su mandato presidencial, en noviembre de 2018, Bolsonaro renunció a organizar la Conferencia de la ONU sobre el Cambio Climático (COP25), argumentando

[10] "Los derechos y garantías expresadas en esta Constitución no excluyen otros derivados del régimen y de los principios por ella adoptados, o de los tratados internacionales en que la República Federativa de Brasil sea parte" (Constitución de Brasil, 1988).

[11] "Son reconocidos a los indios su organización social, costumbres, lenguas, creencias y tradiciones, y los derechos originarios sobre las tierras que originalmente ocupan, compitiendo a la Unión demarcarlas, proteger y hacer respetar todos sus bienes" (Constitución de Brasil, 1988).

[12] "Artículo 7. El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana. Artículo 8. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación" (Constitución Política de Colombia, 1991).

[13] "Artículo 19. A su identidad étnica y cultural. El Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación. CONCORDANCIAS: Ley n.º 28736 (Ley para la protección de pueblos indígenas u organismos en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial)" (Constitución Política del Perú, 1993).

costos innecesarios para su país. Después, ya como presidente en posesión, ha desestimado las amenazas que suscitan el cambio climático y ha planteado el retiro de Brasil del Acuerdo de París, junto con la eliminación de zonas de protección y de reservas indígenas de la Amazonia (Viscidi y Graham, 4 de enero de 2019). Fue así, como, tras asumir el cargo en enero, trasladó las decisiones en materia de tierras indígenas al Ministerio de Agricultura, controlado por representantes de la agroindustria brasilera. Esto a puesto en disputa nuevamente a los más de 25.000 indígenas que viven en la reserva de Raposa Serra do Sol, con unos 1,7 millones de hectáreas, fronteriza con Venezuela y Guyana (*El País*, 10 de mayo de 2019). En este sentido, la política del gobierno es opuesta a la Constitución Federal de 1988 y contradice los instrumentos y tratados internacionales multilaterales de los que Brasil es signatario.

Las acciones del actual gobierno contrastan con las de sus antecesores, Dilma Rousseff y Michel Tremer (2011-2018), bajo los cuales el gobierno federal aumentó en más de 94 millones de hectáreas las áreas protegidas en la Amazonia. Por lo tanto, el principal desafío de Brasil es retornar a su liderazgo mundial como un país que ostenta un 85% de energías limpias y sostenerse en su meta de reducir la deforestación en un 80%. A su vez, fortalecer los procesos judiciales y de justicia ambiental para garantizar los territorios de reserva y conservación y de sus comunidades indígenas.

Colombia

El Estado de Colombia atiende un desafío central que expresa una yuxtaposición importante. En primer lugar, en relación con los países de la triple frontera, cuenta con una amplia legislación (Yepes y Rojas, 2014). Caso puntual, el actual Decreto 632 de 2018, en los que se fortalece lo establecido en los artículos 7 y 8 de la Constitución Política al reconocer a los consejos indígenas como figura local de gobierno territorial. Aunque los resguardos indígenas estaban regidos por sus autoridades tradicionales, basados en sus sistemas de decisión, estos no tenían alcance político-administrativo.

A partir del decreto citado, las sociedades indígenas podrán diseñar y ejecutar sus propios modelos económicos y sociales, lo que fortalece el uso sostenible de la selva y permite la planeación de sus territorios de acuerdo con su cosmovisión; es decir, ejercer un gobierno indígena “que conservará sus estructuras tradicionales, sus sistemas de toma de decisión y administrando el territorio en el que han ejercido la soberanía” (GAIA Amazonas, 10 de enero de 2019). De esta forma, Colombia hoy día cuenta con “el territorio

indígena continuo más grande del mundo reconocido legalmente en la selva tropical y el gran reto para el país es seguir siendo el pionero en la construcción conjunta del Estado entre autoridades indígenas y el gobierno nacional" (GAIA Amazonas, 10 de enero de 2019).

En oposición a esto, la capacidad institucional del Estado colombiano para garantizar la seguridad en sus fronteras y los departamentos que comprende la Amazonia es aún limitada. Esto ha permitido la instalación y el desarrollo de grupos criminales organizados y de narcotráfico, que se aprovechan de la ausencia o de la limitada presencia de los organismos estatales y fomentan actividades criminales como minería ilegal, tráfico de cocaína y marihuana, ganadería extensiva y tráfico de personas, entre otros.

Perú

A once años del "Baguazo", la República del Perú continúa enfrentando importantes desafíos en relación con las obligaciones extraterritoriales y el cumplimiento de los derechos sociales, económicos y culturales de su población indígena de cara a la gobernanza ambiental de la Amazonia peruana y su interdependencia con la Amazonia regional. En primera instancia, en la última década, Perú ha transitado hacia la construcción de políticas ambientales más innovadoras y robustas que le permitan atender el cambio climático, enfocadas en la reducción de la deforestación y la protección de las cuencas de agua y la biodiversidad (Tica, 2020). Esto con el propósito de crear herramientas jurídicas que permitan la vinculación de este país con programas de inversión internacional y mecanismos de cooperación liderados por las Naciones Unidas, tales como, REDD+ y el Fondo Verde para el Clima (Cantanoso, 10 de agosto de 2016).

Sin embargo, los decretos legislativos 1192 y 1210 de octubre de 2015 normalizan la expropiación cuando los proyectos sean declarados de "interés público" frente a una demanda de inversión privada o público-privada (Instituto del Bien Común, 2015). Esto perpetúa las debilidades institucionales en la infraestructura de resguardos indígenas peruanos, dado que estos históricamente son propiedad del Estado, el cual solo reubica a las poblaciones indígenas en el caso de implementar concesiones mineras en sus territorios. Lo anterior concuerda con las recomendaciones elaboradas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en 2016.

Así, los principales desafíos que enfrenta Perú para un mejor gobierno ambiental y societal de la Amazonia apuntan a reducir el centralismo del gobierno peruano, dado que esto limita y faculta de forma desigual a los

organismos e instancias subregionales y locales, por lo que demandan una mayor transferencia de competencias ambientales a los organismos de gobierno regional, así como el fortalecimiento de sus capacidades técnicas y de financiamiento. Por otra parte, la OCDE sugiere la creación de tribunales ambientales especializados bajo el espectro del soporte científico, académico y técnico para la implementación y aplicación de las leyes ambientales. Por último, este organismo señala la creación de una ley de ordenamiento territorial que consideren la zonificación ecológica y económica, "que permiten la definición y análisis de dinámicas sociales, económicas, cambios del uso del territorio y población" (OCDE, 2016, p. 32).

Conclusiones

El desarrollo de los postulados de la globalización, desde las estructuras de gobernanza, permite interpretar y comprender el juego dinámico de intereses de los actores que tienen inferencia sobre el proceso de construcción de políticas estatales o gubernamentales. Desde esta perspectiva, se logra entender un nuevo contexto sociopolítico, el cual se caracteriza por la integración de nuevos actores políticos, que van a influir en la solución de problemas sociales y comunes a las naciones. Es así como, desde las estructuras de gobernanza, los actores estatales y no estatales van a tener la capacidad de impactar el proceso de formulación tanto de políticas públicas como normas jurídicas. Igualmente, si se tiene cuenta el nuevo contexto multipolar en el marco de globalización, se aumentan las veedurías internacionales sobre los problemas de los países. Es decir, la comunidad internacional se preocupa más por el manejo político y jurídico que los Estados le dan a los problemas globales y comunes a las naciones.

En ese contexto, la interdependencia compleja permite comprender que los problemas comunes a las naciones exigen la institucionalización de procesos de estirpe cooperativa y mancomunados entre los Estados, en aras de proyectar mejores escenarios y alternativas de solución. Asimismo, la interdependencia compleja saca a los Estados de su órbita individual con miras a coordinar acciones y recursos materiales que permitan afrontar los problemas globales. Ahora bien, el régimen internacional de protección al medio ambiente se desarrolla, fundamentalmente, a través del sistema de Naciones Unidas. Entonces, la ONU desarrolla toda una gama de estrategias jurídicas y políticas para enfrentar graves y sistemáticas amenazas o riesgos para la protección y conservación de la Amazonia. Tales estrategias se coordinan a través de los regímenes internacionales que, además, expresan e imponen

obligaciones jurídicas y políticas para los Estados. En tal línea, se puede identificar todo un régimen internacional desplegado desde el sistema de Naciones Unidas orientado a proteger y conservar la Amazonia como bien global; empero, el diseño institucional no es suficiente, por lo que es absolutamente clave la coordinación de los intereses estatales y sociales involucrados directamente en la Amazonia, para que así se puedan generar acciones coordinadas y mancomunadas con mejores posibilidades de impacto.

Para Brasil, Colombia y Perú existen relevantes desafíos proyectados desde las obligaciones extraterritoriales que sugieren, a su vez, importantes retos institucionales para cada Estado. La gobernanza ambiental de la Amazonia como reservorio estratégico en la mitigación del cambio climático no solamente debe garantizar su protección ambiental, sino que también debe priorizar la preservación de su entorno social. Es decir, se deben aunar esfuerzos y emprender acciones holísticas que garantice el desarrollo autónomo de los amazónicos en el marco de sus derechos sociales, económicos y culturales.

La vulnerabilidad de la Amazonia está estrechamente vinculada a la capacidad estatal de cada país de la triple frontera de garantizar los derechos a sus habitantes, ampliada desde un enfoque que contemple la interdependencia expresada en y por las obligaciones extraterritoriales, bajo una gobernanza renovada, coordinada, transversal y sistémica. Si bien los gobiernos de turno estatales recrudecen en mayor o menor grado las acciones contra la estabilidad ecosistémica y social de la Amazonia, los procesos de institucionalización de los regímenes ambientales y en derechos brindan mayores grados de estabilidad y continuidad a las acciones y políticas públicas diseñadas para su implementación y protección.

Recomendaciones

Se recomienda al sistema de las Naciones Unidas ampliar la atención de las comunidades amazónicas al incrementar la presencia de sus diferentes agencias y no solamente priorizar el enfoque ambiental. A su vez, se invita a ejercer una mayor presión frente al sistema internacional para hacer cumplir las sanciones a multinacionales que violan e incumplen las obligaciones extraterritoriales, así como a los gobiernos de donde estas provienen y que deberían ejercer control sobre ellas.

Se recomienda promover diseños institucionales interestatales que permitan una mejor coordinación de los países que conforman la triple frontera. Esta institucionalidad debe ser robusta para que fomente su sostenimiento

aún con los cambios de gobiernos de cada Estado. Además, es de completa relevancia que las intuiciones o entidades diseñadas se nutran del régimen internacional desplegado por el sistema ONU. Asimismo, se sugiere que el diseño institucional vincule tanto en los procesos de diseño como de operacionalización a las comunidades eventualmente afectadas. Por otro lado, es importante que todos los diseños institucionales comiencen a articular en sus discusiones la posibilidad de transitar hacia el ecocentrismo, comprendido este como la proyección de la Amazonia como sujeto global de derechos.

Se recomienda a los gobiernos de los países de la triple frontera (Brasil, Colombia y Perú) emprenden acciones que vayan más allá de la participación en consensos multilaterales. Se hace urgente ejecutar reformas institucionales y legales con el propósito de implementar esquemas bilaterales que permitan hacer un énfasis especial en la observación de los DD. HH. como eje para la sostenibilidad ambiental de las comunidades y de la Amazonia. La garantía y el respeto de los DD. HH. en las sociedades y comunidades amazónicas brindaría un marco amplio para la conservación y preservación de esta. A su vez, propender a evitar el solapamiento de instituciones regionales y el aislamiento de Venezuela, aboga por construir un multilateralismo resolutivo y no uno confrontativo.

Referencias

Agencia EFE. (2020). *La Amazonia perdió una superficie equivalente al Reino Unido*. Recuperado de: https://www.efe.com/efe/espana/infografias/la-amazonia-perdio-una-superficie-equivalente-al-reino-unido/50000569-2775149.

Angelo, M. (2020). Amazonia: amenazada por inversiones de miles de millones de dólares en petróleo. *Semana.* Disponible en línea: https://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/amazonia-amenazada-por-inversiones-de-miles-de-millones-de-dolares-en-petroleo/52633.

Aranibar, A. (2003). *La OTCA, algunas claves de su evolución histórica*. Informe de Consultoría, Brasilia.

Ataíde de Souza, A. y Lopes Simonian, L. (2019). Os desafios das políticas públicas de saúde na Tríplice Fronteira Brasil, Colômbia e Peru. *Amazonia Investiga*, 8(24), 541-551. Recuperado de: https://amazoniainvestiga.info/index.php/amazonia/article/view/1015.

Beck, U., Giddens, A. y Lash, S. (1997). *Modernización reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno*. Madrid: Alianza.

Becker, B. K. (2019). Geopolitics of Amazonia. *Geopolítica*(s), 10(1), 135-151. DOI: https://doi.org/10.5209/GEOP.63836.

Betancourt Vélez, R. (2012). Colombia frente a los espacios regionales de cooperación e integración. En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 659-673). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.

Betancourt Vélez, R. y Simmonds Pachón, Ó. (2013). OTCA: el Amazonas en el horizonte de la política exterior colombiana. *Papel Político*, 18(1), 343-365.

Brown, C. (2005). El régimen internacional contemporáneo de derechos humanos. Sovereignty, Rights and Justice, Polity Press, 2002. *Relaciones Internacionales*, 1, 1-25.

Brundtland, G. H. (1987). *Informe de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo: nuestro futuro común*. Documentos ONU.

Bull, B. y Aguilar-Støen, M. (2015). Cambios en las élites, instituciones y gobernanza ambiental. En F. de Castro, B. Hogenboom y M. Baud (Coords.), *Gobernanza ambiental en América Latina* (pp. 171-200). Buenos Aires: CLACSO.

Candel, J. J. L. y Biesbroek, G .R. (2016) Toward a processual understanding of policy integration. *Policy Sciences,* 49, 211-231. DOI: 10.1007/s11077-016-9248-y.

Cantanoso, J. (10 de agosto de 2016). ¿En qué consisten las nuevas políticas ambientales de Perú? ¿Tendrán efecto? *Mongabay.* Recuperado de: https://es.mongabay.com/2016/08/consisten-las-nuevas-politicas-ambientales-peru-tendran-efecto/.

Cejudo, G. M. y Michel, C. L. (2017) Addressing fragmented government action: Coordination, coherence, and integration. *Policy Sciences*, 50(4), 745-767.

Cepal. (2015). Desarrollo Social Inclusivo. *Cepal*, 304. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/handle/11362/39100%0Ahttp://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39100/4/S1600099_es.pdf.

Cepal y Patrimonio Natural. (2013). *Amazonia posible y sostenible*. Bogotá: Cepal y Patrimonio Natural.

Clemente, D. (2017). El regionalismo post-hegemónico en perspectiva crítica: una mirada neogramsciana. Brasil, Venezuela y la opción contrahegemónica. *Observatorio Latinoamericano y Caribeño*, 1(1), 109-130.

Coomans, F. (2013). Situating the Maastricht principles on extraterritorial obligations of states in the area of economic, social and cultural rights. *Maastricht Faculty of Law Working Paper*. Recuperado de: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2256836.

Costa, K. (2010). The Reach of Human Rights in a Globalizing World: Extraterritorial Application of Human Rights Treaties. *Journal of International Humanitarian Legal Studies*, 1(2), 399-400.

Cruces, J. (1997). Etapas del discurso ambiental en el tema del desarrollo. *Revista Espacios*, 18(1). Recuperado de: https://www.revistaespacios.com/a97v18n01/10971801.html.

De Schutter, O., Eide, A., Khalfan, A., Orellana, M., Salomon, M. y Seiderman, I. (2012). Commentary to the Maastricht principles on extraterritorial obligations of states in the area of economic, social and cultural rights. *Human Rights Quarterly*, 34(4), 1084-1169.

Dussel, E. (2005), ¿Una gobernanza global ante la creciente polarización territorial internacional? *Nueva Sociedad*, 176, 116-124.

El País. (10 de mayo de 2019). *La nueva amenaza de la reserva indígena Raposa Serra do Sol*. Recuperado de: https://elpais.com/elpais/2019/04/08/album/1554726952_491529.html#foto_gal_1.

Escobar Solano, J. (2008). Globalización del derecho, producción legislativa y transformación del Estado en Colombia. *Papel Político*, 13(2), 615-652.

Fontaine, G. (2006). La globalización de la Amazonia: una perspectiva andina. *Iconos*, 25, 25-36.

GAIA Amazonas. (10 de enero de 2019). *El decreto que consolida la gobernanza indígena amazónica*. Recuperado de: https://www.gaiaamazonas.org/noticias/2019-01-10_el-decreto-que-consolida-la-gobernanza-indigena-amazonica/#:~:text=Hoy%2C%20Colombia%20cuenta%20con%20el,ind%C3%ADgenas%20y%20el%20gobierno%20nacional%20.

García Pinzón, V. (2018). Dimensiones locales de la seguridad y la cooperación transfronteriza en la frontera amazónica de Brasil, Colombia y Perú. *Opera*, 23, 59-80.

Global Carbono Atlas. (2020). *Global Carbono Atlas*. Recuperado de: http://www.globalcarbonatlas.org/es/CO2-emissions.

Held, D. (1997). *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*. Barcelona: Paidós.

Instituto del Bien Común. (2015). *Paquetazos y sus impactos*. Recuperado de: http://www.ibcperu.org/wp-content/uploads/2015/05/Paquetazos-y-sus-impactos.pdf.

Jackson, P. (s.f.). *De Estocolmo a Kioto: breve historia del cambio climático*. Recuperado de: https://www.un.org/es/chronicle/article/de-estocolmo-kyotobreve-historia-del-cambio-climatico.

Keohane, R. y Nye, J. (1988). *Poder e interdependencia*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Keohane, R. O. y Ostrom, E. (Eds.). (1994). *Local commons and global interdependence*. Londres: Sage.

Khalfan, A. (2011). Development Cooperation and Extraterritorial Obligations. En M. Langford y A. Russell (Eds.), *The Right to Water Theory, Practice and Prospects* (pp. 345-395). Cambridge: Cambridge University Press.

Killeen, T. J. (2007). *Una tormenta perfecta en la Amazonia. Desarrollo y conservación en el contexto de la Iniciativa para la Integración de la*

Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA). Arlington: Center for Applied Biodiversity Science.

King, Hugh (2009). The Extraterritorial Human Rights Obligations of States. *Human Rights Law Review*, 9(4), 521-556. DOI: https://doi-org.ezproxy.javeriana.edu.co/10.1093/hrlr/ngp028.

López, N. y Tuesta, D. (2015). Economías ilícitas y orden social: la frontera de Perú, Brasil y Colombia. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 111, 79-104.

Mayntz, R. (2002). Los Estados nacionales y la gobernanza global. *Reforma y Democracia*, 24, 29-44.

Mayor, F. (2015). *Los límites del crecimiento*. Recuperado de: https://fundacionsistema.com/wp-content/uploads/2015/07/TEMAS181_PDF_MayorZaragoza.pdf.

Meadows, D. H., Meadows, D. L., Randers, J. y Behrens, W. (1972). *The Limits to Growth - Club of Rome*. Nueva York: Universe.

Messner, D. (2001). *Globalización y gobernabilidad global*. Recuperado de: www.nuso.com.

Naciones Unidas. (1945). *Carta de las Naciones Unidas*. Recuperado de: https://www.un.org/es/charter-united-nations/index.html.

Naciones Unidas. (1972). *Declaración de Estocolmo sobre el medio ambiente humano*. Recuperado de: http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos Humanos/INST 05.pdf.

Naciones Unidas. (1987). *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*.

Naciones Unidas. (2012a). El futuro que queremos. *ONU*, 17852(10), 1-17. Recuperado de: https://undocs.org/es/A/CONF.216/16.

Naciones Unidas. (2012b). *La Sostenibilidad del Desarrollo a 20 años de la Cumbre para la Tierra*. DOI: https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004.

Naciones Unidas. (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Recuperado de: https://undocs.org/es/A/RES/70/1.

Naciones Unidas. (2018). *Medio ambiente. Guía de Investigación de la Documentación de la ONU*. Biblioteca Dag Hammarskjöld. Recuperado de: https://research.un.org/es/docs/environment/conferences.

Nebbia, T. (2002). *Global Environment Outlook 3. Past, present and future perspectives*. Londres: UNEP.

Niño, E. A. L. (2015). Política externa para la integración fronteriza a partir del caso de la triple frontera Brasil, Colombia y Perú en los gobiernos de Lula, Uribe y García (2006-2011). *Análisis Político*, 28(83), 44-56.

Nolte, D. (2020). ¿Qué puede suceder con el Acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea? ¿Es beneficioso para ambas partes o es un tratado que perjudicará a los países sudamericanos? Dos perspectivas disímiles para fomentar el debate. *Nueva Sociedad*. Recuperado de: https://nuso.org/articulo/mercosur-union-europea/.

OCDE. (2016). *Evaluaciones del desempeño ambiental Perú 2016. Aspectos destacados y recomendaciones*. Recuperado de: https://www.oecd.org/environment/country-reviews/16-00313%20Evaluacion%20desempeno-Peru-WEB.pdf.

Organización de Estados Americanos. (1992). *Programas Binacionales de Cooperación Fronteriza. Un Modelo para el Desarrollo de la Amazonia*. Recuperado de: https://www.oas.org/dsd/publications/Unit/oea08b/begin.htm#Contents.

Ostrom, E. (2009). *El gobierno de los bienes comunes: La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México: FCE, UNAM.

OTCA. (2010). *Agenda Estratégica de Cooperación Amazónica*. Recuperado de: www.otca.info.

OCTA. (2018). *Análisis diagnóstico transfronterizo regional de la cuenca Amazónica. ADT*. Brasilia: OTCA.

Pastrana, E. (2005). Extinción o reinvención del Estado-nación frente a los desafíos globales. *Desafíos*, 12, 266-282.

Pastrana, E., Simmonds, O. y Betancourt Vélez, R. (2014). *Regionalización, regionalidad y gobernanza multinivel en Suramérica*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.

Pastrana, E. y Sánchez, A. (2014). Retos de la gobernanza global frente a una multipolaridad creciente. En E. Pastrana y H. Gehring (Eds.), *Suramérica en el escenario global: gobernanza multinivel y birregionalismo* (pp. 23-84) Bogotá: Editorial Javeriana.

Paulsen, D. (2018). *Obligaciones extraterritoriales en materia de derechos económicos, sociales y culturales: aportes desde la filosofía*. Disertación doctoral, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina.

PNUD. (2018). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Recuperado de: https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html.

PNUMA. (1981). *En defensa de la Tierra. Los documentos básicos sobre el medio ambiente*. Recuperado de: https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/29847/EDT.pdf?sequence=3&isAllowed=y.

PNUMA. (2019). *Perspectivas del medio ambiente GO6: Planeta sano, personas sanas*. https://www.unenvironment.org/es/resources/perspectivas-del-medio-ambiente-mundial-6.

PNUMA y UNCTAD. (1974). *Declaración de Cocoyoc*. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/34958/S7800686_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Puyana, A. M. (2010). El desarrollo amazónico: un campo discursivo en disputa. En *Amazinia: marginário y realidade*. Lima: s.e.

Quiliconi, C. y Salgado Espinoza, R. (2017). Latin American Integration: Regionalism à la Carte in a Multipolar World. *Colombia Internacional,* 92, 15-41. DOI: dx.doi.org/10.7440/colombiaint92.2017.01.

Ramírez, S. (2012). *La cooperación amazónica: desafíos y oportunidades de la cooperación amazónica a través de la OTCA*. Recuperado de: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/otca-libro-socorro-ramirez.pdf.

SDSN-Amazonia. (s.f.). *SDSN-Amazonia*. Recuperado de: https://www.sdsn-amazonia.org/essdsn.

Semana. (25 de agosto de 2019). *Bolsonaro* y su política no ambiental por la que hoy se quema el Amazonas. Recuperado de: https://www.semana.com/mundo/articulo/bolsonaro-y-su-politica-no-ambiental-por-la-que-hoy-se-quema-el-amazonas/629188.

Semana. (31 de agosto de 2019). *Amazonia en medio de un pulso geopolítico global*. Recuperado de: https://www.semana.com/nacion/articulo/amazonia-en-medio-de-un-pulso-geopolitico-global/630108.

Serna, C. (2010). Economía y medio ambiente. *Apuntes del CENES*, XXIX(15). Recuperado de: http://bibliotecasibe.ecosur.mx/sibe/exportarBIB?num_sistema=000020086.

SINCHI. (2007). *Sistema de Información Ambiental Territorial de la Amazonia Colombiana SIAT-AC*. Cofinanciado por la Embajada del Reino Unido de los Países Bajos y el Programa de Apoyo a la Gestión Ambiental de Colombia.

Sustainable Development Goals Fund. (2016). *De los ODM a los ODS*. Recuperado de: https://www.sdgfund.org/es/de-los-odm-los-ods.

Terz, P. (2001). *Cuestiones teóricas fundamentales del proceso de formación de las normas internacionales, con especial análisis de las resoluciones de la ONU*. Cali: Universidad Santiago de Cali.

Terz, P. y Pastrana, E. (2007) El derecho internacional al despuntar el siglo XXI, un punto de vista sociológico del derecho internacional. *Papel Político*, 12(2), 535-564.

Tica Fuertes, F. (2020). *Necesidad de una política de Estado sobre la Amazonia peruana en el contexto de cambio climático: el aporte de la OTCA*. Tesis Maestría en Relaciones Internacionales, mención en Economía y Finanzas, Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador, Área de Estudios Sociales y Globales.

Viscidi, L. y Graham, N. (4 de enero de 2019). Brazil Was a Global Leader on Climate Change. Now It's a Threat. *Foreign Policy*. Recuperado de: https://foreignpolicy.com/2019/01/04/brazil-was-a-global-leader-onclimate-change-now-its-a-threat/.

Wain, C. (2016). *La Amazonia y la Agenda 2030*. Recuperado de: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:DEum22sKTVgJ:www.undp.org/content/dam/rblac/docs/Research%2520and%2520Publications/Energy%2520and%2520Environment/UNDP-RBLAC-.AmazonAgenda2030ES.pdf+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=co.

Wallerstein, I. (1999). *As we know it of the World the End*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Widerberg, O. y Pattberg, P. (2017). Accountability Challenges in the Transnational Regime Complex for Climate Change. *Review of Policy Research*, 34(1), 68-87. DOI: https://doi-org.ezproxy.javeriana.edu.co/10.1111/ropr.12217.

WWF. (2018). *Living Planet Report 2018: Aiming Higher*. Gland, Suiza: WWF.

Yepes, R. U. y Rojas, N. S. (2014). Constitución, industrias extractivas. *Memorias Encuentro*, 227.

De Unasur a Prosur: una gobernanza ambiental reducida y un legado de desaciertos para la Amazonia

Diego Vera Piñeros*, Paula Prieto Ararat**
y Daniela Garzón Amórtegui***

Unasur fue un proyecto multilateral suramericano y uno de los bloques con mayor número de participantes estatales de la región, se intentó promoverlo como un organismo que a pesar de ocuparse de temas políticos y de seguridad convocó esfuerzos ministeriales relacionados con diferentes frentes: salud, trabajo, medio ambiente, transporte, etcétera (Prieto, 2 de mayo de 2011). En materia medioambiental, específicamente, los países se enfrentaron a dos panoramas. Si bien sus miembros se destacaron por contar con una de las mayores afluencias en recursos naturales a nivel mundial, como unidad regional enfrentaron problemas ambientales que comprometieron su capacidad de sostener el desarrollo, como "la pérdida de biodiversidad y de bosques, la sobreexplotación de los recursos naturales, la degradación de los suelos y el agotamiento de las pesquerías" (Cepal y Unasur, mayo de 2011, pp. 44-45). Esto promovió e incentivó la inclusión de asuntos ambientales en el entramado de objetivos de la organización desde su creación. Se reconocieron problemas compartidos, pero poco se desarrollaron instituciones y prácticas consecuentes.

* Politólogo de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. MA en Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad del Rosario (Bogotá). Profesor asistente de la Pontificia Universidad Javeriana adscrito a la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Contacto: veraproferrii@gmail.com.

** Politóloga de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, MA en Relaciones Internacionales de la Universidad de Essex (Reino Unido).

*** Internacionalista y comunicadora social de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá.

Ahora bien, en tanto que en la agenda multidimensional de Unasur el asunto del entorno natural se ubicó como parte de sus debates, a partir del mandato del expresidente brasileño Luiz Inácio 'Lula' da Silva la gobernanza ambiental de la Amazonia fue un asunto que se sumó a la agenda del organismo, pues lo catalogó como prioridad de seguridad regional y resaltó las emergencias de esta zona debido a las fronteras geográficas compartidas (CLAES, 30 de mayo de 2008). Sin embargo, a pesar de los discursos y proyecciones, el legado de Unasur frente a este tema ha sido cuestionado debido a la falta de acuerdos e iniciativas de fondo que pusieran en marcha la protección de la biodiversidad. Dentro de los 11 consejos suramericanos, ninguno fue diseñado específicamente para la gobernanza ambiental. Cabe resaltar que la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) fue un proyecto más orientado por los intereses económicos que los propiamente ambientales, concebido desde la Declaración de Brasilia en 2000 e incorporada al Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (Cosiplan) en 2011, cuyo propósito fue el desarrollo de la infraestructura de conectividad a lo largo de la región amazónica, así como con el aprovechamiento de recursos y fuentes hídricas para su ejecución. De esta manera, se analizará que, aunque Unasur trató de poner en marcha compromisos medioambientales más profundos en Suramérica e incluso tender puentes con la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), esto no implicó que la Amazonia estuviera realmente cobijada por la agenda ni por las instituciones regionales y que sus crisis fueran atendidas en todas sus dimensiones.

En la actualidad, con el arribo de gobiernos neoconservadores en Brasil, Chile, Perú, Colombia y Uruguay y el declive de los "gobiernos alternativos", varios de los cuales fueron impulsores de Unasur, además de la crisis de Venezuela y sus repercusiones regionales, Unasur ha sido progresivamente desmantelada sin alcanzar a desarrollarse institucionalmente. En lugar de examinar los legados del proyecto y hacer ajustes, los gobiernos orientados por el regionalismo abierto y la creación de ambientes de negocios han propuesto a Prosur como su remplazo, como un mecanismo extremadamente flexible en materia de compromisos gubernamentales, sin estructura ni presupuesto definidos en aras de la "eficiencia" y la "desburocratización". En su declaración de lanzamiento, se incorporó la "prevención de y respuesta a desastres naturales", pero ningún mecanismo específico de gobernanza al respecto.

En consecuencia, en este capítulo se buscará responder a la siguiente pregunta: ¿qué lugar ha ocupado la gobernanza ambiental en las agendas

e instituciones de Unasur y Prosur? Para responderla, se desarrollarán los siguientes segmentos: a) un breve marco analítico sobre la gobernanza ambiental; b) la revisión de los antecedentes, desarrollos y legados de Unasur en materia ambiental hasta su crisis institucional; y c) la revisión de los proyectos de Prosur en materia ambiental a 2020.

La idea de gobernanza ambiental

En el sistema internacional la gobernanza comienza en el momento cuando los gobiernos aceptan integrarse a un proceso de formulación, decisión e implementación de políticas públicas tras la conformación de espacios de coordinación multiinstitucional e intersectorial. Se ha puesto en el ámbito académico como un planteamiento en el que se contempla el relacionamiento y la interacción interdependiente de esferas pública y privada, grupos de interés y ciudadanos, en la tramitación de problemas sociales o en la búsqueda de un desarrollo equilibrado (Kooiman, Pteners y Pierre, 2005, citados por Alzate y Romo, diciembre de 2014, p. 281). Con lo anterior se hace referencia a que es un mecanismo por el que se pueden comprender las acciones de los diferentes actores en la actividad de gobernar, más que en un esquema de buen gobierno en el que se ejecutan las decisiones de gestión pública (González, 2018, p. 11).

Son tres elementos importantes los que conforman este concepto: 1) políticas públicas, en las que se concretan las demandas sociales y se canalizan planes y programas por medio de acciones planificadas y ejecutadas; 2) instituciones, como los instrumentos que ejecutan las acciones políticas; 3) normativas, que proporcionan reglas claras para regular y controlar las actividades humanas (González, 2018, pp. 13-14). Aunque estos elementos pueden cambiar de acuerdo al tema que se esté tratando y los sujetos que estén participando en el ejercicio de gobernanza, es un esquema que permite entender la manera como se formulan políticas públicas relacionadas con un asunto, teniendo en cuenta todos los niveles políticos. Por eso diversos autores la definen como la posibilidad de acordar reglas de juego que permitan la consolidación de consensos y garanticen su estabilidad (Mayorga y Córdova, 2007, p. 8).

Desde esta perspectiva, y con las nuevas conceptualizaciones de la noción de gobernanza, desde la década de los setenta esta se ha fundamentado en tres aspectos para abrir la puerta a diferentes asuntos de interés común, tales como el medio ambiente: la reducción del Estado a través de la desregulación, los incentivos en las actividades de mercado gracias a la liberalización

y la participación y el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil. De este modo, la gobernanza ambiental (GA) se instituyó como un conjunto de procesos, mecanismos y organizaciones por medio de los que actores políticos y sociales influyen en las acciones y los resultados relacionados con la naturaleza. Se motiva en la adopción de políticas ambientales, en el fortalecimiento de la institucionalidad y en la construcción de modelos de cooperación (Montoya-Domínguez y Rojas-Robles, 2016, p. 311).

La gobernanza ambiental debe tener en cuenta los principales actores que tienen autoridad y responsabilidad sobre las decisiones que afecten la casa común. En este sentido, se ha propuesto el siguiente modelo diferenciado por capacidades e intereses: gobierno (incluyendo sus instituciones y organismos multilaterales) – titulares de derechos e interesados – individuos y organizaciones privadas – pueblos indígenas y comunidades locales. Como se verá adelante, tanto en Unasur como en Prosur han imperado los intereses y herramientas intergubernamentales o de orden ejecutivo, en perjuicio de la integración de otros niveles de política y de una mayor participación de actores de la sociedad civil y de las comunidades territoriales y étnicas. Ninguno de los dos cuenta con un órgano responsable específicamente de las políticas ambientales, y si bien estos temas fueron más robustos en Unasur, sus alcances han venido desapareciendo a medida que la región se politiza por los esfuerzos de convergencia ideológica neoconservadora de los gobiernos que lanzaron Prosur y sus intentos de borrar el legado de Unasur, al asumirlo erróneamente como una plataforma del izquierdismo y no como una arquitectura de gobernanza regional susceptible de ser renovada y fortalecida institucional y democráticamente. Esta duplicación o sustitución constante de los proyectos de integración al final solo aumenta la fragmentación política y la dispersión de esfuerzos de coordinación de políticas.

Unasur: gobernanza regional en crisis con una agenda ambiental difusa y en conflicto con los objetivos energéticos

Unasur se gesta en un contexto político en el que las propuestas lideradas por Estados Unidos en la región se empiezan a ver debilitadas o rechazadas, gracias a los cambios políticos en países como Argentina, con el fortalecimiento del kirchnerismo, y Brasil, con el ascenso de Lula da Silva al poder. El rechazo al acuerdo del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA), la resistencia de los países de la región a cooperar bajo los términos de EE. UU. durante la Ronda de Doha, en Cancún en 2003 (Gualdoni y Aznares, 16

de septiembre de 2003), y el denominado Consenso de Buenos Aires, que consistió en la firma de una serie de acuerdos políticos y comerciales entre los gobiernos de Lula da Silva y Ernesto Kirchner, fueron determinantes para una nueva reconfiguración regional (Barrenengoa, 2019).

Para Botelho (2008), la creación de Unasur se da por tres variables independientes. La primera hace referencia a las políticas externas de las tres potencias regionales para la integración, en la que se observa un crecimiento de las exportaciones entre Argentina, Brasil y Venezuela en los primeros años del nuevo milenio, así como la convergencia en decisiones de política exterior; por ejemplo, el índice de coincidencia entre Argentina y Brasil en las votaciones de las asambleas de Naciones Unidas estuvo por encima del 80% entre 2002 y 2007.

En segundo lugar está la evolución de las relaciones entre Argentina y Brasil, en las que incluso antes de las presidencias de Lula y Kirchner hubo una serie de acuerdos y tratados celebrados entre ambos países. Por último, se le atribuye al ascenso al poder de un líder en Venezuela prointegración, como lo fue Hugo Chávez, el éxito para configurar este bloque regional, ya que la economía petrolífera venezolana sirvió para financiar el proyecto regional (Botelho, 2008). Es así como en 2007 se concreta el funcionamiento de Unasur, previamente gestado desde el proyecto de la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN) en 2004, iniciativa de integración regional considerada como objetivo estratégico de la política exterior brasileña durante la primera década del siglo XXI.

Por medio de mecanismos como el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (Cosiplan) y la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), Brasil promovió la integración física que ayudó a expandir su industria hacia diferentes zonas de la región y con Unasur alcanzó una economía favorecedora, ya que la exportación de productos de mediano valor agregado le dio una ventaja sobre los otros miembros y generó asimetrías (Barrenengoa, octubre de 2019).

Para Lockhart (2013), la identidad de este proceso de integración regional se interpreta como un regionalismo poshegemónico por varias cosas. En el ámbito de seguridad, se demuestra con la creación del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS), incluyendo el objetivo de la integración de industrias de defensa para autoabastecimiento y autonomía, el cual era uno de los objetivos del Plan Estratégico de Defensa de Brasil. Así mismo, se dio la creación del Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa (CEED) del CDS, lo cual también ayudó a crear una identidad suramericana en defensa,

desligándose del referente tradicional de la Junta Interamericana de Defensa de la OEA. En cuanto al área económica, también muestra un avance al tener su propio programa modelo de promoción de exportaciones.

Construcción de la agenda ambiental en Unasur y sus alcances

Unasur, además de ser uno de los bloques de carácter multilateral con mayor número de participantes estatales de América del Sur, es un organismo que a pesar de ocuparse de temas políticos y de seguridad ha realizado reuniones ministeriales y en diferentes frentes: salud, trabajo, medio ambiente, transporte, etcétera (Prieto, 2 de mayo de 2011).

En materia de medio ambiente son dos elementos los que cabe resaltar con respecto a la Unión de Naciones Suramericanas: 1) sus países miembros cuentan con una de las mayores afluencias en recursos naturales; 2) "enfrentan problemas ambientales que comprometen su capacidad de sostener el desarrollo, como la pérdida de biodiversidad y de bosques, la sobreexplotación de los recursos naturales, la degradación de los suelos y el agotamiento de las pesquerías" (Cepal y Unasur, mayo de 2011, pp. 44-45). Esto ha promovido e incentivado la inclusión de asuntos ambientales en el entramado de objetivos de la organización.

Dentro de la agenda multidimensional de Unasur el asunto ambiental se ubica como uno de sus debates, aunque no es tema primordial dentro de sus documentos de cooperación. Sin embargo, en el artículo 3 de su Tratado Constitutivo se identifican elementos que soportan y guían las discusiones medioambientales entre los países parte, por ejemplo:

> La integración energética para el aprovechamiento sostenible y solidario de los recursos de la región [...], la protección de la biodiversidad, los recursos hídricos y los ecosistemas así como la cooperación en catástrofes y la lucha contra el cambio climático [...], la investigación e innovación tecnológica para alcanzar sustentabilidad, etc. (Secretaría General de Unasur, 11 de marzo de 2011, pp. 9-11).

Además del Tratado Constitutivo, uno de los avances más importantes en la agenda ambiental del organismo fue la aprobación de "los lineamientos para la elaboración de una agenda regional de gestión soberana de los recursos naturales y su aprovechamiento para el desarrollo integral de Suramérica", luego de la VI Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Unasur (Bruckmann, mayo de 2013, p. 1). Este encuentro dio lugar a la "Conferencia de la Unasur sobre recursos naturales para un desarrollo integral de

la región", llevada a cabo en el año 2013 en Venezuela, donde delegados gubernamentales de los países, investigadores y expertos en la temática debatieron sobre los principales desafíos que enfrentan a nivel ambiental (Unasur, 13 de junio de 2013, p. 35).

Dentro de los temas de medio ambiente que el bloque consideró como prioridad son tres los que se destacan: el sector minero, el de hidrocarburos (energía) y los recursos hídricos. En cuanto a esto, por ejemplo, los esfuerzos de la Unasur por aumentar el acceso a las fuentes mejoradas de agua han dado frutos. Es la subregión del mundo que presenta los más altos niveles de cobertura en acceso a fuentes mejoradas de agua y esto se ha logrado por la voluntad de los países de invertir en agua potable y saneamiento –en menor medida Colombia y Venezuela– por la influencia geográfica de todos los miembros sobre esta zona (CLAES, 30 de mayo de 2008). Ese fue el contexto además de la proyección del Brasil de Luiz Inácio 'Lula' da Silva (2003-2010) a través de los proyectos de Unasur, mientras que con el arribo del gobierno de Dilma Rousseff (2011-2016) este país se ensimismó un poco y dio privilegio al impulso de la matriz energética por medio del desarrollo de biocombustibles como fuentes alternas y sostenibles de energía. Ese papel de líder, que fue fundamental para Unasur y otras plataformas regionales, se ha desvanecido con el *impeachment* a Rousseff y la crisis institucional de Brasil e incluso desde 2016, con la presidencia temporal de Michel Temer (2016-2018), la potencia regional primaria optó por suspender, igual que otros países suramericanos, su participación en el organismo en vez de actualizarlo o relanzarlo.

Al menos en los primeros años, Unasur se proyectó como un mecanismo que posibilitaría la mitigación y el control de los efectos del cambio climático y del deterioro medioambiental en la región. Bajo las bases de la cooperación, la gobernanza y el cuidado de los bienes públicos, su agenda medioambiental se gestó no solo a nivel discursivo, sino también por medio de prácticas que tuvieron como principio rector incluir este asunto dentro de sus líneas de acción. Con el fin de realizar un diagnóstico de esto, se proponen los siguientes ejes de análisis para dar cuenta de los avances y alcances que tuvo la gobernanza ambiental de Unasur durante el periodo en que contó con sus integrantes originarios: 1) estrategias políticas y normatividad; 2) valores e intereses; 3) participación activa en redes decisionales mixtas; 4) espacios de negociación y deliberación.

En primer lugar, doce países suramericanos conformaron Unasur con el fin de dar un paso significativo en la consolidación de una instancia de diálogo político regional, por medio de la cual se permitiera construir consensos y

tender puentes de cooperación para enfrentar con mayor fortaleza los retos comunes a su desarrollo.

> En el Tratado Constitutivo de Unasur, la integración y la unión suramericanas se basan en principios como participación ciudadana y pluralismo, y en la reducción de las asimetrías y armonía con la naturaleza para alcanzar el desarrollo sostenible. Se promueve la participación ciudadana a través del establecimiento de canales efectivos de comunicación, consulta y discusión en las diferentes instancias de Unasur. (Cosiplan, s.f.)

Su estrategia multilateral frente a normatividad medioambiental se caracteriza por tener dos vías de acción. La primera es la aceptación por parte de sus Estados miembros de los acuerdos internos referentes a este asunto, pues desde su creación se convirtió en mandato constitutivo la protección de la biodiversidad, los recursos hídricos y ecosistemas y la lucha contra los efectos del cambio climático (Pineda, 2009). La segunda es la unión de fuerzas con otras organizaciones para abordar problemas específicos. Cabe nombrar el Seminario de Medio Ambiente, Biodiversidad y Cambio Climático realizado en 2015 por el PNUD, Unasur y el Ministerio de Medio Ambiente de Ecuador, en el que se dialogó acerca de los riesgos del cambio climático en la región, así como la importancia de cuidar las grandes fuentes de recursos naturales y establecer un compromiso climático a favor de América de Sur (PNUD, 2015).

Otro elemento que hace parte de las estrategias políticas de Unasur es la constitución de espacios independientes enfocados en áreas de interés para todos los miembros, tales como IIRSA y Cosiplan. Por su parte, si bien IIRSA tuvo el propósito de impulsar la integración y modernización de la infraestructura física bajo una concepción regional del espacio suramericano, también en la formulación de sus líneas estratégicas tuvo en cuenta la articulación del área ambiental en los proyectos de planificación territorial. Es importante señalar que han surgido una gran cantidad de críticas dirigidas hacia este proyecto, tanto por parte de sectores sociales afectados por las políticas industriales y de desarrollo seguidas por los gobiernos de la región, como por parte de grupos académicos preocupados por la defensa medioambiental y por el respeto a los derechos de los pueblos originarios (Kersffeld, 2013, p. 76).

Siguiendo esta línea argumentativa, los valores e intereses compartidos son considerados la piedra angular del camino de integración de Unasur en

materia ambiental. Los territorios de sus miembros fundadores representaron importantes reservas de hidrocarburos, el 30% de las fuentes de agua dulce del mundo y ocho millones de kilómetros cuadrados de superficie forestal. No obstante, entre las múltiples causas del deterioro ambiental está la no valoración de los recursos naturales y las funciones ambientales que proveen (PNUD, 2015). Algunos problemas que afectan transversalmente la capacidad de sostener procesos de desarrollo sostenible del bloque son los siguientes (Cepal, 2014, p. 58):

- Pérdida de biodiversidad y de bosques, sobrexplotación de recursos naturales, degradación de los suelos y agotamiento de las pesquerías.
- Urbanización acelerada sin planificación, así como patrones insostenibles de producción y consumo como causa de la contaminación del aire y la producción de basura.
- Contaminación de aguas y de ecosistemas costeros debido al auge de los sectores minero, industrial y energético.
- Cambio climático y aumento en la frecuencia de desastres naturales.
- Disminución de superficie boscosa. Entre 1990 y 2010 perdieron más del 8,7% de sus bosques, lo que equivale a unos 82 millones de hectáreas.

Bajo el interés de lograr un desarrollo ambientalmente sostenible para la protección de sus recursos, este fue uno de los retos fundamentales para la gran mayoría de países en América del Sur y por esa razón se convirtió en un tema de cooperación multilateral. De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), por ejemplo, el desempeño de América del Sur en lo que respecta a las emisiones de gases de efecto invernadero mejoró durante 2000 y 2012 ya que el consumo de sustancias en la capa de ozono se redujo en un 85% (2014, p. 70).

Con base en esto, Ernesto Samper Pizano, secretario general de Unasur durante 2014 y 2017, dio a conocer en la Conferencia sobre el Cambio Climático de París de 2015 las líneas ambientalmente estratégicas en las que el organismo había estado trabajando para ese entonces (Samper, 4 de diciembre de 2015). Tales han sido en general los asuntos que guiaron los compromisos medioambientales de este espacio de concertación e integración:

1. Alcanzar un acuerdo jurídicamente vinculante para todas las partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre cambio climático, con el fin de regular las emisiones de gases de efecto invernadero entre 1,5 y 2 grados.

2. Invitar a los países desarrollados a que ratifiquen sus compromisos de reducción de emisiones de Kioto.

3. Pedir a estos mismos países que cumplan con la provisión de fuentes de financiamiento nuevas, accesibles, adecuadas y no condicionadas. También que apoyen con tecnología a las naciones en desarrollo.

4. Promover el desarrollo sostenible mediante la transformación de modelos y patrones de producción en los países.

5. Renovar el compromiso de los países de Unasur para cumplir los objetivos del COP21 con plena participación de nuestros pueblos.

6. Protección del Amazonas desde cada una de las entidades territoriales que hacen parte de la frontera.

Por último, la construcción de la agenda ambiental por medio de un intercambio de valores e intereses, así como la consolidación de normas y políticas que guían la toma de decisiones de sus Estados miembros, han estado acompañadas por la participación activa en redes decisionales mixtas y espacios de negociación y deliberación en los que se involucran diferentes actores distintos a las entidades gubernamentales. En este punto cabe señalar los consejos ministeriales y sectoriales con el fin de responder a los objetivos de Unasur y a los lineamientos establecidos por los sectores políticos del organismo, en los que se incluyeron asuntos enfocados en la protección del ecosistema tales como el Consejo para la Regulación de la Eficiencia Energética (aunque no específicamente relacionado con la defensa de la naturaleza).

La creación de estos consejos estuvo motivada no solo por el fortalecimiento del diálogo político entre todos los países parte de la integración suramericana, sino también por la participación ciudadana a través de mecanismos de interacción y diálogo entre Unasur y los diversos actores sociales para la formulación de políticas, el intercambio de información y de experiencias en materia de defensa, y la cooperación para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana y la cooperación sectorial como un mecanismo de profundización de la integración suramericana, mediante el intercambio de información, experiencias y capacitación (Unasur, s.f.).

Falencias de Unasur en materia ambiental

A diferencia de otros mecanismos de integración como Mercosur, que tiene al Grupo de Mercado Común y un subgrupo de trabajo enfocado en

medio ambiente, o en el caso de la CAN, que cuenta con instancias técnicas subregionales tales como el Comité Andino de Autoridades Ambientales (CAAAM) o el Consejo Andino de Ministros de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, Unasur no cuenta con un órgano específico para el tema ambiental; más bien este tema se ha abordado de manera general o transversal junto con otros como cultura, ciencia y tecnología (Rosario, 2015). Vega (2016) identifica cómo la variedad y los fines ambientales propuestos no corresponden a su estructura institucional. Por ejemplo, se establece que en el cumplimiento de sus políticas públicas debe respetarse el cronograma de cada Estado soberano para su cumplimiento, pero finalmente dicho acatamiento dependerá de si es compatible con los intereses de cada gobierno de turno.

Para el caso de los países amazónicos específicamente, a pesar de mostrarse Brasil como el líder regional y el principal impulsor de este mecanismo de integración, mientras fue miembro de Unasur no propuso acuerdos comunes para esta zona, y lo mismo sucedió con Perú y Colombia durante su participación. Hasta el momento cada país ha seguido su agenda doméstica y su propia concepción de aspectos como el desarrollo, la ocupación del territorio, entre otros, para definir el curso de acción en la región amazónica (Ruiz Marmolejo, 2012). Otro punto criticado a Unasur en materia ambiental fue su incompatibilidad con la agenda energética de los miembros. En ninguno de los tres documentos oficiales referentes al tema energético –el Tratado Energético Suramericano, la Estrategia Energética Suramericana y el Plan de Acción de Integración Energética– se hace referencia a la conservación de la naturaleza y tampoco se observan objetivos o un curso de acción en cuanto al tema ambiental.

El análisis de González (2013) identifica algunas de las contradicciones entre los lineamientos energéticos de Unasur y sus miembros. En primera instancia, no es claro si los Estados le dan prioridad al tema energético o al ambiental y se acude al término “desarrollo sostenible”, el cual también carece de una interpretación unánime y su definición es difusa. Sin embargo, sí se podría afirmar que hay una preferencia por una política energética sobre la ambiental y prueba de esto es cómo IIRSA logró el compromiso y la inversión de varios países para temas energéticos, mientras que otros proyectos de carácter ambiental, como la conservación del Parque Nacional Yasuní en Ecuador, no lograron el apoyo económico para su cumplimiento.

En 2013, la Cepal realizó un balance general de los recursos naturales en Unasur, centrándose en el sector minero, la extracción de hidrocarburos, y las políticas públicas para el desarrollo de agua potable e hidroelectricidad.

El balance concluyó que si bien se logró reducir la brecha de acceso a fuentes mejoradas de agua, persiste un estigma proveniente de décadas pasadas sobre la manera en que se llevaron a cabo proyectos hidroeléctricos que implicaron destrucción de bosques, inundaciones y desplazamiento de poblaciones, lo cual generó rechazo social para futuros avances en la materia. Por lo tanto, se hizo la recomendación de llevar a cabo una revaloración social y ambiental sobre el tema (Cepal y Unasur, 2013).

Chávez (2013) habló de la misma contradicción mencionada anteriormente entre las pretensiones energéticas y ambientales bajo las cuales está basada la organización y percibió una serie de falencias en el documento de la Cepal y Unasur (2013), tales como la ausencia de temas fundamentales como la dotación de suelos, la producción agrícola y de biocombustibles, entre otros. También criticó que el informe insiste en incrementar la participación estatal en las rentas extractivas, excluyendo una reflexión sobre la sobreexplotación de recursos naturales. Por último, se ignoró la creación de un esquema de gestión de áreas naturales que se ven amenazadas por proyectos minero-energéticos.

Una perspectiva ambiental desde la seguridad y la defensa también es relevante, en el sentido de que así como los sistemas de integración empezaron a coincidir con términos como la gobernanza regional, también se hace alusión al término “interés regional” definido por el CDS en tanto “conjunto de los factores comunes, compatibles y complementarios del interés nacional de cada uno de los países miembros de Unasur”, lo cual supone, como su nombre lo indica, un nivel estratégico superior al nacional, ya que para Alfredo Forti, exdirector del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del CDS, ninguno de los Estados puede por sí solo garantizar la protección y defensa de los recursos, así que debe acudirse a dicha coordinación (Forti, 2014). Aquí también se hace evidente un trabajo que se dejó a medio camino para materializar dichos avances de cooperación en seguridad ambiental.

La crisis de Unasur empezó a darse en primera instancia por las divergencias políticas de sus miembros. La participación de Colombia se dio de manera discreta, sacando provecho en los temas que beneficiaran su interés nacional y priorizando la tradicional relación con EE. UU. como socio estratégico en la región. Gamero y Villegas (29 de julio de 2019) también le atribuyen la crisis de la institución a la caída del *boom* de los precios de las materias primas y de los precios del petróleo en 2013, lo cual trajo consigo la crisis económica venezolana en 2014 y la fuerte presión internacional por la crisis democrática en dicho país hasta el día de hoy.

En el caso de Argentina, la crisis económica no favoreció al candidato del oficialismo durante las elecciones presidenciales y la victoria del Ejecutivo fue para Mauricio Macri, quien se alejó totalmente de la ideología política de los impulsores de Unasur. Al igual que Venezuela, Brasil se vio afectado por los bajos precios del petróleo, por una serie de escándalos de corrupción en la compañía estatal petrolera Petrobras y por la destitución de la entonces presidenta Dilma Rousseff por acusaciones de obtención de préstamos ilegales de bancos estatales. Por su parte, Colombia, Chile y Perú no sufrieron de igual manera dicha crisis, pero esta sí los hizo poner sus esfuerzos en otros espacios, como la Alianza del Pacifico.

Como resultado, el mecanismo de integración de Unasur fue abandonado por sus principales gestores puesto que el cambio de corriente política trajo expectativa por otras plataformas de integración, mientras que Venezuela enfrenta una persistente crisis institucional y humanitaria y ha sido relegada por la mayoría de Estados en la región.

Prosur: gobernanza regional sin integración, fragmentada, politizada y con agenda ambiental transversal pero secundaria

En primer lugar, antes de describir los propósitos y mecanismos del Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur), se pueden considerar tres antecedentes que ayudan a explicar su surgimiento en antagonismo a Unasur. El primero es el ascenso, como se sugirió anteriormente, de gobiernos de centroderecha y ultraconservadores, en conflicto con los gobiernos del llamado “giro ideológico” u “ola rosa”, caracterizado por gobiernos de izquierda o centro izquierda que se produjo a finales del siglo XX e inicios del siglo XXI en Brasil, Argentina, Bolivia, Ecuador, Venezuela, Uruguay, Nicaragua y otros países (Pastrana y Vera, 2019, p. 48). A diferencia de esas corrientes alternativas de corte antiliberal y antihegemónico por sus críticas al libre mercado y al papel global, hemisférico y regional de EE. UU., el capital político de Prosur recupera la valoración positiva de las relaciones “estratégicas” con EE. UU., la adhesión a los parámetros de los organismos financieros y monetarios internacionales (BID, Banco Mundial y FMI) y el regionalismo abierto, incluyendo la no exclusión de la interdependencia comercial y la cooperación intensa con los Estados del TLCAN hoy T-MEC (México, EE. UU. y Canadá).

El segundo es el influjo sobre estos gobiernos del legado de la declaración y los avances de la Alianza del Pacífico (Chile, Colombia, México y Perú) desde su lanzamiento en 2011, que es otro foro de arquitectura flexible, sin

órganos supranacionales, en la que se destaca la creencia compartida en el liberalismo económico, la defensa de la democracia representativa y el discurso de los derechos humanos (Pastrana y Vera, 2019, p. 48). Su pretendido carácter técnico y no politizado, sus desarrollos de cooperación y diálogo apelando al uso de las tecnologías de conectividad digital por encima de la diplomacia convencional y el alto margen de maniobra que conservan sus gobiernos participantes al evitar la cesión de funciones y competencias soberanas, resultan atractivos para los mandatarios recientes de los países suramericanos que "giraron" hacia o se mantienen en vertientes de derecha y centroderecha (por ejemplo, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay). Es un foro hecho a la medida del modelo de inserción internacional de Chile, cuyas élites parecen estimar que un compromiso demasiado profundo con normas y órganos comunitarios como los de la CAN o Mercosur le resta al país alcance geográfico de tipo comercial y político, por lo que prefieren esquemas de asociación parcial o complementaria, es decir, en los que predomine el intergubernamentalismo y permanezca abierta la posibilidad tanto de seleccionar solo las áreas de cooperación que les interesen, como de marginarse de algunas o eventualmente retirarse de dichos esquemas colectivos en aras de su interés o seguridad nacionales.

El tercer hito es el Grupo de Lima, que se activó con la alianza Colombia-Chile-Perú en 2017, al que se sumaron otros once países del hemisferio, incluyendo EE. UU. y Canadá, y que surgió como respuesta al bloqueo de las iniciativas para aplicar la Carta Democrática de la OEA por violaciones a los derechos humanos al gobierno de Nicolás Maduro, ocasionado por el voto negativo o abstenciones de los países de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) (Pastrana y Vera, 2019, p. 48). Prosur es usado por estos gobiernos emergentes como un mecanismo regional adicional de presión y cerco para inducir la transición de régimen político de Venezuela, incluyendo una cláusula democrática que exige no solamente la realización periódica de elecciones libres y transparentes sino igualmente la clara separación de poderes públicos y la aplicación de garantías para los derechos humanos (Prosur, 25 de septiembre de 2019, p. 3), aspectos que se han diluido con la concentración de poderes en Venezuela por parte del PSUV y los abusos de poder de la administración de Maduro.

En Unasur ya existía una cláusula democrática desde 2010 mediante la adición de un protocolo al Tratado Constitutivo, pero solo intentaría aplicarse hasta 2014, cuando Uruguay se convirtió en el noveno país en ratificarla. Sin embargo, no operaba como requisito de adhesión y estaba pensada para

responder colectivamente ante la ruptura del orden constitucional y democrático por la expresa solicitud del gobierno en riesgo de golpe de Estado o de otro miembro del organismo, de modo que contemplaba medidas como la suspensión de membresía, el cierre de fronteras de los países, la limitación del libre comercio y transporte, el impulso a sanciones diplomáticas dentro y fuera del bloque suramericano, entre otras (Unasur, 26 de noviembre de 2010, artículos 2 y 4). Es más, contextualmente, la mayoría de los gobiernos de aquel entonces aprobó la cláusula pensando en los intentos fallidos de golpe de Estado contra Hugo Chávez en Venezuela de 2002 y presuntamente contra Rafael Correa en Ecuador de 2010, y no precisamente en contra de la concentración de poderes y disposiciones autoritarias de esos y otros gobiernos frente a sus respectivos opositores y medios privados de comunicación.

Por esa cláusula democrática de Prosur y las diferencias ideológicas e interpretativas sobre la legitimidad de Maduro, y a diferencia de espacios como la OEA o el Grupo de Lima, en el que la mayoría de los países miembros aceptaron al gobierno paralelo del diputado opositor venezolano Juan Guaidó como la delegación que representa al Estado de Venezuela, a la fecha de redacción de este capítulo, Prosur contaba oficialmente con ocho miembros de 12 países suramericanos: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay y Perú (Foro Prosur, s.f.). Se destacan las ausencias de Venezuela –por obvias razones–, Bolivia (al menos hasta Evo Morales), Uruguay (antes de Luis Lacalle Pou) y Surinam. Sin embargo, a la fecha de este texto ya se estaban buscando acercamientos por parte de Chile (Sebastián Piñera) y Colombia (Iván Duque) para lograr la adhesión de Uruguay con la salida del Frente Amplio del Poder, de tendencia centro-izquierda, y también de Bolivia, cuya salida intempestiva del líder indigenista Evo Morales al exilio, alegando un intento de golpe militar, ha facilitado la participación de la administración transitoria como Estado observador de Prosur. Tanto Uruguay como Bolivia han venido siendo incluidas, por ejemplo, en los esfuerzos de coordinación de los miembros de Prosur para adoptar medidas de mitigación frente al COVID-19.

Oficialmente, Prosur se lanzó el 22 de marzo de 2019 en Santiago de Chile, donde se adoptó la "Declaración Presidencial sobre la Renovación y el Fortalecimiento de la Integración de América del Sur" por parte de los ocho países mencionados y se decidió iniciar con la presidencia *pro tempore* de Chile por un periodo de 12 meses, con el posterior relevo hacia Paraguay (Itamaraty, s.f.a). Desde un principio, se propuso que este foro asumiera muchas de las tareas de Unasur, pero con una estructura "más ligera" y procesos de

toma de decisión presuntamente "sin tintes políticos" o "ideología" (Guaidó, citado en *Nodal*, 22 de marzo de 2019). No obstante, tanto la cláusula mencionada como las convergencias políticas de estos nuevos líderes de gobierno invitan a pensar en algo muy distinto. El propio expresidente colombiano Juan Manuel Santos, quien estuvo de acuerdo con la suspensión de la membresía del país en Unasur por el bloqueo institucional ante la crisis venezolana y los abusos del régimen del PSUV, fue enfático al señalar que Prosur terminaría desapareciendo por su sesgo ideológico, aunque lleve el signo contrario al que imperó en Unasur (Santos, citado en *Agencia EFE*, 26 de marzo de 2019).

Por tanto, una primera conclusión que podría hacerse de este contexto de fondo acerca de Prosur es que se trata de una arquitectura de gobernanza regional fragmentada y politizada, lo que puede truncar procesos de coordinación de políticas ambientales en presencia de gobiernos con objeciones a esta forma de promoción democrática, con modelos de crecimiento distintos o por situaciones de cambio electoral y de ciclos políticos en los países miembros. El problema surge básicamente porque los individuos (aquí gobiernos o Estados) quieren que los demás se obliguen a cumplir unos compromisos o cuotas para la producción de un bien colectivo (seguridad ciudadana, comercio, protección ambiental, etcétera), pero por argumentos relacionados con la defensa de la soberanía o el interés nacional todos intentan evitar en algún momento el pago de esos costos. Integrar es transformar la naturaleza de las instituciones nacionales, construir visión compartida y armonizar políticas con reglas supranacionales, lo que no parece guiar a Prosur.

A diferencia del orden interno, en el que los gobiernos están respaldados por la obligatoriedad de los impuestos y el uso "incontestado" de la fuerza, las organizaciones (en este caso internacionales o regionales) deben crear incentivos negativos (sanciones, penalizaciones, amenazas) o positivos (descuentos, beneficios tributarios o comerciales, etcétera) para "reclutar" participantes y reforzar el sentido de compromiso en la producción de ese bien colectivo, y esos incentivos pueden ser materiales o sociales (Olson, 1992). Sin embargo, el "*free-riding*" o "gorroneo" (beneficiarse y no aportar) no es el único problema con el que los grupos y las organizaciones deben lidiar. Desde el punto de vista de las preferencias individuales agregadas, la alta heterogeneidad o un número grande de participantes dificultan el consenso sobre la naturaleza del bien colectivo que se busca o sobre su cantidad requerida, y esto aumenta los costos de conciliar y arbitrar las diversas opiniones (Olson, 1992). En otras palabras, es más difícil coordinar intereses en Prosur que en la Alianza del Pacífico al tener el doble de participantes, por lo que no deberían

inferirse tan gratuitamente las posibilidades de "éxito" del segundo, aunque tengan ambos una arquitectura "flexible y desburocratizada".

Esos problemas de agregación de preferencias elevan las dificultades de coordinación y, si bien pueden mitigarse parcialmente cuando los actores son muy homogéneos (ideología, religión, etnia, etcétera) al facilitar la convergencia política (Olson, 1992), no son resultados sostenibles en ausencia de instituciones estables en el tiempo. Más aún, habitualmente hay tendencias de fraccionamiento (subgrupismo) incluso dentro y entre gobiernos de similar signo político, por no mencionar que en sociedades de masas (industriales y posindustriales) predomina la diversidad y surgen nuevas identidades. Al margen de las coincidencias temporales de estos gobiernos neoconservadores, América Latina se precia históricamente por ser una región muy heterogénea, multiétnica y pluricultural, y donde las políticas públicas suelen ser más de ciclos de gobierno o presidencialistas que de planificación de Estado, incluyendo la política exterior.

Precisamente por los factores del número de miembros y la heterogeneidad y variabilidad políticas, se hace necesario comentar la solidez o densidad institucional de Prosur, incluyendo su estructura y funciones.

> [Para Prosur] se diseñó una estructura ligera, sin sede, de la Secretaría General y del presupuesto. El trabajo será coordinado por la Presidencia Pro Tempore - PPT (número 7), que será ejercida, anualmente, de forma rotativa, por cada país participante. Las Directrices establecen la formación de una "Troika" para apoyar a la PPT (numeral 7.2.3). Se sugieren reuniones anuales de Jefes de Estado o de Gobierno, a través de la Cumbre Presidencial (número 5) y la reunión de Ministros de Relaciones Exteriores (número 6). Cabría a la Cumbre Presidencial adoptar las declaraciones del Foro, mediante propuesta de los Ministros. En el numeral 8, también se establece la designación de coordinadores nacionales. (Itamaraty, s.f.b)

A fin de ir agilizando la formulación de propuestas, se estableció además el mecanismo de los grupos de trabajo temáticos, en los que los países pueden solicitar ser líderes o participantes de las iniciativas que les interesen en torno a seis grandes ejes de políticas, los cuales se revisarán más adelante.

Anticipadamente, puede preverse que esa ligereza estructural va a terminar operando en contra de la unanimidad y de la continuidad de Prosur mientras permanezca como un foro y no se convierta en una organización internacional formal. Avanzará rápido en formular algunas materias mientras dure la

convergencia ideológica intergubernamental, pero tendrá enormes dificultades al momento de requerir de la ratificación de compromisos por parte de los Legislativos nacionales respectivos, y será incapaz de armonizar las políticas y normativas nacionales y de sincronizar las actividades o implementaciones por parte de los organismos subnacionales de cada miembro. Sobre todo, en ausencia de autoridades, órganos e instituciones (reglas) de nivel supranacional, quedará sujeto además al conflicto normativo con las disposiciones en áreas similares ya reglamentadas en el marco de los procesos de integración en la Comunidad Andina de Naciones y Mercosur.

Será muy complicado, en aras de la gobernanza y coordinación multinivel, que la mera coincidencia de intereses y la oferta de proyectos de libre adhesión (comerciales, viales, energéticos, ambientales, etcétera) consigan articular las normas, los agentes y las prácticas de los niveles subnacional, nacional, subregional (países andinos y del Cono Sur) y suramericano. Adicionalmente y aunque se interprete como un derroche burocrático, un presupuesto de funcionamiento bajo o modesto termina convirtiéndose en un incentivo negativo y un obstáculo administrativo para los agentes y responsables de implementar la visión y decisión colectiva intergubernamental. Si nadie asume la mayor parte de los costos de transacción (de implementar los acuerdos) y no existe un fondo financiero permanente y solvente para ejecutar las políticas, habrá una brecha insalvable entre formulación e implementación.

Pretender apalancar financieramente los proyectos de Prosur apelando solamente a los recursos variables de la cooperación internacional, a créditos internacionales y a los presupuestos ordinarios de cada Estado miembro, y sin un fondo de cohesión común, no solamente pone en dificultades a los miembros más rezagados económicamente, sino que además puede profundizar las brechas de desarrollo entre y dentro de los Estados miembros. Vale considerar, por ejemplo, las enormes diferencias de desarrollo humano que hay entre Chile y Bolivia. Esto también opera para las brechas en materia de desarrollo de instituciones y políticas públicas ambientales. Unasur era débil institucionalmente y quedó a merced de su ideologización parcial por parte de los llamados gobiernos de la ola antiimperialista. Pretender hacer más que Unasur con una estructura aún más débil resulta incoherente.

Ahora bien, en cuanto a los objetivos generales de Prosur, la declaración constitutiva apunta a dos (Prosur, 25 de septiembre de 2019, p. 3):

1. Fortalecer y priorizar el diálogo entre los países participantes para construir un espacio de coordinación y cooperación para una mayor integración y acción coordinada en América del Sur.

2. Impulsar el desarrollo integral inclusivo y sustentable de los países participantes para lograr un mayor bienestar, la superación de la pobreza, mayor igualdad de oportunidades e inclusión social, acceso a educación de calidad, participación ciudadana y fortalecimiento de libertades y democracia.

Como puede advertirse, Prosur no busca solamente el diálogo político y la promoción de estándares técnicos de gestión pública, aspectos que podrían impulsarse con la cooperación horizontal o Sur-Sur convencional. Al propender por la integración regional y la coordinación de modelos de desarrollo y políticas públicas, resulta evidente que apunta a crear un sistema de gobernanza interestatal, una arquitectura imposible de mantener sin organizaciones supranacionales con naturaleza jurídica, recursos y funciones propias.

Una segunda conclusión, entonces, sobre Prosur es que pretende construir un sistema de gobernanza regional "desde arriba", aunque con alguna participación de las sociedades civiles, y sin una estructura consistente para la integración de países y autoridades a todo nivel.

Las seis áreas o ejes temáticos del foro Prosur y sus objetivos generales son los siguientes (Prosur, 25 de septiembre de 2019, pp. 3-4):

1. Infraestructura: desarrollar infraestructura para la integración e interconexión física comercial y fronteriza de la región sobre los criterios de desarrollo sostenible.

2. Energía: promover la integración energética para aprovechar de forma integral y sostenible los recursos naturales, incluyendo el acceso y desarrollo de energías limpias.

3. Salud: garantizar el acceso universal a los servicios de salud.

4. Defensa: fortalecer la cooperación regional en materia de defensa.

5. Seguridad ciudadana: fortalecer la seguridad ciudadana y la colaboración entre países en la lucha contra la delincuencia, el terrorismo, la corrupción, el narcotráfico, el tráfico de armas, el crimen organizado transnacional, la trata de personas, los ciberdelitos y el lavado de dinero.

6. Gestión de riesgos y desastres: cooperar en materia de gestión integral de los desastres, incluyendo el mejoramiento de la capacidad de respuesta frente a emergencias.

Chile lideró la formulación de las primeras propuestas para cada área temática y los distintos países miembros las ajustaron y ampliaron mediante reuniones virtuales. Sin embargo, desde diciembre de 2019, período en que se lanzaron las discusiones para dotar de subtemas y grupos de trabajo a los seis ejes o áreas temáticas de integración y cooperación del foro, lo cierto es que varias de ellas no cuentan aún con país responsable y participantes a la fecha. Lógicamente, la contingencia del COVID-19 ha retrasado algunos de esos procesos, si bien se supone que Prosur prioriza el uso de medios digitales para avanzar las agendas y la elaboración de compromisos, evitando la "burocracia". No sería extraño que una vez más, la gran diversidad de agendas internas priorizadas, los problemas domésticos (inestabilidad, ciclos políticos o electorales) y la baja capacidad para proponer parámetros vinculantes a todos los gobiernos participantes, estén frenando la materialización de la concertación regional en Prosur.

Ahora bien, resulta importante examinar los objetivos secundarios de cada eje temático y algunas ideas rectoras a la luz de sus documentos propositivos para conocer más a fondo cómo se incorpora el subtema medioambiental. Los temas medioambientales no tienen un eje propio entre las seis áreas temáticas generales de Prosur. Unos pocos son abordados como parte del enfoque de sostenibilidad ambiental transversal dentro de tres de las seis áreas temáticas: infraestructura, energía y gestión de desastres.

En el eje de infraestructura, se formulan los siguientes objetivos (Prosur, s.f.a, enfatizamos lo ambiental en cursiva, si lo hay):

1. Desarrollar una cartera actualizada de proyectos y de procesos y normas que faciliten la integración física, basada en la planificación territorial estratégica y priorizada de acuerdo con su *evaluación económica y ambiental*.

2. Cooperar y armonizar los servicios de transporte en sus diversos modos, apuntando a la integración regional, el desarrollo de los servicios y la adopción de *tecnologías compatibles con el desarrollo sostenible*.

3. Impulsar el desarrollo de proyectos de infraestructura y logística, así como de la normativa de transporte, con la finalidad de mejorar la conectividad de y entre los países, su competitividad y su integración al mundo.

4. Promover proyectos y tecnologías para mejorar la seguridad hídrica de la región optimizando la disponibilidad y utilización del agua y una *gestión eficiente, resiliente y sostenible de los recursos hídricos*.

5. Incrementar la conectividad digital con miras a mejorar la calidad de vida, facilitar el intercambio comercial, el emprendimiento y la creación de nuevos negocios.

Adicionalmente, en este eje se hace alusión al seguimiento de la Agenda del Desarrollo Sostenible 2030 (y sus Objetivos del Desarrollo Sostenible adoptados en el año 2015), incluyendo el rol central de la infraestructura. La calidad de la inversión, la evaluación de los proyectos, los marcos regulatorios, la participación privada en el financiamiento de esos proyectos y la evaluación de los impactos ambientales y sociales, son considerados transversales para impulsar diversos tipos de infraestructura (Prosur, diciembre de 2019a).

En el eje de energía, se formulan los siguientes objetivos (Prosur, s.f.b, enfatizamos lo ambiental en cursiva, si lo hay):

1. Construir un espacio de diálogo para fortalecer la cooperación y coordinación de políticas energéticas y temas relacionados para facilitar la armonización intrarregional y la interacción con otros países, bloques y organizaciones internacionales.

2. Impulsar políticas y programas para aumentar la *participación de las energías sostenibles*, la eficiencia energética y el acceso equitativo a los recursos energéticos para contribuir al *esfuerzo global contra el cambio climático*.

3. Dinamizar el intercambio de energía aprovechando las potencialidades y la complementariedad de los países para diversificar el abastecimiento, optimizar el uso de los recursos disponibles y reducir el costo de la energía.

Además, en este eje se pretende la integración energética regional considerando los nuevos escenarios de aceleramiento del cambio climático y la urgencia por promover energías más limpias. Y si bien se habla de preservar el medio ambiente mitigando los efectos del cambio climático, se busca el desarrollo de nuevas reservas de petróleo y gas con “un menor impacto medioambiental” y mantener la tendencia hacia la electrificación regional (Prosur, diciembre de 2019b, p. 3). Incluso se percibe que la región “posee recursos suficientes para asegurar el autoabastecimiento y, en un futuro, la exportación de excedentes” (p. 4).

En el eje de gestión de desastres, se formulan los siguientes objetivos (Prosur, s.f.c, enfatizamos lo ambiental en cursiva, si lo hay):

1. Fomentar la I+D+i+e (investigación, desarrollo, innovación y emprendimiento) en el área de la reducción del riesgo de desastres (RRD) y la resiliencia.

2. Promover un diálogo intersectorial para asegurar la resiliencia de la infraestructura crítica y líneas vitales, a través de la gestión del riesgo de desastres (GRD).

3. Fortalecer los mecanismos de coordinación y asistencia mutua en situaciones de desastre y la colaboración en zonas fronterizas, y fomentar proyectos de integración de frontera en materia de reducción del riesgo de desastres.

También en este eje se busca reducir la incertidumbre derivada del cambio climático, la urbanización y otros procesos contemporáneos, actualizar los mecanismos de gobernanza y la oportunidad de pensar en soluciones innovadoras y de alto valor social, económico y ambiental, y poner en práctica lineamientos y parámetros internacionales de asistencia humanitaria (Prosur, diciembre de 2019c).

Como se observó, en las dos primeras áreas temáticas profundizadas predomina una orientación hacia el uso económico –sostenible– de los recursos naturales y la búsqueda de negocios dentro y fuera de la región, por ejemplo, potenciando la producción y comercialización de agua potable y de energías limpias. Es decir, el plano económico se impone sobre el ambiental. El problema del cambio climático quedó incorporado dentro de las áreas de infraestructura y energía, ignorando otros temas asociados como la contribución significativa del sector automotriz convencional y los pequeños transportadores públicos a la emisión de gases, o el aporte negativo de los hábitos actuales de los consumidores en materia de disposición de desechos y desperdicios o adquisición y uso de tecnologías altamente contaminantes. Los problemas ecológicos asociados a actividades como la minería, la extracción de petróleo y la agricultura a gran escala son minimizados o quedan reducidos a la búsqueda de mejores prácticas, sin una discusión estructural sobre los efectos de los modelos de desarrollo de tipo extractivo. En el área de gestión de desastres y riesgo, se enfatiza el impulso a investigación, desarrollo, innovación y emprendimiento (I+D+i+e) para aumentar la eficiencia de la gobernanza en materia de reducción del riesgo de desastres (RDD) dentro de un marco de desarrollo sostenible y apoyo humanitario, pero poco se habla de los riesgos y desastres causados por actividades económicas que precisan de una transformación de fondo, examinando toda la cadena productiva.

Entre los tres ejes revisados, surgen 11 objetivos específicos, de los cuales cuatro mencionan explícitamente los temas ambientales. Pero en ninguna de

esas tres áreas se aborda la gobernanza ambiental en los componentes de conservación y restauración de la biodiversidad, protección y fortalecimiento de organismos, instituciones y líderes ambientales, delimitación de áreas forestales y étnicas protegidas frente a actividades económicas o promoción de acciones interinstitucionales contra los delitos ambientales, entre otras materias cruciales. El medioambiente no aparece como tema clave de las áreas centrales de defensa, seguridad ciudadana y salud. Como muestra, en el eje de seguridad se priorizan como fenómenos de crimen organizado transnacional la producción y el tráfico ilícito de drogas; tráfico de precursores; tráfico de armas de fuego, sus piezas, componentes y municiones, el tráfico de migrantes, el contrabando, la trata de personas, el terrorismo, la corrupción, el lavado de activos y el cibercrimen. No se contemplan crímenes como el tráfico y la explotación de especies nativas, la minería ilegal, la tala ilegal o la prevención y judicialización de crímenes contra autoridades y defensores del medioambiente.

Entonces, una tercera conclusión es que, si bien el concepto de desarrollo sostenible es recurrente en los documentos oficiales del foro, el medio ambiente es un protagonista secundario, sobre todo ante ejes y conceptos que resaltan más las oportunidades de emprendimiento, inversión y comercialización, sin una concepción sobre el carácter estratégico y vital de la biodiversidad ni una visión profunda sobre la gobernanza ambiental multinivel.

Si bien los gobiernos de los miembros de Prosur podrían argumentar que la gobernanza ambiental es un eje transversal de algunas de las seis áreas temáticas priorizadas, lo cierto es que no cuenta con un eje propio, no se presenta un concepto sólido al respecto de este término y las problemáticas ambientales se minimizan al resaltar que toda iniciativa del foro y sus subtemas se formulan en aras del desarrollo sostenible. Esto podría obedecer tanto a un mayor interés intergubernamental por enfatizar el crecimiento económico en tiempos de recesión global y al propio modelo de inserción económica de Chile, quien ha encabezado la mayor parte de las iniciativas de Prosur y depende fuerte e históricamente de su sector extractivo de corte minero (cobre). Un Chile en situación de dualidad en materia de liderazgo ambiental, ya que, aunque fue de los primeros y más activos países de la región en impulsar y firmar instrumentos de diplomacia ambiental como el Acuerdo de Escazú, también ha sido el primero en rechazarlo en su proceso de ratificación a través de los ministerios de Relaciones de Exteriores y de Medio Ambiente (*BBC*, 23 de septiembre de 2020).

Hay que recordar que el Acuerdo de Escazú es un convenio promovido por la Cepal, cuya adopción presidieron Chile y Costa Rica en 2018 tras cuatro años de negociaciones, y que busca facilitar el acceso a la información pública y promover la participación ciudadana en las políticas medioambientales de América Latina y el Caribe. Sin este marco, resultará aún más difícil sincronizar esfuerzos de protección ambiental dentro y fuera de Suramérica y cumplir el propósito de Prosur de comprometer la participación democrática en la formulación de políticas y proyectos ambientales. Es de prever que esta reversión gubernamental, que podrían replicar otros gobiernos o congresos, elevará la conflictividad social en los territorios y comunidades objeto de proyectos de extracción de recursos y megaobras de infraestructura, quienes vienen demandando crecientemente a los gobiernos la celebración de consultas previas y la reparación de daños ecológicos y perjuicios socioeconómicos.

Para el Ejecutivo de Chile, el Acuerdo contiene obligaciones "ambiguas" que podrían condicionar las legislaciones ambientales internas, crear incertidumbre jurídica y exponerle a controversias internacionales (*BBC*, 23 de septiembre de 2020). Es decir, se apela a argumentos sobre soberanía e interés nacional para evadir el cumplimiento de lo previamente pactado, algo que será el factor común de un esquema tan ligero como el de Prosur. Paralelamente, Colombia parece ir por el mismo sendero, ya que, si bien el gobierno del presidente Iván Duque firmó en diciembre de 2019 dicho instrumento y se comprometió presentando el 20 de julio de 2020 el proyecto de ley para ratificarlo en el Congreso con mensaje de urgencia, los gremios económicos más poderosos lo calificaron inmediatamente de inconveniente e innecesario (*Colprensa*, 7 de septiembre de 2020).

En específico, el Consejo Gremial Nacional[1] rechaza el "principio precautorio" del Acuerdo porque considera que implicaría que cualquier actividad económica tenga que debatirse sobre los límites de gestión ambiental de cada proyecto, en contravía de los avances que el Gobierno nacional, la ciudadanía y el sector empresarial hayan logrado (Fedegán, s.f.). Estima también que es inconveniente porque a nivel nacional existe suficiente legislación ambiental y porque en el plano internacional las autoridades colombianas quedarían bajo la vigilancia de órganos multilaterales, pero sin un formato o una

[1] Constituido por: ACM, Acolfa, ACP, Acopi, Acoplásticos, Analdex, Anato, Andi, Andesco, Asobancaria, Asocaña, Asocolflores, Asofiduciarias, Asofondos, Asomovil, Camacol, Cámara Colombiana de la Infraestructura, Colfecar, Confecámaras, Cotelco, Fasecolda, Fedegán, Fedepalma, Fenalco, Fenavi, Naturgas y SAC.

ruta definida de procedimientos. Cabe añadir que el gobierno Duque busca insistentemente la aprobación del Congreso y las altas Cortes para iniciar proyectos de extracción de hidrocarburos por el método de fracturación hidráulica (*fracking*), además de la autorización de la Corte Constitucional para retomar las fumigaciones aéreas con glifosato, dos temas en los que parece haber suficiente evidencia acerca de su inconveniencia, al menos como para pensar en que los costos ambientales, sociales y políticos de estas medidas resultan más altos que los beneficios económicos.

Finalmente, cabe anotar que, en materia de liderazgo regional, así como falló el papel de la potencia regional que es Brasil para afianzar Unasur en medio de las pugnas ideológicas intergubernamentales y en presencia de un multilateralismo débil institucionalmente, hoy Chile y Colombia se tratan de proyectar como colíderes de Prosur, con menos capacidades materiales y articuladoras que Brasil. Pero para complejizar el panorama del presente y el futuro de ese foro, el mensaje que ambos están dejando en materia de responsabilidad internacional y ambiental, por sus posturas internas y de política exterior, resulta contraproducente en una región donde arden las turbulencias sociales y tiende a debilitarse la confianza ciudadana en las instituciones democráticas.

Conclusiones

Varios factores como el crecimiento económico y la visión política compartida de Brasil, Venezuela y Argentina facilitaron la creación de Unasur y su consolidación en la primera década del siglo XXI. Sin embargo, la crisis económica por la baja de precios del petróleo y las materias primas, así como los cambios de gobierno con una ideología política opuesta a los antecesores, llevó a la institución a una profunda crisis, lo cual hizo que sus miembros buscaran otros canales de integración regional, como Prosur.

Por su parte, Unasur ha sido considerada como una de las apuestas más importantes de la región para llevar a cabo procesos de cooperación en varios frentes. Tal y como se evidenció, no solamente en asuntos económicos, comerciales y de seguridad, a pesar de que ha sido un organismo cuyo propósito inicial de consolidación se ha ido desvaneciendo. En materia ambiental, se encuentra una línea discursiva frente a su aporte al desarrollo sostenible de los países que se ha ido ejecutando, por medio de los cuatro ejes expuestos, para garantizar una gobernanza efectiva. Empero, no es un tema que sea prioridad en la agenda y debido a la influencia de liderazgos como el brasileño, se han establecido diferentes frentes de

acción y no se ha dado unificación frente a las emergencias medioambientales de la región.

Ahora bien, Unasur ha sido criticada principalmente por la ausencia de un órgano específico encargado de este asunto, a diferencia de Mercosur o la CAN. Así mismo, en los objetivos ambientales trazados no hay algún tipo de condicionamiento o estipulación de un plazo para cumplirlos, sino que se da la posibilidad a cada país de cumplirlos según su agenda doméstica. Frente a la Amazonia, tampoco hay un objetivo común específico y cada uno de los países que comparten la frontera allí tiene sus propias concepciones de ocupación y desarrollo del territorio.

Otra crítica evidente en materia ambiental ha sido la contradicción entre el desarrollo energético que pretendió impulsar Unasur con los objetivos ambientales, ya que prevalece fortalecer el modelo extractivo de recursos naturales sobre otros modelos como la conservación, así como tampoco hay una definición clara de desarrollo sostenible para el organismo. También se evidencia un vacío en materia de seguridad, puesto que si bien se logró la creación del CDS, este no logra consolidar unos lineamientos de interés regional unificado en materia de defensa de los recursos ambientales.

Como puede advertirse con el lamentable problema de retractación de gobiernos y eventual rechazo de Congresos por la presión de sectores agrícolas, industriales, constructores y del ámbito extractivo (minero-energético), firmar pactos o tratados a nivel gubernamental que comprometen a los modelos de desarrollo y a múltiples nichos económicos, sin estructuras robustas para vincular a los gobiernos y sin órganos e instituciones que sincronicen las diferencias entre jurisdicciones subnacionales, nacionales, subregionales y a nivel regional, hemisférico (en la OEA también hay regímenes ambientales) y global (por ejemplo, el Acuerdo de París), solo puede terminar en callejones sin salida, incumplimientos y déficits de representatividad de intereses. Si esto sucedió a nivel de un acuerdo latinoamericano como el de Escazú, es de esperar que algo similar suceda con todo tipo de disposiciones en el nivel suramericano en Prosur, sobre todo aquellos proyectos que pretenden aprovechar económicamente los recursos naturales y ampliar las redes de infraestructura vial y energética, temas que vienen elevando la conflictividad social en los territorios y que hacen colisionar a las Cortes que velan por los derechos fundamentales y a los Ejecutivos en toda la región.

El elevado grado de participación y coordinación que exigen acuerdos como el de Escazú, que imponen obligaciones ambientales sobre productores, constructores, transportadores, comercializadores y consumidores,

incluyendo la inclusión de comunidades y autoridades locales, líderes sociales y ambientales, ONG, fundaciones y asociaciones de ciudadanos, solo puede materializarse mediante la introducción de órganos diferenciados e instituciones específicas pero articulados, con capacidad de organizar y hacer rendir cuentas a los jugadores de cada nivel o jurisdicción, algo que solo parece posible con arquitecturas de integración. Por el momento, Prosur no cuenta, por diseño y filosofía, con esta capacidad. Como se señaló en las tres conclusiones parciales del segmento respectivo, Prosur: 1) es una arquitectura de gobernanza regional fragmentada y politizada, 2) pretende construir un sistema de gobernanza regional "desde arriba" y sin una estructura consistente para la integración, y 3) si bien el concepto de desarrollo sostenible es recurrente en los documentos oficiales del foro, el medio ambiente es un protagonista secundario o subordinado a los planes de ampliación de infraestructura civil y de comercialización de recursos naturales.

