

DESARROLLO DE LA AMAZONÍA

Rompiendo Mitos, Construyendo Alternativas

RAÚL LIZARRAGA BOBBIO

RESUMEN

SE ANALIZA LA PROBLEMÁTICA RELATIVA AL DESARROLLO DEL TERRITORIO AMAZÓNICO EN EL CONTEXTO DE LAS POLÍTICAS DESCENTRALISTAS PARTIENDO DE UN ENFOQUE QUE CUESTIONA IDEAS FALSAS SOBRE ESTE ESPACIO COMO QUE ES UN TERRITORIO HOMOGÉNEO, DESOCUPADO Y CON RECURSOS NATURALES SUJETOS A UNA EXPLOTACIÓN SIN CONTROL, PARA PROPONER EN CAMBIO LINEAMIENTOS QUE CONSIDEREN A LA AMAZONÍA COMO REGIÓN PRIORITARIA DE TRATAMIENTO ESPECIAL.

PALABRAS CLAVE: AMAZONÍA - DESCENTRALIZACIÓN - DESARROLLO REGIONAL.

ALGUNAS CONSIDERACIONES FUNDAMENTALES

La Amazonía en su escala continental se define básicamente por la cuenca del río Amazonas y sus subcuencas tributarias. Su importancia estratégica para América Latina y para cada uno de los países que participan de su ecosistema radica en:

- Sus particulares perfiles físicos y ecológicos, asociados con la extraordinaria biodiversidad de que disfruta de manera excepcional¹. En ese sentido, dispone de una de las mayores fuentes de agua del planeta, que pareciera ser uno de los bienes de mayor aprecio en los quinquenios que se vienen. Los bosques amazónicos son importantes sumideros de Carbono (estimados en más de 170 toneladas por hectárea), en un escenario mundial que ha advertido de los riesgos enormes del calentamiento de la tierra². Ambos atributos invocan la necesidad de un desarrollo sostenible, mediante el uso racional, no depredatorio, de los variados recursos naturales de que dispone.
- La extensión continua de sus bosques tropicales que contiene el 56% de los existentes en el mundo.

- El gran tamaño relativo de su territorio. Cubre el 40% de la superficie de América del Sur, compartida por el Perú, Brasil, Colombia, Bolivia, Ecuador, Guyana, Surinam, Venezuela y la Guayana Francesa. Del total de la superficie del Perú (1 280 000 kilómetros cuadrados), su Amazonía cubre aproximadamente el 61% de su territorio siguiendo criterios basados en la ecología y el 74% siguiendo criterios hidrográficos.
- La existencia de más de 1 500 comunidades nativas, que aglutinan a cerca de 300 000 personas, signadas por la pobreza y la exclusión, que en muchos casos han sido objeto del genocidio directo o mimetizado.

Esos contextos, que delinearían gigantescos retos para su desarrollo, conducen hacia un tratamiento coordinado de sus potencialidades por parte del conjunto de los países que participan de la cuenca. La Organización del Tratado de la Cuenca Amazónica (OTCA), así como el Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Perú – Ecuador son, entre otras, dos instancias que responden a tal argumento.

Al interior del Perú, el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP)³, el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), la Sociedad Nacional del Ambiente (SNA), la Fundación Peruana para la Conservación de la Naturaleza (PRONATURALEZA), la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) y la Sociedad Peruana de Ecodesarrollo (SPDE) representan una red creciente de entidades nacionales y regionales⁴ que apuestan por una visión integradora del desarrollo de nuestra Amazonía con un especial énfasis sobre su ecología.

LA AMAZONÍA NO ES UN TERRITORIO UNIFORME NI ESTÁ SUFICIENTEMENTE ARTICULADO

Uno de los mitos más enraizados es el de una Amazonía prácticamente desocupada, con recursos naturales cuya magnitud permitiría explotaciones primarias (petróleo, madera, fauna, minerales, barbasco, caucho), prácticamente sin control y colonizaciones sin pausa como el desfogue absurdo (¿malthusiano?) de una serranía estructuralmente empobrecida. Esta visión ignorante y/o interesada definió un patrón de ordenamiento económico y social del territorio irrespetuoso, depredador y dañino para el país en su conjunto, pero particularmente para las comunidades nativas. Ese mito felizmente ha comenzado a romperse. Diversas organizaciones populares, gremios empresariales y gobiernos regionales han modulado serios argumentos que plantean la construcción social de una nueva Amazonía, no sólo en términos de usos racionales y competitivos de recursos, sino además de su correlación física y económica con el resto del país y con países vecinos.

