

INTRODUCCIÓN

La presente monografía, busca identificar algunos de los problemas existentes para a la integración regional en la Orinoquía colombiana, a través del estudio de las iniciativas políticas y de las acciones de grupos sociales en el periodo 1991 - 2006.

Para lograr este objetivo se propone el estudio de los casos presentados en la región para cada uno de los fenómenos mencionados. En cuanto a las iniciativas políticas se estudiarán las propuestas de integración de órganos regionales, de los representantes a la cámara por los departamentos de la región y de los municipios. Las acciones de grupos sociales recogen los casos de protestas populares ocurridas y las diversas acciones de organizaciones no gubernamentales.

Las expresiones de estas dos variables serán analizadas con base en la detección de constantes de forma y de tema. Las primeras referidas a los tipos precisos de casos existentes y a sus consecuencias frente al tema de la integración regional; las segundas determinadas simplemente por las temáticas más recurrentes en las situaciones estudiadas. Estas constantes dan pie a otros análisis, que serán identificados como constantes derivadas, en las cuales las de forma y tema se relacionan para obtener conclusiones generales de la situación de la variable estudiada.

Estos análisis no solo consideran el número de los casos dados, sino que interpretan la situación cualitativa de estos, referente a actores, momento cronológico o particularidades de las situaciones estudiadas. Se espera así obtener conclusiones fiables, que interpreten adecuadamente los elementos del contexto, que son los que reflejan las problemáticas de la integración regional.

La hipótesis de la que parte el estudio se centra en la enumeración de algunos problemas para la integración regional que podrían existir, dados los antecedentes históricos, institucionales y sociales de la región. En cuanto a las iniciativas políticas se postulan los siguientes problemas: la preeminencia de intereses internos –burocráticos, electorales, de recursos- de los departamentos, que niegan la conveniencia de la cooperación en una región funcional; la inexperiencia técnico-administrativa de los dirigentes locales y departamentales; y, por último, la falta de canales legales y administrativos que permitan hacer efectivos los deseos y necesidades de integración.

Frente a las acciones de grupos sociales se postulan estos: la preeminencia de intereses inmediatos –acceso a servicios públicos, construcción de vías- como fundamento de acción; la falta de una estrategia que guíe las acciones hacia la integración regional; y, por último, la imposibilidad de conectar las demandas de los grupos sociales con las acciones de los gobiernos territoriales.

Como se verá en el estudio, algunos de estos problemas hipotéticos no pudieron ser revisados totalmente, ya que la información necesaria para su estudio preciso exigía una investigación de campo, imposible de realizar con los recursos disponibles. En otros casos, la información existente hacía imposible medir algunos índices o bien los hacía inoperantes, como con los resultados precisos de las protestas ciudadanas o los casos de integración política más recientes.

A pesar de estas restricciones, el objetivo de la investigación no se vio afectado en lo sustancial, y fue posible ampliar otras de las hipótesis iniciales de acuerdo a los resultados obtenidos, proponiendo otras formas de entender los problemas de la integración regional en el caso estudiado, que podrían ser utilizadas para otros estudios.

En cuanto a la estructura de la monografía, el primer capítulo ofrece una perspectiva general del problema de investigación, identificando el tema de integración regional en el contexto nacional, y en el específico de la Orinoquía, explicando también el sustento teórico que subyace a la identificación de la problemática. Los capítulos dos y tres se dedican respectivamente al estudio de los casos de iniciativas políticas y de acciones de grupos sociales a favor de la integración regional. Cada capítulo incluye el análisis de los resultados obtenidos de acuerdo a la metodología reseñada con anterioridad.

El último capítulo estudia las hipótesis iniciales, confrontándolas con los resultados de los análisis anteriores, y concluyendo su validez o su alcance. Al final se incluyen los resultados no contemplados originalmente por los postulados iniciales.

1. LA PROBLEMÁTICA DE LO REGIONAL

El problemática de la integración regional hace parte de la temática del ordenamiento territorial, entendido este como una forma de interpretación “de las relaciones entre el espacio socialmente construido y la geografía política del Estado”¹. Esta definición permite identificar una relación entre sociedad y Estado que es necesaria para ubicar los conceptos de iniciativas políticas y acciones de grupos sociales en medio de la temática general.

Los enfoques del ordenamiento territorial valoran de diversas formas cada uno de estos elementos, dándoles un carácter diferenciado y variando su importancia. Por ejemplo, desde algunas posiciones la sociedad es entendida predominantemente desde su faceta económica, de producción de bienes y servicios, por lo que el ordenamiento obedece a las lógicas contemporáneas de la economía mundial o regional.

En este caso, la construcción de lo territorial se basa en las teorías que al respecto propone Orlando Fals Borda, abanderado de la construcción de regiones y provincias en Colombia. Este sociólogo parte del método de acción-participativa, que relaciona al investigador con la realidad de su objeto de investigación. Su método de ordenamiento territorial logra la integración de las dos dinámicas que nos incumben, acciones de movimientos sociales e iniciativas políticas.²

Para empezar, el papel del investigador es escribir la historia de la región, retomando estudios de medio ambiente, ciencia política, leyes, economía, sociología, antropología, psicología y, muy importante, la percepción de los propios habitantes frente a su espacio vital. Esto permite plantear salidas teóricas a las problemáticas de ordenamiento, sin ignorar las dinámicas humanas y de poder internas de los territorios.³

Los productos de los estudios deben ser llevados a la población. El investigador debe mostrar a los afectados su percepción de los problemas del territorio, señalando las

¹ Ver Borja, Miguel. *Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia*. 1996. p.19.

² Comparar Borja. *Estado, Sociedad y Ordenamiento Territorial en Colombia*. pp. 75-78. La propuesta de Fals Borda se halla dispersa a lo largo de sus trabajos. Se puede hallar otro esbozo del modelo en la introducción de Fals Borda al libro *La insurgencia de las provincias*.

³ Comparar Borja. *Estado, Sociedad y Ordenamiento Territorial en Colombia*. p. 77.

ventajas asociadas a las formas de ordenamiento y administración que propone, pero también sus costos políticos y económicos, además de los problemas de la transición.

El objetivo de este acercamiento es la apropiación de las propuestas a través de la discusión de las mismas en el seno de la comunidad. De ello deben surgir nuevas propuestas o modificaciones al plan original, que será ahora bandera de movilización y participación social del grupo.⁴

Esto último es fuente de otra dinámica. Las acciones de la comunidad deberían ser insumo para el sistema político-legal a través de los representantes o de los métodos de participación planteados en la Constitución. Así, con una base teórica fuerte y con el apoyo de las bases poblacionales de los territorios afectados, se lograría el establecimiento de un nuevo pacto político que reordenara el territorio de acuerdo a las necesidades de las comunidades locales, provinciales, departamentales o regionales.⁵

Esto implica que la construcción de la Orinoquía no debe ser producto de un simple determinismo geográfico, ni tampoco de la construcción histórica tradicional. En este enfoque, prima la visión interna de las comunidades, que pueden llegar a ignorar las formas organizacionales anteriores -tradicionalmente impuestas desde el Estado central- a favor de concepciones propias que faciliten su desarrollo futuro, por ejemplo frente a fenómenos como la globalización contemporánea.

Con base en este enfoque teórico se identifican tres actores de la construcción territorial: académicos, sociedad civil y Estado. Para el caso de esta investigación, se estudiarán las acciones realizadas por la sociedad civil y el Estado, en forma de acciones de grupos sociales y de iniciativas políticas, buscando así el objetivo de identificar los problemas que se han dado en los procesos de cada actor. Las variables a estudiar serán entonces las acciones de cada uno de estos actores frente al tema regional.

Ahora bien, después de tener claro este acercamiento teórico, es necesario aproximarse al proceso histórico del ordenamiento territorial en Colombia en general, y de la Orinoquía en particular, para así entender el contexto preciso de la investigación.

Las dinámicas territoriales se modifican constantemente porque reflejan una tensión en la relación de elementos móviles como son la sociedad y el Estado. Por

⁴ Comparar Borja. *Estado, Sociedad y Ordenamiento Territorial en Colombia*. p. 77.

⁵ Comparar Borja. *Estado, Sociedad y Ordenamiento Territorial en Colombia*. p. 77.

ejemplo, la Constitución de 1886 estableció un ordenamiento fuertemente centralista que debió ser modificado a lo largo del siglo XX, hasta llegar a la Constitución de 1991, adaptándose así a nuevas problemáticas y tensiones en las relaciones estado-sociedad⁶.

Se debe entender que después de 1950 nos hallamos ante una historia doble del ordenamiento territorial. Por una parte podemos describir las iniciativas surgidas del gobierno, políticas y técnicas, que de ahora en adelante serán llamadas opciones de reformismo institucional⁷. Pero además se debe tener en cuenta el camino recorrido por nuevos actores, identificados como movimientos sociales, de carácter reformista, y los cuales empezaron a tener un papel importante después de la segunda parte del siglo XX⁸.