Recomendaciones

- Se recomienda a los gobiernos suramericanos fortalecer los mecanismos de integración ya existentes como Unasur, que a pesar de la retirada de la mayoría de sus miembros durante la crisis, ha logrado un marco general en materia económica y de defensa. Es necesario tener en cuenta que es un trabajo de largo plazo debido a que la visión sobre varios temas no ha sido resuelta en primera instancia de manera doméstica. También debe entenderse como un espacio más allá del carácter ideológico; de lo contrario, cada vez que ocurra un cambio de administración en cada Estado miembro, todo proyecto regional será propenso a una nueva desestabilización.
- Se recomienda los gobiernos en cuestión impulsar la creación de una instancia exclusiva para temas ambientales en Unasur, así como lograr un consenso entre sus aspiraciones en materia energética y sus objetivos ambientales. Complementariamente, se precisa definir una visión y unas líneas estratégicas sobre la protección y el desarrollo de la Amazonia, un territorio ausente en las dos arquitecturas regionales analizadas.
- A los gobiernos y Congresos de los países de Prosur: es necesario dotar de organismos propios con competencias específicas y presupuesto adecuado a la arquitectura regional que se ha propuesto. De no hacerlo, serán irresolubles los problemas de coordinación. Se recomienda igualmente a los miembros de este foro, formular un eje propio en materia

medioambiental con el mismo nivel de importancia de los otros seis ejes temáticos. Adicionalmente, se sugiere a Prosur buscar canales de articulación con la OTCA para formular e implementar acciones conjuntas en aras de la preservación y el uso sostenible de los territorios y recursos amazónicos.

- Se recomienda a los actuales y futuros países miembros del foro Prosur, ratificar el Acuerdo Regional de Escazú. Sin embargo, por la elevada complejidad para sincronizar actores internacionales, nacionales y subnacionales, podría ser conveniente impulsar y formular primero una base de acuerdo similar en materia de derechos y responsabilidades ambientales frente a las comunidades, pero a nivel sudamericano. Si se adopta un instrumento similar, debe formularse en la perspectiva de espacios amplios de participación internacional, nacional y subnacional, en los que se dé lugar no solamente a los intereses de gobiernos y gremios empresariales poderosos, sino también a las autoridades territoriales, las asociaciones campesinas, las comunidades étnicas, los defensores ambientales, las asociaciones de trabajadores y consumidores, las redes de transportadores, los pequeños y medianos comercializadores, entre otros.

Referencias

Agencia EFE. (26 de marzo de 2019). *Santos prevé el fracaso de Prosur porque es una integración ideológica como Unasur*. Recuperado de: https://www.efe.com/efe/america/portada/santos-preve-el-fracaso-de-prosur-porque-es-una-integracion-ideologica-como-unasur/20000064-3935557.

Alzate, M. L. y Romo, G. (Diciembre de 2014). El enfoque de la gobernanza y su recepción en el marco gubernativo actual de las sociedades latinoamericanas. *Opinião Pública*, 20(3), 480-495. Recuperado de: https://www.scielo.br/pdf/op/v20n3/0104-6276-op-20-03-00480.pdf.

Barrenengoa, A. (2019). ¿Mudar para valer? Estado y clases dominantes en los entramados de la integración suramericana Brasil en el *Cosiplan-Unasur (2003-2011)*. Tesis de doctorado, Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, La Plata, Argentina. Recuperado de: http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/77918.

Barrenengoa, A. (Octubre de 2019). ¿Continuidad o cambio? *La integración suramericana y el estado lulista: un estudio desde el Cosiplan-Unasur*. XXI Jornadas de Geografía de la UNLP, La Plata, Argentina. Recuperado de: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.13492/ev.13492.pdf.

BBC. (23 de septiembre de 2020). *Acuerdo de Escazú: el polémico rechazo de Chile al primer gran pacto medioambiental de América Latina y el Caribe*. Recuperado de: https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-54263916.

Botelho, J. (2008). La creación y la evolución de Unasur. *Debates*, 2(2), 299-324. Recuperado de: https://seer.ufrgs.br/debates/article/view/5850/4565.

Bruckmann, M. (Mayo de 2013). *Recursos naturales, biodiversidad y medio ambiente en Unasur: una visión estratégica*. Conferencia suramericana visiones hacia una estrategia suramericana para el aprovechamiento de los recursos naturales, Caracas, Venezuela. Recuperado de: https://www.academia.edu/41182591/Recursos_naturales_biodiversidad_y_medio_ambiente_en_UNASUR_Una_visi%C3%B3n_estrat%C3%A9gica.

Cepal. (2014). *Unasur. Un espacio de cooperación e integración para el desarrollo*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37353/1/S1420796_es.pdf.

Cepal y Unasur. (Mayo de 2011). *Unasur: un espacio de desarrollo y cooperación por construir*. Recuperado de: https://www.cepal.org/es/publicaciones/2994-unasur-un-espacio-desarrollo-cooperacion-construir.

Cepal y Unasur. (2013). *Recursos naturales en Unasur. Situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3116/1/S2013072_es.pdf.

Chávez, C. (2013). La gestión de los recursos naturales como estrategia de inserción internacional de Suramérica en el siglo XXI. *Criterios*, 6, 159-181.

CLAES, Consejo Latinoamericano de Ecología Social. (30 de mayo de 2008). *No se aprobó el Consejo de Defensa Sudamericano pero se constituye un grupo de estudio*. Recuperado de: http://integracionsur.com/no-se-aprobo-el-consejo-de-defensa-sudamericano-pero-se-constituye-un-grupo-de-estudio/.

Colprensa. (7 de septiembre de 2020). ¿Qué es el pacto de Escazú y por qué los gremios se oponen a su ratificación? *El Universal.* Recuperado de: https://www.eluniversal.com.co/colombia/que-es-el-pacto-de-escazu-y-por-que-los-gremios-se-oponen-a-su-ratificacion-FM3439061.

Cosiplan. (s.f.). *Responsabilidad social y ambiental*. Recuperado de: http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItemId=129.

Fedegán. (s.f.). *Consejo Gremial pide al Congreso no ratificar el Acuerdo de Escazú*. Recuperado de: https://www.fedegan.org.co/noticias/consejo-gremial-pide-al-congreso-no-ratificar-el-acuerdo-de-escazu.

Foro Prosur. (s.f.). *Países miembros*. Recuperado de: https://foroprosur.org/miembros/.

Forti, A. (2014). La defensa y los recursos naturales en Suramérica. Aportes para una estrategia regional. *Revista de Estudios Estratégicos*, 2, 145-164.

Gamero, J. y Villegas, R. (29 de julio de 2019). La crisis del regionalismo post hegemónico: entre el fracaso de la Unasur y el éxito de la Alianza del Pacifico. *TADEI*. Recuperado de: http://tadeiunmsm.com/

la-crisis-del-regionalismo-post-hegemonico-entre-el-fracaso-de-la-unasur-y-el-exito-de-la-alianza-del-pacifico/.

González, G. L. (2013). *Incompatibilidad de marcos normativos ambientales latinoamericanos para Unasur: políticas energéticas y ambientales en los sistemas de áreas protegidas*. Buenos Aires: CLACSO. Recuperado de: http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20131110112810/Gonzalez2013.pdf.

González, G. L. (2018). Gobernanza energética y gobernanza ambiental: dilemas del desarrollo en la integración suramericana. *Econstor*. Recuperado de: https://www.econstor.eu/handle/10419/213780.

Gualdoni, F. y Aznares, J. J. (16 de septiembre de 2003). El fracaso de Cancún echa por tierra dos años de trabajo para liberalizar el comercio mundial. *El País.* Recuperado de: https://elpais.com/diario/2003/09/16/internacional/1063663205_850215.html.

Itamaraty. (s.f.a). *Surgimiento del Prosur*. Recuperado de: http://www.itamaraty.gov.br/es/politica-externa/integracao-regional/20941-surgimiento-del-prosur.

Itamaraty. (s.f.b). *Prosur*. Recuperado de: http://www.itamaraty.gov.br/es/politica-externa/integracao-regional/6349-unasur-es.

Kersffeld, D. (2013). *Una nueva agenda para Sudamérica: la Unasur y la resolución de conflictos internacionales*. Recuperado de: https://www.corteidh.or.cr/tablas/r30185.pdf.

Lockhart, N. (2013). La identidad de Unasur: ¿regionalismo post-neoliberal o post-hegemónico? Revista de Ciencias Sociales, 2(140), 97-109.

Mayorga, F. y Córdova, E. (2007). *Gobernabilidad y gobernanza en América Latina*. Documento de trabajo. Ginebra: Instituto Universitario de Estudios del Desarrollo. Recuperado de: http://www.institut-gouvernance.org/docs/ficha-gobernabilida.pdf.

Montoya-Domínguez, E. y Rojas-Robles, R. (2016). Elementos sobre la gobernanza y la gobernanza ambiental. *Gestión y Ambiente*, 19(2), 302-317. Recuperado de: https://revistas.unal.edu.co/index.php/gestion/article/view/58768.

Nodal. (22 de marzo de 2019). *Guaidó sobre Prosur: "es el compromiso absoluto con los derechos de nuestros pueblos"*. Recuperado de: https://www.nodal.am/2019/03/ocho-paises-crean-prosur-sin-bolivia-surinam-uruguay-y-venezuela/.

Olson, M. (1992). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, Massachusetts, Estados Unidos: Harvard University Press.

Pastrana, E. y Vera, D. (2019). Colombia y su agenda de seguridad: del gobierno de Juan Manuel Santos al gobierno de Iván Duque. En S. Namihas (Ed.), *La región frente a los cambios globales en materia de seguridad* (pp. 41-78). Lima: Red de Seguridad KAS e Instituto de Estudios Internacionales (IDEI), Pontificia Universidad Católica del Perú.

Pineda, J. C. (2009). Unasur: más allá de la CAN y Mercosur. *Comunidad Andina*. Recuperado de: http://www.comunidadandina.org/Prensa.aspx?id=563&accion=detalle&cat=AP&title=unasur-mas-alla-de-la-can-y-mercosur.

PNUD. (2015). Unasur, PNUD y MAE unen esfuerzos para analizar la situación ambiental de América del Sur. *PNUD Ecuador*. https://www.ec.undp.org/content/ecuador/es/home/presscenter/articles/2015/08/05/unasur-pnud-y-mae-unen-esfuerzos-para-analizar-la-situaci-n-ambiental-de-am-rica-del-sur.html.

Prieto, G. C. (2 de mayo de 2011). Integración y dispersión en América Latina y Suramérica. *Razón Pública*. Recuperado de: http://www.razonpublica.com/index.php/internacional-temas-32/2000-integracion-y-dispersion-en-america-latina-y-suramerica.htm.

Prosur. (25 de septiembre de 2019). *Declaración de los ministros de Relaciones Exteriores de Prosur*. Recuperado de: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_PROSUL/Declaracin_y_Lineamientos_PROSUR_NY_25-09-2019.pdf.

Prosur. (Diciembre de 2019a). *Propuesta plan sectorial del área temática infraestructura*. Recuperado de: https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2020/09/INFRAESTRUCTURA-PLAN_SECTORIAL_15-01-2020.pdf.

Prosur. (Diciembre de 2019b). *Propuesta plan sectorial del área temática energía*. Recuperado de: https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2020/09/ENERG%C3%8DA-PLAN_SECTORIAL_20-01-2020.pdf.

Prosur. (Diciembre de 2019c). *Propuesta plan sectorial del área temática gestión del riesgo de desastres y desarrollo resiliente*. Recuperado de: https://foroprosur.org/wp-content/uploads/2020/09/GDR-PLAN_SECTORIAL_15-01-2020.pdf.

Prosur. (s.f.a). *Infraestructura*. Recuperado de: https://foroprosur.org/area-tematica/infraestructura/.

Prosur. (s.f.b). *Energía*. Recuperado de: https://foroprosur.org/area-tematica/energia/.

Prosur. (s.f.c). *Gestión de riesgos de desastres*. Recuperado de: https://foroprosur.org/area-tematica/gestion-de-riesgos-de-desastres/.

Rosario, G. (2015). *La protección del medio ambiente en los procesos de integración de América Latina*. Recuperado de: https://pangeaupr.wordpress.com/2015/02/03/la-proteccion-del-medio-ambiente-en-los-procesos-de-integracion-de-america-latina/.

Ruiz Marmolejo, F. (2012). Una perspectiva regional. En F. Franco (Ed.), *Megaproyectos. La Amazonia en la encrucijada* (pp. 41-60). Leticia, Colombia: Universidad Nacional de Colombia, Instituto Amazónico de Investigaciones, IMANI.

Samper, E. (4 de diciembre de 2015). El compromiso de Unasur para combatir el cambio climático. *El País*. Recuperado de: https://elpais.com/elpais/2015/12/04/opinion/1449251914_506994.html.

Secretaría General de Unasur. (11 de marzo de 2011). *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas*. Recuperado de: http://www.olade.org/sites/default/files/publicaciones/UNASUR%20-%20Un%20espacio%20que%20-completo.pdf.

Unasur. (26 de noviembre de 2010). *Protocolo adicional al tratado constitutivo de Unasur sobre compromiso con la democracia*. Recuperado de: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_guyana10_protocolo_unasur_1110.pdf.

Unasur. (13 de junio de 2013). *Conferencia de la unión de naciones suramericanas sobre recursos naturales para un desarrollo integral de la región, aspectos relevantes*. Recuperado de: http://www.unasursg.org/images/publicaciones/opt_conferencia_UNASUR_para-desarrollo-integral-ES.pdf.

Unasur. (s.f). *Todos somos Unasur*. Recuperado de: unasursg.org.

Vega, M. (2016). El tratamiento de los problemas medioambientales en Sudamérica. Una mirada desde los esquemas de integración regional. *Ciudad Paz-Ando*, 9(2), 27-39. Recuperado de: https://doi.org/10.14483/2422278X.11407.

Los delitos contra el medio ambiente y las prácticas de control territorial de los Estados amazónicos: entre la seguridad militar, humana y ambiental

Diego Vera Piñeros*, Paula Prieto Ararat**
y Daniela Garzón Amórtegui***

La frontera compartida por Brasil, Colombia y Perú, denominada "Trapecio Amazónico", está rodeada de una serie de problemáticas en seguridad como el tráfico de drogas, la trata de personas, el contrabando y la minería ilegal, entre otras. De acuerdo a García (2018, p. 67), se presentan distintas perspectivas nacionales frente a la priorización de problemas en la región.

En el caso de Brasil es una región prioritaria para su proyección como líder regional; tanto los factores ambientales como de seguridad son de igual importancia para este país. La Amazonia hace parte de su estrategia de defensa, dentro de una concepción geopolítica de la seguridad ambiental y que propende por la soberanía y no injerencia de potencias u organismos extrarregionales. El narcotráfico es prioridad para Perú, ya que esta frontera no

* Politólogo de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. MA en Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad del Rosario (Bogotá). Profesor asistente de la Pontificia Universidad Javeriana adscrito a la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Contacto: veraproferrii@gmail.com.

** Politóloga de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, MA en Relaciones Internacionales de la Universidad de Essex (Reino Unido).

*** Internacionalista y comunicadora social de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá.

solo sigue siendo un territorio de tránsito de coca, sino que además en los últimos años se ha presentado el crecimiento de cultivos ilícitos en la zona. Por último, para Colombia, la presencia de actores armados ilegales en dicho territorio es el tema prioritario en su agenda de seguridad fronteriza (García, 2018, p. 70). La cooperación ambiental de ambos países andinos está, inevitablemente, atada a sus compromisos de colaboración antidrogas con los EE. UU.

Pese a que sus diferencias estratégicas y de entendimiento del territorio y las amenazas los han llevado a una cooperación limitada, los tres Estados han oscilado entre las prácticas de seguridad militar de control territorial y nuevos esfuerzos de construcción de seguridad humana, mediante el apoyo al desarrollo, y seguridad ambiental. Las operaciones militares combinadas en el marco de los ejercicios Amazonlog 2017 entre Brasil, Colombia, Perú y Estados Unidos son una muestra del intento incipiente por generar interoperabilidad entre fuerzas y combinar dimensiones de la seguridad, sin embargo, las actividades de intervención amazónica continúan siendo esencialmente unilaterales, y pese a que se busca una mayor compenetración de las FF. MM. con las comunidades civiles, sus nuevos usos y roles han acentuado de varias formas la militarización de los territorios amazónicos.

La Amazonia es una región compartida donde predomina la abundancia de recursos naturales y los Estados se ven limitados para ejercer su soberanía debido a los vacíos de autoridad en medio de la densa selva tropical y por las diversas posturas que posee cada país que comparte la frontera amazónica para enfrentar lo que considera sus problemas de seguridad, si bien la siembra de cultivos ilícitos, la minería ilegal y el tráfico de maderas y especies nativas son asuntos esencialmente transnacionales y delitos ambientales. También se trata de territorios bajamente poblados, con presencia de comunidades étnicas y con graves problemas de desarrollo económico y humano. Varias de estas características han llevado a los países amazónicos a emplear crecientemente sus Fuerzas Militares ante la ausencia de instituciones gubernamentales civiles robustas, no solamente para encarar grupos armados y crimen organizado, sino también para apoyar los esfuerzos de construcción de mercado y Estado y para participar de actividades relacionadas con la protección y la conservación de la biodiversidad.

En ese sentido, este capítulo busca responder la siguiente pregunta: ¿cómo han utilizado Brasil, Colombia y Perú sus Fuerzas Militares en la Amazonia en materia de seguridad y defensa, desarrollo y conservación ambiental? Cada caso se desarrolla por aparte, clasificando las actividades y roles

de sus FF. MM. en cada uno de esos tres ejes en sus propios territorios amazónicos, con el fin de hacer un balance de prioridades para cada país y realizar contrastes entre los tres casos de estudio. Posteriormente, se ofrecen algunas conclusiones sobre los tres casos y algunas recomendaciones derivadas de las observaciones anteriores, enfocadas en el fortalecimiento de la posición colombiana.

La influencia de las Fuerzas Militares de Brasil en la Amazonia

En este segmento se expondrá el rol de las FF. MM. de Brasil en los ámbitos de seguridad y defensa, desarrollo y conservación ambiental en el territorio amazónico.

Marcelo Massetti (2015) describe el Amazonas como una zona de gran relevancia en cuanto a defensa por los recursos naturales que alberga, pero también por su aislamiento del resto del territorio brasileño. El aislamiento territorial, las condiciones climáticas y topográficas del territorio dificultan la presencia de las FF. MM a la vez que benefician las actividades criminales en la zona. Dado lo anterior, las Fuerzas han concebido, respecto a la Amazonia, una perspectiva más holística de su situación: consideran que defenderla supera la presencia militar y que también plantea la necesidad de integrar medidas en pro del desarrollo sostenible en la región.

La llegada de la Política Nacional de Defensa (PND) en 2005 supuso un antes y un después en las perspectivas de seguridad y defensa de Brasil y de la Amazonia (Massetti, 2015). De aquí que se tenga en cuenta que suplir la necesidad de fortalecer la presencia estatal en dichos territorios es condición necesaria no solo para estabilizar la Amazonia, sino para llevar desarrollo integral. En esa misma línea, el gobierno brasileño confeccionó la Estrategia Nacional de Defensa (END) que en 2008 consideró una planificación proyectada a largo plazo acerca de la priorización del Amazonas como tema de interés crucial para el sector defensa. Los intereses en dicha región están, predominantemente, dirigidos a la preservación de la soberanía y a la repulsión de intromisiones externas.

Entre los puntos de la END también están la concepción del desarrollo como “un instrumento de la defensa nacional” y la valoración institucional de la integración civil militar como vía de afianzamiento de presencia estatal y consolidación de desarrollo (Massetti, 2015, p. 34). Sin embargo, Massetti (2015) también destaca que, pese a los planes y expectativas fijadas sobre

el papel, las dificultades y problemáticas en seguridad y desarrollo en Amazonas no han sido superadas.

Seguridad y defensa

La Amazonia ha representado uno de los focos más importantes de la estrategia de defensa brasileña a lo largo de los años. La mayor parcela de extensión amazónica de América del Sur pertenece a Brasil, con cerca de 70% de área. Allí se encuentran más de cuatro millones de kilómetros cuadrados de reservas minerales de distintos órdenes y la mayor biodiversidad del planeta. Dentro del marco de las instituciones de defensa que contribuyen a su protección algunas que se destacan son (Gobierno de Brasil, 2012, pp. 73 y 75):

Sistema de Administración de la Amazonia Azul (SisGAAz): creado para ser un sistema de monitorización y control según el concepto internacional de seguridad marítima y para la protección del litoral brasileño. Fue proyectado para convertirse en el principal sistema de comando y control de la Armada.

Sistema Integrado de Monitoreo de Fronteras (SISFRON): permite a la Fuerza Terrestre mantener las fronteras vigiladas y responder rápidamente a cualquier amenaza o agresión, especialmente en la región amazónica.

Sistema de Control del Espacio Aéreo Brasileño (SISCEAB): controla y vigila la navegación aérea en el territorio nacional.

Estos organismos se han mantenido durante los años e incluso se han fortalecido para la defensa de la Amazonia. Cabe resaltar, por ejemplo, que para 2019 el Ejército celebró la recepción del Ferry Forte do Presépio en el puerto fluvial Burcutú (Belém), como parte de un proyecto perteneciente al SISFRON, para apoyar las actividades de seguridad y suministros del 8º Depósito de Suministros del Ejército en la región del Amazonas (Bonilla, 31 de diciembre de 2019). Dentro de esta línea es importante mencionar que en cuanto a la perspectiva de protección, la Amazonia brasileña puede ser dividida y reconocida bajo dos conceptos fundamentales: 1) Bioma amazónico: conjunto de ecosistemas constituidos por la foresta amazónica y por la cuenca del río Amazonas; 2) Amazonia legal (constituida por la Ley 1806 de 1953), que comprende los estados de Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia y Roraima, y parte de los Estados de Mato Grosso, Tocantins y Maranhão (Gómez, Agudelo, Bernal, *et al.,* 2019, p. 169*).*

Son cuatro grandes cuestiones las que son parte de los retos de defensa de las FF. MM. de la región: asegurar la soberanía de las fronteras, disuadir

y combatir actividades ilícitas, proteger las riquezas del subsuelo y ganar legitimidad en las acciones de defensa que se lleven a cabo. Así, el esfuerzo de mejorar las condiciones de la defensa de los intereses nacionales de la región ha sido implementado mediante la *estrategia de defensa selectiva* que le ha permitido al Ejército brasileño ubicar brigadas, organizaciones militares en zonas estratégicas (siguiendo lineamientos del Orden de Batalla del Comando Militar de la Amazonia) y pelotones especiales de frontera, unidades responsables de vigilancia y vivificación (vida) de estas áreas (Gómez, Agudelo, Bernal, *et al*., 2019, pp. 171-177).

Con relación a los elementos tácticos, Massetti (2015) resalta la capacidad de cobertura, inteligencia y respuesta rápida de las FF. MM., lo cual las hace una institución crucial para la región amazónica. No obstante, las necesidades existentes en tales territorios exceden lo militar. En este contexto, operaciones como Curare, Hileia Patria, Arco Verde, Centinela y Ágata, son ejemplos de cómo las Fuerzas han afrontado los vacíos institucionales y demográficos de los que adolece el Amazonas. Se ha entendido desde entonces la importancia de la intensificación de la presencia militar en estos territorios que ha sido no solo impulsada y animada por las FF. MM. en Amazonas, sino desde instancias centrales y nacionales del gobierno.

A partir de los ya mencionados END y PND, Massetti (2014) considera que los recursos financieros y humanos dirigidos a fortalecer la presencia y las acciones militares en la región han crecido considerablemente.

La operación Curare destaca por realizarse de forma periódica y por tiempo indefinido en zonas fronterizas con Venezuela, con los departamentos colombianos de Guainía, Vaupés y Amazonas, con Bolivia y con Perú. Los objetivos en las diferentes versiones de esta operación han sido la neutralización de actividades delictivas como el tráfico fronterizo de armas, el contrabando, la inmigración y la minería ilegales. Paralelamente a las acciones en defensa, Massetti (2014, p. 23) también resalta la realización de jornadas de asistencia médica general, odontológica y hospitalaria para las personas en el marco de “acciones cívico-sociales (ACISO)”.

En materia también de lucha contra las drogas y de seguridad fronteriza, se encuentran las operaciones Javari-Sacambu y Centinela. La primera tuvo lugar en la frontera de Brasil con Perú y fue realizada conjuntamente entre la Policía y el Ejército brasileños; su objetivo principal era la interrupción de las cadenas de producción y distribución de estupefacientes. La segunda se dedicó especialmente a la aplicación de habilidades de inteligencia para la desarticulación de organizaciones de crimen transnacional dedicadas al tráfico

de armas, estupefacientes, divisas, medicamentos falsos y mercancía contrabandeada (Massetti, 2014). Como resultado, esta operación obtuvo arrestos y confiscaciones de los elementos con los que se lucraban organizaciones en las actividades ya mencionadas.

Hielia Patria y Arco Verde, por su parte, tuvieron un enfoque predominante de protección ambiental. La primera, cuya área de impacto abarcó los estados con territorios amazónicos como Pará, Mato Grosso, Amazonas, Rondonia y Maranhão, apuntó a la protección ambiental de los ecosistemas ante las amenazas de deforestación ilegal en áreas protegidas. La segunda operación, realizada en 2011, consistió en la prestación de apoyo a instituciones estatales relacionadas con la administración de justicia y protección medioambiental. Se desarrollaron acciones de vigilancia, supervisión, impuestos y transporte, y de prevención directa e interrupción de delitos que afecten el medioambiente, como deforestación o minería ilegales. Asimismo, se realizaron tareas de monitoreo y patrullaje aéreo y terrestre que dejaron como resultados incautación de equipos usados para la tala y la extracción minera, imposición de multas, capturas de personas y embargos de terrenos (Massetti, 2014).

Las operaciones Ágata tienen lugar desde 2011 en zonas de frontera para atacar el crimen transnacional. Se realizan en períodos preestablecidos, son organizadas y coordinadas por los ministerios brasileños de Defensa y Justicia e involucran miembros efectivos de las tres Fuerzas Armadas de Brasil (Massetti, 2014). Los países fronterizos son informados con antelación e invitados a participar y cooperar en las tareas propias de la operación mediante el posicionamiento de tropas u observadores en sus territorios. Además de la vocación de seguridad y resguardo, estas operaciones tienen como propósito el aseguramiento de la presencia estatal más allá de lo militar mediante el fortalecimiento de la asistencia a poblaciones residentes en la Amazonia (Linares, 2017). Las principales acciones de las que constan son vigilancia y fiscalización del espacio aéreo, y patrulla e inspección en vías de acceso al territorio fluvial y terrestre.

La primera edición de la Operación Ágata fue realizada en agosto de 2011 y combatió los crímenes transfronterizos en la región de Tabatinga, fronteriza con Colombia. Los objetivos y resultados de esta primera operación incluyeron la reducción de los índices de criminalidad y el suministro de apoyo a la población residente en los bordes de frontera impactados por la operación. La segunda tuvo lugar en septiembre de ese mismo año, en las fronteras sur y centro-oeste con Paraguay, Argentina y Uruguay, entre Guairá y Chuí.

La Operación Ágata 3 se realizó a finales de 2011 en el área de influencia de la frontera amazónica con Bolivia, Paraguay y Perú. En el año 2012 se llevó a cabo la Operación Ágata 4, en la que participaron alrededor de 8.304 efectivos de las tres FF. AA. de Brasil (Zaia, 2013; en Linares, 2017). Las operaciones Ágata 5 y 6 se llevaron a cabo, también en 2012, en los meses de agosto y octubre.

La séptima Ágata se llevó a cabo entre mayo y junio del año 2013 y abarcó aproximadamente 17 mil kilómetros de frontera con los países sudamericanos limitantes con Brasil. El final de esa operación tuvo un balance récord, reportado por el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, consistente en amplias incautaciones de armas, explosivos e importantes cargas de estupefacientes entre marihuana, cocaína, *crack* y hachís (Zaia, 2013; en Linares, 2017). Hasta el año 2012, el balance general mostró que las operaciones Ágata habían empleado un total de 27.389 efectivos y requerido financiación por un costo total de 79,30 millones de reales (Ministerio de Defensa, 2012; en Linares, 2017). Una octava edición se realizó a mediados de 2014 y cubrió territorios más extensos que las anteriores fases para extender presencia militar a fronteras brasileñas con Argentina, Bolivia, Colombia, Guyana, Guyana Francesa, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela, usando alrededor de 31 mil efectivos. A octubre de 2019 se tuvo noticia de la realización de 11 fases de la operación Ágata (*El Territorio*, 15 de octubre de 2019).

En otros aspectos, la ola de deforestación que se ha presentado recientemente en la Amazonia ha conducido al aumento de presencia militar en la zona para contener la expansión de los territorios afectados. En este ámbito destacan, entre otras, las acciones militares de la Operación Puretê I. Este ejercicio tuvo lugar en diciembre de 2019 y fue adelantado por el Ejército brasileño para combatir los delitos medioambientales en el estado de Amazonas, con niveles de deforestación correspondientes al 14,5% durante 2019 (Szklarz, 16 de marzo de 2020).

Desarrollo

En cuanto a desarrollo, las FF. MM. han tenido un papel también activo en cuanto a la promoción de salud y bienestar en la población civil. Así, se pueden identificar acciones que corresponden con operaciones militares ya mencionadas; particularmente las operaciones Ágata y Curare. La Marina brasileña está presente en la región amazónica mediante el Comando del 9 Distrito Naval. La Flotilla del Amazonas tiene como misiones ejecutar las

operaciones de patrullaje naval en los ríos en su jurisdicción, principalmente Amazonas, Negro y Salimoes. Más allá de sus funciones militares y de defensa, también tiene como consignas proveer asistencia hospitalaria y condiciones de bienestar (Aparecida, 2007; en Linares, 2017).

Como parte de los denominados programas sociales de la defensa, el Programa Calha Norte se priorizó para contribuir al aumento de la participación social en temas de defensa y seguridad. En él participan las tres FF. AA. y tiene funciones cruciales para el desarrollo, como establecer infraestructura básica en la región y presencia de unidades militares, conservar las carreteras y mantener la infraestructura instalada en los pelotones especiales de frontera. Durante los gobiernos de Lula da Silva y Rousseff, el programa recibió un gran impulso financiero y logístico para su permanencia, aproximadamente el 80% fue enfocado al desarrollo civil en los municipios amazónicos, desde carreteras pavimentadas y nuevas escuelas, hasta guarderías y espacios deportivos, esparcimiento y recreación.

Cope y Parks (2016; en Linares, 2017) comentan que, con la implementación de la END en el año 2008, el gobierno federal destinó recursos para, mediante las FF. MM., ejecutar los proyectos del Calha Norte cuyo principal fin consistió en brindar asistencia a las comunidades presentes en la selva amazónica a través de la asistencia médica, la construcción de escuelas y carreteras y la promoción de programas de desarrollo. En tales territorios, efectivamente, se adelantaron proyectos de construcción de infraestructura vial, de salud y de educación. Como resultado, se aprecia el incremento en los niveles de desarrollo de gran parte de los municipios beneficiados por la presencia del programa.

Las FF. MM. también han actuado en cuanto a la preservación de la integridad territorial, amenazada por la aparición de varios incendios en territorio amazónico. El gobierno central ha empleado al Ejército como medio para evitar la propagación de los incendios que amenazan el ecosistema amazónico desde 2019. Se decidió dar a las Fuerzas Armadas, especialmente al Ejército, todos los poderes para combatir los incendios presentados en la Amazonia. Así mismo, se desplegaron los recursos humanos y financieros pertinentes para afrontar la emergencia ambiental pero evitando interferencias externas, una pesadilla antigua de los militares brasileños, justificadas por la urgencia de acabar con los incendios (Gosman, 23 de agosto de 2019). De nuevo, cobra importancia el papel de la reafirmación del poder estatal brasileño sobre sus territorios. Ante la persistencia de la emergencia, el gobierno central se ha visto obligado a prorrogar la presencia

de FF. MM. para contener el incendio hasta noviembre de 2020 (Nascimento, 10 de julio de 2020).

Conservación ambiental

Diferente a lo que ocurre con el caso colombiano, la defensa de la Amazonia brasileña mediante sus Fuerzas Militares ha sido un tema transversal en la agenda de diferentes gobiernos a través del tiempo. Para el año 2008, Brasil aprobó la Estrategia Nacional de Defensa (END) con la que se priorizó la región amazónica como territorio soberano y de su jurisdicción, de modo que aumentó su valor estratégico y se convirtió en uno de los elementos más importantes en la modernización de su estrategia de seguridad, bajo el marco de nuevas amenazas. Desde ese entonces, la adaptación de las Fuerzas Armadas no solo comenzó a enfocarse en la adquisición y actualización de material de guerra para aumentar su capacidad disuasiva militar a lo largo de la zona, sino en la incorporación de un nuevo pensamiento defensivo a largo plazo para hacer frente a diferentes desafíos, incluido el ambiental (Delgado, septiembre de 2001, p. 1).

Dentro del marco de esta estrategia se delineó la estructura de acción de las FF. AA. de Brasil desde sus diferentes frentes. Por su parte, la Fuerza Aérea (FA) extendió la disponibilidad de sus recursos para garantizar operaciones en el espacio aéreo amazónico, sumando pistas de aterrizaje, instalaciones de vigilancia y plataformas autónomas de monitoreo. Con respecto al Ejército, se implementó el aumento de la movilidad táctica de las unidades terrestres (por medio de, por ejemplo, las fuerzas de acción rápida) y la adopción de nuevos modelos de defensa con brigadas de selva (2001, p. 2). Lo anterior en función de evitar el escalamiento de confrontaciones o conflictos territoriales y, a su vez, tensiones y delitos medioambientales.

De acuerdo con José Elito Carvalho Siqueira, general del Ejército brasileño durante el gobierno de Dilma Rousseff (2011-2015), la defensa de la Amazonia para este periodo no solo debía estar enfocada en el establecimiento de unidades militares entrenadas, sino en la creación y la apropiación de medidas que promovieran el desarrollo sostenible de la región. En este sentido, la Política Nacional de Defensa (PND) durante este tiempo remarcó el potencial de riquezas minerales y la biodiversidad, así como resaltó de manera particular el rol de las FF. AA. en la protección integral de estos recursos. Esa comprensión de la Amazonia, desde la perspectiva militar, ha establecido la sustentabilidad como un asunto en la agenda de seguridad nacional por el cuidado de sus riquezas naturales y energéticas, algo que incluso se ha extendido a hoy en día (Massetti, 2015, pp. 32-33).

Ahora bien, la deforestación en la Amazonia brasileña ha sido uno de los problemas ambientales que más ha afectado esta región del país. Esta ha sido provocada, mayormente, por redes delictivas que recurren a la violencia contra aquellos que intentan detenerlas. Dichas redes cuentan con capacidad logística para coordinar la extracción y la comercialización a gran escala de madera y para apoderarse del territorio mediante acciones violentas tales como la generación de incendios y el asesinato de líderes ambientales (Human Rights Watch, 17 de septiembre de 2019). Cabe resaltar que este problema no solo ha estado presente durante el mandato de Bolsonaro, pues esas amenazas se han extendido a lo largo de los años a pesar de los respaldos políticos e institucionales para combatirlas que se han mencionado.

Otro problema que provoca el aumento de la deforestación, además de la contaminación, la apropiación de tierras para actividades ilegales y la tala indiscriminada de árboles, es la minería ilegal. Las escenas de delincuentes embarcándose por cielo, tierra y agua para llegar a las reservas de oro localizadas en la selva tropical se han vuelto habituales y su paso por la zona representa una destrucción ambiental generalizada. Frente a esto, diversos sectores han denunciado que el actual mandatario del país ha reducido los esfuerzos por combatir los crímenes latentes que amenazan la sostenibilidad de la Amazonia, ya que parte central de la política brasileña medioambiental de las dos últimas décadas había sido lentificar la deforestación y combatir el cambio climático. Para el primer semestre de 2019, la parte brasileña del Amazonas había perdido más de 3.000 kilómetros cuadrados desde que Bolsonaro asumió el cargo, un aumento del 39% respecto al mismo periodo de 2018 (Casado y Londoño, 29 de julio de 2019). Entre agosto de 2019 y abril de 2020 la deforestación alcanzó 5.666 kilómetros cuadrados (WWF, 12 de mayo de 2020)

Lo anterior cobra relevancia porque es a partir de 2007, con el liderazgo de Lula da Silva y dentro del marco del concepto de securitización, que la Amazonia y el Atlántico sur se consolidaron como los principales objetos de seguridad junto a los recursos naturales que ambos albergan, así como un símbolo movilizador de las Fuerzas Armadas (Vitelli, 2015, pp. 144-145). En esta línea cabe destacar el tradicional Comando Militar de la Amazonia (CMA), rama del Ejército brasileño creada en 1956, como un referente para la ejecución de brigadas y operaciones de infantería en la selva. A su vez, dentro del Libro Blanco de Defensa Nacional de Dilma Rousseff, la Amazonia también representó uno de los focos de mayor interés de seguridad nacional

al hacer la distinción entre Amazonas Verde y Azul (región que acoge reservas de petróleo en aguas profundas y que es vulnerable a incidentes de tráfico marino) (Gobierno de Brasil, 2012, pp. 21,22).

Si bien esta tradición defensiva por parte de las FF. AA. se ha conservado en los últimos años, se evidencia que actualmente las tácticas implementadas responden más a hechos fácticos que delineados estratégicamente, teniendo en cuenta que la región amazónica se ha visto afectada por diversos problemas en torno a su conservación y desarrollo sustentable. Así, por ejemplo, en la última gran oleada de incendios que azotó la zona, el Gobierno movilizó el despliegue sus fuerzas armadas terrestres para combatir las actividades ilícitas que los estuvieran provocando, a través de la Operación Verde Brasil (OVB). Este tipo de acciones solo están disponibles cuando se han agotado las medidas tradicionales de seguridad pública, no obstante, frente a este tipo de emergencias, Bolsonaro ha invertido en la militarización como política de protección ambiental, aunque su presidencia se ha caracterizado por ir en contra de organismos de inspección como el Instituto Brasileño del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (Ibama) y el Instituto Chico Mendes para la Conservación de la Biodiversidad (Alessi, 1 de junio de 2020).

Los organismos de seguridad en Brasil, principalmente la Fuerza Aérea y el Ejército, también se han enfocado en el combate de delitos ambientales tales como la minería ilegal. Por ejemplo, en diciembre de 2019, el Ejército llevó a cabo la Operación Puretê I, como ya se mencionó. Este tipo de operaciones han estado acompañadas por agentes de la Policía Federal y por el Instituto Brasileño del Medio Ambiente y de Recursos Naturales Renovables (Szklarz, 16 de marzo de 2020).

De esta manera, las FF. AA. brasileñas han implementado programas estratégicos que buscan contrarrestar los factores de inestabilidad que puedan volverse amenazas reales y potenciales a los intereses nacionales relacionados con la Amazonia, así como los peligros a los que se enfrentan sus riquezas naturales. En la actualidad, sus capacidades se transforman de acuerdo a las emergencias que la Amazonia presente.

La influencia de las Fuerzas Militares de Colombia en la Amazonia

En este segmento se revisarán algunas de las actividades de las Fuerzas Militares de Colombia en los ejes de seguridad y defensa, desarrollo económico y conservación ambiental, con el fin de discutir la emergencia de

nuevos roles y la naturaleza del aumento de su presencia en el territorio y las fronteras de la Amazonia colombiana. Como se advertirá más adelante, a las funciones tradicionales de control territorial y combate a grupos armados ilegales y de crimen organizado transnacional, en el marco del desarrollo del conflicto armado interno y las medidas para intentar frenar la expansión del narcotráfico y la minería ilegal en zonas selváticas y de riqueza en biodiversidad, actualmente se suman funciones de tipo económico, humanitario y ambiental.

Durante los gobiernos de Andrés Pastrana (1998-2002) y Álvaro Uribe (2002-2006 y 2006-2010) los lineamientos de sus políticas de seguridad y defensa y las directivas militares estuvieron fuertemente marcadas por la cooperación antidrogas con EE. UU. y la ofensiva contra los grupos subversivos y considerados terroristas, en el marco del Plan Colombia y el Plan Patriota, respectivamente. Sin dejar los roles antinarcóticos y contrainsurgente, desde el doble gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014 y 2014-2018) se fue construyendo una nueva doctrina militar en aras del apoyo de estas fuerzas a los esfuerzos de consolidación del Estado en los territorios periféricos y poco desarrollados y de su aporte a la construcción de un entorno de paz y posconflicto, pensando en los beneficios para la seguridad interior que podrían traer las negociaciones entre ese gobierno y las guerrillas de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN). Al pensar a las FF. MM. y sus roles en medio de los esfuerzos de paz y de cara al posconflicto, se fueron gestando lineamientos como el del "Ejército del Futuro", la doctrina de Acción Integral y los roles multimisión, intentando darles un nuevo aspecto tanto doméstico como internacional (Vera, Prieto y Garzón, 2019).

En la dimensión doméstica, se buscó aproximar a las FF. MM. a las comunidades civiles con iniciativas de paz, apoyo a la seguridad humana y a la ampliación de infraestructura civil estratégica, campañas de salud y alimentación y asistencia en emergencias causadas por desastres naturales. Si bien la administración de Iván Duque (2018 a la fecha) ha vuelto a enfatizar la ofensiva militar antidrogas y las operaciones terrestres y aéreas contra los grupos armados ilegales, incluyendo disidencias de las extintas FARC-EP, el ELN —que no logró concretar un proceso de paz con Santos y al que Duque exige sometimiento— y bandas criminales de alta peligrosidad, lo cierto es que esas nuevas tareas siguen apareciendo.

Estos despliegues tradicionales y nuevos han estado dirigidos esencialmente hacia la neutralización o el tratamiento de amenazas no interestatales,

ya sean internas o transnacionales, por lo que más que roles disuasivos o de defensa clásica, las FF. MM. colombianas han operado frente a diferentes tipos de inseguridad que afectan a la población y sus recursos o que ponen en riesgo la integridad de la sociedad civil y el territorio (Pastrana y Vera, 2019, p. 279). En algunos departamentos amazónicos, vienen ejerciendo tanto actividades de contrainsurgencia y combate contra delitos asociados al narcotráfico, como crecientemente, de protección ambiental. Cabe destacar que la Amazonia colombiana se convirtió en territorio con rutas estratégicas y corredores de salida de armas, drogas, tráfico de especies y hasta trata de personas, especialmente con los países de Perú y Brasil (Pastrana y Vera, 2017, pp. 32-33). La Amazonia de Colombia está distribuida en los departamentos de Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, Meta, Putumayo, Vaupés y Vichada.

En un escenario de desmovilización de las FARC-EP, con disidencias y grupos no identificados explotando la madera y los minerales, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia (CorpoAmazonia) y otras entidades vienen denunciando la multiplicación de los delitos ambientales por parte de esos actores, algunos con capacidad armada y de intimidación hacia las autoridades forestales convencionales. Es ahí donde la Política de Defensa y Seguridad (PDS) del gobierno Duque pretende atacar los delitos que afectan el agua, la biodiversidad y el medio ambiente con la creación de una Fuerza de Protección Integral Ambiental, en la que operan Policía, FF. MM., organismos de inteligencia, Fiscalía General de la Nación y autoridades ambientales (Gobierno de Colombia, 2019, pp. 58 y 72).

Seguridad y defensa

Uno de los problemas de seguridad habitual en las fronteras amazónicas es el contrabando. Ante esta situación, la Armada Nacional ha presentado resultados en acciones contra el ingreso ilegal, irregular e indocumentado al territorio de licor, alimentos y mercancía, que entran al país sin la debida documentación. Ya en 2014, la Sexta División del Ejército, en el desarrollo de operaciones que impactaron regiones de Caquetá, Putumayo y Amazonas, neutralizó más de 3.500 minas antipersona y 6.500 kilos de explosivos (Ejército Nacional de Colombia, 2014). Como otro ejemplo, la Armada Nacional, que logró en cinco operaciones reportadas la incautación de diferentes tipos de mercancía de contrabando avaluada en un total de $12.756.500, evitó el progreso de una actividad que, por la evasión de controles, ponía en riesgo la salud pública y el progreso económico y social de la región (*Resep Kuini,* 1 de diciembre de 2020).

En cuanto a trata de personas, en colaboración con autoridades fronterizas peruanas, se desarrolló en 2019 la operación transnacional Abeona Fase II en contra de la trata de personas y la explotación sexual y comercial de niños, jóvenes y adultos en la triple frontera. La operación contó con la participación de la Dirección de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación y el Grupo Aéreo del Amazonas de la Fuerza Aérea. Se obtuvo la captura de 13 personas en Leticia, entre tratantes y explotadores sexuales, la vinculación de siete bienes inmuebles con fines de extinción de dominio y la identificación de diez víctimas menores de edad pertenecientes a comunidades indígenas (Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia, 3 de junio de 2019).

Asimismo, las FF. MM. han demostrado su intención de afianzar la presencia estatal y el control institucional en territorios del departamento de Amazonas. El Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia (13 de agosto de 2019) expuso diversas actividades de registro y control como las operaciones Taurus y Aurora, en el corregimiento de La Pedrera, Amazonas. Estas operaciones militares se realizaron dentro de lo descrito en la resolución 024 del Consejo Nacional de Estupefacientes, la cual optimizó el sometimiento a control especial de todas las aeronaves con matrícula nacional y extranjera para proteger y evitar el uso del espacio aéreo del Amazonas con fines de narcotráfico.

Ante la minería ilegal, se registran, por ejemplo, acciones en 2018 entre el Grupo Aéreo del Amazonas de la Fuerza Aérea Colombiana, tropas del Batallón de Infantería de Selva Nro. 50 adscrito a la Vigésima Sexta Brigada del Ejército Nacional, el Comando de Guardacostas del Amazonas de la Armada Nacional, la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación. En el marco del cumplimiento del Plan Estratégico Militar Victoria Plus y del Plan Diamante fueron capturados seis miembros de la estructura criminal denominada 'Los Mercurio'. Estas personas delinquían en el corregimiento de Tarapacá, sobre las riberas de los ríos Putumayo y Cotuhé. El Grupo Aéreo del Amazonas transportó capturados desde el corregimiento de Tarapacá hasta la ciudad de Leticia, con el fin de iniciar los procesos de judicialización ante las autoridades competentes (Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia, 4 de agosto de 2018). Asimismo, en 2020 y como fruto del Plan de Operaciones Bicentenario Héroes de la Libertad, la Fuerza Aérea, juntamente con el Ejército Nacional y la Armada de Colombia y en coordinación con la Policía Nacional, hallaron y destruyeron diez dragas utilizadas en la explotación ilícita de yacimientos mineros en el Parque Nacional Puré, ubicado en

la zona no municipalizada de La Pedrera (Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia, 23 de abril de 2020).

En cuanto a la lucha contra el narcotráfico, en 2020 se han desplegado gran cantidad de operativos. Mediante actividades de vigilancia, interdicción y seguridad fluvial, en un operativo se logró la incautación de 695 kilos de insumos sólidos, 1.837 galones de insumos líquidos, 605 galones de pasta de coca en proceso y 475 kilos de hoja de coca macerada; en una segunda ofensiva, se incautaron 1.485 kilos de insumos sólidos y 1.146 galones de insumos líquidos, que serían usados para el procesamiento de alcaloides. Las operaciones tuvieron lugar en diferentes regiones de los departamentos de Amazonas, Caquetá y Putumayo, y contaron con la participación de la Armada, el Ejército y la Policía. Finalmente, se localizaron y destruyeron, de forma controlada, 15 estructuras ilegales para el procesamiento de alcaloides, lo que afectó a los grupos que las operan y evitó el daño ambiental generado por la operación de estos laboratorios (Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia, 30 de abril de 2020). En total, según el Comando General de las FF. MM., se adelantaron seis operaciones: cinco en diferentes lugares del departamento del Putumayo, donde se destruyeron cinco estructuras ilegales para el procesamiento de alcaloides; y una en el sector conocido como Isla Fantasía, en zona rural de Leticia, Amazonas, en donde unidades pertenecientes al Comando de Guardacostas del Amazonas localizaron al interior de una embarcación sustancias sujetas a control especial por el Consejo Nacional de Estupefacientes, de las cuales no se presentó la debida documentación (Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia, 26 de mayo de 2020).

En mayo del presente año las FF. MM. aumentaron su pie de fuerza en las zonas fronterizas con Brasil y Perú para mejorar los controles de tipo terrestre y fluvial. Esta tarea, realizada por la Sexta División del Ejército con la Armada Nacional y la Fuerza Aérea, tuvo como resultado la presencia permanente de 1.600 hombres en la frontera con los dos países suramericanos (Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia, 14 de mayo de 2020).

Desarrollo

Un primer antecedente de las actividades de las FF. MM. en materia de apoyo al desarrollo económico de los departamentos y municipios más vulnerables o apartados en Colombia se halla entre 2007 y 2008, cuando la Tercera División del Ejército empieza a acompañar proyectos productivos y de acercamiento comunitario en el departamento de Cauca, lo que finalmente

se tradujo en la creación de la Oficina de Proyectos Productivos de esa División en 2012, con respaldo del Ministerio de Agricultura y el Departamento de Prosperidad Social (DIPOR, s.f.). Posteriormente, en 2014 se lanzó la campaña nacional llamada "Fe en Colombia", con la que se replicó y amplió la cobertura geográfica de esa experiencia y se buscó la realización de alianzas público-privadas y la obtención de cooperación internacional. Esa campaña contó con participación de las FF. MM. en conjunto, las cuales crearon un equipo de militares y profesionales denominado Equipo para el Desarrollo Comunitario (DIPOR, s.f.). La doctrina de Acción Integral para la consolidación del Estado y la ampliación de roles militares pensando en la construcción del posconflicto, al haber negociado la paz con las FARC-EP, fueron bases de doctrina que inspiraron dicho programa.

En el año 2015, la Sexta División del Ejército, en alianza con la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), lanzaron el programa "Pasión Caquetá", departamento amazónico al sur del país, para apoyar a las comunidades en proyectos de sustitución de cultivos ilegales, aprovechamiento del caucho e impulso del sector piscícola y del cacao (Quintero, 19 de noviembre de 2016). En el año 2016 y en el marco de ese programa, el Ejército inició labores comunitarias en el circuito de la Amazonia a cargo de la Sexta División, con influencia en los departamentos de Caquetá, Amazonas y Putumayo, con el fin de fortalecer la gobernabilidad del Estado y el empoderamiento de líderes sociales y con el apoyo financiero y logístico de USAID.

Paralelamente, se sumaría también a estas actividades la Cuarta División del Ejército, con jurisdicción que incluye otros dos departamentos amazónicos, como son Guaviare y Vaupés. Esos esfuerzos de integración institucional con las poblaciones condujeron posteriormente a la creación del Comando de Apoyo de Acción Integral y Desarrollo, activado el 4 de febrero de 2017 y que es parte de la doctrina de transformación del Ejército. Incluye dos brigadas, cada una con cuatro batallones, de la mano de un Batallón de Operaciones Especiales de Acción Integral y Desarrollo (Boaid). Son unidades militares que cuentan con más de 2.000 hombres y tienen como propósito contribuir a la defensa y el fortalecimiento de la legitimidad de las Fuerzas Militares de Colombia a través de acciones de apoyo social y de acompañamiento a emprendimientos económicos (Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia, 2 de febrero de 2018).

Durante lo corrido del gobierno de Iván Duque, el programa en mención ha permanecido vigente a pesar del mayor énfasis ejecutivo en las operaciones

militares de contrainsurgencia y combate a grupos armados (residuales o disidencias guerrilleras) dedicados al narcotráfico. La mejor evidencia es la continuidad de actividades militares de construcción de infraestructura civil y de impulso a proyectos educativos, productivos y de comercialización en esos departamentos amazónicos. A continuación, se ofrecen algunos ejemplos.

A inicios de 2020, el Batallón de Ingenieros de Construcciones Nro. 53 entregó 14.523 metros cuadrados de vías a los habitantes de Mocoa, Putumayo, gracias a un convenio establecido con la Alcaldía (Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia, 28 de febrero de 2020). A mediados de 2020, el Ejército reportó que siguió acompañando la constitución de la Asociación Agrícola de Cacaoteros de San José del Fragua en Caquetá, contribuyó a gestionar que la Agencia de Cooperación Turca (TIKA) les hiciera entrega de una tostadora, una descascarilladora y un molino para optimizar la producción y continuó buscando alianzas con la Alcaldía municipal, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), la Universidad de la Amazonia y USAID para mejorar los estándares de calidad del cacao (Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia, s.f.). A finales de noviembre de 2019, se realizó la rueda de emprendedores o rueda de negocios liderada por el SENA y con el apoyo del Ejército en San José del Guaviare, con el fin de que medianos y pequeños productores desarrollaran actividades de intercambio comercial y de inserción a la economía naranja (*Marandúa Stereo*, 27 de noviembre de 2019). A finales de 2018, miembros del Batallón de Infantería Nro. 30 General Alfredo Vásquez Cobo y el Batallón de Acción Integral y Desarrollo Nro. 4 de la Vigésima Segunda Brigada, en articulación con la empresa Yuruparí, reconstruyeron en la localidad indígena de Cerrito Verde, en Mitú (Vaupés), un puente peatonal de 40 metros de largo que también facilita el transporte de mercancías y productos agrícolas de sectores cercanos (Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia, 1 de octubre de 2018).

Conservación ambiental

La protección de la Amazonia fue un eje transversal en los planes de política exterior del presidente Juan Manuel Santos, y si bien no fue un tema explícito en la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad, sí lo fue en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. En primera medida, durante su mandato se firmó el acuerdo que dio paso a la consolidación de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), avalado por la Agenda Estratégica de Cooperación Amazónica (AECA). Estos dos antecedentes no solo se convirtieron en un espacio de cooperación para proteger

la fauna y la flora de esta zona, sino para establecerla como área protegida (Cancillería Colombia, 2018). Asimismo, cabe resaltar la alianza con Noruega, Alemania y Reino Unido (con apoyo del Instituto Global de Crecimiento Verde) sobre la base de reducir las emisiones verificadas de deforestación de la selva (MinAmbiente, 30 de noviembre de 2015), así como la ampliación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Aunque esto demuestra que durante ese periodo los esfuerzos diplomáticos fueron más preponderantes que los militares para la ejecución de programas de cuidado ambiental, la consideración de la Amazonia colombiana como territorio protegido permitió a las FF. MM. llevar a cabo operaciones enfocadas en tales asuntos. En este ámbito se destaca el liderazgo de la Sexta División del Ejército Nacional, coordinada con la Vigésima Sexta Brigada, en las Burbujas Ambientales con el Gobierno de Noruega y Visión Amazonia. Estos escenarios legitimaron a las Fuerzas Militares y a la Policía Nacional en la implementación de acciones territoriales en contra de delitos ambientales y a favor de la conservación (Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia, 20 de noviembre de 2018).

La minería ilegal y la deforestación fueron dos de los temas más trascendentales del gobierno Santos y las FF. MM. con respecto a la Amazonia. De hecho, la incautación de madera ilegal acaparó en gran parte las operaciones que se pusieron en marcha. Esto debido a que la extracción y la explotación ilegal en los departamentos de Caquetá, Putumayo y Amazonas representaron para las autoridades nacionales, y de defensa, una de las mayores fuentes de tala indiscriminada en el país. De acuerdo con cifras del Ejército Nacional, 30 toneladas de madera tienen un valor aproximado en el mercado ilegal de 200 millones de pesos (MinDefensa, 30 de mayo de 2017). Sumado a este problema también tuvo relevancia la vigilancia y el control de la siembra de cultivos ilícitos, pues era (y sigue siendo) una de las causas primordiales del aumento de tierras deforestadas.

Ahora bien, dentro del marco de los cinco ejes que configuran la Transformación Estratégica de la Política de Defensa Nacional del gobierno Duque se encuentra la protección del agua, la biodiversidad y el medio ambiente como activos estratégicos de la nación, a través de los siguientes puntos de acción: denegar la criminalidad en áreas ambientales, así como actividades ilícitas; desarrollar capacidades para la conservación de la naturaleza; y fortalecer el programa antártico, establecer convenios internacionales en torno a los derechos marítimos del país y generar cooperación con los países del Amazonas para proteger la selva (Gobierno de Colombia, 2019, pp. 48-49). En

este sentido, la Amazonia se ha convertido en un área de atención importante para los organismos de defensa nacional, especialmente por las actividades delictivas que involucran el deterioro de los recursos.

Con respecto al gobierno Duque, uno de los enfoques principales ha sido la ejecución de operaciones contra la minería ilegal. No solo ha sido fundamental la incautación de material ilícito, sino la ofensiva contra grupos e individuos que llevan a cabo la explotación ilegal y criminal de materiales preciosos, así como el tráfico de fauna endémica de la región, por medio del desarrollo de operaciones de registro terrestre y fluvial (Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia, 17 de febrero de 2020). Esto debido a que uno de los problemas más alarmantes de la Amazonia colombiana es la explotación ilícita de oro por medio de químicos tóxicos como el mercurio, algo que afecta de forma irreparable al ecosistema y a las comunidades (Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia, 17 de febrero de 2020).

Cabe resaltar, por ejemplo, la operación desarrollada con tropas del Ejército Nacional, el apoyo de imágenes aéreas suministradas por la Fuerza Aérea Colombiana y de unidades de la Policía Nacional para la captura de sujetos sindicados del delito de explotación ilícita de yacimientos mineros, en la ribera del río Mandur, a la altura de la vereda Calle San Juan, municipio de Curillo, Caquetá. Labores de inteligencia permitieron determinar que el mineral extraído era comercializado a través del grupo armado organizado residual Estructura 1 y generaba una renta criminal de aproximadamente 220 millones de pesos mensuales (Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia, 24 de agosto de 2020).

Este ejercicio de prevenir la explotación ilegal de recursos, la deforestación y los crímenes que ponen en riesgo la protección de recursos naturales, ha estado liderado en su mayoría por la Cuarta División del Ejército Nacional con la puesta en marcha de procedimientos como la Operación Mayor Artemisa en el departamento del Vaupés, ubicado en la región Amazonia.

> Tenemos un compromiso institucional e irrestricto con el departamento de Vaupés y con sus recursos. Este año, gracias al trabajo continuo de las tropas, se han capturado cuatro sujetos, que han sido judicializados por este delito. Así mismo, hemos incautado 5,29 metros cúbicos de madera, producto de la tala ilegal en la región. (Coronel Janner Cortés Rojas, comandante de la Trigésima Primera Brigada, citado en Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia, 16 de junio de 2020)

La anteriores acciones han sido legitimadas bajo la Directiva 10 de 2018 emitida por la Presidencia de la Republica.

Por otra parte, las FF. MM. han hecho una gran apuesta por la implementación de operativos de control territorial para la conservación y la defensa de áreas ambientalmente protegidas con el propósito principal de reducir la deforestación; por ejemplo, diez núcleos de deforestación fueron descubiertos entre enero y marzo de 2019, de los cuales seis se encuentran en la Amazonia (*El Espectador*, 19 de octubre de 2019). Con base en esto, el gobierno Duque adelantó, en 2019, la campaña Artemisa bajo el liderazgo de las FF. MM. y la Policía Nacional. Su objetivo es detener la "hemorragia deforestadora" que ha destruido 200 mil hectáreas anuales de bosques en el país durante los últimos años (Presidencia de la República, 28 de abril de 2019).

Así, las FF. MM. también le han dado prioridad a la construcción de lazos de trabajo social con los habitantes de las regiones, con el fin de apoyar proyectos que contribuyan a la conservación ambiental de la selva más extensa del país. Cabe resaltar, por ejemplo, la alianza que existe entre el Grupo Aéreo del Amazonas, la Fundación Amazonas Sin Límites en Leticia y la Fuerza Aérea Colombiana, para la ejecución de programas de reciclaje y productividad.

Por último, durante este gobierno, la Sexta División del Ejército ha continuado con la puesta en marcha de operaciones en su extensa jurisdicción en los departamentos del Caquetá, Putumayo y Amazonas. Recientemente, se realizó un operativo muy importante en la recuperación del Parque Nacional Puré, donde hay minería ilegal, fragas y ejercicios criminales. Con la operación Pedro Pascacio Martínez se trató de debilitar todas las economías ilícitas de estas estructuras y se desarrolló una operación conjunta entre Ejército, Policía, Armada, Fuerza Aérea y Fiscalía. Con esto también se buscó proteger a la comunidad yuri-passé, una de las más aisladas de Colombia (*RCN,* 14 de septiembre de 2020).

La influencia de las Fuerzas Militares de Perú en la Amazonia

En este segmento se revisarán algunas de las actividades de las Fuerzas Militares/Armadas de Perú en los ejes de seguridad y defensa, desarrollo económico y conservación ambiental, con énfasis en la Amazonia peruana.

Una forma de aproximarse a los roles y actividades contemporáneas de las FF. MM. del Perú es examinar los lineamientos contenidos en el Libro

Blanco de la Defensa Nacional, aprobado en el año 2005 durante el gobierno de Alejandro Toledo y cuya redacción fue encargada al Ministerio de Defensa desde 2002, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y otras instituciones (Ministerio de Defensa del Perú, 2005, p. 5). Este documento sigue vigente como marco orientador del Ministerio de Defensa. Allí se establece la Política de Seguridad y Defensa Nacional (PSDN) como una política de Estado que define los lineamientos generales para coordinar los organismos estatales en torno a dos ejes, defensa y desarrollo, identificando obstáculos, riesgos, amenazas o desafíos contra la seguridad y los intereses del Estado (p. 62). También se identifican dos esferas o niveles de amenaza: internas y externas. En la interna, se señala a los grupos terroristas y subversivos, a los grupos radicales que promueven la violencia social y los desbordes populares, a la delincuencia común organizada, al tráfico ilícito de drogas, a la corrupción y a la depredación del medio ambiente. En la externa, se denotan como amenazas las doctrinas de seguridad incompatibles con el derecho internacional en la subregión sudamericana —sin precisar gobiernos—, las derivadas de crisis por escasez de recursos naturales de valor estratégico, el terrorismo, el narcotráfico y la delincuencia internacional (p. 63). Estas percepciones reflejan la predisposición institucional a ampliar los roles convencionales de defensa ejercidos por las FF. MM. (control de la integridad territorial, defensa de la soberanía y disuasión frente a otros Estados) en sintonía con la doctrina de las nuevas amenazas a la seguridad nacional, tal como acontece con otros países del hemisferio. Adicionalmente, los crímenes ambientales se asocian tanto con los actores y las actividades del crimen organizado, el narcotráfico y el terrorismo, como con los problemas de desarrollo, por lo cual resulta un eje transversal en la doctrina. Un eje que resulta más bien de reciente concepción en la doctrina de seguridad y defensa de Colombia, como se observó anteriormente.

En la PSDN se prescribe a las FF. MM. la necesidad de actuar coordinadamente bajo el principio de interoperabilidad entre Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea y la realización de operaciones conjuntas con la Policía Nacional, dentro de las cuales se pueden advertir algunos de los roles y tareas que pueden desarrollar en todo el territorio. Allí se encuentran, por ejemplo, operaciones contrasubversivas, operaciones contra el tráfico ilícito de drogas, lucha contra el contrabando, acciones contra la tala ilegal y el contrabando de madera, operaciones contra la caza furtiva de camélidos sudamericanos, operaciones de defensa interior en situaciones de declaración de estado de emergencia y, finalmente, acciones para contribuir al desarrollo nacional (Ministerio de Defensa del Perú, 2005, pp. 88-89). Con respecto a

este último aspecto, el eje de desarrollo, el marco normativo peruano amplía con gran detalle cuáles son las actividades preponderantes de cada una de las tres Fuerzas Armadas, algo que no sucede en los marcos normativos y políticos de Colombia.

Más adelante, se explica que las Fuerzas Armadas participan en el desarrollo económico y social del país, siendo las acciones de apoyo a la comunidad una de las formas en que contribuyen a integrar al Estado a las poblaciones apartadas (Ministerio de Defensa del Perú, 2005, p. 90). En concordancia con ese campo de intervención, se expone que la participación del Ejército está principalmente dirigida a la ejecución de proyectos de infraestructura terrestre, así como al desarrollo de obras de apoyo a la comunidad, de asentamiento rural fronterizo, de acción cívica y de protección ambiental (p. 95). En cuanto a la Marina de Guerra, se prescribe que promoverá el desarrollo de actividades productivas acuáticas, apoyará el desarrollo de las poblaciones de las fronteras, apoyará la navegación civil, llevará atención médica a los pueblos de la Amazonia y de las orillas del lago Titicaca, participará de la actividad metalmecánica naval y contribuirá con la defensa civil en situaciones de desastre natural (p. 101). La Fuerza Aérea Peruana (FAP), entre las tres Fuerzas, parece que es la mayor responsable de actividades relacionadas con este eje, al identificarla como el instrumento de mayor capacidad de despliegue considerando que las características geográficas de sierra y selva comprenden el 90% del territorio nacional (pp. 106-107).

Entre las diversas tareas que cumple la FAP en materia de desarrollo, se mencionan los vuelos de acción cívica para el transporte aéreo de personal, alimentos, hospitales de campaña, medicinas, maquinarias, materiales de construcción y combustible; fomentar las conexiones entre las zonas de frontera y entre diversas localidades; ejercer labores fotográficas, de catastro urbano y rural, de estudios de suelos, de control de producción y productividad agrícola, incluyendo análisis de los niveles de erosión, control de plagas, inventarios forestales, control de parques y bosques nacionales, cuidado de reservas de agua e irrigaciones para la planificación agropecuaria. También realiza catastros mineros, estudios de recursos minerales y estructuras geológicas, estudios de contaminación de ríos y depósitos de agua, prospección minera y petrolífera, planificación extractiva e industria minera, trabajos de investigación del ambiente y de efectos sobre el ecosistema, estudios de recursos hídricos, proyectos de vialidad, turismo, arqueología, investigación científica, análisis estadísticos, entre otros aportes (Ministerio de Defensa del Perú, 2005, p. 107).

En relación con la Amazonia, la PSDN prescribe el interés del Estado en mantener allí su presencia militar permanente en aras del desarrollo, la soberanía y la protección ambiental mediante el trabajo de la Comandancia General de Operaciones de la Amazonia. Esta política también destaca el papel central que cumple la cooperación con las autoridades de Colombia y de Brasil y el alto interés de Perú en participar del sistema de Protección y Vigilancia de la Amazonia (SIPAM/SIVAM) desarrollado por Brasil, interés que se formalizó en 2003 mediante un memorando de entendimiento y cooperación bilateral. Resulta además esencial identificar al Comando Operacional de la Amazonia (COAM) como la subdivisión encargada de las operaciones militares en ese territorio, creado en el año 2008 mediante la fusión del Comando Operacional Nor-Oriente (CONO) con el Comando Operacional Fluvial Amazónico (COFA). El propio COAM señala que las principales actividades que lleva a cabo en esta zona son las de apoyo social, a través de la embarcación fluvial o Plataforma Itinerante de Acción Social (PIAS) Río Napo (CC. FF. AA. del Perú, s.f.).

La zona amazónica es especialmente extensa en lo que corresponde al Perú y se ubica principalmente dentro de las fronteras políticas del departamento de Loreto, que si bien cuenta con zonas urbanizadas como Iquitos, su capital, posee una vasta superficie periférica, caracterizada por extrema pobreza, condiciones selváticas y de acceso complejo y virtual ausencia del Estado (Merino, 2017). Esos rasgos críticos, sumados a procesos migratorios de peruanos del interior y de colombianos y brasileños desde las fronteras al norte y el oriente, con escaso control por parte de las autoridades, y la presencia de 42 grupos étnicos que de diversas formas se han perjudicado o no han sido incluidos por las actividades económicas legales y han sido amenazados por las actividades de actores ilegales, configuran un escenario complicado para la intervención de las FF. MM. (p. 41).

En particular, en la zona se destacan cinco tipos de amenazas a la seguridad. En primer lugar, se menciona el narcotráfico, anotando que anteriormente Loreto era considerado corredor de tránsito de estupefacientes al conectar las regiones del Alto Huallaga y el Vraem (valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro) en Perú y las ciudades fronterizas de Leticia (Colombia) y Tabatinga (Brasil), pero crecientemente se ha convertido en espacio de cultivo de hoja de coca (Merino, 2017, p. 42). Una dificultad adicional, desde la perspectiva de los militares, es que el proyecto para control y reducción del cultivo de la coca en el Alto Huallaga (CORAH), adelantado entre 2014 y 2015, para su operatividad estaba supeditado a la declaración de estado de

emergencia y posteriormente este fue levantado, lo que pudo haber incidido en el aumento drástico de esos cultivos en los siguientes años (p. 42). La segunda amenaza es la minería ilegal por sus impactos ambientales, la cual ya se había detectado en las cuencas de los ríos Marañón, Napo, Curaray, Nanay, Putumayo y Ucayali, pero se ha ido extendiendo en el trapecio amazónico (p. 43).

La tercera amenaza es la tala ilegal de madera, fenómeno creciente, pero de larga data y que en unos 15 años pudo haber significado la pérdida de 1.415.595 hectáreas de bosques en la Amazonia peruana, según la ONG Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada (citada en Merino, 2017, p. 42). La cuarta es el crimen organizado, evidenciado en diversos grupos que operan entre Iquitos, las periferias amazónicas y las fronteras, con actividades como extorsión, sicariato, trata de personas, delincuencia común, tráfico ilegal de migrantes, tráfico de armas y municiones, lavado de activos, entre otros (p. 44). Finalmente, los militares conciben a los conflictos socioeconómicos que han derivado en expresiones de violencia entre ciudadanos como una amenaza de su interés, dado que varias comunidades nativas suelen levantarse contra las autoridades y las industrias extractivas que allí operan legalmente al negárseles la consulta previa, beneficios económicos más amplios y por causa de los impactos ambientales de ese sector (p. 44).

Seguridad y defensa

La ofensiva militar contra el narcotráfico destaca en este eje con mucha diferencia frente a las operaciones de defensa tradicional y con actividades de incautación de alcaloides y destrucción de laboratorios que parecen incrementarse en los últimos años. En particular, desde 2018, el Ejecutivo, mediante Decreto Supremo N° 075-2018-PCM, declaró en estado de emergencia a la provincia del Putumayo para disponer de la participación de las Fuerzas Armadas en apoyo de la Policía Nacional en la zona fronteriza con Colombia. Aquí se exponen algunas acciones representativas.

A finales de noviembre de 2018, 250 efectivos, entre miembros del COAM y la Dirección Antidrogas de la Policía (DIRANDRO), con el soporte logístico de helicópteros y aviones del Ejército y la Fuerza Aérea, así como de embarcaciones cañoneras de la Marina de Guerra, destruyeron ocho laboratorios de droga y diez campamentos, capturaron a diez personas y destruyeron diversos insumos en el marco de la operación Armagedón II, que se realizó en las inmediaciones de la laguna Pacora, provincia del Putumayo, región Loreto (CC. FF. AA. del Perú, 30 de noviembre de 2018).

A finales de enero de 2019, el COAM y la Policía destruyeron tres laboratorios y cuatro centros de acopio dedicados a elaboración y almacenamiento de droga, durante el operativo Armagedón III realizado en la zona de laguna Pacora, en la cuenca del Alto Putumayo, en la región Loreto. Se utilizaron helicópteros militares, aviones de la Fuerza Aérea, vehículos fluviales de la Marina de Guerra y una cañonera. Sus resultados fueron el decomiso de 50 galones de sulfato de cocaína y la incautación de gran cantidad de insumos químicos, tales como seis cilindros con gasolina, 40 galones de kerosene, 80 kilogramos de cal y más de 60 galones de ácido sulfúrico, entre otros productos (CC. FF. AA. del Perú, 28 de enero de 2019).

Los días 20 y 21 de febrero de 2020, el COAM y la Policía realizaron operativos de interdicción en las inmediaciones de la comunidad de Peruate, distrito de San Pablo, provincia de Mariscal Ramón Castilla, en Loreto. Se detectaron y destruyeron varios centros de acopio de insumos y materiales y un laboratorio ilegal (CC. FF. AA. del Perú, 22 de febrero de 2020). El 27 de febrero de 2020, el COAM, la DIRANDRO (Dirección Antidrogas de la Policía Nacional) y la Fiscalía destruyeron un laboratorio de droga, con insumos químicos y cuatro armas de fuego, en el centro poblado de Santa Elena de Imasa, distrito de San Pablo, provincia de Mariscal Ramón Castilla, en Loreto (CC. FF. AA. del Perú, 28 de febrero de 2020).

Entre los días 3 y 5 de marzo, miembros del COAM, la DIRANDRO y la Fiscalía Especializada destruyeron un laboratorio del narcotráfico en inmediaciones de la quebrada Yacarité, distrito de San Pablo, provincia de Mariscal Ramón Castilla, en Loreto. En el operativo fueron capturados tres peruanos y dos colombianos, se destruyeron más de 34 hectáreas de cultivo de hoja de coca y una pista de aterrizaje, además de equipos e insumos (CC. FF. AA. del Perú, 6 de marzo de 2020).

Del 4 al 6 de marzo de 2020, en el marco de la Operación Júpiter, el COAM encabezó la destrucción de dos laboratorios rústicos clandestinos, insumos, diferentes tipos de materiales para la elaboración de droga y 18 hectáreas de cultivo de hoja de coca, en inmediaciones del río Peneya, poblado Santa Rosa de Escalante, jurisdicción del distrito Teniente Manuel Clavero, provincia del Putumayo, en Loreto (CC. FF. AA. del Perú, 8 de marzo de 2020).

Entre los días 12 y 13 de marzo de 2020, efectivos de las Fuerzas Armadas (COAM) y de la Policía, apoyados por la Fiscalía, llevaron a cabo un operativo contra el narcotráfico en inmediaciones del río Orosa, jurisdicción del distrito Las Amazonas, provincia de Maynas, en Loreto. La operación se hizo a bordo

de un helicóptero, en dos sectores donde se encontraron infraestructuras rústicas de madera, laboratorios clandestinos, insumos químicos y diferentes materiales para la elaboración de drogas. Además de capturar a cuatro personas y destruir equipos e insumos, se decomisaron 13 toneladas de nitrito de hojas de coca (CC. FF. AA. del Perú, 14 de marzo de 2020).

Los días 5 y 8 de mayo de 2020, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, el COAM y la Policía Nacional, dentro del operativo Júpiter III, detectaron y destruyeron seis laboratorios que estaban siendo utilizados para la producción de derivados de la cocaína en la zona de laguna Pacora, distrito Teniente Clavero, provincia del Putumayo, en Loreto. Se detectaron casi 80 hectáreas de hoja de coca y unos 23 metros cúbicos de hoja procesada (CC. FF. AA. del Perú, 9 de mayo de 2020).

Entre el 21 y el 22 de junio de 2020, el COAM y la DIRANDRO intervinieron dos laboratorios y una vivienda rústica empleados para la producción de pasta básica de cocaína, en inmediaciones de las quebradas Shishita y Pavayacu, en el distrito de Pebas, provincia de Mariscal Ramón Castilla, región de Loreto. Entre los insumos que se destruyeron había nueve hectáreas sembradas con coca y 13 toneladas de detritos de hoja de coca (CC. FF. AA. del Perú, 23 de junio de 2020).

El 11 de julio de 2020, el COAM y la DIRANDRO de Iquitos, con la participación de la Fiscalía, realizaron trabajos de interdicción, interviniendo dos viviendas y un laboratorio para el tráfico ilícito de drogas, en inmediaciones de la comunidad Nueva Libertad de Paucarillo y en el centro poblado de Cochiquinas, distrito de Pebas, provincia de Mariscal Ramón Castilla, en la región de Loreto. Se incautaron armas de fuego, la droga fue trasladada a las instalaciones del departamento de investigaciones de la DIRANDRO y todos los equipos e insumos fueron destruidos (CC. FF. AA. del Perú, 12 de julio de 2020).

Entre el 14 y el 15 de julio de 2020, el COAM intervino seis laboratorios de droga en inmediaciones del centro poblado Santa Rosa de Escalante, en la jurisdicción del distrito de Teniente Clavero, provincia del Putumayo, en la región Loreto, con supervisión del Ministerio Público. En la operación se procedió a la destrucción e incineración de los laboratorios clandestinos, de la hoja de coca, de los insumos, de las sustancias químicas y otros materiales (CC. FF. AA. del Perú, 17 de julio de 2020).

Entre agosto 12 y 14 de 2020, personal del COAM y la DIRANDRO de Iquitos realizaron el operativo Anguila I, en el que se detuvieron a 10 personas entre colombianos y peruanos y se incautaron embarcaciones rústicas,

bolsas con alcaloide de cocaína, insumos químicos y material diverso para la elaboración de drogas. El operativo fue realizado en el centro poblado Uranias, distrito de Ramón Castilla, provincia de Mariscal Ramón Castilla, en Loreto, y contó con la participación de la Fiscalía (CC. FF. AA. del Perú, 17 de agosto de 2020).

Desarrollo

Al igual que acontece con las FF. MM. de Colombia, de Brasil y de otros países de Suramérica golpeados por la pandemia del COVID-19, las actividades sanitarias y de asistencia humanitaria por parte de las Fuerzas Armadas peruanas destacan en la Amazonia en 2020. Sin embargo, a diferencia del caso colombiano, en Perú y mucho antes de la pandemia, abundan los roles militares asociados al impulso de proyectos socioeconómicos para integrar a las comunidades.

A inicios de 2015, las FF. AA. en apoyo al Ministerio de Educación, distribuyeron material educativo en colegios de la Amazonia, con la finalidad de que más de 10 mil estudiantes de la región contaran desde el primer día de clases con útiles escolares. Fueron beneficiados alumnos de 290 colegios como parte de la campaña “Buen Inicio del Año Escolar 2015” que promovió el Ministerio de Educación (CC. FF. AA. del Perú, 20 de febrero de 2015). A mediados de junio de 2015, el jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, almirante Jorge Moscoso, y la presidenta ejecutiva de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), Rosa Herrera, firmaron un convenio de cooperación interinstitucional con la finalidad de desarrollar programas y actividades sociales para las poblaciones más vulnerables de la Amazonia. Se buscó ampliar la red de instituciones públicas y privadas a favor de la inclusión social y para la reducción del índice de pobreza dentro de la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad en la Amazonia (CC. FF. AA. del Perú, 17 de junio de 2015).

A inicios de julio de 2015, el jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y el director ejecutivo del Programa Nacional Tambos del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Walter Guillén, firmaron un convenio de cooperación interinstitucional con la finalidad de desarrollar programas y actividades sociales para beneficiar a las poblaciones vulnerables de la Amazonia peruana. Se propuso una agenda común de desarrollo social y económico en el marco de la estrategia de acción social de las FF. AA. (CC. FF. AA. del Perú, 3 de julio de 2015). A mediados de ese mes, el jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y el rector de la Universidad ESAN,

Jorge Talavera, firmaron un convenio de cooperación interinstitucional con la finalidad de desarrollar programas académicos y asesorías para el personal militar involucrado en la implementación de la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad en la Amazonia (CC. FF. AA. del Perú, 15 de julio de 2015).

A finales de agosto de 2015, en el Centro Naval de San Borja, se presentaron avances de la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad, a cargo del jefe de la Cuarta División de Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, contralmirante Francisco Bolaños Chavarri. Se contó con la presencia de representantes de embajadas acreditadas en el país y diversas agencias de cooperación extranjera, así como de funcionarios de gremios empresariales e instituciones públicas y privadas. Se habló del aporte de las embarcaciones o plataformas itinerantes de acción social (PIAS) y del uso intensivo de la tecnología para el beneficio social y médico de los pueblos ubicados en las cuencas del Napo y el Putumayo, en la Amazonia peruana (CC. FF. AA. del Perú, 28 de agosto de 2015).

A mediados de septiembre de 2015, el jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, almirante Jorge Moscoso, y el director ejecutivo del Proyecto Especial Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo, Víctor Soto, firmaron un convenio de cooperación interinstitucional para desarrollar programas y actividades sociales para las poblaciones más vulnerables de la Amazonia peruana. Este instrumento hizo parte de la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad en la Amazonia para integrar a niños y adolescentes a las dinámicas socioeconómicas, utilizando las embarcaciones o plataformas itinerantes de acción social del COAM (CC. FF. AA. del Perú, 18 de septiembre de 2015).

Del 28 de septiembre al 1 de octubre de 2015, en el marco de la celebración del mes de la Fuerza Armada, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, en las instalaciones del COAM en Iquitos, capacitó a 22 periodistas civiles como corresponsales de defensa. Entre otros temas, los comunicadores recibieron formación respecto a la relación de los medios de comunicación y las Fuerzas Armadas, el Sistema de Defensa Nacional, las misiones, organizaciones y capacidades del Comando Operacional Aéreo, el Comando Operacional de Defensa Aérea, el Comando Operacional Marítimo y los comandos operacionales Norte, Centro y Sur, visitaron las instalaciones de las tres fuerzas y se involucraron en los ejercicios físicos y tácticos del COAM (CC. FF. AA. del Perú, 1 de octubre de 2015).

A mediados de marzo de 2016, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y el Centro de Información y Educación para la Prevención del Abuso de Drogas (CEDRO) firmaron un convenio institucional en el marco del

desarrollo de la Estrategia de Seguridad Multidimensional, con el fin de asistir a las comunidades rurales y poblaciones más vulnerables del valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro y de la Amazonia. Si bien podría relacionarse con la ofensiva contra el narcotráfico, este instrumento opera más en el eje de apoyo al desarrollo económico porque busca promover la ejecución conjunta de diversos programas y/o proyectos de desarrollo comunitario, así como la cultura de la legalidad, con el fin de mejorar la calidad de vida de las comunidades y fomentar el cuidado del medio ambiente (CC. FF. AA. del Perú, 11 de marzo de 2016).

A finales de enero de 2017, el jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, almirante José Luis Paredes, se reunió con el director ejecutivo de Soluciones Empresariales contra la Pobreza (SEP), Juan Manuel Arribas Berendsohn. La SEP es una organización civil sin fines de lucro, conformada por directores y exdirectores de la Sociedad Nacional de Industrias, CONFIEP y la Cámara de Comercio de Lima y estuvo apoyando a las FF.AA. en la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad desde el año 2013, con énfasis en el apoyo económico en la Amazonia (CC. FF. AA. del Perú, 30 de enero de 2017). Esto refleja la larga trayectoria de las FF. AA. pero también las redes de trabajo cívico-militar que existen en materia de apoyo social.

En diciembre de 2018, el COAM actuó en el centro poblado de Soplín Vargas, cuenca alta del río Putumayo, en el departamento de Loreto, con el fin de llevar bebidas de chocolate y alimentos a más de 400 niños y sus familias para celebrar la Navidad con las comunidades (CC. FF. AA. del Perú, 18 de diciembre de 2018).

Del 17 al 20 de junio de 2020, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, la Policía, la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de Salud y EsSalud, realizaron jornadas sanitarias en las localidades de San Lorenzo y de Santa María de Cahuapana, que se encuentran en la provincia Datem del Marañón, en región de Loreto. Se hicieron más de cinco mil atenciones en especialidades médicas como medicina general, medicina interna, pediatría, ginecología, obstetricia, urología, otorrinolaringología, traumatología, ecografía, farmacia y laboratorio, además de realizar 1.470 pruebas rápidas de descarte de covid-19 y entregar 1.500 kits de higiene anticovid (CC. FF. AA. del Perú, 20 de junio de 2020).

Conservación ambiental

En abril de 2013, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas del Perú y el Comando Operacional de la Amazonia ya exponían actividades cívicas

y vuelos de apoyo en el Parque Nacional Güeppí en favor de la población que habita dicha reserva, así como labores de control fluvial y lacustre de la Amazonia (CC. FF. AA. del Perú, 23 de abril de 2013). Estas tareas han continuado hasta la fecha, si bien las noticias reflejan más roles en los ejes de seguridad y defensa y de apoyo al desarrollo económico.

El 16 de enero de 2017, el presidente peruano, Pedro Pablo Kuczynski, monitoreó las acciones adoptadas en Santa Eulalia, desde el Centro de Operaciones de Emergencia Nacional (COEN), y al mismo tiempo, su ministro de defensa, Jorge Nieto Montesinos, se reunió con el jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, almirante José Luis Paredes Lora. El objetivo fue revisar el apoyo de las FF. AA. al Instituto Nacional de Defensa Civil, que forma parte del Ministerio de Defensa, por la situación crítica de algunas zonas de la Amazonia ante el incremento de las lluvias y el aumento del nivel de los ríos. Entre otras acciones para enfrentar desastres naturales, 300 miembros del Ejército apoyaron despejando las vías en Santa Eulalia y Chosica y se implementaron 17 puntos de observación (CC. FF. AA. del Perú, 16 de enero de 2017).

En marzo de 2019, en el marco del Plan Integral contra la Minería Ilegal (PIMI) en Madre de Dios, que se lanzó en La Pampa el 19 de febrero, se inició la segunda fase, de consolidación, con la operación Mercurio 2019 en la que se movilizaron 1.200 policías, 300 miembros de las Fuerzas Armadas y 70 fiscales. Se hizo la instalación de la base Alfa, una de las tres bases mixtas temporales de alta movilidad integradas por personal militar y policial para la erradicación de los campamentos mineros ilegales, con énfasis en el área de amortiguamiento de la Reserva Nacional de Tambopata (CC. FF. AA. del Perú, 5 de marzo de 2019).

En noviembre de 2019, las autoridades presentaron un balance de nueve meses de operaciones del PIMI, encabezado por el Comandante General de la Brigada de Protección de la Amazonia del Ejército y representantes de los ministerios de Defensa e Interior. Además de inspeccionar el funcionamiento de las bases mixtas temporales de alta movilidad instaladas en la zona protegida de Puerto Maldonado, Madre de Dios, se reportó la destrucción de más de 300 campamentos mineros y la incautación y/o destrucción de 1.621 motores, 111 balsas dragas, 252 caballetes, 736 balsas, 118 dragas, 1.087 tolvas, 282 vehículos menores, 91 vehículos mayores, 15 embarcaciones fluviales, 23.439 alfombras, 52.753 metros de tubos PVC y 22.942 metros de mangueras, entre otros artefactos (CC. FF. AA. del Perú, 13 de noviembre de 2019). Después de considerar exitosas las fases de intervención y consolidación del PIMI,

las FF. AA. pasaron la responsabilidad a los ministerios del Ambiente y de Agricultura para iniciar la etapa de reforestación.

El día 29 de abril de 2020, patrullas de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional y miembros del Ministerio Público se desplazaron por tierra y aire hacia la localidad de Kotsimba, oriente peruano, donde realizaron trabajos de interdicción en cuatro campamentos clandestinos dedicados a la minería ilegal. Entre los materiales e insumos incautados y destruidos, se hallaron siete retroexcavadoras pesadas (CC. FF. AA. del Perú, 30 de abril de 2020).

El 26 de mayo de 2020, patrullas combinadas de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental, intervinieron y destruyeron 25 campamentos mineros en la zona de La Pampa, provincia de Madre de Dios, cauce del río Malinowski, sector Apaylon. Los insumos y equipos mineros fueron destruidos, se capturaron cinco personas y se liberaron 30 mujeres presuntamente forzadas a trabajar allí (CC. FF. AA. del Perú, 27 de mayo de 2020).

Conclusiones

La Amazonia brasileña es uno de los elementos fundamentales en los programas de seguridad y defensa, desarrollo y conservación ambiental de las Fuerzas Armadas, pues es una región que con el tiempo se ha convertido en una plataforma estratégica para la consolidación del país como potencia regional y ambiental, así como en un eje por el que se trazan y combaten sus distintos desafíos nacionales y transnacionales. Lo anterior se justifica en la evidencia cronológica de las políticas de defensa nacional que hacen énfasis especial en el Amazonas y en los órganos especiales de seguridad que tienen la autonomía de llevar acciones a lo largo de esta zona. Adicionalmente, en que la protección amazónica no se considera como un proyecto de gobierno sino de Estado, en el que las FF. MM. han estado presentes, constantes y vigentes durante los diferentes mandatos presidenciales.

En cuanto al eje correspondiente a desarrollo, prevalecen las actividades de apoyo a la comunidad, como atención hospitalaria, construcción y mejoras en vías de acceso, donde efectivamente se ha podido evidenciar un desarrollo en los territorios brasileños beneficiados por dichas mejoras.

Con relación al eje de conservación, los problemas ambientales se han insertado en la agenda de nuevas amenazas del país debido a la importancia de las riquezas que hacen parte de este territorio. Tal y como se mencionó, Brasil alberga la mayor parte de biodiversidad de la Amazonia en América

del Sur. Para este segmento es importante resaltar los siguientes elementos. En primer lugar, los desafíos y peligros a los que se encuentra expuesto el entorno natural son parte de las líneas estratégicas de defensa, algo que ha dado vía a la participación histórica de las FF. AA. en este ámbito. En segundo, la deforestación, la minería ilegal y la falta de garantías a los líderes ambientales son retos que se han extendido en el tiempo y que más ponen en jaque al gobierno y sus Fuerzas Militares; por esta razón, se ha visto una participación institucional activa para hacerles frente. Por último, desde la llegada de Jair Bolsonaro al poder, la conservación del medio ambiente ha perdido la relevancia que tenía en proyectos de gobierno anteriores. Esto se evidencia en que las FF. MM. actúan de manera fáctica y en situaciones puntuales, mas no han conservado una línea de acción guiada por instrumentos e informes oficiales.