Otro mito se ha referido a la textura de un espacio físico, fundamentalmente uniforme u homogéneo. Este mito también se ha desmenuzado por la misma realidad y por diver-

Los análisis sobre la cuenca. Para empezar por lo más elemental, el gran espacio amazónico peruano puede diferenciarse según dos tipologías ecológico-territoriales básicas: selva alta y selva baja.

- La Selva Alta o Yunga, que se extiende a lo largo de la vertiente oriental de los Andes, por encima de la planicie Amazónica. Está básicamente definida por altitudes que van desde los 500 ó 600 hasta los 1 900 metros sobre el nivel del mar. Cubre, esencialmente, algunas cuencas de los Departamentos de Cajamarca, Pasco, Amazonas, Ayacucho, Puno, Cuzco, Junín, Apurímac y Huánuco; Piura, parte de San Martín y La Libertad.
- La Selva Baja, conocida también como Bosque Húmedo Amazónico. Está definida por altitudes promediales de 500 ó 600 metros sobre el nivel del mar. Cubre básicamente a los departamentos de Loreto, Ucayali, Madre de Dios y parte de San Martín, Ayacucho, Apurímac, Cusco y Puno.

A partir de esta tipología básica, se reconoce una gran diversidad interna, que ha sido instrumentalmente desenvuelta por un modelo de Zonificación Ecológica-Económica (ZEE), auspiciada por el IIAP, con el aporte de la Cooperación Finlandesa. Los hallazgos del IIAP en esta vertiente han adelantado la existencia de 68 Unidades Socioeconómicas que, complementadas con perfiles ecológicos y altitudinales, serían uno de los referentes para la formulación de políticas, planes y programas de desarrollo especializados⁵. Estas unidades se agrupan, desde la perspectiva del ordenamiento económico territorial, en tres grandes categorías:

- Espacios Fuertemente Articulados (EFA), que disponen de uno o más centros urbanos de 50 000 habitantes, donde se asientan poblaciones predominantemente ribereñas con importantes contingentes de colonos andinos. Componen ámbitos en torno a ciudades capitales departamentales como Tarapoto, Moyobamba, Pucallpa e Iquitos.
- Espacios Intermedios (EI), que carecen de centros urbanos articuladores, donde se agrupan colonos migrantes en ciudades de entre 500 y 5 000 habitantes. Parte de los departamentos de San Martín y Ucayali obedece a este contexto.
- Espacios Fuertemente Desarticulados (EFD), que se caracterizan por una amplia pero dispersa red de poblaciones pequeñas (generalmente por debajo de las 1 000 personas) compuestas en algunos casos por comunidades nativas (como las correspondientes a varias cuencas del departamento de Amazonas). En algunos otros casos por colonos y, en otros, por colonos y nativos (tal como ocurre en las zonas caracterizadas por las reservas naturales o territorios donde se produce tala ilegal o concesiones forestales).

Sólo en el departamento de Madre de Dios, el IIAP distingue 31 zonas diferenciadas por la combinación de perfiles ecológicos, con formas de asentamiento y actividades reproductivas: 19 zonas de producción agropecuaria y forestal, 10 zonas de protección ecológica y dos zonas de vocación urbano-comercial-industrial (una de las cuales está ligada a la capital del departamento).