La interacción entre estas dos dinámicas, la institucional y la de movimientos sociales, se vio de cierta forma enfrentada en la constituyente de 1991. Por un lado se conservó el ordenamiento precedente, pero por el otro se incluyó la posibilidad de modificarlo a través de las disposiciones de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) que debería determinar mecanismos para la creación y el funcionamiento de entidades como las Asociaciones de Municipios, Territorios Indígenas, y para nuestro caso las Regiones.

Han existido diversos inconvenientes para crear las condiciones legales para la existencia de las nuevas entidades. Pero aún así, muchos académicos y organizaciones populares siguen presionando para que el proceso no se estanque, y pueda crearse una organización del territorio que aporte a la solución de conflictos y problemáticas al interior de las actuales entidades. Aunque a nivel central se retarde la aprobación de una LOOT, algunos gobernadores y alcaldes hacen esfuerzos y manifiestan su interés en concretar la posibilidad de actuar conjuntamente para resolver los problemas de sus municipios, provincias, departamentos o regiones⁹.

Dado esto, es importante conocer las propuestas surgidas en el seno de las entidades, actuales o futuras, para así percibir las posibilidades reales de alcanzar un ordenamiento territorial que supere los problemas del centralismo precedente y actual.

⁶ Comparar Borja. *Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia*. p. 50.

⁷ Comparar Borja. *Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia*. pp. 85-91.

⁸ Comparar Borja. *Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia*. pp. 91-97.

⁹ Comparar Borja. *Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia*. pp. 94-97.

Es necesario hacer una salvedad, y es que la integración regional puede ser entendida desde diversos puntos de vista. Por un lado, la integración puramente funcional se basa en consideraciones técnicas de mejoría en las formas administrativas o en la búsqueda de facilidades para la ejecución de políticas públicas, sin considerar la supresión directa de las entidades territoriales existentes. Se trata entonces de una forma de cooperación entre departamentos y sus entidades respectivas.

Por el otro, encontramos la integración compleja, que valora elementos adicionales a los ya tratados como la identidad de la población y su deseo de integrarse, no simplemente en formas cooperativas, sino llegando a la constitución de una nueva entidad territorial que rehaga las preexistentes y modifique sus roles, recursos, y restrinja en cierta medida la autonomía de la forma de cooperación departamental.

A lo largo del estudio se verá que estas dos visiones son valoradas de forma distinta por los actores estudiados, y que de ello derivan formas de actuación precisas.

En el caso particular de la región de la Orinoquía, debemos hacer algunas consideraciones de los aspectos que han rodeado su ordenamiento, tanto desde la lógica del reformismo institucional como desde los movimientos sociales.

El espacio entendido aquí como región de la Orinoquía está comprendido por los departamentos de Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare, Meta, Vichada y Vaupés. Este espacio se escogió por ser el que conformaba el Corpes Orinoquía, entidad que como se verá, posee gran importancia en la temática de integración regional.

Frente a las lógicas de ordenamiento territorial, durante mucho tiempo la región estuvo por fuera de la visión del estado central, dada su escasa importancia poblacional y económica. Pero después en la segunda mitad del siglo XX, esta situación cambió, alentada por la presencia de actores armados, de la industria petrolera, de los cultivos ilícitos, etc. Se tiene así un panorama más complejo, con una región de población heterogénea y creciente -alimentada por migraciones constantes y de causas diversas- con necesidades insatisfechas y sin una economía estable para respaldarlas.

Las formas organizativas se modificaron también en este periodo. Primero se dio la creación de varias intendencias y comisarías, organizadas desde el centro a través del Departamento Administrativo de Intendencias y Comisarías. Pero las nuevas lógicas introducidas en la Constitución del 91, llevaron a modificar el ordenamiento, pasando

estos territorios a ser departamentos, con una gran autonomía, pero también con grandes responsabilidades, agravadas por la situación de atraso generalizada.

En este marco se dio la creación del Corpes, que se constituyó en entidad regional encargada de apoyar la labor de los nuevos departamentos con herramientas técnicas. Sin embargo, el debate nacional de lo regional –caracterizado por dos tendencias, antes reseñadas- llevó a considerar a estos Corpes como la semilla de formas de integración regional progresivamente complejas, y por tanto con un carácter político más importante. Queda así abierto el debate de lo regional en la Orinoquía, en si es posible y deseable llegar a una integración regional, y en qué condiciones debería darse.

Este es entonces el panorama de la investigación: un marco teórico dado por las propuestas de Orlando Fals Borda en el que la investigación académica debe dar pie a movilizaciones sociales, y estas a su vez deben presionar el cambio político a través de canales democráticos; un contexto histórico marcado por el centralismo, por posturas y dobles historias enfrentadas respecto al ordenamiento; por una región geográficamente integrada, pero con una gran extensión y heterogeneidad poblacional.

2. INICIATIVAS POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN REGIONAL

Este capítulo se inicia con una revisión de las propuestas técnicas y políticas presentes en el nivel regional, desde los departamentos y desde entidades inter-regionales. Se pasa al estudio de los proyectos de ley que pudiesen llevar a una creación de una región en la Orinoquía, o bien que busquen indirectamente su fortalecimiento –si bien no como entidades territoriales diferenciadas- a través de las propuestas hechas por los representantes a la Cámara de los departamentos implicados en este trabajo. Por último, se examinan propuestas o acciones a nivel de municipios, que busquen la creación de instancias regionales para apoyar su labor.

La información se presenta en forma de cuadros que resumen las principales características de las propuestas. La explicación detallada de cada una de las iniciativas incluidas en los cuadros esta adjunta en los Anexos 1 y 2.

2.1. PROPUESTAS DE ÓRGANOS REGIONALES

Aquí se incluyen los casos del Corpes Orinoquía, la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía (Corporinoquía) y de otros dos casos recientes de cooperación regional Amazorinoquía y Región Central.

En cada caso se incluyen las principales propuestas de cada entidad, que en ocasiones resumen el enfoque de diversos documentos, como es el caso de los Planes de Desarrollo del Corpes o de las propuestas de la Región Central.

En algunas iniciativas, los principios no se diferenciaban claramente de los objetivos específicos y de las estrategias planteadas, por lo que en unos casos existe una mayor concordancia entre los objetivos y las estrategias o entre los principios y objetivos.

Por otra parte, algunos elementos incluidos en las estrategias no corresponden completamente al significado del término, sino que se presentan como funciones o tareas específicas del objeto propuesto (sea RAP u otros) que al final contribuyen a comprender el carácter específico de la propuesta.

2.1.1. El Corpes Orinoquía			
Nombre de la propuesta	Fundamentos / Principios	Objetivos	Estrategias
Plan Regional de Desarrollo -1992-1996	Es prioritario el desarrollo económico de la región por sobre su desarrollo institucional, en forma de una nueva entidad territorial.	- Creación de un mercado interno para la región	- Mejoramiento de las condiciones de la infraestructura energética y de transporte.
		- Mejorar la gestión de las políticas públicas	- Creación de una sub-regionalización que pueda ser usada como instrumento analítico y como guía de acción institucional
La cooperación técnica internacional y la Orinoquía- Plan de desarrollo Regional 1993		- Apoyar el desarrollo regional a través de programas financiados por recursos de cooperación internacional	- Sintetizar la información existente en los departamentos de Meta, Arauca y Casanare acerca de los recursos naturales presentes en ellos, sus usos y características, buscando los objetivos de preservación, conservación y uso. - Protección y preservación de la herencia cultural de la población, enfocada en la historia ecológica, el manejo tradicional de los recursos naturales, tradiciones ideológicas y culturales
Propuesta técnica y económica para el diseño de la Región Administrativa de Planificación de la Orinoquía Colombiana – 1996		- Creación de una RAP con representantes de departamentos, gobernadores, jefes de planeación y representantes de municipios como decisores; sector privado y entidades nacionales actuantes en la región como órgano consultivo; organismos técnicos de planificación e información, de asesoría y ejecución de proyectos; y por último organismos de administración y control de recursos	- Funciones de la RAP: Planificación armónica en la región; integración regional en infraestructura y desarrollo económico, social y cultural; impulsar el desarrollo institucional y de capacidad operativa de las entidades; facilitar la cooperación entre estas últimas; representación de la región frente a los procesos nacionales de planificación y construcción de presupuestos; elaboración de estudios técnicos para fundamentar proyectos de inversión y desarrollo; desarrollo de sistemas de información en bancos de proyectos; contratar los créditos necesarios para realizar estos proyectos; diseñar y ejecutar proyectos de inversión; y por último, monitorear proyectos de inversión de departamentos y municipios.
Aproximación a la formulación de una Región Administrativa y de Planificación para la Orinoquía- 1996	Estudio de proyectos de LOOT y RAP para conformar una visión propia de Región.	Planteamiento de tareas específicas de la RAP	- Planeación coordinada entre las distintas instancias territoriales incluidas en la región. - Racionalizar recursos para lograr un crecimiento económico competitivo. - Coordinación de la RAP con las