Con respecto al balance de Colombia en los tres ejes, pueden extraerse algunas conclusiones preliminares. En primer lugar, no hay informes oficiales consolidados —públicos— sobre las operaciones militares y su clasificación en el departamento del Amazonas, por lo que resulta arduo realizar un diagnóstico preciso. Como muestra, las memorias del Ministerio de Defensa al Congreso de 2015-2016 y 2018-2019 (MinDefensa, 2016 y 2019) no hacen ninguna alusión al Amazonas, lo que refleja la priorización de la intervención militar en otros departamentos por su papel más central en fenómenos como el narcotráfico y la insurgencia. Las memorias de 2017-2018 hacen dos menciones del Amazonas: una con respecto a los servicios de representación jurídica que presta a los soldados el Fondo de Defensa Técnica y Especializada (FONDETEC) en ese departamento; y otra con respecto al diagnóstico sobre minería ilegal a nivel subnacional desde el Centro Integrado de Información e Inteligencia Minero Ambiental (CI-3MA), donde se señala que Amazonas contaba en 2018 con apenas un municipio detectado en este delito, mientras el departamento más afectado era Cundinamarca con 53 municipios (MinDefensa, 2018, pp. 108 y 133). En otros departamentos amazónicos hubo noticias dispersas para los tres ejes.

En segundo lugar y pese a esta dificultad, se pudieron detectar de forma cualitativa los subtemas más relevantes o recurrentes asociados a los tres ejes planteados con ejemplos seleccionados en varios departamentos amazónicos de Colombia.

En el eje de seguridad y defensa, que se asocia a las tareas históricamente más comunes de las FF. MM. por su naturaleza bélica, queda claro que los gobiernos colombianos continúan empleándolas esencialmente para

fines de control territorial y seguridad interior, con nula o escasa actividad disuasiva frente a otros Estados, y menos aún en la Amazonia nacional. En ese sentido, los temas de lucha contra el narcotráfico (siembra, producción y, sobre todo, transporte aéreo y fluvial), lucha contra la minería ilegal, lucha contra el tráfico de mercancías, armas y explosivos y lucha contra la trata de personas, en ese orden, resultan las actividades militares más recurrentes. Aunque la minería es un delito ambiental, se entiende principalmente como un problema asociado a las finanzas de los grupos armados ilegales, de modo que se ubica más en este eje.

En el eje de desarrollo económico, por la naturaleza selvática, la baja densidad poblacional, la escasa urbanización y las amplias zonas de protección forestal ubicadas en los departamentos amazónicos, se identifican algunas actividades de las FF. MM. participando de la construcción de infraestructuras o dando apoyo a proyectos agrícolas o industriales, si bien son intermitentes. Los vacíos de Estado en materia de vías y servicios públicos tratan de ser compensados por esos nuevos roles en la perspectiva de la doctrina de Acción Integral para la consolidación territorial, y en la que, antes del gobierno Duque y su énfasis en erradicación forzada, las FF. MM. apostaron por apoyar proyectos productivos y de sustitución voluntaria de cultivos ilegales en aras de su contribución a la paz. El programa Fe en Colombia, que lanzó la administración Santos, ha resultado trascendental y transversal para el involucramiento de varias divisiones del Ejército y las otras Fuerzas (Armada, Aérea) y se ha mantenido vigente a pesar de los énfasis de seguridad y defensa del gobierno Duque.

En el eje de conservación ambiental se observa un incremento constante y significativo de acciones militares en los departamentos amazónicos entre los dos gobiernos de Juan Manuel Santos y lo corrido del gobierno de Iván Duque. Aquí los temas más frecuentes de intervención militar tienen que ver, en ese orden, con la ofensiva contra la minería ilegal y la deforestación, la lucha contra el tráfico de especies nativas, la custodia de las zonas de reserva natural y, en menor medida, el trabajo con las comunidades para promover el uso sostenible de los recursos. Aunque estos roles ya aparecían en el gobierno Santos, se han insertado dentro de la política de defensa y seguridad del actual mandatario como actividades de alto valor militar ya que los recursos naturales y la biodiversidad han sido identificados como activos estratégicos de la nación, por lo menos en el discurso oficial. Incluso delitos como la siembra de coca y amapola y la minería ilegal, usualmente asociados al conflicto armado, hoy se entienden

en la Amazonia como delitos directos contra el medioambiente en la doctrina de seguridad.

Finalmente, pueden hacerse dos últimas anotaciones. Primero, de los tres ejes planteados, el de seguridad y defensa sigue primando en las funciones militares amazónicas frente a los otros dos, pero el de conservación podría desplazarlo en el mediano plazo, considerando el aumento de la conciencia gubernamental concerniente al impacto irreversible de esos delitos ambientales y que el Ministerio de Defensa y el Comando General de las FF. MM. vienen incorporando crecientemente a su doctrina y lineamientos estos daños como amenazas de alta peligrosidad a la seguridad humana y a la seguridad nacional. En segundo lugar, esos nuevos roles ambientales parecen emerger como ventanas de oportunidad institucional para las FF. MM. en el sentido de permitirles mejorar su imagen y legitimidad, crear nuevos lazos cívico-militares y ampliar su despliegue en un territorio relativamente de bajo impacto en materia de narcotráfico e insurgencia como lo es el amazónico, lo que lógicamente se traduce en argumentos para solicitar más recursos humanos y financieros dentro de los planes nacionales de desarrollo. Sin embargo, esos argumentos de necesidad del uso militar ambiental, como pasa con otras tareas asumidas por las FF. MM. colombianas en relación con la seguridad pública, no dejan de reñir con el ideal democrático de la necesidad de diferenciar con claridad entre funciones de defensa (militares) y funciones de seguridad interior (policiales y civiles) y con la expectativa de la desmilitarización gradual de los territorios que tienen muchos de los actores, víctimas del conflicto y líderes sociales, en aras de la paz.

Ahora bien, respecto al caso de Perú, similar a lo que aconteció en la revisión del caso colombiano, no pudieron hallarse informes específicos o balances periódicos públicos y oficiales de las acciones militares de las Fuerzas Armadas/Militares peruanas en la Amazonia, lo que refleja también una intervención intermitente ante las debilidades de la presencia del Estado y las características geográficas de alta complejidad. Sin embargo, realizando un conteo y una clasificación de las noticias reportadas por el Comando Conjunto de las FF. AA. en su portal digital en relación con la Amazonia, dentro de los tres ejes propuestos y el período 2013-2020, se pueden notar varias cosas.

Primero, se hallaron unas pocas más actividades militares reportadas noticiosamente en el eje de seguridad y defensa (13), siguieron las de desarrollo económico (12) y posteriormente las de conservación (6), pero cabe aclarar que se excluyeron los reportes de cooperación bilateral y visitas

diplomáticas militares para precisar las acciones peruanas en su territorio. Esto bien podría reflejar una importancia similar de los dos primeros ejes temáticos en la agenda militar y menos evidencia de roles ambientales, pero también pudo ser afectado por la falta de periodicidad y sistematicidad en la creación de los contenidos de esa página oficial. En el eje de seguridad y defensa, la destrucción de laboratorios y hectáreas de cultivos de hoja de coca y la incautación de insumos sobresalen como subtemas en los últimos dos años. En el eje de desarrollo económico, destacan los subtemas de apoyo social mediante misiones militares médicas y alimentarias, y la realización de alianzas militares con instituciones gubernamentales civiles y con organizaciones privadas para reducir la pobreza. En el eje de conservación ambiental no se reportan tantas actividades, pero resalta la ofensiva contra la minería ilegal.

Segundo, las noticias sobre roles militares en seguridad y defensa en la Amazonia parecen desplazar progresivamente a las que tienen que ver con desarrollo económico y conservación ambiental, o por lo menos así fue en los años 2018-2020. Esta concentración podría relacionarse con la percepción militar anteriormente mencionada de que el narcotráfico parece ser la principal amenaza en aumento en el territorio, además de la presumible priorización de este frente por parte de las administraciones de Pedro Pablo Kuczynski (2016-2018) y Martín Vizcarra (2018-2020). Esa priorización no parece ir en detrimento del papel de apoyo al desarrollo nacional, pero sí genera una gran diferencia frente a las actividades militares ambientales, lo cual también podría explicarse porque las disposiciones en Perú parecen preferir que ministerios civiles, como el de Ambiente o el Instituto Nacional de Defensa Civil, encabecen las acciones en este campo.

Tercero, pese a que en los documentos oficiales (Libro Blanco) se enfatiza que las FF. MM. del Perú cumplen labores destacadas en materia de disuasión o defensa clásica, en las noticias para la Amazonia no pudo hallarse evidencia significativa al respecto, salvo la realización de unos pocos ejercicios de interoperabilidad entre las tres FF. AA., como en 2008, cuando se lanzó el COAM, ya sea porque Colombia y Brasil no representan hipótesis de conflicto (despojo de recursos, incursión ilegal, etcétera) para el Perú actualmente, porque los tres países eligen cooperar en las fronteras aunque sea con mucha intermitencia o simplemente porque esas actividades todavía se trazan de forma muy reservada.

Al contrastar con el caso colombiano revisado, parece que los roles militares ambientales son menos enfatizados en Perú, que la ofensiva

militar contra el narcotráfico ha aumentado en la zona a diferencia del departamento colombiano y que las actividades y los programas de apoyo militar al desarrollo económico de las poblaciones resaltan más para Perú. Esto bien podría obedecer a la larga trayectoria de las FF. AA. peruanas en materia de lo que se ha denominado "acción cívica" desde la segunda mitad del siglo XX, para tratar de responder a la emergencia y propagación regional y nacional de movimientos subversivos, tratando de aproximar a las poblaciones, por recomendación de EE. UU. e impulso del Centro de Altos Estudios Militares (CAEM) (De la Torre, 2018, pp. 177-178). Empero, las FF. AA. peruanas fueron apropiándose y reinterpretando su rol en desarrollo nacional con alguna autonomía relativa frente a la doctrina estadounidense, por lo que el bienestar general y la reducción de la dependencia económica frente al exterior se convertirían en elementos de su doctrina de seguridad nacional, lo que se formalizó desde la Constitución de 1979 (p. 178-179).

En Colombia, el cambio de Constitución (de 1886 a 1991) y de roles militares sería mucho más lento, de modo que predomina aún la doctrina antidrogas y antisubversiva. Asimismo, la concepción de las FF. MM. colombianas como instrumento de apoyo al desarrollo económico es un fenómeno más bien incipiente, si bien el programa Fe en Colombia abre la puerta a la creación de sinergias interinstitucionales por vía de la cooperación internacional y de las alianzas tanto públicas como privadas. Del Perú podría aprenderse más sobre el gran valor de las alianzas públicas y público-privadas que integran personal, equipos e infraestructuras militares para insertar económicamente a las poblaciones más apartadas. Sin embargo, este uso en aras de las doctrinas de seguridad multidimensional o integral debería ser excepcional o solamente complementario, considerando dos cuestiones: primero, que un Estado democrático maduro institucionalmente debería privilegiar las políticas, los instrumentos y los enfoques de naturaleza civil en materia de desarrollo humano; y segundo, en aras de la eficiencia económica, la innovación, la libre competencia y la transparencia de la gestión, esas alianzas cívico-militares no deben suplantar las alianzas privadas y público-privadas en el marco de proyectos y regulaciones a los que pueda darse pleno seguimiento y potenciar con estímulos diversos, como los tributarios.

Recomendaciones

- Al Gobierno nacional y al Congreso de la República de Colombia: fortalecer las capacidades institucionales y las funciones de los organismos, agencias y autoridades ambientales de naturaleza civil tanto a

nivel nacional como en la jurisdicción amazónica, para que los roles ambientales de las FF. MM. sean un complemento y no un instrumento exclusivo o exhaustivo de uso en los territorios. Esto podría requerir la creación de una guardia nacional y departamental forestal, bajo autoridad de un ministerio civil, con funciones de tipo policial, comunitario y de guardabosques, a fin de evitar la militarización de las reservas naturales y las comunidades nativas.

- Al Ministerio de Defensa de Colombia: formular y publicar periódicamente informes detallados sobre las actividades de las FF. MM. en el territorio amazónico y formular un documento estratégico donde se señalen las amenazas a la seguridad nacional y ambiental identificadas en la Amazonia, su priorización e impactos, los programas, planes de campaña y operativos militares planificados en relación con ellas y los puntos de articulación interagencial con las instituciones civiles relevantes.
- Al Ministerio de Medio Ambiente y al Gobierno nacional: propender por la actuación conjunta y la cooperación entre las Fuerzas Militares, los órganos del poder público, las instituciones de conservación, la población y los líderes ambientales, como factor fundamental para el cuidado de la región amazónica colombiana. Las FF. MM. no solo deben actuar dentro del marco de las líneas de Estado, sino contar con los actores que pueden intervenir en la protección de la Amazonia.
- Al Gobierno nacional: la conservación ambiental de la Amazonia debe convertirse en un elemento principal de las estrategias de seguridad y defensa nacional. Se deben fortalecer los instrumentos oficiales para convertirlo en un tema transversal en la agenda de los gobiernos y así consolidarlo como política de Estado.
- Al Gobierno nacional: fomentar mecanismos de cooperación en seguridad con los países fronterizos, ya que esto no solo contribuirá a un mejor control de los problemas identificados en la amazonia colombiana, sino que también permitirá un espacio para resaltar la experticia que las FF. MM. colombianas han adquirido a lo largo del conflicto interno y, así mismo, participar y beneficiarse de aspectos de sus países vecinos, como es el caso de la industria de defensa en Brasil y sus sistemas de vigilancia territorial, lo que además posibilitaría reducir la dependencia extrema hacia los EE. UU.

Referencias

Alessi, G. (1 de junio de 2020). Brasil moviliza al Ejército para intentar contener la deforestación en la Amazonia. *El País*. Recuperado de: https://elpais.com/internacional/2020-06-01/brasil-moviliza-al-ejercito-para-intentar-contener-la-deforestacion-en-la-amazonia.html.

Bonilla, J. (31 de diciembre de 2019). El Ejército brasileño recibe nueva embarcación para la Amazonia. Defensa.com. Recuperado de: https://www.defensa.com/brasil/ejercito-brasileno-recibe-nueva-embarcacion-para-amazonia.

Cancillería Colombia. (2018). *Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA)*. Recuperado de: https://www.cancilleria.gov.co/organizacion-del-tratado-cooperacion-amazonica-otca.

Casado, L. y Londoño, E. (29 de julio de 2019). La destrucción amazónica se acelera durante el gobierno de Bolsonaro. *The New York Times*. Recuperado de: https://www.nytimes.com/es/2019/07/29/espanol/america-latina/deforestacion-amazonas-bolsonaro.html.

CC. FF. AA. del Perú. (23 de abril de 2013). *FFAA del Perú y su labor en el parque nacional Güeppí*. Recuperado de: http://www.ccffaa.mil.pe/cu_videos/ffaa-del-peru-y-su-labor-en-el-parque-nacional-gueppi/.

CC. FF. AA. del Perú. (20 de febrero de 2015). *FFAA apoya al ministerio de educación en la distribución de material educativo en zonas de la Amazonía*. Recuperado de: http://www.ccffaa.mil.pe/ffaa-apoya-al-ministerio-de-educacion-en-la-distribucion-de-material-educativo-en-zonas-de-la-amazonia/.

CC. FF. AA. del Perú. (17 de junio de 2015). *CCFFAA y APCI firman convenio en beneficio de las poblaciones vulnerables de la Amazonía*. Recuperado de: http://www.ccffaa.mil.pe/ccffaa-y-apci-firman-convenio-en-beneficio-de-las-poblaciones-vulnerables-de-la-amazonia/.

CC. FF. AA. del Perú. (3 de julio de 2015). *CCFFAA y Programa Nacional de Tambos firman convenio en beneficio de las poblaciones vulnerables de la Amazonía*. Recuperado de: http://www.ccffaa.mil.pe/ccffaa-y-programa-nacional-de-tambos-firman-convenio-en-beneficio-de-las-poblaciones-vulnerables-de-la-amazonia/.

CC. FF. AA. del Perú. (15 de julio de 2015). *Jefe del CCFFAA y el rector de la universidad ESAN suscribieron convenio de cooperación para*

fortalecer la estrategia de acción social con sostenibilidad en la región Amazónica. Recuperado de: http://www.ccffaa.mil.pe/jefe-del-ccffaa-y-el-rector-de-la-universidad-esan-suscribieron-convenio-de-cooperacion-para-fortalecer-la-estrategia-de-accion-social-con-sostenibilidad-en-la-region-amazonica/.

CC. FF. AA. del Perú. (28 de agosto de 2015). *Jefe del CCFFAA y directora ejecutiva de APCI asistieron a la exposición "estrategia de acción social con sostenibilidad"*. Recuperado de: http://www.ccffaa.mil.pe/jefe-del-ccffaa-y-directora-ejecutiva-de-apci-asistieron-a-la-exposicion-estrategia-de-accion-social-con-sostenibilidad/.

CC. FF. AA. del Perú. (18 de septiembre de 2015). *CCFFAA y proyecto especial desarrollo integral de la cuenca del río putumayo firman convenio en beneficio de las poblaciones vulnerables de la Amazonía*. Recuperado de: http://www.ccffaa.mil.pe/ccffaa-y-proyecto-especial-desarrollo-integral-de-la-cuenca-del-rio-putumayo-firman-convenio-en-beneficio-de-las-poblaciones-vulnerables-de-la-amazonia/.

CC. FF. AA. del Perú. (1 de octubre de 2015). *22 periodistas fueron capacitados por el CCFFAA en el curso de corresponsales de defensa, Iquitos 2015*. Recuperado de: http://www.ccffaa.mil.pe/ccffaa-capacito-a-periodistas-en-curso-de-corresponsales-de-defensa-iquitos-2015/.

CC. FF. AA. del Perú. (11 de marzo de 2016). *Jefe del CCFFAA y co-directora de cedro firman importante convenio institucional en beneficio de las comunidades del Vraem y la Amazonía*. Recuperado de: http://www.ccffaa.mil.pe/ccffaa-firma-convenio-institucional-con-cedro-para-colaborar-con-la-poblacion-mas-vulnerable-del-vraem-y-la-amazonia/.

CC. FF. AA. del Perú. (16 de enero de 2017). *Presidente de la república, ministro de defensa y jefe del CCFFAA supervisan las acciones multisectoriales adoptadas frente a la emergencia en santa Eulalia*. Recuperado de: http://www.ccffaa.mil.pe/presidente-de-la-republica-ministro-de-defensa-y-jefe-del-ccffaa-supervisan-las-acciones-multisectoriales-adoptadas-frente-a-la-emergencia-en-santa-eulalia/.

CC. FF. AA. del Perú. (30 de enero de 2017). *Jefe del CCFFAA se reunió con el director ejecutivo de SEP*. Recuperado de: http://www.

ccffaa.mil.pe/jefe-del-ccffaa-se-reunio-con-el-director-ejecutivo-de-sep/.

CC. FF. AA. del Perú. (30 de noviembre de 2018). *Fuerzas del orden destruyen ocho laboratorios de droga durante operativo "Armagedón II" en el Putumayo*. Recuperado de: http://www.ccffaa.mil.pe/fuerzas-del-orden-destruyen-ocho-laboratorios-de-droga-durante-operativo-armagedon-ii-en-el-putumayo/.

CC. FF. AA. del Perú. (18 de diciembre de 2018). *Comando operacional de la Amazonía lleva la navidad a centro poblado de Soplín Vargas en Loreto*. Recuperado de: http://www.ccffaa.mil.pe/comando-operacional-de-la-amazonia-lleva-la-navidad-a-centro-poblado-de-soplin-vargas-en-loreto/.

CC. FF. AA. del Perú. (28 de enero de 2019). *Comando conjunto de las fuerzas armadas y policía nacional destruyen 3 laboratorios de elaboración de droga en operativo "Armagedón III"*. Recuperado de: http://www.ccffaa.mil.pe/comando-conjunto-de-las-fuerzas-armadas-y-policia-nacional-destruyen-3-laboratorios-de-elaboracion-de-droga-en-operativo-armagedon-iii/.

CC. FF. AA. del Perú. (5 de marzo de 2019). *Nota de prensa 018-2019. Fuerzas armadas y policía nacional inician fase de consolidación contra la minería ilegal en Madre de Dios*. Recuperado de: http://www.ccffaa.mil.pe/nota-de-prensa-n-018-2019-ccffaa-fuerzas-armadas-y-policia-nacional-inician-fase-de-consolidacion-contra-la-mineria-ilegal-en-madre-de-dios/.

CC. FF. AA. del Perú. (13 de noviembre de 2019). *Fuerzas armadas y policía nacional destruyeron 1.621 motores, 311 campamentos y 111 balsas dragas en la pampa*. Recuperado de: http://www.ccffaa.mil.pe/ccffaa-cesarastudillo-fuerzas-armadas-y-policia-nacional-destruyeron-1621-motores-311-campamentos-y-111-balsas-dragas-en-la-pampa/.

CC. FF. AA. del Perú. (22 de febrero de 2020). *Nota de prensa 011-2020. Fuerzas del orden obtienen importantes resultados en operativo contra el narcotráfico*. Recuperado de: http://www.ccffaa.mil.pe/nota-de-prensa-n012-2020-ccffaa-fuerzas-del-orden-obtienen-importantes-resultados-en-operativo-contra-el-narcotrafico/.

CC. FF. AA. del Perú. (28 de febrero de 2020). *Fuerzas del orden intervienen laboratorio de droga e incautan sustancias químicas y armas de fuego en Loreto*. Recuperado de: http://www.ccffaa.mil.

pe/fuerzas-del-orden-intervienen-laboratorio-de-droga-e-incautan-sustancias-quimicas-y-armas-de-fuego-en-loreto/.

CC. FF. AA. del Perú. (6 de marzo de 2020). *Fuerzas del orden destruyen laboratorio clandestino de droga y capturan a cinco personas en Loreto*. Recuperado de: http://www.ccffaa.mil.pe/fuerzas-del-orden-destruyen-laboratorio-clandestino-de-droga-y-capturan-a-cinco-personas-en-loreto/.

CC. FF. AA. del Perú. (8 de marzo de 2020). *Fuerzas del orden destruyen laboratorios clandestinos de droga*. Recuperado de: http://www.ccffaa.mil.pe/fuerzas-del-orden-destruyen-laboratorios-clandestinos-de-droga/.

CC. FF. AA. del Perú. (14 de marzo de 2020). *Fuerzas del orden destruyen laboratorios clandestinos de droga e intervienen a cuatro personas*. Recuperado de: http://www.ccffaa.mil.pe/fuerzas-del-orden-destruyen-laboratorios-clandestinos-de-droga-e-intervienen-a-cuatro-personas/.

CC. FF. AA. del Perú. (30 de abril de 2020). *Comunicado conjunto CCFFAA-PNP fuerzas armadas, policía nacional y ministerio público inhabilitan campamentos mineros en comunidad nativa en Madre de Dios*. Recuperado de: http://www.ccffaa.mil.pe/comunicado-conjunto-ccffaa-pnp-fuerzas-armadas-policia-nacional-y-ministerio-publico-inhabilitan-campamentos-mineros-en-comunidad-nativa-en-madre--de-dios/.

CC. FF. AA. del Perú. (9 de mayo de 2020). *NDP 031-2020. Fuerzas armadas y policía nacional hallan seis laboratorios clandestinos en el Putumayo*. Recuperado de: http://www.ccffaa.mil.pe/ndp-031-2020-ccffaa-fuerzas-armadas-y-policia-nacional-hallan-seis-laboratorios-clandestinos-en-el-putumayo/.

CC. FF. AA. del Perú. (27 de mayo de 2020). *Nota de prensa 044-2020. Fuerzas del orden destruyen 25 campamentos de minería ilegal en la pampa, Madre de Dios*. Recuperado de: http://www.ccffaa.mil.pe/nota-de-prensa-no044-2020-ccffaa-fuerzas-del-orden-destruyen-25-campamentos-de-mineria-ilegal-en-la-pampa-madre-de-dios/.

CC. FF. AA. del Perú. (20 de junio de 2020). *Comando Conjunto llevó atenciones médicas y refuerzo contra el covid-19 a localidad de San Lorenzo en Loreto*. Recuperado de: http://www.ccffaa.mil.pe/

comando-conjunto-llevo-atenciones-medicas-y-refuerzo-contra-el-covid-19-a-localidad-de-san-lorenzo-en-loreto/.

CC. FF. AA. del Perú. (23 de junio de 2020). *Fuerzas del orden intervienen laboratorios de droga en la región Loreto*. Recuperado de: http://www.ccffaa.mil.pe/fuerzas-del-orden-intervienen-laboratorios-de-droga-en-la-region-loreto/.

CC. FF. AA. del Perú. (12 de julio de 2020). *Nota de prensa 065-2020. Fuerzas del orden intervienen viviendas y laboratorio clandestinos para el tráfico ilícito de drogas en la región Loreto*. Recuperado de: http://www.ccffaa.mil.pe/nota-de-prensa-n-065-2020-ccffaa-fuerzas-del-orden-intervienen-viviendas-y-laboratorio-clandestinos-para-el-trafico-ilicito-de-drogas-en-la-region-loreto/.

CC. FF. AA. del Perú. (17 de julio de 2020). *Fuerzas del orden intervienen laboratorios de droga en la región Loreto*. Recuperado de: http://www.ccffaa.mil.pe/fuerzas-del-orden-intervienen-laboratorios-de-droga-en-la-region-loreto-2/.

CC. FF. AA. del Perú. (17 de agosto de 2020). *Loreto: fuerzas armadas y policía nacional detienen a peruanos y colombianos con insumos para el tráfico ilícito de drogas*. Recuperado de: http://www.ccffaa.mil.pe/loreto-fuerzas-armadas-y-policia-nacional-detienen-a-peruanos-y-colombianos-con-insumos-para-el-trafico-ilicito-de-drogas/.

CC. FF. AA. del Perú (s.f.). *Comando Operacional de la Amazonía (COAM)*. Recuperado de: http://www.ccffaa.mil.pe/defensa-nacional/comandos-operacionales/comando-operacional-de-la-amazonia-coam/.

Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia. (2 de febrero de 2018). *Primer aniversario del Comando de Apoyo de Acción Integral y Desarrollo*. Recuperado de: https://www.cgfm.mil.co/es/primer-aniversario-del-comando-de-apoyo-de-accion-integral-y-desarrollo.

Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia. (4 de agosto de 2018). *Culminó con éxito la XII Jornada de Apoyo al Desarrollo binacional Colombia-Perú 2018*. Recuperado de: https://www.cgfm.mil.co/es/culmino-con-exito-la-xii-jornada-de-apoyo-al-desarrollo-binacional-colombia-peru-2018.

Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia. (1 de octubre de 2018). *Con el apoyo del Ejército indígenas reconstruyen puente peatonal en Mitú, Vaupés*. Recuperado de: https://www.cgfm.mil.

co/es/con-el-apoyo-del-ejercito-indigenas-reconstruyen-puente-peatonal-en-mitu-vaupes.

Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia. (20 de noviembre de 2018). *Ejército Nacional le sigue apostando al medio ambiente en el Amazonas*. Recuperado de: https://www.cgfm.mil.co/es/ejercito-nacional-le-sigue-apostando-al-medio-ambiente-en-el-amazonas.

Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia. (3 de junio de 2019). *Con operaciones en el Amazonas, la Fuerza Aérea Colombiana salvaguarda los cielos de Colombia*. Recuperado de: https://www.cgfm.mil.co/es/blog/con-operaciones-en-el-amazonas-la-fuerza-aerea-colombiana-salvaguarda-los-cielos-de-colombia.

Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia. (13 de agosto de 2019). *13 personas capturadas en operación conjunta contra la trata de personas en el Amazonas*. Recuperado de: https://www.cgfm.mil.co/es/blog/13-personas-capturadas-en-operacion-conjunta-contra-la-trata-de-personas-en-el-amazonas.

Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia. (17 de febrero de 2020). *Armada de Colombia continúa con la ofensiva contra la minería ilegal en la Amazonía colombiana*. Recuperado de: https://cgfm.mil.co/es/blog/armada-de-colombia-continua-con-la-ofensiva-contra-la-mineria-ilegal-en-la-Amazonía-colombiana.

Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia. (28 de febrero de 2020). *45 mil habitantes de Mocoa se beneficiarán con obras de ingenieros militares*. Recuperado de: https://cgfm.mil.co/es/blog/45-mil-habitantes-de-mocoa-se-beneficiaran-con-obras-de-ingenieros-militares.

Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia. (23 de abril de 2020). *Armada continúa ofensiva contra el narcotráfico en la Amazonía colombiana*. Recuperado de: https://www.cgfm.mil.co/es/blog/armada-continua-ofensiva-contra-narcotrafico-Amazonía-colombiana.

Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia. (30 de abril de 2020). *Armada continúa su ofensiva contra el narcotráfico en el suroriente del país*. Recuperado de: https://www.cgfm.mil.co/es/blog/armada-continua-su-ofensiva-contra-el-narcotrafico-en-el-suroriente-del-pais.

Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia. (14 de mayo de 2020). *Fuerzas Militares aumentan pie de fuerza en zona fronteriza con Brasil*. Recuperado de: https://www.cgfm.mil.co/es/blog/fuerzas-militares-aumenta-pie-de-fuerza-en-zonas-fronterizas-con-brasil.

Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia. (26 de mayo de 2020). *Armada de Colombia lleva ayuda humanitaria a comunidades indígenas del Amazonas*. Recuperado de: https://www.cgfm.mil.co/es/blog/armada-de-colombia-lleva-ayuda-humanitaria-comunidades-indigenas-del-amazonas.

Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia. (16 de junio de 2020). *La Cuarta División del Ejército Nacional reconoce la importancia de preservar la Amazonía colombiana, extensión de tierra rica en especies de flora y fauna que representan el pulmón del mundo.* Recuperado de: https://cgfm.mil.co/es/blog/ejercito-nacional-salvaguarda-la-riqueza-natural-de-la-amazonia-colombiana.

Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia. (24 de agosto de 2020). *Fuerzas Militares y Policía propinan duro golpe contra la minería ilegal en el Amazonas*. Recuperado de: https://www.cgfm.mil.co/es/blog/fuerzas-militares-y-policia-propinan-duro-golpe-contra-la-mineria-ilegal-en-el-amazonas.

Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia. (s.f.). *De la coca al cacao*. Recuperado de: https://www.ejercito.mil.co/index.php?idcategoria=490921.

De la Torre, A. (2018). ¿Nuevos roles de las Fuerzas Armadas en el Perú? En S. Namihas (Ed.), *El nuevo rol de las Fuerzas Armadas en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú* (pp. 171-198). Lima: Red de Política de Seguridad, Fundación Konrad Adenauer en Perú e Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCI).

Delgado, J. (Septiembre de 2001). *Brasil: la emergencia de la región amazónica en la defensa nacional*. Recuperado de: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=36e2aa5d-26c1-b7e8-7320-31917dea06c2&groupId=287914.

DIPOR. (s.f.). *Fe en Colombia*. Recuperado de: https://www.dipor.co/%7CDoctrina%20Publica%7C/Doctrina,%20Formatos%20y%20

Reglamentos%20POR/FORMATOS%20Y%20DOCUMENTOS/FOLLETO%20FE%20EN%20COLOMBIA%20(1).pdf.

Ejército Nacional de Colombia. (2014). *Sexta División neutralizó más de 3500 minas antipersona y 6500 kilos de explosivos en 2014*. Recuperado de: https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=374141.

El Espectador. (19 de octubre de 2019). *Operativo militar contra la deforestación en la Amazonía levanta ampolla*. Recuperado de: https://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/operativo-militar-contra-la-deforestacion-en-la-amazonia-levanta-ampolla/.

El Territorio. (15 de octubre de 2019). *Operación Agata: Ejército de Brasil hace controles en la frontera*. Recuperado de: https://www.elterritorio.com.ar/operacion-agata-ejercito-de-brasil-hace-controles-en-la-frontera-46664-et.

García Pinzón, V. (2018). Dimensiones locales de la seguridad y la cooperación transfronteriza en la frontera amazónica de Brasil, Colombia y Peru. Ópera, 23, 59-80.

Gobierno de Brasil. (2012). *Libro Blanco de Defensa Nacional*. Recuperado de: https://www.resdal.org/caeef-resdal/assets/brasil----libro-blanco-de-defensa--nacional-(2012)..pdf.

Gobierno de Colombia. (2019). *Política de seguridad y defensa para la legalidad, el emprendimiento y la equidad*. Recuperado de: https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica_defensa_deguridad2019.pdf.

Gómez, F., Agudelo, F., Bernal, R., Casallas, N. y Casagrande, F. (2019). Modelo brasileño de seguridad y defensa para la región amazónica. Un referente para Colombia. En *Amazonía. Poder y estrategia* (pp. 157-182). Bogotá: Escuela Superior de Guerra. Recuperado de: https://esdeguelibros.edu.co/index.php/editorial/catalog/download/33/28/527-1?inline=1.

Gosman, E. (23 de agosto de 2019). El Ejército brasileño tomará el control del combate contra el fuego en el Amazonas. *Infobae*. Recuperado de: https://www.infobae.com/america/america-latina/2019/08/23/bolsonaro-considera-enviar-el-ejercito-al-amazonas-para-extinguir-los-incendios/.

Human Rights Watch. (17 de septiembre de 2019). *Brasil: redes delictivas actúan contra defensores de la Amazonía*. Recuperado de: https://

www.hrw.org/es/news/2019/09/17/brasil-redes-delictivas-actuan-contra-defensores-de-la-amazonia.

Linares, M. F. (2017). *La región amazónica en el establecimiento de la estrategia nacional de defensa de Brasil (2003-2015)*. Tesis de grado, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano. Recuperado de: https://expeditiorepositorio.utadeo.edu.co/bitstream/handle/20.500.12010/2772/MONOGRAFIA%20FINAL%20MIGUEL%20LINARES.pdf.

Marandúa Stereo. (27 de noviembre de 2019). *Nueva rueda de negocios y de economía naranja en San José del Guaviare*. Recuperado de: https://marandua.com.co/nueva-rueda-de-negocios-y-de-economia-naranja-en-san-jose-del-guaviare/.

Massetti Pereira, M. (2014). *Las operaciones interagenciales en la amazonia de Brasil*. Argentina: Escuela Superior de Guerra Conjunta de las Fuerzas Armadas. Recuperado de: http://190.12.101.91:80/jspui/handle/1847939/165.

Massetti Pereira, M. (2015). Las fuerzas armadas brasileñas en la Amazonia: defensa, integración y desarrollo. *Visión Conjunta*, 12, 32-35. Recuperado de: http://www.cefadigital.edu.ar/bitstream/1847939/224/1/VC%2012-2015%20MASSETTI%20PEREIRA.pdf.

Merino, M. (2017). La Amazonía del Perú: retos y amenazas. *Revista ESGE*, 1(2), 39-46. Recuperado de: https://drive.google.com/file/d/1CAW_Z5t5zUgihinudYzRQsFMTlnimZ9a/view.

MinAmbiente. (30 de noviembre de 2015). *Colombia, Alemania, Noruega y el Reino Unido anuncian alianza sin precedentes para proteger los bosques de Colombia*. Recuperado de: https://www.minambiente.gov.co/index.php/noticias-minambiente/2147-colombia-alemania-noruega-y-el-reino-unido-anuncian-alianza-sin-precedentes-para-proteger-los-bosques-de-colombia.

MinDefensa. (2016). *Memorias al Congreso 2015-2016*. Recuperado de: https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Documentos_Descargables/espanol/memorias2015-2016.pdf.

MinDefensa. (30 de mayo de 2017). *Ejército Nacional incautó 30 toneladas de madera extraída de forma ilegal en Putumayo*. Recuperado de: https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=414260.

MinDefensa. (2018). *Memorias al Congreso 2017-2018*. Recuperado de: https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/memorias2017-2018.pdf.

MinDefensa. (2019). *Memorias al Congreso 2018-2019*. Recuperado de: https://www.casur.gov.co/documents/20181/6556112/2018-2019+Memorias+al+Congreso/88197791-6d1d-4a84-a2c8-19027671bed2.

Ministerio de Defensa del Perú. (2005). *Libro Blanco de la Defensa Nacional*. Recuperado de: https://www.files.ethz.ch/isn/157095/Peru%202005_spanish.pdf.

Nascimento, L. (10 de julio de 2020). Se amplía la presencia de las Fuerzas Armadas en la Amazonia Legal. *Agencia Brasil*. Recuperado de: https://agenciabrasil.ebc.com.br/es/politica/noticia/2020-07/se-amplia-la-presencia-de-las-fuerzas-armadas-en-la-amazonia-legal.

Pastrana, E. y Vera, D. (2017). Colombia y Brasil: seguridad, fronteras y crimen organizado transnacional. En E. Pastrana, D. Flemes y M. Carpes (Eds.), *Estado y perspectivas de las relaciones colombo-brasileñas* (pp. 29-56). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

Pastrana, E. y Vera, D. (2019). El rol de las Fuerzas Armadas de Colombia contra las nuevas amenazas y su impacto en las relaciones cívico-militares. En E. Pastrana y H. Gehring (Eds.), *Fuerzas Militares de Colombia: nuevos roles y desafíos nacionales e internacionales* (pp. 265-312). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.

Presidencia de la República. (28 de abril de 2019). *Con la puesta en marcha de la Campaña 'Artemisa', buscamos parar la hemorragia deforestadora que se ha visto en los últimos años en el país: presidente Duque*. Recuperado de: https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190428-puesta-marcha-Campana-Artemisa-buscamos-parar-hemorragia-deforestadora-ha-visto-ultimos-anios-pais-Duque.aspx.

Quintero, G. (19 de noviembre de 2016). Fe en Colombia, el programa que prepara el Ejército para el posconflicto. *El País*. Recuperado de: https://www.elpais.com.co/proceso-de-paz/fe-en-colombia-el-programa-que-prepara-el-ejercito-para-el-posconflicto.html.

RCN. (14 de septiembre de 2020). *Así combate los cultivos ilícitos en la Amazonía la Sexta División del Ejército*. Recuperado de: https://

noticias.canalrcn.com/nacional/asi-combate-los-cultivos-ilicitos-en-la-amazonia-la-sexta-division-del-ejercito-362800.

Resep Kuini. (1 de diciembre de 2020). *Más de 12 millones de pesos en mercancía de contrabando en la Amazonía fueron incautados por la Armada de Colombia*. Recuperado de: https://www.resepkuini.com/armada-de-colombia-incauta-mercancia-de-.

Szklarz, E. (16 de marzo de 2020). Fuerzas Armadas de Brasil combaten delitos medioambientales en la Amazonia. *Diálogo, Revista Militar Digital*. Recuperado de: https://dialogo-americas.com/es/articles/fuerzas-armadas-de-brasil-combaten-delitos-medioambientales-en-la-amazonia/.

Vera, D., Prieto, P. y Garzón, D. (2019). La contribución de las Fuerzas Armadas de Colombia a la construcción de Estado y a la consolidación de paz de cara al siglo XXI. En E. Pastrana y H. Gehring (Eds.), *Fuerzas Militares de Colombia: nuevos roles y desafíos nacionales e internacionales* (pp. 143-180). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.

Vitelli, M. (2015). La identidad estratégica de Brasil: política de defensa para un jugador global. *Colombia Internacional*, 85, 141-169. Recuperado de: http://dx.doi.org/10.7440/colombiaint85.2015.05.

WWF. (12 de mayo de 2020). *Brasil avanza hacia deforestación récord en la Amazonia*. Recuperado de: https://www.wwf.org.co/sala_redaccion/noticias/?uNewsID=363492.

Procesos de securitización de la frontera amazónica: dinámicas hacia una protección de la biodiversidad como patrimonio global

Luis Felipe Vega Díaz*

Colombia, Brasil y Perú, en las dos últimas décadas, han descubierto la importancia de la Amazonia. Esto no solo desde la esfera ambiental, que ya significaba mucho desde el Tratado de Cooperación Amazónica de 1978, que se caracterizó por la consolidación del desarrollo integral amazónico y que logró superar el simple espacio de la demarcación territorial fronteriza. Lo anterior, sin duda, trae consigo una profunda preocupación por su rol geoestratégico, evidenciado por las comisiones médicas y científicas que le dieron un nuevo lugar a la Amazonia a partir del Tratado de Copenhague de 1978 (Oliveira, 2018, p. 29).

En este orden de ideas, en la reunión del Consejo de Cooperación Amazónica en Bogotá en 1990 se crearon los foros multilaterales sobre medioambiente, los cuales fueron el primer paso en el desarrollo de convenios bilaterales para la promoción de las zonas fronterizas como áreas comunes; esto, en asuntos tales como trasporte, salud, telecomunicaciones y, fundamentalmente, el manejo integrado de cuencas binacionales de ríos como el San Miguel y Putumayo con el Ecuador, y exclusivamente el Putumayo con Perú (Oliveira, 2018, p. 32).

* Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Leipzig, profesor asociado de la Facultad de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Javeriana, experto en Teoría del Estado y Seguridad y Defensa Nacional. Ha sido asesor del Comandante del Ejército de Colombia, profesor de la Escuela de Inteligencia, director de la Maestría en Estudios Políticos de la Pontificia Universidad Javeriana. Contacto: luisfelipevegadiaz@gmail.com.

Dicho lo anterior, el centro de gravedad se entiende desde la figura de áreas estratégicas, aseveración esta que, para el interés de este capítulo, enmarca una comprensión de conceptos como seguridad y defensa hemisférica. En efecto, ante la emergencia de conceptos como seguridad humana al finalizar la década de los noventa, expuesta por la Organización de Naciones Unidas, y posteriormente, el concepto de seguridad multidimensional de principios de siglo XXI, proveniente de la escuela de Copenhague (Oliveira, 2018, p. 33), no solo el tema sobre la protección del medio ambiente es establecido dentro de las dinámicas de securitización regionales, sino que se determina en planos de comprensión sobre fenómenos políticos fronterizos. Por ello se hace una estructuración de las amenazas para la región amazónica, que luego son simplificadas bajo tres grandes criterios. Primero, la importancia estratégica de la Amazonia no se reduce a un mero problema de agendas locales, sino que advierte una relevancia de alta afectación para el conjunto global. Segundo, la Amazonia abre la preocupación sobre los bienes naturales materiales que va en contravía de la racionalidad extractiva del capitalismo fundado en las lógicas extractivistas de siglo XX, en una relación de costo beneficio respecto a la protección de la vida humana. Finalmente, la riqueza ambiental no subsume las riquezas antropológicas culturales migratorias, lo que supone una comprensión del desarrollo en el que variables culturales, así como el valor de saberes ancestrales, son introducidos para armonizar las finalidades sociales por alcanzar respecto al mejoramiento de las condiciones de la vida humana y su integración con el ecosistema mundo. Esto último supone la concientización de una nueva imagen objeto de la naturaleza, en la que el distanciamiento de ella sirvió frecuentemente para el fortalecimiento de racionalidades instrumentales que ponían en peligro el frágil conjunto de las condiciones que mantienen la vida en el planeta (Lugo, 2002, p. 15).

Acorde a lo anterior, es importante analizar los cambios en temas de seguridad en la región amazónica a partir de las transformaciones propias de las nuevas demarcaciones geopolíticas y geoestratégicas de esta región, indispensable para la supervivencia del planeta. Este propósito supone una lectura de los riesgos emergentes respecto a las afectaciones globales de los daños ambientales al ecosistema amazónico (Denis, octubre de 2008, p. 53).

En este orden de ideas, es indispensable establecer una mediación teórica a partir de lo propuesto por Niklas Luhmann (2006) y por Ulrich Beck (1998) en sus trabajos sobre la producción de riesgos sociales, para posteriormente abordar su traslado a la conceptualización de la seguridad, desde el análisis proveniente de Michael Klare (2003), en su trabajo titulado *Las*

guerras por los recursos, al igual que el clásico, pero no por ello menos importante, libro de Mary Kaldor (2001), *Handbook of Global Security Policy*, y finalmente, el análisis sobre conflictos en el inmediato futuro propuesto por Lawrence Freeman (2019) en su texto *Las guerras futuras*. Una vez adelantada esta construcción teórica, es importante proseguir el análisis con las herramientas interpretativas hacia una lectura de las transformaciones referidas a las políticas extractivista a través de las tendencias sobre desarrollo y medio ambiente que permanentemente han definido las dinámicas socioeconómicas en la Amazonia, para, finalmente, abordar en el marco de la seguridad las amenazas persistentes en la región amazónica, la cooperación en seguridad respecto de las nuevas amenazas y, por último, el manejo que se ha venido otorgando a una agenda de seguridad en la Amazonia.

El concepto de riesgo hacia una visión amplia de la seguridad global

En su trabajo *Sociología del riesgo*, Niklas Luhmann (2006) introduce un concepto de riesgo en el que supera las limitaciones presentadas por la economía, por cuanto, al hacer una revisión cultural e histórica, pone de presente el uso del término al referirse a la protección de lo que es incierto. En efecto, el riesgo introduce, términos del mismo autor, la función del acto de protección como capacidad social para la reducción de la incertidumbre; ahora bien, en la evolución histórica del concepto el mismo Luhmann, observa que la modernidad en su plan de una racionalidad de orden naturalista pone de manifiesto que riesgo adquiere la connotación de una decisión, la cual, en el futuro, será objeto de lamentación por las consecuencias negativas que traerá para el sujeto el conjunto que la ha tomado (p. 37).

En este marco conceptual es el mismo Luhmann quien logra diferenciar entre riesgo y peligro, asumiendo que *riesgo* hace referencia a las condiciones específicas del resultado de la decisión tomada, en tanto que *peligro* se refiere al daño causado por las condiciones externas al sujeto o al conjunto aceptado. Así las cosas, al hacer referencia al riesgo, el autor propone la fijación sobre la indeterminación misma de su condición de futuro por la incapacidad de anticipación a las afectaciones que se causarán (p. 43). Dicho esto, la imagen de afectación futura advierte las condiciones constitutivas de pasado que explican el origen de la decisión del sujeto al conjunto, al igual que la asunción de las condiciones de presente, las cuales son determinaciones del actor racional decisional. El mismo Luhann es quien va a definir el riesgo, no solo como el efecto del acto decisional a futuro, sino, y esto es lo valioso, de

su análisis como un sistema de indeterminaciones, ello debido a la necesidad del cálculo con demasiadas condiciones sistémicas posibles. Por tanto, lo valioso en este proceso de determinación de riesgos en relación al marco de cognitivo decisional es la información, valga decir cantidad y calidad, acceso, diferenciación y especificidad de la misma (p. 46).

Dicho esto, se hace manifiesta la condición sistémica del riesgo en aquello que el autor define como fijación temporal, asumiendo la retención del acontecimiento en procura de darle sentido; es por ello que la fijación temporal no opera desde las formas jurídicas, debido a ser rebasadas por la misma incertidumbre a futuro, lo que demarca que el riesgo es resumido por un acto jurídico que un Estado genera para controlar un factor previsible, pero no controlable a futuro, lo que a todas luces es imposible (Luhmann, 2006, p. 63). En este sentido, tanto el derecho como la economía entran en crisis, lo que lleva al centro de gravedad a la decisión política no solo como el factor originador del riesgo, sino como su mecanismo para ser gestionado. En este mismo sentido, al tomarse las decisiones políticas como actos de una suerte de excepcionalidad, las demandas por los nuevos actores sociales se hacen inevitables, lo que hace para estos grupos inoperantes los canales tradicionales propuestos por los Estados y lleva a estos últimos a tratar de horizontalizar los mecanismos de armonización social a través de la ponderación de las afectaciones de los mismos riesgos (p. 71).

Esta dinámica social establece patrones sistémicos, no solo al sistema político, al orden jurídico y a los sistemas económicos, sino que define una manera misma de comportamiento del sistema social; el cual no puede ser funcional sin la existencia misma de los riesgos. De este modo, los órdenes de seguridad no pueden neutralizarlos, por cuanto estos son propios a la existencia y funcionamiento de dicho orden social, lo que lleva a las políticas de seguridad a la necesidad de gestión de los mismos. Así, lo que se advierte es una gestión de riesgos como herramienta de preservación y construcción de dinámicas para el desarrollo de la sociedad (Acevedo, 2000, p. 153).

Expuesto lo anterior, la pregunta sobre el desarrollo y las incertidumbres lleva a la necesaria reflexión sobre el extractivismo, la pobreza, la depredación del medio ambiente y el inmediato futuro, que pone en juego la vida de las futuras generaciones; así, el concepto de riesgo que había emergido en la sociología de Luhmann (2006) es recuperado por Beck (1998, p. 83), pero con una condición crítica especial: esto es, asumir una lectura de la modernidad y el concepto de progreso como el eje central de la producción de riesgos. En ello se concentra la batería analítica de Beck, en especial, en la correlación

sinónima que se establece entre capitalismo y modernidad con las conceptualizaciones referidas al progreso y el desarrollo.

En efecto, la modernidad plantea una comprensión inagotable de la naturaleza, pero adicionalmente unas condiciones de uniformidad para las sociedades en proyección a un futuro plenamente realizable, una condición de presente, y para otras, en un estadio a devenir con los indicadores propuestos por Barrington Moore[1] al referirse a la urbanización, la educación y el desplazamiento de la mano de obra rural a ocupar puestos de trabajo en las zonas urbanas por tecnificación en la producción de alimentos. Así las cosas, tanto en el presente de las sociedades desarrolladas, la inequidad no pudo superarse por más esfuerzos realizados en los intentos de los Estados de bienestar, al igual que en las sociedades en vías de desarrollo, donde la concentración de riqueza y la depredación del medio ambiente están en directa relación con las formas de violencia social y política.

Dicho lo anterior, no se estableció en la modernidad una crítica a la relativización de la distribución de la riqueza con mayor solidez que la propuesta por Marx; empero, con la aceptación generalizada de las formas de la distribución se asumió una aceptación en la que la asimetría entre desarrollo industrial y pauperización, a todas luces, era más que aceptable; de igual modo, se asumieron los efectos del proceso de desarrollo tecno-industrial como soportables, en tanto que se supuso que las mismas formas técnicas podrían, si bien no neutralizar por completo sus efectos, al menos gestionarlos con unos daños razonablemente aceptables (Beck, 1998, p. 91).

En este sentido, es claro que para Beck (1998) dicho proceso de industrialización ha traído consigo daños irreversibles sobre el medio ambiente; los efectos sobre los ecosistemas, el agua o el aire han desarrollado riesgos sobre la salud que no solo perjudican la producción de alimentos, sino que producen afectaciones directas sobre los seres vivos, además de causar daños irreversibles sobre el planeta, que de suyo puede ser asumidos en cierta manera muy sinónima al concepto de riesgo. Así, en un principio, la distribución de riqueza era heterogénea por las condiciones de una suerte de racionalidad natural incrustada en el concepto de desarrollo, pero, por otra parte, los riesgos producidos por este progreso sí son distribuidos de manera equitativa u homogénea a todos los seres humanos en el planeta (p. 94). Este concepto es algo que puede llamarse “el doble paradigma” propuesto por

[1] Se hace referencia al libro *Los orígenes sociales de la dictadura y de la democracia* (Barcelona, Ediciones Península, 2002).

Beck, el cual supone que los riesgos ponen en peligro la supervivencia misma de los seres humanos.

Empero, la afectación homogénea no supone que un factor determinante permanezca oculto, lo que se considera escondido es el reparto de los riesgos, pues las afectaciones sobre el planeta son homogéneas y el reparto de los riesgos mantiene las condiciones de inequidad propias del desarrollo del capitalismo de siglo XIX. La racionalidad desde las sociedades desarrolladas en el que dicho reparto se asume inequitativo se concibe sin pensar que los daños son evidentes, tanto como para quien los producen por su desarrollo industrial, como para las sociedades en vías de desarrollo. Así, la distribución inequitativa de los riesgos como paradigma oculto y racionalización desde las sociedades desarrolladas es el mayor peligro para la vida en el planeta. Esto es sostener, no que las afectaciones colaterales puedan ser aceptadas, sino algo peor, que los riesgos –las afectaciones– pueden ser distribuidas inequitativamente como la riqueza (Posadas, 2011, p. 39).

Beck (1998), después de presentar con detalle estos dos paradigmas, nos introduce en un problema mayor para entender los serios conflictos que enfrentamos como sociedad, y en especial, hace mención a la producción del conocimiento científico. Al respecto, el sociólogo alemán nacido en Polonia advierte que algunas ciencias naturales utilizan términos provenientes de las ciencias sociales o políticas. Pero al referirse a los problemas centrales sobre el medio ambiente olvidan el origen de dichos conceptos, concentrándose, en un intento de diferenciación con la ciencias sociales, en el uso de conceptos estrictamente químico-biológicos que reducen a los hombres a un simple organismo biologicista y ocultan con ello las implicaciones sociales y políticas existentes en el complejo problema medioambiental. De igual modo, las condiciones sociales y económicas de dichas afectaciones en los entornos sociales son altamente desiguales tanto en lo técnico económico y médico. En este sentido, y para una comprensión más adecuada del fenómeno de análisis propuesto en este capítulo –es decir, en la comprensión que se hace de la seguridad para la Amazonia–, podría utilizarse el mismo argumento introducido por Beck a partir del concepto explicativo para entender la relación existente entre la ciencias sociales y las naturales; en especial, la banalización que genera el uso descontextualizado de términos, que alejan la relevante importancia en términos sociales, económicos y culturales de las afectaciones al medio ambiente. Dicho concepto es denominado por Beck como “heterodeterminación del riesgo” (p. 121).

Con este concepto, Beck rompe con la idea de que los al riesgos se produce en el ámbito científico y allí son socializados por procesos educativos de pedagogía social. Muy por el contrario, el autor aseguran que los el riesgos emergen en la ciencias sociales, puesto que se hacen visibles en el debate público entre diversos autores, quienes hacen que se visibilicen, minimicen o sobredimensionen, o se les atribuyan condiciones multicausales. Este es el principal aporte en el marco de la comprensión de los riesgos propuesta por Beck: los riesgos emergen en el debate público ante la participación de múltiples actores, los cuales cuentan con una comprensión no restrictiva de los análisis provenientes de las ciencias naturales. Así, el concepto de riesgo supone sin duda una ampliación pública de las definiciones de sus causas y de la inclusión de participantes desde las diversidades sociales (p. 127).

Expuesto lo anterior, ¿cómo se traslada el uso del concepto de riesgo a una visión un tanto más amplia del concepto de seguridad?

Esta pregunta es relevante, en especial por cuanto la diversificación de los riesgos debido a las dinámicas de desarrollo de países industrializados y las pretensiones de riqueza por parte de los países en vías de desarrollo, lo cual pone en dos planos tanto la producción científica y los niveles de las mismas ciencias frente a los abismos creados desde los centros de investigación con los debates públicos de carácter global. Así, el primer plano existente está definido por el aumento de los riesgos globales, la distancia entre las ciencias desde los países desarrollados y los debates sobre las afectaciones globales de sus dinámicas de desarrollo en las sociedades más pauperizadas se acrecienta. En un segundo plano, emergen la lógica del control de los recursos naturales como mecanismos de preservación de las sociedades humanas, sin abandonar los discursos en los que dichos mecanismos de preservación siguen referidos a las lógicas provenientes de las narrativas de seguridad nacional de siglo XX (Beck, 1998, p. 136).

Dicho lo anterior, la seguridad nacional reaparece desde una condición de privilegio de las potencias económicas como conciencia para la preservación del planeta, sin alterar los mecanismos propios del capitalismo extractivista de manera radical y, mucho menos, sin efectuar una variación a sus dinámicas de crecimiento y desarrollo en un sentido más armónico para el conjunto. Así las cosas, la protección del medio ambiente de los riesgos de sociedades no concientizadas con su fragilidad, en el plano de mecanismos necesarios para la protección del medio ambiente, fundando en sus criterios políticos desde una posición geopolítica dominante, redefinen el plano mismo de la seguridad referida a la protección del medio ambiente, pero, al mismo

tiempo, al uso de los recursos naturales entre la acción a sus mercados y procesos industriales para el desarrollo (Klare, 2003, p. 101).

A este respecto, en el primer capítulo de su trabajo *Las guerras por los recursos*, titulado "Riqueza, recurso y poder", Klare (2003, p. 31) muestra los cambiantes parámetros de la seguridad mundial. Dicho autor centra su análisis en la política norteamericana y en la extensión de su concepto de seguridad nacional al escenario internacional, por la consecución de bienes y recursos naturales. En efecto, la política de seguridad norteamericana tiene como objeto los medios de control energético que pueden ser extendidos a la producción de otros bienes naturales, como el agua y el aire, lo que explican un interés deliberado en la Amazonia. Así, la seguridad nacional, en el espectro global, supone el triunfo de la economía, como aparece en el informe del Instituto para la Seguridad Nacional de los Estados Unidos; en dicho informe, se plantea el interés de dicho país en extender su esfera de seguridad global, estableciendo una estrecha relación entre el concepto mismo de la seguridad nacional y los recursos necesarios para la subsistencia de la nación, particularmente en la referencia hecha a sus propios connacionales y, por ende, bajo la forma de la seguridad que supone el control de estos recursos bajo la estrategia denominada protección de los abastecimientos, en tanto estos son activos materiales (p. 92). Así, incluyen no solamente a aquellos que se encuentran en el interior de sus fronteras, sino aquellos que, estando en el extranjero y bajo el control de otra unidad estatal soberana, también deban hacer protegidos, incluso de las mismas sociedades que los poseen, bajo el pretexto de que, en la mayoría de los casos, dichas sociedades atraviesan por conflictos sociales y políticos.

Esta dinámica norteamericana es igualmente adoptada por Rusia a través de las políticas de creación de condiciones de seguridad de los intereses nacionales, en la que dichos intereses son extendidos, incluso extraterritorialmente, a través de la expansión de su frontera marítima. De igual modo lo han hecho China y Japón en la tecnificación de la capacidad militar para la protección de los bienes naturales, como una matriz común para la prevención de los riesgos que esas potencias consideran que puedan llegar a afectar la preservación de sus sociedades (Klare, 2003, p. 108).

En este sentido, Klare explica que las dinámicas de seguridad global se encuentran atravesada por las competencia por los recursos. Este punto de inflexión dirige las dinámicas en políticas públicas de seguridad de la primera década de este siglo, lo que a su vez rediseñó las reformas en la organización, el despliegue y el empleo efectivo de fuerzas armadas en el mundo

actual. Si bien los Estados desarrollados aún dependen necesariamente del acceso a los recursos, los mecanismos mismos de consolidación de sus intereses económicos no solo determinan la supervivencia de su eficiencia industrial, sino que, según Klare, ante la desaparición de los conflictos ideológicos, la búsqueda y protección de las materias primas es indispensable por cuanto se establece el nuevo escenario de las guerras. En efecto, la demanda de bienes y recursos ante los crecimientos demográficos aceptan las demandas vitales de la población de sus propios Estados. Esto significa que las dinámicas de crecimiento del capitalismo y el consumo no se constriñen; por el contrario, se expanden, y al hacerlo, los intereses nacionales se recomponen en una figura neorrealista que, en la gran mayoría de los casos, recupera el discurso de los bienes naturales globales y de preservación de los ecosistemas desde las pretensiones de una suerte de nacionalismo en dinámicas, muchos más móviles y variadas, de intereses geopolíticos, al igual que de pretensiones geoestratégicas de los países desarrollados.

Dicho lo anterior, el riesgo con la connotación pragmática de seguridad adquiere la forma de política pública no convencionalmente, sino sobre planos de indeterminación, ello debido a que los indicadores de logro en dichas políticas de seguridad son esquivos; en este sentido, siempre cabe la pregunta respecto a cómo alcanzar los fines del Estado en el marco del discurso de la seguridad. Kaldor (2001, p. 73), sin duda, al igual que Klare (2003), observa que los conflictos no necesariamente están atravesados por los actores estatales y que los intereses económicos se encuentran a la orden del día en el análisis político de la seguridad. En este mismo orden expositivo, el autor supone que el debilitamiento del Estado-nación advierte, desde el discurso nacionalista, una nueva visión de políticas públicas de seguridad referidas a unas variaciones necesarias en sus métodos de financiación, pero también fundamentalmente a la creación de nuevos horizontes globalizados en el marco de sus intereses. La comprensión de que dichos intereses se encuentra atravesada por nuevos actores y nuevas dinámicas nacionales como herramientas globales, las cuales obligan aquí, sin perder el discurso nacionalista, a que los mecanismos de gestión de seguridad, tanto en el local como en lo global, adviertan la descentralización del Estado, que incluye su incapacidad para tratar de establecer un control de sus intereses geopolíticos y territoriales (Hoffman, 2007, p. 81).

Planteado lo anterior, las dinámicas de políticas de seguridad que dinamizan las actualizaciones de los ejércitos, aún los desplazamientos de la fuerza para garantizar la protección o control de recursos que en algunas

pretensiones del discurso nacionalista, pueden evidenciar que la existencia del riesgo no anula la idea de una guerra, sino que transforma las formas de esta, como ya se dijo, con narrativas morales que legitiman las acciones bélicas. En efecto, Lawrence Freedmann (2019) logra dar orientaciones en su trabajo *Las guerras futuras,* en las que estas deberán ser moduladas, y en la mayoría de los eventos su condensación se producirán por intereses estratégicos, para los cuales los conflictos de alta envergadura serían en un contrasentido. En efecto, la guerra tiene futuro, puede surgir allí donde coincidan una disputa de calado y la posibilidad de hacer uso de algún tipo de violencia. Lo anterior no solo supone guerras moduladas entre Estados, sino con actores organizados específicos no estatales o, incluso, con organizaciones privadas con intereses geopolíticos de orden económico (p. 413). En efecto, si bien se habla de terrorismo de bajo costo, este se concentra en zonas urbanas, pero, sin embargo, recursos como el uranio, el control de fuentes de agua o los recursos naturales, así como fenómenos como la minería ilegal o el tráfico de drogas, se pueden expandir en las zonas rurales de frontera.

El contexto territorial Brasil, Colombia y Perú, y la custodia de la Amazonia como patrimonio global

Es indispensable entender que las dinámicas globales para la protección de recursos atraviesan dinámicas de frontera que incluyen recursos públicos importantes durante las últimas décadas, tanto para Brasil, Perú y Colombia. La Amazonia ocupó una parte de la agenda legislativa, como se había dicho en páginas anteriores, y la década de los noventa del siglo XX marcó la consolidación de organismos multilaterales para establecer agenda supranacionales en el marco de la protección ambiental de la región. Un elemento importante fue la creación de ministerios del Medio Ambiente a partir de los lineamientos propuestos por la conferencia de Estocolmo de 1973. Dicho proceso, que tomó dos décadas para la implementación en la región, significó en el caso brasileño la creación del IBAMA; en cuanto al caso peruano, la creación del IRENA en 1997, con relación dependiente del Ministerio de Agricultura; y para el caso colombiano, durante el mismo período, la creación del Ministerio del Medio Ambiente, la CAR y, últimamente, la ANLA (Andrade, 2005, p. 8).

Es indispensable hacer hincapié que la respuesta reactiva y de orden administrativo también establece en la esfera de la defensa acciones reactivas, las cuales pasan de los simples pactos de defensa a verdaderas alianzas. Para poner un ejemplo, se establece el Acuerdo de Cooperación en Defensa

en 2013 entre Brasil y Colombia, al igual que con Perú, y la suscripción del Memorándum para la Vigilancia y Cooperación de la Amazonia en el mismo año; sin olvidar, claro está, que Perú y Colombia establecieron con otros países andinos una política de seguridad externa en la que incluyen la protección de la diversidad amazónica (Bunker, 1985, p. 52).

Hasta aquí es claro que la manera para entender la Amazonia como reto regional se asumió de manera segmentada, por una parte, lo administrativo, desde el ejecutivo de los Estados, y por otro el tema de la defensa, igualmente adscrito al poder ejecutivo, en el que lo medioambiental se presenta como un elemento accesorio a los retos para la seguridad regional. Dicho esto, es comprensible que las acciones reactivas no han logrado consolidar una comprensión multicausal del riesgo ambiental y las afectaciones para la vida de estos Estados de manera un tanto más articulada que una suscripción de compromisos para el combate del crimen o de las organizaciones transfronterizas que operan en la región, enfatizando que el centro de dichos acuerdos se encuentra centrado en temas de asesoría, capacitación, comercio y financiación de material bélico, operaciones de asistencia y transferencia de tecnología, y bases extraterritoriales (Guevara, 2003, p. 28).

Expuesto lo anterior, y ante dicha separación de estrategias o acciones no coordinadas y no por ello disfuncionales, es importante establecer la condición telúrica del riesgo. Esto es, la frontera amazónica como factor común para las comprensiones del riesgo creciente y, por ende, factor importante para una visión más amplia de la seguridad regional. En efecto, el principal factor que debe ser considerado para entender la situación de la frontera de la Amazonia es que las condiciones del ecosistema hacen casi imposible hacer alguna distinción de fronteras, porque las dinámicas naturales no coinciden con los criterios diferenciadores de las formas de organización social y política. No por ello, las determinaciones, implícitas en las formas culturales o explícitas en las determinaciones políticas de la organización social de los Estados que componen la frontera, dejan de ser un tema de importancia en la afectación de la preservación de la biodiversidad, en especial por cuanto la frontera amazónica, sin duda, es un espacio permanente de tensión internacional en el ámbito global, pero a su vez de conflictos étnicos permanentes (Denis, octubre de 2008, p. 39). En este sentido, los procesos permanentes de contacto indiferenciación entre grupos étnicos migrantes y colonos hacen que las fricciones o la respuesta las políticas públicas dificulten controlar los riesgos ambientales provenientes de actores ilegales y de prácticas criminales, que generan incompatibilidad de mecanismos para la implementación

de estrategias tanto ambientales como de seguridad en espacios transfronterizos. Esto, en especial, cuando las dinámicas ambientales y la sociales se presentan disonantes en una complejidad multicausal, y no encuentran condiciones explicativas y de gestión en una directiva unificada de seguridad y protección del medio ambiente.

Aún más, esta situación advierte tal fragilidad en lo anteriormente descrito, que ni siquiera los espacios propios de la soberanía de los Estados para el control de los territorios determinan la posibilidad de acciones coordinadas eficientes. Lo anterior hace que la frontera experimente una condición de zona gris o de indiferenciación, en la que ni las formas de la soberanía tradicional o la capacidad operacional de las fuerzas de seguridad pueden tener claridad para abordar los riesgos ambientales y las fragilidades sociales, por sí solas, a pesar de que se encuentren condensadas allí o articuladas en nuevas estrategias de teatros operacionales conjuntos, e incluso con participación de miembros de fuerzas armadas de otros países; muestra de ello es el caso de la tala indiscriminada de madera (Denis, octubre de 2008).

En efecto, tanto Leticia, Tabatinga e Islandia son las unidades administrativas de los tres países en la relación de la frontera. Estas unidades administrativas ejercen control sobre otras pequeñas comunidades que se encuentran en la selva, con altas deficiencias de comunicaciones para su acceso o para el intercambio de bienes y servicios, de tal modo que la carencia de infraestructura suficiente mantiene una suerte de zona de intercambio ilegal por la dificultad que establecen los límites concretos para el ejercicio de la soberanía de los Estados fronterizos. El mercado de la madera y algunas empresas ubicadas en la zona conforman factores económicos que tienen influencia en los mercados regionales, pero a su vez en mercados internacionales (Martino, 2007, p. 21).

Así entonces, el daño ambiental significativo al medio ambiente es difícil de controlar pues se produce por la actividad criminal, en función de mercados domésticos que pueden traslaparse en los mercados legales de madera promovidos por actores y mercados internacionales globalizados. Lo anterior es una muestra, a manera de descripción, de las complejidades existentes en la correlación del medio ambiente, en tanto su preservación y las dinámicas de seguridad y control del territorio, los flujos sociales y domésticos, y las dinámicas de los mercados internacionales. De esta manera, la necesidad de la reconvención de los riesgos es un punto importante para entender desde esta zona de indiferenciación las dinámicas internacionales de lucha por los recursos y los posibles escenarios de confrontación local, en tanto actores

globalizados se involucran cada vez más en esta dinámica regional (Zárate, 2001, p. 233).

Condiciones geopolíticas de la Amazonia

Aunque en el aparte anterior presentó con detenimiento el contexto de la frontera y se estableció un ejemplo para ilustrar aquello que se ha denominado zona gris, en este capítulo se hace referencia a la condición de riesgo necesario para entender las dinámicas de seguridad y las posibles amenazas a confrontaciones de baja intensidad, no solo por actores ilegales, sino en el marco formal confrontaciones por intereses de países de la región, pero también de otros Estados, por cuanto la dinámica del Amazonia se conforma para un espectro global. Es indispensable desde este contexto desarrollar esta última afirmación, a saber ¿cuáles son las dinámicas geopolíticas a escala global de la Amazonia?, y ¿cómo entender la Amazonia como uno de los centros de gravedad de confrontaciones de baja intensidad a futuro entre Estados?

Para empezar a resolver estos interrogante es indispensable mostrar las condiciones de los recursos naturales que hacen de la biodiversidad de la Amazonia un objetivo geoestratégico para múltiples Estados en el entorno global. En principio se hace notar que el conjunto total de ella es de 7,2 millones de kilómetros cuadrados, con una red hidrográfica de al menos 7.000 ríos, que llegan a ser no menos del 20% de los recursos hídricos del planeta. Es evidente que los recursos hídricos determinan la dinámica de crear una serie de centros de abastecimiento en relación al acceso al agua potable como recurso indispensable para la preservación de la vida humana (Corbucci, 2003, p. 93).

En el marco de cooperación hemisférica, los Estados Unidos de Norteamérica establecieron herramientas estratégicas para el monitoreo de acuíferos como una estrategia para la protección hídrica de los recursos de la Amazonia a partir del encuentro entre actores militares y civiles, reunidas en lo que se llamó AmazonLog 2017. Este proceso no solo permitió la instalación de nuevos ejercicios militares en la Amazonia, sino puestos de avanzada, zonas de control territorial y, a la vez, teatros de experimentación de fuerzas multinacionales dedicadas a la industria bélica. También se experimentaron nuevas armas en la zona y muestra de ello es el intento de acuerdo que envió el presidente Temer al parlamento brasileño en 2017 para establecer, en coordinación con el presidente Trump, el ingreso de tropas norteamericanas en la base militar de Alcántara para el lanzamiento de

satélites y maniobras militares para la protección de la Amazonia (Moura, 2017, p. 34).

AmazonLog 2017 supuso más que unos simples ejercicios militares. Era un proyecto de control territorial estratégico de la zona en tres fases: la primera, de carácter comercial, realizada desde el 28 de agosto al 1.º de septiembre en Manaos, con asistencia de empresas privadas y militares, garantizaba el flujo de capital en relación a temas bélicos o de industria militar; la segunda fase se realizó entre el 26 y el 28 de septiembre con el famoso Simposio de Logística Humanitaria, en el que se desarrollaron herramientas técnicas sobre material de empleo de recursos militares y líneas preparatorias para un ejercicio militar en la triple frontera; y finalmente una tercera fase, que fue la más determinante, desde el 13 de noviembre de 2017, en la que participaron más de 2.000 elementos tácticos del Brasil, Colombia, Perú y países invitados, en especial los Estados Unidos, para tratar de garantizar complementos doctrinales y dinámicas integrales interoperables (Moura, 2017, p. 37).

El objetivo, sin duda, de estas dinámicas fue la realización de protocolos en mejorías para la logística, así como las líneas de acción de manera inicial para el control de la Amazonia occidental. En palabras del general Gaspar de Oliveira: “se pretendió un ajuste en doctrinas de los diferentes ejércitos para garantizar interoperabilidad de los mismos dentro de las dinámicas de acciones conjuntas”. Este desarrollo se manifiesta en el aumento de efectivos en la base de Tabatinga; además, durante ese mismo año, las fuerzas militares de 16 países, entre ellos: Alemania, Canadá, Chile, Reino Unido, Japón e Israel, así como los observadores de la Junta Interamericana de Defensa, lograron una globalización de la frontera. Sin duda, esta actividad se ha convertido en un espacio para la comprensión de una agenda colectiva, que permite no solamente una interacción con las imágenes de las soberanías tradicionales de los territorios o de los Estados que componen la frontera, sino una protección ambiental del territorio que aún no se controla a través de la cooperación militar internacional (Moura, 2017, p. 39). Esta comprensión regional estratégica para la supervivencia global deja de ser un tema administrativo en la agenda de los ejecutivos y los parlamentos de Brasil, Perú y Colombia, y empieza a convertirse en un espacio de control global de recursos ambientales que afectan el conjunto de la vida en el planeta.

Así, más que un ejercicio de logística, se generaron las condiciones para la protección de los recursos hídricos, los cuales no solamente producen energía eléctrica a través de tecnologías inteligentes, sino también se pensaron temas para la infraestructura en términos de ocupación y control del

territorio, comunicaciones, transporte y purificación de agua; en últimas, toda una capacidad logística que se encuentra articulada en una unidad militar funcional para el adiestramiento, apoyo en operaciones de paz y ayudas humanitarias. En especial, se construyó un centro de coordinación logística multinacional para influir en todo el sector norte de Suramérica, en un proyecto denominado Base Logística Multinacional Integrada de Tabatinga.

Finalmente, es importante en este punto anotar que, para dicha base, la inversión llegó a ser de no menos de 15,8 millones de dólares en el río alto Solimoes en territorio brasileño, de forma que se establece el plan táctico operacional de control de la Amazonia como área estratégica geopolítica de las potencias occidentales y fundamentalmente de influencia en Suramérica (Moura, 2017).

Dinámicas de política pública en la triple frontera amazónica: afectaciones multisistémicas

Durante la década de los ochenta del siglo XX se aseguraba que los países en vía de desarrollo que no pudieran pagar sus deudas o sus obligaciones con los Estados ricos o desarrollados, deberían pagarlas con sus recursos naturales, en especial aquellos recursos húmedos. Este episodio no dista mucho de procesos para los procesos de protección de la biodiversidad a través del mecanismo de agendas multilaterales, que ponen en crisis las dinámicas internas a la soberanía se estatales, estableciendo una suerte de pulso entre países desarrollados con capacidades tecnológicas y países territorialmente soberanos sin ellas (Moura, 2017, p. 211). La narrativa del intervencionismo de los países desarrollados corre el riesgo de ideologizar el fenómeno de las dinámicas de las agendas multilaterales, en tanto que la protección de la Amazonia también plantea una discusión sobre el rol y capacidad del nivel de intervención en la gestión y la legislación interna de los Estados amazónicos, respecto a la diversidad de la misma, al igual que también abre el debate sobre la destinación de recursos para la protección y desarrollo desde los presupuestos nacionales (Moura, 2017, p. 214). Así las cosas, las agendas de preservación asumen los bienes ambientales globales como patrimonio de la humanidad, de tal manera que los presupuestos locales tendrían que financiar bienes ambientales globales, de los cuales los Estados no tienen un pleno control, sino que tendrían que reducir su capacidad de injerencia en el marco de una agenda global para la protección de la vida en el planeta. Así, pensar en que la Amazonia corresponde a las dinámicas tradicionales de la soberanía Estatal de mediados de siglo XX se convierte

en un argumento que lentamente empieza a perder fuerza argumentativa, pero no por ello deja de plantear, en términos de la economía política, una pregunta sobre la responsabilidad de los Estados para el control territorial y gestión de la biodiversidad en los países amazónicos que conforman esta triple frontera.

Este tema reaparece en la agenda 2030 de UNDP; en especial, al establecer los compromisos en las alianzas norte-sur como un mecanismo global para abandonar los viejos paradigmas y crear unas líneas de cooperación económica en un enfoque ecosistémico. Este factor es determinante porque los procesos de desarrollo alternativo no suponen necesariamente que los países de la frontera amazónica puedan sostener niveles aceptables de inversión para la promoción social la protección ambiental y, en especial el concepto de desarrollo humano pueda integrar actores, intereses y sistemas ecológicos, a nivel local regional y nacional, como lo que es denominado enfoque ecosistémico apalancado a un modelo financiero sostenible (Sanjuan, 2011, p. 32).

Al establecer estos modelos de desarrollo, las agendas nacionales como las de seguridad, que fueron presentadas en el aparte anterior, también son rebasadas por otros actores no estatales, que no solo determinar la seguridad en la región de la protección de los ecosistemas, sino la emergencia de otros que también imponen agendas y modelos de desarrollo que afectan desde la cooperación internacional las políticas públicas de los países amazónicos y, a la vez, que determinan procesos paralelos en muchos casos a las dinámicas nacionales de estos Estados. Muestra de lo anterior es el programa Municipios Verdes en Brasil, financiado por Natural Conservancy, proyecto que logró determinar la selección de financiación para actores o establecer mecanismos de titulación de tierra. Dicho modelo fue el municipio de Paragonimas, que llegó a convertirse en un modelo de gestión en tanto redujo los niveles de deforestación de 8.000 kilómetros cuadrados en 2004 a menos de 2.000 kilómetros en 2015, lo que lo hizo salir de una lista negra de organizaciones no estatales y lograr garantizar acceso a créditos para dicho municipio, además la apertura de mercados de producción de soja, carne y otros recursos suficientes para la creación de una fábrica de madera. Este modelo de desarrollo se expandió a otros 167 municipios de la región y generó un modelo exitoso desarrollo, que puede ser implementado en otros municipios, independientemente del Estado fronterizo, Colombia o Perú, al que estos municipios pertenezcan (Global Canopi Program, 2013, p. 14).

En el caso peruano, la iniciativa de preservación forestal del bosque creo una alianza de las ONG y empresas privadas, la que ayudó a la mitigación de la deforestación de al menos 340.000 hectáreas de bosque en Alto Mayo. Pero lo interesante es la introducción de una estrategia de la ONG Conservación Internacional, que define dichas alianzas domésticas y la participación de otros actores globales no gubernamentales como la empresa privada, centrando las acciones estratégicas en el fortalecimiento de la sociedad civil y el mejoramiento de la administración local. Este modelo generó un proyecto como el Biocorredor Martín Sagrado y una forma de gestión integral de sostenibilidad económica no solo para dicho municipio, sino para el desarrollo de iguales procesos en otros municipios de la misma región (Global Canopi Program, 2013).

Lo anterior plantea de fondo que las políticas públicas de los Estados de la triple frontera no están determinadas por sus gobiernos, lo que de suyo plantea la necesidad de establecer mecanismos de incentivos y beneficios para la cooperación en términos de aumento de indicadores de gobernabilidad, no solo de los gobiernos locales de la región amazónica, sino de unas instancias de coordinación regional; o por el contrario, lo que muestra es que los modelos de desarrollo independientes del Estado se marcan en una agenda global, que impone condiciones a las dinámicas específicas de estos Estados, subsumidos sus propios intereses soberanos en la región.

Seguridad y desarrollo en un enfoque más amplio: procesos de transformación y agendas para la Amazonia

Como se ha venido exponiendo a lo largo de este documento, la tesis central es la ausencia de coordinación entre las dinámicas de desarrollo y las estrategias de seguridad, especialmente por cuanto ambas se encuentran atravesadas por situaciones globales que han roto las dinámicas tradicionales de la soberanía, de las formas estatales de los países amazónicos, lo que supone un nuevo escenario de gestión en el que los mecanismos de cooperación y coordinación permitan unos procesos más audaces para el desarrollo de dinámicas de protección medioambiental en la región. Es más, la comprensión de riesgos y la generación de diversas amenazas causadas por la fragmentación de intereses, ocasionados en la ausencia de coordinación con los Estados en el marco global y otras organizaciones, tienden a la necesidad de organizar una estrategia, en la que sin dejar de ser global, se logre romper dicha dicotomía, en particular como un mecanismo de modelos

de seguridad multidimensional que permitan establecer los horizontes para estrategias a mediano plazo; esto es, agendas que logren mitigar la afectación de la biodiversidad y riqueza de la Amazonia como patrimonio de la humanidad. El elemento sustancial que se encuentra como mecanismo de enlace entre lo administrativo y la gestión de defensa establece dinámicas para que en la Amazonia se cree un nuevo mecanismo de protección de los recursos hídricos que se encuentran en estrecha relación con la producción de energía, además de garantizar la seguridad alimentaria.

Los pueblos establecidos en la región deben estar en el centro de esa estrategia, para que puedan garantizarse no solamente el enriquecimiento económico, sino también la protección ambiental de sus entornos vitales, junto al reconocimiento de las diversidades culturales como garantías para el desarrollo humano y armónico de estas poblaciones (Schulmeister, 2006, p. 33). Acudiendo a las referencias proporcionada por Luhmann (2006) y Beck (1998), la gestión de los riesgos deben ser de resistencia a las dinámicas de securitización concentradas en la participación horizontal de varios actores desde los liderazgos locales, en procura de mitigar las amenazas crecientes sobre la seguridad hídrica y, por ende, energética para la región, incluyendo un factor determinante que debe ser tomado en cuenta: la Amazonia es cambiante tanto en los flujos migratorios y comportamientos demográficos, como las transformaciones biológicas en los ecosistemas.

Así podría decirse que las agendas, tanto de Naciones Unidas como de la Unión Europea, al igual que las de los Estados de la región, las de organizaciones no gubernamentales y las de empresas privadas, se concentran en tres factores que son determinantes. Por una parte, mecanismos privados de financiación para la protección de recursos hídricos y la innovación en mercados que son las alternativas para el desarrollo empresarial de dinámicas de la gestión de unidades de negocio armónicas con los entornos sociales y ambientales; de igual forma, establecer plataformas para el intercambio de conocimientos, no solo referidos a los medioambientales, sino a los ancestrales culturales, que permitan un mejor aprovechamiento de los recursos naturales en forma sostenible; y finalmente, una coordinación de los mecanismos y procesos de seguridad con las fuerzas militares de las naciones y otras fuerzas multinacionales para el control del delito (Fontaine, 2005, p. 28). Todo ello a partir de procesos de alineación de la planeación de los Estados de la triple frontera, como de otros Estados amazónicos, garantes desde condiciones de soberanía territorial de la protección del bosque amazónico y de sus fuentes hídricas.

Para poder entender estas agendas que procuran minimizar riesgos es indispensable poner sobre la base aquello que está amenazado y que genera todas las agendas globales para la Amazonia. En primer lugar, es crucial entender los recursos de petróleo y gas existentes en ella, los cuales despiertan un interés para su exploración y explotación, y puede decirse que a la fecha existe una producción de no menos de 8.900 millones de dólares en exportaciones de crudo. A manera de ejemplo, el 23% de la producción de crudo de Colombia proviene de la región amazónica. Ahora bien, a la explotación de crudo y gas también es determinante agregar la capacidad hidroeléctrica producida por la Amazonia para América Latina. En efecto, la Amazonia produce energía para los países amazónicos, recursos energéticos que son definitivos para el desarrollo económico de dichas sociedades. Por ejemplo, produce el 35% de la energía de Ecuador, el 35% de la energía de Bolivia y el 22% de la energía de Perú, así como el 11% de la energía de Brasil. De otra parte, están los productos amazónicos que proveen de procesos y herramientas económicas a la región, de forma que establecen condiciones de sostenimiento a la misma, pero que también ponen en riesgo el equilibrio del ecosistema; a manera de ejemplo, el 37% del ganado vacuno de Brasil se encuentra en la Amazonia y la ganadería rompe las condiciones ambientales de los frágiles entornos amazónicos. En este mismo sentido, este 37% de la ganadería es el 85% de la carne que se consume en Brasil. Igual sucede con la pesca, los recursos amazónicos de este rubro en Colombia suponen cerca del 24% del consumo; y de igual modo, el 22% del arroz boliviano es cultivado en la Amazonia (Meggers, 1996, p. 71).

En este orden de ideas, los gobiernos, junto con la cooperación de una diversidad de actores involucrados en las dinámicas productivas de la región, han venido procurando regularizar las actividades económicas, no solo en términos de la protección del medio ambiente de la depredación forestal, sino particularmente en generar las condiciones necesarias para el fortalecimiento de las capacidades institucionales en procura de garantizar el bienestar de las sociedades y los habitantes de la región. Por ello, como se ha explicado en páginas anteriores, la seguridad hídrica no solo advierte la protección de la generación de energía, sino que brinda recursos a la agroempresa, factores determinantes para el desarrollo de los países de la región. En este sentido, hablar de fondos privados para la protección hídrica, en el marco de políticas públicas establecidas con la participación de cooperantes en un fondo para las seguridades de los espacios hídricos y de sus cuencas, no significa la ausencia de la participación de los Estados, sino que

supone el aumento de incentivos públicos para la generación de exenciones tributarias en relación al cumplimiento de leyes ambientales, y la promoción de buenas prácticas en la protección de ecosistemas. De igual modo, significa un mecanismo de contrapartida en recursos de los presupuestos públicos a partir de las donaciones o de la recolección de recursos financieros por parte de actores no gubernamentales y el sector privado, así como el fortalecimiento de la inversión para los proyectos de conservación, los cuales generalmente provienen de recursos ya existentes, lo cual significa que dichos proyectos se deben orientar al fortalecimiento técnico y operativo de mecanismos vigentes, para garantizar el sostenimiento ambiental (Meggers, 1996). Asimismo, los mecanismos de financiación regional e internacional a través de subvenciones o mecanismos de pago por servicios ambientales en el fondo amazónico, que permitan ampliar el monitoreo de deforestación en la cuenca del río Amazonas. Estos mecanismos de financiación deben suponer la promoción de alianzas público-privadas para fortalecer este fondo de recursos en procura de la innovación, y replicar mejores y buenas prácticas.

En lo relacionado con el fortalecimiento de las estrategias para la innovación empresarial, es importante definir que los mecanismos para el desarrollo sostenible son el eje central de cualquier tipo de agenda, una estrategia para la exención tributaria de productos agrícolas derivados de sistemas de producción en ecosistemas funcionales, sumado ello a una creación de fondos de microcréditos, enfocados a fortalecer la protección de comunidades vulneradas a través de empresas sostenibles (Andrade, 2005, p. 24). Finalmente, los expertos aseguran la necesidad de definir zonas de alto riesgo en el rango de un aumento de vulnerabilidades, en relación a la priorización de mecanismos de intervención finalmente en conjunto. Todas estas agendas son proposiciones hechas en el tema de la seguridad de los planes nacionales, lo que supone un gran abanico de posibilidades que permiten reducir los riesgos de generación de conflictos en la región y supone un diálogo racional entre las estrategias desde las cartas de entendimiento mutuo.

Conclusiones y recomendaciones

Como se ha expuesto, la imagen de la Amazonia supone un recurso ambiental y humano que es de carácter determinante para el conjunto de la sociedad humana global, la riqueza hídrica, la producción de energía, además de la de oxígeno y otros recursos mineros y de hidrocarburos junto con las riquezas de carácter biológico. En este orden de ideas, las dinámicas de desarrollo sostenible llevan a compresiones que se tienen de la Amazonia

en términos de nuevas agendas de cooperación para la región, en especial, porque los procesos de las últimas dos décadas del siglo XX establecieron preocupaciones para asumir las dinámicas ambiguas institucionales de los Estados que componen la triple frontera amazónica.

Las tendencias militaristas se han desconectado de las dinámicas administrativas, lo cual ha establecido una condición ambivalente en términos de política pública, de modo que el siglo XX terminó para la Amazonia con una creciente disfuncionalidad institucional que hizo más vulnerable la preservación de la región y la gestión y modulación de los riesgos. De esta manera, las tendencias de militarizar la zona, a través de mecanismos de cooperación, han hecho que se concentren un sinnúmero de recursos para la innovación tecnológica en armamento, así como de capacidad logística y la creación de bases militares, además de la necesaria interoperatividad doctrinal de estos ejércitos, los cuales, sin duda alguna, deben enfrentar fenómenos criminales de depredación ambiental y proteger recursos naturales. Esto, no desde agendas absolutamente únicas y establecidas simplemente desde los marcos de doctrinas militares, sin tener en cuenta visiones más amplias del desarrollo ambiental, económico, cultural y étnicos, y en últimas, un conjunto de la sociedad humana global.

Por lo tanto, la principal recomendación es la ruptura de la dicotomía entre lo administrativo y la militarización nacionalista, lo que ha generado dificultades de formulación de políticas públicas a través de agendas novedosas e incluyentes, las cuales logran integrar metodologías mucho más horizontales en los procesos de protección del marco ambiental, como en el económico y cultural. Sin duda, el horizonte ofrecido para poder construir un ámbito de seguridad armónico en la región amazónica, particularmente en la triple frontera, está reducido en términos generales a establecer una agenda de cooperación amplia para tratar de buscar una salida al doble paradigma propuesto por Beck (1998), un mecanismo alternativo que permita la búsqueda de control de recursos desde agendas de protección ambiental horizontales, al igual que el mejoramiento de la captación de recursos para la innovación de modelos de mercado y economías alternativas. Esto, además de mecanismos de cooperación entre actores públicos y privados en entornos regionales y en entornos globales, que permitan planos de multilateralidad que garanticen la protección, la supervivencia y el desarrollo de la región.