En función de los actuales sistemas de comunicación, de las diferencias etno-culturales, de las distancias relativas entre sus territorios y centros poblados mayores, y de la articulación económica (ejes) interregional, podrían configurarse tres subregiones para fines de especialización funcional del desarrollo amazónico:

- Subregión Norte: compuesta por los departamentos de Loreto, Amazonas (en su ámbito selvático) y San Martín. Éste último debería tener un tratamiento diferenciado por sus particulares relaciones con el “eje” económico Tarapoto-Moyobamba-Jaén-Bagua-Chiclayo-Trujillo. Esta subregión tendría relaciones importantes con la costa norte y un potencial de intercambio económico-social con Colombia, Ecuador y Brasil. En esta línea se inscribe el proyecto del Corredor Económico Bimodal del Norte, que ha sido planteado en el marco de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), propiciado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Subregión Central: compuesta por el departamento de Ucayali, considerando sus articulaciones con los ámbitos selváticos de Huánuco, Pasco, Ayacucho y Junín. Tendría importantes intercambios con mercados significativos de Lima y de la sierra central (Huancayo). También apuntala una interconexión con el Brasil a través del eje central de integración suramericana del IIRSA.
- Subregión Sur: compuesta por el departamento de Madre de Dios, considerando sus articulaciones con los ámbitos selváticos y serranos de Cusco, Puno-Juliaca y Arequipa. Además, de conexiones hacia los países del cono sur (particularmente Bolivia y Argentina) y hacia otros países del Pacífico sur (vía Matarani e Ilo), también dentro de la línea del IIRSA⁶.

EL TERRITORIO AMAZÓNICO DENTRO DE LAS POLÍTICAS DESCENTRALISTAS

La Amazonía es una región prioritaria, de tratamiento especial

Atendiendo a las consideraciones anteriores, una estrategia nacional de desarrollo humano, sustentada en objetivos descentralistas (políticos, administrativos y económi-

cos) y en nuevos enfoques de ordenamiento económico territorial (articulación de mercados), deberá asumir a la Amazonía como un espacio prioritario. En esa línea, los planes o programas de inversión y el fortalecimiento institucional, tanto transversales como sectoriales, tendrían que asumir, de un lado, la diversidad anteriormente mencionada y, de otro lado, las formas de integración con el resto del territorio nacional, con países fronterizos y con algunos mercados fuera del continente americano. El IIAP y la Cooperación de Finlandia han planteado un importante conjunto de propuestas para el desarrollo de la región, en sus diferentes dimensiones: políticas, económicas, sociales y ambientales.

Partiendo de una reingeniería de la actual organización territorial de la Amazonía, se promovería una mayor circulación de personas y bienes —entre centros poblados y fuentes de recursos— al interior de la región y en otras regiones. Implica amortiguar las restricciones sobre la comunicación o articulación (aislamiento relativo), que imponen la configuración topográfica y las grandes distancias efectivas (tiempos de traslado), entre los centros poblados dispersos de la región y de éstos con otros ubicados en regiones adyacentes. En tal sentido, se sugiere el hallazgo de respuestas vinculadas a la potenciación de infraestructuras y medios —convencionales y no convencionales— de transporte fluvial y aéreo. Esto aliviaría los costos y los tiempos significativos para articularse internamente con las regiones y centros poblados en la sierra y en la costa, que fueran económicamente dinámicos, de igual manera con otros países.

En el cuadro que aparece al final de este breve ensayo, se esquematiza la perspectiva global que podría orientar los esfuerzos hacia el desarrollo de la Amazonía peruana.

Las comunidades nativas: integración, respetando sus culturas y su hábitat

Con una óptica de equidad y respeto a los derechos de todos, es fundamental atender preferentemente la situación y el destino de las más de 1 500 comunidades nativas reconocidas, que pertenecen a 14 familias lingüísticas y que viven bajo escenarios pertinaces de marginalidad y pobreza. Varias comunidades nativas están en vías de extinción, no sólo por el contagio de enfermedades que han estado fuera de sus ámbitos y que son introducidas por inmigrantes, sino también por el arrinconamiento que sufren de parte de colonos y concesionarios madereros o mineros. Esta dinámica es perversa porque rompe el hábitat de estos grupos humanos, que no reconocen, en muchos casos, la lógica de la propiedad parcelaria excluyente, pues los bosques, ríos, cochas o lagunas y las tierras, las ocupan en función de la disponibilidad de alimentos. La caza, la pesca, la recolección de frutos y la agricultura elemental de las comunidades nativas suelen ser itinerantes. Políticas direccionadas en beneficio de estas comunidades implican integrarlas a determinados circuitos económicos y a tecnologías competitivas, respetando sus valores culturales, sus particulares visiones cosmológicas de sus hábitat que los cobijan y sus formas para producir bienes y servicios, que corresponden a sus requerimientos individuales o colectivos.