			<p>distintas CAR para racionalizar la explotación de los recursos naturales.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Generar procesos de cooperación con países fronterizos. - Creación y ejecución de políticas específicas para la región, a través de la participación en el CONPES.
El Momento de la Orinoquía- Plan Regional de Desarrollo 1998-2002	Ejes fundamentales: - Diversidad cultural - Desarrollo sostenible - Equidad	<ul style="list-style-type: none"> - Mejorar del nivel de vida de los habitantes de la región - Reconocer de las diversas expresiones culturales existentes en el territorio y promover su convivencia pacífica - Mejorar los niveles de conocimiento en áreas de interés para el contexto de la región. - Dirigir la acción estatal para lograr mejorar las ventajas productivas de la región - Mejorar las relaciones culturales, sociales y económicas de la región con otras dentro y fuera del país. 	<p>Estrategias económicas</p> <ul style="list-style-type: none"> - Constitución de sistemas de información regional. - Construcción de cadenas productivas al interior de la región. - Mejoramiento y recuperación de infraestructura de transporte y energética
			<p>Estrategia de Consolidación Orinoquense:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Descentralización: Fortalecimiento de sistemas de administración departamental; mejorar la presencia institucional en la región. - Proyección nacional: sub-regionalización; cooperación inter-municipal; ajustes en competencias y recursos para las entidades territoriales; creación de una RAP; incrementar la presencia del Corpes en órganos centrales y en embajadas.
Propuesta de trabajo por la paz con inversión social en la Orinoquía Colombia – 1999	El enfoque de esta propuesta es lograr la paz a través de estrategias amplias que atacan algunos factores de violencia.		<ul style="list-style-type: none"> - Reforma agraria relacionada a condiciones de desarrollo y vivienda digna. - Educación para la paz. - Cese de la influencia de los grupos armados ilegales en los procesos políticos y combate de la corrupción. - Incremento de la participación en el situado fiscal con mejores medidas de control. - Mejorar la infraestructura vial y fluvial. - Renegociación de las políticas de manejo de hidrocarburos –regalías y apertura de ECOPETROL-.

2.1.2. Amazorinoquía – Adorinoquía			
Nombre de la propuesta	Fundamentos / Principios	Objetivos	Estrategias
Política para el desarrollo de la Orinoquía y la Amazonía – Amazorinoquía 2006-2019	Reunión de departamentos del Corpes Orinoquía y de los departamentos de la Amazonía colombiana.	- Mejora de la gestión de las entidades de la región	- Consolidación de la convivencia pacífica: apoyo al proceso de desarrollo económico y a las políticas del gobierno central. - Fortalecimiento institucional: formulación e implementación de planes estratégicos de gestión; promoción de agencias regionales para el desarrollo; reformulación de regalías.
		- Desarrollo Económico	- Crecimiento económico regional: mejora de infraestructura de transporte; apoyo a la creación de cadenas productivas con transferencias productivas y acuerdos inter-departamentales.
		- Consolidación y cooperación nacional e internacional.	- Mejora en la integración: establecimiento de una entidad independiente de los movimientos políticos del centro y de la región – política electoral-; promover inversiones de bienes públicos para lograr el desarrollo local; mediar y negociar frente a niveles centrales e internacionales. No es claro si es una RAP, pero tiene similitudes con otras propuestas hechas al respecto.
2.1.3. Corporinoquía			
Nombre de la propuesta	Fundamentos / Principios	Objetivos	Estrategias
Plan de acción 2004-2006	Manejo de los recursos ambientales con un criterio técnico por encima de la política regional.	- Gestión de los recursos ambientales de la cuenca del Río Orinoco	- Armonización de las políticas departamentales y locales en temas medioambientales. - Revisión de los planes de desarrollo territorial de las entidades territoriales bajo su jurisdicción.
<p>2.1.4. Región central. Es necesario explicar en este caso el por qué este proceso de integración importa en el estudio de la Orinoquía. Es claro que el departamento del Meta presenta los mayores grados de desarrollo humano y productivo de la región estudiada, situación derivada de su posición geográfica respecto a Bogotá, que lo convierte en paso obligado del comercio de la región con esta ciudad y viceversa. Existen otras causas que explican la importancia de este departamento y de su capital Villavicencio para la región, como las facilidades al acceso de infraestructura productiva, la productividad del suelo, etc. Pero lo cierto es que el Meta lidera la región económica y políticamente, aunque departamentos como Arauca y Casanare tengan también una importancia alta en la región.</p> <p>Dado esto, que el Meta y Villavicencio se integren con departamentos como Cundinamarca y Boyacá, receptores de gran parte de los productos producidos en la región, implica de hecho una oportunidad de mejora sustancial de las condiciones de intercambio de los demás departamentos de la Orinoquía, más aún cuando existen procesos de integración como Amazorinoquía desarrollándose a la vez.</p>			

En este caso particular, los dos frentes de integración del Meta podrían ser fuente de mejores relaciones entre la Región Orinoquía y la Región Central, tanto en el comercio como en otros temas. Se trata sí de “enfoques que no son excluyentes sino complementarios”¹⁰.

Nombre de la propuesta	Fundamentos / Principios	Objetivos	Estrategias
Documentos diversos	Integración de los departamentos de Meta, Cundinamarca, Boyacá y Tolima más Bogotá y las otras capitales departamentales.	- Desarrollo de competitividad económica.	- Generación de cadenas productivas y economías a escala. - Descentralización de infraestructura. - Mejoramiento de la conectividad energética.
		-Desarrollo de capital humano y social.	- Mejoramiento de las condiciones educativas y de saneamiento básico. -Transferencia de tecnología y conocimientos desde Bogotá al resto de la región
		- Desarrollo institucional.	- Institucionalización y difusión de las tareas de la entidad.
		- Protección del medio ambiente.	- Manejo de los recursos ambientales para asegurar su explotación racional y su conservación.

2.2. PROPUESTAS EN LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

En esta sección se encuentran referenciados aquellos proyectos de ley orientados directa o indirectamente en el fortalecimiento político o económico de la región de la Orinoquía, en el sentido usado en este trabajo, o sea de integración regional técnica o política.

En primer lugar es necesario anotar que no existe un proyecto de creación de región, ni general –LOOT- ni específico –RAP- que sea iniciativa directa de representantes a la Cámara de los departamentos de la región. En algunos casos existió un apoyo a iniciativas planteadas por representantes de otras regiones y departamentos, aunque comprobar directamente estos apoyos en forma de votos es imposible, dado el carácter secreto de estos últimos.

En cuanto a las iniciativas que indirectamente podrían afectar la integración de la región, si existen casos en los que los representantes de la región actúan coordinadamente, entre si o con los de otras regiones, para proponer proyectos de ley. Con estas premisas se hará un recuento sucinto de las iniciativas en cada campo.

¹⁰ Ver Universidad Nacional de Colombia, *Región Central de Colombia. Génesis del proceso de integración*, 2005. p. 34.

2.2.1. Propuestas de integración directa (LOOT-RAP). Para 1996 no se había presentado ningún proyecto por parte de la región, pero basados en el documento *Aproximación a la formulación de una región administrativa y de planificación para la Orinoquía*, ya citado, el proyecto de Ley 71 de 1996 era visto como una posibilidad de fortalecimiento de la región desde la perspectiva del Corpes Orinoquía.