Referencias

Acevedo, A. (2000). Reseña de *Sociología del riesgo* - Niklas Luhman. *Universidad de Colima*, VI(11), 149-156.

Andrade, A. (2005). La ley forestal y su relación con los acuerdos internacionales en Colombia. Foro Nacional Ambiental, *Policy Paper,* n.º 3.

Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo*. Barcelona: Editorial Paidós.

Bunker, S. (1985). *Underdeveloping the Amazon. Extraction, Unequal Exchange and the Failure of the Modern State*. Chicago: University of Illinois Press.

Corbucci, E. (2003). Políticas ambientais e participação no Brasil. *Espacio y Geografía*, 6(2), 59-87.

Denis, J. (octubre de 2008). *El negocio de la selva verde: ¿se puede explotar la selva sin destruirla?* Informe Diplo Amazonia.

Freedman, L. (2019). *Las guerras futuras*. Madrid: Editorial Crítica.

Fontaine, G. (2005). Governance and the role of civil society. The case of oil and gas extraction in the Andean Amazon. En W. Leal Filho (Ed.), *The Handbook of Sustainability Research* (pp. 327-349). Frankfurt: Peter Lang Scientific Publishing.

Global Canopi Program. (2013). *Agenda de seguridad para la Amazonia: hallazgos y recomendaciones*. Londres: Global Canopi.

Guevara, R. (2003). Propuesta para establecer concesiones forestales en Brasil. *Actualidad Forestal Tropical,* 11(3), 17-42.

Hoffmann, F. (2007). *Conflict in the 21st Century. The rise of hybrid wars*. Arlington: Potomac.

Kaldor, M. (2001). *Handbook of Global Security Policy*. Nueva York: Willey.

Klare, M. (2003). *Las guerras por los recursos*. Barcelona: Editorial Urano.

Lugo, J. T. (2002). *Potencialidades de mercados verdes en la región amazónica colombiana*. Mocoa: Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia, Corpoamazonia.

Luhmann, N. (2006). *Sociología del riesgo*. México: Universidad Iberoamericana.

Martino, D. (2007) Reforestación en la Amazonia. Principales factores y perspectivas. *Revista Sur*, 169, 3-22.

Meggers, B. (1996). *Amazonia. Man, and Culture in Counterfeit Paradise*. Washington: Smithsonian Institution Scholarly Press.

Moura, G. (2017). Ejercicio de logística multinacional en la triple frontera Brasil-Perú-Colombia: integración y cooperación en operaciones combinadas interagenciales en la Amazonia. *Revista Esge*, 1, 34-39.

Oliveira, S. (2018). Desarrollo y medio ambiente en la amazonia. *Revista Salud Pública*, 3(1), 24-34

Posadas, R. (2016). Apuntes sobre las reflexiones teóricas de Ulrich Beck. *Estudios Políticos*, 9(37), 33-56.

Sanjuan, P. (2011). Acuerdos de cooperación y bases militares en territorio extranjero: ¿Un acto de agresión? *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, X, 27-64.

Schulmeister, G. (2006). Los estigmas de la triple frontera. *Revista DEF*, 6, 30-34.

Zárate, C. (2001). La formación de una frontera sin límites. Los antecedentes coloniales del Trapecio Amazónico colombiano. En C. Franky y C. Zárate (Eds.), *Imani Mundo. Estudios en la Amazonia Colombia* (pp. 229-259). Bogotá: Unibiblos.

Política externa brasileña hacia América del Sur: la gobernanza regional de la Amazonia en el gobierno Bolsonaro

Regiane Nitsch Bressan*

Introducción

La floresta amazónica consiste en una temática importante a los debates internacionales contemporáneos, sobre todo si se tratan de biodiversidad, desarrollo sostenible y cambio climático. La Amazonia representa 40% del territorio sudamericano, con población de casi 40 millones de personas (Ministerio de las Relaciones Exteriores de Brasil, 2020), es el bosque con la diversidad más grande del mundo porque allí habita el 20% de fauna y flora existentes, también el 20% del agua dulce de mundo está en la cuenca del Amazonas, donde un complejo sistema de acuíferos y aguas subterráneas es alimentado por el ciclo hidrológico amazónico. Estudios muestran que la región es una fuente abundante de riqueza natural al tener las reservas de madera tropical más grandes del mundo, así como grandes existencias de caucho, nueces, pescado y minerales (Ministerio de las Relaciones Exteriores de Brasil [MRE], 2020).

El bosque amazónico es abrigo de 34 millones de habitantes. Allá, viven 420 pueblos indígenas y tribales, hablantes de 86 lenguas y 650 dialectos.

* Profesora de la Escuela Paulista de Política, Economía y Negocios (EPPEN) de la Universidad Federal de São Paulo (UNIFESP), curso de Relaciones Internacionales. Profesora del Programa Interinstitucional de Postgrado en Relaciones Internacionales San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP y PUC-SP). Especialista en Integración Latinoamericana: doctora (2012) y magíster (2008) del Programa de Posgrado en Integración Latinoamericana, de la Universidad de São Paulo. Contacto: regianebressan@gmail.com.

Alrededor de 60 pueblos están en aislamiento total. La riqueza natural de la región es imprescindible para la supervivencia y el desarrollo económico y social de sus pueblos. Además, en la Amazonia se presenta una riqueza cultural única y el conocimiento tradicional de sus pueblos sobre el uso y empleo de los recursos naturales (Ministerio de las Relaciones Exteriores de Brasil, 2020).

No obstante, la riqueza de la Amazonia sufre riesgos eminentes y catastróficos. Los daños ocasionados por la acción humana suelen ser irreversibles para el delicado equilibrio del bosque amazónico que vive de su materia orgánica y detiene ciclos propios de supervivencia. También es importante para la estabilidad climática: la Amazonia influye e impacta en regiones que van más allá de sus fronteras (Ministerio de las Relaciones Exteriores de Brasil, 2020).

Los desafíos del ecosistema amazónico implican la necesidad urgente de conjugar esfuerzos para el desarrollo armónico del bosque. El equilibrio entre desarrollo económico y preservación del medio ambiente es muy importante para la región y configura la necesidad de retomar la discusión de la gobernanza ambiental en la Amazonia.

El actual gobierno brasileño de Jair Bolsonaro (2019-2022), desde su campaña de gobierno, presenta una agenda ambiental de deconstrucción y destrucción, tanto en acciones institucionales como en el discurso, de modo que afecta toda construcción de gobernanza ambiental en la Amazonia. La inacción, la destrucción y la generación de conflicto se han convertido en las principales características planeadas de Bolsonaro para la temática ambiental.

El presente capítulo busca discutir la gobernanza de la Amazonia, de cambios y destrucción, institucionalizada por el gobierno Bolsonaro y evidente en las iniciativas que permean las políticas ambientales brasileñas desde 2019:

1. Alteración de la estructura y cancelación de la autonomía de las instituciones regionales y domésticas para la preservación y el manejo sostenible de la selva amazónica.
2. Militarización de la arena política y del servicio técnico en la Amazonia.
3. Vaciamiento de los comités y órganos de participación de la sociedad civil en la agenda ambiental.
4. Adopción de retórica ideologizada para luchar contra las organizaciones y los líderes internacionales, así como organizaciones no gubernamentales de preservación ambiental.

5. Adopción de una retórica de conflicto, con la que se incita a la población brasileña a repeler leyes ya establecidas para la protección de la selva amazónica y los pueblos indígenas.
6. Adopción de medidas técnicas, institucionales e ilegales a favor de grupos rurales específicos, que realizan la deforestación y los incendios organizados.
7. Escasa asignación de recursos para la preservación del medio ambiente.
8. Abandono de la organización regional para la Amazonia, Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA).

Este capítulo explica y analiza tales medidas de desmantelamiento mediante el análisis de documentos gubernamentales y discursos presidenciales, informes ambientales, artículos específicos y entrevista con el agente del IBAMA que desempeñó cargo en el Ministerio de Medio Ambiente entre 2019 y 2020, durante los dos primeros años de gobierno de Bolsonaro.

El artículo concluye que toda construcción de la gobernanza ambiental para la Amazonia sufre seriamente el riesgo de acabarse en razón de la adopción de medidas en favor de determinados grupos de interés, los cuales miran apenas la explotación de la selva. Pero tales medidas representan una gran trampa incluso para los pequeños grupos que parecen beneficiarse de este gobierno, pues tendrán un impacto drástico en el futuro de la economía brasileña, dependiente de materias primas y *commodities*. Biomas como la selva amazónica son fundamentales para los ciclos de lluvias que garantizan la producción agrícola y la agroindustria. La deforestación, aunque sea parcial, puede llegar al punto de inflexión (*tip point*) y devastar permanentemente la selva amazónica. Los líderes mundiales y de la sociedad civil advierten repetidamente ese estrago sin éxito.

Una nueva agenda brasileña que restaure las instituciones gubernamentales para preservar el medio ambiente y priorice la temática en el presupuesto del gobierno, sumada a una retórica de preservación que incorpore tanto las demandas de la sociedad civil como de las organizaciones internacionales, son fundamentales para la gobernabilidad democrática y el uso sostenible de la selva amazónica.

La gobernanza ambiental

La gobernanza ambiental consiste en procesos e instituciones, a través de actores estatales, no estatales y sociales, que se organizan y se posicionan para la toma de decisiones sobre la agenda ambiental (Moura,

2016; Adams, Borges, Moretto y Futemma, 2020). El carácter complejo y de múltiples dimensiones de los problemas socioambientales plantea desafíos que demandan acciones coordinadas entre las organizaciones, la sociedad y el Estado para avanzar hacia el desarrollo sostenible y socialmente justo.

A partir de la democratización brasileña y la Conferencia Río-92, ha ganado impulso el proceso de creación de estructuras político-institucionales para viabilizar la implementación de políticas ambientales. Por tanto, en los últimos treinta años han surgido varios modelos de gobernanza, sea compartida, participativa o colaborativa, que involucran a varios actores de la sociedad para hacer frente a sistemas socioambientales complejos. A pesar de los desafíos y dificultades, la adopción de políticas ambientales presentó avances notables tanto en la esfera federal como regional (Moura, 2016; Adams, Borges, Moretto y Futemma, 2020), las cuales permitieron la creación de una gobernanza ambiental, a partir de la participación de múltiples actores.

Además, se crearon instituciones distintas y de diferentes niveles de acción para hacer frente a las incertidumbres y complejidades de los problemas socioambientales (Castro y Futemma, 2015). Son instituciones que cuidan desde licencias ambientales, deforestación, recursos pesqueros, recursos hídricos, unidades de conservación, hasta las políticas que involucran la temática del cambio climático.

Los arreglos formales e informales de gobernanza entre Estado y sociedad incorporaron gradualmente múltiples variables, escalas y actores, y aumentaron las posibilidades de que las decisiones condujeran de manera más segura y representativa a la sociedad (Adams, Borges, Moretto y Futemma, 2020) hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 instituida por las Naciones Unidas.

Después del retorno democrático en Brasil, las instituciones en general se construyeron con enfoques participativos y así se consolidó una importante innovación social para el período de redemocratización del país. Se hicieron tanto arreglos formales (consejos, comités) como informales (redes, foros). De manera gradual, se empezó a construir un tejido social en todos los sectores de la sociedad, incluyendo actores locales, en un intento por darles voz y visibilidad (Avritzer y Souza, 2013).

En el nivel regional, la urgencia de la temática amazónica y el aumento de interdependencia en las relaciones internacionales, determinaron la creación de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA).

El bloque es formado por los países que comparten el territorio amazónico: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela (Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, 2020).

La OTCA deriva del Tratado de Cooperación Amazónica (TCA), creado en 1978 por iniciativa brasileña y firmado por ocho países amazónicos que se propusieron promover el desarrollo armónico y el bienestar de sus poblaciones. La interdependencia impuesta por las cuestiones comunes de defensa y desarrollo de la región exigió el fortalecimiento de la cooperación regional como medio para alcanzar objetivos de los países amazónicos.

Radicada en Brasilia, la OTCA es la única organización internacional multilateral con sede en Brasil. Las actividades del órgano estaban pautadas por las directrices de la Nueva Agenda Estratégica de Cooperación Amazónica (2010), considerando prioridades de los países amazónicos, de acuerdo con la nueva realidad política y social de la región. Además, fueron adoptados proyectos relevantes en áreas como medio ambiente, asuntos indígenas, recursos hídricos, ciencia y tecnología. Entre ellos, el Proyecto de Monitoreo de la Cobertura Forestal en la Región Amazónica (2011) en conjunto con el Instituto Nacional de Investigaciones Espaciales (INPE), cuyo objetivo era contribuir al desarrollo regional de la capacidad de monitoreo del bosque amazónico, por medio de la instalación de salas de observación en los países miembros y de capacitación e intercambio de experiencias en sistemas de monitoreo. El proyecto permitió la elaboración pionera de mapas regionales de deforestación de la Amazonia, a través de la recopilación de los datos nacionalmente recogidos (Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, 2020).

Sin embargo, la OTCA experimenta un proceso de retroceso y de estancamiento planteado por Brasil. La agenda de deconstrucción de las políticas ambientales no solo afecta la gestión ambiental actual, sino que impacta los acuerdos de gobernanza ambiental construidos a lo largo de décadas en América del Sur.

A nivel doméstico, el desmantelamiento de las instituciones socioambientales en el gobierno Bolsonaro, con la exclusión de diversos sectores de la sociedad de los procesos de gobernanza ambiental en el país, conforma una gran amenaza a todo el tejido social construido durante treinta años, con gravísimas consecuencias de vulnerabilidad social y destrucción ambiental (Adams, Borges, Moretto y Futemma, 2020).

El debilitamiento de las instancias y los mecanismos de participación social se traduce en el proceso de destrucción en el campo político actual en el país. Además, en el proceso de desmantelamiento de la estructura

participativa, también se intenta devaluar los aportes y dinámicas que involucran la participación, a partir del uso de narrativas que inciden en su significado e importancia para la sociedad, o sea, depreciación de esa dinámica, lo que lleva a un desmantelamiento también de carácter simbólico (Peduzzi, Campos y Verdélio, 11 de abril de 2019; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada [IPEA], 25 de abril de 2020).

El gobierno de Bolsonaro

Las acciones y discursos realizados por el gobierno de Bolsonaro ocasionaran devastación del aparato institucional y de la capacidad de gestión del área ambiental federal, con fuerte repercusión a nivel internacional (Azzi, 20 de julio de 2019). Para mejor comprensión de la dimensión de la política de destrucción del gobierno Bolsonaro, es importante recordar el papel relevante que Brasil ha tenido en el escenario internacional durante las últimas décadas.

Históricamente, la diplomacia ambiental brasileña se ha caracterizado por el ejercicio de una política exterior para las negociaciones multilaterales sobre medio ambiente y clima, basada en tres principios fundamentales:

1. Defensa del derecho al desarrollo;
2. Defensa de la soberanía nacional;
3. Defensa del principio de responsabilidades comunes, aunque diferenciadas entre naciones desarrolladas y en vías de desarrollo (Azzi, 20 de julio de 2019).

Actualmente, los temas de medio ambiente y clima en las relaciones internacionales trascienden el debate sobre la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible, de modo que involucran otros temas claves de la economía política mundial, como energía, agricultura, protección de la inversión, competencia por el conocimiento y tecnología.

Generalmente, Brasil se reserva el derecho soberano a veto sobre asuntos que no están en su agenda en el contexto de diversas negociaciones multilaterales sobre medio ambiente, biodiversidad y clima. A su vez, al firmar y ratificar acuerdos, la implementación brasileña es muy morosa y difícil. La política exterior del país siempre preservó la soberanía nacional por encima de los tratados de regímenes internacionales sobre medio ambiente, biodiversidad y clima (Azzi, 20 de julio de 2019).

Por otro lado, respecto a cambio climático, la política exterior brasileña ha sido protagonista y comprometida con la agenda internacional del tema y las deliberaciones de las agencias multilaterales sobre negociación climática.

Por las condiciones ambientales de Brasil, que abriga diferentes biomas y algunos de ellos son exclusivos, el país es relevante en los debates ambientales y climáticos. Además, Brasil tuvo un papel central en la Conferencia de las Naciones Unidas Eco-92, en Río de Janeiro, la más grande conferencia ambiental de la historia. El país también desarrolló un rol importante en el Protocolo de Kyoto (1997), al presentar propuestas concretas como el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL). Brasil, además, se destacó en las negociaciones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP-15) en Copenhague (2009); organizó la Río +20 (2012) y fue uno de los principales negociadores del Acuerdo de París en 2015 (Azzi, 20 de julio de 2019).

Pero todos los avances brasileños en las últimas décadas hacia la gobernanza ambiental son paulatina y abruptamente amenazados debido a una agenda de destrucción de los importantes marcos institucionales ambientales de Brasil.

La destrucción del gobierno Bolsonaro ocurre en diferentes esferas: cambios en las leyes ambientales actuales; nuevos proyectos de ley en el Congreso nacional; extinción o reducción de inversiones en políticas y programas ambientales; extinción de las arenas democráticas como comisiones y asesoramiento; cambios en los arreglos institucionales de las agencias ambientales; despidos e intercambios de empleados técnicos encargados del liderazgo por indicaciones políticas alineadas con el desmantelamiento; desmonte de las instituciones gubernamentales para el medio ambiente, como el Ministerio del Medio Ambiente; discursos oficiales a favor de ruralistas y mineros ilegales, entre otras (Adams, Borges, Moretto y Futemma, 2020).

Desde su campaña electoral, Jair Bolsonaro expresaba posiciones muy contrarias a los cuidados con el medio ambiente y a los tratados firmados por Brasil en la esfera internacional. Cuando asumió la presidencia de la República, desmanteló la burocracia gubernamental a partir de la Medida Provisional (MP) 870/201948. A partir de este acto, las instituciones brasileñas del medio ambiente perdieron autonomía y se debilitaron en términos estructurales. También sufrieron pérdidas significativas de recursos dentro del presupuesto federal. Para sostener estos cambios, se eligieron líderes en posiciones de confianza que actúen a favor de grupos de interés vinculados al gobierno, concretizando el desmantelamiento de la institucionalidad del medio ambiente y debilitando la gobernanza ambiental en Brasil.

Como primera medida de gobierno, Bolsonaro implantó cambios en varios ministerios y agencias gubernamentales, específicamente en el Ministerio de Medio Ambiente (MMA) y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y

Abastecimiento (MAPA), con los que se debilitó la preservación ambiental al tiempo que se fortalecieron sectores de la agroindustria, y que marcaron un giro radical con relación a la política ambiental desarrollada anteriormente, desde la ECO-92. Un ejemplo de este cambio es que la Agencia del Servicio Forestal salió del MMA para ser reubicada en el MAPA, lo que desencadenó nuevamente la deconstrucción de la agenda de preservación ambiental. De esta forma, intereses divergentes y de grupos rurales comenzaron a ser defendidos y a dominar la arena ambiental.

El MAPA no tiene interés en la preservación ambiental o en promover la demarcación de tierras indígenas, su principal objetivo es aumentar la frontera de la tierra en el sector agrícola. A través de las políticas implementadas por el MAPA, en poco más de veinte meses del gobierno Bolsonaro, fueron liberados 624 nuevos pesticidas, de los cuales 6% son altamente tóxicos y 2% son extremadamente tóxicos (Grigori, 13 de mayo de 2020). Productos tóxicos prohibidos en otros países continúan recibiendo permisos del MAPA para ser usados en la agricultura brasileña.

En términos institucionales, también fueron afectadas las secretarías de Biodiversidad y de Cambio Climático. Estas estructuras fueron apropiadas por otras agencias que defienden intereses específicos y adversos, de modo que la relevancia de los objetivos de ambas instancias ha sido minimizada. En administraciones anteriores, la Secretaría de Biodiversidad fue la más grande en el MMA. Actualmente, no hay más liderazgo, o sea secretario, para realizar sus acciones y esto la ha tornado inactiva. La Secretaría de Cambio Climático fue remplazada por la de Ecoturismo, así se cambió todo su propósito y su importancia se hizo secundaria.

La política de destrucción ocurre en larga escala, desde avances en la frontera agrícola, aumento de la deforestación, respaldo e intensificación de conflictos en el campo y criminalización de los movimientos sociales, hasta políticas para inducir la exploración del presal y grandes proyectos de infraestructura para Amazonia (Adams, Borges, Moretto y Futemma, 2020).

Amazonia: gobernanza desmantelada y preservación amenazada

La agenda de destrucción de Bolsonaro en la Amazonia es bastante extensa y articulada. Las acciones incluyen: revocación del Código Forestal; reversión jurídica de áreas protegidas; propuestas para regresión en licencias y evaluación de impacto ambiental; cambios en el Servicio Forestal Brasileño,

en FUNAI e IBAMA; redesignación de personal técnico competente para cuidados del bosque en razón a la presencia y actuación de personal militar en el área, como sucedió durante la operación de Garantía de Ley y Orden (GLO) (*BBC*, 23 de agosto de 2019). Es una política de desmantelamiento de todo marco de referencia para la selva amazónica (Adams, Borges, Moretto y Futemma, 2020)

La investigación del Instituto Nacional de Investigaciones Espaciales (INPE), realizada por satélite, indica que la deforestación acumulada en la Amazonia entre agosto de 2019 y julio de 2020 creció 35% en relación al período anterior. Frente al promedio de los últimos cuatro años, el incremento fue de 71,80% (Osato, 5 de septiembre de 2020). Así, la región ha experimentado un aumento considerable de incendios y deforestación a partir de 2019.

Entre el período de 2005 a 2012, Brasil tuvo una reducción significativa de la deforestación en la Amazonia, alrededor del 70% (Osato, 5 de septiembre de 2020). Fue una época de éxito y reconocimiento internacional en el control de la deforestación en un bosque tropical. Las presiones internacionales y las estrategias de combate federal que involucraron acciones de mando y control, regularización territorial y promoción de actividades económicas sostenibles, fueron decisivas para la priorización de la selva en la agenda ambiental de Brasil.

A partir de 2004, durante el gobierno Lula, la implementación del Plan de Prevención y Control de la Deforestación en la Amazonia (PPCDAm) redujo sustancialmente las tasas de deforestación. El control se realizó con la ayuda de varios elementos, como el monitoreo satelital del INPE y la inspección por parte del Instituto Brasileño de Medio Ambiente y Recursos Naturales Renovables (IBAMA), además de incentivos a los pequeños productores por tener buenas prácticas, otorgados a través de la Bolsa Verde.

El Programa de Apoyo a la Conservación Ambiental, Bolsa Verde, consistía en una importante iniciativa social de transferencia de ingresos del Gobierno federal. El Programa estaba dirigido a familias en situación de pobreza, inscritas en el Registro Único de Programas Sociales del Gobierno federal y que desarrollasen actividades de conservación ambiental. Las áreas contempladas por el Programa eran bosques nacionales, reservas extractivas federales y reservas federales de desarrollo sostenible; proyectos de asentamiento forestal, desarrollo sustentable o asentamiento agroextractivo, instituidos por el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA); territorios ocupados por ribereños, extractivitas, indígenas,

quilombolas y otras comunidades tradicionales; otras áreas rurales definidas como prioritarias por una ley del poder Ejecutivo (Bolsa Verde, 2020).

Sin embargo, el plan perdió fuerza y el escenario comenzó a cambiar a partir de 2012, con la reforma del Código Forestal Brasileño. Gran parte de lo que antes se consideraba deforestación ilegal se ha legalizado. Desde 2013, la deforestación empezó aumentar y la tendencia sigue, en gran parte, por la postura del gobierno y del MMA en relación a cuestiones ambientales.

La conducción del ministro del Medio Ambiente, Ricardo Salles, también es desastrosa para las políticas de preservación ambiental. Salles desprecia las leyes e instituciones de preservación ambiental, así que expidió documentos normativos para cambiar todo el marco regulatorio ambiental del Gobierno federal. Fueron más de cuatro mil actos de gobierno entre decretos, ordenanzas, resoluciones, desde 2019. Entre los 32 decretos, algunos implicarán cambios drásticos en los consejos ambientales y en la participación de la sociedad civil en la gobernanza de la Amazonia (Lo Prete, 8 de junio de 2020).

Como ejemplo, uno de los momentos cuando el proyecto ambiental del gobierno de Bolsonaro se hizo más claro fue durante la reunión ministerial del 22 de abril de 2020, muy discutida por su contenido catastrófico. En esa ocasión, el ministro Ricardo Salles defendió el uso de la pandemia COVID-19 como oportunidad para "pasar el ganado" y hacer cambios infralegales en la legislación ambiental brasileña. De esa forma, los acaparadores de tierras ilegales, los madereros y los mineros comenzaron a sentirse seguros para actuar puesto que hay un discurso a nivel federal y estatal que fomenta la impunidad (Lo Prete, 8 de junio de 2020).

Por lo tanto, uno de los hechos destacables resultantes de este proceso destructor ambiental de Bolsonaro fue la extinción, por parte del Gobierno federal, de una cantidad significativa de consejos mediante el Decreto Nro. 9.759 de abril de 2019. Además de las extinciones de consejos, otra medida adoptada que llevó a un vaciamiento de la participación popular es el retiro de las organizaciones ambientalistas y de los representantes de pueblos indígenas y movimientos sociales, de la composición de los consejos que quedaban; esto debilitó deliberadamente la gobernanza ambiental para la Amazonia. Un ejemplo es el Consejo Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), órgano colegiado que existe desde 1981 con pocos cambios, al cual se le redujo su membresía de 96 a 23 miembros plenos en mayo de 2019 (Decreto Nro. 9.806 de 2019), privilegiando al sector privado que tiene asientos permanentes (Azzi, 20 de julio de 2019).

Otro cambio muy evidente del objetivo de extinguir la participación social fue hecho en la composición del Comité de Orientación del Fondo Amazonia (COFA). El cambio incidió en la composición del directorio de 24 miembros que orientan el uso de los recursos financieros del Fondo Amazonia. El sistema COFA era tripartito y contaba con la participación de los gobiernos federal y estatal y de la sociedad civil organizada. El ministro Salles excluyó deliberadamente a la sociedad civil de ese sistema y así inactivó el COFA. Actualmente, el militar y vicepresidente Hamilton Mourão tiene la intención de recrear el COFA, que es fundamental para recuperar las contribuciones al Fondo Amazonia. Por su parte, Salles intenta cambiar toda la estructura del Fondo para aumentar la participación del Gobierno federal y pagar una compensación a los invasores, acaparadores de tierras y mineros incluidos en las reservas ambientales e indígenas, lo que es ilegal dentro de las reglas de ese fondo.

El Fondo Amazonia obtenía el 99% de su presupuesto de donaciones realizadas por los gobiernos de Alemania y Noruega desde 2008. El objetivo del Fondo, gestionado por el BNDES (Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social), es apoyar proyectos, actividades socioeconómicas, académicas y científicas, destinados a reducir la deforestación y las emisiones de gases de efecto invernadero. En 2019, los embajadores de Alemania y Noruega expresaron su descontento con los cambios propuestos en el COFA y anunciaron que sus países revocarían las donaciones al Fondo. El ministro de Clima y Medio Ambiente de Noruega, Ola Elvestuen, afirmó que el gobierno brasileño "ya no quiere detener" la deforestación, pues en algunos pocos meses de 2019 las tasas de devastación en la Amazonia se multiplicaron en relación al año anterior. Noruega era responsable por el 94% del monto del Fondo Amazonia. El volumen de transferencias quedó condicionado a la tasa de deforestación: cuanto mayor es el avance, menores son los fondos obtenidos. En aquel momento, el gobierno brasileño respondió diciendo que "no necesitaba el dinero del país europeo" (Azzi, 20 de julio de 2019).

Cuando fue preguntado específicamente sobre el corte en la inversión alemana, Bolsonaro dijo que Alemania estaba tratando de "comprar" el Amazonas: "¿invertir? Ella no va a comprar el Amazonas. Dejará de comprar la cuota en Amazon. Puede hacer un buen uso de ese dinero. Brasil no necesita esto" (Gomes y Mazui, 28 de mayo de 2020).

La respuesta reactiva al sistema internacional, caracterizada por rechazo y desdén, avala los conflictos de interés internos, al tiempo que reaviva fuerzas más conservadoras y contrarias a la gobernanza ambiental de participación

social y a la cooperación internacional construida durante décadas. Esta es una estrategia cada vez más común y se adopta con frecuencia en los discursos de Bolsonaro. Retóricas ideologizadas, polémicas y controvertidas convergen con las nuevas prerrogativas de los ministros Ernesto Araújo (MRE) y Ricardo Salles (MMA) y del vicepresidente y militar Hamilton Mourão. La opción por acción y dominación militar en la Amazonia es también el resultado del conflicto encendido por tal retórica, combinado con el fortalecimiento de ciertos grupos de interés conservadores que sustentan esa elección.

La Amazonia en 2020: entre quemas, mineros y amenaza a los indígenas

En los dos primeros años del gobierno de Bolsonaro, los fondos para los miembros de la brigada de bomberos fueron reducidos en 58%, a pesar de la alta cantidad de incendios en la Amazonia (Basso, 12 de septiembre de 2020). El presupuesto para contratar personal de prevención y control de incendios forestales en áreas federales sufrió una fuerte reducción entre 2019 y 2020, aunque los incendios en la Amazonia aumentaron 30% en 2019. El Gobierno también ha disminuido drásticamente los fondos para contratar profesionales del ramo. El gasto esperado en la contratación de personal de extinción de incendios por un período fijo, sumado a las tarifas diarias de civiles que actúan como brigadistas, cayó de cinco millones de dólares en 2019 a dos millones de dólares en 2020 (58%) (Portal de Transparencia, 2020). El año 2020 fue el segundo consecutivo de reducción del presupuesto total para la prevención y el control de incendios forestales en áreas federales. El presupuesto inicialmente previsto para el área en 2018 fue de 11 millones de dólares, reducido en 2019 a nueve millones de dólares y a siete millones de dólares en 2020.

En la selva amazónica, se registraron 29.307 incendios en agosto de 2020, los cuales destruyeron un área más grande que la de Eslovenia. La cifra fue igual a la registrada en el mismo período de 2019, que, según el INPE, fue el peor mes de agosto para la Amazonia desde 2010 e interrumpió una tendencia a la baja observada en años anteriores (Basso, 12 de septiembre de 2020). En junio de 2020, el Instituto de Investigaciones Ambientales de la Amazonia (IPAM) advirtió que la deforestación observada en el último año y medio en la Amazonia podría ser el presagio de una catástrofe en la región. El *modus operandi* de la deforestación es la tala masiva de árboles, con tractores que arrastran grandes masas y derriban todo por el camino, para que en el próximo período seco, se queme la vegetación a fin de limpiar el

terreno. En una nota técnica publicada, IPAM señaló que, entre enero de 2019 y abril de 2020, se derribó un área de 4.509 km^2 de selva amazónica. "Si se quema el 100%, se puede instalar una calamidad de salud sin precedentes en la región al sumar los efectos del COVID-19", pronosticó IPAM y señaló que el mes de agosto es cuando gran parte de la quema se produce en la Amazonia (Basso, 12 de septiembre de 2020).

Intentando dar una respuesta a la situación de quemas recurrentes, fue publicado un video en las redes sociales por el general y vicepresidente de la República, Hamilton Mourão y por el ministro de Medio Ambiente, Ricardo Salles, negando que la selva amazónica se estuviera quemando. El video falso presentaba imágenes pertenecientes a Greenpeace Brasil, las cuales fueron grabadas en 2015 (Paulo, 15 de septiembre de 2020). Según la ONG, los extractos fueron utilizados sin permiso por parte del Gobierno brasileño para producir *fake news*, algo recurrente de Bolsonaro desde la campaña presidencial. La información emitida por el ala militar niega la evidencia científica del aumento de las quemas en la Amazonia, actuando de manera reactiva e ideológica (Basso, 12 de septiembre de 2020).

Las quemas no representan la única amenaza a la Amazonia. Según los satélites de INPE, el 72% de toda la minería realizada en la región, entre enero y abril de 2020, ocurrió dentro de áreas protegidas. El área de deforestación por minería aumentó 16% en las tierras indígenas durante 2020. En relación a las unidades de conservación, la explotación de mineros representa incremento del 80,62%. La actividad minera se desarrolla de manera muy intensa en el noreste de la Tierra Indígena Munduruku (TI), en Pará, debido a la reciente apertura de una mina dentro de los límites de la Tierra indígena Sai Grey. En dos territorios tradicionales del pueblo munduruku, ubicados en la región de Jacareacanga (PA), se registraron tractores, excavadoras hidráulicas, además de vías de acceso recientemente abiertas. Juntos, TI Munduruku y Sai Gray representan el 60% de las advertencias de deforestación por minería en tierras indígenas de la Amazonia, identificadas por el INPE. El monitoreo aéreo también registró la exploración de la minería de oro en dos unidades de conservación ubicadas en el estado de Pará: el Bosque Nacional (Flona) de Altamira y el Parque Nacional (Parna) de Jamanxim, siendo esa una Unidad de Conservación de Protección Integral, donde la exploración minera está prohibida por ley bajo cualquier circunstancia.

A pesar de todas las denuncias, claramente el Gobierno endosa la práctica ilegal. En agosto de 2020, un avión de la Fuerza Aérea Brasileña (FAB) llevó a mineros ilegales de oro de Pará, a una reunión en el Ministerio

de Medio Ambiente. Primero, el ministro del MMA, Ricardo Salles, estuvo en la región con el grupo defensor de la minería en tierras indígenas, antes del operativo de IBAMA contra la minería ilegal en la Tierra Indígena Munduruku. Los inspectores de IBAMA interceptaron al equipo de los mineros, quienes reaccionaron y amenazaron derribar el helicóptero. Posteriormente, Salles recibió, para una reunión no oficial, a un grupo de mineros que practican y defienden la explotación ilegal de minerales en el interior de Munduruku (Prazeres, 3 de septiembre de 2020). Ese encuentro es objeto de investigación por parte del Ministerio Público Federal por connotar falta de transparencia e irregularidad en la agenda ministerial. Al tratarse de una reunión 'clandestina', que no estaba programada, ni fuera documentada, la acción se consideró inconstitucional. Como resultado de la reunión, las acciones del IBAMA en la región fueron canceladas, lo que impidió que la inspección continuara en la zona y que se tomaran nuevas actuaciones posteriormente. Además, se filtró información del operativo Pajé Brabo II, realizado por IBAMA en el occidente de Pará, contra la minería ilegal (Prazeres, 3 de septiembre de 2020). Salles culpó de la interrupción del operativo y la reunión de mineros en el MMA al Ministerio de Defensa, que se eximió de responsabilidad. Es hecho notorio que el Ministro quiere acelerar el proyecto de ley que está tramitando la Cámara de Diputados para legalizar la minería en tierras indígenas, promesa de campaña del presidente Jair Bolsonaro.

Confirmando los intentos gubernamentales, Bolsonaro trasladó la identificación, la delimitación, la demarcación y el registro de tierras tradicionalmente ocupadas por indígenas al MMA, con lo que debilitó las acciones de soberanía de la FUNAI. Además, el actual gobierno viene adoptando una retórica contraria a los pueblos indígenas y que se asemeja a la puesta en práctica durante el régimen militar brasileño. Retórica que incita al prejuicio y desprecio de la población brasileña contra los indígenas, con consecuencias potencialmente desastrosas para la protección de los pueblos nativos y una gobernanza sólida que incluya la defensa de los mismos.

Las amenazas a los pueblos indígenas crecen de manera vertiginosa y son muchas: minería, asentamientos de reforma agraria, extracción de madera, arrendamiento de tierras indígenas y alianzas agrícolas, plaguicidas, transgénicos, especies exóticas invasoras, uso del fuego, biopiratería, fragmentación de áreas, monocultivos, etcétera. Todas esas actividades junto al proceso de la transfiguración cultural de los pueblos indígenas y la pérdida de los valores tradicionales, ponen en riesgo esta modalidad de espacios territoriales especialmente protegidos.

Actualmente, en el régimen democrático, la Constitución garantiza, principalmente en los artículos 231 y 232, los derechos de los pueblos indígenas, pero los retrocesos que están tratando de imponerles son muchos y determinantes para la sobrevivencia indígena en las próximas generaciones. Actuando deliberadamente contra a las reglas del Estado a favor de la minería, Salles insiste en rediseñar las tierras indígenas, con el apoyo del Gobierno y sus estrategias —cambio de la agenda indígena al MA y debilitamiento de la gobernanza amazónica—.

Nativos de la Tierra Indígena Kayapó denuncian la agresividad de las actividades mineras en la región, dentro y cerca de su territorio. Los jefes de las aldeas de la región denuncian constantes explosiones para la explotación de depósitos de manganeso, la intensa actividad de deforestación y el flujo de camiones cargados de mineral. Tales actividades resultaron en la destrucción de fuentes de agua: los ríos están llenos de lodo y contaminados por los productos químicos. La fauna simplemente desapareció debido a las explosiones. Los líderes indígenas ya interpusieron una acción civil pública ante los tribunales en 2019 para frenar la explotación, pero la acción fue ignorada bajo la justificación de que el instituto Kenourukware Kayapó "no tendría la legitimidad para representar a todos los indígenas". La situación también fue ampliamente divulgada por FUNAI en 2019 (Instituto Socioambiental, 2 de octubre de 2020).

Ante tantas amenazas y una gobernanza ambiental fragmentada, los indígenas protestan por la reanudación de sus derechos y participación en los ámbitos de la toma de decisiones ambientales. También hay manifestaciones provenientes de la Unión Europea y gobiernos de diferentes países —Australia, Nueva Zelanda, Canadá, Bolivia, México y Perú— que presionan por la representación de las comunidades indígenas en las negociaciones de la ONU, argumentando que las voces de los pueblos indígenas no se escuchan lo suficiente. La diplomacia brasileña actuó como obstáculo para la participación de los movimientos indígenas en la Asamblea General de la ONU en 2019, los cuales podrían causar vergüenza al Gobierno por exponer sus acciones depredadoras al medio ambiente y a estas comunidades en foros internacionales (Azzi, 20 de julio de 2019).

Escenario internacional

Por tres décadas, Brasil tuvo una posición importante en las negociaciones multilaterales sobre medio ambiente, asumiendo el liderazgo en la COP-15 a partir de 2009. En aquel momento, el Gobierno brasileño asumió un

papel internacional en la mediación de los intereses de las naciones en desarrollo ante los intereses internacionales de países desarrollados para que de hecho se comprometieran con objetivos audaces y asumieran responsabilidades históricas en la crisis climática. Desde entonces, Brasil se presentaba como actor importante en las COP, miembro fundamental de los países en desarrollo, discutiendo la necesidad de un multilateralismo fuerte entre las naciones y aliándose con Sudáfrica, India y China en estas negociaciones (Azzi, 20 de julio de 2019), aunque siempre empleó una narrativa retórica y amparó sus posiciones en el patriotismo y la defensa de la soberanía nacional frente a supuestas amenazas del globalismo.

Paulo Roberto de Almeida, diplomático y exdirector del Instituto Brasileño de Relaciones Internacionales (IBRI), entiende que especialmente después de la Conferencia Río-92, se formó una gran conciencia ecológica global. El evento marcó el inicio de un período muy positivo para Brasil en cuanto a liderazgo en el escenario ambiental y construcción de la gobernanza ambiental. A lo largo de las décadas de 1990 y 2000, el país cambió considerablemente su política ambiental, dejando atrás la perspectiva retrasada de la dictadura militar (Osato, 5 de septiembre de 2020). Así mismo, Brasil buscó liderar la OTCA, promoviendo el intento por el desarrollo armónico de la Amazonia, a través de la coordinación, desarrollo, promoción y ejecución de programas, proyectos y actividades.

Hasta 2018, Brasil tenía posiciones avanzadas. La nación hizo un esfuerzo de cooperación internacional en investigación y en proyectos de apoyo. La llegada de Bolsonaro y sus concepciones primitivas al poder, representan una ruptura para los ambientalistas brasileños y extranjeros, para la opinión pública internacional y para la agroindustria (Osato, 5 de septiembre de 2020), fueron un golpe a la gobernanza construida anteriormente. Hubo un deterioro de la imagen brasileña durante el gobierno de Bolsonaro. Brasil se ha convertido en paria internacional, un país marginado y despreciado. Según Almeida, Ernesto Araújo y Ricardo Salles, respectivamente MRE y MMA, son “los dos protagonistas de los grandes problemas de las relaciones internacionales en Brasil” (Osato, 5 de septiembre de 2020).

Diferentemente de la política externa ejercida en años anteriores, de priorizar el multilateralismo como una esfera de más ganancias que concesiones, la política exterior liderada por Ernesto Araújo entiende las instituciones y los acuerdos internacionales como amenaza a la soberanía y el nacionalismo. Para el discurso del Canciller, la preservación de la soberanía está apoyada en una retórica antiglobalista e ideológica, basado

en el argumento de que el globalismo sería anticristiano y antioccidental y resultaría en la aculturación de las naciones. El gobierno de Bolsonaro estaría contra un proyecto de gobernanza internacional para el medio ambiente a través de instituciones, regímenes y actores considerados no legítimos, como ONG y fundaciones internacionales.

La agenda de acción bolsonarista consiste en negar los paradigmas, avances y posiciones brasileñas anteriores sobre la protección del medio ambiente, el combate al cambio climático y las relaciones con los pueblos indígenas en varios foros multilaterales, aplicando una visión política que mezcla el liberalismo económico y conservadurismo político. Su retórica negacioncita e ideologizada argumenta que el cuidado con el medio ambiente es un problema y obstáculo para el desarrollo. Además de rebatir advertencias de otros países, el general y ministro del Ejército, Augusto Heleno (GSI), defiende que las solicitudes hechas a Brasil para preservar su medio ambiente por parte de los países desarrollados representan los intereses internacionales a favor propio.

Delante las rupturas con la trayectoria y las posiciones de la diplomacia, el gobierno actual genera consecuencias negativas para el país, tanto en la comunidad internacional cuanto en los organismos multilaterales. La retórica escéptica respecto a los desastres ambientales de Brasil e ideológica, así como la decisión de no hospedar la COP-25, han causado malestar en las autoridades internacionales y han revelado cómo el país ha autodestruido su liderazgo en temas ambientales, desvaneciéndose en temas de desarrollo sostenible.

Ese posicionamiento brasileño tiene relación íntima con EE. UU., ya que Brasil ha optado por un lineamento automático con la súper potencia en términos políticos, económicos e ideológicos. Específicamente en el caso del Acuerdo de París, Estados Unidos abandonó el tratado en 2018. Brasil viene amenazando con su salida del Acuerdo en respuesta a críticas que recibió en foros internacionales por la deforestación y los incendios en la Amazonia. Manifestándose también de forma reactiva, el primer ministro de las Relaciones Exteriores, Ernesto Araújo, defendió que “el calentamiento global es un complot globalista” y así contradijo las evidencias científicas de la ONU (Azzi, 20 de julio de 2019).

Por su parte, el ministro de Medio Ambiente, Ricardo Salles, afirmó que el cambio climático es un tema secundario. En su primer año, Salles extinguió el Departamento de Políticas de Cambio Climático y el Departamento de Monitoreo, Apoyo y Promoción de Acciones sobre Cambio Climático,

de modo que redujo 95% el monto destinado a las políticas de cambio climático.

La postura reticente en relación a temas ambientales y climáticos provocó a Brasil una pérdida de fondos a partir de la cooperación internacional para combatir el cambio climático. La conducción de Salles también es desastrosa para las políticas de preservación ambiental, las cuales detienen apoyo internacional como el suministrado para el Fondo Amazonia. El ministro hizo un cambio en la composición del directorio de 24 miembros que orientan el uso de los recursos financieros del Fondo Amazonia, conocido como Comité de Orientación del Fondo Amazonia (COFA), el cual tenía un sistema tripartito que consistía en la participación del gobierno federal, el gobierno estatal y la sociedad civil organizada. Salles excluyó deliberadamente a la sociedad civil del COFA y con ello fragilizó la gobernanza ambiental en la Amazonia. El ministro intenta cambiar la estructura del Fondo Amazonia para aumentar la participación del Gobierno federal en el COFA y pagar una compensación a los terratenientes y mineros que actúan en las reservas ambientales e indígenas (Azzi, 20 de julio de 2019).

Como se mencionó anteriormente, el Fondo Amazonia estaba integrado por recursos externos para la preservación de los bosques. Con el desmantelamiento de las políticas ambientales anunciado por el gobierno de Bolsonaro, los países dejaron de realizar donaciones ante el aumento de la devastación forestal, se dieron más divergencias en la relación de Brasil con Europa y también se afectó el acuerdo histórico entre los bloques Mercosur y Unión Europea.

El acuerdo de libre comercio entre el Mercosur (Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay) y la Unión Europea se anunció en 2019, luego de veinte años de negociaciones. Los dos bloques juntos reúnen 750 millones de consumidores, por lo que configuran el mayor acuerdo entre bloques que jamás haya existido. Para que entre en vigor, el acuerdo debe ser aprobado por los parlamentos de los países involucrados. Sin embargo, existen serios desacuerdos por parte de países europeos, que acusan la posición del gobierno de Bolsonaro en relación al medio ambiente. Los incendios y la devastación en la Amazonia se encuentran entre los principales obstáculos para la ratificación del acuerdo.

Los líderes europeos exigen cada vez más que el Gobierno brasileño frene la deforestación. Organizaciones ambientalistas, países europeos, como Francia, Noruega y Alemania, así como bancos y empresas, presionan al Gobierno brasileño por actitudes ante el retroceso en políticas y acciones para detener la destrucción ambiental. Sin embargo, las reacciones de Bolsonaro

son resistentes e ideologizadas, acusando a Europa de ser responsable por la devastación e indagando cuánto los países desarrollados estarían dispuestos a pagar por la protección ambiental en países en desarrollo.

En 2020, el aumento de los incendios y la pandemia del COVID-19, con la postura minimalista de Jair Bolsonaro a la protección de los indígenas, también provocaron un enorme descontento entre los líderes europeos. La ratificación del acuerdo con Mercosur está sufriendo mucha resistencia por parte del parlamento europeo y de los parlamentos nacionales, especialmente de los partidos verdes, ya que las regulaciones sobre medio ambiente en la Unión Europea son extremadamente estrictas. El vertiginoso aumento del uso de plaguicidas en Brasil, por ejemplo, está en contra del principio de precaución del bloque europeo. Además del acuerdo entre bloques, las exportaciones brasileñas pueden enfrentar resistencias a la penetración de sus productos en ese mercado, conocido por ser exigente y restrictivo.

Los intentos de concienciar sobre los beneficios del comercio con la Comunidad Europea y de resaltar el apoyo a las prácticas productivas sostenibles como clave del acuerdo con Mercosur, han sido sofocados por argumentos sobre la necesidad de proteger la soberanía y la autodeterminación en el uso de los recursos naturales. Incluso con los avances observados, el esfuerzo por reducir emisiones a través de medidas de comando y control ha ido disminuyendo debido a la flexibilidad, lo que representa un 'disparo en el pie' de la propia agroindustria. La pérdida del papel de vanguardia y proactividad de Brasil en los foros globales oscurece la posibilidad de revertir esta situación en el régimen actual (Seixas *et al.*, 2020). Así, jefes y representantes de Estado en diversas partes del mundo demuestran repulsa ante ese posicionamiento de Brasil, que era uno de los entusiastas en las discusiones ambientales pocos años atrás y muy comprometido con la construcción de una gobernanza ambiental integral y democrática.

Conclusiones

Frente a las relaciones de independencia en la orden internacional, las opciones políticas internas tienen repercusiones externas y viceversa. Este factor, sumado a la creciente preocupación por el cambio climático, el desarrollo sostenible y el medio ambiente, hace que la reacción internacional para la Amazonia sea grande y esperada.

Desde el inicio del gobierno de Bolsonaro, se han realizado varios cambios en la estructura institucional ambiental brasileña. Cambios de

varios órdenes que impactan severamente la gobernanza ambiental de la Amazonia, deprecian la conservación ambiental, el manejo sostenible y la protección de los pueblos nativos y satisfacen los intereses de los grupos de presión que pretenden explorar el bosque sin preocupación ambiental.

El Gobierno de Brasil ha dejado de ser líder en las negociaciones climáticas, protagonista regional en el cuidado de la Amazonia y creador de la gobernanza ambiental sólida, para convertirse en una gran amenaza a la sostenibilidad y al medio ambiente. El retroceso es evidente. La opinión pública nacional e internacional repetidamente alerta sobre la posición que Brasil ha estado asumiendo, con consecuencias desastrosas para la inserción internacional del país y para su credibilidad diplomática ante otras naciones. Lo cierto es que la diplomacia ambiental ideológica de Bolsonaro legará pérdidas irreparables a Brasil.

En relación a la gobernanza de la Amazonia con los países de América del Sur, Brasil ha alcanzado tal inercia y estancamiento que superó cualquier gobierno democrático anterior. El país está a la deriva en un área geopolítica que conforma la seguridad tanto ambiental, como económica, política, y estratégico-militar, dado que América del Sur es inseparable de la seguridad nacional del Estado brasileño.

El daño a la gobernanza ambiental nacional es aún mayor. El Gobierno disminuyó drásticamente la representación de la sociedad civil en los órganos consultivos y esto impactó directamente en la gobernanza amazónica. Así, se opone paulatinamente a las organizaciones de la sociedad civil brasileña. Bolsonaro está extinguiendo espacios institucionales de participación, disminuyendo el apoyo a la defensa de los derechos humanos, retrocediendo el control de las áreas deforestadas y las estrategias socioeconómicas basadas en la sostenibilidad. Las reacciones de los movimientos sociales, las asociaciones y los foros vinculados a los temas de la Amazonia, las poblaciones tradicionales, la conservación ambiental y forestal, entre otros, además del Ministerio Público, son bastante expresivas en ese momento.

En contraste con el debilitamiento de la gobernanza ambiental en la Amazonia, la participación del ala militar en el Consejo de la Amazonia se intensificó deliberadamente. Las Fuerzas Armadas fueron reclutadas para la preservación del bosque, aunque no cuentan con capacitación técnica y entrenamiento para combatir a los mineros ilegales, acaparadores de tierras, invasores y extractores ilegales. Por el contrario, la minería altamente destructiva, legalizada o no, cuenta con el apoyo del

gobierno Bolsonaro y su aparato de representantes; por lo tanto, se configura como uno de los mayores impulsores de la devastación ambiental en el país.

Este guiño favorable hacia la exploración ambiental sin criterios, va acompañado de una retórica conservadora e ideológica que simplifica y polariza los temas y debates relacionados con la gobernanza ambiental. Se trata de discursos que reavivan una lógica polarizada entre países desarrollados y en vías de desarrollo, o entre economía y medio ambiente, lógica que se ha superado en las últimas décadas en discusiones intrínsecas a la construcción de una gobernanza ambiental internacional que comprenda el desarrollo sostenible.

El apoyo de este discurso ocurre en conjunto con la fuerte retracción de recursos comprometidos para la protección del medio ambiente, el desarrollo sostenible y las estructuras institucionales para el medio ambiente que se formaron previamente. Alegando escasez de recursos, acusando a países europeos de retirar recursos para fondos ambientales y defendiendo una visión económica conservadora, se originan conflictos confusos entre grupos de interés, líderes de la sociedad civil, líderes indígenas, representantes de la agroindustria y entre la estructura institucional endógena del Estado —IBAMA, FUNAI, INPE, MMA y MA—; todo ello arruina la gobernanza ambiental para la Amazonia. Ya se sabe que el mejor desarrollo económico de un país es el construido de manera sólida, lo que garantiza el bienestar económico de la población, conservando los recursos naturales que son indispensables en términos ecológicos para la producción del campo y la agroindustria. La polarización llevada a cabo por Bolsonaro genera polémica en una agenda que debe trabajarse en conjunto, armonía y consenso.

La destrucción de la gobernanza ambiental y el aislamiento regional e internacional impuesto por el gobierno Bolsonaro, tendrán efectos en todas las áreas: reducción de los mercados para los productos agrícolas brasileños, especialmente en Europa; reducción de la inversión extranjera en el país, debido al creciente énfasis de los inversionistas en países y empresas amigables con el medio ambiente; corte total de donaciones destinadas a combatir la deforestación, como sucedió en el Fondo Amazonia; distanciamiento y socavamiento del papel brasileño de la gobernanza regional en la Amazonia. El camino que Brasil viene adoptando consagrará el país al aislacionismo internacional y tendrá repercusiones dramáticas internamente.

Recomendaciones

La pandemia de COVID-19 y la crisis mundial refuerzan la complejidad y las vulnerabilidades de los sistemas socioambientales y reafirman la importancia de los acuerdos de gobernanza, como la OTCA y los ODS de la ONU. La pandemia tiene un potencial transformador para promover una revaluación de las prioridades socioambientales en el país. Además de la crisis, la pandemia actual ratifica la importancia de mantener un camino permanente de mejoras incrementales en los arreglos de gobernanza ambiental, como vía indispensable para que la sociedad comprenda las complejidades, afronte las incertidumbres y acuerde un futuro seguro y común.

La presión por parte de la agenda externa y por los asuntos económicos podría impulsar a Brasil a contener la deforestación en la Amazonia. El país tendría buenas condiciones debido a sus sistemas integrados, personal calificado, monitoreo satelital y herramientas técnicas y especializadas para frenar la devastación y fomentar la preservación, ya que la capacidad institucional y científica para hacerlo se estableció entre 2005 y 2012, cuando Brasil logró controlar la deforestación de la Amazonia en su territorio de manera singular.

La agenda de preservación del medio ambiente puede ser un gran activo y diferencial para Brasil y darle un papel de liderazgo en materia de conservación ambiental y uso sostenible de los recursos naturales. El primer paso sería coordinar el diálogo con los países que conforman la frontera de la Amazonia, a fin de abordar el destino de la región y sus pueblos. Para ello, bastaría reactivar, en la práctica, el funcionamiento de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) y, posteriormente, lanzar una agenda que contemple al tratado, o sea, la protección de la biodiversidad y la explotación sustentable del bosque. Juntos, los países podrían desarrollar un marco regulatorio centrado en el desarrollo sostenible de la región, con el objetivo de generar riqueza y maximizar su potencial bioeconómico. Si lograra una agenda mínima, Brasil aliviaría la presión internacional y ganaría fuerza para continuar con la agenda de atracción de inversiones y expansión comercial.

Como recomendaciones al gobierno de Bolsonaro, los cambios deberían concentrarse en tres esferas centrales que se complementan:

1. Restauración de estructuras institucionales de preservación ambiental y desarrollo sustentable, que sean realmente eficientes y garanticen el funcionamiento del Estado de derecho democrático.

2. Reanudación del presupuesto que prioriza el área ambiental, con recursos provenientes tanto del presupuesto interno como del exterior. Sin recursos, no hay posibilidades de que las instituciones ambientales funcionen eficazmente, ni habrá compromiso de acciones concretas en este ámbito.
3. Retórica favorable al medio ambiente, uniendo el desarrollo a la preservación ambiental, que incorpora, agrega y acomoda las demandas de la sociedad civil, de organismos internacionales, de líderes tanto de la agroindustria como de los pequeños productores y otros grupos de interés que presionan y actúan dentro de la agenda ambiental gubernamental.

La conformación de una agenda ambiental amplia, estructurada y convergente es fundamental para la gobernanza democrática y el uso sostenible de la selva amazónica. La gobernanza deseada comprende ese tejido social más inclusivo y múltiple, haciendo frente a las complejidades, imprevisibilidades y vulnerabilidades de la Amazonia.

Referencias

Adams, C., Borges, Z., Moretto, E. M. y Futemma, C. (2020). Governança ambiental no Brasil: acelerando em direção aos objetivos de desenvolvimento sustentável ou olhando pelo retrovisor? *Cadernos Gestão Pública e Cidadania,* 25(81), 1-13.

Avritzer, L. y Souza, C. H. (2013). *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade*. Brasilia: IPEA

Azzi, D. (20 de julio de 2019) Diplomacia ambiental brasileira está em risco real de extinção. *Carta Capital*. Recuperado de: https://www.cartacapital.com.br/blogs/observamundo/diplomacia-ambiental-brasileira-esta-em-risco-real-de-extincao/.

Basso, G. (12 de septiembre de 2020). Governo Bolsonaro corta verba para prevenção de incêndios florestais. *UOL*. Recuperado de: https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/deutschewelle/2020/09/12/em-um-ano-governo-bolsonaro-corta-verba-para-brigadistas-em-58.htm.

BBC. (23 de agosto de 2019). O que é a GLO que Bolsonaro decretou para combater queimadas na Amazônia. *Época Negocios. Globo*. Recuperado de: https://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2019/08/o-que-e-glo-que-bolsonaro-decretou-para-combater-queimadas-na-amazonia.html.

Bolsa Verde. (2020). *Ministério de Meio Ambiente*. Recuperado de: https://www.mma.gov.br/biomas/caatinga/iniciativas-de-uso-sustent%C3%a1vel/itemlist/category/74-bolsa-verde.html.

Castro, F. y Futemma, C. (2015). *Governança Ambiental no Brasil: Entre o socioambientalismo e a economia verde*. Jundiaí: Paco Editorial/FAPESP.

Gomes, P. H. y Mazui, G. (28 de mayo de 2020). Governo recriará comitê orientador do Fundo Amazônia, e vice Mourão diz que vai presidir. *G1 Globo*. Recuperado de: https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/28/governo-federal-recriara-comite-orientador-do-fundo-amazonia-diz-mourao.ghtml.

Grigori, P. (13 de mayo de 2020). 118 agrotóxicos são aprovados durante a pandemia, liberação é 'serviço essencial'. *Repórter Brasil*. Recuperado de: https://reporterbrasil.org.br/2020/05/96-agrotoxicos-sao-aprovados-durante-a-pandemia-liberacao-e-servico-essencial/.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (25 de abril de 2019). Extinção dos conselhos afeta participação social nas políticas públicas. *Participação em foco*. Recuperado de: https://www.ipea.gov.br/participacao/destaques/163-noticias-destaques-pequeno/1816-extincao-conselhos-politicas-publicas.

Instituto Socioambiental. (2 de octubre de 2020). *Invasões e expropriações de Terras Indígenas dobraram no primeiro ano do governo Bolsonaro*. Recuperado de: https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/invasoes-e-expropriacoes-de-terras-indigenas-dobraram-no-primeiro-ano-do-governo-bolsonaro.

Lo Prete, R. (8 de junio de 2020). A boiada do desmonte do Meio Ambiente. *O Assunto. G1*. Recuperado de: https://open.spotify.com/episode/2aPMnoHTfAKgO3qh2S1Yhp?si=3eH-PGOlTligerhCC65uJQ.

Ministerio de las Relaciones Exteriores de Brasil. (2020). *Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). Brasil*. Recuperado de: http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/691-organizacao-do-tratado-de-cooperacao-amazonica-otca.

Moura, A. M. M. (2016). *Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas*. Brasilia: IPEA.

Osato, T. (5 de septiembre de 2020). Dia da Amazônia: maior floresta tropical do mundo não tem o que comemorar. *IG Último Segundo*. Recuperado de: https://ultimosegundo.ig.com.br/ciencia/meioambiente/2020-09-05/dia-da-amazonia-maior-floresta-tropical-do-mundo-nao-tem-o-que-comemorar.html.

Paulo, P. P. (15 de septiembre de 2020). Vídeo que nega queimadas na Amazônia, compartilhado por Mourão e Salles, usa imagens do Greenpeace sem autorização. *G1 Natureza*. Recuperado de: https://g1.globo.com/natureza/noticia/2020/09/15/video-que-nega-queimadas-na-amazonia-compartilhado-por-mourao-e-salles-usa-imagens-do-greenpeace-sem-autorizacao.ghtml.

Peduzzi, P., Campos A. C. y Verdélio, A. (11 de abril de 2019). Conselhos Sociais têm 60 dias para justificarem existência. *Agência Brasil*. Recuperado de: https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2019-04/conselhos-sociais-tem-60-dias-para-justificarem-existencia.

Portal de Transparencia. (2020). *Brasil*. Recuperado de: www.portaltransparencia.gov.br.

Prazeres, L. (3 de septiembre de 2020). Ministro do Meio Ambiente recebeu garimpeiros ilegais em conversa fora da agenda e sem registros. *Epoca*. Recuperado de: https://epoca.globo.com/brasil/ministro-do-meio-ambiente-recebeu-garimpeiros-ilegais-em-conversa-fora-da-agenda-sem-registros-24621378.

Seixas, C. S., Prado, D. S., Joly, C. A., May, P. H., Neves, E. S. C. y Teixeira, L. R. (2020). Governança ambiental no Brasil: rumo aos objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS)? *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, (25)81, 1-21.

¿Gobernanza ambiental en la Amazonia? Nuevas alternativas para la cooperación ambiental entre Brasil, Perú y Colombia

Diego Eduardo Davila Benavides*

Introducción

Las estructuras de gobernanza en América Latina han mutado de forma significativa en la última década debido a los cambios políticos en los diferentes países de la región. Es imposible encontrar un espacio o nodo funcional, en palabras de Hufty (2008), que agrupe a todos los países suramericanos bajo una agenda común que incorpore temas de seguridad, medio ambiente, desarrollo económico y social, migración, entre otros temas de interés regional. Con el avance del siglo XXI, el panorama de la integración regional se ha reconfigurado "tras el cambio en la correlación de fuerzas políticas que están inclinando la balanza en favor de las fuerzas más conservadoras de la región, las cuales no han dudado en desmantelar gran parte del proyecto progresista latinoamericano de la década anterior" (Brutto y Crivelli, 2019, p. 242). Sin duda, estos cambios han socavado la posibilidad de consolidar acuerdos que permitan atender de forma oportuna afectaciones al medio ambiente y, en particular, las problemáticas recurrentes en la Amazonia, como la deforestación, la minería ilegal y los incendios forestales, entre otras.

* Politólogo con énfasis en resolución de conflictos e investigación para la paz y magíster en Política Social de la Universidad Javeriana, Bogotá. Master in Peace and Development Work de la Universidad de Linnaeus, Växjo, Suecia. Estudiante doctoral del programa en Derecho, Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Madrid, España. Contacto: diegodavila102@hotmail.com..

En este escenario, los gobiernos de Colombia y Perú han liderado la conformación de un nuevo espacio que permita consolidar una agenda común para la Amazonia. La I Cumbre Presidencial por la Amazonia, celebrada en Leticia, Colombia, en el año 2019, permitió la firma de un nuevo pacto para su protección y conservación entre el Estado Plurinacional de Bolivia, la República Federativa del Brasil, la República de Colombia, la República del Ecuador, la República de Guyana, la República del Perú y la República de Surinam. Si bien este nuevo pacto busca establecer acciones concretas para la atención de las problemáticas recurrentes que afectan a la Amazonia, no incorpora, necesariamente, acciones innovadoras con respecto a otros instrumentos de acción, como el Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA).

Estos espacios o nodos pueden ser analizados desde una perspectiva operacional del concepto de gobernanza que, al desglosar la visión de los actores, las normas existentes y los cambios políticos y normativos, permita explicar las decisiones de gobierno e intervenciones públicas con respecto a las principales afectaciones ambientales en la Amazonia en tres casos: Colombia, Brasil y Perú; y a su vez, posibilite explorar los avances en los nuevos espacios de cooperación que han surgido como consecuencia de la reconfiguración de la integración regional (Brutto y Crivelli, 2019).

La relevancia de estos tres casos de estudio está dada por: a) el liderazgo que han ejercido los presidentes Iván Duque de Colombia y Martín Vizcarra de Perú en la conformación de nuevos lazos de cooperación y agendas conjuntas; b) la posición que ha adoptado el presidente de Brasil Jair Bolsonaro, con respecto al ejercicio de la soberanía sobre la Amazonia y su confrontación permanente con la comunidad internacional respecto a los mecanismos de protección ambiental; y c) las afectaciones y problemáticas que en su origen yacen de factores distintos, pero que se han traducido en altas tasas de deforestación de bosques y selva tropical húmeda, extensión de la ganadería, aumento en incendios provocados y minería ilegal.

Para analizar estas dinámicas, se ha adoptado la siguiente pregunta de investigación: ¿de qué manera incide la conformación de nuevos mecanismos de integración y cooperación regional en la consolidación de una gobernanza ambiental en la Amazonia, en los casos de Brasil, Perú y Colombia? Para responderla, esta contribución se ha organizado en cuatro secciones. En la primera, marco de referencia, se esbozan acepciones generales

sobre el concepto de gobernanza ambiental y se presenta una definición operacional del concepto de gobernanza, con el objetivo de establecer un eje de análisis para los tres casos de referencia. En la segunda, se presentan generalidades de diferentes espacios de cooperación regional que han incluido agendas de protección ambiental para la Amazonia, previas a la realización de la Cumbre Presidencial por la Amazonia en el año 2019. En la tercera, se aplica el marco de análisis de gobernanza de Hufty (2008) para los casos seleccionados, en tres apartados: a) actores, normas y procesos; b) puntos nodales y estrategias de intervención; y c) visión de la problemática y alternativas de solución. Finalmente, en la cuarta sección, se presentan las conclusiones generales del estudio, los hallazgos con respecto a la pregunta de investigación planteada y recomendaciones para los tomadores de decisiones.

Marco de referencia

La gobernanza ambiental es un asunto que ha adquirido una relevancia significativa en la agenda internacional, debido a las profundas repercusiones internacionales, nacionales y locales que traen consigo el cambio climático, la deforestación y la contaminación generalizada de las cuencas hídricas, entre otras afectaciones. En el ámbito de la cooperación internacional, adquirió mayor importancia desde el año 1992, con las cumbres de Río de Janeiro (Solano y Molina, 2014). De igual forma, la consolidación del concepto de desarrollo sostenible ha incidido en la conformación de agendas internacionales que buscan establecer condiciones mínimas para el fomento de alternativas de desarrollo económico y social, a fin de mitigar los impactos medioambientales que trae consigo la explotación permanente de los recursos de uso común.

La Agenda de Desarrollo del Mileno y más recientemente la Agenda de Desarrollo Sostenible (ODS) son ejemplos claros de esta doble condición que busca imponer la comunidad internacional sobre una visión de desarrollo que no sea depredadora del medio ambiente. Por esto, el concepto de desarrollo sostenible ha respaldado el ejercicio de la gobernanza desde una perspectiva medioambiental que, en conjunto, representa la suma de organizaciones, herramientas, políticas públicas, recursos financieros, arreglos institucionales y normatividades, valores e intereses de múltiples actores que regulan los procesos de protección ambiental (Solano y Molina, 2014). Paralelamente, Moreno (2013) afirma que el término de gobernanza ambiental refiere al “conjunto de procesos, mecanismos y organizaciones a través de los cuales los actores

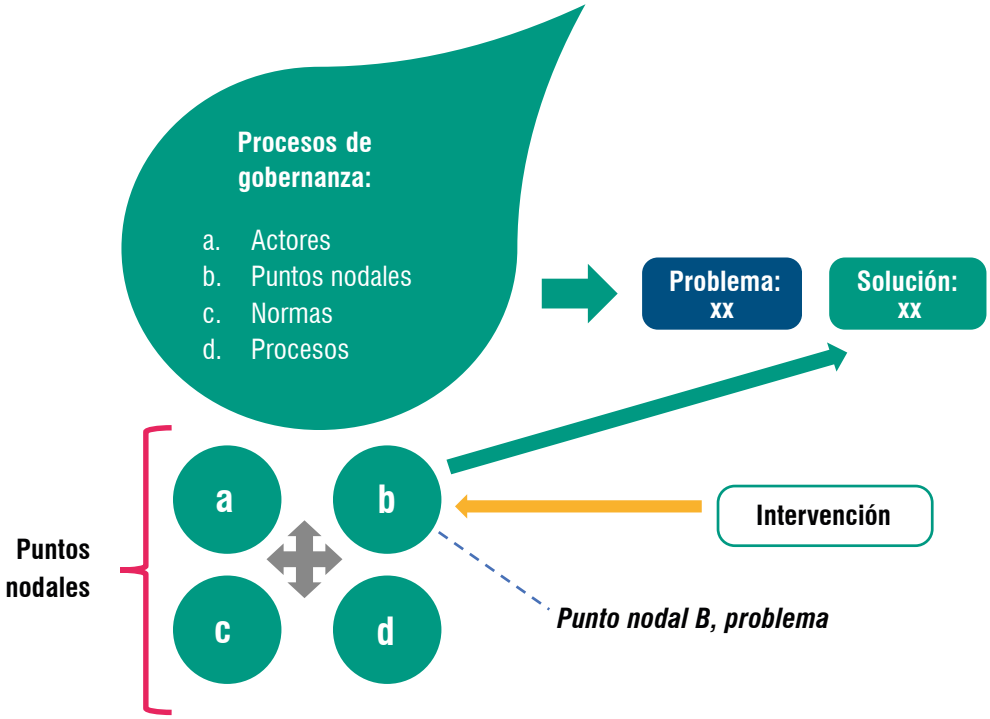
políticos y sociales influyen en las acciones y [los] resultados medioambientales" (p. 66).

Estas acepciones sobre el concepto de gobernanza ambiental yacen en el cambio paradigmático que, como consecuencia de la pérdida de legitimidad de las instituciones públicas y de los sistemas políticos democráticos sumada el agotamiento del modelo burocrático de gestión y administración de lo público, propende por una nueva relación entre el Estado, la ciudadanía y el contexto. Si bien la gobernanza es catalogada como una nueva forma de gobernar en la que se desplaza el eje de toma de decisiones públicas y se permite la participación de otros actores, también coincide con la necesidad de establecer una forma de abordar las problemáticas públicas desde la cooperación, la coproducción y la cocreación (Vidal, 2017).

Hufty (2008) afirma que la gobernanza es "una clase de hechos sociales y un objeto de estudio" (p. 86). La gobernanza refiere a procesos colectivos, formales e informales, que condicionan el proceso de toma de decisiones de una sociedad y, por tanto, inciden en la construcción de marcos normativos que regulan los asuntos públicos. Por esto, afirma el autor, el estudio de la gobernanza requiere de una metodología que permita la operacionalización del concepto y sirva de referencia en el proceso de observación de la realidad (Hufty, 2008).

Desde la perspectiva de su operacionalidad, la gobernanza podría ser considerada como una variable intermedia (Hufty, 2008). Por un lado, puede producir efectos sobre variables dependientes –por ejemplo, la problemática asociada a la deforestación– y por otro, puede depender de variables independientes que la determinan –como la estructura organizacional de la entidad pública encargada de estos asuntos–. Paralelamente, la gobernanza puede constituirse como un factor, entre varios, que contribuye a la explicación de una problemática pública; es decir, desde la multicausalidad (Hufty, 2008). Como variable independiente, la gobernanza puede ser operacionalizada en cinco categorías analíticas: los problemas, los actores, los puntos nodales, las normas y los procesos (ver ilustración 1). Estas categorías integran un modelo analítico para el estudio de problemas públicos que son objeto de un proceso de gobernanza, bajo el postulado "todo problema es una construcción social" (Hufty, 2008, p. 90).

Ilustración 1. Marco Analítico de los procesos de gobernanza



Fuente: elaboración propia según Hufty (2008).

Los problemas son el resultado de la construcción de diversos actores que tienen visiones a veces distintas y contrapuestas, sobre la naturaleza de los mismos, sus causas y modos de intervención. Por esto, es indispensable partir de una deconstrucción y reconstrucción del problema que reconozca la pluralidad de visiones existentes, de tal forma que, como observadores externos, sea posible establecer un análisis realista y una solución factible y realizable (Hufty, 2008). Paralelamente, las normas sociales condicionan las pautas de comportamiento esperadas frente a situaciones y problemáticas particulares. Hufty (2008) afirma que los acuerdos y decisiones, como resultado de procesos de gobernanza, permiten la formulación de normas que buscan orientar el comportamiento de los actores y, por consiguiente, podrían ser modificadas por la acción colectiva.

Las normas están fundamentadas en las creencias y los valores de los individuos, de modo que condicionan el sentido de lo "bueno" y lo "malo", e influyen en las decisiones adoptadas finalmente por los individuos. Desde el punto de vista sociológico, las normas pueden ser clasificadas o reconocidas

como formales (legales) o informales. Si bien la ciencia jurídica o la antropología jurídica serían las disciplinas más oportunas para realizar esta distinción, para el propósito de este marco analítico, no es la naturaleza de la norma lo más importante, sino su efectividad (Hufty, 2008). Igualmente, las normas pueden expresar el aspecto multinivel de la gobernanza. Estas pueden ser formuladas en el ámbito nacional, transferidas a nivel internacional a través de los mecanismos de cooperación, y nuevamente implantadas o incorporadas en el ámbito local. Para Hufty (2008), "en cada nivel, hay un proceso de reacción, de rechazo o de internalización y adaptación" (p. 92).

En cuanto a la tipología de las normas, pueden ser clasificadas en tres: a) metanormas, b) normas constitutivas y c) normas regulativas (Hufty, 2008). En primer lugar, las metanormas refieren a principios generales que condicionan las relaciones entre los actores en un sentido amplio; en palabras del autor, orientan el "contrato social". En segundo lugar, las normas constitutivas definen los dispositivos organizativos e institucionales asociados con el funcionamiento del sector bajo estudio. En tercer lugar, las normas regulativas definen el alcance de lo considerado como comportamiento apropiado y, por ende, establecen reglas de conducta generales y sanciones positivas (aprobación y recompensa) y negativas (desaprobación y castigo) (Hufty, 2008).

Un análisis dinámico de los procesos de gobernanza no puede desconocer a los actores involucrados. Estos individuos o grupos pueden ser formales o informales (reconocidos o no por las autoridades o la ley). La identificación de los recursos controlados o movilizados por los actores es determinante e incluye recursos de orden simbólico, económico y de capital social o cultural (Hufty, 2008). Estos recursos se encuentran inmersos en una relación de actores y poder que inciden en los procesos de toma de decisiones colectivas y de adopción de reglas y procedimientos. Sin duda, los recursos controlados y la habilidad de los actores para movilizarlos en función de sus intereses individuales (o colectivos) otorgan mayor poder para incidir, determinar o cambiar las reglas de juego (acción colectiva) (Hufty, 2008).

Hufty (2008) establece dos criterios para incorporar de forma efectiva el análisis de los actores: la descripción y la importancia. En primer lugar, la descripción de los actores permite establecer: a) la categoría o nivel formal (nacional, departamental/provincial, municipal o no gubernamental; b) el estatus (formal o informal); c) los tipos de recursos controlados; d) las creencias ideológicas; e) los modos de expresión y acción; f) el impacto de actor (en la toma de decisiones); g) las responsabilidades, atribuciones o funciones que

desarrolla (formales); h) el espacio de intervención o incidencia; i) el posicionamiento del actor frente a la problemática pública de estudio.

En segundo lugar, la importancia de los actores puede ser categorizada en términos de: a) estratégicos, b) relevantes y c) secundarios. Sin duda, afirma Hufty (2008), el análisis está centrado, principalmente, en los actores estratégicos, dada su capacidad y disposición de recursos para incidir en la toma de decisiones. Los actores estratégicos o relevantes:

> Son aquellos que cuentan con recursos de poder suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o [los] procedimientos de toma de decisiones y de solución de conflictos colectivos [...]; es decir, son actores con poder de veto sobre una determinada política. (Prats, 2003, p. 19)

Sin embargo, los actores relevantes, aunque disponen de los recursos necesarios para ser considerados como estratégicos, pueden no movilizar los recursos que tienen a disposición o verse dominados en el proceso (Hufty, 2008). Por su parte, los actores secundarios no disponen de los recursos y el poder necesario para condicionar o determinar las reglas de juego.

Los puntos nodales son considerados como espacios (físicos o virtuales) donde confluyen problemas públicos, actores, procesos y toma de decisiones. Esta interacción permite la construcción colectiva de acuerdos, reglas y normas sociales que buscan encauzar el comportamiento de los actores frente a problemas concretos (Hufty, 2008). Este marco analítico de los procesos de gobernanza busca reconocer los puntos nodales, formales e informales, con el objetivo de determinar las condiciones existentes (favorables o desfavorables) para un posible proceso de cambio normativo, institucional o comportamental.

Finalmente, los procesos son considerados como sucesiones de “etapas” o “estados” de cambio de un sistema de gobernanza (Hufty, 2008). El análisis del cambio en el sistema permite reconocer hitos, secuencias e interacciones, dado un punto nodal, con el fin de identificar factores favorables o desfavorables para el cambio.

Estructuras de gobernanza regional con agendas ambientales por la Amazonia

La colaboración y el abordaje de problemáticas públicas desde un enfoque de gobernanza son oportunos para la atención de asuntos complejos que requieren la participación de diferentes actores, en distintos niveles de

gobierno y de diversa naturaleza; pública, privada o cooperación internacional. Por esto, las crisis medioambientales contemporáneas son asuntos públicos que ameritan ser tratados por "diversos actores, de distintos niveles (gobernanza multinivel), por ser un tema de interés global con repercusiones o afectaciones en lo local, nacional, regional e internacional" (Solano y Molina, 2014, p. 270). Esto, en palabras de Hufty (2008), en tanto los puntos nodales permiten la construcción de agendas conjuntas para la atención de problemáticas que requieren reconducir y condicionar el comportamiento de los actores.

Esta perspectiva se concreta en estrategias programáticas, acuerdos y pactos que permiten el desarrollo de alternativas para la toma de decisiones. Recientemente, en el año 2018, dentro de las estrategias concertadas y agenciadas a nivel internacional, el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) lideró la adopción del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe –Acuerdo de Escazú–. Con este, se espera una mayor cooperación en la región para uso de información y datos concernientes a la protección medioambiental, lo que generará condiciones más oportunas e inclusivas para la gobernanza ambiental (UNEP, 2019).

Paralelamente, la continuidad del Programa de Desarrollo y Revisión Periódica de la Ley del Medio Ambiente –Programa de Montevideo–, que en su cuarta versión instó al fortalecimiento de las estructuras de gobernanza en términos de procesos y prácticas para la protección ambiental y a la conformación de un grupo *ad-hoc* para la revisión permanente de la legislación ambiental, con el propósito de identificar vacíos y posibles escenarios de fortalecimiento (UNEP, 2019), representa acciones conducentes al fortalecimiento de los esquemas de gobernanza a nivel internacional y regional.

En este escenario, la región suramericana no ha sido ajena a dichas discusiones y debates. Es importante resaltar la participación de este bloque de 17 países en la definición de agendas y políticas públicas en diversos asuntos medioambientales para el fortalecimiento de la gobernanza ambiental en la región, como el Programa 21, la Declaración del Milenio o Agenda del Milenio y la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, entre otros (Solano y Molina, 2014).

Las estructuras de gobernanza suramericanas que han impulsado agendas medioambientales, principalmente, son: la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Mercado Común del Sur (Mercosur), el Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), la Alianza

Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y la Alianza del Pacífico.

Unasur, que en la actualidad únicamente cuenta con tres países (Venezuela, Guyana y Surinam), contempla como uno de sus objetivos la lucha en contra de las causas y los efectos del cambio climático, la protección de la biodiversidad y la cooperación para la prevención de desastres (Solano y Molina, 2014).

La CAN ha promovido agendas centradas en el fortalecimiento de las capacidades de los países andinos en la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible. Actualmente, los países que la conforman han acordado elaborar la Carta Ambiental Andina, con el objetivo de consolidar un instrumento que permita fortalecer la agenda 2030 u ODS en la región, promoviendo el desarrollo sostenible, la lucha en contra del cambio climático y la protección de los ecosistemas nativos. Esto sin olvidar el uso racional de la biodiversidad en la región para el bienestar de los ciudadanos andinos. Paralelamente, para el caso de los países andinos y Brasil, la implementación del Convenio de Diversidad Biológica (CDB) del año 1992, ha sido estratégica en tanto comparten la cuenca de la Amazonia, además de ser considerados como Estados "megadiversos" (Solano y Molina, 2014). Este convenio, ratificado por 193 países, tiene como propósitos generales: a) conservación de la biodiversidad, b) uso sostenible de sus componentes, y c) participación justa y equitativa de los beneficios resultantes de la utilización de recursos genéticos (Naciones Unidas, 1992).

Mercosur, a través del Subgrupo de Trabajo 6 –dedicado a los temas medioambientales–, tiene como objetivo general:

> Garantizar la protección e integridad del medio ambiente de sus Estados Partes, [buscando] promover el desarrollo sostenible, mediante acciones que garanticen la transversalidad de la temática ambiental en el proceso de integración, impulsando medidas ambientales efectivas, económicamente eficientes y socialmente equitativas. (Mercosur, 2020, párrafo 1)

Actualmente la agenda de trabajo del grupo está centrada en: a) producción y consumo sustentable, b) sustancias y productos químicos, c) suelos, d) emergencias ambientales, e) manejo de residuos, f) biodiversidad y g) cambio climático. Así mismo, en la XII Reunión de Ministros de Medio Ambiente, celebrada en el año 2019, se abordaron los temas de prevención y control de especies exóticas invasoras y gestión de sustancias y productos químicos

peligrosos, e igualmente se instó al Subgrupo a seguir trabajando en materia de derecho ambiental.

La OTCA, por su parte, busca promover acciones conjuntas para el desarrollo y la protección de la cuenca de la Amazonia. Es una organización de carácter internacional que tiene como instancia máxima la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores y cuenta con el apoyo y soporte del Consejo de Cooperación Amazónica (CCA) y de la Comisión de Coordinación del Consejo de Cooperación Amazónica (CCOOR) (OTCA, 2010). En el plano local, los países miembros cuentan con las comisiones nacionales permanentes (CNP), encargadas de la implementación en sus territorios de las disposiciones del tratado. En la X Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, celebrada en el año 2010, fue adoptada la nueva Agenda Estratégica de Cooperación Amazónica, que tiene como visión:

> Alcanzar el desarrollo sustentable de la región amazónica mediante el equilibrio entre el aprovechamiento de sus recursos, su protección y la conservación, respetando una equidad que asegure su desarrollo integral sustentable, con la presencia efectiva del Estado en sus distintos niveles de gobierno y poblaciones amazónicas con pleno ejercicio de sus derechos y obligaciones en el marco de la normativa vigente nacional y los acuerdos internacionales. (OTCA, 2010, p. 15)

En el marco de la ALBA se promueve el aprovechamiento de los recursos naturales con especial énfasis en la producción energética, en función de las necesidades de los pueblos de los países miembros y sin desconocer la importancia de la sostenibilidad y el equilibrio con la naturaleza. Este organismo de integración regional cuenta con el Comité Ministerial de Defensa de la Naturaleza que tiene como propósitos generales: a) actualizar de forma permanente una agenda ambiental, y b) avanzar en la implementación de los derechos de la madre tierra (Solano y Molina, 2014). En la VII Cumbre de Cochabamba y la VIII Cumbre de La Habana, celebradas en el año 2009, se realizó una mención importante sobre estos derechos, al incorporar el cambio climático como problemática de especial atención (Solano y Molina, 2014).

Finalmente, la Alianza del Pacífico (AP), creada en el año 2011, cuenta el Grupo Técnico de Medio Ambiente y Crecimiento Verde. Este grupo ha impulsado actividades ligadas al desempeño ambiental de los miembros, en el marco de las recomendaciones realizadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) orientadas a la “integración de políticas económicas y ambientales en temas como el desarrollo de instrumentos económicos

para la reducción de emisiones, sistemas de información para la gestión ambiental, fomento de mercados verdes y políticas para la gestión de residuos" (Alianza del Pacífico, 2019, p. 8). En la Declaración de Puerto Vallarta, México, en el año 2018, la AP ratificó la importancia de: a) avanzar en el fortalecimiento de los sistemas de medición, reporte y verificación (MRV) de emisiones, en la reducción de emisiones y financiamiento climático y en la identificación de mecanismos de fijación de precios al carbono en la región; y b) el desarrollo de iniciativas conjuntas para el consumo y la producción sostenible, desvinculado el crecimiento económico y la degradación ambiental (Alianza del Pacífico, 2019).

Aplicación del marco analítico para los casos de Perú, Brasil y Colombia

A partir de la descripción general de los nodos y agendas que incorporan temas ambientales para la Amazonia, a continuación, se aplica el modelo de análisis propuesto por Hufty (2008) en los tres casos seleccionados y tomando como referencia el nuevo nodo que ha surgido para la protección ambiental en la región, la Cumbre Presidencial por la Amazonia, en tanto representa un nuevo esfuerzo de cooperación ambiental para el diseño y la implementación de las políticas públicas de orden nacional y el desarrollo de acciones conjuntas para atender problemáticas ambientales comunes.

Actores, normas y procesos

Los actores estratégicos tienen los recursos y la habilidad necesaria para imponer sus intereses y condicionar la agenda de gobierno para atención de problemas públicos, en términos de normas y decisiones de gobierno (Hufty, 2008). Sin duda, las medidas adoptadas para la protección medioambiental, la lucha contra la minería ilegal y las acciones en contra de la deforestación, impactan los intereses económicos de diversos sectores y actores. De igual forma, la extensión continua de zonas protegidas o de reserva ambiental afecta proyectos de desarrollo que buscan aprovechar el potencial energético, agroindustrial o turístico para impulsar el desarrollo económico de algunas regiones de la Amazonia. Sin embargo, aunque los impactos medioambientales son incalculables, la visión de los actores sobre la misma problemática es diversa.

Brasil

La protección de la Amazonia fue una parte estructural de la política ambiental de Brasil durante las últimas dos décadas. Incluso se convirtió en

referencia internacional debido a la reducción en la tasa de deforestación, sus políticas de conservación ambiental y los esfuerzos permanentes para combatir el cambio climático (Hufty, 2008). Sin embargo, las condiciones han cambio sustancialmente en los últimos años, debido a la extensión de la ganadería ilegal, la tala de árboles y la conversión de zonas de bosque tropical en granjas agrícolas (Sengupta, 17 de octubre de 2018). Esto como resultado de la creciente demanda comercial de carne, uno de los principales productos de exportación del país, y el aumento en la demanda internacional de soya acelerada por la guerra comercial entre Estados Unidos y China (Sengupta, 17 de octubre de 2018). Según Pedroso, Wenzel y Reverdosa (11 de septiembre de 2020) se estima que "la deforestación ha crecido un 209% en el estado de Amazonas desde que Bolsonaro asumió el cargo, borrando 844 millas cuadradas de bosque en menos de dos años" (párrafo 19).

El presidente de la república, Jair Bolsonaro, ha reiterado desde la contienda presidencial en el año 2018, la importancia estratégica de la Amazonia como motor de desarrollo económico en los sectores agrícola, industrial y energético. Por esto, considera que las condiciones normativas que restringen el aprovechamiento de la Amazonia deben ser "relajadas" o derogadas (Sengupta, 17 de octubre de 2018), en tanto limitan su aprovechamiento. De igual forma, afirmó que "mantener intacto el territorio indígena [...] solo aumenta la pobreza y el aislamiento [...] Lamentablemente, algunas personas, tanto dentro como fuera de Brasil, con el apoyo de las ONG, insisten en tratar y mantener a nuestros pueblos indígenas como cavernícolas" (Guimón, 25 de septiembre de 2019, párrafo 6-7). Es importante recordar que los pueblos indígenas ocupan cerca del 14% del país.

Estas posturas se han plasmado en decisiones de gobierno, como la reducción de aproximadamente el 25% de presupuesto destinado para el Instituto Brasileño del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (IBAMA), entidad del orden nacional que tiene la responsabilidad de implementar la Política Nacional del Medio Ambiente, desarrollar actividades para la preservación y conservación del patrimonio natural del país, ejercer el control sobre el uso los recursos naturales, y tramitar y expedir las licencias ambientales para el desarrollo de proyectos de desarrollo con impacto ambiental.

En el ámbito internacional, el presidente Bolsonaro ha desestimado las acusaciones de otros Estados sobre su postura ante la protección de la Amazonia. En la Asamblea General de las Naciones Unidades celebrada en el año 2019, afirmó que la región no es "patrimonio de la humanidad", sino de

los países que abarca (Guimón, 25 de septiembre de 2019). De igual forma, desestimó las posibles sanciones comerciales que, en el marco del G7, propuso el presidente de Francia, Emmanuel Macron, debido a las decisiones de gobierno sobre los mecanismos de protección ambiental en el país. Previamente, Bolsonaro había rechazado un apoyo económico de 18 millones de euros proveniente de los países que conforman el G7, destinado a la atención de los incendios forestales en la Amazonia, como respuesta a la posición del presidente francés (Mendonça, 27 de agosto de 2019).