Diversidad cultural, pobreza y dinámica poblacional en la amazonía peruana

Perú es un país pluriétnico y multicultural. Tiene 14 familias lingüísticas y al menos 44 etnias distintas: Quechuas, Aymaras y 42 localizadas en la Amazonía, de las cuales más de una docena están en peligro de extinción por tener menos de 125 personas. Entre 1950 y 1997 se han extinguido 11 grupos aborígenes de la Amazonía: Resigaró, Andoque, Panobo, Shetebó, Angotero, Omagua, Andoa, Aguano, Cholón, Munichí y Taushiro.

Según Mary Ruth Wise, sobreviven 55 lenguas pertenecientes a quince familias, sin contar con el Quechua y el Aymara. La lengua Arabela de Loreto está en eminente peligro de extinción, pues sólo la hablan menos de 40 familias. Durante los años 90, dos lenguas peruanas han desaparecido: el Andoa, en la zona del Pastaza y el Huaripano.

Loreto, Ucayali y Amazonas estaban ubicados (junto con Ancash, Piura, Pasco, Cuzco, Puno, Ayacucho y Huánuco) en los últimos peldaños del Índice de Desarrollo Humano diseñado por el PNUD (esperanza de vida al nacer, escolaridad, ingreso per cápita) en base a la data disponible para el 2002.

Manejo racional del bosque y reforestación

La deforestación masiva es un tema también crucial. Ni las normas de control o de manejo del bosque, ni las instituciones públicas que debieran administrar un régimen racional y sostenible del bosque y de las aguas amazónicas han podido (o no han querido) aplicar las medidas concretas para ese propósito. La apertura de vías, como la carretera Belaúnde (Marginal de la Selva), ha acentuado el proceso invasor-depredatorio del bosque por parte de migrantes serranos y concesionarios madereros⁷. Las carencias de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre también han contribuido a dibujar ese panorama deficitario y de alto riesgo⁸, no sólo por los procesos de desertificación en curso, sino también por sus implicancias con el calentamiento de la tierra, con el arrinconamiento de los grupos nativos, con el irrespeto a las tierras calificadas como Reservas Naturales o de Amortiguamiento y con la ruptura de los equilibrios ecológicos en general. La CONAM estima que anualmente se deforestan mas de 150 000 hectáreas; y que al 2004 habrían sido deforestadas mas de 7,3 millones de hectáreas⁹. Frente a ese panorama, deberían reforzarse los proyectos de reforestación, particularmente en las áreas deforestadas. Esta perspectiva también debiera asumirse para la sierra y la costa (especialmente en los bosques secos del norte).

Pero más importante aún es tratar de organizar y formalizar acuerdos con unidades de manejo, que garanticen el estricto cumplimiento de los compromisos derivados de las concesiones forestales (Planes de Manejo, Reforestación) y de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) de otras concesiones (mineras, gasíferas) que también generan procesos invasivos y deforestadores. Mecanismos de vigilancia, control y penalización de la tala ilegal tendrán que ser reforzados y liberados de antiguas formas de corrupción.

Biodiversidad convertida en plataforma productiva

La reconocida biodiversidad de la Amazonía ha carecido, hasta ahora, de muy pocos reflejos a favor de su mayor aprovechamiento. Existen, sin embargo, desde hace unos cinco años, iniciativas para revertir esa situación. Se han realizado avances significativos en las áreas de biotecnología, manejo de suelos y bosques, mercadotecnia y sistemas de financiamiento de proyectos competitivos, para generar medianas y pequeñas cadenas productivas. Algunas de éstas se dedican a la explotación y crianza de peces comestibles y ornamentales (de gran demanda en USA y algunos países de la Comunidad Económica Europea), a la cosecha e industrialización (muebles, puertas) de árboles, a la selección y reproducción de semillas en viveros comerciales, aprovechamiento de frutos (aguaje, camu camu), hierbas aromáticas y medicinales (alrededor de 1 400 especies), formación de empresas de turismo ecológico, establecimiento de zocriaderos, programas dedicados al rescate o consolidación de conocimientos tradicionales sobre el manejo amigable del bosque, especialmente acumulados por las etnias nativas. En varios de estos puntos son perceptibles las posibilidades económicas y tecnológicas provenientes de la ingeniería genética. Trabajos de Antonio Brack¹⁰, del Centro de Innovación Tecnológica, que opera bajo el patrocinio del Ministerio de la Producción; de PROMPEX (Programa de Bionegocios, apoyado por la UNCTAD) y del IIAP, corren en esa dirección.