Nombre de la propuesta	Fundamentos / Principios	Objetivos	Estrategias
Proyecto de Ley 71 de 1996	Las RAP son establecimientos públicos conformados por dos o más departamentos con continuidad territorial, con personería jurídica y patrimonio propio. La estructura, competencias y funciones de cada RAP corresponderían a las exigencias de su contexto particular, partiendo de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Los objetivos generales de las RAP serían lograr “el desarrollo social, económico y ambiental” ¹¹ .	<ul style="list-style-type: none"> - Planificación de los aspectos sociales, económicos y ambientales. - Asistencia técnica y financiera a los departamentos, distritos y ministerios que la integren en sus procesos de planeación - Seguimiento y evaluación de la administración pública en las distintas jurisdicciones. - Administración y ejecución de los proyectos y políticas regionales. - Desarrollo institucional de la región y de las entidades territoriales que la conforman. - Cumplimiento de las diversas funciones otorgadas en la ley y todas las otras delegadas por la nación o los departamentos¹². 	Funciones de las RAP: <ul style="list-style-type: none"> - Planeación coordinada de instancias nacionales, regionales, departamentales y municipales. - Crear y ejecutar proyectos y programas de alcance regional. - Colaboración con las CAR presentes en la región para la conservación medioambiental. - Asistir a las entidades territoriales en cuestiones técnicas de endeudamiento, de desarrollo de infraestructura o de gestión - Crear bancos de datos regionales. - Promover y racionalizar los procesos de descentralización de las entidades territoriales dentro de su jurisdicción¹³

2.2.2. Propuestas de integración indirecta o relacionadas.

Nombre de la propuesta	Fundamentos / Principios	Objetivos	Estrategias
Proyecto de Ley 151 de 2005	Creación de entidades llamadas Zona de Frontera y Unidad Especial de Desarrollo Limítrofe.	Modificación de la Ley 1991 de 1995 para determinar la creación de entidades llamadas Zona de Frontera y	Otorgar beneficios de carácter económico: creación de una nueva actividad económica para estas entidades, basada en la distribución de los derivados del petróleo en estas

¹¹ Ver Baquero Omar, *Aproximación a la formulación de una región administrativa y de planificación para la Orinoquía*, 1996. p.14

¹² Comparar Baquero, *Aproximación a la formulación de una región administrativa y de planificación para la Orinoquía*. p.14-15

¹³ Comparar Baquero, *Aproximación a la formulación de una región administrativa y de planificación para la Orinoquía*. pp.16-19

	Estas zonas corresponden a una agrupación de municipios, áreas metropolitanas y corregimientos limítrofes con otros países que tendrían prioridad en el fomento de su desarrollo económico, alcanzable a través del apoyo especial del gobierno en forma de beneficios.	Unidad Especial de Desarrollo Limítrofe, para fomentar el desarrollo económico de estos territorios.	zonas, lo cual daría una importante fuente de ingresos adicionales, parte de los cuales estaría destinado a comunidades étnicas y a asociaciones campesinas presentes en estas nuevas entidades. - Exenciones del IVA para diversos productos producidos en los territorios implicados o comercializados en ellos. Se excluyen además impuestos de renta y complementarios para las utilidades de las entidades territoriales a que se refiere la norma. - Estos beneficios se otorgarán por un periodo de 10 años.
Proyecto de Ley 170 de 2005.	Necesidad de incrementar la importancia del debate en torno al reordenamiento para llevarlo al campo de la legislación nacional como tema prioritario y principal	Modificación de la estructura de la Cámara de Representantes para crear una comisión, la octava enfocada en temas de ordenamiento territorial.	- La comisión debe estar dedicada exclusivamente a la discusión de proyectos de ley acerca de ordenamiento territorial - La comisión debe servir como instancia consultiva y de seguimiento de los procesos de descentralización vigentes en la actualidad.
Proyecto de Ley 114 de 2006	Necesidad de hacer los contratos de licitación para la construcción de vías más equilibrados, ya que en el afán de atraer inversión privada para favorecer la construcción de vías importantes se favoreció en exceso a los contratistas.	Derogación de dos artículos de la Ley 105 de 1993, referente a los procesos de licitación de obras de infraestructura vial	- Suspender algunos beneficios especiales para los contratistas, de modo que el Estado tenga más elementos de control de los tiempos de entrega de obras, evitando así los sobrecostos o los despilfarros por demandas que terminen afectando al Estado; también se busca evitar que algunos sobrecostos terminen afectando al usuario en las tarifas de peajes.

2.3. PROPUESTAS MUNICIPALES

Este apartado, que examina las propuestas de municipios -o grupos de ellos- orientadas al fortalecimiento regional, se ceñirá a otro formato, exponiéndose directamente, dado que existen muy pocos referentes de actuaciones de este tipo.

El principal ejemplo de esta actuación se cifra en el municipio de Villavicencio. Al ser la mayor ciudad de toda la región –mayor número de habitantes, PIB, necesidades

básicas satisfechas, presencia estatal, etc.¹⁴- su participación activa en todos los procesos de integración regional existentes –Corpes, Amazorinoquía, Región Central.- es considerablemente importante.

En el caso de casi la totalidad de los municipios de la región, las precarias condiciones de salubridad, vivienda y empleo obligan a la concentración de sus dirigentes en los temas propios, no encontrando recursos ni posibilidades reales de acción en un campo amplio como la integración regional. En contraste, Villavicencio tiene un papel sustancialmente diferente, dado que su condición socio-económica le permite y de hecho le obliga a maximizar sus intereses en relación con municipios y ciudades cercanas.

Esto implica que las posibilidades de desarrollo de la ciudad misma se hallan cifradas en mejorar sus vías de comunicación con centros productivos como Bogotá o los municipios del piedemonte, áreas de mayor producción agrícola y en donde se ubican varias de las más importantes empresas de la región. Con esta comunicación se asegura la posición de la ciudad como proveedora de servicios especializados, pero también como punto de tránsito de mercancías, centro de acopio y otros, que al final sostienen la economía municipal.

Dado esto, los procesos de integración regional posibilitan a Villavicencio la maximización de sus intereses en materias como infraestructura y productividad, para ya no restringirse únicamente a su ámbito inmediato –vecindad o departamento- sino para ampliar sus perspectivas a lugares lejanos y a núcleos productivos como Yopal, Arauca, San José del Guaviare y Bogotá.

En un sentido similar se han movido ciudades como Yopal o Arauca, que siguen a Villavicencio en los diversos indicadores ya citados con anterioridad. Arauca por su parte ha estado un tanto centrada en su crecimiento endógeno, ya que aún presenta falencias importantes en sus indicadores de desarrollo humano. Pero su cercanía a la frontera y a departamentos como Santander ofrece algunas posibilidades de desarrollo que han sido promovidas a través de los procesos de integración regional en la búsqueda del mejoramiento de la infraestructura energética y vial.

¹⁴ Comparar Universidad Nacional de Colombia, Secretaría Distrital de Planeación. *Región central de Colombia. Aportes para la caracterización de los territorios que la conforman*. 2005. pp. 63-77.

Yopal ha experimentado un gran crecimiento durante los últimos quince años, lo cual ha motivado sus actuaciones en búsqueda del mejoramiento de infraestructura que mejore sus conexiones con centros productivos de Boyacá, Santander y con el resto de la región.

Por último, la iniciativa ya citada de Ley de áreas fronterizas –Proyecto de Ley 151 de 2005- propiciada por un representante a la Cámara por el departamento de Guainía puede ser interpretada en relación al hecho simple de que Inírida es el único municipio del departamento, y dada la naturaleza de la propuesta es claro que se proponen beneficios al desarrollo de esta capital, y a través de él a todo el departamento.

Hay que anotar que estos municipios han actuado siempre en concordancia con sus respectivas gobernaciones, lo cual es propiciado por su condición de capitales departamentales y por su importancia económica para todo el departamento.

Por eso mismo podría considerarse que estas capitales actúan como voceros de otros municipios que derivan su sustento de la actividad económica de ellas, y por tanto están interesadas indirectamente en su progreso. Sin embargo esta argumentación es insuficiente, y la falta de voz de estos otros municipios refleja problemáticas latentes en la distribución económica y en las formas políticas vigentes en la región.

Con esto queda completa la exposición de los casos de iniciativas políticas tendientes directa o indirectamente a la constitución de una región en la Orinoquía colombiana. Ahora solo resta analizar estas propuestas para extraer de ellas constantes en la visión de la región y en los procedimientos usados para impulsarla.

2.4. CONSTANTES EN LAS INICIATIVAS POLÍTICAS

A partir de las iniciativas reseñadas anteriormente se extraerán tres tipos de constantes útiles para analizar en otro apartado las que podrían ser las dificultades asociadas a la creación de una región en la Orinoquía colombiana.

2.4.1. Constantes de tipo de propuesta. La primera constante evidente después de la exposición, es que el mayor número de propuestas de integración se dio por parte de organismos inter-departamentales, con aproximadamente siete propuestas generales independientes entre sí, frente a ningún Proyecto de Ley de RAP presentado

por representantes de los departamentos de la región y solo tres que apoyan indirectamente la integración. Las pocas propuestas planteadas desde los municipios no son independientes de proyectos de ley y de los proyectos inter-departamentales.

Como respuesta a esta constante se puede plantear que resulta lógico que las instancias inter-departamentales, al tener un carácter regional, sean las encargadas de profundizar en estos temas, en contraste por ejemplo con los municipios, centrados en temas como la prestación de servicios públicos fundamentales. Desde la teoría, los municipios deberían estar avocados a la conformación de unidades territoriales distintas, las provincias¹⁵. De hecho, la propuesta de Ley de Fronteras acude a esta figura de manera implícita.