En cuanto a la problemática de la desforestación, Brasil ha sido el país con mayores afectaciones. Entre enero y julio de 2020, se calcula que la deforestación ascendió a 1.830 millas cuadradas. Esto como consecuencia de los incendios provocados por acaparadores de tierras, ganaderos salvajes, tala ilegal de árboles, entre otras (Pedroso *et al.*, 11 de septiembre de 2020). El estado amazónico brasileño de Pará es uno de los más afectados, en tanto para el mes de julio de 2019 aportó el 40% de la tala ilegal de árboles a nivel nacional (León, 3 de mayo de 2020).

Con respecto a los instrumentos de planeación nacional, el Plan Plurianual 2020-2023 contempla cuatro programas orientados a la protección medioambiental y el uso adecuado de los recursos naturales. Estos programas son: a) programa 1043: calidad ambiental urbana; b) programa 1041: conservación y uso sostenible de la biodiversidad y los recursos naturales; c) programa 6014: prevención y control de la deforestación y los incendios en biomas; y d) programa 1058: cambio climático. Si bien estos programas recogen compromisos para la protección ambiental en el país, la articulación con los ODS y otras decisiones históricas han condicionado la posibilidad de fortalecer la agenda ambiental del país.

La modificación del Código Forestal en el año 2012 estableció nuevas condiciones que han favorecido el aumento de la deforestación del bosque amazónico y, por consiguiente, han limitado su capacidad de almacenar dióxido de carbono (CO_2). Esta legislación redujo la franja de protección de la vegetación ribereña, lo que permitió actividades agrícolas en áreas de preservación permanente (APP) hasta julio de 2018 (de Oliveira, 26 de junio de 2017). En este escenario, investigadores del Instituto Nacional de Investigaciones de la Amazonia (INPA) realizaron estimaciones sobre los cambios en la preservación de los bosques entre 2013 y 2025, a través de simulaciones computacionales. En síntesis, concluyeron que “los índices de deforestación hasta 2025 serían equivalentes bajo el escenario de violación de la legislación y el basado en el actual Código Forestal (3.672 y 3.616 km^2,

respectivamente), mientras bajo la legislación antigua sería menor (3.374 km^2)" (Oliveira, 26 de junio de 2017, párrafo 6).

La legislación para la protección del medio ambiente en Brasil se ha consolidado en los últimos treinta años (Figueiredo, 6 de octubre de 2020). Para 1995 este país tuvo la tasa de deforestación más alta de la historia, lo cual generó una mayor consciencia en los dirigentes políticos sobre la importancia de proteger el medio ambiente y, en particular, promover el aumento de la reserva legal de la Amazonia, y la protección y el reconocimiento de los pueblos indígenas que la habitan. Sin embargo, afirma Figueiredo (6 de octubre de 2020), desde el gobierno de Dilma Rousseff la agenda medioambiental ha dejado de ser prioritaria y, en el gobierno actual de Jair Bolsonaro, se ha "enterrado la política ambiental de forma oficial" (párrafo 9). Esta afirmación fue recogida por el autor en una entrevista al secretario ejecutivo del Observatorio del Clima, Mauricio Astríni.

Si bien el gobierno de Bolsonaro no ha modificado la legislación ambiental, los mecanismos de reglamentación que ha implementado han "anulado" las leyes (Figueiredo, 6 de octubre de 2020). Como en el caso del IBAMA, se han recortado de forma general los presupuestos de diversas entidades públicas que tienen responsabilidades con respecto a la política ambiental en el país e incluso se han renovado autoridades de algunas instituciones ambientales, buscando mayor incidencia y autonomía para favorecer la postura presidencial. El IBAMA, por ejemplo, aprobó una resolución que ha flexibilizado los procedimientos para comprobar la legalidad en el proceso de extracción y comercialización de maderables para exportación. Esto, sin duda, incide negativamente en la posibilidad de combatir la deforestación en diversas zonas de la Amazonia brasileña (Figueiredo, 6 de octubre de 2020).

Paralelamente, el Gobierno federal ha concebido las instrucciones normativas (IN) como mecanismo que permite el reconocimiento de propiedades privadas en zonas y áreas protegidas indígenas, lo que va en contravía del artículo 231 de la Constitución nacional de Brasil, que reconoce los derechos de las comunidades indígenas sobre los territorios que tradicionalmente han ocupado y, por ende, es responsabilidad del Gobierno federal demarcarlas, resguardarlas y respetar todos los bienes que las integran (Figueiredo, 6 de octubre de 2020).

Colombia

Con respecto al caso colombiano, la posición del presidente Iván Duque sobre la agenda medioambiental en el país ha sido cambiante, por no decir

contradictoria. Durante la campaña presidencial afirmó que la protección del medio ambiente y los recursos naturales debía ser prioritaria, sin embargo, se han incluido en la agenda de gobierno objetivos como el desarrollo de proyectos piloto de explotación de yacimientos no convencionales de petróleo a través de la factura hidráulica de las rocas o *fracking* (*Semana*, 14 de julio de 2020) y la construcción de un puerto marítimo en Tribugá (municipio de Nuquí, departamento de Chocó).

En cuanto a la Amazonia, la posición de Duque ha sido favorable para establecer lazos de la cooperación para su protección. En su intervención en el foro "Nuevos caminos para la Iglesia y para una ecología integral", organizado por la Conferencia Episcopal de Colombia en el año 2019, afirmó:

> Somos un país que comparte ese gran tesoro [Amazonas], que se exalta fácilmente en los grandes discursos, pero que en la asignación de recursos de la comunidad internacional poco se ha sentido, y esa debe ser una invitación al debate global. (*Semana*, 14 de agosto de 2019, párrafo 2)

Por otro lado, aseguró que el camino más oportuno para el desarrollo económico y social de la Amazonia colombiana es la consolidación de "biodiverciudades", es decir, espacios donde confluyan proyectos de investigación que, a partir de la conservación y el estudio de la biodiversidad, exploren opciones para el aprovechamiento de la flora ancestral y otras riquezas naturales, así como sus derivaciones y usos. Esto, afirma el Presidente, podría motivar emprendimientos que utilicen las riquezas ancestrales al servicio de la humanidad y de las comunidades, sin desconocer otras alternativas ya exploradas, como el ecoturismo y el bioturismo (*Semana*, 14 de agosto de 2019).

Las afirmaciones del Presidente colombiano se han traducido en acciones para el fomento de la cooperación regional; en particular, orientadas a mitigar el impacto que han tenido en los últimos dos años los incendios forestales y la deforestación continua en diferentes partes de la Amazonia. Según los datos reportados por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), durante el segundo trimestre de 2020 (abril-junio) se reportaron para los departamentos de Meta, Guaviare, Caquetá y Putumayo un promedio de 3.600 hectáreas deforestadas (Ideam, 2020).

En este escenario, el presidente Duque ha liderado la consolidación de un nuevo mecanismo de cooperación amazónica, la Cumbre Presidencial por la Amazonia. En su primer encuentro, en el año 2019, se firmó el Pacto de

Leticia por la Amazonia, cuyo propósito general es el desarrollo de acciones coordinadas para "la valoración de los bosques y la biodiversidad, así como para luchar contra la deforestación y degradación forestal, con base en las políticas nacionales y sus respectivos marcos regulatorios" (Cancillería, 6 de septiembre de 2019, párrafo 6). Si bien este nuevo espacio o nodo de cooperación puede ser pertinente, la exclusión de Venezuela, debido a la postura política de algunos presidentes de la región, puede incidir negativamente en la efectividad de acciones integrales por la Amazonia. Es importante que recordar que Venezuela ocupa el quinto lugar, después de Colombia, con mayor extensión de selva amazónica en su territorio.

Por otro lado, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 se incorporaron acciones para fomentar, desde la dimensión de "crecimiento verde", una perspectiva de desarrollo que permita fomentar el crecimiento económico, sin afectar los recursos ambientales. Si bien esto es favorable, las acciones son limitadas con respecto a las problemáticas que afronta el país frente a la extracción ilegal de minerales, la tala de árboles en zonas de reserva como el Parque Nacional Natural Serranía de Chiribiquete, el aumento indiscriminado de la ganadería extensiva y el crecimiento de la frontera agrícola, entre otras. Para el caso específico de la Amazonia, la Ley 1955 de 2019 –ley del PND– incorpora en su artículo 10 la destinación del 15% de los recursos provenientes del impuesto al carbono, concretamente del rubro "Colombia en Paz", para conservación de los bosques en la Amazonia.

Perú

En el caso de Perú, el presidente Martín Vizcarra, ha adoptado una posición cercana a la del mandatario colombiano Iván Duque. Con respecto a la cooperación internacional para la atención de las problemáticas que afectan a la Amazonia, ha mostrado interés en la construcción de agendas comunes para su preservación, sin desconocer la autonomía y la soberanía de los Estados sobre sus territorios. Este interés se ha concretado en el liderazgo compartido que ha ejercicio con Colombia en la concreción del Pacto de Leticia por la Amazonia.

En cuanto al posicionamiento de los temas medioambientales en la agenda de gobierno para el año 2018, acompañó decididamente la promulgación de la Ley de Cambio Climático y la ley que regula la producción de plásticos de un solo uso. Recientemente, el Presidente instaló la Comisión de Alto Nivel de Cambio Climático, encargada de formular y proponer alternativas de adaptación y mitigación del cambio climático, expresadas en

las contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN)[1] (*El Peruano*, 24 de octubre de 2020). Adicionalmente, esta comisión abordará los retos de transformación energética del país, con el objetivo de diseñar una nueva matriz energética centrada en el uso de energías renovables.

Si bien las condiciones han sido relativamente favorables para la atención de problemas de orden ambiental, la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso de la República del Perú rechazó la ratificación del Acuerdo de Escazú, que busca promover el acceso a la información pública, la participación ciudadana y el acceso a la justica en temas medioambientales. Según los argumentos presentados en esta comisión, ratificar el Acuerdo pondría en peligro la autonomía del Estado peruano sobre el uso de los recursos naturales, en tanto casos internos podrían llevarse a cortes supranacionales. De igual forma, argumentaron algunos parlamentarios, el Acuerdo pretende establecer protección especial a los defensores de los derechos ambientales, frente a los demás ciudadanos del país (Santos, 20 de octubre de 2020). Estas decisiones se han adoptado en un momento complejo para los líderes indígenas de los pueblos awajún, kichwa y shawi, quienes han denunciado amenazas de traficantes de tierras, mineros y taladores ilegales.

Puntos nodales y estrategias de intervención

Los puntos nodales donde confluyen actores, problemáticas y potenciales soluciones han cambiado como consecuencia de la reconfiguración de las dinámicas de integración regional en América Latina (Brutto y Crivelli, 2019). Como se mencionó previamente, la I Cumbre Presidencial por la Amazonia fue celebrada en el año 2019 y, como resultado, se firmó el Pacto de Leticia. Posteriormente, se definió un plan de acción para la implementación de los acuerdos establecidos. Este plan incorpora cinco ejes: i) reforestación, conservación, uso sostenible de los bosques y la biodiversidad y promoción de la bioeconomía; ii) seguridad amazónica; iii) gestión de la información y del conocimiento y reportes; iv) empoderamiento de las mujeres y los pueblos indígenas; y v) financiamiento y cooperación internacional (MinAmbiente, s.f.). Para la II Cumbre Presidencial, celebrada en el año 2020, los mandatarios presentaron algunos avances con respecto a los mecanismos de financiación para la protección de los recursos de la Amazonia, la elaboración de planes

[1] Las contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN) expresan los compromisos asumidos por los países para la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y la adaptación al cambio climático, de acuerdo con la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y el Acuerdo de París de 2015.

y programas inscritos en los ejes de acción citados y la lucha en contra de las actividades ilegales.

Como uno de los avances más importantes, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) estableció facilidades de financiamiento y apoyo a la implementación del plan de acción del Pacto de Leticia. Este mecanismo no restringirá la posibilidad de gestionar recursos globales para la protección y la conservación del medio ambiente, como el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF). De igual forma, permitirá la articulación de iniciativas filantrópicas que han sido planteadas por el comité de expertos que asesora las acciones y decisiones de los integrantes de la Cumbre (Presidencia de la República de Colombia, 11 de agosto de 2020).

Por otro lado, el presidente Iván Duque resaltó el esfuerzo de los diferentes mandatarios para enfrentar las amenazas a la protección de la Amazonia, en particular "la lucha contra el narcotráfico, la lucha contra la extracción ilegal de minerales, la lucha contra el desarrollo ilegal de proyectos deforestadores para el tráfico de maderables [y] también, la lucha contra el tráfico de especies" (Presidencia de la República de Colombia, 11 de agosto de 2020, párrafo 48). Algunos de estos esfuerzos se han concretado en operaciones conjuntas realizadas entre las fuerzas militares, las instituciones públicas medioambientales y las autoridades judiciales.

En el caso brasileño, el presidente Bolsonaro, en el contexto de las operaciones de la garantía de la ley y el orden (GLO), ha previsto la utilización de las fuerzas militares para para proteger la selva amazónica. La última, denominada como Operación Verde Brasil 2, se adelantó entre el 11 de mayo y el 10 de junio de 2020, con un coste de 60 millones de reales (alrededor de 11,25 millones de dólares). Según Alessi (1 de junio de 2020), esta cifra es muy cercana al presupuesto anual del IBAMA para acciones de control e inspección ambiental en todo el territorio brasileño que, para el año 2020, es de 76 millones de reales (14,25 millones de dólares), un 25% menos que en 2019.

Para el caso de Perú, en febrero del año 2019, el presidente Vizcarra lideró la intervención de la zona de La Pampa, en la provincia de Tambopata, región Madre de Dios, con el objetivo de combatir la minería ilegal y la destrucción ambiental. Esta intervención se denominó Mercurio 19, y cuenta con la articulación entre la Policía Nacional del Perú (PNP), las Fuerzas Armadas y el Ministerio Público. Es importante mencionar que la operación es contra la minería ilegal y, por ende, no ha intervenido o afectado a los mineros informales o en proceso de formalización, quienes vienen adelantando acciones para formalizar sus actividades con las instituciones responsables (Ministerio

del Interior del Perú, 19 de febrero de 2019). Después del primer año de intervención, la fiscal Karina Garay, de la Fiscalía Corporativa Especializada en Materia Ambiental, ha asegurado que "todavía hay algunos focos que se resisten a salir. Los mineros son muy hábiles, saben que para la Policía es difícil ingresar, están en lugares de difícil acceso, ocultos en el bosque" (*La República*, 19 de febrero de 2020, párrafo 4).

En cuanto a Colombia, el presidente Duque lanzó en el año 2019 la Operación Artemisa, con los objetivos de enfrentar la deforestación en el país, recuperar áreas acaparadas ilegalmente de selva tropical húmeda y judicializar a los responsables de los daños ambientales (Presidencia de la República de Colombia, 28 de abril de 2019). Se espera que esta campaña se extienda a todas las divisiones del Ejercito Nacional, la Infantería de Marina, la Policía Nacional y la Fuerza Aérea Colombiana. La última debido a las acciones de inteligencia adelantadas de forma remota con aeronaves no tripuladas, que permiten medir los resultados y el impacto de las acciones adelantadas en terreno. Este esfuerzo conjunto busca responder ante una problemática que, según datos de la Presidencia, ha conllevado a la perdida de cerca de 200 mil hectáreas por año de bosques y selva tropical húmeda en el país (Presidencia de la República de Colombia, 28 de abril de 2019).

Visión del problema

La reconfiguración en la integración regional ha condicionado el surgimiento de agendas para la atención de las principales problemáticas que actualmente afectan a la Amazonia. Esto, sin duda, se refleja en la exclusión de Venezuela de la I Cumbre Presidencial celebrada en Leticia, Colombia. Una decisión que respalda nuevamente la postura de diferentes países de la región que rechazan y desconocen a Nicolás Maduro, en favor de Juan Guaidó. Para agosto de 2019, Maduro afirmaba: "en una actitud absolutamente reprochable y mezquina, dichos gobiernos optan por privilegiar su obsesivo fundamentalismo ideológico, antes que su obligación ética y legal de proteger y resguardar las selvas y fauna tropicales del Amazonas" (Rodríguez, 9 de septiembre de 2019, párrafo 6). Esto, en reacción a la configuración del nuevo espacio de cooperación que desconoce la existencia de otros mecanismos como el OTCA.

Ante la exclusión de Venezuela, el presidente de Bolivia, Evo Morales, mencionó que "por encima de las diferencias ideológicas están los derechos de la madre tierra" (Rodríguez, 9 de septiembre de 2019, párrafo 10). Esta tensión marca aspectos centrales sobre la visión del problema y las potenciales

alternativas de solución. Sin duda, la exclusión de Venezuela, más allá de las posiciones políticas de los integrantes de la actual Cumbre Presidencial por la Amazonia, afecta sensiblemente la efectividad e integralidad de las acciones que puedan adelantarse para reducir la deforestación y la minería ilegal, luchar en contra de los incendios forestales, entre otras problemáticas.

La posición de los presidentes de Perú, Colombia y Brasil con respecto a la situación política de Venezuela es uno de los aspectos comunes en el marco de los escenarios regionales de cooperación o puntos nodales. En los tres casos se han adoptado campañas de orden militar para recuperar la presencia de la institucionalidad en diferentes zonas de la Amazonia, en respuesta a problemas recurrentes como la minería ilegal o la tala y comercialización ilegal de maderables. Estas operaciones han recibido críticas desde diversos sectores ambientales, en tanto el desplazamiento de tropas, el equipamiento y la adecuación de caminos y carreteras para el acceso a ciertos territorios, pueden poner en riesgo a los ecosistemas. De igual forma, la confrontación entre las fuerzas militares y de policía con los actores ilegales puede generar nuevos daños ambientales y poner en riesgo a poblaciones indígenas que habitan los territorios.

En el marco de estas acciones militares, acompañadas por instituciones del orden nacional y territorial, en el caso colombiano, otro factor ha ocupado la agenda nacional con respecto a la deforestación: la lucha contra el narcotráfico. Si bien los cultivos ilegales no explican la totalidad de la problemática de la deforestación en la Amazonia, Colombia es uno de los países en donde han confluido distintos conflictos en medio de territorios considerados como megadiversos. En un estudio titulado *Emerging evidence that armed conflict and coca cultivation influence deforestation patterns*, publicado en la revista *Biological Conservation*, se afirma que para el periodo comprendido entre los años 2000 y 2015:

> Una de las principales conclusiones es que la deforestación, en el periodo de tiempo estudiado, se asoció positivamente con la intensidad del conflicto armado y la proximidad a las plantaciones ilegales de coca, principalmente en la Amazonia colombiana. También se identificó que la proximidad a concesiones mineras, pozos petroleros y la red de carreteras se asocian con una mayor deforestación en el país. (Paz, 3 de septiembre de 2019, párrafo 3)

Si bien esa problemática está claramente identificada, el gobierno Duque ha establecido como eje de acción la reactivación de la fumigación con glifosato, en detrimento de otras alternativas viables desde el punto de vista ambiental y social. Aunque el Gobierno nacional cuenta con otros mecanismos para fomentar la sustitución de cultivos de uso ilícito, en el marco de la

implementación del Acuerdo Final de Paz entre el Estado colombiano y las FARC-EP, ha centrado su atención en la elaboración de los protocolos necesarios que ha dispuesto la Corte Constitucional para avalar su reanudación. Es importante recordar que en el año 2015, basada en evidencia de la Organización Mundial de la Salud (OMS), esta corte ordenó suspender el uso de glifosato debido a las afectaciones para la salud humana. En consecuencia, la Sentencia T-236 de 2017 y, recientemente, el Auto 387 de 2019, han establecido y reafirmado, respectivamente, las condiciones mínimas desde lo ambiental y social que el Ejecutivo debe cumplir para reanudar el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante la Aspersión Aérea con Glifosato (PECIG).

En la actualidad, el ministro de Defensa de Colombia, Carlos Holmes Trujillo, ha afirmado que la estructura operacional, en cuanto a insumos y equipos, está preparada para reiniciar las intervenciones aéreas con glifosato en diversas zonas del país (*El Nuevo Siglo*, 26 de octubre de 2020). Esto, a la espera de la autorización de las autoridades ambientales y la verificación previa de las medidas que ha impuesto la Corte Constitucional. En este escenario, el Ejecutivo espera iniciar nuevamente las fumigaciones en 104 municipios de 14 departamentos, divididos en seis zonas; iniciando con Meta, Guaviare y Vichada, según se ha establecido y detallado en el Plan de Manejo Ambiental para el Programa de Erradicación de Cultivos ilícitos mediante Aspersión Aérea presentada por la Policía Antinarcóticos a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA).

Desde el punto de los procesos y las normas, el presidente Bolsonaro de Brasil ha venido transformando la reglamentación ambiental del país y así ha generado menores controles para la protección de la Amazonia. De igual forma, la desarticulación institucional de las principales entidades ambientales brasileñas ha favorecido el crecimiento sostenido de acciones ilegales como los incendios provocados o la comercialización de maderables. Si bien las legislaciones de Colombia y Perú han generado condiciones favorables para la atención de las problemáticas, otros aspectos han condicionado la efectividad de las decisiones públicas. La baja presencia de la institucionalidad en diversos lugares de la Amazonia en los dos países ha favorecido el crecimiento de la minería ilegal o los cultivos de uso ilícito. Estas problemáticas que en el corto plazo pueden ser contrarrestadas con operaciones militares, no necesariamente permiten consolidar cambios estructurales que incidan en el comportamiento de los actores a mediano y largo plazo.

Paralelamente, la resistencia ante la presión continua de la comunidad internacional es un factor que ha incidido en las potenciales alternativas de intervención de las problemáticas recurrentes en la Amazonia y, particularmente, con los incendios forestales que han afectado a la región en los últimos años. Si bien las posturas de los presidentes de Colombia y Perú son favorables en la gestión de recursos de cooperación, el presidente brasileño se mantiene distante a esta posibilidad, debido a las críticas constantes sobre las decisiones públicas para la protección ambiental del país. De hecho, actualmente, existen dos procesos contra el Gobierno federal en el Supremo Tribunal Federal (STF) por "omisión en la utilización de fondos para el combate a la deforestación y cambio climático. No fueron usados el Fondo Clima, de unos US$ 54 millones, y el Fondo Amazonia, financiado por los gobiernos de Alemania y Noruega, de US$ 220 millones" (Figueiredo, 6 de octubre de 2020, párrafo 11).

Conclusiones

Esta contribución, como se mencionó en la introducción, pretendía indagar sobre la incidencia de nuevos mecanismos de integración y cooperación regional en la consolidación de una gobernanza ambiental en la Amazonia, en los casos de Brasil, Perú y Colombia. Para cumplir con este propósito, se aplicó el marco analítico de Hufty (2008) para examinar la visión de los actores estratégicos, las decisiones públicas implementadas y los escenarios que arroja la Cumbre Presidencial por la Amazonia en sus dos primeros años de existencia. Como resultado, es posible afirmar que la consolidación de una gobernanza efectiva para la atención de las problemáticas recurrentes que afectan la Amazonia es limitada. Si bien es importante consolidar agendas de orden regional que impacten en las políticas públicas nacionales, el surgimiento de nuevos mecanismos de cooperación no ha garantizado la reducción de la tasa de deforestación y la tala indiscriminada de bosques y selvas tropicales, entre otras afectaciones. Esto aún más difícil de atender cuando la posición de los actores con poder de decisión no incide de forma oportuna en los marcos regulatorios que permiten poner en marcha las legislaciones ambientales. Tal es el caso de Brasil, con amplia tradición en la discusión e implementación de medidas de protección ambiental, pero que en la última década ha dado paso a nuevas formas de explotación de los recursos naturales que ponen en riesgo los ecosistemas de la Amazonia (Figueiredo, 6 de octubre de 2020).

Así mismo, los liderazgos actuales no han logrado establecer, necesariamente, un diálogo efectivo con la comunidad internacional, debido a las posiciones

contrarias que han asumido algunos dirigentes de la región, en particular el presidente Jair Bolsonaro. Ello, sin duda, afecta la credibilidad de este nuevo espacio de cooperación ante posibles arreglos o mecanismos para la financiación de actividades de protección ambiental. Incluso, desde el punto de vista comercial, ha venido afectando las inversiones que algunos productores podrían realizar en Brasil, ante la posibilidad de un boicot por parte de los consumidores.

Desde finales del año 2019, algunas naciones europeas han manifestado serias dudas con respecto al potencial acuerdo de libre comercio entre la Unión Europea (UE) y Mercosur –integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay–, debido a las consecuencias medioambientales que traerían consigo nuevas dinámicas de producción de alimentos (extensión de la frontera agrícola, ganadería extensiva, entre otras) en los países latinos y el poco compromiso de Brasil en temas esenciales, como la atención de los incendios forestales en la Amazonia y el cambio climático.

Paralelamente, las operaciones militares para la recuperación de zonas acaparadas por la minería ilegal, los cultivos ilícitos y la extracción ilegal de maderables, han generado dudas con respecto a su efectividad en el mediano y largo plazo, sin contar con los impactos medioambientales que trae el despliegue de equipos y personal en zonas protegidas. Además, ante esta tendencia regional de militarización de las operaciones ambientales o "militarización verde", se pueden generar tensiones que pueden afectar la seguridad de las comunidades indígenas e incluso la de guardaparques y otro personal destinado a tareas similares (Torrado, 26 de septiembre de 2020). Por esto, la Fundación Ideas para la Paz (FIP) de Colombia, en un informe titulado *Fuerzas militares y la protección del medio ambiente*, recomienda mejorar el relacionamiento y la capacidad de las autoridades ambientales y militares, con el objetivo de evitar riesgos para la población civil.

En síntesis, los mecanismos de gobernanza ambiental para los tres casos, como se expuso previamente, son limitados y fragmentados. La visión de los actores estratégicos y las decisiones que han adoptado no permiten la consolidación de una agenda común que permita adelantar con firmeza acciones a mediano y largo plazo para problemáticas que afectan de forma recurrente la Amazonia, más allá de acciones militares para recuperar, en cierta medida, la presencia del Estado en zonas cooptadas por actores ilegales. En conclusión, la reconfiguración de la integración regional está condicionando la posibilidad de consolidar acciones efectivas para reducir la deforestación, la extracción ilegal de minerales o la tala ilegal de árboles en la Amazonia y, por consiguiente, la efectividad de nuevos escenarios o nodos de cooperación.

Recomendaciones

A partir de los resultados y hallazgos obtenidos en el proceso de elaboración de esta contribución, se presentan las siguientes recomendaciones de política pública para los actores estratégicos que hacen parte de la Cumbre Presidencial por la Amazonia:

- Si bien los mandatarios que integran la Cumbre Presidencial por la Amazonia han establecido una agenda y un plan de acción propios, es importante articular acciones a partir del reconocimiento de otros instrumentos previamente conformados para la cooperación regional por esta región, como el OTCA. Esto permitiría avanzar más rápidamente, evitando duplicidades.
- Instar a los mandatarios de la región a dialogar de forma más efectiva con la comunidad internacional, evitando tensiones que puedan afectar la legitimidad de las acciones que pretende adelantar la Cumbre Presidencial por la Amazonia, a través de espacios de diálogo efectivos entre los mandatarios que integran la cumbre, con sus contrapartes en el marco del G7 y la Unión Europea.
- Articular acciones de mediano y largo plazo a los planes de intervención para la recuperación de zonas acaparadas en la Amazonia, limitando la presencia masiva de las fuerzas y militares y de policía en los territorios. La “militarización verde” no necesariamente permite construir lazos de confianza con las comunidades y los habitantes y, por consiguiente, no asegura la presencia integral del Estado. Por esto, es indispensable avanzar en alternativas de cogestión y colaboración para frenar el avance de acciones depredadoras del medio ambiente, entre instituciones públicas del ámbito nacional y territorial y los actores sociales.
- Finalmente, identificar alternativas para la inclusión de todos los actores relevantes. Si bien el cambio político en la región ha reconfigurado los espacios de cooperación, la exclusión de un actor como Venezuela afecta sensiblemente la efectividad de las acciones. Los actores ilegales que adelantan actividades en zonas de frontera amazónica aprovechan la desarticulación entre naciones para avanzar en la tala ilegal de árboles y la minería ilegal, entre otras acciones depredadoras del medio ambiente.

Referencias

Alessi, G. (1 de junio de 2020). Brasil moviliza al Ejército para intentar contener la deforestación en la Amazonia. *El País*. Recuperado de: https://elpais.com/internacional/2020-06-01/brasil-moviliza-al-ejercito-para-intentar-contener-la-deforestacion-en-la-amazonia.html.

Alianza del Pacífico. (2019). *La Alianza del Pacífico y el medio ambiente: hacia un modelo de desarrollo sostenible basado en el crecimiento verde*. Ciudad de Panamá.

Brutto, G. L. y Crivelli, E. (2019). El panorama actual de la integración en América Latina. En T. Ojeda y E. Echart (Eds.), *La cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe* (pp. 241-254). Buenos Aires: CLACSO.

Cancillería. (6 de septiembre de 2019). *Siete países suscriben el Pacto de Leticia por la Amazonia*. Recuperado de: https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/siete-paises-suscriben-pacto-leticia-amazonia.

Casado, L. y Londoño, E. (29 de julio de 2019). La destrucción amazónica se acelera durante el gobierno de Bolsonaro. *The New York Times*. Recuperado de: https://www.nytimes.com/es/2019/07/29/espanol/america-latina/deforestacion-amazonas-bolsonaro.html?auth=link-dismiss-google1tap.

De Oliveira, R. A. (26 de junio de 2017). Amazonia en riesgo bajo actual Código Forestal de Brasil. *SciDev.Net*. Recuperado de: https://www.scidev.net/america-latina/medio-ambiente/noticias/amazonia-en-riesgo-bajo-actual-codigo-forestal-de-brasil.html.

El Nuevo Siglo. (26 de octubre de 2020). ¿15 meses después por qué sigue frenado uso del glifosato? *El Nuevo Siglo*. Recuperado de https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/10-15-2020-15-meses-despues-por-que-sigue-frenado-uso-del-glifosato.

El Peruano. (24 de octubre de 2020). *Presidente invoca seguir firmes contra el cambio climático*. Recuperado de: http://www.elperuano.pe/noticia-presidente-invoca-seguir-firmes-contra-cambio-climatico-104247.aspx.

Figueiredo, J. (6 de octubre de 2020). La política ambiental de Bolsonaro empaña el atractivo de Brasil para el mundo. *La Nación*. Recuperado de: https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/por-dramatica-situacion-del-amazonas-pantanal-brasil-nid2471463.

Guimón, P. (25 de septiembre de 2019). Bolsonaro: "es una falacia decir que la Amazonia es patrimonio de la humanidad". *El País*. Recuperado de: https://elpais.com/internacional/2019/09/24/actualidad/1569346309_554039.html.

Hufty, M. (2008). *Una propuesta para concretizar el concepto de gobernanza: el marco analítico de la gobernanza. Gobernabilidad y gobernanza en los territorios de América Latina*. La Paz: IFEA-IRD.

Ideam. (2020). *Boletín de Detección Temprana de Deforestación (DT-D) tipos de cobertura segundo trimestre (abril-junio) núcleo 1-Tibú (Sur)*. Recuperado de: www.ideam.gov.co.

La República. (19 de febrero de 2020). *La Pampa: a un año del inicio de la Operación Mercurio, aún quedan focos de minería ilegal*. Recuperado de: https://larepublica.pe/sociedad/2020/02/20/la-pampa-a-un-ano-del-inicio-de-la-operacion-mercurio-aun-quedan-focos-de-mineria-ilegal-fuerzas-armadas/.

León, M. (3 de mayo de 2020). Brasil exportó madera sin autorización de la agencia de medio ambiente. *Cambio 16*. Recuperado de: https://www.cambio16.com/brasil-exporto-madera-sin-autorizacion-de-la-agencia-de-medio-ambiente/.

Mendonça, H. (27 de agosto de 2019). Bolsonaro rechaza la ayuda del G7 para los incendios en la Amazonia hasta que Macron retire sus "insultos". *El País*. Recuperado de: https://elpais.com/internacional/2019/08/27/actualidad/1566889091_205938.html.

Mercosur. (2020). *Sistema de Información Ambiental del Mercosur*. Recuperado de: https://ambiente.mercosur.int/p_6.w_s/Quienes-Somos.html.

MinAmbiente. (s.f.). *Plan de acción. Pacto de Leticia por la Amazonia*. Recuperado de: https://www.minambiente.gov.co/images/2019/PLAN_DE_ACCION_PACTO_DE_LETICIA_POR_LA_AMAZONIA.pdf.

Ministerio del Interior del Perú. (19 de febrero de 2019). *Gobierno inicia operación sin precedentes contra la minería ilegal en Madre de Dios*. Recuperado de: de https://www.gob.pe/institucion/mininter/noticias/25760-gobierno-inicia-operacion-sin-precedentes-contra-la-mineria-ilegal-en-madre-de-dios.

Moreno, M. P. (2013). Una lectura prospectiva de la agenda Río+ 20: la emergencia de la gobernanza para el desarrollo sostenible. *Xihmai*, 8(15), 57-74.

Naciones Unidas. (1992). *Convenio sobre la Diversidad Biológica*. Recuperado de: https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf.

OTCA. (2010). *Agenda Estratégica de Cooperación Amazónica*. Brasilia. Recuperado de: http://www.otca-oficial.info/assets/documents/20160629/bfa5dfe5a1ca92b4efdb102ee8e54634.pdf.

Paz, A. J. C. (3 de septiembre de 2019). Estudio concluye que deforestación aumenta a medida que se intensifica el conflicto armado en Colombia. *Mongabay*. Recuperado de: https://es.mongabay.com/2019/09/conflicto-armado-y-coca-incrementan-deforestacion-en-colombia/.

Pedroso, R., Wenzel, F. y Reverdosa, M. (11 de septiembre de 2020). Incendios en el Amazonas causarían daño irreversible. *CNN*. Recuperado de: https://cnnespanol.cnn.com/2020/09/11/decenas-de-miles-de-incendios-en-el-amazonas-estan-llevando-a-la-region-a-un-punto-donde-no-podra-producir-suficiente-lluvia-para-sostenerse/.

Prats, J. O. (2003). El concepto y el análisis de la gobernabilidad. *Revista Instituciones y Desarrollo*, (15)14, 239-269.

Presidencia de la República de Colombia. (28 de abril de 2019). *Con la puesta en marcha de la Campaña 'Artemisa', buscamos parar la hemorragia deforestadora que se ha visto en los últimos años en el país: presidente Duque*. Recuperado de: https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190428-puesta-marcha-Campana-Artemisa-buscamos-parar-hemorragia-deforestadora-ha-visto-ultimos-anios-pais-Duque.aspx.

Presidencia de la República de Colombia. (11 de agosto de 2020). *Palabras del presidente Iván Duque en la II Cumbre Presidencial por la Amazonia*. Recuperado de: https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Palabras-del-Presidente-Ivan-Duque-en-la-II-Cumbre-Presidencial-por-la-Amazonia-200811.aspx.

Rodríguez, M. M. (9 de septiembre de 2019). ¿Por qué Venezuela fue excluida de la cumbre de países amazónicos para combatir los incendios? *Euronews*. Recuperado de: https://es.euronews.com/2019/09/09/por-que-venezuela-fue-excluida-de-la-cumbre-de-paises-amazonicos-para-combatir-los-incend.

Santos, G. (20 de octubre de 2020). Acuerdo de Escazú: los congresistas que votaron contra la protección de los defensores ambientales. *Ojo Público*. Recuperado de: https://ojo-publico.com/2184/congresistas-que-votaron-contra-proteccion-de-defensores-ambientales.

Semana. (14 de agosto de 2019). Duque pide recursos para proteger la Amazonia. *Semana Sostenible*. Recuperado de: https://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/duque-pide-recursos-para-proteger-la-amazonia/45367.

Semana. (14 de julio de 2020). Así serán los pilotos de *fracking* en Colombia hoy. *Semana Sostenible*. Recuperado de: https://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/asi-seran-los-pilotos-de-fracking-en-colombia-hoy--noticias-/52836.

Sengupta, S. (17 de octubre de 2018). El futuro de la Amazonia se juega en las elecciones de Brasil. *The New York Times*. Recuperado de: https://www.nytimes.com/es/2018/10/17/espanol/america-latina/brasil-elecciones-amazonia.html.

Solano, M. J. y Molina, A. M. B. (2014). La gobernanza ambiental suramericana: retos y potencialidades. En E. Pastrana y H. Gehring (Eds.), *Suramérica en el escenario global: gobernanza* (pp. 269-299). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

Torrado, S. (26 de septiembre de 2020). Iván Duque militariza la política ambiental de Colombia. *El País*. Recuperado de: https://elpais.com/internacional/2020-09-26/ivan-duque-militariza-la-politica-ambiental-de-colombia.html.

UNEP. (2019). *Programme Performance Report 2018*. Recuperado de: https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/27734/PPR_2018_FINAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Vidal, J. P. (2017). *La innovación en la gestión pública*. Madrid: Catarata.

III

Desafíos y enfoques nacionales sobre la Amazonia

La reforma del Ministerio del Medio Ambiente y la imagen internacional de Brasil bajo el gobierno Bolsonaro: el caso de la Amazonia

Carolina Silva Pedroso* y Elze Camila Ferreira Rodrigues**

Introducción

La elección de Jair Bolsonaro en 2018 fue considerada un hito en la política brasileña, ya que representó el fin de la hegemonía partidaria ejercida por el PT (*Partido dos Trabalhadores*) y su histórico rival, PSDB (*Partido da Social Democracia Brasileira*), que había gobernado el país durante más de veinte años (Hunter y Power, enero de 2019). Como explica Guilherme Casarões (2019), "la candidatura de Jair Bolsonaro se presentó como un nuevo polo, de extrema derecha, con rasgos liberales en la economía y profundamente conservadora en las costumbres. Su orientación no solo fue antipetista, sino antisistema" (p. 232, traducción propia).

El meteórico ascenso de Bolsonaro solo fue posible gracias a una crisis multidimensional en la que Brasil está sumido desde 2013. En definitiva, la

* Licenciada en Relaciones Internacionales por la Pontificia Universidad Católica de São Paulo, magíster y doctora por el Programa de Postgrado en Relaciones Internacionales San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP y PUC-SP). Investigadora del Instituto de Estudios Económicos e Internacionales (IEEI-UNESP) y del Instituto Nacional de Ciencia y Tecnología para Estudios de Estados Unidos (INCT-INEU). Contacto: carolina.pedroso@unifesp.br.

** Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Estadual de la Paraíba, magíster en Relaciones Internacionales por el Programa de Postgrado en Relaciones Internacionales San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP y PUC-SP), con beca CNPq, estudiante del Doctorado en Relaciones Internacionales de la Universidad de São Paulo. Profesora del pregrado en Relaciones Internacionales de la Universidad Anhembi Morumbi. Contacto: elzerodrigues@gmail.com.

combinación de debacle económica, escándalos de corrupción que afectaron a buena parte de la clase política y aumento de crímenes violentos entre las clases medias y bajas, dio lugar a una "tormenta perfecta", es decir, un entorno propicio para un liderazgo que defiende "la ley y el orden", la herencia moral de la dictadura militar (1964-1985) y el liberalismo económico (Hunter y Power, enero de 2019, p. 70, traducción propia).

Para dar soporte político a un proyecto lleno de matices y contradicciones, surgió un trípode de soporte con vértices liberales, ideológicos y militares. El primero estaría liderado por el futuro ministro de Economía de Bolsonaro, el economista Paulo Guedes, egresado de la Universidad de Chicago, quien contó con el apoyo de la agroindustria, interesada en abrir el mercado brasileño y promover un *boom* de las exportaciones de *commodities*. Lo ideológico estaba anclado en el pensamiento del pseudo-filósofo Olavo de Carvalho, se presentaba como antiglobalista y tuvo una fuerte influencia en la composición de los ministerios de Educación y Relaciones Exteriores. Finalmente, el sector militar estaría representado por el candidato a la vicepresidencia, el general Hamilton Mourão (Casarões y Flemes, septiembre de 2019).

El auge de dicho proyecto, por lo tanto, representa una ruptura en el juego político interno y externo, por lo que el enfoque teórico de este trabajo se basa en el juego de dos niveles de Robert Putnam (1988). Nuestro objetivo es examinar, de manera más específica, los cambios emprendidos por el gobierno de Bolsonaro en el ámbito del Ministerio de Medio Ambiente, en términos de la agenda del Fondo Amazonia que se reflejan en la imagen internacional de Brasil en materia de clima y gobernanza amazónica.

Como se trata de un proceso muy reciente y por ello puede tener desarrollos difíciles de predecir, el análisis tendrá como punto de partida la forma como la agenda ambiental fue tratada durante la campaña electoral brasileña, en 2018, por el entonces candidato Jair Bolsonaro. Desde ese contexto, este capítulo presentará los cambios realizados en el ámbito del Ministerio del Ambiente (MMA) y los temas que involucran a la administración brasileña de los recursos internacionales del Fondo Amazonia, a la luz del juego de dos niveles, con el fin de comparar acciones internacionales de Brasil antes y después del establecimiento del nuevo gobierno. Finalmente, se abordará la repercusión internacional de la política climática y amazónica bolsonarista, con énfasis en el acuerdo comercial entre el Mercosur y la Unión Europea.

El tema ambiental para Jair Bolsonaro: los compromisos asumidos y los altibajos desde 2018

La campaña electoral brasileña se desarrolló en un contexto de crisis institucional, política, social y económica. Este escenario permitió el surgimiento de un actor hasta entonces con baja capacidad de movilización nacional: Jair Messias Bolsonaro. En relación al medio ambiente, sus alianzas y discursos reflejaron un bajo compromiso con los acuerdos hasta ahora defendidos por Brasil a nivel internacional. Incluso antes de salir victorioso, la retórica de Bolsonaro ya tenía efectos tangibles, como el aumento de la deforestación, a medida que crecían sus intenciones de voto (Fearnside, 2019, p. 38).

Además de llegar al poder anclado por una coalición de partidos no tradicionales e históricamente sin importancia en la política del país, Bolsonaro presentó un plan de gobierno sin mucha profundidad en varias temáticas. Este es también el caso del tema ambiental, que no fue mencionado directamente en ninguna de las 81 páginas del *Projeto Fênix*, nombre del expediente que contiene la propuesta *El camino a la prosperidad: constitucional, eficiente y fraternal* (Bolsonaro, 2018).

A efectos del registro, al ser este el documento oficial de la campaña electoral, las palabras “medio ambiente” y “medioambiental” aparecen, respectivamente, en los apartados *Agricultura: una propuesta de cambios, un nuevo modelo institucional* y *Energía: del problema a la solución*:

> La nueva estructura agrícola federal tendría las siguientes atribuciones:
>
> – Política y economía agrícola (incluye comercio)
>
> – Recursos naturales y medio ambiente rural
>
> – Defensa agrícola y seguridad alimentaria
>
> – Pesca y piscicultura
>
> – Desarrollo rural sostenible (actuando por programas)
>
> – Innovación tecnológica. (Bolsonaro, 2018, p. 68, énfasis agregado, traducción propia)

> Si no se hace nada, el sector energético volverá a ser un cuello de botella para el crecimiento económico a principios de la próxima década. Al crecer del 3% al 4% anual, llegaremos en 2021-2022 a ser altamente dependientes de la generación termoeléctrica a partir de petróleo y carbón, lo que elevará los precios e incrementará los apagones (*apagões*).

> UN EJEMPLO: las pequeñas centrales hidroeléctricas se han enfrentado a barreras casi insuperables en licencias **ambientales**. Hay casos que superan los diez años. Nos aseguraremos de que la concesión de licencias se evalúe en un período máximo de tres meses. (Bolsonaro, 2018, p. 71, énfasis agregado, traducción propia)

Los términos "cambio climático"", "Amazonia", "deforestación", "preservación", "conservación", "Acuerdo de París", "Mercosur" y "Unión Europea", están ausentes del documento. Estas palabras son importantes porque, además de los cambios emprendidos por Bolsonaro en el ámbito doméstico, sus primeros meses en la Presidencia ganaron un protagonismo internacional negativo, ya sea entre otros gobiernos o entre la opinión pública de diferentes países, por los incendios y el aumento de la deforestación en la región amazónica –puntos que abordaremos más adelante–.

Como señala Posta (2020, p. 32), quien realizó un trabajo de análisis del discurso sobre la securitización del tema ambiental bajo la gestión de Bolsonaro y también estudió el plan de gobierno, el hecho de que el medio ambiente se inserte en la discusión sobre la agricultura ocurre por la importancia de este sector para la economía brasileña. Dicha situación también se refleja en el apoyo electoral de la agroindustria al entonces candidato. En este sentido, una de las promesas hechas a los ruralistas, que son los grandes terratenientes con amplia representación en el Congreso nacional, fue la extinción del Ministerio del Ambiente, que quedaría a cargo del Ministerio de la Agricultura, en línea con la propuesta del plan del Gobierno (Stachewski, 22 de enero de 2019).

La explicación que da Scantimburgo (2019) refleja la complejidad de esta decisión:

> Fusionar el Ministerio de Medio Ambiente con el de Agricultura supondría en realidad la extinción del primero. El Gobierno estaría sometiendo al regulador al sector que debería ser regulado. Más que eso, la propuesta reveló la incapacidad de comprender la necesidad de un conjunto bien estructurado de leyes e instituciones de aplicación en un país que tiene el 30% del territorio cubierto por áreas protegidas, entre unidades de conservación y tierras indígenas, y que concentra las mayores biodiversidades del planeta, con un 50% de vegetación nativa, además de tener la cuenca hidrográfica más grande del mundo. (Scantimburgo, 2019, p. 105, traducción propia)

Este autor también señala que temas relacionados con la infraestructura del país, como la regulación del sector energético, casualmente el asunto en

el que también apareció el tema ambiental en el plan de gobierno de Bolsonaro, están directamente relacionados con las actividades industriales. Si realmente esos temas fueran transferidos a un ministerio (Agricultura) que no tiene la experiencia necesaria para evitar problemas tangibles, esto podría poner en peligro a otro sector económico relevante en el país. Sin embargo, la mayor repercusión para la posibilidad de fusión ministerial provino de parte del propio ruralismo, que temía los boicots internacionales a los productos brasileños, lo que hizo que el Gobierno abandonara esta idea incluso en los primeros días de su mandato.

> El posterior retroceso de Bolsonaro en la fusión propuesta de los ministerios no sugiere, sin embargo, que la cartera seguiría la agenda ambiental con la que el país se ha comprometido, al menos desde fines de la década de 1980, siendo signatario de la mayoría de los tratados y acuerdos internacionales sobre el tema. La negativa a acoger la conferencia climática anual de la ONU (COP-25), que continuará las negociaciones para la implementación del Acuerdo de París, parece mostrar que el gobierno de Bolsonaro pretende ceder cualquier rol de Brasil en el debate ambiental internacional. (Scantimburgo, 2019, p.106, traducción propia)

Esto significa que incluso con el mantenimiento del Ministerio, muchos compromisos ambientales ya no serían cumplidos por Brasil, ya que su ámbito de acción se redujo y muchas funciones fueron transferidas a otras carteras (Stachewski, 22 de enero de 2019). Trataremos estos cambios más adelante, pero es importante señalar que desde la campaña, el debate climático se ha descuidado y se ha vuelto un tema controvertido por la negativa del país a acoger la COP-25 que señala cambios en relación a posiciones anteriores de Brasil (Scantimburgo, 2019).

En la práctica, incluso con cierto miedo a los ruralistas, tanto el Ministerio de la Agricultura como el Ministerio del Medio Ambiente recibieron dos nombres relacionados con la agroindustria, a saber, Tereza Cristina y Ricardo Salles (Ferrante y Fearnside, 2019). En el caso de Salles, su trayectoria política comenzó en la década de 2000, con intentos fallidos de ser elegido diputado por São Paulo, a través del otrora PFL (*Partido da Frente Liberal*, luego transformado bajo la denominación Demócratas) y el PSDB. En 2006, fue uno de los fundadores del Movimiento *Endireita Brasil*, que defendía el liberalismo económico y la reducción del Estado, al mismo tiempo que se oponía al aborto y el uso de drogas y se manifestaba a favor de la pena de muerte (*Folha de São Paulo*, 14 de marzo de 2011).

La cercanía a la cuestión ambiental ocurrió cuando Salles fue designado Secretario del Medio Ambiente del estado de São Paulo, por el entonces gobernador Geraldo Alckmin, del PSDB. La agenda que defendía era acercar los ambientalistas a la agroindustria, en sus palabras, "el único sector de la economía que va bien" (Salles, 2016, citado en Bilenky, 18 de julio de 2017, traducción propia), además de reducir la burocracia de las concesiones judiciales en áreas protegidas. No en vano, en su gestión, muchos parques estatales han pasado a manos del sector privado (Molinero y Lopes, 9 de febrero de 2017).

Durante las elecciones de 2018, presentó una candidatura a diputado federal por el Partido Nuevo, un partido autodenominado ultraliberal, que representaría una renovación política en Brasil. Aún en ese período, el candidato fue polémico por elegir el número 3006 en su boleta, en referencia a un tipo de munición, y porque su material de campaña hacía apología a la violencia contra la izquierda, el Movimiento de los Sin Tierra (MST) y los animales, en nombre de la "seguridad en el campo", como se muestra en la figura 1.

Figura 1. Cartel de la campaña de Ricardo Salles en 2018

Fuente: Stachewski (22 de enero de 2019, s.p.).

Aún sin ser elegido diputado, Ricardo Salles fue designado por Jair Bolsonaro para comandar el Ministerio del Medio Ambiente. Esta decisión puede

explicarse no solo por la experiencia previa de Salles en la Secretaría del Medio Ambiente de São Paulo y su cercanía a la agenda de los ruralistas, sino también por declaraciones que minimizaron los crímenes de la dictadura militar en Brasil, así como por la defensa del liberalismo económico –ambas, agendas presentes en la retórica bolsonarista– (Bilenky, 18 de julio de 2017).

Sin embargo, el mantenimiento del Ministerio del Medio Ambiente no impidió que ocurrieran otras idas y venidas en esta zona. Aún durante la campaña presidencial, Bolsonaro y sus futuros ministros Ricardo Salles y Ernesto Araújo (Relaciones Exteriores) afirmaron que el cambio climático era parte de una "conspiración marxista". Con esta declaración exhibieron una actitud fuertemente influenciada por Olavo de Carvalho y Steve Bannon, un estratega de extrema derecha que apoyó la campaña de Donald Trump en Estados Unidos e indujo al mandatario norteamericano a retirar a su país del Acuerdo de París (Scantimburgo, 2019).

Para ilustrar este pensamiento, el Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil escribió sobre el tema ambiental en su blog, llamado *Metapolítica 17*:

> Con el tiempo, sin embargo, la izquierda ha secuestrado la causa ambiental y la pervirtió hasta alcanzar el paroxismo en los últimos veinte años con la ideología del cambio climático, el climatismo. El climatismo recopiló algunos datos que sugerían una correlación entre el aumento de las temperaturas y el aumento de la concentración de CO_2 en la atmósfera, ignoró los datos que sugerían lo contrario y creó un dogma "científico" que nadie más puede impugnar bajo pena de ser excomulgado de la buena sociedad –exactamente lo contrario del espíritu científico–. (Araújo, 12 de octubre de 2018, s.p., traducción propia)

En una reunión celebrada en 2018 con Bannon, Eduardo Bolsonaro, hijo del presidente y diputado por São Paulo, también se comprometió a sacar a Brasil de este importante acuerdo para contener la emisión de gases de efecto invernadero, cuyo objetivo era crear un compromiso internacional para reducir los efectos del cambio climático. Si bien esta actitud no se materializó luego de la elección, tanto Salles como Araújo abolieron secciones de sus ministerios que se ocupaban del tema climático tan pronto asumieron el cargo (Fearnside, 2019).

A pesar de que volvió a crear la Secretaría del Clima en 2020, debido a la presión internacional y en un intento de "monetizar activos" para el Fondo Amazonia –asunto sobre el cual vamos a detenernos más adelante–, el Ministro del Medio Ambiente parece estar de acuerdo con esta narrativa

conspirativa. Según Scantimburgo (2019, p. 107), Salles acusa a diferentes organismos técnicos nacionales e internacionales, entre los que se encuentran la NASA (Agencia Espacial Norteamericana), el INPE (Instituto Nacional de Investigaciones Espaciales) y el IPCC (Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático), de ser "centros ideológicos de izquierda" porque presentan datos que corroboran la acción humana sobre el cambio climático.

De la breve historia de Ricardo Salles podemos decir que su perfil encaja bien en los tres vértices que conforman el gobierno de Bolsonaro, a saber, el liberal, el ideológico y el militar. Al prometer arrasar y extinguir los órganos reguladores y supervisores, en favor de la supuesta eficiencia del Estado, se mantuvo en línea con el sector liberal y, en consecuencia, ruralista. Asimismo, las posiciones negativas sobre cambio climático, antiizquierdistas y antimovimientos sociales dialogan directamente con la parte más ideologizada del Gobierno, al tiempo que sus opiniones dudosas sobre los crímenes de los militares durante el período dictatorial en Brasil le acercan a los uniformados.

Con el fin de resumir las principales acciones tomadas por el Gobierno brasileño en el área ambiental y avanzar en nuestro análisis, la figura 2 presenta la cronología compilada por Westin (5 de junio de 2020).

Además de las acciones presentadas en la figura 2, en agosto de 2020 el Gobierno anunció cortes significativos en el presupuesto del Ministerio del Medio Ambiente para el año siguiente (Maziero y Temóteo, 31 de agosto de 2020). En septiembre, el desmantelamiento del área ambiental fue criticado por el presidente de la Cámara de los Diputados, Rodrigo Maia, el tercero en la línea de sucesión del poder en Brasil, para quien la agenda destructiva de Bolsonaro genera un impacto sumamente negativo en el exterior y, en consecuencia, en la economía del país (*Reuters*, 3 de septiembre de 2020).

Sin embargo, el movimiento más destacado hasta mediados de 2020 fue la repetición del expresivo aumento de los incendios. En agosto de 2019 ya había ocurrido el "día del fuego", cuando los incendios delictivos conjuntos perpetrados por ruralistas en la Amazonia se interpretaron como un acto de apoyo político a las acciones ambientales del gobierno de Bolsonaro (Machado, 27 de agosto de 2019; Pontes, 10 de agosto de 2020). Un año después, el escenario se mantuvo igual, es decir, con tendencia a incrementar los incendios entre agosto y septiembre, según datos del INPE, pero esta vez las conflagraciones afectaron también a Cerrado y Pantanal, biomas adyacentes a la Amazonia y ubicados en el centro-oeste del país (Madeiro, 1 de septiembre de 2020).

Figura 2. Cronología ambiental

Diciembre de 2018

Jair Bolsonaro dice que hay abusos en las inspecciones ambientales y que la "ola de multas" en Ibama [Instituto Brasileño de Medio Ambiente y Recursos Naturales Renovables] e ICMBio [Instituto Chico Mendes para la Conservación de la Biodiversidad] terminará después de que asuma la Presidencia.

Abril de 2019

Bolsonaro dice que camiones, tractores y otras máquinas utilizadas en delitos ambientales e incautadas ya no deben ser destruidas.

Mayo de 2019

Ibama, sin su sitio web, informa con anticipación dónde se llevarán a cabo operaciones contra la deforestación en la Amazonia, anuncio con el que pone fin al factor sorpresa necesario para sus acciones.

Julio de 2019

Madereros que trabajan ilegalmente en áreas indígenas de Rondônia atacan a inspectores de Ibama. El ministro Salles va a la región y brinda apoyo a los madereros.

Agosto de 2019

Bolsonaro destituye al director del Instituto Nacional de Investigaciones Espaciales (INPE) luego de que la institución revelara una deforestación récord en la Amazonia.

Alemania y Noruega suspenden la transferencia de dinero al Fondo Amazonia en reacción a los cambios realizados por el Gobierno brasileño en la gestión de la agencia.

La ciudad de São Paulo está llena de humo que hace que el día se convierta en noche. Una de las razones es el aumento de incendios en la Amazonia. Bolsonaro culpa a las ONG de los incendios.

Ordenanza ministerial crea el Centro de Conciliación Ambiental, que abre espacio para que los acusados de delitos ambientales firmen acuerdos para evitar multas.

Octubre de 2019

41 días después de la aparición de grandes manchas de petróleo en la costa brasileña, el gobierno desencadena el Plan Nacional de Contingencia por Incidentes de Contaminación por Hidrocarburos.

Noviembre de 2019

Gobierno deroga decreto que impedía la siembra de caña de azúcar en la Amazonia y Pantanal.

Diciembre de 2019

Gobierno baja medida provisional que facilita la regularización de tierras en el país, lo que, según algunas ONG, beneficia el acaparamiento de tierras.

Ministerio de la Agricultura cierra el año habiendo otorgado registro sanitario a 449 nuevos plaguicidas, cifra récord que provoca críticas de organizaciones ambientalistas.

Abril de 2020

En un video de una reunión presidencial hecho público por decisión judicial, Ricardo Salles sugiere que el Gobierno aproveche la oportunidad para "pasar el ganado" mientras que la atención del país está en el coronavirus. Posteriormente, afirma que no se refirió a flexibilizar los requisitos ambientales, sino a reducir la burocracia de las normas de todos los ministerios.

Fuente: Observatório do Clima, Greenpeace y ClimaInfo, citados en Westin (5 de junio de 2020, s.p., traducción propia).

A continuación, se presentarán algunas de estas acciones de manera más específica, con énfasis en los cambios realizados en la estructura del Ministerio del Ambiente por Ricardo Salles, sobre todo en la gestión del Fondo Amazonia, que tuvieron implicaciones internas y externas. De esta manera, el análisis se desarrollará con base en la lógica del juego de dos niveles, de Robert Putnam (1988), con el fin de avanzar en la comprensión de las consecuencias internacionales de los cambios ambientales emprendidos por el gobierno de Jair Bolsonaro en Brasil, con énfasis en la política climática y la gobernanza amazónica.

¿Qué son los juegos de dos niveles y por qué están relacionados con el caso del medio ambiente en Brasil?

Robert Putnam (1988) explora enfáticamente la idea de que la política exterior y las políticas internas de un Estado están relacionadas en su lógica de los juegos de dos niveles. En este modelo analítico, se entiende que los líderes negociadores de un determinado Estado actúan simultáneamente en dos ámbitos diferentes: el doméstico y el internacional. Entendiendo que cada uno de estos ambientes está configurado por una dinámica de negociación, es posible referirse a ellos como tableros en los que el negociador actúa al mismo tiempo, en un intento de conciliación.

En el tablero internacional (el llamado nivel I), las negociaciones tienen lugar entre el representante de un determinado Estado nacional y sus pares extranjeros. El resultado de este proceso es un acuerdo internacional provisional, cuya vigencia y solidez se verificarán tras sus ratificaciones en el ámbito interno de sus signatarios.

Teniendo en cuenta esta primera información, ya es posible darse cuenta de que las cuestiones internas son fundamentales para la funcionalidad de un tratado internacional. En el modelo, existe un mecanismo para verificar esta relación entre la política nacional y el desempeño internacional de un país determinado: los *winsets* (o conjuntos de victorias). El análisis, por lo tanto, debe incluir también el tablero interno (denominado nivel II), donde hay una dinámica de "lucha política" en la que se encuentran los determinantes de la aceptación interna del acuerdo internacional.

Partidos, diferentes clases sociales y grupos de interés, el poder Legislativo y la opinión pública y los sufragios periódicos, así como los miembros del poder Ejecutivo y las instituciones, participan en la dinámica de la lucha política. En otras palabras, los intereses y opiniones de cada uno de estos actores sobre el acuerdo internacional constituyen la posibilidad de su ratificación. En

la lucha política, cuentan sus diferentes pesos en la distribución del poder, sus diferencias y coaliciones. Los *winsets* están compuestos por las posibilidades de que el resultado de esta lucha política sea favorable al acuerdo internacional como fue propuesto.

A partir de esta idea, por lo tanto, es posible entender que las variables para la toma de decisiones de política exterior se sitúan no solo en el ámbito internacional, sino también –y sobre todo– en los procesos políticos internos de un país. Las preferencias de los actores domésticos, sus coaliciones y disputas, inciden en una configuración que influye en el comportamiento del negociador a nivel internacional y en el poder de negociación nacional frente a las otras partes del acuerdo internacional.

Así, desde este punto de vista, para decir que un acuerdo internacional tuvo éxito en su propósito es necesario verificar sus procedimientos en al menos dos etapas. La primera de ellas es la negociación a nivel internacional, de la que surge un acuerdo, hasta entonces, provisional. La otra etapa consiste en negociaciones y discusiones a nivel nacional sobre la ratificación o no del documento internacional. A pesar de estar separados por propósitos metodológicos, las dos etapas ocurren simultáneamente: es recurrente, por ejemplo, que exista una consulta previa por parte del negociador sobre las posibilidades de los *winsets* y estas perspectivas pueden interferir en su comportamiento para negociar a nivel internacional. Por lo tanto, el analista debe tener en cuenta que el proceso se intercala con la política de los dos niveles.

Una de las posibles implicaciones de los *winsets* sobre el comportamiento del negociador a nivel internacional proviene de su tamaño: el poder de negociación de un Estado en el tablero internacional es inversamente proporcional a la probabilidad de ratificación del acuerdo en cuestión. Es decir, cuanto mayores sean los *winsets*, menor el poder de negociación.

Los agentes burocráticos y los grupos de interés son dos tipos de actores domésticos que influyen directamente en el desempeño internacional de un país como Brasil. La toma de decisiones en política exterior en este país es hecha predominantemente por la burocracia de su Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), formado por un cuerpo diplomático cuyo *ethos* está bastante consolidado por su forma de admisión y formación. Sin embargo, esto no perpetúa un supuesto aislamiento del Itamaraty en relación con el resto de la burocracia brasileña y la lucha política dentro de ella. Especialmente desde el movimiento de redemocratización posterior a la dictadura militar, la metáfora de la relación entre el MRE y el resto de la burocracia brasileña es la continentalización.

> La metáfora de la continentalización implica un alcance temático más amplio de la PEB [Política Exterior Brasileña], una participación más amplia e institucionalizada de los agentes (gubernamentales y no gubernamentales) y, por lo tanto, un proceso de toma de decisiones más abierto para el diálogo con el Parlamento, la coordinación con otros ministerios y la consulta con las agencias federales, las entidades subnacionales, el sector productivo, las organizaciones de la sociedad civil, los movimientos sociales y la comunidad científica. (Milani, 2015, p. 57, traducción propia)

Si bien actúa como un centro de toma de decisiones, es posible decir que el papel del MRE en asuntos relacionados con el medio ambiente es, sobre todo, el de coordinar diferentes intereses, tanto intraburocráticos como los de la sociedad civil. El tablero nacional brasileño en materia ambiental cuenta con actores como varios ministerios (Medio Ambiente, Agricultura, Minas y Energía, Ciencia y Tecnología, especialmente), entidades técnicas (como el INPE, responsable del monitoreo del área deforestada en la Amazonia), además de la sociedad civil organizada en entidades como el Observatorio del Clima (organización no gubernamental destinada a discutir el cambio climático en el contexto nacional) y la Confederación de Agricultura y Ganadería de Brasil (CNA).

Con este gran número de actores domésticos insertados, influyentes e influenciados por los temas ambientales, existen, por lo tanto, diversos intereses que a menudo difieren en relación al manejo y uso de los recursos naturales. En el ámbito interno brasileño existen al menos dos grandes grupos de *stakeholders* en la ratificación de acuerdos ambientales, que varían entre la defensa de la conservación pura y el énfasis en medidas que favorezcan una economía agroexportadora.

Un aspecto destacado del consejo internacional en la política ambiental brasileña es el desempeño del país en los foros de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC, en su sigla en inglés), tratado acerca de políticas de gestión del cambio climático y sus efectos. Entre el conjunto de acuerdos de la Convención, un ejemplo emblemático por su importancia para la política ambiental interna brasileña y por su reciente repercusión es el Fondo Amazonia.

El Fondo Amazonia fue uno de los resultados de la XIII Conferencia de las Partes de la CMNUCC (COP-13), celebrada en Bali en 2007. Su objetivo es financiar proyectos de políticas públicas para monitorear y combatir la deforestación en el área forestal y, en consecuencia, la reducción de las emisiones

de gases de efecto invernadero (GEI) resultantes de estas acciones. Según su mecanismo, los recursos provendrían de Estados y empresas, dentro de la lógica de las metas establecidas por el Protocolo de Kyoto.

De acuerdo con la normativa, el Fondo está destinado principalmente a acciones en la Amazonia legal. Además, el 20% de los recursos se puede utilizar en otros biomas brasileños y en proyectos en países tropicales. Alemania y Noruega son los países que se encuentran entre los donantes. La tercera fuente es privada, Petrobras. Desde agosto de 2008 (cuando el Fondo comenzó a operar), se han donado más de USD 1,2 mil millones. Noruega es el principal donante, con un 94%, seguida de Alemania, con aproximadamente un 6% de los recursos (Fondo Amazonia, 2020).

El Fondo Amazonia antes y después del gobierno de Bolsonaro: la relación entre los dos tableros

Según el Decreto Federal 6527 que ratificó oficialmente el Fondo Amazonia en 2008, el papel de Brasil, como Estado parte del convenio y receptor de donaciones, es administrar los recursos y la ejecución de las políticas públicas financiadas. El Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) sería responsable, en la institucionalidad brasileña, de recaudar y distribuir los recursos del Fondo. Es decir, la entidad se encarga de definir los proyectos contemplados.

En 2008, incluso después de este decreto, dentro de la estructura del Fondo se creó el Comité Técnico del Fondo Amazonia (CTFA), encargado de calcular las emisiones de GEI (y sus reducciones). En conjunto, funcionaría el Comité de Orientación del Fondo Amazonia (COFA), que monitorearía los resultados de la iniciativa. Así, se constituiría el centro de toma de decisiones de los lineamientos del programa, integrado por representaciones de los tres ámbitos administrativos y de la sociedad civil.

La división de asientos de COFA tuvo como objetivo un equilibrio numérico entre el Gobierno federal, los representantes de las unidades subnacionales y la sociedad civil para determinar la distribución de los recursos del Fondo. A lo largo de 2019, primer año del gobierno de Bolsonaro, las actividades de COFA se paralizaron hasta su completa interrupción, por la necesidad de una revisión, un ‘peine de dientes finos’ en proyectos anteriores y actuales.

La revisión de gestión realizada por Salles también propuso su uso para compensar a los propietarios en áreas protegidas en unidades de conservación ambiental. Esta postura de un miembro de la burocracia brasileña puede

leerse como un reflejo de los intereses de los grupos de interés vinculados a la agroindustria, que apoyaron sus campañas políticas y su nominación para la cartera del medio ambiente en el Gobierno federal. Frente a las propuestas de Salles, las embajadas de Noruega y Alemania, los mayores donantes del Fondo, protestaron en nombre de sus países. A partir de entonces, se estableció la disputa entre el Gobierno brasileño y los donantes del Fondo Amazonia.

El punto central de la posición del Gobierno brasileño fue la importante participación de actores subnacionales y organizaciones de la sociedad civil en las decisiones de COFA. En una entrevista televisada en aquel momento, Salles afirmó que esto evitaría que la administración de recursos fuese consistente con los objetivos del Gobierno y también destacó que la donación para los proyectos la hizo el BNDES, por lo tanto, un banco público (*Globo Rural*, 4 de julio de 2019).

En medio de los desacuerdos entre los gobiernos de Brasil, Alemania y Noruega, la difusión de datos sobre el crecimiento de la deforestación en la región amazónica llamó la atención de la opinión pública y fue reportada con vehemencia por los medios de comunicación. El informe de monitoreo de la deforestación realizado por el INPE mostró un aumento del 88% durante el mes de junio de 2019. La alarmante cifra arreció las discusiones sobre la capacidad del Gobierno brasileño para manejar bien el área –discusión que será profundizada en la próxima sección–. También provocó el intercambio de acusaciones entre el entonces director de la agencia, el físico Ricardo Galvão, el Presidente y el Ministro del Medio Ambiente. Finalmente, Galvão fue destituido de su rol de técnico especialista (UOL, 2 de agosto de 2019).

El 19 de agosto de 2019, como resultado de los fuertes incendios en la región amazónica y la combinación de fenómenos meteorológicos, el cielo en la región metropolitana de São Paulo, a más de 2.000 km de distancia, se oscureció en pleno día. Hacia las tres de la tarde, la metrópoli se encontró envuelta en una nube oscura, un “cielo negro” compuesto de hollín llevado por los vientos y que se sumaba a la contaminación ya existente en la región. El hecho fue un factor más que llamó la atención del público sobre los debates acerca del Fondo Amazonia (*G1 SP*, 2019).

La iniciativa del MMA de Ricardo Salles terminó imposibilitando la aprobación de cualquier proyecto para recibir financiamiento durante todo el período hasta que tanto COFA como CTFA fueron extinguidos por los decretos 10144 y 10223, de noviembre de 2019 y febrero de 2020, respectivamente. Ante los hechos inmediatamente precedentes, la decisión del

Gobierno demostró su desprecio por el tema amazónico, especialmente en lo que respecta a la democratización y la participación popular en el manejo de los recursos locales.

Después de once años, los recursos del Fondo ahora son administrados por la Comisión Nacional para la Reducción de las Emisiones de Gases de Efecto Invernadero por Deforestación y Degradación de los Bosques, Conservación de las Reservas de Carbono de los Bosques, Manejo Forestal Sostenible y Aumento de las Reservas de Carbono Forestal, la REDD+. A diferencia de los comités, que estaban a cargo del BNDES, la REDD+ está presidida por el MMA e incluye representantes del MRE, Ministerio de la Economía, MAPA (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento), representantes de entidades subnacionales y sociedad civil.

En vista de esta cadena de episodios, no parece sorprendente la declaración de Salles, en mayo de 2020, de que la pandemia del COVID-19 sería una oportunidad para "sobrepasar" la flexibilización de la legislación ambiental brasileña. La declaración se produjo en una reunión ministerial cuya grabación se filtró a los medios de comunicación y al público en general. El Ministro, a pesar de su relación con la opinión pública, sigue integrando la burocracia gubernamental por delante de intereses que antecedieron a su nominación y mantiene su importancia en la base aliada del actual Presidente.

Como líder negociador, a juicio de los juegos de dos niveles, la actuación de Salles genera rupturas en el tablero internacional mientras que la negociación burocrática interna parece servir para garantizar los intereses del Gobierno. En otras palabras, se descuida la participación democrática de las representaciones de los intereses de la sociedad a nombre de mantener la hegemonía de los grandes productores agroindustriales en el tablero nacional. El juego, por lo tanto, sigue las desigualdades intrínsecas de la sociedad brasileña y recibe un importante refuerzo con la configuración del gobierno de Bolsonaro.

La repercusión internacional de la agenda ambiental de Bolsonaro: la "Amazonia en llamas" versus el acuerdo comercial entre el Mercosur y la Unión Europea

Como hemos visto, los juegos de dos niveles parten de la premisa de que los tableros nacionales e internacionales se interrelacionan e influyen entre sí. De esta manera, analizaremos el impacto de las acciones ambientales del gobierno de Bolsonaro en el exterior, con énfasis en la gobernanza

amazónica, que tiene una conexión directa con el tema climático y, en consecuencia, con el acuerdo comercial entre Mercosur y la Unión Europea.

Luego de más de veinte años de negociación, en junio de 2019 se anunció al mundo que los bloques regionales Mercosur y la Unión Europea habían llegado a un denominador común para hacer posible un acuerdo comercial entre ellos. Sin embargo, el desafío actual es que este acuerdo, negociado entre los tomadores de decisiones de los poderes ejecutivos de los países, sea internalizado por los respectivos legislativos para que pueda entrar en vigencia. Al momento del anuncio, el Gobierno brasileño celebró este logro como un verdadero *winset* para su nueva postura internacional (Ministerio de Relaciones Exteriores, 5 de julio de 2019).

Sin embargo, a la luz de la discusión de Putnam (1988), para que haya un *winset*, las luchas políticas en los juegos domésticos también deben dar un resultado favorable a lo acordado en el exterior. Si bien este acuerdo comercial fue beneficioso para las economías europeas, la repercusión de la situación de la Amazonia en Brasil abrió discusiones sobre si, realmente, se debería concretar la ratificación, considerando el bajo compromiso de Bolsonaro con la agenda ambiental.

Esto se debe a que, como explican Casarões y Flemes (septiembre de 2019), el acuerdo prevé el seguimiento de los estándares ambientales y de derechos humanos que van en contra de las acciones brasileñas:

> Por un lado, el acuerdo final incluirá regulaciones vinculantes sobre bienes agrícolas relacionados con deforestación y violaciones a los derechos humanos. Las exportaciones brasileñas, como la soja y la carne vacuna, se producen de manera directamente vinculada con la degradación ambiental y la violación de los derechos indígenas. Por otro lado, los derechos indígenas acordados y las normas ambientales deben ser verificables y su incumplimiento debe resultar en sanciones comerciales automáticas (prohibición de las importaciones agrícolas). La experiencia ha demostrado que la actual administración brasileña solo se adhiere a los acuerdos si se pueden esperar consecuencias drásticas, como boicots de carne de res y soja por parte de los consumidores europeos. (Casarões y Flemes, septiembre de 2019, p. 9, traducción propia)

Cabe señalar que la deforestación, mencionada por los autores, está intrínsecamente ligada a los incendios, como se explica en un informe publicado en el periódico *Folha de São Paulo*:

> Los incendios y la deforestación van de la mano. En general, el fuego se utiliza para limpiar áreas previamente taladas.

> Una nota técnica del IPAM [Instituto de Investigaciones Ambientales de la Amazonia] señala que, teniendo en cuenta la vegetación talada entre enero de 2019 y abril de 2020, hay alrededor de 4.509 km^2 de bosque talado que aún se pueden quemar, lo que equivale a aproximadamente 45% de lo deforestado en el período (buena parte aún en 2019). (Watanabe, 1 de agosto de 2020, s.p., traducción propia)

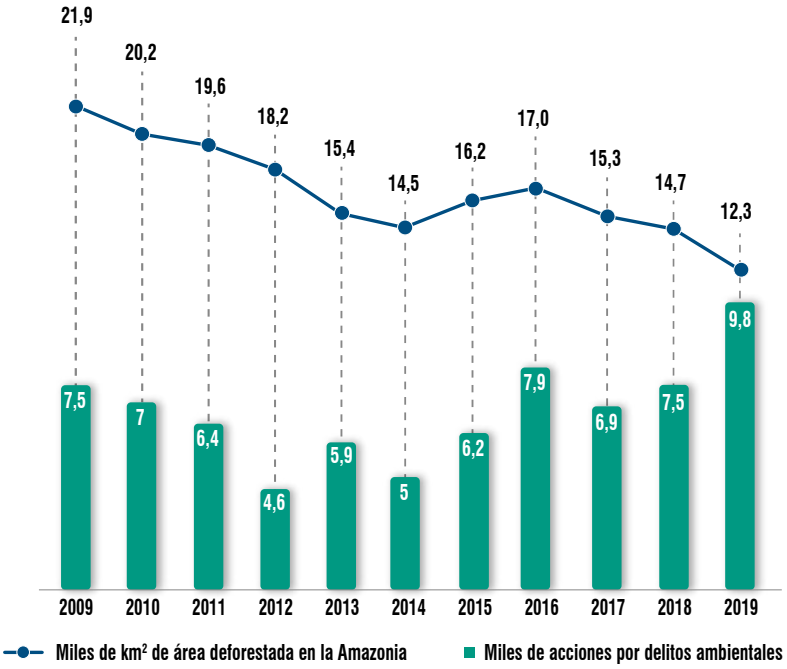
Las violaciones a las condiciones del acuerdo comercial por parte de la administración Bolsonaro también se evidencian en el artículo de Lucas Ferrante y Philip Fearnside (2019):

> El nuevo Presidente ha manifestado que no se demarcará ni un solo centímetro de tierra para los pueblos indígenas y que tanto las 'unidades de conservación' (áreas protegidas para ecosistemas naturales) como las tierras indígenas deben estar abiertas a la agricultura y la minería. Esto es apoyado por legisladores ruralistas, quienes promueven lo que se conoce como la 'agenda de la muerte'. Esto incluye suspender el listado oficial de especies amenazadas, rescindir la restricción a la caza de animales silvestres, 'flexibilizar' las licencias ambientales, debilitar las agencias ambientales y regulatorias, promover grandes proyectos de infraestructura como carreteras y represas en la Amazonia y permitir el uso de pesticidas que están prohibidos en muchos países. (pp. 261-262, traducción propia)

Los gráficos 1 y 2, basados en datos de Ibama, INPE, The Intercept y Observatório do Clima y organizados por Westin (5 de junio de 2020), también revelan que durante el gobierno de Bolsonaro hubo un aumento significativo de la deforestación, al mismo tiempo que disminuyó la inspección y contención de actividades depredadoras en la región amazónica.

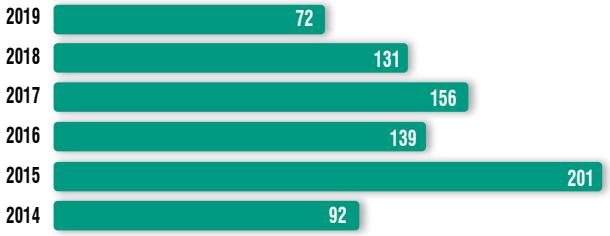
Paradójicamente, la presión ruralista por flexibilización de normas, fiscalización y sanción por delitos ambientales y ataques a reservas indígenas se volvió contra este sector, ya que la difusión de estos datos e imágenes de la Amazonia en llamas ha dañado la imagen internacional de Brasil, con consecuencias directas en la ratificación del acuerdo comercial con la Unión Europea. Según *Forbes* (23 de agosto de 2019), el miedo a que sus productos sean objeto de represalias en los mercados europeos ha provocado que las empresas y asociaciones agroindustriales intenten paliar el efecto negativo de la polémica ambiental.

Gráfico 1. Menos control y más deforestación



Fuente: Westin (5 de junio de 2020, s.p.).

Gráfico 2. Máquinas utilizadas en delitos ambientales destruidas por Ibama



Fuente: Westin (5 de junio de 2020, s.p.).

Esta reacción se explica por el debate que surgió en torno a la gobernanza amazónica, especialmente tras la posibilidad del boicot de Noruega a la carne de vacuno brasileña y por la amenaza de Francia e Irlanda de no ratificar el acuerdo con Mercosur (*Forbes*, 23 de agosto de 2019). Más enfáticamente, el presidente francés, Emmanuel Macron, llegó a afirmar en su cuenta de Twitter que "nuestra casa se está quemando", en referencia a la Amazonia, y llamó a los miembros del G7, grupo integrado por las mayores economías

del mundo, a discutir lo que considera una crisis internacional (Macron, 22 de agosto de 2019, s.p., traducción propia).

Esta declaración de Macron, así como las otras posibilidades de pérdidas comerciales, hicieron que el Gobierno brasileño se defendiera bajo el argumento de la soberanía nacional sobre el territorio amazónico. De hecho, Bolsonaro reavivó una discusión que ya había utilizado durante su campaña electoral sobre si Brasil permanecería o no en el Acuerdo de París. En ese momento, hizo declaraciones de que solo cumpliría con este compromiso internacional bajo ciertas condiciones, incluido el control nacional y absoluto sobre la Amazonia brasileña, no permitiendo la injerencia de otros países, ONG o activistas en esta región (Fearnside, 31 de enero de 2019).

La agenda de internacionalización de la Amazonia es clave para comprender el apoyo militar al gobierno de Bolsonaro, como se explica a continuación:

> Las élites políticas brasileñas son fieles guardianes de los principios de soberanía nacional y no intervención, que a menudo se sustentan en las supuestas vulnerabilidades territoriales de la Amazonia y debates teóricos sobre su internacionalización. En particular, el Ejército brasileño, en cuyas filas fue educado y entrenado Bolsonaro, ve la protección de la Amazonia como una misión clave. Las Fuerzas Armadas aún operan sus estrategias de defensa sobre la hipótesis de amenaza y escenarios secretos que anticipan la invasión de la Amazonia por fuerzas extrarregionales para controlar sus recursos naturales. (Casarões y Flemes, septiembre de 2019, p. 8, traducción propia)

De hecho, el debate sobre la internacionalización de la Amazonia se desarrolla desde finales de la década de 1980 y ha incluido la defensa de personalidades como Al Gore (vicepresidente de Estados Unidos en la era Clinton), François Mitterrand (expresidente francés) y Mikhail Gorbatchev (último líder de la Unión Soviética). El argumento fue que dada su importancia mundial, este territorio debería tener una soberanía nacional relativa y no absoluta. Por otro lado, grupos nacionalistas brasileños –entre ellos, el sector militar– alegaron que había intereses geopolíticos extranjeros en la región, que actuaban a través de ONG ambientalistas e indígenas. Sin embargo, como señala Benatti, "quienes denuncian la 'internacionalización de la Amazonia' no critican ni relatan que la deforestación descontrolada y el *grilagem*[1]

[1] El término *grillagem* surgió de la práctica de colocar documentos falsos en cajas con grillos para simular que eran más antiguos y, por lo tanto, auténticos. Estas falsificaciones se utilizaron para intentar probar ilegalmente la presunta posesión de tierras en la región amazónica.

del patrimonio público también debilitan la soberanía brasileña en la Amazonia" (2007, p. 10, traducción propia).

Esta contradicción permanece en el gobierno de Bolsonaro y se vio reforzada por los cambios emprendidos en el Fondo Amazonia y por la intensificación de la deforestación y los incendios. Si, por un lado, la supuesta defensa de la soberanía territorial amazónica ha sido utilizada por grupos de interés internos directamente vinculados a la actual presidencia brasileña (militares y ruralistas, sobre todo), por otro lado, la acción de estos mismos actores ha llevado al cuestionamiento internacional de la capacidad del país para proteger esa área.

Así, las respuestas a las críticas internacionales llegaron en forma de acusaciones contra países europeos por destruir el propio ecosistema, dirigidas específicamente a Noruega, Alemania (ambos decididos a retirar las aportaciones realizadas al Fondo Amazonia como hemos visto) y Francia. Aprovechando la ocasión de la apertura de la Asamblea General de la ONU, en la que tradicionalmente Brasil es el primero en hablar, Bolsonaro (2019) también reiteró su posición:

> No debemos olvidar que el mundo necesita ser alimentado. Francia y Alemania, por ejemplo, utilizan más del 50% de sus territorios para la agricultura, mientras que Brasil utiliza solo el 8% de la tierra para la producción de alimentos. ¡El 61% de nuestro territorio se conserva! Nuestra política es de tolerancia cero hacia la delincuencia, incluidos los delitos ambientales. Quiero reafirmar mi posición de que cualquier iniciativa para ayudar o apoyar la preservación de la selva Amazónica u otros biomas, debe ser tratada con pleno respeto a la soberanía brasileña. También rechazamos los intentos de instrumentalizar el tema ambiental o la política indígena a favor de intereses políticos y económicos externos, especialmente aquellos disfrazados de buenas intenciones. (Bolsonaro, 2019, s.p., traducción propia)

Sin embargo, la postura acusatoria no mermó el ánimo de los países europeos y enardeció aún más a la opinión pública internacional contra la política ambiental brasileña. De esta forma, así como no se llevó a cabo la posible salida del Acuerdo de París considerando las pérdidas económicas que podría ocasionar, también se replanteó la gestión del Fondo Amazonia para evitar mayores consecuencias comerciales, especialmente en relación al acuerdo Mercosur con la Unión Europea.

Casi un año después de este discurso y de situaciones de malestar diplomático entre Brasil y los líderes europeos, el embajador alemán en Brasilia se reunió con Bolsonaro en agosto de 2020. El propósito del encuentro

fue abordar los obstáculos que implican las negociaciones con la Unión Europea. A pesar de los gestos amistosos, Alemania reafirmó que condicionará su apoyo a la ratificación del acuerdo en el Consejo Europeo (instancia en la que el documento está a la espera de ser aprobado) a la disminución real de las tasas de deforestación en la Amazonia (Lupion, 1 de septiembre de 2020).

Si bien la situación comercial entre los bloques sudamericano y europeo no ha terminado y sigue entorpecida por el mantenimiento de la postura brasileña de cuestionamiento ambiental, la repercusión internacional ha tenido consecuencias en el tablero interno. Un ejemplo ocurrió en mayo de 2020, cuando el general Hamilton Mourão, vicepresidente del país, anunció que sacaría a Salles de la gestión del Fondo Amazonia, en un intento por atraer nuevamente contribuciones de Noruega y Alemania.

Sin embargo, los esfuerzos tanto para sellar el acuerdo comercial como para reactivar las inversiones en el Fondo Amazonia se pusieron en riesgo tras la publicación de los datos de septiembre de 2020 sobre incendios en la Amazonia brasileña, en Pantanal y Cerrado. Como una forma de defenderse y contener la reacción negativa de la opinión pública internacional, Bolsonaro, Mourão y Salles publicaron un video en sus redes sociales que negaría la situación de los incendios en la región amazónica.

Además de contener información falsa sobre el tema, el video también muestra un animal que pertenece a otro bioma brasileño (*Mata Atlântica*), lejos de la Amazonia, donde biológicamente no tendría condiciones para sobrevivir (Macário, 10 de septiembre de 2020). Por lo tanto, esta postura errática sobre el tema ambiental y la gobernanza amazónica ha sido la tónica del gobierno de Bolsonaro, con incidencia directa en su imagen internacional.

Conclusión

La principal preocupación de este trabajo fue demostrar la influencia mutua entre los escenarios internacional y doméstico en la política exterior para el medio ambiente en Brasil, centrándose en el gobierno de Bolsonaro en comparación con sus antecedentes. Así, el punto de partida fue el enfoque que se le dio al tema ambiental en su campaña electoral de 2018. La lectura del documento de la propuesta presidencial indicó poca prioridad para temas de preservación ambiental o compromiso en las agendas de políticas internacionales de cambio climático, como el Acuerdo de París.

Siguiendo la tendencia de su campaña, una vez electo y finalmente juramentado, Bolsonaro y su equipo procedieron con desprecio en relación a las pautas de preservación ambiental. En la figura de sus ministros de Relaciones Exteriores y Medio Ambiente, el tema del cambio climático pasó a denominarse "marxismo" en tono peyorativo. Ricardo Salles, responsable por el MMA, llegó incluso al cargo de ministro luego de campañas políticas basadas en narrativas adheridas al perfil liberal, de extrema derecha y militarista del Gobierno, además de contar con el apoyo de grupos de interés vinculados a la agroindustria.

Al sacar a la luz la forma como el gobierno –especialmente Salles– aborda las agendas ambientales y amazónicas en el ámbito nacional e internacional, la aplicación de la lógica de los juegos de dos niveles demostró elementos de lo que pesa en el juego de poder brasileño. La actuación del gobierno Bolsonaro, en su adopción de un discurso agresivo y grosero con sus interlocutores europeos, ciertamente demuestra su ineptitud en materia de política exterior. El episodio de enfrentamientos por la administración del Fondo Amazonia, además, resultó en una solución interna que evidencia la falta de voluntad del gobierno para dialogar y fortalecer la participación popular en los procesos de toma de decisiones.

En el ámbito internacional, el poder de negociación brasileño sobre el acuerdo comercial Mercosur-Unión Europea ha sufrido importantes disminuciones debido a su agenda ambiental interna. Los países miembros del bloque europeo, especialmente Alemania y Francia, han puesto obstáculos al cierre del tratado basados en la gestión ambiental brasileña. Así, la capacidad brasileña para hacer frente a sus recursos amazónicos es una agenda de fuerte influencia sobre las posibilidades de acuerdo. Mientras tanto, la resistencia del Gobierno brasileño a cumplir con los requisitos del acuerdo va de la mano de un viejo temor del ala militar a una supuesta internacionalización de la Amazonia.

Si bien hay consternación de la opinión pública nacional y de la comunidad internacional, las pérdidas económicas son, sobre todo, las razones del mantenimiento de Brasil en tratados como el Acuerdo de París y el Fondo Amazonia, aunque cojos y distantes de lo planeado originalmente. Un año después del inicio del embrollo aquí tratado, la posición del Gobierno brasileño sigue siendo resistente a las demandas de preservación y manejo eficiente de los recursos amazónicos, lo que aleja el acuerdo con la Unión Europea.

Referencias

Araújo, E. (12 de octubre de 2018). Sequestrar e perverter. *Metapolítica*. Recuperado de: https://www.metapoliticabrasil.com/blog/sequestrar-e-perverter.

Benatti, J. H. (2007). Internacionalização da Amazônia e a Questão Ambiental: o direito das populações tradicionais e indígenas à terra. *Revista Amazônia Legal de Estudos Sócio-Jurídico-Ambientais*, 1, pp. 23-40.

Bilenky, T. (18 de julio de 2017). Advogado que relativizou crimes da ditadura militar volta ao governo de SP. *Folha de São Paulo*. Recuperado de: https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/07/1793024-advogado-que-relativizou-crimes-da-ditadura-volta-ao-governo-de-sp.shtml?origin=uol.