De las 4 217 especies de plantas nativas para diferentes usos identificadas en el Perú; 2 558 pertenecen a la Amazonía. De éstas, 607 son alimenticias.

Los Aguarunas del Alto Huallaga conocen más de 100 variedades de yuca y manejan más de 400 especies de plantas para distintos usos (alimentación, tintes, energía, vivienda). El Perú posee el 13% de los Bosques Tropicales Amazónicos.

Potenciación de la red institucional vinculada al desarrollo regional

Existe un conjunto de entidades regionales que disponen de importantes vocaciones y actuaciones relacionadas con el impulso a procesos de desarrollo sostenible en la Amazonía peruana. Su articulación en los planes de desarrollo concertados constituye una condición necesaria para ese emprendimiento fundamental. Entre otras: la Universidad de la Amazonía Peruana, el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP), varios centros operativos del Instituto Nacional de Investigación Agraria (del Ministerio de Agricultura), los gobiernos regionales —que actualmente tienen una escala departamental, mientras no se definan las instancias regionales propuestas por la Ley de Incentivos para la Conformación de Regiones—, los gobiernos municipales, provinciales y distritales, la

Confederación de Pueblos Indígenas, el Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (INDEPA), las cámaras de comercio, industria y turismo, varias organizaciones no gubernamentales relacionadas con la Amazonía y el ambiente. El hecho mismo que en estas diversas organizaciones existan perspectivas variadas sobre el desarrollo de la región constituye un acervo positivo que debería aprovecharse.

Normas que favorecen las inversiones reproductivas y el desarrollo regional

La Ley de Promoción e Inversión en la Amazonía (Ley No. 27037, de diciembre de 1999) abre modalidades de protección o privilegio (fiscal y crediticio) para la inversión en diferentes sectores productivos e infraestructuras de apoyo a la producción en la región. Esta opción debería impulsar procesos de capitalización. Sin embargo, las fragilidades de este enfoque deberían ser rigurosamente analizadas, ya que ha sido insatisfactoriamente aplicado desde los años 70.

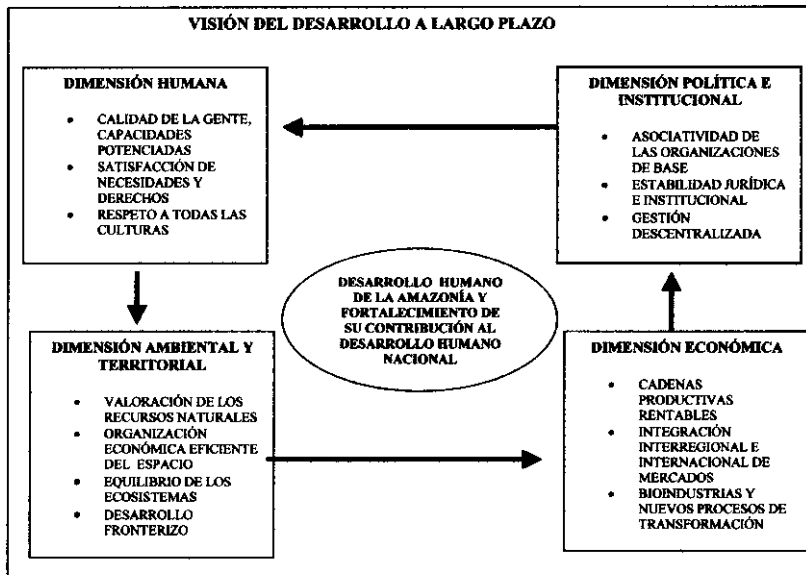
La existencia de los cánones y sobrecánones, particularmente los relacionados con el Megaproyecto del Gas de Camisea y con la explotación de petróleo, que son instrumentos compensatorios por la explotación de los recursos naturales, representa también un vector positivo en ese contexto; aun cuando requiere de su revisión integral. El canon petrolero tiene 30 años de vigencia y su impacto ha sido, hasta ahora insuficiente, al menos frente a las expectativas que la población tenía y sigue teniendo.