Dado esto, al menos frente a los municipios, podemos decir que esta constante resulta lógica. Pero la diferencia entre propuestas inter-departamentales y proyectos de ley sí refleja una inconsistencia importante dado que la creación eventual de una región, en forma de RAP u otras, pasa el planteamiento de una LOOT o de una Ley de Regiones. Así pues, esto indica que las iniciativas de integración inter-departamentales no tuvieron un reflejo –que en teoría debería existir¹⁶- en las acciones de los legisladores representantes de los departamentos de la región.

La segunda constante detectada se refiere a la variación a lo largo del tiempo de los actores implicados en las propuestas de integración. En efecto, mientras existió el Corpes Orinoquía, esta era la instancia regional por excelencia, por lo que fue esta entidad la que encabezó las propuestas de integración de la mano de los departamentos.

Con la extinción de este órgano podría suponerse que la experiencia de cooperación entre departamentos daría pie a nuevas formas de cooperación que presumiblemente incluyeran a los mismos territorios antes relacionados. En un primer momento, del 2000 –año de extinción del Corpes- al 2004 aproximadamente no se dieron en la región intentos significativos de cooperación, pero con el surgimiento paralelo de Amazorinoquía (AMQ) y la Región Central (RC) vemos que los actores varían.

¹⁵ Comparar Fals Borda Orlando. *La insurgencia de las provincias: hacia un nuevo ordenamiento territorial para Colombia*. 1988. pp. 55-59

¹⁶ Comparar Borja. *Estado, Sociedad y Ordenamiento Territorial en Colombia*. p. 77.

En primer lugar ya no existe una entidad diferenciada y altamente organizada que actúa con los departamentos, sino que ahora es únicamente la asociación de estos últimos la que determina la existencia o no de los procesos de integración. En segundo lugar, la unidad de departamentos del Corpes se ha roto, en el caso de AMQ para admitir además los de la Amazonía, y en el caso de la RC para agrupar al Meta con otros departamentos diferentes de los del Corpes y AMQ. Así pues, los actores diferenciados indican una forma distinta de entender la integración regional, como será visto más adelante.

2.4.2. Constantes de temas de propuesta. A este respecto la primera constante se refiere al tema económico. A lo largo de las distintas propuestas este aspecto se mantiene, aunque presenta algunas diferencias en la forma en que se trata.

Es claro que el tema económico debe ser prioritario en cualquier propuesta de integración, dada su centralidad en la consideración del desarrollo, que aunque posee actualmente otras connotaciones además del crecimiento económico, sigue siendo dependiente de este.

Dado esto, hay que diferenciar dos tendencias distinguibles en las propuestas. Por un lado, la creación de un mercado interno -prioritaria en las primeras propuestas de planeación desde el Corpes- como garantía de la conformación efectiva de una región, ya que este elemento debería en teoría impulsar el desarrollo de otros fenómenos como la participación política y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la región.

La otra tendencia -propia de las experiencias de AMQ y RC- muestra la centralidad del tema de la competitividad para asegurar el desarrollo económico de la región y así impulsar otras formas de desarrollo. Es claro que este enfoque no excluye la tendencia del mercado interno, pero valora otros elementos diferentes, como la preeminencia de los mercados internacionales.

A pesar de estas diferencias, existen elementos constantes en las propuestas económicas, como por ejemplo la necesidad de mejorar las condiciones de la infraestructura básica de transporte y energía, común no solo a las propuestas de Corpes, AMQ y RC, sino también evidenciada en el Proyecto de Ley 114 de 2006.

Los distintos enfoques de crecimiento económico –el primero un poco más endógeno que el segundo- pueden generar divergencias en la forma concreta de desarrollar esta infraestructura, pero estas diferencias no afectan sustancialmente el objetivo de esta investigación.

La segunda de las constantes encontradas es la necesidad de mejorar los sistemas de administración departamental y municipal de las zonas implicadas en los procesos de integración. Dentro de este objetivo general se valoran dos perspectivas.

La primera implica un grado alto de integración, y se refiere a la sujeción de los planes de acción y las acciones de las entidades a estrategias regionales amplias, que permitan potenciar el objetivo del desarrollo más allá de las eventualidades del proceso político en cuanto a la elección de representantes. Se espera así racionalizar las acciones dispersas de todas las entidades territoriales de la región –Corpes, Corporinoquía, todas las propuestas de RAP, AMQ-.

La segunda de las perspectivas se refiere a la mejora de la capacidad de gestión interna de las distintas administraciones, no a través de la armonización de la planeación, sino a través del apoyo a procesos de modernización y tecnificación de las estructuras y los procesos de las distintas entidades territoriales.

Continuando la revisión de constantes hay que examinar una no constante importante: el tema mismo de la creación o no de una RAP u otra entidad similar no siempre se considera esencial. Se puede decir que una mitad de las propuestas contempla este tema, mientras que la otra lo ignora o lo subestima.

En una progresión histórica esta última visión se ilustraba en el Plan de Desarrollo 1992-1996 del Corpes, que a pesar de contemplar la novedad de las RAP en el ordenamiento de 1991, valoraba inútil introducirse en estos temas sin antes construir una base material, económica y administrativa, para la integración¹⁷.

La siguiente etapa del Corpes (1996-1998) se vio caracterizada por el optimismo frente a la creación de una RAP. El Plan de Desarrollo (1998-2002) y los dos estudios con esta temática específica son representativos de esta perspectiva como posibilidad futura y como tarea estratégica a mediano plazo. En este caso se veía que la

¹⁷ Comparar Corpes Orinoquía, *Diagnostico Integral de la Orinoquía Colombiana*. 1992. p.162.

consolidación del papel del Corpes como fuente de la RAP podía lograr mejorar las condiciones de negociación de la región con el estado central y los departamentos, posibilitando una actuación más efectiva en los distintos objetivos de la integración.

Por último, en la etapa posterior, tras la disolución del Corpes se ve un freno al impulso de constituir una RAP. La propuesta de AMQ contempla una propuesta detallada de creación de una entidad no especificada, pero similar a una RAP, pero la preponderancia de temas como la construcción de competitividad dejan la creación de la entidad en un puesto más bien rezagado. En definitiva, la ejecución de muchos de los planes de esta entidad no precisa una RAP para desarrollarse correctamente. En un sentido similar avanza la RC, cuyo enfoque hacia la competitividad y la productividad es aún más marcado que en el caso de AMQ.

Así pues, la integración llevada a la constitución de una entidad territorial autónoma no es un enfoque generalizado en las propuestas analizadas.

2.4.3. Constantes derivadas. La primera de las constantes que es posible derivar de los dos grupos anteriores se refiere al uso diverso que puede tener la integración regional según sean los objetivos de los actores incluidos en ella y según la situación particular de comprensión del fenómeno regional y económico.

El primero de los elementos va referido a la variabilidad establecida por el cambio constante de actores de los procesos y al hecho de que no sea generalizada la búsqueda de una RAP como estrategia de integración óptima. En efecto, los diversos actores que han interferido en los diferentes procesos tienen una visión estratégica particular, que condiciona su voluntad de querer organizar o no una entidad diferente a las existentes para realizar una integración regional.

Cuando el Corpes expresa sus reticencias iniciales de conformar una RAP esta admitiendo la problemática de conformar una entidad en un territorio tan fragmentado y con una estructura administrativa tan nueva, dada la reciente creación de varios de los departamentos de la región. Los objetivos iniciales de cooperación técnica planteados por el Corpes se podían dar sin necesidad de generar los problemas propios de crear una entidad, por lo que su estrategia fue consecuente con ello.

Por el contrario, cuando al pasar el tiempo el Corpes había logrado cimentar más claramente su papel y su influencia, entonces se puede observar un cambio de

estrategia. El Corpes buscaba fortalecer su posición investigando e impulsando la formación de una RAP que le de mayores herramientas de acción, ya que su ejercicio técnico de asesoría y planeación no asegura el cumplimiento de todas las metas de desarrollo regional.

Para este caso, cuando estas iniciativas del Corpes no encuentran reflejo en iniciativas legales por parte de los representantes de la región, se puede deducir una divergencia en la estrategia de estos dos actores y en su concepción del papel de lo regional.

Ahora bien, cuando los actores varían nuevamente y queda establecida de hecho una mayor autonomía estratégica para los departamentos, dada la supresión del Corpes, las visiones cambian de nuevo, y se dan casos como el del Meta, que participa en dos propuestas de integración de manera paralela, complementarias según su visión.

En este caso, las formas de entender lo regional se han flexibilizado para permitir el aprovechamiento de situaciones concretas, como la cercanía de Villavicencio a Bogotá, para lograr así los objetivos planteados por el Meta como actor independiente.

Esto lleva al segundo de los elementos iniciales. El cambio de la visión general de lo regional y de lo económico, de su utilización para lograr el desarrollo, se ve reflejado en los cambios de estrategias y por tanto en la voluntad de conformar o no una RAP.