Bolsonaro, J. (2018). *O caminho da prosperidade: proposta de plano de governo*. Recuperado de: http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/propostas-de-candidatos.

Bolsonaro, J. (2019). *Discurso do presidente Jair Bolsonaro na abertura da 74ª Assembleia Geral das Nações Unidas – Nova York, 24 Setembro de 2019*. Recuperado de: http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/20890-discurso-do-presidente-jair-bolsonaro-na-abertura-da-74-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-york-24-de-setembro-de-2019.

Brasil. Presidência da República. Secretaria Geral. Sub-chefia para assuntos jurídicos. (2008). *Decreto n. 6.527, de 1º de agosto de 2008. Dispõe sobre o estabelecimento do Fundo Amazônia pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES*. Recuperado de: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=6527&ano=2008&ato=6f0oXSE50dVpWT9ab>.

Brasil. Presidência da República. Secretaria Geral. Sub-chefia para assuntos jurídicos. (2019). *Decreto n. 10.144, de 28 de novembro de 2019. Institui a Comissão Nacional para Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono Florestal - REDD+*. Recuperado de: <https://www.

planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10144.htm>.

Brasil. Presidência da República. Secretaria Geral. Sub-chefia para assuntos jurídicos. (2020). *Decreto n. 10.223, de 5 de fevereiro de 2020. Declara a revogação, para fins do disposto no art. 16 da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, de decretos normativos*. Recuperado de: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10223.htm#art1.

Casarões, G. (2019). Eleições, Política Externa e os Desafios do Novo Governo Brasileiro. *Pensamiento Propio*, 49(50), 231-274.

Casarões, G. y Flemes, D. (Septiembre de 2019). Brazil first, Climate Last: Bolsonaro's Foreign Policy. *GIGA Focus Latin America*, 5, 1-13.

Fearnside, P. M. (2019). Retrocessos sob o Presidente Bolsonaro: Um Desafio à Sustentabilidade na Amazônia. *Sustentabilidade International Science Journal*, 1(1), 38-52.

Fearnside, P. M. (31 de enero de 2019). Will President Bolsonaro withdraw Brazil from Paris Agreement? (commentary). *Mongabay*. Recuperado de: https://news.mongabay.com/2019/01/commentary-will-president-bolsonaro-withdraw-brazil-from-the-paris-agreement/.

Ferrante, L. y Fearnside, P. M. (2019). Brazil's new president and 'ruralists' threaten Amazonia's environment, traditional peoples and the global climate. *Environmental Conservation*, 46, 261-263, doi: 10.1017/S0376892919000213.

Folha de São Paulo. (14 de marzo de 2011). *Jovens de São Paulo fundam grupo para "endireitar" o país*. Recuperado de: https://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po1403201109.htm.

Forbes. (23 de agosto de 2019). *Empresas e agro reagem com temor a polêmica ambiental na Amazônia*. Recuperado de: https://forbes.com.br/last/2019/08/empresas-e-agro-reagem-com-temor-a-polemica-ambiental-na-amazonia/.

Fondo Amazonia. (13 de septiembre de 2020). *Doações*. Recuperado de: http://www.fundoamazonia.gov.br/pt/fundo-amazonia/doacoes/.

G1 SP. (19 de agosto de 2019). Dia vira 'noite' em SP com frente fría e fumaça vinda de queimadas na região da Amazônia. *Globo.com.* Recuperado de: https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2019/08/19/dia-vira-noite-em-sao-paulo-com-chegada-de-frente-fria-nesta-segunda.ghtml.

Globo Rural. (4 de julio de 2019). *Governo admite que Fundo Amazônia pode acabar*. Recuperado de: https://revistagloborural.globo.com/Noticias/Sustentabilidade/noticia/2019/07/governo-admite-que-fundo-amazonia-pode-acabar.html.

Hunter, W. y Power, T. J. (Enero de 2019). Bolsonaro and Brazil's iliberal Blacklash. *Journal of Democracy*, (30)1, 68-82. doi: 10.1353/jod.2019.0005.

Lupion, B. (1 de septiembre de 2020). 'Alemanha quer acordo Mercosul-UE, mas precisa ver queda no desmatamento'. *Deutsche Welle*. Recuperado de: https://www.dw.com/pt-br/alemanha-quer-acordo-ue-mercosul-mas-precisa-ver-queda-no-desmatamento/a-54777716.

Macário, C. (10 de septiembre de 2020). Ao contrário do que dizem Salles e Mourão, a Amazônia está, sim, pegando fogo em 2020. *Agência Lupa*. Recuperado de: https://piaui.folha.uol.com.br/lupa/2020/09/10/salles-mourao-amazonia/.

Machado, L. (27 de agosto de 2019). O que se sabe sobre o "Dia do Fogo", momento-chave das queimadas na Amazônia. *BBC News Brasil*. Recuperado de: https://www.bbc.com/portuguese/brasil-49453037.

Macron, E. (22 de agosto de 2019). *Our house is burning. Literally*. Recuperado de: https://twitter.com/EmmanuelMacron/status/1164617008962527232?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1164617008962527232%7Ctwgr%5Eshare_3&ref_url=https%3A%2F%2Fexame.com%2Fmundo%2Fqueimadas-na-amazonia-sao-crise-internacional-diz-emmanuel-macron%2F.

Madeiro, C. (1 de septiembre de 2020). Agosto atinge recorde de focos de incêndio no ano; AC e Pantanal preocupam. *UOL*. Recuperado de: https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2020/09/01/agosto-atinge-recorde-de-focos-de-incendio-no-ano-ac-e-pantanal-preocupam.htm.

Maziero, G. y Temóteo, A. (31 de agosto de 2020). Governo Bolsonaro prevê corte de R$ 184,4 mi do Meio Ambiente para 2021. *UOL*. Recuperado de: https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2020/08/31/governo-bolsonaro-corta-r-1844-mi-do-meio-ambiente-para-2021.htm.

Milani, C. (2015). Política Externa é Política Pública? *Insight Inteligência*, 57-75.

Ministerio de Relaciones Exteriores. (5 de julio de 2019). *Ministro Ernesto Araújo fala sobre acordo MERCOSUL-UE em live do presidente Jair Bolsonaro*. Recuperado de: http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/acontece-no-brasil/20598-ministro-ernesto-araujo-fala-sobre-acordo-mercosul-ue-em-live-do-presidente-jair-bolsonaro.

Molinero, B. y Lopes, E. B. (9 de febrero de 2017). Parques estaduais de São Paulo estão em lista de concessões para empresas. *Folha de São Paulo*. Recuperado de: https://www1.folha.uol.com.br/turismo/2017/02/1856884-parques-estaduais-de-sao-paulo-estao-em-lista-de-concessao-para-empresas.shtml.

Pontes, N. (10 de agosto de 2020). Um ano após "dia do fogo", Amazônia segue em chamas. *Deutsche Welle*. Recuperado de: https://www.dw.com/pt-br/um-ano-ap%C3%B3s-dia-do-fogo-amaz%C3%B4nia-segue-em-chamas/a-54519250.

Posta, J. (2020). *The Securitisation of Brazil's Environment under the Bolsonaro Administration: A Critical Discourse Analysis*. Tesis de Maestría en Development and International Relations Specialisation in Latin American Studies, Aalborg Universitet, Aalborg, Dinamarca.

Putnam, R. D. (1988) Diplomacy and domestic politics: the logic of the two-level games. *International Organization*, 42(3), 427-460.

Reuters. (3 de septiembre de 2020). *Governo promove desmonte na área ambiental e tática é "suicida" para investidores, diz Maia*. Recuperado de: https://br.reuters.com/article/politica-maia-meioamabiente-critica-idBRKBN25U2U8-OBRDN.

Scantimburgo, A. (2019). O desmonte da agenda ambiental no governo Bolsonaro. *Perspectivas (São Paulo)*, 30, 103-117.

Stachewski, A. L. (22 de enero de 2019). Bolsonaro mantém Ministério do Meio Ambiente, mas esvazia pasta. Época Negócios. Recuperado de: https://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2019/01/bolsonaro-mantem-ministerio-do-meio-ambiente-mas-esvazia-pasta.html.

UOL. (2 de agosto de 2019). *A polêmica que derrubou o diretor do Inpe, órgão que monitora desmatamento na Amazônia*. Recuperado de: https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/bbc/2019/08/02/a-polemica-que-derrubou-diretor-do-inpe-orgao-que-monitora-desmatamento-na-amazonia.htm.

Watanabe, P. (1 de agosto de 2020). Amazônia registra novo aumento de queimadas em julho. *Folha de São Paulo*. Recuperado de: https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2020/08/amazonia-registra-novo-aumento-de-queimadas-em-julho.shtml.

Westin, R. (5 de junio de 2020). No Dia do Meio Ambiente, senadores explicam guinada de Bolsonaro na área. *Agência Senado*. Recuperado de: https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2020/06/no-dia-do-meio-ambiente-senadores-explicam-guinada-de-bolsonaro-na-area.

Desgobernanza ambiental en la Amazonia de Perú

Jaime García Díaz*

Introducción

A pesar de los esfuerzos de los países amazónicos y de la cooperación de la comunidad internacional por mitigar el impacto de las actividades antropogénicas legales e ilegales, no se ha logrado reducir de manera significativa sus efectos. En Perú, como en sus vecinos amazónicos, se presentan permanentemente nuevos desafíos. Este artículo analiza los impactos ambientales de las principales actividades económicas legales en la Amazonia, como la agricultura, la ganadería, la forestal, la industria, la explotación de hidrocarburos, la energía, la construcción de infraestructura y el saneamiento, pero también el creciente desarrollo de actividades ilegales como el narcotráfico, la minería ilegal y tala ilegal. Este problema multidimensional enfrenta grandes retos en el Estado peruano que tiene una institucionalidad débil y que, si bien ha logrado implementar un marco normativo para proteger este territorio, no tiene la capacidad de controlar el cumplimiento de las leyes, más aun con una asignación de responsabilidades divididas y no compartidas, como las de los gobiernos subnacionales amazónicos, aspectos que también son analizados. No se ha logrado una visión ni un modelo de desarrollo amazónico en el país que tome en cuenta la diversidad de habitantes, que incluye a las comunidades nativas, los colonos y las crecientes poblaciones urbanas en las

* Hizo estudios doctorales en Economía de los Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable en la Universidad Autónoma de México, MBA en el IESE de la Universidad de Navarra, Economía en la Universidad de Lima. Investigador Asociado del Instituto de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Vicepresidente ejecutivo de Consultandes S.A. Contacto: jgarcia@consultandes.com.pe.

ciudades amazónicas. Los indicadores socioeconómicos siguen registrando niveles inferiores al promedio nacional.

Deforestación y otros impactos ambientales en la Amazonia peruana

El Perú tiene una superficie de 128,5 millones de hectáreas, de las cuales 57% están cubiertas de bosques. Del total de superficie del país, alrededor de 72 millones de hectáreas corresponden a bosques tropicales ubicados en la cuenca amazónica, en las zonas secas de la costa del Pacífico y en los valles interandinos. Por esta gran extensión de bosques, el Perú ocupa el noveno lugar con mayor extensión de bosques y es el cuarto país con mayor superficie de bosques tropicales en el mundo (Promogest y STCP, 2010).

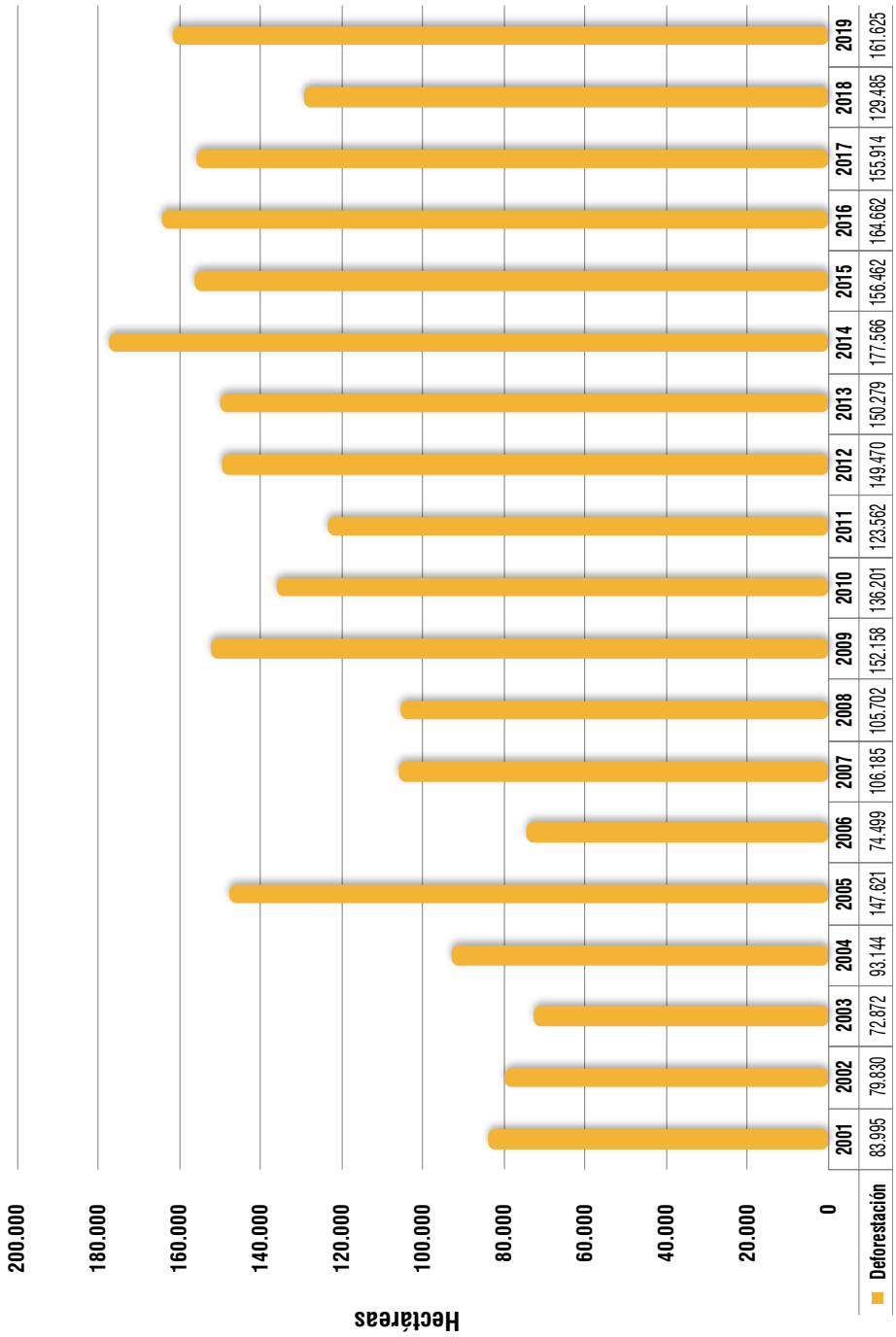
Las primeras mediciones oficiales de las áreas de bosques amazónicos en el Perú fueron realizadas por el INRENA (Instituto Nacional de Recursos Naturales) en el año de 1975, cuando se encontró que el país disponía de 71,5 millones de hectáreas de bosques. En 1995 el área de bosques se redujo a 67,9 millones de hectáreas, en la medición del año 2000 fue estimada en 69,2 millones de hectáreas y para 2017 se calcularon 68,6 millones de hectáreas, de acuerdo al Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre y el Ministerio de Ambiente (SERFOR y MINAM, 2017).

Existen diversos estudios realizados respecto de la deforestación en el Perú, el Programa de Fortalecimiento de Capacidades Nacionales para Manejar el Impacto del Cambio Climático y la Contaminación del Aire (PROCLIM), ejecutado por el INRENA y el CONAM (Consejo Nacional del Ambiente), desarrolló el mapa de la deforestación de la Amazonia peruana para el año 2007.

En un estudio elaborado para el MINAM y financiado por la Cooperación Japonesa (Promogest y STCP, 2010), se realizó un análisis exhaustivo de la deforestación en el área de los bosques categorizados del Perú durante el período 2000-2009. El Ministerio del Ambiente y SERFOR han realizado diversos estudios especializados sobre la deforestación y han elaborado mapas que evidencian la pérdida de bosques primarios acumulados hasta 2019. A través del Monitoring of the Andean Amazon Project (MAAP)[1], con el análisis de imágenes satelitales de alta resolución se realiza un monitoreo permanente y en tiempo real de la deforestación y otras amenazas y se elaboran informes sobre los casos que la impactan.

[1] www.maaproject.org.

Gráfico 1. Deforestación en la Amazonia peruana (2001-2019)



Fuente: elaboración propia con base en datos de SERFOR (2020).

Asner *et al.* (2014) realizó un estudio que estimó en 6.900 millones de toneladas de carbono la reserva de la Amazonia peruana. La deforestación, la tala de bosques y la quema del material vegetal liberan a la atmosfera el dióxido de carbono (CO_2) secuestrado por los árboles y la emisión de este gas efecto invernadero (GEI) afecta el cambio climático. La deforestación amazónica explica el 45% de la emisión de los GEI en 2012, reporta Inventario Nacional de Gases Efecto Invernadero, INGEI (2012). De acuerdo a ese reporte, Finner y Mamani (2017) estimaron la pérdida de 58 millones de toneladas de carbono por deforestación en la Amazonia peruana entre los años 2013 y 2017.

En el gráfico 1 se presenta la evolución de la deforestación de la Amazonia peruana en los últimos veinte años. Lamentablemente la tendencia se mantiene creciente.

Por décadas, el devenir caótico y desordenado de las actividades económicas instaladas en el corredor amazónico ha generado y sigue generando diversos impactos en la Amazonia peruana. Quizás el más visible, impactante y medible es la deforestación de los bosques, pero hay otros impactos como la contaminación de suelos y cuerpos de agua por el uso de insumos químicos en actividades legales (agricultura, hidrocarburos, industria), así como en las actividades ilegales (cultivos de coca, elaboración de drogas, minería ilegal). Las diversas actividades mencionadas también generan emisión de GEI. En la medida que crecen las poblaciones, las ciudades y las actividades económicas, también hay un correlato con una creciente emisión de GEI.

Crecimiento demográfico

De acuerdo al Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI, 2018b), la Selva registró una población de 4.076.404 habitantes en el censo de 2017. Tuvo el mayor crecimiento demográfico de las tres regiones naturales de Perú con 204% desde el año 1972; en ese mismo período, la Costa creció 173% y la Sierra, 39%.

Comunidades nativas amazónicas (CNA)

De acuerdo al INEI (2018a) y el III Censo de Comunidades Nativas 2017, existen 2.703 comunidades censadas que declaran pertenecer a 44 pueblos indígenas u originarios, hablan 40 idiomas originarios y registran una población de 418.364 habitantes. Son reconocidas por alguna autoridad competente 2.425 CNA y de estas solo el 77,1% tiene títulos de propiedad de sus tierras, aunque 808 han declarado tener conflictos por las tierras de la comunidad. El

19,9% de comunidades tiene acceso a telefonía, el 4,9% a televisión por cable o satelital y 2,9% a internet. El 60,8% de comunidades no tiene abastecimiento de agua por pozo o por tubo, el 64,3% no tiene acceso a servicio de energía eléctrica y el 67% no cuenta con establecimiento de salud.

De al acuerdo al INEI y UNFPA (acá escribir el significado de la sigla) (2007), la mortalidad infantil fue de 49,2 defunciones de niños menores de un año por cada 1.000 nacidos, cifra muy superior al promedio nacional de 18,5 defunciones. Se reportó un nivel de analfabetismo de 19,4%, 11,8% en hombres y 28,1% en mujeres. De un total de 1.786 CNA, 553 comunidades manifestaron tener problemas con la tala ilegal, 162 con la explotación y exploración de hidrocarburos, 20 con la minería formal, 25 con la minería informal y 26 con la actividad turística.

Situación de pobreza

Como refiere el INEI (2019b), para el año 2018 la Selva rural tiene un nivel de pobreza monetaria de 38,3% frente al 20,5% del promedio nacional y una pobreza extrema de 7,6% frente al 2,8% del promedio nacional. El 55,9% de la población de la selva rural tiene al menos una necesidad básica insatisfecha. A pesar del crecimiento económico sostenido en los últimos 25 años, la Amazonia mantiene carencias fundamentales que no ha logrado superar.

Agentes y causas de los impactos ambientales en la Amazonia

Esta sección se va a referir a aquellas actividades antropogénicas que generan impactos ambientales en la Amazonia. A su vez, existen diferentes razones por las cuales se desarrollan las actividades económicas en la Selva. El propio crecimiento demográfico implica un crecimiento sostenido de las poblaciones asentadas en la región, las mismas que se ven incrementadas por las permanentes migraciones. La situación socioeconómica del país que no logra un desarrollo sostenido y donde las poblaciones, principalmente alto andinas, que migran a la Selva a falta de oportunidades de empleo y precaria situación de pobreza, se dedican principalmente a actividades agrícolas. De la misma manera, estas poblaciones son atraídas para otras actividades como ganadería, forestal y pesca. Las actividades ilícitas como los cultivos de coca, la minería ilegal y la tala ilegal, promovidas mayormente por organizaciones criminales, también ofrecen ingresos y empleos mayores a los que han logrado en sus actividades económicas anteriores.

El propio proceso de crecimiento económico desordenado de las poblaciones selváticas, sobre todo las que residen en espacios urbanos, que buscan tener mejores condiciones de vida y demandan mejor acceso a energía, infraestructura de conectividad (carreteras, caminos rurales, trochas y puentes), saneamiento e industrialización de sus recursos naturales para la generación de empleo e ingresos. En particular la explotación de hidrocarburos también tuvo un amplio despliegue sobre todo en las décadas de los setenta y ochenta del siglo XX.

Principales actividades económicas legales

A continuación se hará un recuento de las principales actividades económicas y los impactos que producen en la Amazonia. Aunque los cinco departamentos amazónicos (Amazonas, Loreto, Madre de Dios, San Martín y Ucayali) representan el 50,6% del territorio nacional, su contribución al valor agregado bruto del país es de solo 5%.

Agricultura

Como reporta el MINAM (2016a) y de acuerdo al Censo Nacional Agrario de 2012, en el ámbito del bosque húmedo amazónico existen 1.490.498 hectáreas de diversos cultivos. En el tabla 1 se presentan los principales cultivos que han provocado mayor impacto en la deforestación. El INEI (2019a) para el año 2018 estima 1.760.547 hectáreas agrícolas con cultivos en la Selva.

Tabla 1. Principales cultivos de mayor impacto en la deforestación (2012)

Cultivos	Hectáreas	Participación
Café	378.622	25,4%
Pastos cultivados	375.976	25,2%
Cacao	129.906	8,7%
Plátano	122.093	8,2%
Maíz amarillo duro	116.084	7,8%
Arroz	82.719	5,5%
Yuca	71.573	4,8%
Otros	213.525	14,3%
Total	1.490.498	100%

Fuente: MINAM (2016a).

Estas actividades agrícolas se han desarrollado sin mayor planificación y se han ido expandiendo en la Amazonia en forma permanente. La actividad

se inicia con la tala de bosques y la quema de la cobertura vegetal previas a la explotación agrícola. Como indica el MINAM (2015a), la mayor parte de la deforestación es realizada por unidades agrícolas pequeñas de menos de cinco hectáreas (82%) y unidades de cinco a diez hectáreas (16%). En muchos casos hay un uso extensivo de agroquímicos (pesticidas, herbicidas, abonos químicos) que generan contaminación de suelos y ríos. La pobreza de nutrientes de los suelos amazónicos implica el abandono de los agricultores y la búsqueda de nuevos tierras para su actividad agraria, lo que replica el ciclo de impacto ambiental descrito.

La productividad agrícola es muy baja, sea por las propias condiciones agronómicas de este territorio como también por la falta de labores culturales adecuadas debido a la carencia de conocimiento de los agricultores y la falta de asistencia técnica.

Las autoridades gubernamentales no han sido capaces de contener esta actividad, ni siquiera de reorientarla en base a un ordenamiento territorial y uso adecuado del suelo, salvo contadas excepciones.

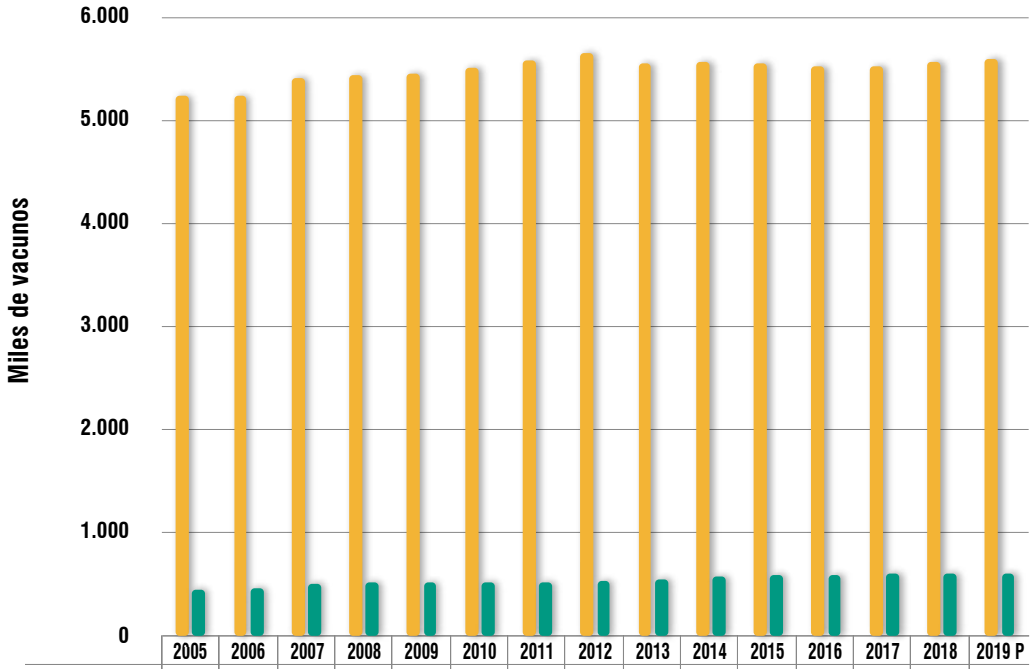
Ganadería

El tipo de ganadería que se desarrolla en la Selva es extensiva, por lo que el incremento de la población de vacunos está directamente relacionado con la deforestación. Se tala y quema la biomasa vegetal para remplazarla con pastizales. Se produce la emisión de CO_2 además de un fuerte impacto en el equilibrio ecológico de grandes extensiones. También se produce la degradación edáfica debido a la instalación de pastos, que modifican las propiedades del suelo, y al pisoteo de los animales, como lo indican Mora, Ríos, Ríos y Almario (2017).

Entre 2005 y 2019 ha crecido en 35% la población de vacunos en la Selva, frente a un crecimiento de 4% en el resto del territorio nacional. Aunque 35% es el promedio de la Selva, hay casos como los departamentos de San Martín, que creció 64%, y el de Amazonas, 60%. Hence (2016) reportó que la Selva Central del Perú está fuertemente afectada por la ganadería, que en tres años la mayor parte de las 24.520 hectáreas deforestadas se dedicaron a ganadería y que la situación se agravaría cada año.

Esta tendencia se va a mantener puesto que el costo de la tierra en la selva es más barato y no existe un control adecuado de esta actividad; es más, se promueve la ampliación de la ganadería.

Gráfico 2. Población de vacunos en Perú y la Selva (2005-2019)



	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 P
Nacional	5.250	5.241	5.421	5.443	5.459	5.520	5.589	5.661	5.556	5.578	5.553	5.525	5.536	5.575	5.600
Selva	451	457	505	516	525	518	522	539	554	570	590	591	610	607	608

Fuente: elaboración propia con base en datos de Ministerio de Agricultura y Riego (2020).

Forestal

El potencial del sector forestal es muy grande en el Perú. Tal como reporta el Ministerio de la Producción (2015), existen más de 2.500 especies forestales en el bosque tropical peruano, se encuentran hasta 300 especies forestales, 100 de ellas con más de 30 centímetros de DAP[2].

En la tabla 2 se presentan las dimensiones de los bosques de producción permanente (BPP), en especial la categoría de BPP con concesiones maderables que contabilizan más de ocho millones de hectáreas y los BPP en reserva que suman otros 8,3 millones de hectáreas.

[2] Diámetro del árbol medio a la altura del pecho (1,30 metros).

Tabla 2. Categorías territoriales del bosque húmedo amazónico (2018)

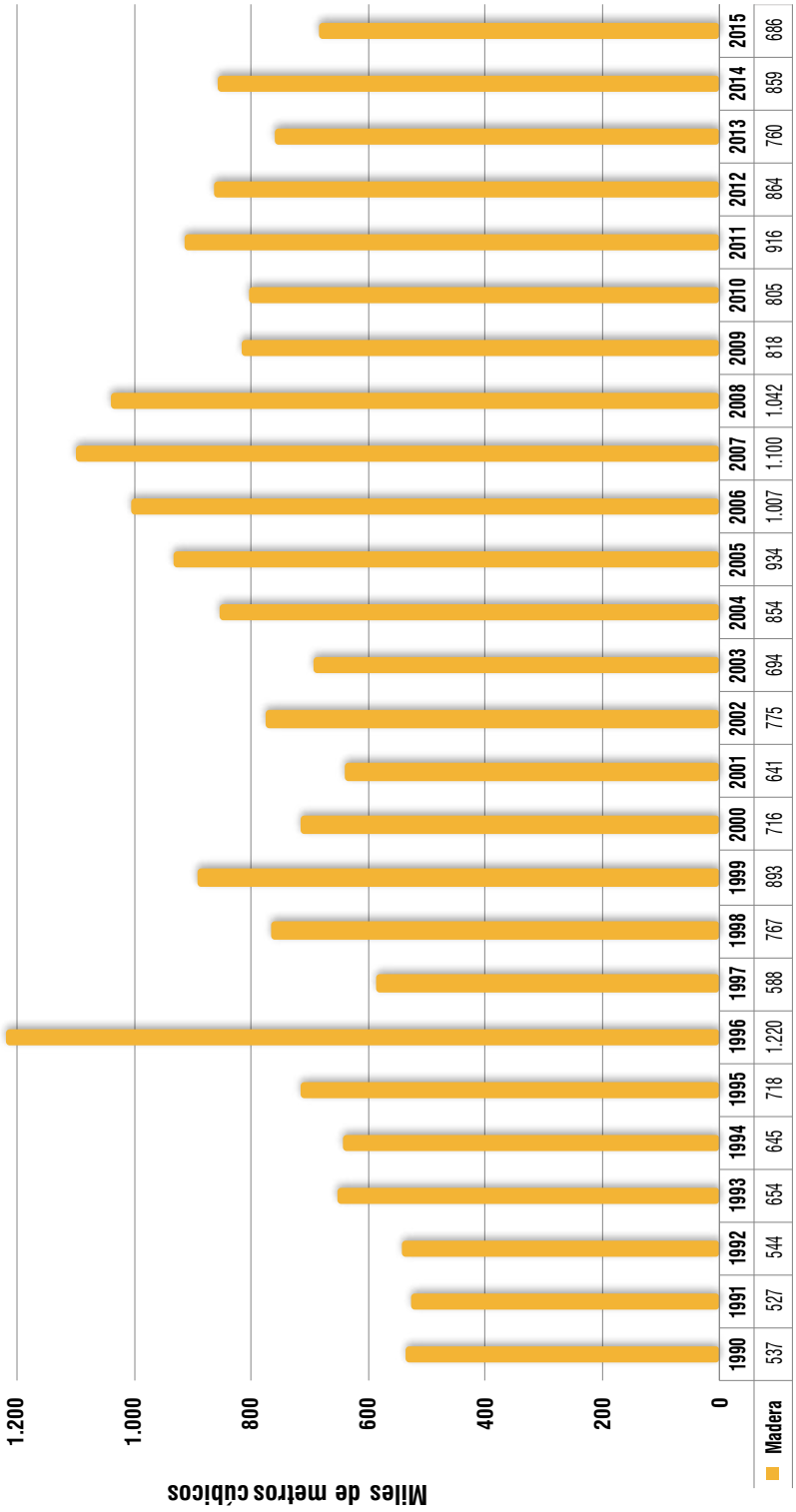
Categorías territoriales		Bosque húmedo amazónico	
		Hectáreas	Participación
Áreas naturales protegidas		19.177.666	24,49%
Comunidades nativas y campesinas		15.008.623	19,17%
Reservas indígenas aisladas		1.717.963	2,19%
Bosques de producción permanente	Concesión maderable	8.045.210	10,27%
	Concesión reforestación	132.648	0,17%
	Concesión con fines no maderables	2.375.694	3,03%
	En reserva	8.274.764	10,57%
Predios rurales		1.962.934	2,51%
Humedales amazónicos		3.237.643	4,13%
No categorizadas		18.375.655	23,47%
Total		78.308.800	100,00%

Fuente: MINAM, Programa Bosques (2019).

Sin embargo, pese al gran potencial de producción maderable del Perú, con sus efectos positivos en la generación de empleos, ingresos, impuestos y oportunidades para la población amazónica, especialmente las comunidades nativas, la historia muestra una realidad distinta. Hoy en día, la actividad forestal en la Amazonia está agonizando y se ha reducido la producción, se han perdido los empleos y todo el movimiento comercial y económico que impulsaba.

En el gráfico 3 se presenta la evolución de la producción de madera transformada en Perú, la mayoría proviene de la Amazonia. Frente a una mayor demanda tanto nacional como internacional de productos maderables, la actividad forestal ha reducido su producción a partir de 2007, tendencia que se mantiene en nuestros días.

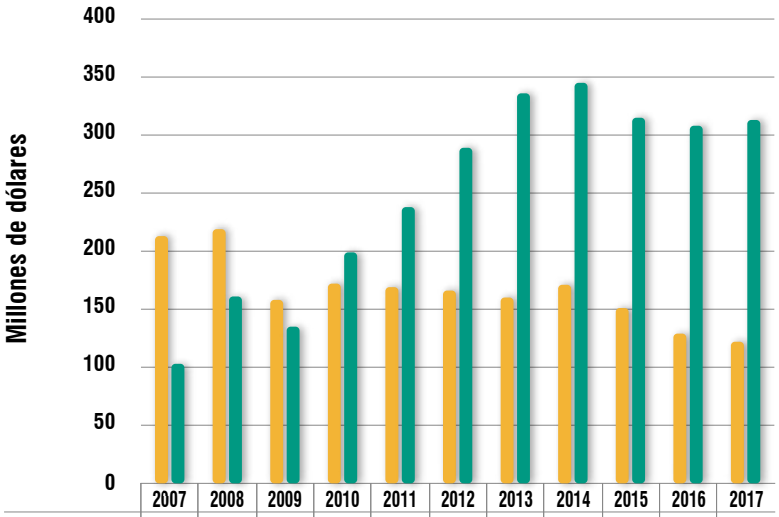
Gráfico 3. Producción de madera transformada (1990-2015)



Fuente: elaboración propia con datos de INEI (2020).

La actividad exportadora del sector maderero también decayó en los últimos años; como se aprecia en el gráfico 4, la balanza comercial volvió a ser negativa como en los noventa. La reducción de las exportaciones muestra de alguna manera la incapacidad del sector forestal peruano de adaptarse a los nuevos requerimientos globales que exigen un mayor cuidado del medio ambiente y particularmente en el caso de los productos maderables, que se certifique su procedencia legal y con actividades sostenibles.

Gráfico 4. Exportación e importación de madera (2007-2017)

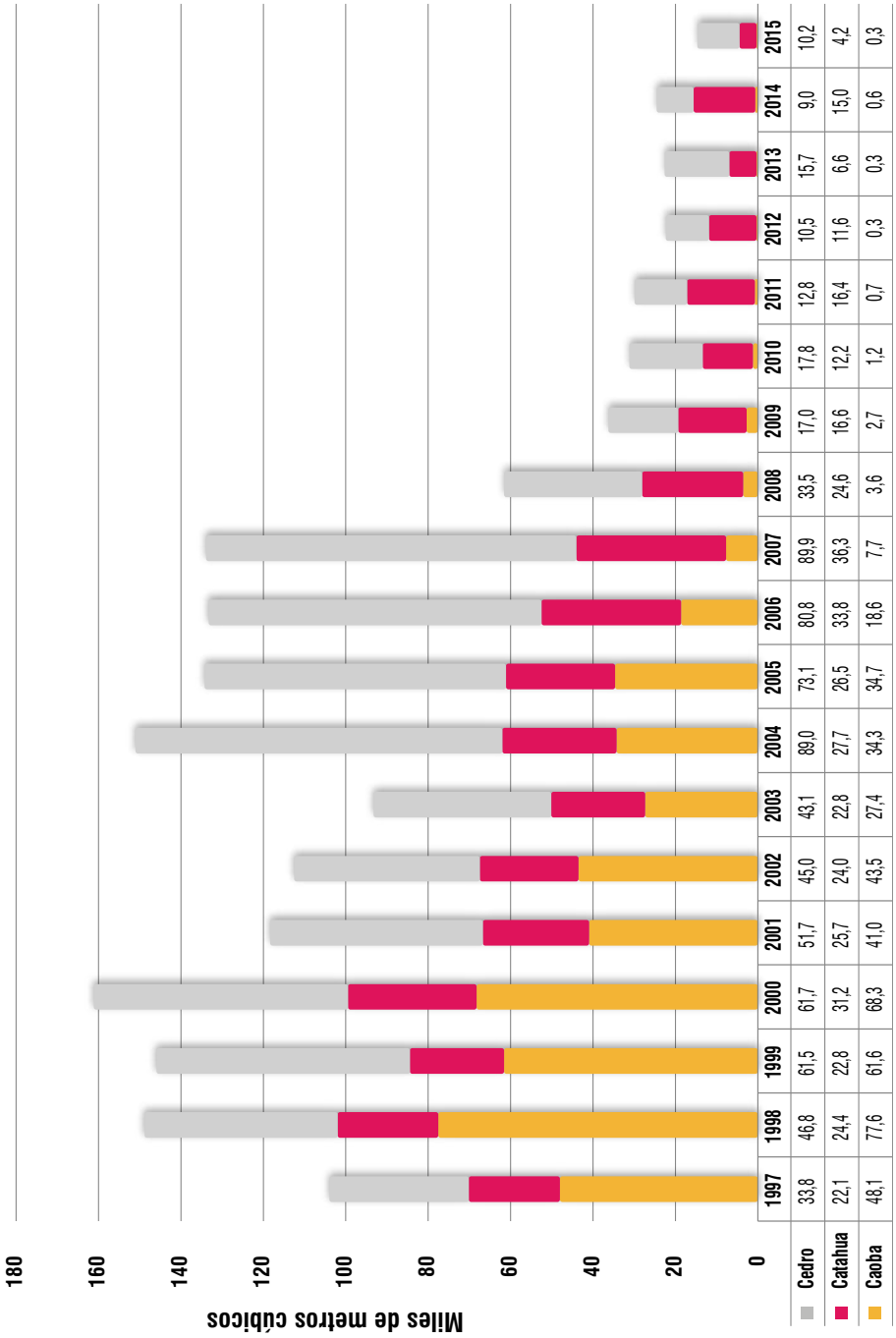


	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Exportación	213	219	158	172	169	166	160	171	151	129	122
Importación	103	161	135	199	238	289	336	345	315	308	313

Fuente: elaboración propia con base en datos de Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (2018).

El gráfico 5 también muestra cómo las especies más emblemáticas, que en el pasado destacaban por su valor comercial, prácticamente no existen o han reducido su producción por la sobreexplotación irracional de las mismas, lo que ha llevado a medidas como el Decreto Supremo 047-99-AG que en 1999 ordenó la veda de la explotación de la caoba y el cedro en Madre de Dios, la Ley 27308 Ley Forestal y de Fauna Silvestre del año 2000 también dispuso la veda por una década y actualmente la Ley 29763 Ley Forestal y de Fauna Silvestre, promulgada en 2011, dispone un cupo de exportación para la caoba.

Gráfico 5. Explotación de especies forestales más afectadas (1997-2015)



	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Cedro	33,8	46,8	61,5	61,7	51,7	45,0	43,1	89,0	73,1	80,8	89,9	33,5	17,0	17,8	12,8	10,5	15,7	9,0	10,2
Catahua	22,1	24,4	22,8	31,2	25,7	24,0	22,8	27,7	26,5	33,8	36,3	24,6	16,6	12,2	16,4	11,6	6,6	15,0	4,2
Caoba	48,1	77,6	61,6	68,3	41,0	43,5	27,4	34,3	34,7	18,6	7,7	3,6	2,7	1,2	0,7	0,3	0,3	0,6	0,3

Fuente: elaboración propia con datos de INEI (2020).

Los impactos ambientales de la actividad forestal, como la apertura de caminos en la espesura amazónica y la sobreexplotación de especies que dañan el equilibrio ecológico, entre otros, se deben al incumplimiento de las normas y la gran informalidad del sector. En lo que atañe a problemas de incumplimiento de las regulaciones impuestas, vale mencionar que, como se verá más adelante, el 66% de la madera supervisada por OSINFOR (Organismo Supervisor de los Recursos Forestales y Fauna Silvestre) es de origen ilegal.

Además, esta actividad, como la mayor parte de las actividades económicas en la Amazonia, también adolece de una gran informalidad laboral: el 91% de sus trabajadores son informales, cifra más preocupante porque se trata de una actividad de alto riesgo, como señalan la FAO e ITP/CITEmadera (2018).

La crisis del sector forestal y su impacto ambiental en la Amazonia fueron contemplados dentro de los compromisos que asumió Perú al firmar el Acuerdo de Promoción Comercial con Estados Unidos (abril de 2006), en el que se incluyó un anexo sobre el manejo del sector forestal, mediante el que el Estado peruano asumió responsabilidades en la mejora del marco jurídico, los procedimientos administrativos, el manejo sostenible, la fiscalización, la modernización institucional y el cumplimiento de la ley.

Frente al fuerte impacto y la reacción contra la desordenada actividad forestal, desde 2013 se plantean nuevos enfoques que se espera puedan implementarse en forma masiva. La FSC (Forest Stewardship Council), que trabaja en 89 países y en Perú fue acreditada como Oficina Nacional de Certificación Forestal desde 2010, ha logrado promover la certificación voluntaria que permite que los productos maderables puedan acceder a los mercados internacionales y recuperar los niveles de exportación de la madera tropical. De acuerdo a FSC (2020), las iniciativas de certificación voluntaria contabilizan a la fecha certificaciones de: manejo forestal FSC FM/COC para 1.056.127,4 hectáreas; madera controlada CW/FM, 85.439,58 hectáreas; y cadena de custodia a 49 empresas. Aún hay mucho por avanzar, pero es buen inicio.

El manejo forestal sostenible (MFS) representa una forma de producción a través de tecnologías que permiten el aprovechamiento del bosque al tiempo que garantizan un flujo continuo de bienes y servicios, preservan el medio ambiente y su sostenibilidad. El MFS se materializa en un plan general de manejo forestal, que es el planeamiento estratégico y la proyección empresarial de largo plazo, y en un plan operativo, que es la planificación anual del aprovechamiento maderable.

Se han desplegado un conjunto de iniciativas por parte del Gobierno para el sector forestal en el ordenamiento jurídico, de sanciones, procesos administrativos, fortalecimiento institucional de planificación, supervisión, fiscalización, seguimiento y promoción, incluyendo el traslado de responsabilidades a los gobiernos regionales. Sin embargo, está aún muy lejos de lograr una reactivación sostenida y sostenible del sector forestal en el Perú. Más adelante se presenta la situación de la tala ilegal que no ha sido controlada.

Industria

El sector industrial manufacturero es muy pequeño en la Amazonia, está compuesto por micro y pequeñas empresas en más del 99%, solo una fracción son medianas empresas. El grueso empresarial principalmente está relacionado con actividades de transformación de la madera, producción de alimentos y agroindustrias, metalmecánica ligera y prendas de vestir.

La contribución de todo el sector industrial de los departamentos amazónicos apenas es el 0,43% del valor agregado bruto total nacional. Las actividades manufactureras mencionadas prácticamente no tienen ningún tipo de supervisión ambiental, por lo que no hay control sobre la disposición de sus desechos sólidos y líquidos. En particular, los aserraderos causan contaminación con la disposición final de sus desechos sólidos que son arrojados al medio ambiente, a los cuerpos de agua y mayoritariamente quemados. Asimismo, gran impacto ambiental generan las ladrilleras, con sus efectos sobre la remoción de tierras y el uso de leña o petróleo para los hornos con la emisión de humos sin ningún tipo de sistemas de mitigación.

Hidrocarburos

En Perú hay 18 cuencas sedimentarias con potencial de hidrocarburos, la mayor parte de ellas en la Selva. La explotación de hidrocarburos tiene 157 años, en el caso de la Selva Central desde 1939, en la Selva Norte desde 1971 y en la Selva Sur desde 2004.

El inicio de las operaciones petroleras estuvo en manos de la empresa estatal PetroPerú y de la Occidental Petroleum (OXY), impulsadas por el gobierno militar de Juan Velazco Alvarado. En los primeros años de la década de los setenta hubo una gran expectativa por el descubrimiento de petróleo en la Selva, cuando se proyectó que Perú sería un gran productor y exportador de petróleo. En 1977 se puso en funcionamiento el oleoducto norperuano con una longitud de 1.106 kilómetros para transportar el petróleo de la Selva de Loreto hasta la costa en Piura, cruzando los Andes, con una capacidad de bombeo entre 70.000 y 200.000 barriles diarios.

León y Zúñiga (2020) describen los principales impactos de la actividad petrolera y que están relacionados con los derrames petroleros que contienen TPH (*total petroleum hydrocarbons*), aceites, agua de producción, etcétera, que contaminan los suelos y los cuerpos de agua. Reportaron 434 derrames en lotes petroleros en la Amazonia y el oleoducto norperuano. La antigüedad del oleoducto, la falta de mantenimiento y algunos casos de sabotaje explicarían parte de los derrames, que han causado diversos impactos ambientales y la movilización de comunidades nativas que han paralizado las operaciones del oleoducto y de la producción petrolera en la Selva. Tomando como fuente OEFA (Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental) y OSINERGMIN (Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minas), León y Zúñiga determinaron que los derrames se deben a fallas técnicas de responsabilidad de las empresas en 65,4%; a terceros, 28,8%; y a causas naturales, 5,8%.

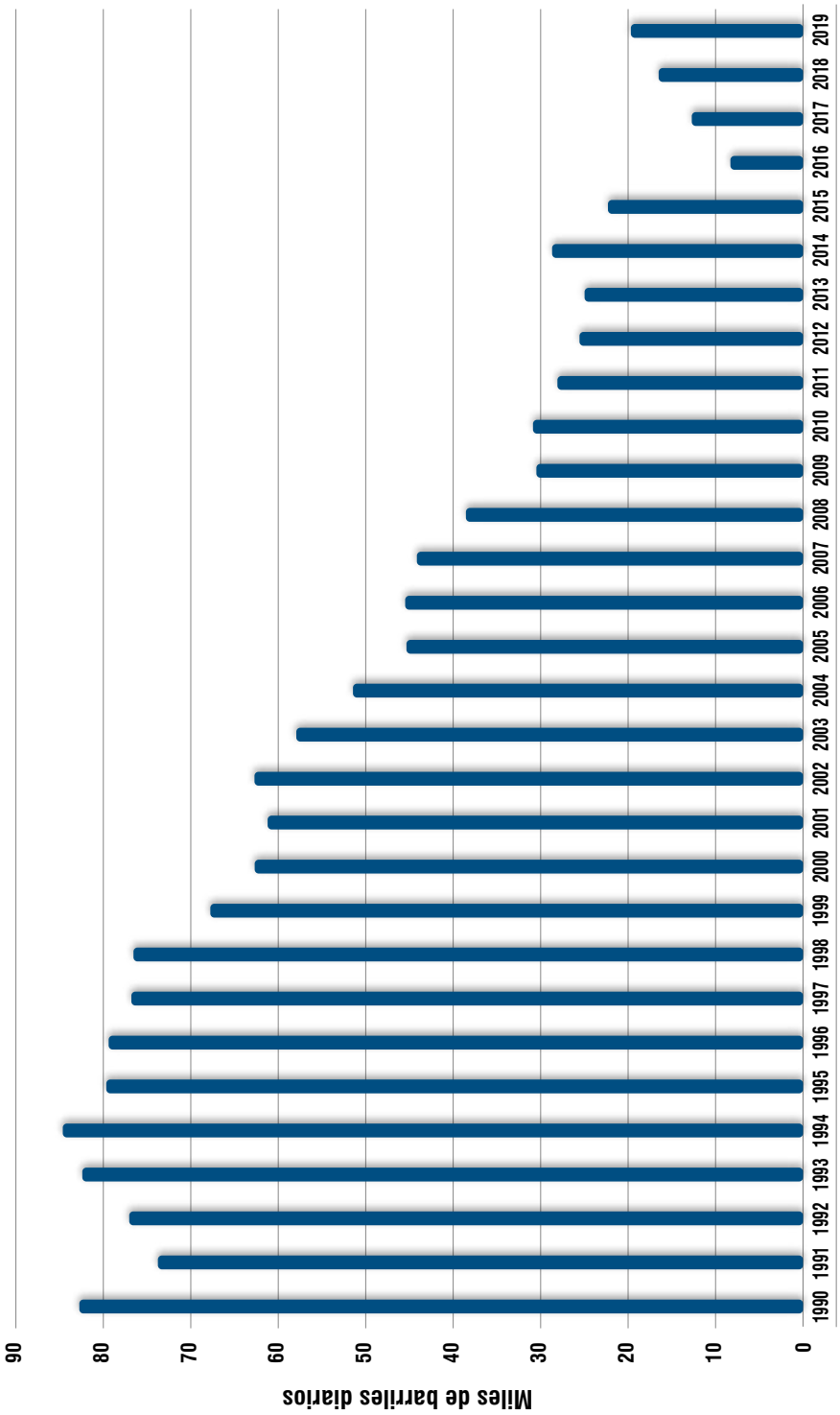
En el gráfico 6 se aprecia la evolución de producción de petróleo en la Selva. Durante los últimos treinta años, en 1994 se alcanzó el máximo nivel de producción con 84,62 miles de barriles diarios, desde allí se inició una tendencia decreciente hasta 2016, cuando solo se produjeron 8,28 miles de barriles diarios y que se ha recuperado levemente hasta 19,68 miles de barriles diarios de petróleo.

Otros indicadores que también muestran que la actividad petrolera en la Selva sigue disminuyendo son las reservas de petróleo crudo. Entre 2014 y 2018, las reservas probadas cayeron de 333,8 a 165,7 millones de barriles; las reservas probables de 209,3 a 43,9 millones de barriles; y las reservas posibles de 249,6 a 201,1 millones de barriles.

La evolución de los pozos perforados (desarrollo, confirmado y exploratorio) también ha seguido la tendencia de decrecimiento. Aunque la Selva tiene el mayor potencial de producción petrolera del país, no se ha logrado conciliar una fórmula que permita que todos los actores apoyen esta actividad económica importante para la región.

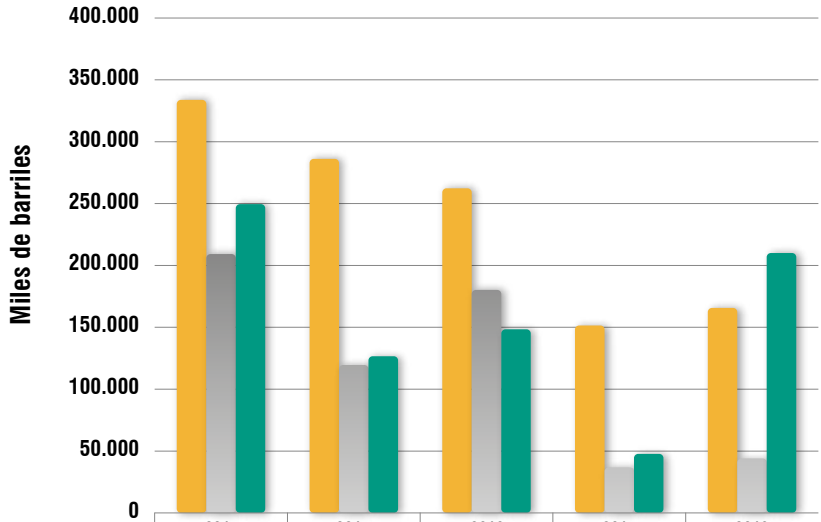
En cambio, la explotación del gas de Camisea sí ha logrado un desarrollo positivo desde 2004, cuando inició la explotación. Aunque entre 2014 y 2019 ha habido una disminución de la producción de líquidos de gas natural, los niveles de producción se pueden recuperar muy rápidamente.

Gráfico 6. Producción promedio de petróleo en la Selva (1990-2019)



Fuente: elaboración propia con datos de Ministerio de Energía y Minas (2020).

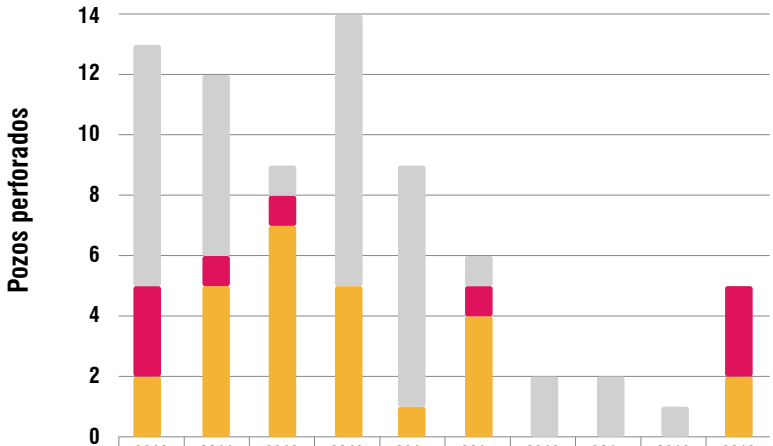
Gráfico 7. Reservas de petróleo crudo en la Selva (2014-2018)



	2014	2015	2016	2017	2018
Reservas probadas	333.780	286.157	262.302	151.463	165.664
Reservas probables	209.269	119.497	180.285	36.848	43.976
Reservas posibles	249.633	126.604	148.358	47.750	210.087

Fuente: elaboración propia con datos de Ministerio de Energía y Minas (2020).

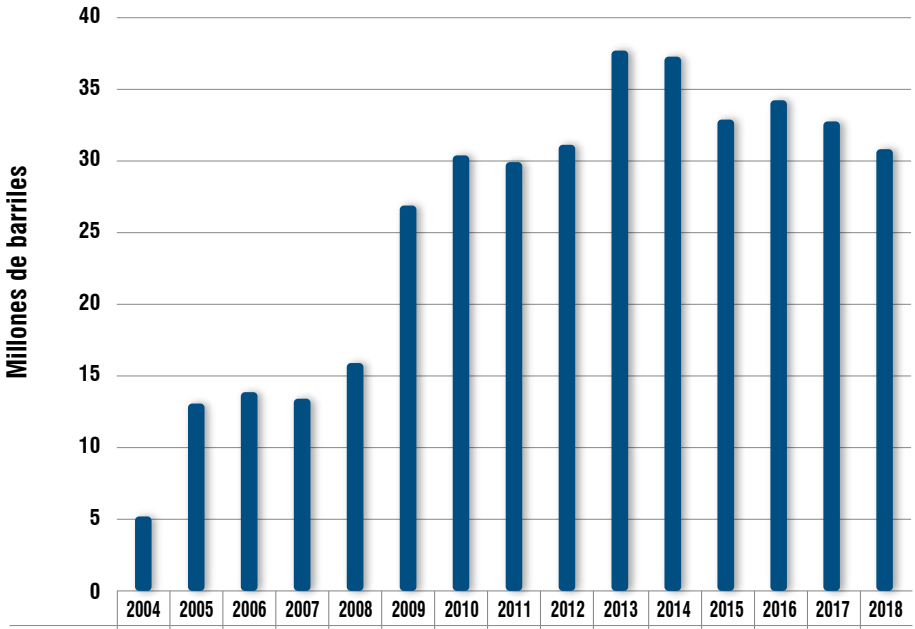
Gráfico 8. Pozos perforados en la Selva (2010-2019)



	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Desarrollo	8	6	1	9	8	1	2	2	1	0
Confirmado	3	1	1	0	0	1	0	0	0	3
Exploratorio	2	5	7	5	1	4	0	0	0	2

Fuente: elaboración propia con datos de Ministerio de Energía y Minas (2020).

Gráfico 9. Producción de líquidos de gas natural en la Selva (2004-2018)



	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
LGN	5,20	13,08	13,87	13,42	15,90	26,90	30,39	29,92	31,13	37,71	37,28	32,89	34,24	32,76	30,82

Fuente: elaboración propia con datos de PERUPETRO S.A. (2020).

Los casi cincuenta años de actividad de los hidrocarburos, en particular del petróleo, en la Amazonia han causado impactos de diversos tipos, ambientales y sociales con afectaciones a comunidades nativas. Nuevamente, la falta de presencia del Estado, a pesar de haber elaborado marcos normativos que en la teoría habrían podido mitigar los impactos, en la práctica no lo han hecho. La desconfianza de una parte de la población amazónica deberá reconstruirse en base a un diálogo transparente, en el que los diversos actores asuman sus responsabilidades y se puedan corregir y remediar los pasivos ambientales y evitar que se sigan produciendo los daños al ambiente, mejorando los sistemas de gestión ambiental.

Energía

Los habitantes de los cinco departamentos amazónicos representan el 9,4% de la población peruana pero su participación en el consumo eléctrico es de solo el 3,5%. De los 743,27 megavatios de potencia instalada, 720,86 megavatios, que son el 97%, corresponden a generación termoeléctrica, más contaminante que la hidroeléctrica ya que las plantas de generación térmica utilizan diésel, con la consecuente contaminación atmosférica.

Infraestructura

Las vías de comunicación terrestre son fuertemente demandadas por buena parte de las poblaciones amazónicas. Ven allí una alternativa para la mejora de su situación económica y de acceso a los mercados de la Sierra y la Costa. Sin embargo, existen estudios que estiman que el 95% de la deforestación se presenta en un rango de 5,5 kilómetros de distancia de los caminos de diversas categorías, como lo señalan Barber, Cochrane, Souza y Laurence (2014).

En base a la información de la tabla 3, procedente de Barrantes, Fiestas y Hopkins (2014), se presenta la tasa de crecimiento promedio de la red vial que ha tenido la Amazonia en comparación con el resto del país. Entre 1955 y 2011, el crecimiento de la red vial en la región fue mayor que en el resto del país.

Tabla 3. Tasa de crecimiento anual promedio de la red vial por subperíodos de la Amazonia, resto del país y departamentos amazónicos

	1955-1965	1965-1975	1975-1986	1986-1996	1998-2011	2011-2018*
Amazonia	18,40%	10,80%	2,20%	1,40%	5,30%	13,74%
Resto del país	5,60%	2,20%	2,20%	0,50%	3,82%	30,44%
Amazonas	41,70%	7,30%	2,00%	0,70%	4,20%	16,80%
Loreto y Ucayali	-6,70%	31,60%	-1,20%	2,40%	4,68%	22,38%
Madre de Dios	10,80%	7,50%	3,30%	0,50%	4,89%	1,01%
San Martín	37,20%	8,80%	4,70%	1,90%	6,71%	12,00%

* Cálculo propio.

Fuente: Barrantes, Fiestas y Hopkins (2014).

El crecimiento de la red vial en la selva pasó de 6.310 kilómetros en 1998 a 14.049 kilómetros en 2018. El 81% son vías sin pavimentar. La paradoja es que, por un lado, hay una fuerte demanda por más y mejores vías de comunicación, pero por otro, este factor también es muy importante por sus efectos en la deforestación que acompaña a la migración de pobladores en búsqueda de nuevas tierras para sus actividades económicas, como se ha explicado.

Como parte de esta paradoja, vale mencionar la publicación de la Ley 30723 del 15 de enero de 2018, con un único artículo que declara de prioridad

e interés nacional la construcción de carreteras en zonas de frontera y el mantenimiento de trochas carrozables en el departamento de Ucayali, bajo el irrestricto respeto a las áreas naturales protegidas y los pueblos indígenas que lo habitan. Esta ley no fue firmada pero tampoco observada por el Presidente de República, por lo que fue publicada por el propio Congreso de la República. Durante el debate de la ley, no se siguieron los procedimientos formales: por ejemplo, no se consultó con la Comisión de Pueblos Andinos Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso, y las dependencias del Ejecutivo responsables de estos temas opinaron desfavorablemente.

El debate político sobre el tema de la ampliación de las redes viales en la Amazonia está abierto y no se ha fijado una posición nacional al respecto. Los altísimos costos de transporte que deben soportar las poblaciones amazónicas por el aislamiento geográfico hacen prever que se seguirá ampliando la red de carreteras.

Saneamiento y residuos sólidos

La mayor parte de centros urbanos en la Amazonia no tienen sistemas de saneamiento y desagües adecuados, se estimó alrededor de 40 millones de metros cúbicos la descarga de aguas residuales domésticas sin tratamiento en 2018, de acuerdo a la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS). Asimismo, se calculan 400 mil toneladas anuales de residuos sólidos domiciliarios con precarios sistemas de tratamiento, cuya mayor parte son arrojados en botaderos (INEI, 2019a).

Además, la práctica de la quema de residuos domésticos e industriales genera permanente contaminación del aire en las zonas urbanas con efectos sobre la salud de los habitantes.

Actividades económicas ilegales

Narcotráfico

La actividad del narcotráfico en el Perú está ligada a la producción de cocaína que utiliza como materia prima las hojas de coca procesadas con insumos químicos para la elaboración de las drogas cocaínicas que son exportadas para atender la demanda mundial de drogas, principalmente a los países desarrollados.

La planta de la hoja de coca se cultiva principalmente en la denominada Selva Alta, de sur a norte del Perú, en los valles de los Andes orientales. Si bien los cultivos de coca originalmente se sembraban en pisos ecológicos entre 800 y 2.000 metros sobre el nivel del mar, con los años las organizaciones

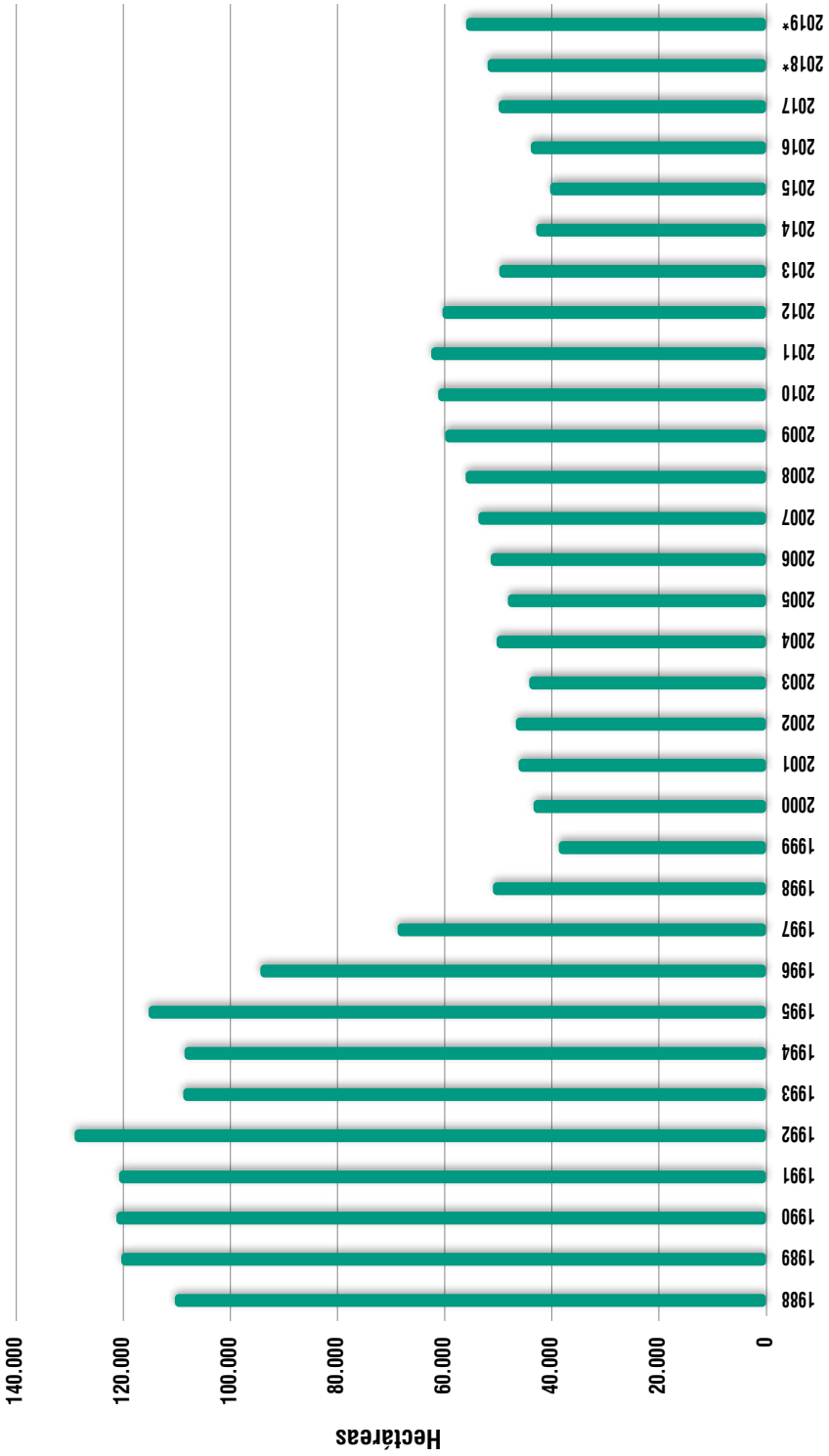
de narcotraficantes los han venido adaptando a pisos ecológicos más bajos, incluso en áreas amazónicas a nivel del mar. Hoy en día se siembra coca en grandes extensiones en Putumayo (106 metros sobre el nivel del mar), Napo (100 metros sobre el nivel del mar), Caballococha (60 metros sobre el nivel del mar), Constitución (251 metros sobre el nivel del mar) y Puerto Bermúdez (250 metros sobre el nivel del mar), entre otros.

Las mayores dimensiones de esta actividad se desarrollaron a partir de la década de los ochenta, han tenido diversos ciclos de auge y lamentablemente, a partir del año 2000, se vienen reinstalando con mucha fuerza y todos sus efectos sobre la sociedad y el medio ambiente peruano, especialmente en los ecosistemas amazónicos.

En la actualidad se estima que alrededor de 60.000 hectáreas están dedicadas al cultivo de la hoja de coca en el Perú. Como se ha indicado, ubicados principalmente en cuencas amazónicas en la zona oriental de los Andes. Trece departamentos (de un total de 24) están afectados por la producción ilícita de hoja de coca y su transformación en drogas. Aunque no se han realizado estudio actualizado de productividad, se estima que en promedio una hectárea de coca produce 2,5 toneladas de hoja de coca seca. Es decir, se estarían produciendo 150.000 toneladas de hoja de coca al año. En Perú el consumo legal es de aproximadamente 10.000 toneladas anuales, por lo que la diferencia de 140.000 toneladas se desvía al narcotráfico para la producción de cocaína. Un estimado de ratio actual es que para producir un kilogramo de cocaína se necesitan 240 kilogramos de hoja de coca seca y alrededor de 90 kilogramos de insumos químicos, Meza y Antezana (2008) establecieron un ratio de 107 kilogramos. Así, la producción potencial anual de cocaína sería de alrededor de 583 toneladas y requeriría el uso de aproximadamente 52.500 toneladas de insumos químicos.

La cadena de impactos ambientales se inicia con la migración mayormente de zonas alto andinas a las zonas cocaleras, casi siempre cercanas a bosques primarios sin propiedad particular, los cuales son ocupados de manera informal. El siguiente eslabón de la cadena es la deforestación y la quema de los bosques con la finalidad de habilitar tierras de cultivo. Se procede luego a la instalación del monocultivo de coca que conlleva al uso intensivo de agroquímicos contaminantes a fin de obtener rendimientos elevados de hoja de coca, los cuales son utilizados como insumos básicos en la producción de drogas con ayuda de ingentes cantidades de insumos químicos, cuyos residuos son vertidos al medio ambiente y producen efectos tóxicos considerables.

Gráfico 10. Evolución de los cultivos de hoja de coca en Perú (1988-2019)



* Años 2018 y 2019 con estimaciones propias.

Fuente: elaboración propia con datos de CNC (2020) y UNODC (2020).

Además de estas corrientes migratorias, como se ha indicado, cada vez más los cultivos de coca se han desplazado a la Selva baja y comunidades nativas también se han visto involucradas en el cultivo ilícito de coca.

Como menciona el informe de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2018) hay una creciente invasión de cultivos ilícitos de coca en seis áreas naturales protegidas por el Estado en las que se ubican 15 zonas de amortiguamiento donde se estima alrededor de 7.000 hectáreas de coca cultivadas. Además, en 2017, los cultivos de coca invadieron 3.368 hectáreas de territorios de 132 comunidades nativas amazónicas, un área 22% más grande que el año anterior.

Deforestación para cultivar coca

La tala y la quema del bosque con la finalidad de habilitar tierras para el cultivo de coca es mortal para muchas especies de la rica biodiversidad amazónica, pues a la pérdida de especies vegetales se añade la de especies animales. La destrucción de la flora y la fauna silvestres ocasiona un desequilibrio ecológico que afecta las condiciones de calidad del suelo, la estabilidad del clima y el aprovisionamiento del agua, de modo que altera el exótico paisaje natural y reduce las posibilidades para su aprovechamiento con fines económicos y sociales.

Tanto la deforestación y la quema del bosque como el cultivo intensivo de coca son causantes de la acelerada degradación del suelo, pues a partir del décimo año de explotación intensiva, los cocaleros optan por abandonar estas tierras por improductivas.

Estudios realizados por la Universidad Nacional Agraria de la Selva en el Alto Huallaga muestran que la pérdida de suelos en cultivos de coca es más elevada que en otros cultivos, con elevados niveles de erosión de acuerdo a la pendiente del suelo cultivado. Así mismo, que el cultivo de coca reduce las condiciones de fertilidad y agrava la acidez del suelo en relación con tierras sin uso en condiciones de regeneración natural o bosques maduros. En tales circunstancias, el suelo degradado es improductivo para fines agrícolas, por lo que es abandonado para reiniciar su proceso de regeneración o para seguir utilizándolo con fines agrícolas o pastoriles; así se deteriora hasta quedar altamente degradado.

El sistema intensivo de manejo del cultivo de la coca requiere el uso de ingentes cantidades de fertilizantes, herbicidas e insecticidas, los cuales tienen efectos contaminantes tóxicos sobre flora, fauna, suelo y agua y alcanzan a la población. Se estima que cada año se realiza la aspersión de

800.000 litros de agroquímicos en los cultivos de coca con las consecuencias alarmantes que señalamos.

Del mismo modo, la elaboración de drogas se realiza en miles de pozas de maceración en zonas colindantes a las de los cultivos ilegales, donde se vierten anualmente al medio ambiente más de 52 millones de kilogramos de insumos químicos utilizados para la producción de las drogas (kerosene, gasolina, diésel, ácido sulfúrico, ácido clorhídrico, acetona, carbonato de sodio, óxido de calcio, entre otros). Este proceso constituye una actividad peligrosa en la que dichos insumos ejercen sus efectos altamente contaminantes sobre los recursos naturales (suelos y cuerpos de agua) y la población. Como indica Bernex (2009) los cultivos de coca significan quiebres en los servicios ecosistémicos, que anulan el bienestar social y generan pobreza.

Frente a esta situación, el Estado peruano no ha logrado detener el crecimiento del narcotráfico en el país y, por lo tanto, revertir sus impactos económicos, sociales y ambientales. Sin embargo, hay que reconocer que sí ha habido algunos avances focalizados en la reducción de cultivos ilícitos y la implementación de programas de desarrollo alternativo que han permitido remplazar las actividades ilícitas por las lícitas, incluyendo componentes productivos sostenibles, fortalecimiento de organizaciones locales, desarrollo comunitario, mejoramiento de infraestructura y apoyo a los gobiernos locales.

Minería ilegal e informal

El concepto de la minería que se desarrolla sin cumplir con la legislación correspondiente puede clasificarse en dos tipos:

- Minería ilegal: actividad minera que usa equipos o maquinaria que no corresponde a minería pequeña o artesanal, no cumple con normas administrativas, sociales y ambientales, y trabaja en zonas ilegales y en cuerpos de agua.
- Minería informal: actividad minera que no trabaja en zonas ilegales ni en cuerpos de agua, utiliza equipamiento de minería artesanal o pequeña, pero incumple normas formales laborales, de propiedad, ambientales y administrativas, entre otras.

Esta distinción es muy importante porque en base a ella se diseñan las acciones del Estado que se aplican para controlar su avance y mitigar sus efectos.

Aunque no se tiene un estimado oficial de la real dimensión de la actividad minera informal e ilegal en todo el país, De Soto (17 de marzo de 2019) ha indicado que se contarían hasta 500.000 mineros informales e ilegales,

y Cuba (10 de julio de 2019) que estos trabajadores serían alrededor de 350.000.

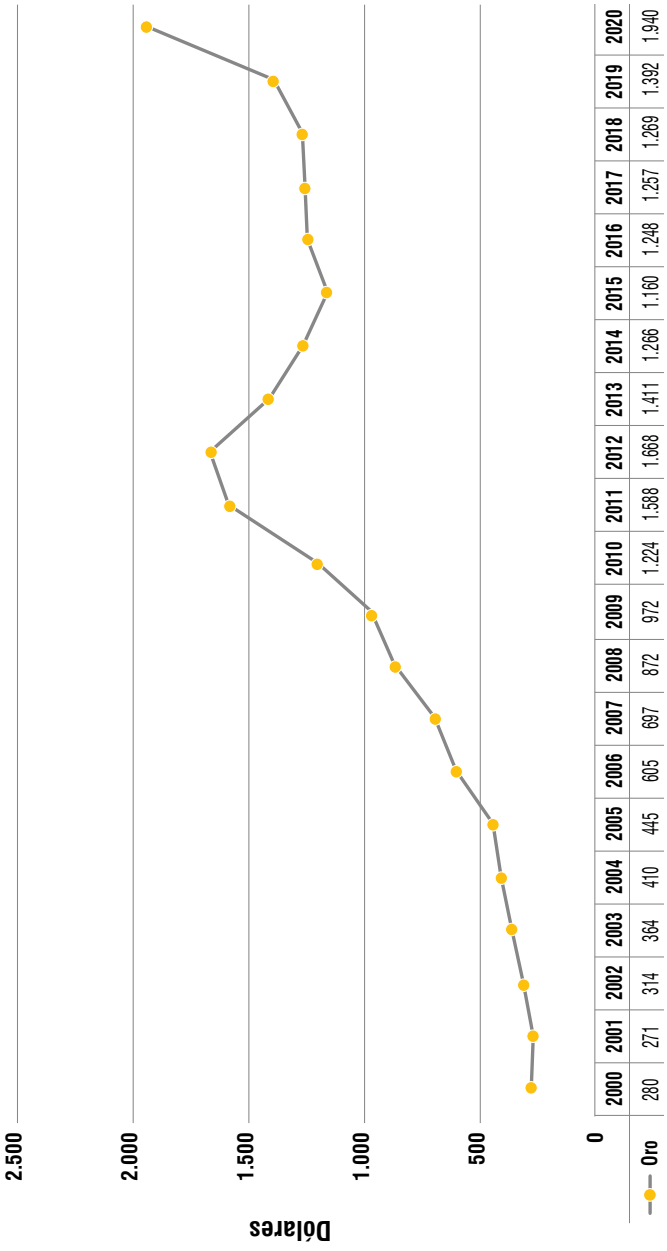
También se han dado estimados de la dimensión económica de la minería ilegal de oro que produjo el 29% de la producción formal de oro en Macroconsult (17 de mayo de 2012) y Pieth (23 de junio de 2019) reportó que Perú estaría exportando 60 toneladas de oro ilegal, que equivalen a 1.929.000 onzas de oro, las cuales, a un precio promedio de 1.400 dólares la onza troy, sumarían 2.700,6 millones de dólares.

La minería ilegal que afecta la Amazonia es principalmente la extracción de oro aluvial en diversas cuencas de ríos, aunque el impacto principal está en los departamentos de Madre de Dios y Puno, de acuerdo al MINAM (2016b). Hoy en día todos los departamentos amazónicos están afectados por la extracción ilegal de oro, incluidas 17 áreas naturales protegidas y sus zonas de amortiguamiento, como informan Heck e Ipenza (2014). Se mezcla la informalidad, el incumplimiento de normas ambientales, laborales y la falta de respeto a las concesiones formales y los derechos de propiedad de terceros, incluyendo comunidades nativas amazónicas. En muchos casos organizaciones criminales financian y promueven la actividad ilícita.

Las causas de esta situación tienen que ver con una multiplicidad de factores y la mayor parte de ellas son estructurales, lo que hace más difícil encontrar soluciones en el corto plazo. Entre ellas se pueden contar: el fuerte crecimiento del precio del oro, la situación social de pobreza y la falta de empleos e ingresos de familias, la gran informalidad de la economía peruana en la mayor parte de actividades económicas, la ausencia del Estado en la Amazonia, la débil capacidad de fiscalización y supervisión para el cumplimiento de la ley por parte de las autoridades gubernamentales de los tres niveles –nacional, regional y local–, que a su vez refleja la debilidad institucional del Estado, la ineficaz judicialización de los ilícitos con magistrados y fiscales muchas veces coludidos con los infractores de la ley, la financiación proveniente de otras actividades ilícitas como el narcotráfico, la tala ilegal y el contrabando; además, el fracaso de las estrategias diseñadas e implementadas por los distintos gobiernos para enfrentar esta problemática.

Los principales efectos ambientales de esta actividad informal y/o ilícita son la deforestación de miles de hectáreas y la contaminación de los cuerpos de agua y suelos por el uso de combustibles y químicos, principalmente mercurio. La explotación de la minería aluvial como la que se desarrolla en la Amazonia se inicia con la remoción y destrucción de la capa vegetal y de miles de toneladas de materiales del suelo. Este material es procesado en lavaderos donde se utiliza y dispone de mercurio para la extracción del oro.

Gráfico 11. Evolución de la cotización del oro (2000-2020)



	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Oro	280	271	314	364	410	445	605	697	872	972	1.224	1.588	1.668	1.411	1.266	1.160	1.248	1.257	1.269	1.392	1.940

Fuente: elaboración propia con datos de BCRP (2020).

De acuerdo a las investigaciones de Romo (5 de septiembre de 2018), la deforestación en Madre de Dios fue de 95.750 hectáreas entre los años 1985 y 2017, de 64.586 hectáreas entre 2009 y 2017 y de 9.860 hectáreas solo en 2017; es decir, se ha ido agudizando con el paso de los años. La gran devastación de bosques quiebra el equilibrio ecológico y afecta la emisión de CO_2, como se ha mencionado anteriormente.

De acuerdo a Ipenza y Valencia (2014), en veinte años más de 3.000 toneladas de mercurio habrían sido arrojadas a los ríos amazónicos. La mayor parte del mercurio se vierte en los cuerpos de agua y esto origina la contaminación del agua y de los suelos. El Ministerio de Salud (2010) reportó los efectos en la salud humana en las zonas de explotación ilegal masiva.

Además, el gran movimiento de tierras que implica el método de extracción del oro aluvial produce colmatación y modificación morfológica del cauce de los ríos.

Como impactos sociales están la explotación de la mano de obra, el trabajo forzoso, el trabajo infantil, la trata de personas y la afectación a comunidades nativas.

Los impactos económicos tienen que ver con las operaciones de lavado activos para blanquear el dinero que mueve la economía ilegal. La Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) del Perú en sus informes ha reportado 6.955 millones de dólares entre los años 2011 y 2020 que tienen como delito precedente la minería ilegal, frente a 2.430 millones de dólares por narcotráfico. Adicionalmente, un estudio realizado por Víctor Torres (2015) estimó una defraudación de impuestos por 1.905 millones de dólares desde 2003 hasta 2015.

La minería ilegal ha infiltrado movimientos y partidos políticos, mediante financiamiento y participación, lo que le permite tener protección política por parte de las autoridades gubernamentales y también influencia legislativa en el Congreso de la República.

Una aproximación al problema tiene que distinguir, como se ha mencionado, a los mineros artesanales que se pueden considerar informales de aquellos que son ilegales, que están desarrollando actividades en zonas prohibidas o invadiendo territorios concesionados o de propiedad de terceros y que, además, regularmente utilizan técnicas extractivas con dragas y maquinaria pesada. Esta distinción es importante para plantear propuestas de solución a mediano plazo. La informalidad se enfrenta con procesos de formalización; la ilegalidad, con procesos de interdicción y programas integrales de desarrollo.

Tala ilegal

La tala ilegal en la Amazonia peruana es tan antigua como las explotaciones de caucho. En los diez años de funcionamiento del OSINFOR y a través de su Sistema de Información Gerencia (SIGO) se ha detectado que el 66% del total de la madera supervisada tuvo origen ilegal. Hay que tomar en cuenta, además, que el ámbito de supervisión y fiscalización de OSINFOR es solo los bosques que cuentan con una concesión, un permiso o una autorización de la Autoridad Regional Forestal.

En la tabla 4 se presentan las estadísticas del SIGO para los años 2015 a 2019 que identificaron casi 1,8 millones de metros cúbicos de madera movilizados provenientes de extracción no autorizada. La mayor parte proviene de las comunidades nativas.

Evidentemente los niveles de ilegalidad tienen causas diversas que involucran a las propias autoridades a cargo de su supervisión y control, sin cuyo concurso sería más difícil armar los circuitos de movilización de la madera desde los puntos de extracción hasta los lugares de transformación, venta al mercado local o exportación.

Como lo plantea Salas (2018), los principales factores que explican el alto nivel de ilegalidad son:

- Presentación de inventarios forestales falsos por parte de regentes forestales.
- Aprobación de planes operativos con información falsa por parte de funcionarios forestales regionales.
- Expedición y/o venta de volúmenes por parte de los titulares de los títulos habilitantes.
- Canje y emisión de guías de transporte forestal (GTF) con información falsa, por funcionarios forestales regionales.
- Compra y venta de madera ilegal y posterior blanqueo.

Tabla 4. Volumen movilizado de madera proveniente de extracción no autorizada (2015-2019)

Departamento	Concesiones forestación y/o reforestación	Concesiones forestales maderables	Permisos en CC.NN.*	Permisos en predios privados	Permisos en CC.CC.**	Contratos de administración de bosques locales	Concesiones no maderables	Total volumen (m^3)
Loreto	0	198.679,15	472.511,28	118.795,85	40.820,52	654.716,03	0	1.485.522,83
Madre de Dios	6.840,15	4.314,26	1.031,60	79.819,46	0	0	64.702,78	156.708,24
Ucayali	0	14.412,14	74.245,46	16.803,96	0	0	0	105.461,56
Amazonas	0	0	13.106,03	2.857,28	0	0	0	15.963,31
Pasco	0	0	1.442,97	14.072,22	0	0	0	15.515,19
Huanuco	0	5.874,60	0	6.231,32	0	0	0	12.105,91
San Martín	0	2.681,80	1.286,54	278,26	0	92,488	0	4.339,09
Total	**6.840,15**	**225.961,94**	**563.623,88**	**238.858,35**	**40.820,52**	**654.808,52**	**64.702,78**	**1.795.616,14**

* CC.NN.: comunidades nativas. ** CC.CC.: comunidades campesinas.

Fuente: OSINFOR (2020).

En cuanto a las modalidades delictivas, Salas ha identificado las siguientes:

- Aprobación de los permisos de extracción forestal otorgados a comunidades nativas, predios particulares y otros derechos, con inventarios forestales falsos, los mismos que no son reportados de manera inmediata a OSINFOR para su supervisión. Si procede la supervisión, se hace en forma extemporánea, cuando ya el 100% del volumen autorizado (fraudulento) ha sido vendido en el mercado negro.
- Expedición de GTF con información fraudulenta relacionada a la madera aprovechada, los volúmenes, el medio de transporte y la identidad del transportista.
- Controles ficticios de madera por parte de funcionarios forestales.
- Alteración de la base de datos del Sistema Informático Forestal para "ruletear" los volúmenes registrados en dicho programa, a cargo de funcionarios forestales.

Dentro de esta problemática también se encuentra la tala selectiva que busca extraer aquellas especies de mayor valor comercial y que pueden tener un grado de vulnerabilidad por la sobreexplotación de la especie, como el caso de la caoba.

La extracción de las especies forestales más comerciales se adelanta muchas veces con la apertura de caminos forestales que a su vez generan otro tipo de impactos como la deforestación, ya que también se realizan en áreas no autorizadas.

Trabajo forzoso

El esquema de producción de la tala ilegal no solo está al margen de la ley al invadir propiedades de terceros, afectar comunidades nativas principalmente, ingresar a áreas naturales protegidas y sus zonas de amortiguamiento, talar especies prohibidas, evadir el pago de impuestos y crear un gran impacto ambiental al romper el equilibrio ecológico. El régimen de producción de esta actividad ilegal se da en la explotación de la mano de obra a través de diferentes modalidades de trabajo forzoso.

La Organización Internacional del Trabajo ha elaborado tres reportes sobre esta problemática: con Bedoya y Bedoya en 2005, se calculó que había 33.000 trabajadores sometidos a diferentes prácticas y formas de trabajo no libre; después, con Mujica (2015) si bien no se hizo una evaluación a nivel nacional sí se confirmó la continuidad de las prácticas de trabajo forzoso; y más recientemente en OIT (2018) también se confirmó lo poco que se ha avanzado para desterrar estas prácticas que afectan los derechos humanos

y se reportó que se mantienen las dinámicas de retención de salarios y enganche por deuda y, en algunos casos, la trata de personas.

Esta problemática del trabajo forzoso y prácticas de esclavitud en la Amazonia tiene antecedentes históricos que se remontan a finales del siglo XIX con la explotación del caucho. Diversos historiadores e investigadores dan cuenta de las atrocidades cometidas en la explotación del caucho, desde la emblemática obra de Jorge Basadre, *Historia Republicana del Perú*, publicada en 1939, hasta más recientes publicaciones como las referidas a la fiebre del caucho y los crímenes en el Putumayo (SERVINDI, 2012).

Gobernanza, marco normativo e institucional

La gobernanza se entiende como la capacidad de las instituciones del Estado de actuar en forma eficiente y legitimada con la aceptación, el respaldo y la participación de la ciudadanía. Para ello se requiere, por un lado, de un marco normativo adecuado, de una acción del Estado a través de políticas públicas y una institucionalidad eficaz que asegure el cumplimiento de las normas, y por otro, de una ciudadanía que respete y cumpla las disposiciones normativas.

La Amazonia peruana, aunque tiene sus propias características, limitaciones y potenciales, forma parte del Perú y por lo tanto no es ajena a la realidad económica, social, política y ambiental del país, ni a sus problemas de gobernabilidad.

Por ello es importante, en primer lugar, reconocer que existen problemas sistémicos y estructurales que afectan a todo el país: la informalidad, la debilidad institucional (nacional, regional y local), la pobreza, el proceso de descentralización ineficaz, el pluralismo jurídico, la corrupción, entre otros. Además, está la diversidad social y cultural en el territorio nacional.

Desde inicios del siglo XXI se dieron una serie de cambios en los marcos normativos e institucionales, que si bien buscaron una mejor gobernabilidad del país, y particularmente de las regiones amazónicas, lo cierto es que hoy en día, veinte años después, no hemos logrado resolver los problemas básicos que enfrentamos desde el siglo pasado.

Una de las reformas que buscó el país con pobre resultado fue la descentralización política que entrega a los gobiernos regionales y locales capacidad y autoridad para decidir, recursos y poder y funciones, con el objetivo de lograr una gestión más eficiente del territorio y el respectivo desarrollo socioeconómico más equitativo e incluyente. La realidad es que hoy, tras casi

dos décadas, esto no se ha logrado. Es más, en algunos casos, la descentralización se ha convertido en una barrera más para la formación de un Estado eficiente y en servicio de los nacionales.

En lo que respecta a los temas ambientales, también se dieron los primeros pasos como el Ministerio del Medio Ambiente, que se fundó en 2008.

Actividades lícitas

Las actividades lícitas que más impactan ambientalmente en la Amazonia son agricultura, ganadería, forestal, industria, hidrocarburos y la ampliación de las redes viales. De ellas, la más visible y que tiene la atención de la opinión pública y la sociedad civil, sería la de hidrocarburos.