Participación del PNUD en Proyectos relacionados al desarrollo de la Amazonía

El PNUD ha participado en el estímulo y/o la asistencia técnica en la formulación y/o implementación de acciones o proyectos relacionados con el desarrollo en la Amazonía. Entre ellos: el Inventario de las Comunidades Nativas, el Pacto Amazónico, el Plan Binacional (Perú-Ecuador) de Desarrollo de la Región Fronteriza y el Proyecto sobre la Biodiversidad en la Amazonía. Asimismo, en varios proyectos específicos sobre el uso de energía solar, el manejo de suelos, el ecoturismo y la agroforestería, con comunidades nativas en Oxapampa, Pucallpa, Selva Central, Moyobamba y Madre de Dios. Ha auspiciado también el Proyecto de Conservación de Recursos Genéticos.

El Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD correspondiente al 2006, tendrá como tema central la descentralización y la gobernabilidad. En dicho informe el tratamiento de la Amazonía dispone de una posición especial.

CONSTRUCCIÓN DEL DESARROLLO HUMANO DE LA AMAZONÍA A LARGO PLAZO



NOTAS

- ¹ Ver, entre otros aportes: La Estrategia Regional de la Diversidad Biológica Amazónica, del 2004.
- ² En este aspecto es clásico acudir al Protocolo de Kioto, que sugiere compromisos dedicados a reducir la expedición de contaminantes hacia la atmósfera.
- ³ Creada por la Ley 23374 del 30 de diciembre de 1981. Su cobertura institucional comprende los departamentos de Amazonas, Loreto, Ucayali, San Martín y Madre de Dios; no obstante sus planteamientos estratégicos tienen una visión de la cuenca amazónica en su conjunto.
- ⁴ SNA (Correo: sna@amauta.rcp.net.pe); SPDA (página web: www.spda.org.pe); SPDE (correo: spde@viabcp.com); PRONATURALEZA (página web: www.pronaturaleza.org)
- ⁵ Boletín N° 3 del Proyecto Biodamaz, Perú-Finlandia. Diciembre del 2005.
- ⁶ El proyecto ha sido aprobado en su primera fase. No obstante, se mantiene el debate sobre el balance de beneficios-costos para el Perú y los impactos ambientales que el diseño original no ha contemplado. En este último sentido, son bastante fuertes las advertencias de procesos depredatorios de importantes áreas boscosas (incluyendo Reservas Naturales) en Madre de Dios.
- ⁷ El departamento de San Martín (51 000 kilómetros cuadrados) está prácticamente deforestado.
- ⁸ Consideración que tendría que atenderse con las tres vías de integración auspiciadas por el IIRSA. Los cultivos ilegales de coca, que en determinados momentos cubrieron más de 180 000 hectáreas, son el resultado de esta asociación entre carreteras y ocupaciones masivas del bosque. Actualmente se estima que los cultivos de coca podrían cubrir unas 60 000 hectáreas. Se ha sugerido, en diferentes foros sobre el problema de la coca y del narcotráfico, la pertinencia de replantear las políticas establecidas sobre los usos de la hoja de coca y el combate al narcotráfico.
- ⁹ En los dos últimos años el gobierno de Brasil, que ha sufrido una deforestación gigantesca, ha establecido controles y mecanismos rigurosos para penalizar la deforestación y la tala ilegal de sus bosques.
- ¹⁰ Brack, Antonio: "Econegocios Amazónicos". Lima, 2002; Ambiente, Recursos Naturales y Supereación de la Pobreza; PNUD – Perú. Marzo del 2001.