Las exigencias de las economías globalizadas por competitividad se empezaron a tener en cuenta desde el Plan de Desarrollo del Corpes 1998-2002, pero vemos más claramente su incidencia en la AMQ y en la RC, no solo por la flexibilidad implícita en la doble asociación de Meta, sino también en las extensas agendas de competitividad creadas por ambas asociaciones. Los proyectos de Ley 151 de 2005 –fronteras- y 114 de 2006 –concesiones- apuntan también a estas nuevas formas de entender lo económico.

Así, también la conformación de entidades como una RAP, que implicarían costos y posibles burocracias dobles, son dejadas de lado a favor de formas más prácticas de cooperación inter-departamental, como por ejemplo las asociaciones expuestas –AMQ y RC-.

En conclusión, la interacción de las constantes extraídas de los casos de iniciativas políticas en la Orinoquía muestra la movilidad del uso del concepto de

integración regional y de su aplicación, de acuerdo a los cambios en la visión estratégica de cada actor implicado, que depende en parte de concepciones políticas y económicas generales, dadas por el contexto nacional e internacional.

3. ACCIONES DE MOVIMIENTOS SOCIALES PARA LA INTEGRACIÓN REGIONAL

Este capítulo se concentrará en las diversas acciones a favor de la integración regional impulsadas desde ámbitos no estatales, como son las protestas sociales y las realizadas por organizaciones no gubernamentales¹⁸.

3.1. PROTESTAS SOCIALES

A través de la búsqueda de los casos de movilizaciones de grupos sociales, dada en centros de documentación y archivos de prensa especializados en movilizaciones urbanas y rurales¹⁹, no se encontró una mención clara de la integración regional en los objetivos o propuestas de los voceros de las protestas.

Dado que la principal fuente de datos es la prensa, nacional o regional, es posible que los datos precisos de las movilizaciones se hayan perdido. Por esto es posible que se hayan dado más casos distintos a los encontrados, pero es imposible confirmarlo.

En otro sentido, el principal objetivo de esta investigación es detectar los problemas que enfrenta la integración regional, por lo que estudiar la forma de las manifestaciones populares frente al estado es necesario, más cuando una parte de la hipótesis planteada pasa por las motivaciones de las movilizaciones.

¹⁸ Es necesario anotar que la definición de la integración regional en este trabajo pasa por la consideración de dos lógicas diferentes, ya referenciadas en el primer capítulo. Por un lado las de integración funcional y por otro lado las de integración compleja. Esta divergencia se ve reflejada en la variable de movimientos sociales, ya que aunque el tema regional no es nombrado directamente, esto no implica su negación, sino formas precisas de movilización, que aunque parezcan fragmentadas atienden al objetivo del bienestar ciudadano, y de allí pueden derivar –no directamente– en formas de cooperación entre entidades territoriales.

¹⁹ La información se extrajo de las bases de datos documentales y de prensa del Cinep: <<La fuente principal es la prensa pero también se cuenta con información de noticieros radiales, televisivos y de Internet, así como entrevistas a actores y documentos producidos por ellos como boletines, comunicados o periódicos particulares. En cuanto a periódicos se consultaron sistemáticamente *El Tiempo*, *El Espectador*, *El (Nuevo) Siglo*, *La República*, *El Colombiano*, *El Mundo*, *El País*, *El Heraldo*, *Vanguardia Liberal* y *Voz (Proletaria)*. Para ciertos años se consultaron también *El Pueblo*, *El Universal*, *El Diario de la Costa*, *El Periódico*, *El Bogotano* y las revistas *La Nueva Prensa*, *Alternativa*, *Colombia Hoy*, *Semana*, *Cien Días* y *Solidaridad*.>>. Ver www.cinep.org.co. Tema de búsqueda: Base de datos de luchas sociales en Colombia, 2007. Consulta electrónica.

Por estas razones, aunque los casos expuestos a continuación no reflejen directamente iniciativas de integración regional, se incluyen por apuntar a algunos de los temas fundamentales de esta última, identificados a lo largo del estudio de otras propuestas de integración, específicamente de los estudios del Corpes. El criterio a usar sería similar al aplicado en el caso de los proyectos de ley de integración indirecta, visto en el capítulo precedente. Otros temas fueron incluidos por su importancia o recurrencia en las protestas –cultivos ilícitos, violencia-.

Hecha esta salvedad, se procede a una exposición de las distintas protestas identificadas en la región, organizadas temporalmente. Los casos marcados con un asterisco corresponden a protestas que trascendieron ampliamente la fecha indicada, y que además se caracterizaron por su intensidad, dada por el uso de violencia o por la cantidad de personas movilizadas en su realización.

Fecha de la protesta	Departamentos implicados	Actores/Lideres de la protesta	Temas propuestos
12-Jun-1991	Meta	Lideres comunitarios Transportadores	- Infraestructura energética - Servicios Públicos (agua) -Peajes
15-Sep-1991 *	Meta	Lideres comunitarios Gremios	- Infraestructura vial - Infraestructura energética
14-Nov-1991	Casanare	Lideres comunitarios	- Corrupción - Negligencia del gobernador
27-Abr-1992	Arauca	Lideres comunitarios Presunta presencia del ELN	- Infraestructura vial - Infraestructura energética - Redes de distribución de alimentos - Canales de agua
13-Jun-1992	Vaupés	Lideres comunitarios	- Corrupción - Destitución del gobernador
9-Jun-1993	Casanare	ONG's Gobernador y alcaldes	- No a la reforma a las transferencias (proyecto de ley) - No a la reducción de regalías
14-Jul-1993	Casanare	Gobernador y alcaldes Políticos Gremios ONG's Sociedad civil	- No a la reforma a las transferencias (proyecto de ley) - No a la reducción de regalías
3-Ago-1993	Arauca Casanare	Gobernador y alcaldes Políticos Gremios ONG's Sociedad civil	- No a la reforma a las transferencias (proyecto de ley) - No a la reducción de regalías
6-Nov-1993 *	Casanare	Gobernador y alcaldes Políticos	- No a la reforma a las transferencias (proyecto de ley)

		Gremios ONG's Sociedad civil	- No a la reducción de regalías
11-Mar-1994	Meta	Lideres comunitarios	- Servicios públicos (agua)
28-May-1994	Meta	Lideres comunitarios Alcaldes	- Infraestructura vial
16-Nov-1994	Arauca	Lideres comunitarios	- Infraestructura vial
10-Dic-1994 *	Guaviare Meta (Sur)	Lideres comunitarios Alcaldes Presunta presencia de las FARC	- Suspensión de la fumigación de cultivos ilícitos - Sustitución de cultivos - Servicio de salud - Infraestructura vial - Infraestructura energética
25-Ene-1995 *	Meta	Lideres comunitarios	- Protección de los derechos humanos - Cese de la violencia - Infraestructura vial - Servicio de educación - Servicio de salud
23-Abr-1996	Casanare	Lideres comunitarios	- Inversión social de las petroleras - Inversión social de los recursos petroleros - Infraestructura vial
17-Ago-1996 *	Guaviare Meta (Sur)	Lideres comunitarios Alcaldes Presunta presencia de las FARC	- Creación de una Zona Especial de Inversión Pública - Suspensión de la fumigación de cultivos ilícitos - Protección de los derechos humanos - Infraestructura vial -Infraestructura energética - Servicio de salud - Servicio de educación - Sustitución de cultivos - Protección del medio ambiente
17-Oct-1996	Arauca	Lideres comunitarios	- Protección de los derechos humanos - Infraestructura vial - Mayor inversión pública
24-Oct-1996	Arauca	Lideres comunitarios	- Infraestructura Vial - Cese de la violencia - Servicios públicos
16-Abr-1997 *	Meta (Villavicencio)	Alcalde y Gobernador Gremios Sociedad civil	- Infraestructura vial - Cese de la violencia
29-Nov-1997	Meta (Villavicencio)	Gremios Lideres comunitarios	- Reducción de peajes
27-Feb-1998	Arauca	Lideres comunitarios	- Protección de los derechos humanos
31-Jul-1998 *	Arauca	Lideres comunitarios Gremios Alcaldes y Gobernador	- Creación de un documento Conpes para Arauca - Protección de los derechos humanos - Cese de la violencia

			<ul style="list-style-type: none"> - Mayor inversión pública - Ventajas gremiales - Soberanía sobre recursos petroleros
24-Sep-1999	Meta	Lideres comunitarios	-Servicios públicos (agua)
9-Feb-2000	Vichada	Lideres comunitarios Alcalde y gobernador	<ul style="list-style-type: none"> - Infraestructura energética - Mayor inversión pública
5-Jul-2000	Arauca	ONG's Sindicatos Lideres comunitarios	- Apoyo al pueblo Uwa (petróleo)
4-Jul-2001	Arauca	Lideres comunitarios	<ul style="list-style-type: none"> - Corrupción - Mayor inversión pública
15-Ago-2001	Arauca	Lideres comunitarios	<ul style="list-style-type: none"> - Cumplimiento del Plan de Desarrollo Departamental - Infraestructura vial - Cese de la violencia - Defensa de los derechos humanos - Apoyo al desarrollo económico
19-Oct-2004	Meta	Lideres comunitarios Gremios Alcalde y Gobernador	- Defensa de la Vía al Llano
18-May-2006	Meta	Lideres comunitarios	<ul style="list-style-type: none"> - No al Plan Patriota - Suspensión de la fumigación de cultivos ilícitos - Infraestructura vial -Servicios públicos - Mayor inversión pública

3.2. ACCIONES DE ONG Y SIMILARES

La búsqueda de los actores sociales no gubernamentales organizados en la región de la Orinoquía mostró que no existen grupos creados expresamente con el objetivo de la creación de una región, como si existe en el caso de algunas organizaciones en zonas como la Costa Atlántica.