Los impactos causados por la ampliación de la frontera agropecuaria no han merecido mayor atención y en la práctica todos los años sigue creciendo sin una confrontación por parte de las autoridades del Estado (nacional, regional y local).

Con relación al sector industrial, no existe ningún control, no hay capacidad institucional en el gobierno regional o los gobiernos locales para fiscalizar sus impactos al ambiente (aire, suelo y agua). A pesar de que existen normativas de estándares de calidad ambiental y límites máximos permisibles, en la práctica no se fiscaliza su cumplimiento.

La ampliación de redes viales, como se indicó, es una paradoja en la que la mayor parte de la población presiona por mejores y más vías de comunicación, las autoridades y los políticos basan parte de sus campañas en ofrecimientos de mejora de caminos y solo son cuestionados los grandes proyectos viales que implican la construcción de cientos de kilómetros de carretera, como la de Saramiriza a Huambé, de 710 kilómetros, o la de Pucallpa a Cruzeiro do Sul, de 140 kilómetros.

En el caso de la actividad petrolera sí hay mayor sensibilidad. Organizaciones de la sociedad civil, las comunidades nativas y sus organizaciones, los medios de comunicación, la academia y la Defensoría del Pueblo tienen una permanente atención sobre los impactos ambientales. Por parte del Estado, a pesar de que existen normativas y compromisos, no se ha logrado remediar los pasivos ambientales que vienen de cincuenta años de actividad petrolera en la Selva, sobre todo ocasionados en las primeras décadas, cuando no hubo fiscalización ambiental.

En los últimos años se siguen presentando problemas de contaminación por derrames y se reclama que no se utilizan las tecnologías adecuadas para evitarlos. No se han implementado adecuadamente todos los planes de

remediación. Las entidades del Estado que realizan los monitoreos ambientales son el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), la Autoridad Nacional del Agua (ANA) y la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA).

Los conflictos sociales han determinado en muchos casos la paralización de la producción petrolera y son recurrentes las interrupciones del oleoducto norperuano por los problemas ya descritos.

La actividad petrolera cada vez es menor, hay falta de interés de los inversionistas debido a la caída de precios de los hidrocarburos, la situación de la operatividad del oleoducto norperuano es incierta y el clima de conflicto social resulta evidente. El Estado no ha logrado resolver esta situación.

Actividades ilícitas

Las actividades ilícitas en la Amazonia tienen causas sistémicas y estructurales que han impedido que los esfuerzos del Estado hayan logrado por lo menos reducirlas. Los tres casos estudiados de narcotráfico, tala ilegal y minería ilegal tienen algunas causas semejantes, las estrategias para enfrentarlos también han seguido un curso parecido con resultados similares. En todos los casos no se ha logrado mitigar el problema del impacto ambiental. Hay algunos resultados positivos focalizados, pero los tres ilícitos siguen vigentes.

Con el objetivo de disminuir estas actividades, el Estado peruano ha transitado por el camino de la elaboración de normas (legislativas, administrativas, sanciones, etcétera) que se han modificado, modernizado y reelaborado gobierno tras gobierno; se han creado comisiones multisectoriales que también han sido reformadas, ampliadas y actualizadas, en algunos casos se han creado organismos especializados; y se han elaborado estrategias nacionales para enfrentarlas, con más o menos presupuesto para ejecutarlas y con mayor o menor apoyo político para implementarlas. Sin embargo, los problemas estructurales han impedido lograr los resultados esperados.

En la tabla 5 se presenta el ordenamiento institucional seguido por el Estado para enfrentar las actividades económicas ilícitas en la Amazonia.

Tabla 5. Ordenamiento institucional para enfrentar las actividades ilícitas en la Amazonia

	Narcotráfico	Minería informal e ilegal	Tala ilegal	Trata de personas
Arreglo institucional	Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas, creada en 1996	Comisión Multisectorial Permanente contra la Minería Ilegal y Desarrollo del Proceso de Formalización, creada en 2012	Comisión Multisectorial Permanente de Lucha contra la Tala Ilegal, creada en 2002	Comisión Multisectorial Permanente contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes, creada en 2016
Miembros	Presidencia del Consejo de Ministros, Ministerio de Agricultura y Riego, Ministerio de Economía y Finanzas , Ministerio de Educación, Ministerio de Defensa, Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Salud y Ministerio de Transportes y Comunicaciones	Ministerio de Energía y Minas, Ministerio del Ambiente, Ministerio de Cultura, Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa, SUNAT y Asociación Nacional de Gobiernos Regionales	Ministerio de Agricultura, OSINFOR, SERFOR, SERNANP, SUNAT y Ministerio de Cultura	Ministerio del Interior, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Ministerio de Salud, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Instituto Nacional de Estadística e Informática, Ministerio Público, Poder Judicial y Defensoría del Pueblo
Propuesta	Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2017-2021	Estrategia Nacional para la Interdicción de la Minería Ilegal	Estrategia Nacional Multisectorial contra la Tala Ilegal	Plan Nacional de Acción Contra la Trata de Personas en el Perú

Fuente: elaboración propia.

Para enfrentar los ilícitos en la Amazonia que impactan el ambiente, como se ha indicado, se elaboraron y reelaboraron normas para enfrentarlos, es profusa la legislación que se inicia con la Constitución Política e incluye tratados internacionales, leyes, decretos legislativos, decretos supremos, resoluciones supremas, resoluciones ministeriales, resoluciones institucionales, ordenanzas regionales, ordenanzas locales, directivas, etcétera, además de planes, políticas y estrategias vinculadas al medio ambiente.

Como se trata de temas transversales que requieren una mirada integral, se conforman comisiones multisectoriales con el afán de cubrir todos los frentes y tener una planificación estratégica más eficaz. Luego se elaboran estrategias nacionales, con mayor o menor detalle y con mayor o menor definición de metas. Estas estrategias tienen como objetivo reducir las actividades ilegales con una visión integral, es decir, con componentes de interdicción, judicialización y programas sociales y de desarrollo para darle sostenibilidad a la intervención. Hasta aquí todo parece un ejercicio necesario que siempre se puede mejorar, pero que ya muestra una preocupación inicial del Estado para atender esta problemática.

El siguiente paso es el más importante, la implementación de las estrategias diseñadas. Ello requiere al apoyo político al más alto nivel para lograr los recursos económicos (presupuestales) necesarios y finalmente la capacidad y el liderazgo para la ejecución. Este es el punto en el que regularmente no se logra una ejecución efectiva. Prueba de ello es que las tres actividades ilícitas mencionadas siguen presentes y expandiéndose. En el mejor de los casos hay avances focalizados: en el narcotráfico, se ha logrado reducir los cultivos ilegales de coca en el Alto Huallaga o más específicamente en valles como el Monzón; en la minería ilegal, la fuerte interdicción ha logrado parar la actividad en La Pampa, Madre de Dios; en la tala ilegal, se puede destacar el desarrollo de la plataforma de monitoreo de cambios sobre la cobertura de bosques de Geobosques (Ministerio del Ambiente), el trabajo con comunidades nativas para el control de sus territorios mediante drones y el Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático.

Conclusiones

i. La Amazonia peruana no ha logrado un modelo de desarrollo sostenible; el crecimiento de las actividades económicas lícitas e ilícitas genera un creciente impacto sobre el medio ambiente.

ii. Las principales actividades lícitas de la Amazonia relacionadas al uso de sus recursos naturales generan diversos impactos ambientales que no han sido atenuados. En los casos de la agricultura, la ganadería y la industria, así como en el desarrollo de la infraestructura y el crecimiento urbano, la tendencia es de más expansión sin mayor control del Estado (en sus niveles nacional, regional y local).

iii. En algunos casos la inacción del Estado se refleja en la escasa o inexistente labor de fiscalización para el cumplimiento de las normas ambientales o en la definición y promoción de actividades sostenibles. En otros casos, el Estado busca promover las actividades económicas a pesar de los impactos ambientales que producen.

iv. Las actividades emblemáticas de hidrocarburos y forestal han decrecido en los últimos años, no obstante el gran potencial de recursos de la Amazonia. Lamentablemente el Estado fue incapaz de orientar, promover y fiscalizar una actividad sostenible.

v. Existen empresas que no han cumplido con la ley y sus compromisos para desarrollar una actividad económica sostenible.

vi. Las actividades ilícitas de narcotráfico, tala ilegal y minería ilegal producen fuertes impactos ambientales en la Amazonia. No se ha logrado revertir esta situación y por el contrario se mantiene una tendencia de mayor expansión.

vii. El Estado es consciente de los impactos de las actividades ilícitas en la Amazonia, ha diseñado normas, ha creado comisiones multisectoriales para diagnosticar los problemas y elaborar propuestas, ha preparado estrategias nacionales y ha ejecutado intervenciones. Sin embargo, la persistencia y expansión de las actividades ilícitas muestran que los resultados no han sido los esperados, aunque sí se reconocen algunos avances focalizados y experiencias exitosas.

viii. Los problemas estructurales del país, descritos en este documento, explican en gran parte cómo se han extendido y desarrollado las actividades antropogénicas en la Amazonia. En la medida que persisten los problemas estructurales, se hace más difícil una acción efectiva de parte del Estado y de todos los actores relevantes del territorio amazónico. Sin embargo, es factible contener los avances de los impactos, remediar los pasivos ambientales e ir construyendo un nuevo modelo de desarrollo sostenible de la región.

Recomendaciones

Se presentan recomendaciones generales por lo amplio de la temática:

i. Elaborar un plan de desarrollo sostenible de la Amazonia que tome en cuenta la realidad biofísica y sociocultural de este territorio. En ese sentido, la Ley 30977 del 1 de julio de 2019 de Promoción de la Amazonia Sostenible plantea que el poder Ejecutivo elabore un plan multisectorial de promoción de la Amazonia sostenible. Si bien esta parecería ser una buena iniciativa, no fue promulgada por el Presidente de la República sino por el Presidente del Congreso, lo que ya deja ver divergencias al respecto. Por otro lado, una ley tan importante requeriría la participación de las poblaciones selváticas en especial de las comunidades nativas que se han visto afectadas por el desarrollo de actividades económicas en la Selva. Las formas son tan importantes como el fondo, el plan de desarrollo sostenible de la Amazonia debe ser planteado en base a un proceso participativo a riesgo de tener un instrumento de planeamiento incompleto y con vacíos que lo convertirán en inocuo. Se ha conformado un grupo de trabajo integrado por la Presidencia del Consejo de Ministros, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) y el Consejo Interregional Amazónico (CIAM) para elaborar los lineamientos de políticas para el desarrollo de la Amazonia sostenible.

ii. Incorporar los procesos de ordenamiento territorial por parte de las autoridades regionales y locales para la gestión de territorio y que permitan promover la conservación, el uso y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y de la diversidad biológica.

iii. Potenciar al Consejo Interregional Amazónico, entidad creada en 2007 con el fin de alinear los esfuerzos para el desarrollo de los gobiernos regionales amazónicos (Amazonas, Huánuco, Loreto, Madre de Dios, San Martín y Ucayali), y a la Mancomunidad Regional Amazónica, creada en 2019 para el diseño y la implementación de políticas que mejoren la competitividad y sostenibilidad de las actividades productivas, y para promover, formular y ejecutar proyectos de inversión pública de alcance interdepartamental.

iv. Evaluar las estrategias nacionales de lucha contra el narcotráfico, la tala ilegal y la minería ilegal. Identificar los avances, las limitaciones los y problemas para su plena y efectiva implementación. En base a

estas evaluaciones se deben rediseñar las intervenciones, los componentes, la participación de los responsables y la asignación adecuada de recursos presupuestales.

v. Mejorar los niveles de coordinación vertical (nacional, regional y local) y horizontal (sectorial) que siguen siendo una seria limitación para la implementación de las estrategias e intervenciones para controlar, fiscalizar y reducir las actividades económicas que impactan ambientalmente la Amazonia. El liderazgo de las personas que asumen la responsabilidad de conducir estos procesos, así como la colaboración efectiva de los participantes, son indispensables para el logro de resultados.

Referencias

Asner, G. P. *et al*. (2014). *The High-Resolution Carbon Geography of Peru, Carnegie Institution for Science*. Washington: Carnegie Institution for Science. Recuperado de: https://earth-chris.github.io/assets/pdf/2014%20The%20carbon%20geography%20of%20Peru.pdf?raw=true.

BCRP, Banco Central de Reserva del Perú. (2020). Recuperado de: www.bcrp.gob.pe.

Barber, C., Cochrane, M., Souza, C. y Laurence, W. (2014). Roads, deforestation, and mitigating effect of protected areas in the Amazon. *Biological Conservation*, 177, 203-209. Recuperado de: https://www.global-roadmap.org/wp-content/uploads/2018/03/Barberetal.2014-Amazonroads-1.pdf.

Barrantes, R., Fiestas, J. y Hopkins, A. (2014). *Evolución de la infraestructura de transporte y energía de la Amazonia peruana 1963-2013. Amazonia peruana y desarrollo económico*. Lima: IEP-GRADE.

Bedoya, E. y Bedoya, A. (2005). *El trabajo forzoso en la extracción de la madera en la Amazonia peruana*. Lima: Organización Internacional del Trabajo.

Bernex, N. (2009). *El impacto del narcotráfico en el medio ambiente. Los cultivos ilícitos de coca. Un crimen contra los ecosistemas y la sociedad. Mapa de narcotráfico en el Perú*. Lima: IDEI-PUCP. Recuperado de: http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/39934.

CNC. (2020). *Crime and Narcotics Center, CIA*. Recuperado de: www.cia.gov.

Cuba, E. (10 de julio de 2019). Minería informal. *Gestión*. Recuperado de: http://grupomacro.pe/2019/07/10/mineria-informal/.

Decreto Supremo 047-99-AG. (1999). *Declaran en veda extracción de especies forestales caoba y cedro en el departamento de Madre de Dios, a partir del año 2000.*

De Soto, H. (17 de marzo de 2019). *Hay más de 500.000 mineros informales*. *Gestión*. Recuperado de: https://gestion.pe/economia/hernando-soto-hay-500-000-mineros-informales-peru-261608-noticia/?ref=gesr.

FAO e ITP/CITEmadera. (2018). *La industria de la madera en el Perú*. Recuperado de: http://www.fao.org/3/i8335es/I8335ES.pdf.

Finer, M. y Mamani, N. (2017). *Pérdida de carbono por deforestación en la Amazonia peruana, MAAP: 81*. Recuperado de: https://maaproject.org/2018/peru-carbono/.

FSC. (2020). *Datos y cifras iniciativas forestales certificadas en el Perú al 31 de agosto de 2020*. Recuperado de: https://pe.fsc.org/es-pe/nuestro-impacto/datos-y-cifras/datos-y-cifras-2020.

Heck, C. e Ipenza, C. (2014). Análisis comparativo de la situación de la minería ilegal en seis países amazónicos. La realidad de la minería ilegal en países amazónicos. *SPDA*. Recuperado de: https://spda.org.pe/wpfb-file/la-realidad-de-la-mineraa-ilegal-en-paases-amaza%C2%B3nicos-spda-pdf/.

Hence, J. (2016). La ganadería es responsable de grandes pérdidas forestales en las zonas menos valoradas del Amazonas. *Series de Mongabay*. Recuperado de: https://es.mongabay.com/2016/08/la-ganaderia-responsable-grandes-perdidas-forestales-las-zonas-menos-valoradas-del-amazonas/.

INEI y UNFPA. (2007). *Características demográficas de los grupos étnicos de la Amazonia peruana y del espacio geográfico en el que residen*. Recuperado de: ftp://www.unfpa.org.pe/POBLACION_DESARROLLO/INEI/INEI-Estudios-Amazonia/Tomo5-Caracteristicas-Sociodemograficas/Contenido.pdf.

INEI. (2018a). *III Censo de Comunidades Nativas 2017. Resultados definitivos, tomo I*. Recuperado de: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1598/TOMO_01.pdf.

INEI. (2018b). *Perú: crecimiento y distribución de la población, 2017*. Recuperado de: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1530/libro.pdf.

INEI. (2019a). *Anuario estadístico ambiental 2019*. Recuperado de: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1704/libro.pdf.

INEI. (2019b). *Evolución de la pobreza monetaria 2007-2018. Informe técnico*. Recuperado de: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1646/libro.pdf.

INEI. (2020). *Perú Instituto Nacional de Estadística e Informática*. Recuperado de: www.inei.gob.pe.

INGEI. (2012). *Inventario nacional de gases de efecto invernadero 2012*. Recuperado de: http://infocarbono.minam.gob.pe/annios-inventarios-nacionales-gei/ingei-2012/.

Ipenza, C. y Valencia, L. (2014). Caso Perú. La realidad de la minería ilegal en países amazónicos. *SPDA*. Recuperado de: https://spda.org.pe/wpfb-file/la-realidad-de-la-mineraa-ilegal-en-paases-amaza%C2%B3nicos-spda-pdf/.

León, A. y Zúñiga, M. (2020). *La sombra del petróleo: informe de los derrames petroleros en la Amazonia peruana entre el 2000 y el 2019*. Lima: OXFAM y Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. Recuperado de: https://oi-files-cng-prod.s3.amazonaws.com/peru.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/La-sombra-del-petroleo-esp.pdf.

Ley 27308. (2000) *Ley Forestal y de Fauna Silvestre*.

Ley 29763. (2011). *Ley Forestal y de Fauna Silvestre*.

Macroconsult. (17 de mayo de 2012). *La minería ilegal de oro en el Perú. Reporte semanal 20*. Recuperado de: https://sim.macroconsult.pe/wp-content/uploads/2015/09/RS-20-2012.pdf.

Meza, A. y Antezana, J. (2008). *Los insumos químicos: su uso indebido y una propuesta para enfrentarlo. Narcotráfico: amenaza al crecimiento sostenible del Perú*. Lima: Macroconsult.

MINAM. (2015a). *Hacia una estrategia nacional sobre bosques y cambio climático*. Recuperado de: http://www.para-agua.net/biblioteca/normativa/684-hacia-una-estrategia-nacional-sobre-bosques-y-cambio-climatico-del-peru.

MINAM. (2015b). *Orientaciones básicas para el ordenamiento territorial en el Perú*. Lima: Ministerio de Ambiente. Recuperado de: http://www.minam.gob.pe/ordenamientoterritorial/wp-content/uploads/sites/129/2017/02/Orientaciones-basicas-OT-1.pdf.

MINAM (2016a). *Estrategia nacional sobre bosques y cambio climático.* Recuperado de: http://www.bosques.gob.pe/archivo/ff3f54_ESTRATEGIACAMBIOCLIMATICO2016_ok.pdf.

MINAM. (2016b). *Lucha por la legalidad en la actividad minera 2011-2016, informe sectorial 12*. Recuperado de: http://www.minam.gob.pe/informessectoriales/wp-content/uploads/sites/112/2016/02/12-La-lucha-por-la-legalidad-en-la-actividad-minera.pdf.

MINAM. (2019). *Memoria institucional 2018, Programa Nacional de Conservación de Bosques para la mitigación del cambio climático.* Recuperado de: http://www.bosques.gob.pe/archivo/Memoria-Institucional-2018.pdf.

Ministerio de Agricultura y Riego. (2020). Recuperado de: www.minagri.gob.pe.

Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. (2018). *Reporte comercial de productos madera – junio 2018.* Recuperado de: https://www.mincetur.gob.pe/wp-content/uploads/documentos/comercio_exterior/estadisticas_y_publicaciones/estadisticas/exportaciones/Reporte_Comercial_Productos_Forestales.pdf.

Ministerio de Energía y Minas. (2020). Recuperado de: https://www.gob.pe/minem.

Ministerio de la Producción. (2015). *Industria de la madera, estudios de investigación sectorial*. Recuperado de: http://ogeiee.produce.gob.pe/images/oee/Doc/madera.pdf.

Ministerio de Salud. (2010). *Niveles de exposición a mercurio en población de Huepetuhe, Madre de Dos, y factores de riesgo de exposición 2010*. CENSOPAS.

Mora, M., Ríos, P. L., Ríos, R. L. y Almario, J. (2017). Impacto de la actividad ganadera sobre el suelo de Colombia. *Ingeniería y región*, 17, 1-12. doi.org/10.25054/issn.2216-1325

Mujica, J. (2015) *Precariedad y trabajo forzoso en la extracción de madera. Un estudio en espacios rurales de la Amazonia peruana*. Lima: Oficina de la OIT para los Países Andinos. Recuperado de: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_427032.pdf.

OIT. (2018). *El trabajo forzoso en la extracción de la madera. Un estudio en la triple frontera Perú, Brasil y Colombia*. Recuperado de: https://labordoc.ilo.org/discovery/delivery/41ILO_INST:41ILO_V2/1264239510002676.

OSINFOR. (2020). *Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre*. Recuperado de: https://www.gob.pe/osinfor.

Perupetro S.A. (2020). Recuperado de: perupetro.com.pe.

Pieth, M. (23 de junio de 2019). Perú es el principal exportador de oro ilegal a Suiza, el centro mundial de la refinería. *El Comercio*. Recuperado de:

https://elcomercio.pe/mundo/actualidad/peru-principal-exportador-oro-ilegal-suiza-noticia-ecpm-648272-noticia/.

Promogest y STCP. (2010). *Diagnóstico sectorial de bosques del programa de inversión pública para el fortalecimiento de capacidades para la conservación de bosques tropicales en la Amazonia y Costa Norte del Perú*. Lima: MINAM.

Romo, V. (5 de septiembre de 2018). La deforestación por minería de oro en Madre de Dios es la más alta de los últimos 32 años. *Mongabay*. Recuperado de: https://es.mongabay.com/2018/09/peru-deforestacion-mineria-madre-de-dios/.

Salas, O. (2018). El proceso del blanqueo de madera en la Amazonia peruana. *IDEELE, Revista N° 281*. Recuperado de: https://revistaideele.com/ideele/content/el-proceso-del-blanqueo-de-madera-en-la-amazon%C3%ADa-peruana.

SERFOR. (2020). *Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre*. Recuperado de: www.serfor.gob.pe.

SERFOR (MINAGRI) y MINAM. (2017). *Cobertura y deforestación en los bosques húmedos amazónicos*. Recuperado de: http://www.bosques.gob.pe/archivo/Apuntes-del-Bosque-N1.pdf.

SERVINDI. (2012). *La fiebre del caucho y los crímenes del Putumayo. Boletín 67*. Recuperado de: http://www.servindi.org/pdf/Bol67_Putumayo.pdf.

Torres, V. (2015). *Minería formal e ilegal en el Perú: impacto socioeconómico*. Lima: CooperAcción. Recuperado de: http://cooperaccion.org.pe/wp-content/uploads/2015/10/Libro_Mineria_Ilegal,%20Victor%20Torres%20Cuzcano.pdf.

UNODC. (2018). *Perú: monitoreo de cultivos de coca 2017*. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/peruandecuador//Informes/monitoreo_coca/181213_InformeMonitoreo_2017Web.pdf.

UNODC. (2020). *Estadísticas Programa Global de Monitoreo*. Recuperado de: https://www.unodc.org/peruandecuador/es/02AREAS/MONITOREO/programa-global-monitoreo.html.

Rol de las Fuerzas Militares de Colombia en la protección de la Amazonia

Fabricio Cabrera Ortiz* y Andrés Macías Tolosa**

Introducción

El cambio climático ejerce un impacto de proporciones infinitas sobre el planeta y, en consecuencia, sobre la humanidad, la fauna, la flora y la biodiversidad. Una de las regiones del mundo donde más se refleja dicho impacto es la Amazonia, territorio que Colombia comparte con otros siete países y que abarca el 42,3% del territorio continental de la nación (OEI, 14 de agosto de 2020). Sin duda, la conservación de la Amazonia es una tarea prioritaria y urgente, dada su relevancia en materia de conservación de la biodiversidad, regulación del clima a nivel mundial y garantía de la supervivencia de los pueblos indígenas, entre otros factores.

Uno de los actores llamados a aportar su trabajo, experiencia y capacidades en esa tarea son las Fuerzas Militares. A partir de 1995, las Fuerzas Militares de Colombia incorporaron en su guía de planeamiento estratégico la protección del medio ambiente como una de sus áreas misionales no tradicionales,

* Brigadier general de la reserva activa del Ejército Nacional; profesional en Ciencias Militares, especialista en Relaciones Internacionales y en Administración de Recursos Militares; magíster en Estudios Políticos y en Seguridad y Defensa Nacionales; doctorando en Seguridad Internacional del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de la Universidad Nacional de España. Contacto: facaor@gmail.com.

** Doctor en Estudios de Paz y Conflicto de Tokyo University of Foreign Studies en Japón; magíster en Estudios de Paz y Conflicto de la misma universidad; especialista en Gerencia de la Seguridad y la Defensa Nacional de la Universidad Militar Nueva Granada y profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. Contacto: andresmaciastolosa@gmail.com.

acompañando las demás iniciativas gubernamentales diseñadas con el mismo objetivo, tales como la creación del Sistema Nacional Ambiental y el Ministerio del Medio Ambiente. Desde la concepción de la defensa como uno de los pilares complementarios de la seguridad, las instituciones castrenses han dimensionado que los problemas del medio ambiente, el agua, la paz y la seguridad están vinculados de forma inextricable para la subsistencia pacífica de la humanidad.

En este sentido, el rol que pueden y deben jugar las Fuerzas Militares en materia preservación de la Amazonia colombiana, para contribuir a la reducción de los cambios climáticos y sus efectos sobre el planeta, es crucial. Ese contexto se convierte, a su vez, en una oportunidad para afianzar la legitimidad de las Fuerzas Militares, contribuyendo al desarrollo sostenible del país y garantizando el cumplimiento de la normatividad ambiental vigente y su mejoramiento continuo. Es por ello que el objetivo de este capítulo es analizar el rol que hasta el momento han jugado las Fuerzas Militares del país para proteger la Amazonia, resaltando las estrategias implementadas y presentando algunas recomendaciones para fortalecer ese rol en el futuro. Para alcanzar ese objetivo, se adelantó una investigación de carácter cualitativo, mediante una revisión documental de fuentes primarias y secundarias.

Además de esa sección introductoria, el capítulo se divide en otras cinco secciones. La primera realiza una aproximación al cambio climático como una amenaza no tradicional a la seguridad nacional. En la segunda sección se describe la Amazonia colombiana y su rol geopolítico, para luego pasar a la tercera, en donde se aborda la forma cómo la protección y la defensa de la Amazonia se ha incorporado al sector defensa. Posteriormente, en la cuarta sección, se analiza la estrategia de las Fuerzas Militares colombianas para proteger la Amazonia, partiendo por determinar las amenazas que se deben enfrentar, pasando luego a identificar las capacidades de las Fuerzas Militares para ejercer su labor, hasta llegar a revisar, de manera puntual, los planes e iniciativas que se han venido implementando en los últimos años. Finalmente, el capítulo cierra con una sección de conclusiones y recomendaciones.

El cambio climático: amenaza antropogénica indirecta a la seguridad nacional

Los científicos expertos y organizaciones de la comunidad internacional dedicados a la investigación sobre el cambio climático señalan que desde 1750 la Tierra experimenta un proceso de calentamiento que continua a la fecha por consecuencia de la emisión de gases de efecto invernadero (GEI). Al finalizar la década de los ochenta, los científicos obtuvieron los elementos

de juicio necesarios para advertir el incremento de GEI en la atmósfera y, mediante la Convención de Cambio Climático de 1992, acordaron medidas para mitigar el problema, que lamentablemente no fueron puestas en práctica en su momento y por lo tanto su magnitud actual y proyección lo hace más complejo de resolver (ONU, 1992).

Frente al cambio climático existe un escepticismo importante, auspiciado especialmente por empresas con marcados intereses en los combustibles fósiles como ExxonMobil, la petrolera más grande del mundo, que entre 1998 y 2005 suministró 16 millones de dólares a 43 organizaciones con el objetivo de desprestigiar los informes científicos acerca del calentamiento del planeta (Rodríguez y Mance, 2009).

A pesar de hechos como estos, la conciencia y el sentido común frente a las realidades que la humanidad percibe por cuenta de este fenómeno han prevalecido racionalmente; por ello, la creación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por su nombre en inglés) en 1988, bajo el auspicio de la Organización de Naciones Unidas, demuestra, por sí mismo, la necesidad de reflexionar sobre el cambio climático y su importancia para el planeta, intrínsecamente ligado a la existencia de la humanidad.

A la fecha, el IPCC ha presentado cuatro informes cuyo contenido da cuenta de la ciencia del fenómeno, así como sus impactos y posibles soluciones. Desde su primer informe en 1990, el grado de certidumbre de sus documentos se sustenta en hechos científicos que evidencian el calentamiento global (IPCC, 2007). El informe del IPCC de 2007 presenta un incremento de la temperatura de la Tierra en el periodo comprendido entre los años 1906 y 2005 de 0,74 °C, directamente relacionado con el aumento del CO_2[1] en la atmosfera; igualmente, pronostica una ampliación de entre 1,1 °C y 6,4 °C para el periodo 2089-2099 en relación con el año 2000. Existen otras proyecciones científicas que fueron presentadas en 2009 e indican un

[1] El efecto invernadero está compuesto por múltiples gases. El CO_2 es el gas de efecto invernadero de origen antropogénico que más ha contribuido al calentamiento global y se produce a consecuencia del consumo de los combustibles fósiles y de la deforestación. Los árboles y las plantas que componen los bosques contienen carbono, y al quemarse, que es la forma más usual de deforestación, o descomponerse después de que han sido talados, emiten CO_2. Las emisiones de metano se producen principalmente a consecuencia de diversas actividades agropecuarias, como el cultivo del arroz –procesos de descomposición orgánica en las aguas de inundación– y la cría del ganado –la emisión producida por el proceso digestivo y las heces–. Las emisiones de óxido nitroso se derivan principalmente del uso de agroquímicos en la agricultura. Si bien el CO_2 es un GEI de menor potencia que el metano, el óxido nitroso o los fluorocarbonados, su abundancia relativa en la atmósfera y su incremento exponencial en los últimos cincuenta años explican por qué es el principal responsable del incremento de la temperatura (Rodríguez y Mance, 2009, p. 12).

alza de 4 °C antes de llegar a 2055. Frente a ello, Rodríguez y Mance (2009) aseguran que:

> El nivel de aumento dependerá de la cantidad de emisiones futuras de gases de efecto invernadero y la cantidad de emisiones dependerá, a su vez, del impacto combinado del grado de desarrollo económico y de las medidas que se tomen para reducir las emisiones producto de ese desarrollo. Es decir, todavía tenemos la oportunidad de influir el clima de este siglo, por las buenas o por las malas. (p. 20)

De este modo, los cálculos más optimistas frente a la gravedad que podría alcanzar el fenómeno del calentamiento global para el presente siglo están previstos en un escenario conservador de 1,1 °C, siendo esta cifra el más alto registro considerado durante los últimos 10.000 años, y aunque sus consecuencias serían significativas, aún son consideradas manejables por los científicos.

El cambio climático: amenaza no tradicional

La finalización de la Guerra Fría permitió retomar la comprensión de la seguridad centrada en el ser humano, como ha sido su esencia desde su concepción una vez finalizó la Segunda Guerra Mundial (PNUD, 6 de julio de 1994). Durante el periodo de contienda ideológica característica de la Guerra Fría, la seguridad se basaba exclusivamente en las amenazas tradicionales o antiguas, como la posibilidad de una guerra entre Estados; su carácter, por lo tanto, era estrictamente estatocentrista, fundamentado en estrategias de defensa en las que el instrumento principal del poder nacional era el militar (Ballesteros, 2016). En este mismo camino, con el fin de la posguerra fría que se materializa con los ataques terroristas del 11/S (Tokatlian, 23 de julio de 2020), el mundo evidenció la necesidad de redimensionar conceptos relacionados con la formulación de estrategias de seguridad nacional y colectivas que garantizaran la incorporación de múltiples actores e instrumentos, además de las instituciones del Estado, para gestionar los nuevos tipos de amenazas como el terrorismo yihadista, por ejemplo.

En este contexto, las organizaciones internacionales de orden hemisférico y mundial rápidamente establecieron criterios relacionados con los nuevos retos y desafíos a la seguridad de los Estados que demandaban mecanismos de gestión diferenciales, no adaptativos y, sobre todo, un reconocimiento mutuo de las nuevas amenazas como condición esencial para alcanzar la seguridad colectiva (ONU, 2004). La Organización de Estados Americanos

(OEA), en la búsqueda de enfoques comunes sobre la seguridad internacional, proclamó una visión de la seguridad desde un enfoque multidimensional, por intermedio de la Declaración sobre Seguridad en las Américas en 2003.

Este documento reconoce las amenazas conservadoras de la Guerra Fría, pero también indica la existencia de amenazas no tradicionales de carácter multidimensional, cuyo origen incluye aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales; frente a este último aspecto, establece como una categoría a "los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente" (OEA, 14 de mayo de 2003, p. 4). Por su parte, la Organización de Naciones Unidas (ONU), en el informe *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos* de 2005, estableció en las categorías los seis tipos de amenazas que deben preocupar a la humanidad, incluyendo "las amenazas económicas y sociales, como la pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación ambiental" (ONU, 2004, p. 12). De los anteriores documentos, se puede colegir que no se contempla taxativamente el cambio climático como un tipo de amenaza, pero sí lo hace con algunas de sus principales causas, como lo son los desastres causados por mano del hombre y el deterioro o degradación del medio ambiente.

El informe del IPCC de 2007 reconoció, con certeza, que el calentamiento climático es innegable y que se evidencia en la observación del incremento de las temperaturas globales promedio del aire y los océanos, y el derretimiento de las formaciones de hielo y nieve, así como en el aumento del promedio global del nivel del mar (IPCC, 2007). El cambio de clima de la Tierra ha sido un proceso que data de su origen y que ha sido explicado suficientemente desde el punto de vista científico; sin embargo, las acciones humanas –origen antropogénico por su connotación científica– que se vienen produciendo desde el siglo XVIII con el inicio de la Revolución Industrial, en las que ha sido considerable el incremento de las concentraciones de dióxido de carbono (CO_2), metano y óxido nitroso, se han constituido en la principal causa del cambio climático. En este sentido, es necesario precisar que las acciones humanas continuarán incrementando estas consecuencias mientras se sigan empleando los combustibles fósiles como el carbón y petróleo, que por su emisión de dióxido de carbono y al combinarse con otro tipo de gases produce el calentamiento global que se conoce como "efecto invernadero"[2].

[2] "El dióxido de carbono (CO_2) no es el único gas de efecto invernadero. Además del CO_2, los siete principales GEI son: 1) el metano (CH_4); 2) el óxido nitroso (N_2O); 3) los fluorocarbonados (CCL_2F_2); 4) los hidrofluorocarbonados (CCl_2F_2); 5) el perfloroetano (C_2F_6); 6) el hexafluoruro de azufre (SF_6); y 7) el vapor de agua" (Rodríguez y Mance, 2009, p. 13).

Del anterior planteamiento surge la siguiente premisa: el cambio climático constituye una amenaza no tradicional para la seguridad, entendiendo este último concepto –la seguridad– como la condición alcanzada por un país mediante el desarrollo, en un sentido amplio –económico, social, institucional y cultural–, y empleando como principal instrumento el poder nacional y sus campos político, económico, sicosocial y militar (Deibel, 2010), al igual que la realización de gestiones estratégicas preventivas y actividades tendientes a reducir o eliminar sus debilidades, de manera que se asegure el logro de los objetivos nacionales. Esto, no obstante, los riesgos, peligros y amenazas domésticas y externas, y con el pleno respeto tanto por las leyes nacionales como las internacionales, pues la responsabilidad compartida por mantener la paz demanda el cumplimiento de los compromisos adquiridos en el ámbito internacional (RESDAL, 1997).

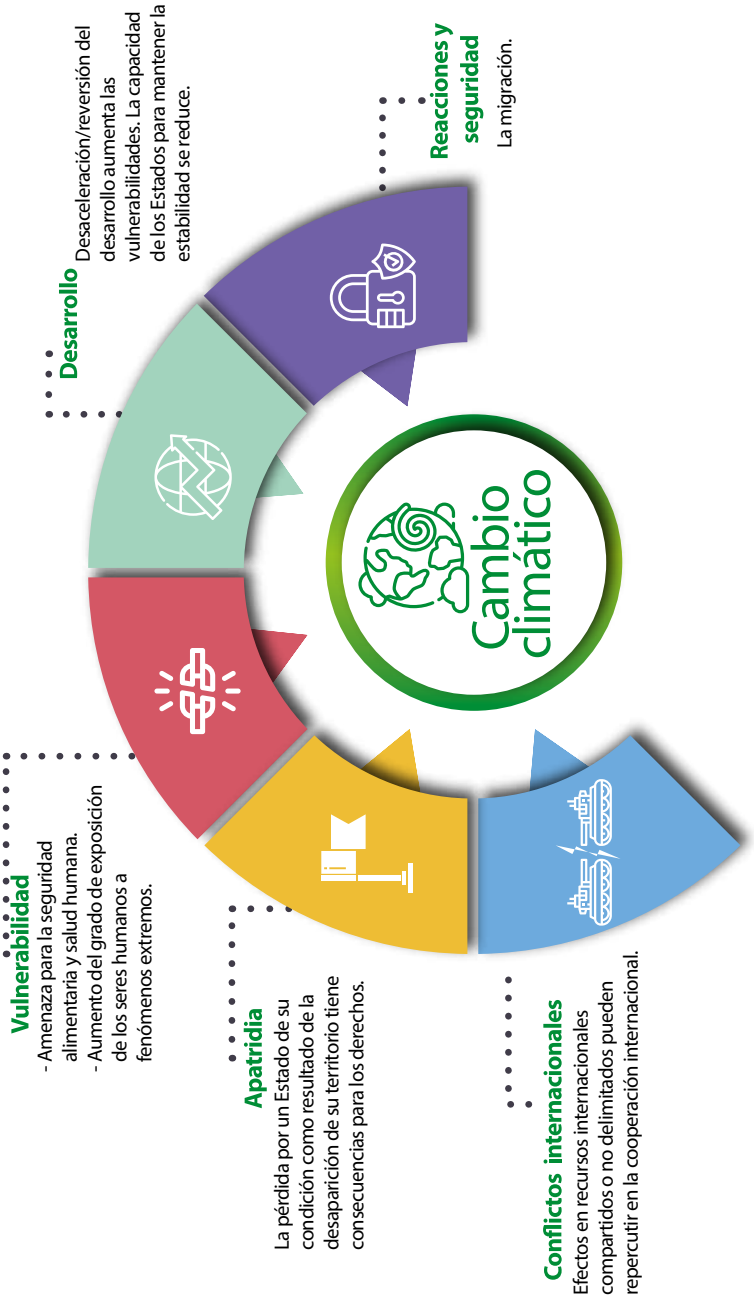
Todo lo anterior, teniendo en cuenta que la seguridad es considerada un bien público; es decir, el medio del que se vale el Estado para ejercer su soberanía y así alcanzar el bien común, un fin supremo que legitima la existencia del Estado (Fuerzas Militares de Colombia, 1996).

El cambio climático: potenciador de las amenazas

Las amenazas se refieren a todas las circunstancias o los actores que pongan en peligro la seguridad o estabilidad de un país (De la Corte y Blanco, 2014). Es por ello que el Consejo de Seguridad de la ONU, en abril de 2007, discutió el impacto que puede representar el cambio climático sobre la paz y la seguridad internacional; toda vez que la atención política que se ha prestado a este tema ha sido mínima y solo recientemente ha empezado a ocupar un lugar protagónico en las agendas políticas domésticas e internacionales (Abbott, 2008). En la sesión de su sexagésimo segundo año, el Consejo de Seguridad sentaba su posición sobre la necesidad de considerar que el mundo debía reconocer “que existe un imperativo de seguridad, además del económico, de desarrollo y medioambiental, para ocuparse del cambio climático, y de que comencemos a forjar un entendimiento compartido de la relación entre la energía, el clima y la seguridad” (ONU, 2020a, p. 2).

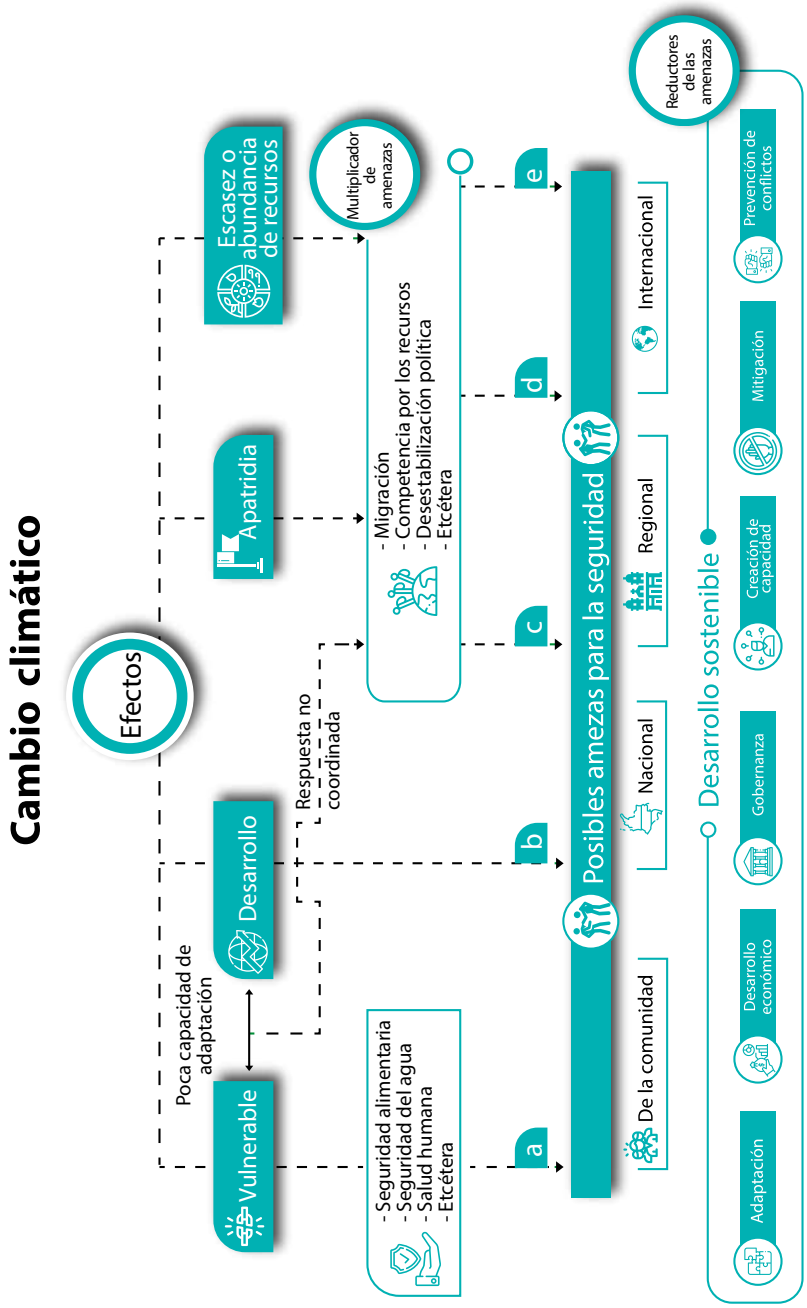
Igualmente fue relevante el sexagésimo cuarto periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, durante el cual se realizó un seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio; en ese marco se realizó el informe del cambio climático y sus posibles repercusiones para la seguridad. En él, de manera novedosa, se establecieron cinco vías por las cuales el cambio climático podría afectar la seguridad, como se puede detallar en la siguiente figura.

Figura 1. Vías que pueden afectar la seguridad por consecuencia del cambio climático



Fuente: elaboración propia. Datos obtenidos de ONU (2020a, p. 1).

Figura 2. Multiplicadores y reductores de amenazas: las cinco vías



Fuente: elaboración propia. Datos obtenidos de ONU (2020c, p. 7).

En torno a las amenazas, De la Corte y Blanco (2014) definen los potenciadores de riesgos como los fenómenos globales que se dan en las sociedades que "propician la propagación o transformación de las amenazas y riesgos que afrontamos e incrementan nuestra vulnerabilidad" (p. 54). En este orden de ideas, el cambio climático se percibe como un multiplicador de las amenazas ya existentes, así como de conflicto e inseguridad, que puede ser explicado mediante la matriz de multiplicadores y reductores de amenazas y su relación con las cinco vías, formulada por la ONU, en las que se vincula el fenómeno con la seguridad.

La función de la defensa y la seguridad: relación de complementariedad y dependencia mutua

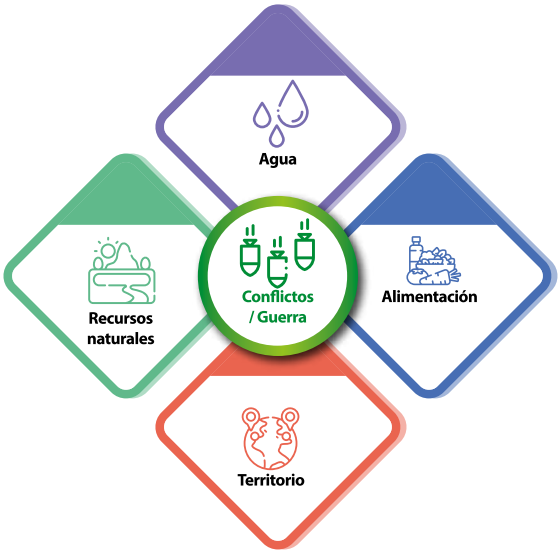
La investigación en el ámbito de la seguridad ha ampliado su panorama en cuanto a los campos de exploración; es por esto que, junto con las reflexiones acerca de la seguridad energética y ambiental, ha surgido la necesidad de tomar con seriedad y rigor el cambio climático (Giles, 2016). Su ponderación y relacionamiento con el desarrollo humano (Sen, 2000) ha sido tan significativa que, dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles formulados por la ONU, se destaca en su objetivo 13, *adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos* (ONU, 2020b).

Es indudable la interconexión alcanzada por las agendas de seguridad y del cambio climático, como se ha demostrado hasta el momento. Desde el final de la Guerra Fría, diversos dominios de la actividad nacional e internacional de un Estado que no hacían parte de la seguridad han sido integrados a su agenda, lo que ha sido teorizado por los expertos como un proceso de securitización (Buzan, Waever y De Wilde, 1998). El discurso político y ambiental del cambio climático se ha presentado como una amenaza de interés vital para los Estados, pues pone en riesgo su supervivencia; por lo tanto, para hacer frente a esta amenaza se hacen necesarias medidas de emergencia y de acciones por fuera de los límites tradicionales de los procedimientos políticos.

Durante los últimos años y producto de la relevancia que ha tomado el cambio climático, los Estados occidentales, de manera mayoritaria, han incluido el fenómeno en sus agendas de seguridad nacional, tomándolo como una amenaza no directa y autónoma, y calculando sus efectos como potenciador de otros riesgos y amenazas. Aunque no es objeto de esta investigación, vale la pena señalar lo que Giles (2016) considera positivo: "los procesos de securitización pueden resultar, por tanto, favorecedores para la mayor implicación de los Estados desarrollados en el avance del régimen en materia de cambio climático" (p. 335).

Frente a este proceso de cambio, el sector defensa no puede mantenerse ajeno a las circunstancias, puesto que es una de las responsabilidades fundamentales de las Fuerzas Militares en los Estados modernos. Esta consiste en preservar y mantener la paz, y para ello deben considerar tareas deducidas de sus responsabilidades primarias, dentro de las que se destaca el cambio climático como un gran desafío. La escasez de agua, de alimentos, de territorio y de recursos naturales son potenciales necesidades de la humanidad para su subsistencia y, por lo tanto, su ausencia exacerba las tensiones entre las comunidades. Tal situación crea antagonismos que, de no ser gestionados de manera preventiva –en este sentido, el rol de las Fuerzas Militares es crucial al emplear la disuasión[3]–, pueden desencadenar conflictos y guerras (García, 2011). En este contexto reside la importancia de la preservación de la Amazonia colombiana, para contribuir a la reducción de los cambios climáticos y sus efectos sobre el planeta, propósito en el que las Fuerzas Militares juegan un papel protagónico.

Figura 3. Potencializadores de los conflictos y de las guerras del futuro



Fuente: elaboración propia. Datos obtenidos de García (2011).

[3] La disuasión es un proceso que consiste en influir en un actor mediante amenaza, tácita o explicita, con el fin de que no lleve a cabo una determinada acción. La disuasión se puede ejercer antes de que comience un conflicto –con el fin de evitarlo–, pero también una vez que han estallado las hostilidades, con el propósito de limitar su alcance geográfico o el nivel de intensidad del enfrentamiento (Jordán, 2013, p. 191).

La Amazonia colombiana y su rol geopolítico

Colombia, desde el punto de vista geográfico, tiene una posición privilegiada en el continente suramericano; además de ser un país con un invaluable talento humano y suficientes recursos naturales, su potencialidad se consolida al estar conformado por cinco regiones naturales: Caribe, Pacífico, Orinoquia, Andina y Amazónica. La Amazonia representa 7,4 millones de kilómetros cuadrados para el planeta, lo que hace parte del 4,9% del área continental mundial, y su extensión cubre a países como Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela. La cuenca del río Amazonas "es la más grande del mundo, con un promedio de 230.000 metros cúbicos de agua por segundo, que corresponde aproximadamente al 20% de agua dulce [de la Tierra]" (Cepal, 28 de julio de 2020).

En este contexto geográfico, la Amazonia colombiana se extiende aproximadamente en 483.163 km^2; esto equivale al 5,71% del total del bioma amazónico, al 6,4% del territorio de los países que conforman la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica y al 42,3% del territorio continental de Colombia (OEI, 14 de agosto de 2020). Desde la óptica política, sus fronteras incluyen la parte sur del departamento del Vichada (8,74%), el suroriente del departamento del Meta (6,09%) y la totalidad del territorio de los departamentos de Amazonas (22,51%); además cubre parcialmente los departamentos de Caquetá (18,64%), Guainía (14,65%), Guaviare (11,40%), Putumayo (5,34%) y Vaupés (11,01%), así como la bota caucana (1,02%) y las vertientes amazónicas de Nariño (0,60%), conformadas por la parte alta de los ríos Guamuez, Sucio, San Miguel y Aguarico (Riaño y Salazar, 2018).

Los municipios con mayor participación territorial en el área de la Amazonia colombiana son Solano, que pertenece al departamento del Caquetá, y Cumaribo, al departamento del Vichada; los de menor participación son Sibundoy y Colón, adscritos al departamento del Putumayo. En síntesis, la región dentro del ordenamiento político-administrativo, está compuesta por diez departamentos, seis municipios cabeceras departamentales, 52 municipios y 20 corregimientos departamentales o áreas no municipalizadas (Riaño y Salazar, 2018).

La población de toda la región amazónica de Colombia se calcula en 1.363.842 habitantes, de los cuales 626.803 son pobladores urbanos y 737.039 rurales y de bosques; además, existen 59 grupos étnicos (Riaño y Salazar, 2018). El 17% de la población pertenece a grupos indígenas ancestrales. La expansión demográfica de esta región es diferente a la del resto

de país, puesto que se realiza en forma de arco o anillo de poblamiento, y su crecimiento es descrito por Riaño y Salazar (2018):

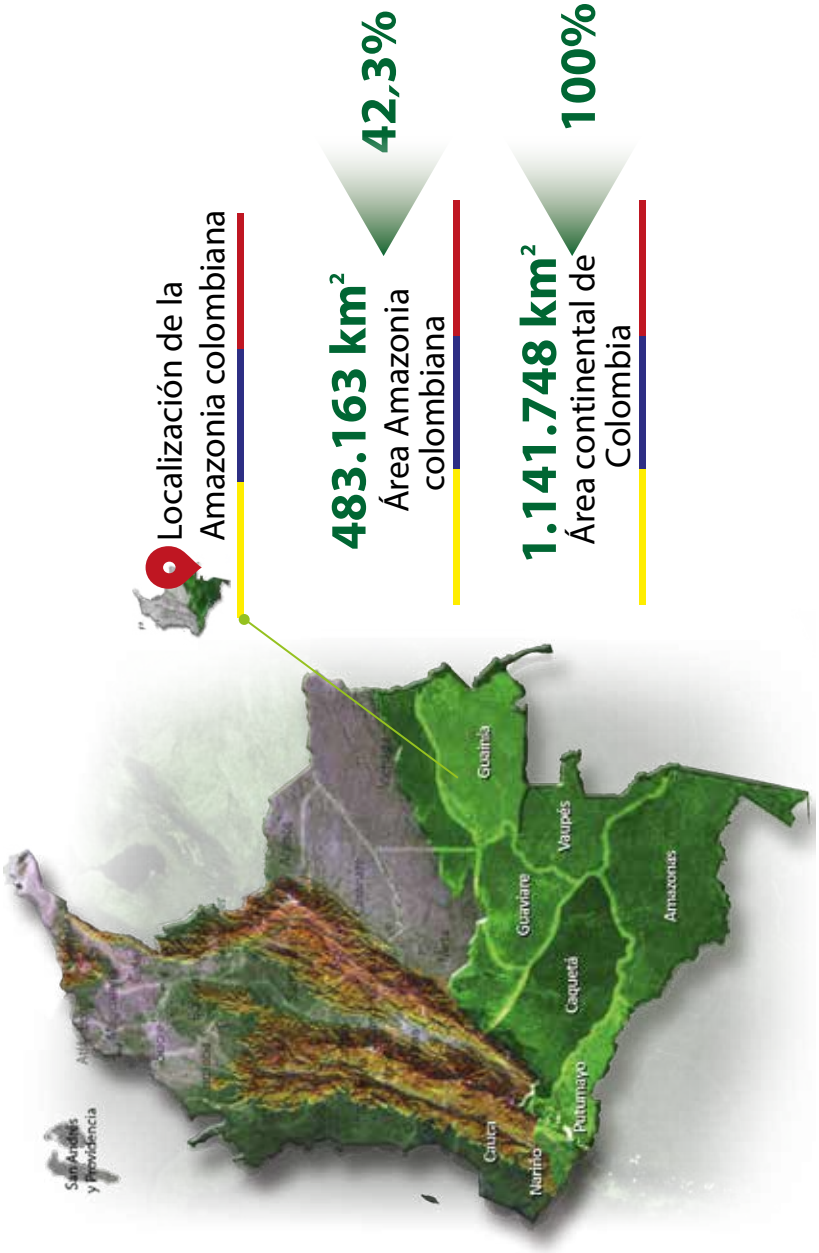
> La configuración del anillo de poblamiento en los años 2002 a 2016 evidencia el avance del proceso de ocupación. Para el año 2002 su extensión se calculó en 92.608,19 kilómetros cuadrados y en 2016 fue de 108.630,49 kilómetros cuadrados, incremento equivalente al 17,30%, lo que significa que en aquellos catorce años, 1.144,45 kilómetros cuadrados fueron sumados anualmente a la superficie del anillo. En 2002, la extensión del anillo correspondía al 19,17% y en 2016, al 22,48% del área regional. (p. 24)

Lo anterior permite inferir que la tasa de crecimiento poblacional durante los últimos años ha sido mayor que la nacional y, por lo tanto, este ha sido un factor que ha generado nuevas presiones sobre los recursos de la región. Por ejemplo, la deforestación en la Amazonia entre 2000 y 2007 fue de 153.000 hectáreas por año; los procesos de praderización, así como el incremento de la pesca y la minería, la explotación ilícita de yacimientos mineros, el tráfico de flora y fauna, la expansión de la frontera agropecuaria, el acaparamiento de tierras, la explotación ilegal de madera, los proyectos de infraestructura ilegal, los incendios forestales y la siembra de cultivos de uso ilícito, entre otros, han generado la intervención del Gobierno nacional mediante la ampliación de áreas a intervenir; sin embargo, todos estos factores continúan siendo multiplicadores de la inestabilidad en la región (Cepal, 28 de julio de 2020), tal como se detallará más adelante.

Teniendo en cuenta los procesos de poblamiento e intervención antrópica sobre la diversidad económica, social y ambiental, los científicos dividen a la Amazonia colombiana en cuatro regiones: Amazonia noroccidental, Amazonia occidental, Amazonia oriental y Amazonia sur (Instituto Sinchi, 1.º de agosto de 2020).

Desde el punto de vista geoestratégico, la Amazonia colombiana es una región con invaluables atributos geográficos y recursos, que le proporciona un valor militar significativo, pues cada vez más se acrecientan las probabilidades de que se presenten conflictos o guerras por causa de la escasez de agua y de recursos naturales. En el orden geopolítico, tanto nacional como internacional, este territorio es relevante, además de sus recursos naturales, por causa de su valor ambiental y ecológico, y su acervo cultural; también lo es debido a su condición transfronteriza, en la que actores al margen de la ley y economías ilegales confluyen en una simbiosis que debe ocupar a la seguridad nacional y de la región.

Figura 4. Mapa de la Amazonia colombiana



Fuente: elaboración propia. Datos obtenidos de García (2011).

La defensa nacional y la Amazonia de Colombia

Dentro de proceso de desarrollo institucional, Colombia ha venido actualizando las normas relacionada con el medio ambiente, en orden de proteger sus intereses nacionales. En este sentido, el Ministerio de Defensa y las Fuerzas Militares también han incorporado la normatividad vigente y relacionada de forma articulada, recurrente y dinámica.

A medida que el mundo actual es impulsado por aceleraciones simultaneas en tecnología, globalización y cambio climático –las tres se interrelacionan, están hiperconectadas y son interdependientes (Friedman, 2018)–, estas demandan procesos de respuesta o adaptación de las entidades estatales caracterizadas por la celeridad. En este propósito, el gobierno de Colombia ha tomado determinaciones muy importantes para la protección y defensa de la Amazonia, al igual que para mitigar y prevenir las consecuencias del cambio climático.

La primera de ellas consiste en escalar al nivel de interés nacional vital, principal y prevalente el agua, la biodiversidad y el medio ambiente. Por primera vez en la historia de la nación, el Gobierno nacional formula de manera expresa este precepto geopolítico en la política de defensa y seguridad, cuyo objetivo es su protección y preservación contra los intereses extranjeros, la deforestación, la minería ilícita y las acciones de las drogas ilícitas relacionadas con la depredación del territorio (Ministerio de Defensa Nacional, 2019a).

En segundo término, el sector defensa no solamente ha considerado los recursos naturales y el medio ambiente como activos estratégicos de la nación, sino que también ha identificado que su explotación indebida es un instrumento para el financiamiento de grupos armados organizados (GAO) y de grupos de delincuencia organizada (GDO), mientras genera caos social y crisis económicas y ambientales. Es por esto que el Ministerio de Defensa Nacional, de la mano de as Fuerzas Militares y la Policía Nacional, realizaron un esfuerzo conjunto y coordinado en la construcción de las ocho áreas misionales del sector defensa, categorizadas en dos grupos: las áreas misionales propias del sector defensa y seguridad y las áreas misionales de contribución del sector defensa y seguridad.

Estas últimas se agrupan en tres misiones, dentro de las cuales se encuentra la *contribución a la protección de los recursos naturales y del medio ambiente*. Esta misión consiste en dar soporte a las “autoridades ambientales, a los entes territoriales y a la comunidad, en la defensa y protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables y no renovables, en las

funciones y acciones de control y vigilancia previstas por la ley" (Ministerio de Defensa Nacional, 2019b, p. 17). Las determinaciones anteriores han permitido que la fuerza pública emplee sus recursos humanos y materiales para contribuir en tareas no tradicionales del estamento, pero que coadyuvan significativamente a la seguridad y estabilidad en los territorios, especialmente en temas relacionados con la seguridad humana.

Un tercer elemento lo constituye la política de seguridad del gobierno de Iván Duque. A través del Decreto 2278 de 2019 se establece como propósito nacional transitar del control militar y policial al control institucional de los territorios. Allí se priorizaron territorios microfocalizados agrupados por veredas que, por sus condiciones de aislamiento, el Estado no ha podido consolidar su presencia. En este sentido, la política prioriza especialmente la participación de las instituciones encargadas de realizar su gobernanza.

Estos espacios han sido denominados zonas estratégicas de intervención integral (ZEII) o zonas futuro, que, bajo una estrategia unificada, buscan proteger los intereses nacionales, cubrir los espacios vacíos de institucionalidad y reducir los altos índices de criminalidad; proteger espacios con déficit en el goce de derechos, con necesidad de medidas reforzadas de protección a la población; cubrir índices de necesidades básicas insatisfechas, pobreza extrema y alta presencia de población víctima de la violencia; neutralizar amenazas al agua, la biodiversidad y el medio ambiente; hacer seguras las áreas de frontera; disuadir amenazas a la integridad del territorio; y neutralizar economías ilícitas (Decreto 2278 de 2019). Dentro de este marco estratégico fueron incluidos la región de la Amazonia, el Chiribiquete y los parques naturales aledaños, con el objetivo de preservar el agua, la biodiversidad y el medio ambiente. Esta zona cubre 66 veredas, en donde el esfuerzo será de control ambiental y acción unificada; 27 veredas, en las que el empeño lo constituye la acción integral; y siete municipios que contemplan doce planes de desarrollo con enfoque territorial (PDET)[4].

El cuarto y final elemento lo integra la Sentencia 4360 de la Corte Suprema de Justicia, del 5 de abril de 2018, que declara la Amazonia como un sujeto de derecho frente a una tutela interpuesta por un grupo de jóvenes entre los 7 y los 25 años, por incremento de la deforestación (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, 2018). Frente a este hecho, la Directiva

[4] El PDET fue creado por el Decreto 893 de 2017. Es un programa subregional de transformación integral del ámbito rural a diez años, a través del cual se ponen en marcha con mayor celeridad los instrumentos de la RRI en los territorios más afectados por el conflicto armado, la pobreza, las economías ilícitas y la debilidad institucional (Ministerio de Justicia y del Derecho, s. f., p. 2).

Presidencial n.º 5 del 6 de agosto de 2018 establece las responsabilidades de las instituciones del gobierno y le da al Ministerio de Defensa la responsabilidad de la articulación institucional; además, incluye la dimensión ambiental en todos los planes estratégicos que formulen las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, con el propósito de avanzar en materia de la lucha contra la deforestación (Presidencia de la República de Colombia, 24 de agosto de 2020).

Estrategia de las Fuerzas Militares para proteger la Amazonia

Amenazas que deben enfrentar las Fuerzas Militares en la Amazonia

La Amazonia colombiana ha sido un territorio históricamente olvidado por el Gobierno nacional, situación que ha abierto la posibilidad a que sus habitantes y recursos naturales estén constantemente expuestos a diversas amenazas (Vásquez, 2018). En ese sentido, las amenazas y los costos ambientales vividos en la región a causa del conflicto armado y la presencia de economías criminales, así como de actividades agropecuarias y mineras, son desalentadores.

Dentro de esos costos ambientales, la deforestación y la contaminación del suelo y de los recursos hídricos son dos de las principales amenazas que la región de la Amazonia ha tenido que enfrentar. En materia de deforestación, esta región concentra el 66% de la cobertura boscosa natural del país y hasta el año 2018 era la región más afectada en todo el territorio nacional, alcanzando en 2017 el año con el mayor nivel histórico de hectáreas perdidas (Costa, 18 de febrero de 2020); a partir de 2018, el porcentaje de deforestación de la región empezó a disminuir –pasando de representar el 70% del total del área deforestada a nivel nacional en 2018 al 62% en 2019– y siendo los territorios del sur del Meta, Guaviare y Caquetá los más afectados (Ideam, 2020).

Esos altos índices de deforestación obedecen a causas[5] de toda índole, en las que se incluyen actividades asociadas a la minería ilegal[6], el narcotráfico,

[5] Según el Ideam, las principales causas directas de deforestación en los doce núcleos de concentración de ese fenómeno incluyen: praderización, cultivos ilícitos, malas prácticas en la ganadería extensiva, minería ilegal, transporte acuático no planificado, ampliación de la frontera agrícola y la tala ilegal (Ideam, 2020).

[6] "Las modalidades de extracción a gran escala implicaron la destrucción de bosques, la remoción de suelos, la demolición de cerros y la desviación de ríos; es decir, la completa modificación de los

la tala ilegal, la extracción de madera y la presencia de grupos armados organizados, cuyo proceder está frecuentemente acompañado de la "expulsión de desplazados, apropiación de tierras e implantación de economías ilegales" (Morales, 2017, p. 9). Sin embargo, otros actores –denominados agentes de transformación– son también causantes de esa deforestación: agricultores, ganaderos y empresas dedicadas a la explotación de recursos naturales han llegado a recurrir a la deforestación para ampliar su productividad (González *et al*., 2018).

Además de la deforestación, la contaminación de los recursos hídricos a causa del derrame de productos tóxicos es alarmante. Desde la actividad ilegal minera –que vierte mercurio a los ríos–, pasando por los ataques a la infraestructura eléctrica y petrolera por parte de grupos armados ilegales –generando derrame de crudo–, hasta el procesamiento de la hoja de coca –que requiere el uso de productos químicos que luego se convierten en más desechos vertidos a las fuentes de agua– (Morales, 2017), son actividades recurrentes que no cesan de atentar contra la estabilidad ambiental de la región.

A esas amenazas, que se podrían considerar de carácter interno, se pueden sumar otras de índole externo. Algunas están relacionadas con "el desarrollo de proyectos de países vecinos, [...] que por su cercanía territorial o por el uso de ríos compartidos inciden negativamente en la región" (Vásquez, 2018, p. 32), mientras que otras surgen a raíz de la utilidad de la zona como corredor estratégico para el crimen organizado transnacional.

Configuración de capacidades y lineamientos de las Fuerzas Militares colombianas en la Amazonia

Históricamente, se podría argumentar que la Amazonia colombiana ha sido un territorio que refleja una insuficiente presencia estatal (Vásquez, 2018); sin embargo, en los últimos años, esta ha cobrado mayor importancia en la agenda pública, lo cual se evidencia especialmente en la labor y la misión asignadas a las Fuerzas Militares en la región. En ese proceso evolutivo vale la pena destacar la Política de Gestión Ambiental para el Sector Seguridad y Defensa de 2010 y el Plan Estratégico Ambiental 2011-2015. Asimismo, como ya se mencionó, la inclusión de la protección de los recursos naturales y del medio ambiente como una de las áreas misionales de contribución del sector defensa y seguridad es prueba de la intencionalidad del Estado colombiano en la materia.

contextos medioambientales en los cuales tenía lugar la extracción y, por ende, la alteración de los sistemas productivos de las poblaciones que habitaban esos espacios" (Castillo y Rubiano, 2019, p. 5).

En el Plan Estratégico del Sector Defensa y Seguridad 2016-2018, dicha área misional incluyó tres metas específicas: (1) fortalecer la articulación del sector para apoyar el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD); (2) mejorar la respuesta sectorial en la oferta de servicios para la gestión del riesgo de desastres; y (3) afianzar el rol del sector en la mitigación de los efectos del cambio climático y la protección del medio ambiente (Ministerio de Defensa Nacional, 2016). Posteriormente, con la llegada de un nuevo gobierno en 2018, dos directivas permanentes del Comando General de las Fuerzas Militares (COGFM) siguieron fortaleciendo la labor de las Fuerzas Militares en la protección del medio ambiente; estas directivas estuvieron dirigidas a la *creación y ejecución de las burbujas ambientales en las Fuerzas Militares en coordinación con la Policía Nacional y las autoridades ambientales,* y al *fortalecimiento de la gestión ambiental de las Fuerzas Militares*.

Dentro de ese marco, en línea con el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, en 2018 se creó la Dirección de Protección de Recursos Estratégicos bajo el liderazgo del COGFM. Esta dirección se creó con el fin de plantear los lineamientos generales para que las Fuerzas Militares pudieran cumplir, de manera alineada y coherente, los objetivos que, en materia de protección del medio ambiente, trazó el actual gobierno. Estos objetivos se detallan en la tabla 1.

Tabla 1. Objetivos asociados a la protección ambiental incluidos en diferentes instrumentos gubernamentales

Instrumento	Objetivo asociado a un componente ambiental
Plan Estratégico Sectorial 2018-2022	Proteger y preservar, en el marco de la competencia de la Fuerza Pública, el agua, la biodiversidad y el medio ambiente como como interés nacional principal y prevalente.
Política de Defensa y Seguridad (2019)	Preservar y defender el agua, la biodiversidad y los recursos naturales, como activos estratégicos de la nación e intereses nacionales.
Plan Estratégico Militar 2030	Contribuir al desarrollo sostenible del país mediante el empleo de las capacidades militares.
Plan Estratégico Militar Bicentenario Héroes de la Libertad 2018-2022	Contribuir a la protección del agua, la biodiversidad y el medio ambiente.

Fuente: elaboración propia.

Además de las directrices, iniciativas y políticas gubernamentales ya señaladas, las Fuerzas Militares cuentan con la presencia en la región del

Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, con el fin de proteger la Amazonia colombiana. De acuerdo con la organización del Ejército Nacional, la VI División, con sede en Florencia y creada en 2002, es la que tiene jurisdicción sobre Caquetá, Putumayo y Amazonas, así como sobre los municipios caucanos de Santa Rosa y Piamonte. A la VI División se encuentra adscrita la 26.ª Brigada de Selva Conjunta, ubicada en Leticia. Esta brigada cuenta con tres batallones –el Batallón de Infantería de Selva n.º 50 Gr. Luis Acevedo Torres; el Batallón de ASPC n.º 26 SS. Néstor Ospina Melo; y el Batallón de Instrucción y Entrenamiento n.º 26 Nicolás Cuervo Rojas–, así un componente naval (dos unidades tipo Patrol Board y dos unidades tipo Delfín) y uno aéreo (aviones de reconocimiento y un radar tridimensional).

Asimismo, a la IV División del Ejército Nacional, que tiene jurisdicción en municipios de Meta, Guaviare y Vaupés, se encuentran adscritas la 22.ª Brigada de Selva San José del Guaviare y la 31.ª Brigada de Selva Carurú-Vaupés. La 22.ª Brigada cuenta con dos batallones de infantería, un batallón de selva, un batallón de entrenamiento y un batallón de contraguerrillas; a su vez, la 31.ª Brigada cuenta con un batallón de infantería de selva, ubicado en Mitú, y un batallón de selva, con sede en Cururú. Finalmente, esas unidades se complementan con la 27.ª Brigada de Selva, ubicada en Mocoa, en el departamento de Putumayo, la cual está compuesta por un batallón de infantería, un batallón de selva, un batallón especial energético y vial, un batallón de ingenieros, un batallón de artillería, un batallón de apoyo y servicios para el combate, y un batallón de entrenamiento.

A su vez, desde 2012, la Fuerza Aérea cuenta con una unidad destinada específicamente para la Amazonia, ubicada en Leticia, denominada Grupo Aéreo del Amazonas (GAAMA), así como el Comando Aéreo de Combate n.º 6 (CACOM 6), ubicado en Caquetá. En cuanto a la Armada Nacional, esta hace presencia en la Amazonia por medio de su Fuerza Naval del Sur, la Brigada de Infantería de Marina n.º 3 (ubicada en Tres Esquinas, Caquetá), los batallones fluviales números 31, 32 y 33 (localizados en Caquetá) y el Comando de Guardacostas de Amazonas (con sede en Leticia).

Además de ese despliegue de las unidades descritas previamente, la Fuerza de Tarea Conjunta Omega, compuesta por unidades del Ejército Nacional, la Armada Nacional y la Fuerza Aérea, también “conduce operaciones militares conjuntas, coordinadas, internacionales y multilaterales [...] en los departamentos del Meta, Caquetá y Guaviare” (Comando General de las Fuerzas Militares, 2020a), complementando así la presencia de las Fuerzas Militares en la Amazonia colombiana. Entre las iniciativas encomendadas a la

Fuerza de Tarea Conjunta Omega se encuentra el adelantar proyectos orientados a la protección del medio ambiente en dichos territorios, razón por la cual es relevante resaltarla como parte de las capacidades de la institución castrense en la región.

Junto al Ejército Nacional, la Armada Nacional y la Fuerza Aérea, también resulta relevante resaltar la presencia de la Policía Ambiental y Ecológica, un cuerpo especializado "encargado de prestar apoyo a las autoridades ambientales, a los entes territoriales y a la comunidad, en la defensa y protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables" (artículo 101 de la Ley 99 de 1993). La labor de la Policía Ambienta y Ecológica ha sido fundamental en la triple frontera amazónica, en donde además de su responsabilidad en materia de incautaciones, control y vigilancia, también ha brindado apoyo en actividades comunitarias y pedagógicas dirigidas a la población (Molina y Rodríguez, 2018).

Finalmente, como un apoyo adicional al pie de fuerza ya descrito, en agosto de 2017 se promulgó la Ley 1861, la cual reglamentó el servicio de reclutamiento y control de reservas de la Fuerza Pública colombiana. En uno de sus artículos, específicamente en el 16, se evidencia el apoyo que el Estado colombiano ha querido darle a la protección al medio ambiente. Dicho artículo estableció que "mínimo el 10% del personal incorporado por cada contingente prestará servicio ambiental, preferiblemente entre quienes certifiquen capacitación y/o conocimientos en las áreas de que trata la Ley 99 de 1993 o la normatividad vigente en la materia" (Ley 1861 de 2017).

Planes e iniciativas de las Fuerzas Militares en la Amazonia

Con la llegada del nuevo gobierno de Iván Duque se dio inicio al Plan Estratégico Militar Bicentenario Héroes de la Libertad. Como se muestra en la tabla 1, el sexto objetivo del PEM Bicentenario está directamente relacionado con la protección del medio ambiente y los recursos naturales del país. Ese objetivo, que se encuentra dentro del eje *control institucional del territorio* y dentro de la línea estratégica *liderazgo regional integrador*, busca darle continuidad e impulsar con mayor entusiasmo unas directrices que venían siendo implementadas desde años atrás. A su vez, dicho objetivo establece tres iniciativas concretas: (1) fortalecer el sistema ambiental en las FF. MM.; (2) consolidación de mecanismos para el apoyo en la protección ambiental; y (3) transformación de imaginarios colectivos en el tema ambiental.

De manera articulada con el PEM Bicentenario, en 2019 se lanzó la Operación Mayor Artemisa. Esta operación, que busca hacerle frente al aumento

de la deforestación en la región amazónica, empezó a llevar cabo operativos en el Parque Nacional Natural Chiribiquete y tiene contemplado hacerlo también en los parques naturales de La Macarena, Tinigua y Picachos, así como en otras zonas de la Amazonia donde actualmente se identifican grandes focos de deforestación (Vélez, 9 de mayo de 2019). Artemisa pretende brindar apoyo de manera articulada con las autoridades civiles para hacer frente a la deforestación, ya que ese fenómeno se asocia directamente con otras amenazas como la minería ilegal, "el establecimiento de cultivos ilícitos, el aprovechamiento ilegal de madera, el tráfico de especies silvestres (fauna, flora), la ejecución de proyectos de infraestructura ilegal, la usurpación de tierras y la expansión ilegal de la frontera agropecuaria" (Ejército Nacional, 2019).

En el marco de la Operación Mayor Artemisa, a comienzos de 2020, el Gobierno nacional, en cabeza de su ministro de Defensa, anunció la creación de una Fuerza de Tarea Ambiental, compuesta por miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, "con la que se busca unificar y desarrollar nuevas capacidades en defensa de los recursos naturales" (Ministerio de Defensa Nacional, 2020). De manera genera, Artemisa resulta ser una operación muy relevante para la Amazonia y vital para alcanzar los objetivos políticos y militares que se ha fijado el gobierno nacional en la región.

Asimismo, desde 2016, se dio inicio a la estrategia de las burbujas ambientales, por medio de la cual se buscó que, bajo el liderazgo de las Fuerzas Militares, se pudieran adelantar operaciones interagenciales para "prevenir, monitorear y controlar los focos de deforestación ilegal y la extracción ilícita de minerales, fauna, flora y maderas de manera inmediata y efectiva a nivel departamental" (González *et al.*, 2018, p. 77). En un principio, esas burbujas ambientales se crearon en Caquetá, Guaviare, Amazonas, Putumayo, Vaupés y Guainía, y buscaron articular esfuerzos de los entes territoriales, los entes de control, las autoridades ambientales y los diferentes componentes del sector defensa y seguridad.

La estrategia de las burbujas ambientales parte de tres líneas de acción claramente identificadas: prevención, recuperación e intervención. En la primera línea de acción se destacan actividades como apoyar la formulación de proyectos productivos, jornadas ambientales, campañas de protección ambiental y socialización de actividades militares encaminadas a proteger el medio ambiente. En la segunda línea de acción se incluyen actividades como brindar apoyo a la recuperación de los ecosistemas y asesoría técnica en materia ambiental. Y finalmente, en la tercera línea, se tienen en cuenta actividades más asociadas con labores de inteligencia dirigidas a emitir

alertas tempranas en casos de deforestación y a relacionar los casos de deforestación con otros delitos ambientales que atenten contra los recursos de la Amazonia (Comando General de las Fuerzas Militares, 2020b).

Un instrumento más en materia de protección del medio ambiente en la Amazonia colombiana, que cuenta con la activa participación de las Fuerzas Militares, es el Pacto Intersectorial por la Madera Legal en Colombia. Si bien es un documento firmado en 2009, se ha mantenido vigente a lo largo de los años. El COGFM, en su directiva permanente sobre gestión y protección ambientan de las Fuerzas Militares de 2020, retoma los compromisos adquiridos y reafirma de manera explícita la voluntad de las Fuerzas Militares por fortalecer el trabajo conjunto con autoridades locales para seguir luchando contra el tráfico de productos forestales y la tala ilegal (Comando General de las Fuerzas Militares, 2020b).

Ahora bien, el Estado colombiano, además de las actividades tradicionales y constitucionales de las Fuerzas Militares, ha dispuesto una serie de capacidades dirigidas especialmente hacia las operaciones no letales encaminadas a brindar apoyo a la defensa a la autoridad civil (ADAC) en la Amazonia. Entre esas capacidades se enmarcan algunas de las disposiciones de las Fuerzas Militares ya estipuladas la Operación Mayor Artemisa y en la iniciativa de las burbujas ambientales, pero esas no son las únicas. Adicionalmente, se pueden resaltar las provistas por los ingenieros militares, la Aviación Militar, la Policía Militar y otras unidades tácticas, todas dirigidas a consolidar a las Fuerzas Militares como “las defensoras de la soberanía, pero, además, como un aliado [de la población] que les colabora en situaciones tales como: incendios, sismos, evacuaciones, acompañamientos, entre otras múltiples actividades de carácter civil” (Vásquez, 2018, p. 47).

Por último, es importante resaltar que la protección de la Amazonia colombiana requiere de un apoyo y comunicación constante de las Fuerzas Militares con sus contrapartes de países vecinos. En ese sentido, Colombia hace parte del Tratado de Cooperación Amazónica (TCA). A su vez, Colombia comparte una triple frontera en la Amazonia con Brasil y Perú, situación que ha llevado a desarrollar operaciones conjuntas, tales como Bracolper, la cual “se desarrolla desde 1974 junto a las marinas de Brasil y Perú en la zona fluvial fronteriza, para combatir actividades ilícitas y proteger la Amazonia” (Ministerio de Defensa Nacional, 2018, p. 35). Otra operación conjunta, que integra las Fuerzas Militares de Brasil, Colombia y Estados Unidos, se denomina Operación Amazon Log. Dicha misión tiene como objetivo “apoyar tanto a civiles como a militares en las regiones remotas, creando de esta forma una

interoperabilidad entre Fuerzas de la región, que permita hacer frente a la delincuencia" (Mejía *et al.*, 2018, p. 232).

Conclusiones

El cambio climático ha sido reconocido por la humanidad como uno de los factores determinantes que están transformando al mundo, junto con la tecnología y la globalización (Friedman, 2018). La contribución del hombre para desequilibrar este proceso natural del planeta ha sido sostenida y consistente desde el periodo de la industrialización hasta nuestros días. La falta de conciencia colectiva y de la participación decidida de los países desarrollados que, gracias a su industrialización y desarrollo económico, contribuyen en mayor medida a la producción de gases de efecto invernadero no ha sido consecuente con las estrategias formuladas por la comunidad internacional para enfrentar el calentamiento del planeta, principalmente mediante la reducción de estas emisiones. Es por esto que el Acuerdo de París buscó comprometer, de manera jurídicamente vinculante, a los países a mantener el calentamiento global por debajo de los 2 °C, con un máximo empeño por limitarlo en 1,5 °C (Unión Europea, 2020).

Frente a este compromiso, Colombia se ha responsabilizado en tomar medidas concretas frente a la mitigación del cambio climático que pretenden reducir en un 20% sus emisiones y, con ayuda internacional, lograr una reducción hasta un 30%. Sin embargo, es preciso señalar que la mayor contribución de Colombia a la emisión de gases no es precisamente por su nivel de desarrollo sino por causa de la deforestación –el 11% de las emisiones globales provienen de la deforestación–, un fenómeno que en los últimos tres años ha alcanzado, según el Ideam, 595.729 hectáreas de cobertura boscosa y afecta en gran medida a seis departamentos de la región amazónica colombiana: Caquetá, Guaviare, Guainía, Meta, Nariño y Putumayo.

Desde 2007, las proyecciones del informe del IPCC y las consecuencias del cambio climático son contundentes y ha llevado a que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas reconozca la importancia de tomar medidas urgentes en la materia. Así es como en el sexagésimo cuarto periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas se realizó el informe del cambio climático y sus posibles repercusiones para la seguridad, se establecieron cinco vías por las cuales este fenómeno podría afectar la seguridad: vulnerable, desarrollo, respuesta no coordinada, escasez o abundancia de recursos.

Tal situación permite colegir que el cambio climático es un fenómeno global que se percibe como un multiplicador de las amenazas ya existentes, puesto que propicia la expansión o transformación de estas, como se evidencio en la figura 2, incrementando ostensiblemente la vulnerabilidad de los Estados. Dicho de otra manera, la escasez de agua, alimentos, territorio y recursos naturales, al ser necesidades potenciales de la supervivencia de la humanidad, pueden desencadenar conflictos y guerras; por ello, como ya lo planteó García (2011) y se reafirmó en este documento, tal situación se convierte en una preocupación constante que debe ocupar los esfuerzos preventivos del sector defensa, en orden de evitar la materialización de posibles confrontaciones entre los Estados por estas causas.

En ese sentido, las Fuerzas Militares de Colombia han jugado un rol protagónico al asegurar la soberanía colombiana mediante la preservación y protección de su región Amazónica, toda vez que en ella se encuentran parte de sus más altos intereses nacionales y, por lo tanto, deben buscar su prevalencia por ser una tarea esencial para el sector defensa. La relevancia suscitada por el cambio climático en los últimos años ha llevado a que el Estado colombiano haya incluido, progresivamente, medidas de prevención y protección en sus agendas de seguridad nacional. Dentro de ese proceso, las Fuerzas Militares del país han jugado un papel trascendental contribuyendo, apoyando y trabajando conjuntamente con las autoridades civiles al poner a disposición sus capacidades y enmarcar sus actuaciones en la protección al medio ambiente, como parte fundamental de sus áreas misionales no tradicionales.

Recomendaciones

Este proceso de securitización puede resultar benéfico, como lo señalan algunos expertos, en el sentido en que el involucramiento decidido de los Estados favorecería el logro de mayores resultados en la lucha contra el cambio climático. En ese sentido, el Estado colombiano tiene una responsabilidad evidente en relación con la preservación de su soberanía nacional y, por ende, con la protección de su región amazónica. Por esa razón, se debe seguir fortaleciendo la provisión de talento humano –manteniendo iniciativas como la destinación de un porcentaje específico de cada contingente de pie de fuerza reclutado, asignado a prestar servicio ambiental–, así como los demás recursos necesarios –incluyendo la garantía de una asignación presupuestal suficiente y sostenible–, para que el sector defensa pueda continuar garantizando la protección física de sus fronteras de toda amenaza

tradicional y no tradicional a la seguridad nacional; esa tarea incluye afianzar la capacidad disuasiva frente a intereses nacionales y foráneos que pongan en peligro la integridad territorial, la estabilidad y la sostenibilidad de la Amazonia.

Bajo esta lógica, la protección del medio ambiente no se puede dejar exclusivamente en manos de la fuerza pública; si bien dicha tarea es una de las áreas misionales no tradicionales del sector defensa, esa es una responsabilidad de la acción unificada del Estado colombiano que involucra también la participación de diversas instituciones. Establecer con claridad estas responsabilidades –incluyendo una asignación presupuestal acorde y diferenciada–, sin olvidar la constante lucha contra la criminalidad organizada interna y de connotaciones transnacionales en la región, contribuiría a que las Fuerzas Militares y la Policía Nacional aseguren el cumplimiento tanto de su misión constitucional –defensa nacional–, así como las de contribución del sector defensa a las autoridades civiles –protección de los recursos naturales y del medio ambiente–, y de esta manera, continuar con el esfuerzo de apoyo para mitigar el calentamiento global.

Referencias

Abbott, C. (2008). *Un futuro incierto: orden público, seguridad nacional y cambio climático*. Comentario FRIDE.

Ballesteros, M. Á. (2016). *En busca de una estrategia de seguridad nacional*. Madrid: Ministerio de Defensa.

Buzan, B., Waever, O. y De Wilde, J. (1998). *Security a New Framework for Analysis*. Londres: Lynne Rienner Publishers.

Castillo, Á. y Rubiano, S. (2019). *La minería de oro en la selva. Territorios, autonomías locales y conflictos en Amazonia y Pacífico (1975-2015)*. Bogotá: Universidad de los Andes.

Cepal. (28 de julio de 2020). *Amazonia posible y sostenible*. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/handle/11362/1506.

Comando General de las Fuerzas Militares. (2020a). *Fuerza de Tarea Conjunta Omega*. Recuperado de: https://www.cgfm.mil.co/es/fuerza-de-tarea-conjunta-omega.

Comando General de las Fuerzas Militares. (2020b). *Lineamientos en gestión y protección ambiental de las Fuerzas Militares. Directiva Permanente 0120000005105*. Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional.

Congreso de la República. (22 de diciembre de 1993). *Ley 99 de 1993, por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente*. DO: 41.146.

Congreso de la República. (4 de agosto de 2017). *Ley 1861 de 2017, por la cual se reglamenta el servicio de reclutamiento, control de reservas y la movilización*. DO: 50.315.

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. (24 de agosto de 2018). *Sentencia 4360-2018*. M.P. Luis Armando Tolosa. Colección de Jurisprudencia Colombiana.

Costa, C. (18 de febrero de 2020). Destrucción del Amazonas: Las principales amenazas para la mayor selva tropical del mundo en los 9 países que la comparten. *BBC*. Recuperado de: https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-51377234.

De la Corte, L. y Blanco, J. (2014). *Seguridad nacional, amenazas y respuestas*. Madrid: LID Editorial.

Deibel, T. L. (2010). *Foreign Affairs Strategy Logic for American Statecraft*. Nueva York: Cambridge University Press.

Ejército Nacional. (2019). Así protegen los soldados de Colombia el medioambiente. *Revista Ejército,* 203. Recuperado de: https://publicacionesejercito.mil.co/recurso_user/revista_ejercito/Revista_203/index.html.

Friedman, T. L. (2018). *Gracias por llegar tarde*. Madrid: Grupo Planeta.

Fuerzas Militares de Colombia. (1996). *Manual de seguridad y defensa nacional*. Bogotá: Imprenta de las Fuerzas Militares.

García, I. (2011). El cambio climático: implicaciones para la seguridad y la defensa. En *Seguridad, modelo energético y cambio climático*. Cuaderno de Estrategia No. 150. (pp. 189-233). España: Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa. Recuperado de: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_150_SeguridadModeloEnergeticoCambioClimatico.pdf.

Giles, R. (2016). El cambio climático como riesgo y amenaza para la seguridad: Derivaciones en el desarrollo del régimen jurídico internacional en materia de clima. *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 36, 315-338.

González, J., Etter, A., Sarmiento, A., Orrego, A., Ramírez, C., Cabrera, E. y Ordóñez, M. (2018). *Análisis de tendencias y patrones espaciales de deforestación en Colombia*. Bogotá: Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam).

Ideam. (2020). *Resultados de monitoreo deforestación 2019*. Recuperado de: http://www.ideam.gov.co/documents/10182/105413996/presentacionbalancedeforestacion2019/7c9323fc-d0a1-4c95-b1a1-1892b162c067.

Instituto Sinchi. (1.º de agosto de 2020). *Subregiones de la Amazonia colombiana*. Recuperado de: https://sinchi.org.co/subregiones-de-la-amazonia-colombiana.

IPCC. (2007). *Cambio climático 2007: Informe de síntesis*. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Cuarto Informe. Recuperado de: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/ar4_syr_sp.pdf.

Jordán, J. (2013). *Manual de estudios estratégicos y seguridad internacional*. Madrid: Plaza y Valdés.