Por principio es necesario aclarar que las fuentes consultadas fueron limitadas, y se basaron en la información fragmentaria disponible en los centros de documentación y en la obtenida a través de páginas de la Internet, dada la imposibilidad de acudir a una investigación de campo en una zona extensa como la de la Orinoquía colombiana.

Con este precedente claro, el objetivo de esta sección se enfoca en mostrar los fundamentos de la acción de algunas organizaciones no gubernamentales identificadas en

la investigación, aunque sus objetivos solo se relacionen tangencialmente con el de la integración regional.

3.2.1. Asociación Campesina de Arauca (ACA). El objetivo primordial de esta organización es:

Trabajar por resolver los desequilibrios económicos y sociales existentes en el departamento, como una de las bases para el logro de la paz. Esto significa que los campesinos tengan el ejercicio pleno de todos sus derechos, que puedan participar activamente en las distintas instancias y decisiones hacia la búsqueda de un verdadero desarrollo sustentable fundamentado en una necesaria soberanía alimentaria.²⁰

Dado esto se proponen los siguientes objetivos específicos: reforma agraria; defensa de los derechos humanos; apoyo estatal en forma de créditos, asesoría técnica, obras de beneficio social e impulso de la agroindustria; y finalmente, una mejora en el nivel de vida de los habitantes del departamento²¹.

Las actuaciones de la ACA se basan en el apoyo a procesos de protesta popular en el departamento de Arauca y en otros de la región, actuación justificada en la visión de los objetivos específicos, que como resulta evidente, pasan todos por el gobierno - seccional o central- para poder cumplirse.

En otras palabras, más allá de pedir al estado el cumplimiento de sus tareas, basado en algunas nociones del bien público, la Asociación no presenta iniciativas propias. No existen proyectos de ley o intervención directa en política, a través de la postulación propia de candidatos, aunque es posible que se apoye candidatos de algunos partidos, posiblemente de izquierda, dado el carácter ideológico de los documentos producidos por la ACA.

En este caso, existe un referente de relaciones de miembros de esta asociación con la guerrilla del ELN²². Por supuesto demostrar este tipo de contactos es muy difícil, y aunque se produzcan fallos penales condenando a líderes de la Asociación, el discurso tiende a mostrar a estos líderes como objeto de persecución política, y no como miembros de organizaciones subversivas, más aún dadas las imágenes completamente

²⁰ Ver Agencia Prensa Rural. *Asociación Campesina de Arauca*, 2008. Documento electrónico.

²¹ Comparar Agencia Prensa Rural. *Asociación Campesina de Arauca*. Documento electrónico.

²² Comparar Agencia Prensa Rural. “Ejército detiene a integrante de la Asociación Campesina de Arauca”, 2007 y “Detenida injustamente en Arauca Flor María Díaz”, 2006. Documentos electrónicos.

negativas que se han construido en los últimos tiempos en torno a la figura de la guerrilla y del guerrillero.

A pesar de ello es claro que las guerrillas han construido fuertes lazos en sus zonas de influencia con asociaciones populares e incluso con instituciones como alcaldías y gobernaciones, más allá de los sesgos que pueda tomar la información en manos de uno u otro actor. Debe entenderse que estas relaciones no son siempre armoniosas, y existen denuncias de secuestros y asesinatos de líderes del ACA por parte de las guerrillas²³. Estos elementos deben tenerse en cuenta en el análisis de la movilización en esta zona del país, además de los problemas creados por la presencia de grupos paramilitares.

Ahora bien, en cuanto a las acciones precisas de este grupo, podemos encontrar su nombre constantemente citado en experiencias de paros, marchas y protestas realizadas en el departamento de Arauca. En algunos casos este grupo ha llevado la vocería y en otros solo ha actuado apoyando los objetivos de otro grupo en la protesta. Dado esto, los acuerdos negociados en el desarrollo de las protestas son los productos esenciales de la Asociación.

Estos acuerdos son dependientes de la situación específica de la negociación, y aún en los casos en que la entidad ha actuado como vocero, los acuerdos se refieren siempre al sentir del grupo implicado en la protesta, y no claramente a los objetivos de la organización, que además son muy vagos. Esto sugiere que la entidad no posee usualmente una actuación estratégica, sino que deriva sus acciones precisas de las necesidades percibidas por una comunidad determinada -sea miembro o no de la asociación- las cuales son apoyadas por la ACA o retomadas en procesos de negociación.

3.2.2. Fundación Visión Colombia. Esta organización se ubica en el departamento de Casanare, aunque algunos de sus objetivos tienen alcances regionales o nacionales. Se define como una entidad académica autónoma, enfocada en influir la formulación de políticas públicas y en orientar debates ciudadanos en torno a los problemas sociales del país²⁴.

²³ Comparar Agencia Prensa Rural. “ELN retiene y asesina a cuatro campesinos en Arauca”, 2006. Documento electrónico.

²⁴ Comparar www.visioncolombia.org. Tema de búsqueda: Visión. Consulta electrónica.

Sus principios son amplios, e incluyen temas diversos: defensa de la democracia; reivindicación de los derechos de las víctimas de la violencia; mejorar las condiciones de vida y el reconocimiento de los derechos humanos; el desarrollo como fuente de paz; construcción de procesos de planeación participativa; promoción de la participación y acción ciudadana; equidad de género, raza, étnica, religiosa, edad, etc.; y lucha contra la pobreza²⁵.

Con base en esto su objetivo general es:

Contribuir al mejoramiento del nivel y la calidad de vida de los habitantes del Departamento de Casanare y el país, contribuyendo a la construcción de una sociedad equitativa y sostenible, mediante el desarrollo de actividades culturales, educativas, científicas, tecnológicas, recreativas y de servicio social, procurando el bien común. Tendrá como objeto, apoyar los procesos de desarrollo social equitativo y sostenible en todos los campos y promover el desarrollo económico sostenible y sustentable de la región y el país.²⁶

Los programas en que trabaja la organización son: Democracia y participación ciudadana; Lucha contra la pobreza; Gestión y desarrollo; Ordenamiento territorial y democratización del hábitat; Gestión ambiental; Desarrollo empresarial; Paz y civilidad; Derechos humanos y derecho internacional humanitario²⁷. Cada uno posee distintas estrategias y objetivos, que no serán expuestos en detalle.

Es necesario anotar que en los programas de Gestión y desarrollo y de Ordenamiento Territorial hay referencias a procesos de integración. En el primero se habla de alianzas territoriales entre entidades públicas para incrementar los recursos disponibles para inversión pública. Esto podría incluir desde asociaciones de municipios hasta las regiones tal y como se contemplan en este trabajo. En el segundo caso, se habla de la creación de planes de desarrollo regionales, coherentes con los departamentales y municipales, y regidos por el principio de ser sustentables.

Estas referencias son más claras que todas las otras indicadas en este capítulo, y recuerdan procesos como el del Corpes en la coordinación de planes de desarrollo.

En cuanto a las labores precisas de esta entidad las referencias son muy pobres. Por un lado, en la página Web no existen enlaces con documentos diferentes a los ya citados, aunque se referencia una crónica de hechos marcados por la corrupción en el

²⁵ Comparar www.visioncolombia.org. Tema de búsqueda: Principios. Consulta electrónica.

²⁶ Comparar www.visioncolombia.org. Tema de búsqueda: Objetivos. Consulta electrónica.

²⁷ Comparar www.visioncolombia.org. Tema de búsqueda: Objetivos. Consulta electrónica.

Casanare. Más allá de esto no hay manera de revisar las producciones académicas o las acciones precisas llevadas a cabo por la Fundación.

Dado esto, es necesario indicar que su inclusión aquí se basa en que es el único de los casos encontrados enfocado en una visión académica y que plantea claramente temas regionales, a pesar de no contar con evidencia de sus actuaciones.