Mejía, J., Díaz, J., Rendón, J., Bello, W. y Rincón, L. (2018). Amenazas a la seguridad de la región amazónica. Narcotráfico y minería ilegal. En L. Montero (Ed.), *Amazonia. Poder y estrategia* (pp. 183-240). Bogotá: Escuela Superior de Guerra.

Ministerio de Defensa Nacional. (2016). *Plan Estratégico del Sector Defensa y Seguridad. Guía de Planeamiento Estratégico 2016-2018*. Recuperado de: https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Sobre_el_Ministerio/Planeacion/Politicas/Guia_Planeamiento_Estrategico_2016-2018.pdf.

Ministerio de Defensa Nacional. (2018). *Colombia, 12 años tras la paz, la seguridad y la prosperidad. La transformación de las Fuerzas Armadas cambió el curso de la nación*. Bogotá: Imprenta Nacional.

Ministerio de Defensa Nacional. (2019a). *Política de Defensa y Seguridad para la legalidad, el emprendimiento y la equidad*. Bogotá: s.n.

Ministerio de Defensa Nacional. (2019b). *Plan Estratégico del Sector Defensa y Seguridad*. Recuperado de: https://d2r89ls1uje5rg.cloudfront.net/sites/default/files/guia_planeamiento_estrategico_2018-2022.pdf.

Ministerio de Defensa Nacional. (2020). *MinDefensa anuncia creación de Fuerza de Tarea de Protección Ambiental*. Recuperado de: https://cgfm.mil.co/es/blog/mindefensa-anuncia-creacion-de-fuerza-de-tarea-de-proteccion-ambiental.

Ministerio de Justicia y del Derecho. (s. f.). *Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)*. Recuperado de: http://www.odc.gov.co/Portals/1/encuentro-regiones/docs/programas_desarrollo_enfoque_territorial_ART.pdf.

Molina, A. y Rodríguez, E. (2018). Las acciones ambientales de las Fuerzas Militares en la zona denominada Triple Frontera Amazónica colombiana. En L. Montero (Ed.), *Amazonia. Poder y estrategia* (pp. 85-99). Bogotá: Escuela Superior de Guerra.

Morales, L. (2017). *La paz y la protección ambiental en Colombia: Propuestas para el desarrollo rural sostenible*. Washington: Diálogo Interamericano.

OEA. (14 de mayo de 2003). *Declaración sobre seguridad en las Américas*. Conferencia especial sobre seguridad. Recuperado de: http://www.oas.org/36AG/espanol/doc_referencia/DeclaracionMexico_Seguridad.pdf.

OEI. (14 de agosto de 2020). La Amazonía impactada fuertemente por el estilo de crecimiento de actividades económicas. *PNUMA GEO Amazonia*. Recuperado de: https://www.oei.es/historico/cienciayuniversidad/?article152.

ONU. (1992). *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. Recuperado de: https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf.

ONU. (2004). *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*. Recuperado de: https://undocs.org/es/A/59/565.

ONU. (2020a). *5663.ª Sesión del Consejo de Seguridad*. Recuperado de: https://undocs.org/pdf?symbol=es/S/PV.5663.

ONU. (2020b). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Recuperado de: https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/.

ONU. (2020c). *El cambio climático y sus posibles repercusiones para la seguridad*. Informe del Secretario General. Recuperado de: https://www.acnur.org/5d54785b4.pdf.

PNUD. (6 de julio de 1994). *Informe sobre desarrollo humano*. Nueva York: Fondo de Cultura Económica. Recuperado de: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf.

Presidencia de la República de Colombia. (16 de diciembre de 2019). *Decreto 2278 de 2019*.

Presidencia de la República de Colombia. (24 de agosto de 2020). *Directiva Presidencial n.º 05*. Recuperado de: https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DIRECTIVA%20PRESIDENCIAL%20N%C2%B0%2005%20DEL%2006%20DE%20AGOSTO%20DE%202018.pdf.

RESDAL. (1997). *Libro Blanco de la Defensa de Chile*. Recuperado de: https://www.resdal.org/Archivo/defc-glosario.htm.

Riaño, E. y Salazar, C. (2018). *Habitar la Amazonia. Ciudades y asentamientos sostenibles*. Bogotá: Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas Sinchi.

Rodríguez, M. y Mance, H. (2009). *Cambio climático: lo que está en juego*. Bogotá: Foro Nacional Ambiental.

Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Buenos Aires: Editorial Planeta.

Tokatlian, J. G. (23 de julio de 2020). El fin de la posguerra fría. *El Tiempo*. Recuperado de: https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-649099.

Unión Europea. (2020). *Actuación internacional contra el cambio climático*. Recuperado de: https://ec.europa.eu/clima/policies/

international/negotiations/paris_es#:~:text=El%20Acuerdo%20de%20Par%C3%ADs%20es,Partes%20del%20Acuerdo%20de%20Par%C3%ADs.

Vásquez, D. (2018). Apoyo militar a la defensa de la Amazonia colombiana. En L. Montero (Ed.), *Amazonia. Poder y estrategia* (pp. 21-55). Bogotá: Escuela Superior de Guerra.

Vélez, J. (9 de mayo de 2019). La estrategia de Duque contra la deforestación arranca con tres líos. *La Silla Vacía.* Recuperado de: https://lasillavacia.com/silla-sur/estrategia-duque-contra-deforestacion-arranca-tres-lios-71486.

Por un Amazonas sostenible: más democracia, menos gobernanza

Jesús María Molina Giraldo*

Introducción

Este artículo evidenciará que el Amazonas es un territorio en disputa por parte de actores con intereses, lógicas y alcances diversos que la sumergen en una problemática ambiental compleja y profunda. Pondrá de presente cómo en su convergencia dan lugar a conflictos de distinto tipo que amenazan con su destrucción. No obstante, visibilizará cómo otros actores realizan negociaciones y cooperaciones para intentar superarlos, y que llevan a pensar se trata de experiencias de gobernanza. También valorará qué tan aportantes han sido tales iniciativas para solucionar los desafíos de destrucción ambiental existentes, y tras caracterizarlas, establecerá si han logrado conseguir su protección en términos ambientales. El escrito asume como hipótesis que han tenido resultados importantes, aunque limitadas tales experiencias, y evidenciará que, si bien han resuelto temporalmente problemas en sitios o zonas específicas del territorio, no han terminado de hacerlo para el conjunto de la región. Se plantea que sucede así porque no se tienen en cuenta las condiciones contextuales e históricas restrictivas y que operan como factores estructurales.

Las reflexiones consignadas sostendrán, como aporte, que solo bajo las riendas de la democracia, las fórmulas y las propuestas de gobernanza

* Doctor en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia. Magister en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos de la Universidad Externado de Colombia. Administrador público de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) e historiador de la Universidad Nacional de Colombia. Contacto: mojesus52@yahoo.com.mx.

pueden proveer soluciones de fondo y a largo plazo. Propondrán, además, cómo únicamente mediante la construcción de un *mandato democrático por la protección del Amazonas y del planeta* es posible no tanto continuar con la tendencia a bajar las tasas de deforestación y degradación, como hasta ahora se ha hecho, sino, más bien, eliminarla de raíz. Esta cuestión es urgente y necesaria pues, como se verá en la exposición, el punto de no retorno para que se desencadene la destrucción definitiva del Amazonas como sistema ambiental está bastante próximo. Se asume que el tiempo se está agotando y ya no se puede proceder con la estrategia incremental del pasado de dar lugar a iniciativas aisladas de gobernanza.

Para desarrollar este artículo, en un primer momento, se hará una semblanza de los actores e intereses que actualmente amenazan la sostenibilidad ambiental del Amazonas, evidenciando cómo instauran una serie de conflictos que la están llevando a su destrucción. En un segundo momento, después de definir qué se entenderá por gobernanza, se realizará un inventario de experiencias que apuestan a cuidar el medio ambiente. En un tercer momento, se propone mostrar cómo existen condiciones históricas de los Estados y sociedades donde hace presencia el ecosistema amazónico, que evidencian las soluciones a contemplar y deben atender otras variables de fondo si quieren realmente resolverlas. En un cuarto momento y a manera de conclusiones, sobre la base de una serie de restricciones actualmente presentes, se muestra que el único camino para responder al desafío próximo de la destrucción ambiental del Amazonas es el desarrollo de un *mandato democrático*, en el que la gobernanza como lógica de acción colectiva quede supeditada y orientada por la democracia[1].

La selva amazónica en llamas...

En el mes de agosto de 2019, los medios de comunicación sorprendieron al mundo al presentar las llamaradas que devoraban la selva del Amazonas. En particular, daban cuenta de la extensión y magnitud de sus alcances al presentar, entre otras cosas, las tomas panorámicas de nubes de humo que cubrían las principales ciudades del Brasil (Rodríguez, 14 de agosto de 2019).

[1] Este artículo, sin dejar de lado lo acontecido en los otros países que integran la región amazónica, se centrará sobre todo en lo acontecido en la Amazonia brasileña. La razón es que esta abarca la mayor parte de ella, un 60% del total, y es la que mejor documentada se encuentra en cuanto a datos, estudios y análisis. No obstante, se considera que lo observado en Brasil muestra patrones comunes con lo acontecido en Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia, Guyana, Surinam y Venezuela, países que también comparten dicho ecosistema. En todo caso, cuando se considere necesario, se hará referencia puntual a esos países.

Lanzaban una alerta para que los Estados de la región apagaran las conflagraciones y, sobre todo, para que la comunidad internacional se pronunciara y salvara al "primer pulmón del mundo" (*La Vanguardia*, 23 de agosto de 2019). El mensaje más preocupante enviado por algunos de ellos fue que los incendios, en su mayoría, no se debían a la acción de la naturaleza por efecto de sus ciclos secos y de calor, sino a la mano del hombre (*BBC News*, 26 de agosto de 2019). Señalaban que los propietarios de la región en asocio con cuadrillas de jornaleros y colonos, en distintos sitios, prendían fuego a amplios sectores de la selva milenaria.

También los analistas sugerían que la quema de proporciones extensas del Amazonas era un movimiento planificado y organizado, el que, a su vez, tenía que ver con un cambio político en el Brasil (Treccani, 2020; Araujo, 2020). Se trataba de la llegada a la Presidencia de la República de Jair Bolsonaro en 2019, quien desde su propia campaña electoral y desde el inicio de su gobierno, venía esgrimiendo una retórica agresiva seguida de acciones institucionales orientadas a profundizar la explotación económica del Amazonas (Valente, 2020). Sus maniobras, entre otras, estaban encaminadas a frenar las acciones y las organizaciones que desde el Estado promovían la protección ambiental, al tiempo que congelar el otorgamiento de tierras a las comunidades indígenas que venían preservándola[2]. El gobierno en cuestión, además, acusó a los indígenas y ambientalistas de estar en contra los intereses nacionales y enfrentó a los gobiernos de países desarrollados que los apoyaban, señalándolos de solo querer apoderarse de sus recursos (Casado y Londoño, 29 de julio de 2019).

La destrucción ambiental del Amazonas, si bien es catapultada por móviles políticos como el encarnado por el gobierno de Bolsonaro, también está inextricablemente ligada al funcionamiento de un factor menos visibilizado por los medios de comunicación. Se trata del papel que cumple una economía de mercado transnacional donde sus centros económicos mundiales y grandes corporaciones despliegan sus negocios e inversiones en la región (Castilho, 2020). La soya, la palma de aceite, los cárnicos, hacen parte de esos productos que a gran escala son producidos y demandados por el mercado internacional (Gorenstein, 2016). Estudios realizados en el Brasil han mostrado una correlación positiva entre el aumento de sus exportaciones de bienes primarios al exterior y el aumento de la deforestación y el cambio de

[2] Tras la llegada a la jefatura del Estado de Jair Bolsonaro, los incendios de 2019 frente a 2018 tuvieron un aumento de un 83%, con 74.000 incendios. Además, pasaron de 4.000 a 7.000 las hectáreas incineradas y deforestadas *(BBC News*, 26 de agosto de 2019).

uso del suelo en el Amazonas —particularmente en el mercado de la soya— (Fearnside *et al*., 2013). Hay que señalar que Brasil es el mayor exportador de carne de res del mundo y que este renglón corresponde al 7% del PIB del país, y representa el 4,6% de sus exportaciones.

La riqueza mineral de la región también ha presionado el deterioro del Amazonas como ecosistema ambiental. En Brasil, pero también en Ecuador y Bolivia, se han instaurado grandes minas y yacimientos de hidrocarburos para extraer sus recursos (RAISG, 2015a; Méndez, 2020). La explotación de hierro, carbón y petróleo presionan su destrucción, así como también la del oro. Su afectación ambiental no solo llega hasta el ecosistema directamente vinculado a la extracción de los minerales, sino también al extenso circuito de cientos de kilómetros de vías por donde son transportados para ser exportados[3]. No solamente es la minería legal la que ha llevado a presionar el deterioro del bosque del Amazonas, sino también la ilegal (Treccani, 2020). Bajo el espejismo de la "fiebre del oro", miles de personas se han desplazado desde otros territorios del Brasil hasta la región para probar suerte. Dicha ilusión es alentada por los gobiernos como el actual, que en no pocos casos, ha autorizado acorralar y hasta violentar a los grupos indígenas o a las comunidades que se atraviesan en su camino.

La industria de la madera también aporta su cuota de destrucción del ecosistema del Amazonas y en la actualidad es el cuarto renglón de exportaciones del Brasil (Bombardi, 2016). Si bien se ha avanzado en una extracción maderera sostenible de sus bosques, también hay otra de carácter ilegal que no cesa y que viene presionando su destrucción. Al respecto, varios documentales ponen de presente cómo cuadrillas de aserradores con hombres armados enfrentan a comunidades indígenas o autoridades oficiales para hacerse a los mejores árboles[4]. También tales video-reportajes dejan en evidencia que a esos hombres los preceden grandes locaciones en medio de la selva para el acopio y procesamiento de los troncos talados, que demuestran, dado su significativo tamaño y su disposición a cielo abierto, que han operado con la complicidad de autoridades locales o nacionales. De recalcar es que, no solo es con su anuencia, sino también de algunas grandes firmas que compran sus productos y ocultan su origen. Defensores del medio ambiente muestran cómo en varios de los países del norte, donde se promocionan y se consumen

[3] Véase https://www.youtube.com/watch?v=x7mYq56sjxw.

[4] Véase https://www.dw.com/es/nuevo-r%C3%A9cord-de-deforestaci%C3%B3n-en-amazon%C3%ADa-brasile%C3%B1a-en-primer-semestre-de-2020/a-54133765.

productos madereros provenientes del Amazonas con el "sello verde" que certifica su sostenibilidad ambiental, no es claro que sea así[5].

El "pulmón del mundo", como se muestra en este breve recorrido hasta ahora trazado, está amenazado por una compleja maraña de actores interesados en explotar sus riquezas. Estos se asientan y organizan desde lo local, pasan por lo nacional y llegan a lo global mundial amenazando la existencia y pervivencia de los bosques amazónicos y de todo su ecosistema en general. Se trata de una larga cadena que se remonta desde el jornalero que incendia el bosque para ganar su subsistencia, hasta el alto político que autoriza la enajenación de sus tierras, llegando al gran empresario que compra grandes *stocks* de productos no renovables para acumular ganancias. En su conjunto, ese cuadro de agentes, intereses y acciones originan y determinan una gama amplia de conflictos ambientales en el Amazonas. Podría llegarse a una conclusión inicial: si áreas extensas de la selva son destruidas, en no pocos casos, es para disponer y habilitar tierras aptas para la cría de ganado, la siembra de cultivos agroindustriales, la explotación de recursos madereros y la extracción de minerales.

La presencia e influencia de diversos agentes, intereses y acciones, como los hasta ahora mencionados, han generado un cuadro complejo de conflictos ambientales que contribuyen a la destrucción del ecosistema amazónico. No obstante, también se trata de conflictos sociales que afectan a sus pobladores, los cuales son jalonados por la disputa en torno al control de sus recursos, los territorios en donde se encuentran y los corredores por donde se transportan. Uno de los conflictos sociales que más llama la atención es el de la confrontación sostenida por propietarios, colonos, ganaderos, mineros, políticos y hasta gobernantes con los más de 580 pueblos indígenas y con otras tantas miles de comunidades tradicionales residentes en la región[6]. En ese marco, dichas comunidades han tenido que enfrentar no solo la desvalorización y estigmatización de sus culturas, o el desconocimiento de sus derechos respecto a sus territorios, sino, incluso, soportar arremetidas violentas. Arremetidas que han llevado a que más de 400 de sus líderes hayan sido asesinados y que muchas de sus comunidades, hayan tenido que entrar en desplazamiento forzado (Coica, 2019). Estos conflictos, además, han llevado a los indígenas y a las comunidades tradicionales a organizarse y movilizarse contra las medidas que atentan contra sus derechos y territorios[7].

[5] Véase https://www.youtube.com/watch?v=6_qV9Mnz83s.

[6] Véase https://www.youtube.com/watch?v=cKtEr6wc8L4.

[7] Véase https://coica.org.ec/coiab/

El saldo de esa serie de conflictos ambientales y sociales es altamente negativo ya que evidencia que la Amazonia está siendo destruida como ecosistema que aporta servicios al cuidado del medio ambiente de la región y del planeta. El año 2019 fue el peor año en la última década en cuanto a incendios forestales, aunque datos parciales consolidados de 2020 ya prometen superarlos. En dicho año se llegaron a destruir unos 70.698 km^2 que implicaron la deforestación de más de 7 millones de hectáreas, lo cual significó un aumento del 30% respecto al año anterior (Costa, 13 de febrero de 2020)[8]. Tal destrucción se sumó a una deforestación histórica acumulada, que amenaza con llegar a un punto de no retorno en cuanto a la destrucción definitiva del ecosistema amazónico. Es así que, en los últimos 34 años (1995-2018), se ha perdido la impresionante cifra de un total de 72,4 millones de hectáreas de bosques y de cobertura vegetal, lo cual, para tener un punto de referencia, cubriría un área similar a la extensión de todo un país como Chile (GAIA, 2020).

Esta destrucción acumulada ha llevado a que a la fecha ya se haya eliminado un 17% del área selvática del Amazonas. Cantidad y porcentaje sobre el cual los expertos advierten que de alcanzar un 3% más, es decir un 20% de la selva del Amazonas, se estaría ante la posibilidad real que, en adelante, toda ella se convierta en una extensa sabana. Se calcula como dos décadas el tiempo máximo para llegar a dicho porcentaje de continuar con las tasas de deforestación y degradación actuales. Deforestación y degradación que si no se detienen definitivamente, se calcula, para 2050, ya habrá destruido el 50% un ecosistema que tomó miles de años en formarse (Nobre, 2014).

Con la destrucción del Amazonas se perderían importantes servicios ambientales que presta su ecosistema natural a América del Sur y al planeta. Con la aniquilación de sus bosques dejaría de llevarse a cabo el papel de crear una atmósfera húmeda y de lluvias favorable para el desarrollo de la agricultura, no solo en sus alrededores, sino en toda la zona ecuatorial del continente. Con la pérdida total de su ecosistema, se eliminaría el mecanismo natural mediante el cual, día a día, se transporta y eleva desde la tierra hasta el cielo toneladas de agua que luego son devueltas bajo la forma de lluvias. Se anularía el perfecto mecanismo de “bomba energética” natural que hace posible a los árboles succionar agua desde el suelo y llevarla a la atmosfera (Nobre, 2014). Con su muerte ambiental dejarían de existir miles de árboles, los cuales, a través de sus raíces, troncos y hojas, succionan, elevan y transforman

[8] No fue Brasil el único país donde aconteció lo precedente. En Bolivia, el fuego desatado llegó a destruir más de dos millones de hectáreas de su área amazónica (Costa, 13 de febrero de 2020).

en gotas de vapor millones de metros cúbicos de agua tomada de ríos y corrientes subterráneas. Elementos que, al condensarse bajo la forma de nubes y lluvias, terminan por irradiarse en la atmosfera de la región para contribuir a hacer productivos sus suelos cultivados. Esto lleva a plantear un escenario preocupante para Suramérica.

Sin los bosques de la selva del Amazonas se vería afectada la agricultura y la seguridad alimentaria de los países que la integran. No solo el destino de la región sino de la totalidad del planeta está inexorablemente unido al del ecosistema en cuestión. Con la destrucción de los bosques de la selva se dejaría de succionar del ambiente miles de toneladas de dióxido de carbono, que, hoy por hoy, calientan cada vez más la atmósfera terrestre. Incluso se revertiría su función de absorción de gases contaminantes para transformarse en una de producción de dichos gases. Con su pérdida por efecto de incendios o talas se emitirían otros tantos miles de toneladas dióxido de carbono que intensificarían aún más el calentamiento global y el cambio climático. Sin la existencia del ecosistema amazónico, el globo entero se vería más expuesto a las negativas y destructivas consecuencias de los dos fenómenos nombrados. De acuerdo con el Panel Intergubernamental para el Cambio Climático, entre sus efectos ya se cuentan la generación de incendios intensos, las sequías prolongadas y las oleadas de calor. Todas ellas traen consigo daños colaterales tales como dejar sin agua a poblaciones, tornar improductivos sus suelos y afectar letalmente a los humanos (IPCC, 2020).

Se suman a sus consecuencias negativas la producción de lluvias torrenciales que, en cuestión de días o incluso de horas, inundan y destruyen poblaciones y arruinan cultivos de alimentos. Igualmente, como efecto no deseado derivado se cuenta la elevación de los niveles del mar que amenazan inundar a ciudades y aldeas costeras. A todo lo anterior se suman como efectos colaterales negativos huracanes, tormentas y ciclones con mayor poder de destrucción. Si no se detienen el calentamiento global y el cambio climático, la humanidad está *ad portas* de una verdadera crisis civilizatoria del planeta. Una medida para avanzar en dicha dirección, sin duda, es mantener con vida el Amazonas como “pulmón del mundo”.

Estrategias y experiencias de gobernanza en la defensa ambiental del Amazonas

¿Qué se puede hacer para contrarrestar la destrucción ambiental del Amazonas? Una posible respuesta a esta pregunta es que esto se puede lograr mediante el desarrollo de iniciativas de gobernanza. Pero, ¿a qué hace

referencia dicha noción o concepto? ¿Cómo puede ayudar su aplicación? Veamos. La gobernanza es una noción o concepto, en principio, con el cual se pretende buscar perspectivas para resolver problemas complejos de gobierno (Peters y Pierre, 2006). Bajo este se asume que la conducción y dirección de las sociedades no depende o se limita a lo realizado por el Estado sino más bien a lo logrado por efecto de su relación colaborativa con otros actores o sectores (Aguilar, 2010). Bajo dicha noción o concepto, gobernar no es asumido como algo que desarrolla en exclusiva la institucionalidad gubernativa del Estado, o que se pueda alcanzar por sí solo, sino como una relación interactiva propiciada por diferentes actores que en cooperación, acuerdo y consenso mutuo resuelven problemas o logran desafíos conjuntos.

Bajo la noción o concepto de gobernanza se concibe que cada actor, por separado, no cuenta con los recursos, las capacidades, el conocimiento o la información requeridos para lograr sus propósitos. De allí que, al asumir sus interdependencias mutuas, acudan a su colaboración, ayuda y confianza recíproca para lograr derroteros que les permitan llegar a conseguir propósitos compartidos. Se trata, en este marco, de un proceso complejo de toma de decisiones con el propósito de conseguir objetivos comunes y apalancar medios que los hagan posibles, con pluralidad de actores que intercambian recursos, conocimientos, ideas y valores (Zurbriggen, 2011). La gobernanza evoca la manera cómo agentes del Estado, de la sociedad civil y del sector privado desarrollan acuerdos voluntarios y de mutua confianza para alcanzar intenciones o intereses afines, en una interfaz de interacciones entre los ámbitos de lo público y lo privado. Se asume, entonces, como una estrategia de colaboración, consenso y participación donde se propician procesos colaborativos y de coordinación entre organizaciones de naturaleza distinta.

Con la noción o el concepto de gobernanza se propone también reconocer una difusión o dispersión de la autoridad hasta entonces concentrada en el Estado o en ciertos niveles o sectores del mismo. Se le asocia no solo con el reconocimiento de la existencia de múltiples actores que actúan colaborativamente, sino también con el de diversos centros y niveles de poder del Estado que, en concurrencia, definen la toma de decisiones, las políticas públicas y las reglas colectivas. Se le denomina *gobernanza multinivel* para subrayar los múltiples escenarios estatales donde se comparte y acuerda el poder entre distintos niveles de gobierno. Así, en su marco, se habla de la búsqueda de colaboración entre los niveles central, intermedio y subnacional (Benz y Papadapolus, 2006). Diferentes diseños se postulan para lograrlo.

Entre ellos está el que frente a la autoridad gubernamental dispersa entre múltiples jurisdicciones debe concitarse a los diferentes niveles a negociar o cooperar para definir un asunto común.

Con las coordenadas conceptuales trazadas acerca de la noción o el concepto de gobernanza se pasará a lo hallado respecto de ella en el Amazonas. Se desea revisar qué iniciativas y soluciones se han generado e implementado para producir avances para frenar su deterioro ambiental. Se resalta que las investigaciones adelantadas ponen de presente la existencia una diversidad de experiencias realizadas**,** importantes de visibilizar, porque proveen salidas para enfrentar el daño ambiental. Las más antiguas y significativas experiencias en clave de gobernanza son aquellas que vienen desde la década de los setenta relacionadas con medidas legales tomadas por los distintos gobiernos de la región para conservar extensiones considerables de selva boscosa. Bajo las figuras de áreas de protección nacional (APN) y territorios indígenas (TI) buscaron conseguirlo (RAISG, 2015a).

Tales zonas fueron el resultado de procesos de presión y negociación con la comunidad internacional, la cual, tras divisar en las décadas de los ochenta y noventa altas tasas de deforestación, exigió a los países donde hace presencia el Amazonas tomar medidas tendientes a su conservación a cambio del flujo de préstamos e inversión. Las iniciativas legales en cuestión también fueron producto de reclamo de derechos y negociaciones por parte de pueblos indígenas, quienes se organizaron y movilizaron (RAISG, 2015a). Dichas áreas expresaron un gran compromiso de los países de la región con su preservación, ya que, sumadas entre sí, llegaron a abarcar un 40% del área total de selva existente al salvaguardar más de 3.890.000 hectáreas (RAISG, 2015b). Las dos figuras de protección han sido de gran beneficio para el cuidado ambiental ya que en estos lugares las tasas de deforestación y destrucción del bosque son bajas en comparación con otras áreas selváticas no legalmente protegidas. Mientras en estas últimas se concentró el 91,8% del total de deforestación, en los mencionados territorios indígenas y áreas de protección nacional solo aconteció un 8,2% de la pérdida de bosques (RAISG, 2015a y 2015b). No obstante, no hay que caer en interpretaciones equivocadas que infieran, por lo tanto, que en su interior está completamente protegido el bosque. Hasta el momento, desde su creación, se han perdido por deforestación más de 30.000 km^2 (RAISG, 2015a)[9].

[9] Llama la atención que, aunque dichas estrategias de protección legal fueron tomadas en distintos momentos por parte de los países, tras su auge en la década de los ochenta, noventa, e incluso la primera década del siglo XXI, se comenzaron a estancar en la última década.

Instaurar zonas legalmente protegidas como las ya señaladas no es suficiente para evitar la destrucción del Amazonas. Se requieren, además, acciones efectivas desplegadas en el territorio, para lo cual, un insumo indispensable en su realización son los recursos de financiación que las apalanquen. Es aquí donde cobra gran valor las lógicas de gobernanza de cooperación internacional Norte-Sur que apuntan a financiar y cofinanciar iniciativas medioambientales. Una de las más importantes es el programa de Áreas Protegidas de la Región Amazónica (ARPA). Las entidades que participaron para darle vida a esta iniciativa fueron el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) de Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Banco Alemán de Desarrollo y el Ministerio del Medio Ambiente de Brasil. En sus dos etapas, pudo llegar a proteger unos 70 millones de hectáreas en el Brasil (PNUD, 2016). En su primera fase se invirtieron 56,5 millones de dólares, mientras en la segunda, 85,8 millones. Para 2006, gracias a su patrocinio, se habían llegado a proteger 21.000 hectáreas; diez años después, había alcanzado la suma acumulada de 70 millones de hectáreas. Un factor clave en su éxito fue la articulación que tuvo con las comunidades locales (PNUD, 2016).

Otras iniciativas de financiación se erigieron en similar sentido que el ARPA, no obstante, no se detallan por efecto del espacio disponible para desarrollar este artículo. Entre ellas están el Fondo Amazonia, alimentado de recursos provenientes del gobierno noruego, del Banco Alemán de Desarrollo y de Petrobras (PNUD, 2016); el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, encaminado a proteger áreas pertenecientes y limítrofes de Brasil, Perú y Colombia; y, así mismo, el Fondo Colombia y la Visión Amazonia, al que, en el año 2019, se le asignaron 17 millones de dólares para apoyar y educar comunidades étnicas que contribuyeran a reducir la deforestación y a mejorar la conservación de los bosques (*Semana*, 29 de mayo de 2019)[10].

Los acuerdos de gobernanza se desarrollan no solo entre países del norte y del sur, sino también en la concurrencia y cooperación entre distintos niveles de gobierno de los Estados con jurisdicción sobre el Amazonas. Uno de los casos más paradigmáticos es el programa de Municipios Verdes en el Brasil (PNUD, 2016). Este nació como iniciativa del Estado Federal de Pará

[10] Hay que señalar que esos millones de dólares aportados por dichos fondos pueden esfumarse con ocasión del incremento de los incendios forestales de los últimos años, del no cese de la deforestación en la región y de las declaraciones de Bolsonaro relacionadas con permitir la profundización de la explotación económica del Amazonas. Los países han amenazado con congelar y retirar su apoyo financiero (*DW*, 16 de agosto de 2019). En su postura han sido acompañados por inversores que amenazaron con retirar sus activos de dicho país –valorados en unos 3,7 billones de dólares– si no se detiene la deforestación. Véase *El Ágora* (24 de junio de 2020).

para frenar la deforestación de sus municipios, los cuales tenían los índices más elevados del país. La buena acogida del programa entre la población se reveló en el hecho que en 2016 llegó a ser implementado en 107 municipios. Su logro más evidente, fue el de reducir en una década, entre los años 2006 y 2016, la tasa de deforestación de 8.000 km^2 a unos 2.000 km^2. Su apuesta residió en lograr que los agentes sociales comprometidos con dejar de deforestar a su interior tuvieran acceso a créditos y a mercados para comercializar sus productos de carne y soya. Con una inversión que llegó en el año 2015 a 18 millones de dólares, posibilitó que los entes municipales comprometidos con el programa pudieran cumplir con lo exigido en el código forestal y mantener el 80% de sus áreas de selva sin intervenir. Igualmente, permitió a muchos propietarios sanar los títulos de sus tierras.

Es llamativo que a lograr los objetivos de los Municipios Verdes no solo contribuyó el gobierno estatal de Pará sino también el Fondo Amazonas, el cual es financiado con ayudas de países extranjeros. A la efectividad del programa también contribuyó el apoyo de una serie de grandes empresas comercializadoras y distribuidoras de productos de la región (PNUD, 2016). Carrefour, Walmart y Pao-de-Azúcar, al igual que Unilever y Marc y Spencer, aportaron a lograr sus propósitos. Tales firmas se comprometieron a no comprar productos vinculado a con la deforestación ilegal y, así mismo, como contracara, a negociar solo con aquellos proveedores que siguieran programas climáticos integrales. No obstante, otros estudios han mostrado que varias de estas empresas también se han visto inmersas en irregularidades medioambientales al comprarles a productores de zonas con problemas de deforestación o por apropiar tierras no legales (Castilho, 2020).

Otro campo de iniciativas de gobernanza fue el sostenido entre los gobiernos y las comunidades indígenas a través de la Organización para el Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA)[11]. Esta organización, que agrupa recursos e intenciones de los gobiernos de los ocho países por donde el Amazonas se abre cauce, ha generado una serie de proyectos que buscan la protección y sostenibilidad ambiental de áreas aledañas. Esto lo hace mediante el apoyo de iniciativas de cuidado de los bosques por parte de las poblaciones indígenas o, así mismo, mediante la entrega de áreas para que sean gestionadas económicamente por ellos. En este último caso, las

[11] El tratado del cual se ocupa esta organización está en crisis por no haber llegado en sus más de cuatro décadas de existencia a ninguna estrategia de alto impacto para preservar o desarrollar sosteniblemente el Amazonas. Así lo confirmó el presidente del Ecuador Lenin Moreno, en las declaraciones de la última cumbre de presidentes realizada en el año 2019 en Leticia, Colombia.

comunidades realizan una explotación renovable de recursos naturales, bien sea a través de cuotas máximas de caza –como en lo referido a la caza de caimanes, con cupos máximos por temporada e integrantes– o con programas que promueven el cultivo de especies de animales nativos cuidados por ellas para posteriormente ser explotados de manera sostenible –como en el caso de tortugas–. Igualmente, a través del cultivo de frutas nativas comercializables.

Se encuentra también las experiencias de organización de diversos pueblos indígenas, quienes se asocian para defender sus territorios, culturas y derechos. Es el caso de la Coordinación de la Organización de Pueblos Indígenas de la Cuenca del Amazonas (Coica), que agrupa 505 organizaciones de 66 pueblos indígenas. En su página web se puede leer que está orientada a la protección de su cultura, sus derechos y sus territorios; no obstante, también, a preservar la Amazonia para mantener "un planeta vivo que asegure la continuidad de nuestras presentes y futuras generaciones"[12]. En sus manifiestos y comunicados, se señala que optaron por agruparse al ver a sus pueblos amenazados y siendo objeto de violencia, criminalización y persecución. Entre otras cosas, son objeto de esos factores negativos por efecto de ideologías extremas y de políticas extractivas que solo ven en el Amazonas una fuente inagotable de recursos y en las cuales se desprecia la importancia de la conservación de la naturaleza y su riqueza cultural (Coica, 2019).

Ha llegado a tal extremo su amenaza, que en 2017 se habían asesinado a 400 líderes indígenas. Aproximándose a los gobiernos de la región y del Caribe, las comunidades indígenas participaron en la suscripción del Acuerdo de Escazú. Este fue adoptado en 2018 con los gobiernos de la región para la defensa de los derechos humanos en materia del medio ambiente. Su objetivo era que los Estados garantizaran los derechos a quienes defendían el medioambiente para que pudieran actuar sin amenazas, restricciones o inseguridad. Dicho acuerdo contemplaba, además, la adopción de mecanismos respecto al acceso a la información, la participación pública y la justicia en materias ambientales.

Desde el mundo del conocimiento y la ciencia también se presentaron iniciativas afines con la gobernanza. Entre ellas se cuenta la Red Amazónica Socioambiental Georreferenciada (RAISG). A su formación convergen ocho organizaciones de la sociedad civil provenientes de seis

[12] Véase Coica (2020).

países amazónicos: Brasil, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela y Bolivia. Según se informa en su página web, es una red cuyo origen se encuentra en personas de buena voluntad que se asocian para evitar el daño del bosque, de la vida y de las especies, y así mismo, dar lugar a una alianza para ayudar a frenar tanto desequilibrio y abandono de la selva amazónica. Su propósito es generar y difundir conocimientos, informaciones y datos socioambientales para que ella sea mejor conocida, apreciada y cuidada.

Como principales resultados de la RAISG se enarbola la generación de informes periódicos sobre el estado de la deforestación en cada uno de los países que la integran. Su más reciente y ambicioso proyecto es el "Mapeo anual de cobertura y uso del suelo de la Panamazonia", el cual busca generar datos procesados y automatizados en relación con las coberturas y los usos del suelo en ella. Otras iniciativas académicas similares a la RIAGS es la red Articulación Regional Amazónicas (ARA) o el programa Large Scale Biosphere-Atmosphere (LBA) del Instituto de Investigación de Brasil, el cual, a su vez, incluyó 217 subproyectos de investigación.

Con estas redes de cooperación en torno al conocimiento del Amazonas se culmina un breve inventario de iniciativas que evidencian lógicas de cooperación, acuerdo y consenso para su protección. Todas ellas ponen de presente lógicas de gobernanza que para hacerse posible evidenciaron relacionamiento voluntario y horizontal entre actores. Revelan concurrencia entre Estados de diferentes naciones, confluencia entre diversos niveles de gobierno, convergencia entre el sector público y privado, acuerdos entre autoridades y comunidades indígenas, y así mismo, asocio entre las ONG interesadas en su conservación. En su conjunto, todas esas experiencias muestran que, si bien es cierto que el ecosistema del Amazonas está siendo destruido por diversas lógicas y prácticas, también, en paralelo, cuenta con iniciativas creadas para su protección. A pesar de sus aportes, surge una pregunta que interpela dichas experiencias: por qué no han logrado poner punto final a la destrucción del Amazonas. La hipótesis primera, es que puede deberse a la no existencia de un número suficiente de ellas, o no han sido profundizadas como para cubrir la totalidad de área comprendida por la selva. No obstante, aquí se asume una segunda conjetura, a saber, la existencia de condiciones o factores estructurales que limitan sus alcances e impiden conseguir mejores resultados.

Factores y lógicas estructurales que limitan y llevan a repensar la gobernanza

Para revisar y superar las posibles limitaciones padecidas por esas iniciativas en clave de gobernanza, orientadas a frenar la destrucción ambiental del Amazonas, es conveniente traer a colación una de las conclusiones a las que llega Cristina Zurbriggen (2011) respecto a la forma en como fue adoptada la noción o concepto de gobernanza en América Latina. Señala que la transferencia de sus fórmulas al continente no tuvo los resultados esperados por los organismos internacionales que la recomendaron. Sugiere así que las recetas de cooperación, negociación y participación del sector privado y de la sociedad civil en la prestación de servicios públicos, y en otros campos más recomendados, no fueron las más convenientes. La analista en cuestión apunta a que trasladar la fórmula de la gobernanza, sin atender a los procesos históricos y las relaciones de poder de América Latina, es quizá una de las mayores debilidades que puede asumirse a la hora de pensarla y proyectarla para nuestro contexto. Así, sugiere que, para su potencial éxito, es importante entender los tipos de Estado que históricamente se consolidaron en la zona, como también las formas políticas instauradas para satisfacer los intereses particulares de grupos e individuos.

Esta reflexión, al buscar no caer en dicho error, se propone evidenciar esas particulares condiciones contextuales que tienen las sociedades y Estados donde hace presencia el Amazonas. Condiciones que, sin duda, repercuten en las fórmulas de solución que buscan subsanar su deterioro y operan como factores estructurales limitantes de sus posibilidades de cuidado y recuperación. Como se mostrará una vez se las caracterice, todas ellas profundizan y prolongan los conflictos socioambientales, y si no se resuelven, difícilmente podrá pararse y reversarse la destrucción de la cuenca amazónica. Estas condiciones precisan salidas que trasciendan las soluciones inspiradas en la cooperación, negociación y confianza mutua evidenciada en las experiencias ya revisadas en clave de gobernanza. Exigen para su solución, si se quiere, de decisiones vinculantes derivadas de procesos democráticos que obliguen a los Estados a hacer frente a dichas condiciones de manera urgente y radical.

Una primera condición contextual encontrada para los países que integran la región amazónica fue la de las debilidades institucionales con que cuentan sus Estados para enfrentar las múltiples amenazas realizadas al medio ambiente (RAISG, 2015b). Comunidades indígenas y tradicionales,

al igual que analistas y ambientalistas que buscan proteger los bosques amazónicos, frecuentemente se quejan de la ausencia de acciones e instituciones eficaces que impidan que actores legales e ilegales se apropien y destruyan su ecosistema[13]. Debilidad institucional agravada por los miles de kilómetros cuadrados que integran el Amazonas –que pueden llegar a alcanzar una tercera parte del territorio que conforma el continente suramericano–, los cuales, para ser cubiertos, implican un inmenso despliegue esfuerzos humanos y económicos. Desafío aún más complejo cuando se trata de controlar áreas donde hacen presencia grupos armados ilegales que atacan, violentan y hasta eliminan a autoridades y líderes indígenas comprometidos con su protección (Araujo, 2020). Reto más grave aún, si se atiende al hecho que el narcotráfico viene instalándose y avanzando en la región, ya no solo en Colombia y Perú, como de tiempo atrás era conocido, sino también en Brasil.

La debilidad del Estado también se revela en otros indicadores. Investigaciones oficiales señalan la existencia en el Brasil de cerca de 100 millones de hectáreas de tierras ocupadas ilegalmente (Treccani, 2020). Tierras que obedecen en el mayor número de casos a terrenos selváticos deforestados y que pasaron a manos privadas por efecto de apropiaciones irregulares. No obstante, lo que revela esa gran cantidad de tierras es, por una parte, la debilidad mostrada para impedir que fueran ocupadas, y por otra, lo poco que se ha hecho para asignar en adelante sus títulos. Un indicador más por donde se revela la debilidad del Estado está dado por la dificultad que tienen sus aparatos administrativos de hacer cumplir las sanciones y hacer pagar las multas impuestas a agentes que atentan contra su medio ambiente. De 280.000 multas establecidas por el Instituto Brasileño del Medio Ambiente, a la fecha, el 99% no han sido canceladas (Castilho, 2020). Finalmente, aunque ha habido avances significativos en los últimos años, faltan sistemas de información compartidos entre países, con criterios comunes, que permitan identificar y localizar en tiempo real las amenazas y transgresiones ambientales del ecosistema.

La debilidad institucional de los Estados de la región no es la única condición contextual que viene afectando de manera estructural la protección del Amazonas. Debe sumarse a ello la captura del Estado de la cual se ha hecho objeto su institucionalidad. Esto se revela en cómo se apropia lo público para apalancar intereses privados. Un número extenso de políticos con

[13] Véase https://www.youtube.com/watch?v=cKtEr6wc8L4.

asiento en las alcaldías municipales, los estados federados, el Congreso y el gobierno nacional del Brasil figura entre los principales propietarios de tierras del Amazonas (Castilho, 2020). Valiéndose de su investidura y del control de instituciones del Estado, desplegaron acciones para obtener su legalización, ampliar los plazos de su titulación, profundizar su aprovechamiento económico y autorizar su explotación minera (Treccani, 2020). También han apalancado proyectos en el Congreso encaminados a congelar la titulación de territorios a comunidades indígenas o, así mismo, han tomado decisiones encaminadas a debilitar los presupuestos y las capacidades de las instituciones de protección ambiental (Valente, 2020).

Otras condiciones contextuales a las ya mencionadas contribuyen de manera estructural a destrucción ambiental del Amazonas. Se refieren a los tipos de sociedades, economías y Estados donde se encuentra incrustado su ecosistema. Son países con profundos déficits sociales que empujan a convertir a la selva en una válvula de escape donde gobiernos y sectores de la población encuentran una salida relativamente fácil a múltiples demandas por tierras y oportunidades económicas (RAISG, 2015b). Se constituye así en lugar de recepción de flujos migratorios provenientes de los sectores menos aventajados de sus respectivas sociedades nacionales. Estas, sumadas a las condiciones adversas allí encontradas y al abandono estatal predominante, alimentan las cifras altas de personas en condiciones de pobreza que allí habitan. Las cifras acuñadas señalan que el número de personas en condiciones de pobreza varía entre el 45% en la Amazonia brasileña, hasta llegar al 80% en algunas zonas de Guyana (PNUD, 2016). Las condiciones sociales adversas, unidas a un oportunismo afincado en la extracción y el agotamiento de riquezas naturales, han contribuido al deterioro ambiental del "pulmón del mundo".

Los modelos de desarrollo que han adoptado los países donde hace presencia el Amazonas también han contribuido a su deterioro ambiental. En el marco de un mercado mundial, sus economías se especializaron en la extracción, producción y exportación de materias primas y bienes primarios que a bajos precios terminan por realizarse en otras latitudes del mundo (Bombardi, 2016). Podría pensarse que la región amazónica solo ha continuado dicho patrón de desarrollo dependiente con productos como los ya mencionados de hierro, oro, petróleo, madera, soya, carne y palma de aceite. Los bajos precios asignados a tales productos fomentaron una demanda mundial creciente y a gran escala, que, para ser respondida, exigió cada vez más sustraerle nuevos terrenos y recursos a la selva. Contaban con la ventaja que varios

de ellos podían adquirirse a valores inferiores a lo tasado en otros lugares del mundo gracias a un excedente que no debían pagar ni les era cobrado a los agentes del mercado. Se trataba de un plus de valor derivado de no tener que sumar a los costos de producción el valor real de diversos factores productivos: la tierra, el agua o el clima, e incluso, la topografía favorable involucrada en su producción. Todos ellos eran proveídos por una selva virgen, por la cual poco o nada se tenía que pagar por su explotación.

La globalización de la economía también favoreció y presionó aún más esa demanda y oferta de productos de la región, lo que presionó aún más el deterioro ambiental del Amazonas. Su dinamismo los incorporó a un mercado mundial de *commodities* transados y tasados en sus precios y cantidades bajo lógicas especulativas. Así, según movimientos estratégicos acontecidos en las distintas bolsas de valores del mundo, se presionó en momentos para que hubiera tanta producción de ellos como fuera posible.

La globalización también incrementó la inversión extranjera que llegó a la región. Ante ciclos económicos de caída de tasas de ganancia en otras zonas del globo terrestre, inversionistas del mundo trasladaron partes de sus capitales al Amazonas. Es el caso de China, país que avanzó en comprar materias primas, bienes primarios y tierras. Y no solamente eso, también invirtió en grandes obras de infraestructura expresadas en hidroeléctricas, carreteras y ferrocarriles (Fearnside *et al.*, 2013).

Otras condiciones contextuales que han afectado estructuralmente la defensa ambiental son las visiones y acciones desarrollistas de las élites que históricamente han dirigido y controlado los respectivos países donde se inserta el ecosistema amazónico. Entre ellas primó una comprensión de divisarla como zona despoblada y llena de riquezas a extraer, para lo cual, desde el Estado, apostaron a crear y desplegar planes de integración y explotación económica (Meirelles, 2020; RAISG, 2015b). Con más o menos variaciones entre países, bajo dichas mentalidades, apostaron a construir extensas carreteras que conectaron la selva virgen con ciudades importantes del país[14]. A esto sumaron la realización de ambiciosos proyectos de infraestructura como hidroeléctricas, minas e hidrocarburos. A la par, dichas élites crearon poblados y ciudades donde convocaron a migrar a habitantes de otras zonas del país, y

[14] Aunque tales proyectos ambiciosos se iniciaron en los años sesenta y setenta del siglo pasado, aún siguen activos. En 2020 se planeó realizar 75 proyectos viales en las regiones amazónicas de Brasil, Perú, Ecuador, Colombia y Bolivia, que si se suman entre sí alcanzan unos 12.000 km. Debe recordarse que las carreteras son las puntas de lanza desde las cuales históricamente se ha dado el corrimiento de la frontera agrícola que viene ganando terreno a la selva. Al respecto, véase https://www.scidev.net/america-latina/medio-ambiente/noticias/alertan-impacto-de-carreteras-proyectadas-en-amazonia.html.

desplegaron, incluso, créditos y subsidios a empresas que allí incursionaban. Ese movimiento de integración también lo fundamentaron y justificaron en un asunto de seguridad nacional, al ser el Amazonas territorio compartido con otros países y, por tanto, fronterizo (Meirelles, 2020).

Al enfoque desarrollista y de seguridad se sumó una cultura colonial heredada desde el siglo XVI cuando a sangre y fuego se llevó a cabo la conquista del territorio amerindio por parte de los imperios español y portugués (Meirelles, 2020; Treccani, 2020). Bajo ese marco valorativo y cognitivo, élites y poblaciones blancas y mestizas recibieron el legado de una visión que los llevó a considerar el territorio selvático un espacio vacío susceptible de ser despojado en sus tesoros y recursos. A quienes llegaban a dicha región en calidad de europeos o de blancos criollos, y más tarde de colonizadores, esa visión presuntamente los autorizaba y legitimaba a saquear sus recursos, al tiempo que a supeditar a sus habitantes aborígenes. Tal cultura, a su vez, les sumergió en un racismo estructural que les hacía suponer una pretendida superioridad racial sobre los pueblos indígenas que los llevó a subordinarlos y hasta despreciarlos. En ese marco, les resultaba difícil reconocer que el Amazonas era un espacio poblado por grupos humanos indígenas que desde tiempos ancestrales habitaban sus territorios y tenían derechos sobre ellos. Entre los conquistadores de hace siglos y los colonos, mineros, aserradores y propietarios actuales, subyace y se prolonga una mentalidad que incita a ver con buenos ojos arrasar la selva y pasar por encima de quienes con sus culturas milenarias habitan y protegen sus territorios.

Con la identificación de la cultura colonial como otro factor estructural se cierra esta caracterización de las condiciones que impiden que las fórmulas para proteger el Amazonas logren objetivos más amplios. Para terminar este apartado, vale la pena hacer un rápido recuento sintético de dichas condiciones para divisarlas en un cuadro conjunto, que permita visualizar el enorme desafío que enfrenta evitar su destrucción definitiva. Veamos. La debilidad institucional del Estado en la región, sumada a sus procesos extendidos de captura, sin duda, hacen bastante difícil e improbable que pueda protegerse debidamente de quienes entran a destruirla para apropiarse de sus suelos y recursos. Así mismo, difícil será impedir su transformación agrícola o minera, mientras sea la válvula social de escape donde grupos poblaciones buscan ingresos y oportunidades. Igualmente, resulta todo un reto protegerla mientras se constituya en un proveedor de productos baratos del mercado mundial; más aún, cuando sus recursos naturales se convierten en *commodities* tasables y rentables en bolsas de valores. Y más difícil protegerla, cuando

sus élites la han divisado como zona de integración nacional económica y de seguridad, y así mismo, cuando la visualizan bajo el marco de una cultura colonial que autoriza y ve con buenos ojos saquear y destruir la selva amazónica, al turno qué desconocer los derechos y territorios de los pueblos indígenas.

De la gobernanza a la democracia: a manera de conclusiones

¿Qué hacer? ¿Son superables dichas condiciones contextuales que al operar como factores estructurales hacen poco probable lograr frenar la destrucción del ecosistema natural del Amazonas? Es más, ¿deben superarse? ¿Por qué hacerlo? La respuesta a esta última pregunta es la primera que debe responderse, ya que de ella depende si se contestan o no las demás. Para ello, debe tenerse en cuenta cuatro supuestos enunciados a continuación.

1) Sin el Amazonas como uno de los principales proveedores de servicios ambientales para la región y el planeta, se vuelve a mediano y largo plazo difícil, sino insostenible, la vida humana tanto para quienes habitan en el sur como en el norte del globo terrestre.
2) A pesar de existir una serie diversas experiencias en clave de gobernanza para evitar su destrucción, continúa su deterioro ambiental.
3) El punto de no retorno para que se desencadene la destrucción del Amazonas está bastante próximo: puede acontecer en las próximas dos o tres décadas si se mantiene la tasa anual promedio actual de desforestación, calculada en 1,5 millones de hectáreas[15].
4) El tiempo se agotó para seguir avanzando en salidas parciales y fragmentadas, que, si bien han sido significativas para reducir su acelerada destrucción, resultan del todo insuficientes para frenarla definitivamente o a un nivel mínimo.

El corolario final de los supuestos enunciados, si se aceptan, es que debe actuarse pronto y con contundencia si se quiere evitar la destrucción del ecosistema amazónico. Bajo esta potencial conclusión, la meta a lograr no es seguir en la lógica de bajar o mantener controladas las tasas de deforestación, como hasta ahora se ha hecho, sino eliminarla del todo, incluso, reversarla mediante procesos de reforestación y reconstrucción del bioma. Si se atiende

[15] Como se anotó en otro apartado, especialistas señalan que con un 3% más de destrucción de su bioma, hasta llegar a acumular un 20%, sumada a los efectos del cambio climático planetario, generaría una reacción en cadena que a largo plazo llevaría finalmente a su destrucción.

a lo dicho por especialistas, queda a lo sumo dos décadas para lograrlo, que, a nuestro parecer, es un tiempo demasiado corto para enfrentar un desafío tan grande como el hasta ahora caracterizado ¿Cómo hacerlo? La respuesta propuesta para alcanzarlo, desde este análisis, es la construcción de un *mandato democrático por la protección del Amazonas y del planeta*. Para ello, se debe cimentar en cada uno de los Estados y sociedades de la región donde tiene presencia el Amazonas, un debate y una consulta ciudadana de carácter vinculante acerca de su necesaria protección y salvación. Además de posicionar su protección como la salvaguarda de uno de los "pulmones del mundo" y como de aquel ecosistema prestador de servicios ambientales necesarios para la sostenibilidad de la agricultura de buena parte de los países de Suramérica, y con ello, de la seguridad alimentaria de sus respectivas naciones.

Este mandato ha de ser propiciado por las fuerzas sociales y políticas ciudadanas de dichos países, incluso, de gobernantes a fines con la causa ambiental. Para lograrlo, pueden hacer uso de los mecanismos formales de la democracia participativa que posibiliten que sus ciudadanos se pronuncien sobre su acuerdo o no con la protección legal del Amazonas. A través de mecanismos como el referéndum, el plebiscito o la consulta popular, instaurados hace pocas décadas en América Latina (Massal, 2012), se deberá propiciar una consulta a los ciudadanos respecto a si están de acuerdo con el hecho de obligar a sus Estados a que protejan legalmente la totalidad de las zonas selváticas que conforman el Amazonas en cada país[16]. No obstante, ese mandato incluiría otros puntos vitales: se les pediría a los ciudadanos consultados, así mismo, que se pronuncien sobre si están de acuerdo con el hecho que en esas zonas protegidas se prohíba cualquier tipo de actividad de explotación económica que ponga en riesgo su sostenibilidad ambiental; si están de acuerdo con que se impidan o limiten los flujos migratorios a la región de personas provenientes de otras partes del país para no presionar su ecosistema natural; si están de acuerdo con que se incrementen las multas y penas a civiles y empresarios que deforesten o degraden el bioma amazónico; y, finalmente, se les consultaría si están de acuerdo con la instauración de un impuesto ambiental diferencial según ingresos y responsabilidades contaminantes para que los recursos obtenidos se reinviertan en la recuperación del Amazonas.

Pero el solo *mandato democrático por la protección del Amazonas y del planeta* en los países que tienen jurisdicción sobre ella no es suficiente. De no ser

[16] Como se vio en la exposición, la estrategia de protección legal es la que ha mostrado los mejores resultados para su protección, al evidenciar que es en ellas donde menos se llevan a cabo procesos de deforestación. La consulta apostaría a pasar del actual 40% de área protegida legalmente al otro 40% restante no cubierto, volviendo sus territorios áreas protegidas nacionales (APN) y territorios indígenas (TI).

acompañado por una medida adicional, a enunciar más adelante, sus iniciativas terminarían siendo, incluso, económica y socialmente contraproducentes para el grueso de quienes habitan el Amazonas. Pueden ser interpretadas como que solo están dirigidas a conseguir el loable propósito de la sostenibilidad ambiental, al costo de impedir las de tipo social y económico que aportan a resolver sus necesidades vitales. Debe recordarse, se estima que habitan unos 34 millones de personas en la Amazonia, y que casi más de la mitad están en condiciones de pobreza. Esos ciudadanos, de distintos países, fácilmente pueden esgrimir que mientras se salva el medio ambiente del planeta y la sostenibilidad agraria del continente, a ellos se les condena a la marginalidad y a la falta de oportunidades. Cabe concluir que si ha de haber una solución ambiental para el ecosistema del Amazonas, ella debe contemplar también el ser una salida social y económicamente sostenible para sus habitantes ¿Qué hacer para lograrlo? La respuesta es la trasferencia de manera prolongada de recursos a su región, lo que permitiría sustituir los que obtenían mediante la explotación de la selva.

¿De dónde sacarlos? Siendo consecuentes con los planteamientos ya realizados, una parte saldría de esos impuestos creados en la misma consulta, no obstante, podrían ser insuficientes. Por eso, el mandato democrático por la protección del Amazonas y del planeta debe impulsarse y producirse al mismo tiempo en otros países del globo, en particular, en los países del norte. En cada uno de ellos también debe producirse una decisión vinculante de sus ciudadanos orientada a proteger el Amazonas y, más en general, a todos aquellos biomas considerados como los principales pulmones del mundo. En dicha consulta, uno de los puntos centrales es interrogar a sus ciudadanos si están de acuerdo con la creación de un impuesto ambiental en sus sociedades, cuyos recursos se reinviertan en su recuperación. En particular, si están de acuerdo con varias opciones: (1) si a sus empresas productoras de combustibles fósiles se les debe cobrar el impuesto para la protección del Amazonas y de bosques del mundo; (2) si debe recaer tal impuesto sobre compañías contaminantes registradas en sus países; (3) si debe ser cobrado dicho impuesto a propietarios de vehículos públicos y privados con emisiones de gases; y (4) si debe ser imputado el susodicho impuesto a todo consumo que implique emisión de gases invernadero que inciden en el calentamiento global y el cambio climático, como el consumo de carnes, maderas y energías no renovables[17].

[17] Un punto más. Se les preguntaría, así mismo, si están de acuerdo con el hecho de que terminantemente se prohíba a sus empresas comercializar e invertir en productos no sustentables del Amazonas, y que lo hagan de manera preferente con aquellos productores que evidencien su compromiso activo con su conservación. Los mandatos, tanto los de los países de la región como de otras partes del mundo, deben incluir un punto en común destinado a que sus gobiernos y los organismos multilaterales y

El dinero recaudado por el impuesto ambiental de los países del norte y de los países del sur sería transferido a una gran bolsa destinada a la protección del Amazonas y a la compensación social y económica atrás señalada. Se destinaria, en primer lugar, a la conservación de sus bosques y a fortalecer las capacidades institucionales de las entidades territoriales y actores que los cuidan. No obstante, se orientaría también a transferir ingresos monetarios a los habitantes de la región por cuidar de sus recursos naturales, por reconvertir sus procesos productivos y por no llegar a explotarlos de manera no sostenible. Incluso se entregarían recursos a los Estados de dicha región destinados al desarrollo de programas de protección social de los habitantes del Amazonas o, más en general, de sus países, como compensación por dejar de realizar proyectos que deterioran el ecosistema ambiental amazónico, vinculados con iniciativas mineras, petroleras e hidroenergéticas[18].

No parece lógico que los ciudadanos y empresarios de países del norte financien a ciudadanos de países del sur. No obstante, se trata de un mecanismo de compensación el que contempla el mandato, no de caridad o de generosidad. Esto, en primer lugar, porque son ellos quienes a través de sus industrias y hábitos de consumo aportan la mayor carga de contaminación del planeta que termina por perjudicarlos no solo a ellos, sino a todos los habitantes del mundo. En segundo lugar, porque ante la destrucción que ya hicieron de los bosques en sus propios países o ante la insuficiencia de los mismos de absorber toda la carga contaminante que emiten, requieren de la

financieros en que estén representados tomen decisiones que, de una parte, apalanquen la protección del Amazonas y de otros reservorios ambientales del mundo, y de otra, presionen y castiguen con recorte de flujos a los gobiernos que incumplan sus compromisos ambientales. También que se comprometan con aumentar las metas de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero a nivel mundial y en sus respectivos países, al turno que asuman el compromiso de subir los porcentajes respecto a la utilización de energías limpias. Finalmente, que presionen a los gobiernos de los países de la región para que avancen en la lucha contra la corrupción, depuren sus cuerpos de funcionarios responsables de la protección del medio ambiente y la titulación de tierras, y así mismo, generen legislaciones a favor del medio ambiente y los pueblos indígenas.

[18] Un gran desafío es poder calcular a presente y a futuro cuántos recursos dejarían de percibir los Estados en representación de sus países por renunciar a explotar los recursos naturales de las áreas que integran el Amazonas. Debe recordarse que pueden llegar a integrar desde el 40% al 90% del total de sus territorios, lo que comprende millones de hectáreas. Su potencial económico está dado porque de ellas pueden extraer recursos mineros, hidroenergéticos, agrícolas, ganaderos y madereros, entre otros, que aporten al bienestar de sus habitantes y a sus arcas como impuestos. El cálculo en cuestión debe realizarse, ya que del hecho de que se compense en parte a esos Estados la riqueza que dejaran de percibir, sus representantes estarán más o menos dispuestos a avanzar en la protección legal de la totalidad del área que comprende el Amazonas. Por supuesto, es en parte esa compensación, porque ellos también se benefician de su conservación si se asume que su ecosistema es definitivo para mantener la sostenibilidad de su agricultura y, con ello, su seguridad alimentaria.

existencia de un gran pulmón verde como el Amazonas que absorba de la atmosfera del planeta los gases invernadero y a cambio entregue oxígeno y clima propicio. En tercer lugar, porque son ellos quienes cuentan con más capacidades económicas para lograr un financiamiento necesario para evitar que se llegue a un punto de no retorno en lo que respecta al cambio climático y calentamiento global, donde una de cuyas medidas necesarias para reversarlos o contenerlos es precisamente, salvar los bosques del mundo.

Si en verdad se quiere cuidar y salvar el medio ambiente del planeta e, igualmente, asegurar una agricultura que permita la seguridad alimentaria de los habitantes de la región, la voluntad y el esfuerzo para lograrlo debe provenir de todos. No obstante, previo a esa voluntad y ese esfuerzo de esos ciudadanos del mundo, debe garantizarse el éxito de la propuesta. En ese sentido, debe ser lograda una votación favorable que apruebe el mandato democrático por la protección del Amazonas y del planeta, para lo cual es necesario precederlo de un amplio debate público y de una movilización social que permita apropiarse y concientizar acerca de la crisis climática que vive el planeta y la urgencia de evitar la destrucción del Amazonas como una de las principales estrategias para enfrentarla. Debate y movilización en los que se problematice, entre otras cosas, la visión desarrollista, consumista, colonialista y ultracapitalista que participa en la destrucción de los recursos naturales del “pulmón del mundo”.

Lograr ese debate y movilización requeriría desarrollar al menos a cuatro estrategias. La primera consistiría en aprovechar la función cumplida por redes y medios de comunicación para, por una parte, subirle el volumen y visibilidad a los problemas ambientales del planeta y la importancia del mandato democrático por la protección del Amazonas y del planeta, para que sean apropiados por el conjunto de la sociedad, y de otra, para que ellos se constituyan en temas de la agenda pública e institucional de la que tienen que ocuparse y hacerse responsables las autoridades (Habermas, 1998; Cobb, 1986).

La segunda estrategia implicaría contactar, persuadir a actores influyentes de las respectivas sociedades –tales como políticos, legisladores, periodistas, empresarios y propietarios de medios de comunicación– para que se sumen a la iniciativa del mandato. La tercera remitiría a desplegar acciones colectivas en calles y espacios públicos para interpelar y contagiar a la sociedad del sentido de urgencia, crisis y oportunidad implicado en el tema, pero también para afectar las interdependencias y presionar a autoridades y dirigencias políticas, económicas y culturales de ocuparse y hasta sumarse

a la propuesta. Finalmente, la cuarta estrategia implicaría acudir a las organizaciones no gubernamentales y gubernamentales de defensa del medio ambiente para que, desde lo local, nacional e internacional, se construya un bloque político y técnico nacional y mundial a favor del mandato, y así mismo, para que recauden, gestionen y distribuyan los recursos económicos que supone financiar las otras estrategias ya mencionadas.

Puede sonar utópica la propuesta del mandato democrático por la protección del Amazonas y del planeta, como también bastante complejo lograr las estrategias ya nombradas. No obstante, la pregunta que debe formularse es si en el marco de restricciones y desafíos hoy existentes, hay otro camino que asegure dar un salto cualitativo y cuantitativo a la situación. En ausencia de otras salidas, en el marco de unas restricciones temporales, y habiéndose intentado otras soluciones sin obtener en su totalidad los resultados necesitados, debe intentarse una estrategia ambiciosa como la enunciada. Sin duda, no es una tarea fácil. Entre otras cosas, porque los poderosos actores e intereses que se benefician económicamente de la degradación y destrucción del medio ambiente del mundo y de los recursos del Amazonas, de forma abierta o subrepticia, se movilizarán en sentido contrario a lo que ella propone. No solo deberá enfrentarse dicho obstáculo. También debe contarse con la resistencia pasiva de quienes son los llamados a apoyar la iniciativa: los ciudadanos. En ese sentido, debe vencerse la histórica apatía a organizarse, movilizarse y deliberar autónomamente de un número significativo de ellos.

Cerramos este artículo con una reflexión de corte teórico insinuada a todo lo largo de la propuesta del mandato aquí esbozada. Aunque la gobernanza y la democracia parecen nociones o conceptos a fines, son distintos. Ninguno implica necesariamente al otro. La cooperación, los acuerdos y la negociación entre actores públicos, privados y de la sociedad civil que supone la gobernanza, no siempre asegura que se llegue al interés y bienestar público que supone la democracia. Así mismo, los mandatos y las decisiones vinculantes que presume la última para asegurar el bienestar general no siempre permiten desplegar lógicas horizontales de consenso y asunción voluntaria entre actores como lo sugiera la primera. Por los factores estructurales involucrados y los serios efectos negativos que plantea a la humanidad y a América Latina la destrucción ambiental del Amazonas, cuestiones todas ellas de interés general y bienestar público, y en el marco de unas restricciones de tiempo que limitan la creación de otras opciones para enfrentar tamaño desafío, este artículo se ha esforzado en mostrar la necesidad de

adoptar un enfoque y tratamiento de democracia antes que de gobernanza para encontrar soluciones al mismo.

Por lo mismo propone que, dado el momento definitivo y crítico en que se encuentra el ecosistema amazónico, se requiere de un mandato vinculante producido en distintos países que obligue a gobernantes, empresarios, grupos sociales y ciudadanos a actuar a favor de su conservación y a proceder de forma contundente en contra de su destrucción. Igualmente, que los constriña a aportar los recursos necesarios para encontrar una solución a fondo y factible con sostenibilidad no solo ambiental, sino también social y económica. Y aunque la reflexión desarrollada en este artículo reconoce que en el pasado las soluciones de gobernanza desplegadas en la zona aportaron a su conservación y permitieron avances significativos a su protección, en la actualidad seguir ensayando y transitando por esa lógica no parece pertinente. Adelantar más acuerdos parciales y voluntarios entre unos pocos actores –públicos, privados y de la sociedad civil–, dado el avance actual de la destrucción ambiental del Amazonas y la proximidad del punto de no retorno para su salvación, no parece ser una estrategia inteligente y útil. Si se insistiera en ello, podemos esperar, a lo sumo, que cada actor trate de salvar su parte y llegue a lograr sus intereses o ganancias parciales. Pero, de ella, no se puede esperar ni garantizar que logren conseguir y construir lo que le conviene a la mayoría de los ciudadanos. En el mediano y largo plazo, la vida de muchos está en juego con la destrucción del Amazonas como para dejarla solo en manos de unos pocos. Dados los alcances e implicaciones, el asunto debe pasar entonces a manos de los ciudadanos, para que decidan en el marco de sus democracias.

En esta discusión entre democracia y gobernanza vale la pena traer a colación las reflexiones Guy Peters y John Pierre (2006), quienes señalan que si bien el Estado por sí solo no gobierna la sociedad, sí es el responsable de hecho o de *jure* de conducirla a ella y a la economía. Igualmente, puede resultar útil traer a colación las reflexiones de James Rosenau (2005), quien señala que el gobierno y la gobernanza, ante todo, remiten a un sistema de reglas y mecanismos de conducción a través del cual la autoridad es ejercida. Recalca, así mismo, que tener autoridad es ser reconocido como tener derecho a gobernar, es decir, a emitir lectivas o solicitudes que sean atendidas por aquellos a quienes se dirigen.

Bajo las premisas de tales estudiosos y dado que los Estados son los únicos que pueden asegurar la conducción de las sociedades y economías hacia intereses colectivos o de bienestar general, e igualmente, que los

gobiernos son los responsables de asegurar que sean logrados a través de ejercicios de autoridad a través de los cuales se fuerce a la totalidad de los agentes de sus sociedades a lograrlos, el principal desafío en el caso de la salvaguarda del Amazonas es construir mandatos que los obliguen a ellos y a sus sociedades a jugársela por su defensa y protección, y también, a que cesen en su destrucción. No obstante, el lograrlo –y esa es la propuesta que quiso poner en evidencia este artículo– pasa por la voluntad de los ciudadanos y el uso que hagan de sus democracias. Si los gobernantes en asocio con los privados y grupos de la sociedad no han hecho la tarea –o no la han hecho completa– en la defensa ambiental del Amazonas, llegó la hora de ser relevados, o mejor, de contar directrices claras y obligantes de hacia dónde y cómo deben actuar. El momento y proceso político democrático del conjunto de los ciudadanos debe proferírselas.

Referencias

Aguilar, L. (2010). *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. México: Fundación Friedrich Neumann para la Libertad.

Araujo, H. (2020). Un lejano oeste donde todo y todos tienen un precio. En *Dossier Amazonia: la batalla por la última frontera* (pp. 22-25). Barcelona: La Vanguardia.

BBC News. (26 de agosto de 2019). *Incendios en el Amazonas: lo que se sabe de cómo se originaron los fuegos que causan estragos en la región*. Recuperado de: https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49448825.

Benz, A. y Papadapolus, Y. (2006). Introduction: Governance and democracy: concepts and key issues. En *Governance and Democracy. Comparing National, European and International Experiences* (pp. 1-26). Abingdon: Routledge.

Bombardi, L. (2016). *Geografia do uso de agrotóxicos no Brasil e conexões com a união europeia*. São Paulo: FFLCH-USP.

Casado, L. y Londoño, E. (29 de julio de 2019). Brasil: la destrucción amazónica se acelera durante el gobierno de Bolsonaro. *The New York Times.* Recuperado de: https://www.nytimes.com/es/2019/07/29/espanol/america-latina/deforestacion-amazonas-bolsonaro.html.

Castilho, A. (2020). Cadena de deforestación, cadena del capital. En *Dossier Amazonia: la batalla por la última frontera* (pp. 32-37). Barcelona: La Vanguardia.

Cobb, R. (1986). *Participación en política americana: la dinámica de la estructuración de la agenda*. México: Noema Editores.

Coica. (2019). *Escazu Agreement*. Lima: Industria Gráfica.

Coica. (2020). *Historia*. Recuperado de: https://coica.org.ec/historia/.

Costa, C. (13 de febrero de 2020). La gran mentira verde: cómo la pérdida del Amazonas va mucho más allá de la deforestación. *BBC*. Recuperado de: https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-51303285.

DW. (16 de agosto de 2019). *Noruega bloquea ayuda para la Amazonia por deforestación en Brasil*. Recuperado de: https://www.dw.com/es/noruega-bloquea-ayuda-para-laamazon%C3%Adapordeforestaci%C3%B3n-en-brasil/a-50045787.

El Ágora. (24 de junio de 2020). *Los grandes inversores exigen a Brasil que frene la deforestación*. Recuperado de: https://www.elagoradiario.com/economia/grandes-inversores-brasil-frene-deforestacion/.

Fearnside, P. *et al.* (2013). Amazonian forest loss and the long reach of China's influence. *Environment, Development and Sustainability*, 15(2), 325-338.

GAIA. (2020). *GAIA Amazonas*. Recuperado de: https://www.gaiaAmazonas.org/noticias/2020-07-10_territorios-indigenas-y-areas-protegidas-de-la-amazonia-perdieron-menos-del-1-de-sus-areas-de-bosque-en-treinta-anos/.

Gorenstein, S. (2016). *Empresas transnacionales en la agricultura y la producción de alimentos en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Friedricht Ebert Stiftung.

Habermas, J. (1998). *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid: Editorial Trota.

IPCC. (2020). *Panel Intergubernamental Proyecciones Futuras del Cambio Climático*. Recuperado de: https://archive.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/wg1/es/spmsspm-6.html.

La Vanguardia. (23 de agosto de 2019). *El mundo exige salvar la Amazonia, "pulmón del planeta" asfixiado en llamas*. Recuperado de: https://www.lavanguardia.com/vida/20190823/464211525897/el-mundo-exige-salvar-la-amazonia-pulmon-del-planeta-asfixiado-en-llamas.html.

Massal, J. (2012). Democracia participativa: desafíos y desencantos en el siglo XXI. *Análisis Político*, 69, 79-91.

Meirelles, J. (2020). Amazonia: ¿quién decide su futuro? En *Dossier Amazonía: la batalla por la última frontera* (pp. 6-11). Barcelona: La Vanguardia.

Méndez, L. (2020). Minería en la Amazonia: una pesadilla desarrollista En *Dossier Amazonía: la batalla por la última frontera* (pp.56-63). Barcelona: La Vanguardia.

Nobre, A. (2014). *El futuro climático de la Amazonía: informe de evaluación científica*. São José dos Campos: ARA.

Peters, G. y Pierre, J. (2006). Governance, accountability and democratic legitimacy. En *Governance and Democracy* (pp. 29-43). Abingdon: Routdlege.

PNUD. (2016). *La Amazonía y la agenda 2030*. Panamá: PNUD.

RAISG. (2015a). *Cartografía histórica de áreas naturales protegidas y territorios indígenas en la Amazonía*. São Paulo: Vera Feitosa-Duo Projetos Gráficos.

RAISG. (2015b). *Deforestación en la Amazonía (1970-2013)*. São Paulo: Vera Feitosa-Duo Projetos Gráficos.

Rodríguez, M. (14 de agosto de 2019). Los incendios en el Amazonas cubren con una nube de humo a Sudamérica. *Euronews*. Recuperado de: https://es.euronews.com/2019/08/14/los-incendios-en-el-Amazonas-cubren-con-una-nube-de-humo-sudamerica.

Rosenau, J. (2005). Strong Demand, Huge Supply: Governance. In an Emerging Epoch. En *Multi-level Governance* (pp. 31-48). Nueva York: Oxford.

Semana. (29 de mayo de 2019). *Noruega aporta 17 millones de dólares para enfrentar la deforestación en Colombia*. Recuperado de https://sostenibilidad.semana.com/ws/Buscador/Index?query=noruega%20aporta%2017%20millones%20de%20dolares%20para%20enfrentar%20la%20deforestacion%20en%20colombia.

Treccani, G. (2020). Violencia y “grilagem”: formas de apropiación de la tierra en la Amazonia. En *Dossier Amazonía: la batalla por la última frontera* (pp. 26-31). Barcelona: La Vanguardia.

Valente, V. (2020). La sombra de la dictadura. En *Dossier Amazonía: la batalla por la última frontera* (pp. 14-21) Barcelona: La Vanguardia.

Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, 38, 39-64.

Sobre los editores y autores

Eduardo Pastrana Buelvas

Doctor en Derecho de la Universidad de Leipzig (Alemania) y abogado de la Universidad Santiago de Cali (USC, Colombia). Fue rector y director de investigaciones de la USC. Es profesor titular de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, adscrito al Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, investigador senior de Colciencias, profesor invitado del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Leipzig, consultor de la Fundación Konrad Adenauer de Colombia y asesor de la Escuela Superior de Administración Pública. Ha sido profesor de las universidades de Leipzig, de Castilla la Mancha (España), del Valle y USC. Ha publicado numerosos libros y artículos sobre temas de relaciones internacionales, derecho internacional, memoria histórica militar y justicia transicional. Es miembro de la International Studies Association, de la Latin American Studies Association, de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, en la cual hace parte del Comité Académico de Honor, de la International Political Science Association y de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política. Contacto: efpastranab@gmail.com y epastrana@javeriana.edu.co.

Nicole Stopfer

Es Directora del Programa Regional Seguridad Energética y Cambio Climático en América Latina de la Fundación Konrad Adenauer con sede en Lima (Perú). Antes de asumir su cargo actual, fue representante adjunta de la KAS México entre 2013 y 2015, así como encargada de los países del Cono Sur en la central de la Fundación. Tiene una maestría en Relaciones Internacionales de la FU Berlín y la George Washington University.

Louise Anne Lowe

Master of the Arts (Hons) en Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad de Aberdeen (Escocia). Magíster en Ciencia Política de la Universidad de los Andes (Colombia). Ha sido profesora de cátedra en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana y profesora de seminario en la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia, y asistente de investigación en la Escuela Superior de Guerra. Contacto: louisel100@yahoo.co.uk

Lucila Reyes Sarmiento

Doctora en Investigación Transdisciplinar de la Universidad de Valladolid (España), magíster en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales

Contemporáneos de la Universidad Externado de Colombia-Universidad de París III y abogada de la Universidad Nacional de Colombia. Ha sido docente de la Escuela Superior de Administración Pública y de las universidades La Gran Colombia y Colegio Mayor de Cundinamarca. Investigadora en temas relacionados con el transporte urbano y su relación con el medio ambiente, en proyectos de ordenamiento territorial y efectividad de las normas ambientales. Ha escrito libros y artículos relacionados con medio ambiente, educación ambiental y ordenamiento territorial. Es miembro de la Asociación Internacional de Semiótica. Contacto: ireyessarmiento@yahoo.es.

Andrés Mauricio Valdivieso Collazos

Profesor investigador del Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Integrante del Grupo de Investigación en Relaciones Internacionales, América Latina e Integración, de la misma universidad. Magíster en Derecho con énfasis en Derecho Público de la Universidad Santiago de Cali. Abogado egresado de la Facultad de Derecho de la USC. Becario de Colciencias convocatoria 525 del año 2011. Ha sido director del Programa de Derecho y de Gobierno y Relaciones Internacionales en la Universidad San Buenaventura con sede en Cali. Fue Coordinador Académico del Diplomado Fortalecimiento Institucional Local en el marco de la Participación Ciudadana (FOINCIDE) auspiciado por el SKL International y la Pontificia Universidad Javeriana en 2018. Se desempeñó como investigador del International Republican Institute, en el proyecto denominado "Participación ciudadana efectiva-mete la mano" para el suroccidente de Colombia. Ha participado en múltiples eventos académicos de investigación, locales, regionales, nacionales e internacionales. Además, tiene múltiples publicaciones sobre regímenes internacionales, derecho internacional público, organizaciones internacionales y justicia transicional. Contacto: andresmauriciovaldivieso@gmail.com y andresvaldivieso@javeriana.edu.co.

Jenny Astrid Camelo Zamudio

Politóloga de L'Università degli studi di Torino (Turín, Italia). Especialización en Ciencias Internacionales y Diplomáticas del IUSE di Torino. Magíster en Relaciones Internacionales y Derechos Humanos L'Università degli studi di Torino. Directora del Programa de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de San Buenaventura, sede Bogotá. Contacto: astrid.camelozamudio@gmail.com.

Ricardo García Briceño

Docente investigador del pregrado en Relaciones Internacionales de la Escuela Militar de Cadetes (Bogotá, Colombia). Estudiante del Doctorado en Estudios Políticos

de la Universidad Externado de Colombia, magíster en Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana y licenciado en Ciencias Religiosas de la misma universidad. Contacto: ricardo.garcia02@est.uexternado.edu.co.

Diego Vera Piñeros

Politólogo con énfasis en Relaciones Internacionales de la Universidad Javeriana (Bogotá). Magíster en Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad del Rosario (Bogotá). Profesor Asistente del Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad Javeriana (Bogotá). Investigador y coautor para varios proyectos de la Universidad Javeriana, la Fundación Friedrich Ebert en Colombia y la Fundación Konrad Adenauer, algunos con apoyo del German Institute for Global and Area Studies y la Fundación Alexandre de Gusmão (Brasil). Ha sido consultor del Centro de Investigación en Conflicto y Memoria Histórica Militar de la Escuela Superior de Guerra General Rafael Reyes Prieto y del Ejército Nacional. Sus temas de investigación son política exterior comparada en Suramérica, política exterior colombiana y seguridad y defensa en América Latina. Contacto: veraproferrii@gmail.com.

Paula Prieto Ararat

Politóloga de la Pontificia Universidad Javeriana. MA en Relaciones Internacionales de la Universidad de Essex (Reino Unido).

Daniela Garzón Amórtegui

Internacionalista y comunicadora social de la Pontificia Universidad Javeriana.

Luis Felipe Vega Díaz

Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Leipzig, profesor asociado de la Facultad de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Javeriana, experto en teoría del Estado y en seguridad y defensa nacional. Ha sido asesor del Comandante del Ejército de Colombia, asesor para la creación del sistema de contrainteligencia militar del Comando de Apoyo de Combate de Contrainteligencia Militar, profesor de la Escuela de Inteligencia y director de la Maestría en Estudios Políticos de la Pontificia Universidad Javeriana. Ha recibido la condecoración Brigadier Charry Solano por operaciones humanitarias para el posconflicto del Ejército de Colombia, la condecoración Fe en la Causa por sus aportaciones a la memoria histórica militar, la condecoración José María Córdova en virtudes militares por su aporte al proceso de transformación del Ejército y la condecoración de San Jorge por su contribución a la transformación de la Escuela de Caballería y su apoyo a esa arma. Contacto: luisfelipevegadiaz@gmail.com.

Regiane Nitsch Bressan

Profesora de la Escuela Paulista de Política, Economía y Negocios de la Universidad Federal de São Paulo, curso de Relaciones Internacionales. Profesora

del Programa Interinstitucional de Posgrado en Relaciones Internacionales San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP y PUC-SP). Especialista en Integración Latinoamericana con doctorado y magíster del Programa de Posgrado en Integración Latinoamericana de la Universidad de São Paulo. Estudiante visitante en la Maestría en Estudios Latinoamericanos del Instituto Interuniversitario de Iberoamérica, en la Universidad de Salamanca (España). Miembro de la Red de Investigación en Política Exterior y Regionalismo, del Grupo de Reflexión sobre Integración y Desarrollo en América Latina y Europa y de la Red Brasileña de Investigadores de América Latina y el Caribe. Se desempeñó como asistente de investigación en el Centro de Estudios de la Cultura Contemporánea, con beca del CNPq y FAPESP. Tiene experiencia en el desarrollo de proyectos académicos en el área de política internacional y relaciones internacionales, actuando principalmente en los siguientes temas: integración regional, América Latina, Mercosur, bloques económicos, parlamentos regionales y teorías de integración regional. Contacto: regianebressan@gmail.com.

Diego Eduardo Davila Benavides

Investigador y docente. Estudiante de doctorado en Derecho, Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Madrid. Maestría en Política Social de la Pontificia Universidad Javeriana. *Master in Science, Main field: Peace and Development Work* de la Universidad de Linnnaeus (Suecia). Politólogo con énfasis en resolución de conflictos e investigación para la paz de la Pontificia Universidad Javeriana. Experiencia docente en pregrado y posgrado en áreas relacionadas con transformación de la administración pública en América Latina, implementación de nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones para la reforma de la administración pública, políticas públicas de descentralización en América Latina, programas de cooperación para el desarrollo y construcción de paz. Actualmente se desempeña como enlace nacional de investigaciones de la Escuela Superior de Administración Pública para las territoriales de Bolívar, Antioquia-Chocó, Atlántico, Caldas y Risaralda-Quindío. Contacto: diegodavila102@hotmail.com.

Elze Camila Ferreira Rodrigues

Profesora del pregrado en Relaciones Internacionales de la Universidad Anhembi Morumbi. Estudiante de doctorado en Relaciones Internacionales de la Universidad de São Paulo. Magíster en Relaciones Internacionales por el Programa de Posgrado en Relaciones Internacionales San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP y PUC-SP), con beca CNPq. Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Estadual de la Paraíba. También recibió una beca de iniciación científica del CNPq en el proyecto de investigación “El surgimiento de Brasil en la seguridad internacional en el siglo XXI: implicaciones, interpretaciones y análisis dimensional a la luz de la Escuela de Copenhague”. Trabaja en las áreas de ciencia política

y relaciones internacionales, con énfasis en política exterior brasileña y relaciones multilaterales. Contacto: elzerodrigues@gmail.com.

Carolina Silva Pedroso

Licenciada en Relaciones Internacionales por la Pontificia Universidad Católica de São Paulo. Magíster y doctora por el Programa de Posgrado en Relaciones Internacionales San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP y PUC-SP). Investigadora del Instituto de Estudios Económicos e Internacionales (UNESP) y del Instituto Nacional de Ciencia y Tecnología para Estudios de Estados Unidos. Investigadora visitante del Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe de la Universidad del Sur de Florida en 2017. Subdirectora de la revista *Pensamiento Propio*, de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales y miembro de la Asociación de Estudios Latinoamericanos. Profesora del Departamento de Relaciones Internacionales de la Escuela Paulista de Política, Economía y Negocios de la Universidad Federal de São Paulo. Contacto: carolina.pedroso@unifesp.br.

Jaime García Díaz

Investigador asociado del Instituto de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Vicepresidente ejecutivo de Consultandes S.A. Consultor internacional y ha trabajado con APEC, Banco Mundial, BID, CAF, USAID, Unión Europea, GyZ, COSUDE, UNCTAD, ONUDI. Ha sido viceministro de Industrias, Turismo y Comercio Exterior, Presidente de la Comisión Especial de Comercio de la Organización de Estados Americanos, gerente general de la Cámara de Comercio Americana del Perú, presidente del Fondo de Garantía de la Pequeña Industria y director de COFIDE. Ha sido *Visitor Fellow* de la Universidad de California San Diego y es miembro de Eisenhower Fellowship. Hizo estudios doctorales en Economía de los Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable con la Universidad Autónoma de México, MBA por el IESE de la Universidad de Navarra y Economía por la Universidad de Lima. Tiene diversas publicaciones en temas de comercio, política externa, política de apoyo a las pymes, ambientales y narcotráfico, entre otros. Contacto: jgarcia@consultandes.com.

Fabricio Cabrera Ortiz

Brigadier general de la reserva activa del Ejército Nacional. Profesional en Ciencias Militares; especialista en Relaciones Internacionales, en Administración de Recursos Militares y en Gerencia del Talento Humano; magíster en Estudios Políticos y en Seguridad y Defensa Nacionales; doctorando en Seguridad Internacional del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de la Universidad Nacional de España. Actualmente se desempeña como director del Curso de Altos Estudios Militares y Curso Integral de Defensa Nacional en la Escuela Superior de Guerra de Colombia. Contacto: facaor@gmail.com.

Andrés Macías Tolosa

Doctor en Estudios de Paz y Conflicto de Tokyo University of Foreign Studies (Japón). Magíster en Estudios de Paz y Conflicto de la misma universidad, especialista en Gerencia de la Seguridad y la Defensa Nacional de la Universidad Militar Nueva Granada y profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. Actualmente se desempeña como investigador asociado al Grupo de Investigación OPERA de la Universidad Externado de Colombia y como docente de pregrado y posgrado de la misma institución. Ha sido consultor de UNODC, OIM, Policía Nacional, DNP y FENALPER. Sus principales temas de investigación han girado en torno a conflictos armados, privatización de la seguridad, microtráfico, atención a víctimas del conflicto armado, y políticas públicas de seguridad y convivencia ciudadana. Contacto: andresmaciastolosa@gmail.com.

Jesús María Molina Giraldo

Doctor en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia. Administrador público de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) e historiador de la Universidad Nacional de Colombia. Es docente de carrera e investigador de la ESAP y actualmente se desempeña como decano de pregrado en dicha institución. Ha publicado numerosos libros y artículos sobre democracia, ciudadanía, participación, democratización de la administración pública, lo público y pensamiento administrativo público. Es miembro del Grupo de Investigación Estado y Poder reconocido por Colciencias, al igual que ha recibido reconocimientos y menciones de honor por varios de sus trabajos académicos. Contacto: mojesus52@yahoo.com.mx.

Gobernanza multinivel de la Amazonia se terminó de imprimir en el mes de diciembre de 2020 en los talleres de Opciones Gráficas Editores Ltda., en la ciudad de Bogotá.
Somos una empresa responsable con el ambiente.

Esta obra analiza la complejidad de la gobernanza multinivel de la Amazonia en momentos cuando el orden mundial liberal y el multilateralismo que lo sustenta enfrentan una crisis. Por ello, hemos realizado una reflexión amplia de dicha problemática en los niveles global, regional y nacional.

En este orden de ideas, la publicación incluye tres secciones. La primera plantea un marco interpretativo sobre la gobernanza ambiental multinivel, la mitigación del deterioro ambiental, el cambio climático y los riegos y amenazas que enfrenta la Amazonia para su conservación. La segunda reúne reflexiones sobre los tales riesgos, desafíos y amenazas que enfrenta la gobernanza multinivel para la conservación de la Amazonia en los ámbitos global y regional. Por último, la tercera sección se ocupa de los aciertos y desaciertos que Brasil, Perú y Colombia han tenido de cara a los retos que les plantean la protección y la conservación de la región amazónica.

El libro es una obra colectiva, en la que participan autores de Brasil, Perú y Colombia, quienes aportan una perspectiva interdisciplinaria, desde diversos campos profesionales, sobre dicha problemática.

Escuela Superior de Administración Pública

Programa Regional Seguridad Energética y Cambio Climático en América Latina (EKLA)

KONRAD ADENAUER STIFTUNG