3.2.3. Otras asociaciones. Es este grupo general se incluyen organizaciones creadas sin propósitos más allá de la situación concreta que exigió su creación. Las organizaciones y comités creados con ocasión de las distintas protestas referenciadas antes son el grupo característico de esta situación. Sus aspiraciones no son la permanencia ni el compromiso con metas de mediano o largo plazo, sino únicamente asegurar que las demandas de un grupo específico al que representan sean atendidas por la organización objetivo de la protesta.

En muchos casos, estos grupos se asocian en otros más grandes que actúan como comité negociador de las demandas. En otros, es otorgada la vocería a organizaciones reconocidas que poseen más experiencia en la interlocución y en procesos de negociación, como es el caso de la ACA, de la Iglesia Católica, de la CUT, etc. La identidad de los grupos asociados tiende a ser muy débil, por lo que tienden a desaparecer tras el fin de la protesta.

Sin embargo estas experiencias organizativas no se pierden, y muchos de los actores de estas pequeñas organizaciones se integran en otras más estables, como la Coordinadora Cívica Campesina o la Asociación Departamental de Usuarios Campesinos, que aunque no son formas organizativas muy complejas, poseen capacidad de convocatoria, y por tanto la posibilidad de encabezar manifestaciones populares o de apoyar a otros grupos.

Por su naturaleza, estos grupos no tienden a plantear objetivos estratégicos complejos, y la eventualidad de la construcción de una región esta alejada de sus demandas y móviles de acción.

3.3. CONSTANTES EN LAS ACCIONES DE MOVIMIENTOS SOCIALES

En esta sección, dadas las diferencias existentes entre estas experiencias y las de las iniciativas políticas, es necesario resaltar no solo las constantes, sino también la particularidad de algunas expresiones, con lo cual se entenderá más claramente la lógica implícita en las actuaciones de los movimientos sociales en la Orinoquía.

3.3.1. Constantes de tipo de propuesta. De acuerdo a la información expuesta, las acciones de grupo social más comunes son aquellas correspondientes a las protestas, con veintinueve experiencias –solo relativas indirectamente a la integración, el universo es mucho mayor- y solo unas tres organizaciones relativamente estables actuando en la región –relacionadas indirectamente con el tema-.

Debido a la naturaleza de cada una de las variables, es difícil compararlas numéricamente sin hacer algunas precisiones. Es lógico el hecho de que existan más protestas que organizaciones, ya que una sola organización puede manifestarse en diversas ocasiones. También puede ser lógico que existan pocas organizaciones estables, ya que, como se explico más arriba, pequeñas organizaciones pueden diluirse en otras más grandes, o actuar solo por un corto tiempo, atendiendo a un objetivo muy puntual.

Esto lleva a una segunda constante, y es la relación directa existente entre las protestas y las organizaciones, consistente en que las formas de acción más concretas de las organizaciones sociales están dadas por su actuación en las protestas como voceros o apoyando a los grupos movilizados.

Ahora bien, con base en estas dos constantes podemos inferir que dada la tendencia al uso preferencial de las protestas por sobre otros métodos de acción por parte de las organizaciones, estas tienden a ser poco complejas, y orientadas a las demandas específicas generadas por las protestas.

En el caso de las pocas organizaciones complejas, estas tienden a hacer muy flexibles sus objetivos y metas, de tal forma que el apoyo a protestas variadas sea una forma de actuación indirecta, pero válida para la lógica del grupo. En otras palabras, son tan amplias que prácticamente cualquier protesta les incumbe, así no tengan un papel principal en ellas.

Otra constante importante es la referida al origen de las protestas, referido esto a su ubicación geográfica. En este caso los departamentos de Arauca –diez protestas-, Meta –doce protestas- y Casanare –seis protestas- son los que concentran la mayor cantidad de acciones, frente a casos como el de Vaupés, Vichada o Guainía con una o ninguna protesta identificada en el periodo estudiado²⁸. El caso del Guaviare es particular, ya que las marchas cocaleras han sido considerablemente amplias, y además han estado influidas por la presión de las FARC y grupos narcotraficantes.

Esta constante puede explicarse desde diversos puntos de vista, por ejemplo por las diferencias demográficas entre los diferentes departamentos, ya que es más probable encontrar participación de la sociedad civil allí donde habitan más individuos y donde el nivel de vida es más alto, y por tanto tiende a existir un mayor nivel educativo.

La influencia organizativa o la presión de actores como las FARC y el ELN podrían explicar también casos como el del Guaviare, las actuaciones en el sur del Meta y en Arauca, pero los casos de Villavicencio o de Casanare pasan por otras lógicas.

En estos, la presencia de actores políticos y de los gremios refuerza el papel de la movilización comunitaria, dando una vocería más calificada a los procesos de negociación, o dando legitimidad a algunas demandas frente al estado central. Este proceso permite que estas últimas se negocien con una mayor proporcionalidad frente al estado, permitiendo que exista una mayor posibilidad de que se cumplan o de aumentar su alcance.

Así pues, la constante de la concentración de las manifestaciones en los departamentos de Meta, Arauca y Casanare posee diversas formas de explicarse, aunque es difícil determinar el grado de influencia de cada una de las hipótesis en la cantidad de protestas.

En este punto la conclusión debe llevar de nuevo al objetivo de la investigación, con lo cual lo importante es identificar que la sociedad civil de la región de la Orinoquía no actúa uniformemente, dado que sus manifestaciones se concentran en algunas

²⁸ De nuevo es necesario recordar que los casos seleccionados dependieron del criterio de relación indirecta con el tema de integración regional. A pesar de esto, en el universo de casos existentes en las bases de datos consultadas se puede constatar que la tendencia se mantiene.

zonas más que en otras y de acuerdo a las influencias de actores políticos diversos o de situaciones organizativas previas.

3.3.2. Constantes de temas de propuesta. La mayor constante identificada en los tipos de propuesta es la búsqueda de la construcción de infraestructura, vial en primer lugar y energética en segundo.

En segundo lugar la esta la protección de los derechos humanos, que tiende a ir de la mano con la de cese de la violencia, aunque si se ampliara la muestra se encontraría que esta variable es cercana en las protestas por infraestructura vial, e incluso la superan en el periodo de 1998 a 2002, en los cuales el fenómeno paramilitar estaba en pleno auge.

Los temas de corrupción, servicios públicos –agua, salud, educación- y transferencias se encuentran en proporciones similares, aunque el de transferencias se concentra solo en un año, por lo que no podría considerarse igual que los otros.

Frente al objetivo de esta investigación, es claro que el tema de la integración regional en si esta alejado de las temáticas tratadas por las protestas, y por tanto también de las organizaciones sociales creadas en la región, dada la constante de relación entre estas. Solo la Fundación Misión Colombia propone un par de temas regionales, pero al no existir confirmación de sus actuaciones, solo podemos considerar este caso como una expresión de la voluntad de un grupo y no de acciones concretas.

A pesar de esto, ya se ha visto que el tema de infraestructura vial -el más recurrido en las protestas- tiene gran importancia en la construcción de una región sostenible, según la posición de varios de los planes del Corpes. Esto no implica que el apoyo al desarrollo de infraestructura implique necesariamente un apoyo al proceso de integración regional, más aún teniendo en cuenta que bajo el nombre genérico de infraestructura vial se ubican demandas muy específicas, como la pavimentación de una vía a la capital departamental, situación recurrente en los casos estudiados.

Existen algunas propuestas que si perciben la importancia general del tema vial, como por ejemplo las marchas cocaleras, que relacionaban este tema con la competitividad económica necesaria para hacer viables los procesos de sustitución de cultivos. Otro caso es el de las luchas por la vía Bogotá-Villavicencio, que contaban con el apoyo de la sociedad en su conjunto: alcaldías, gobernaciones, gremios, sociedad civil, organizaciones comunitarias, etc.

Esto lleva a la consideración general de que la mayor constante de las protestas y consecuentemente de los movimientos sociales es la petición de inversión en servicios al estado, identificado como alcaldía, gobernación o estado central, dependiendo de la demanda particular identificada.

Esta situación es lógica, ya que la organización estatal es el ente por excelencia encargado del desarrollo de la sociedad en conjunto, y por tanto de la prestación de los servicios fundamentales a la población por encima del mercado, más aún en zonas deprimidas económicamente como es el caso de la región, en la cual la posibilidad de atraer inversión privada para privatizar servicios es mínima, y probablemente insostenible.

Sin embargo el punto es entender que las protestas tienden a ser reacciones frente a situaciones concretas que afectan a uno o más grupos específicos, y en muy pocos casos se pueden encontrar movilizaciones que propongan soluciones, como por ejemplo la creación de planes específicos de sustitución de cultivos.

Así, las protestas tienden a pedir que el estado cumpla su papel, pero no se detienen a pensar en cómo debe cumplirlo. No se debe pensar que esta situación es exclusiva de la región, y la elección misma del término *protesta* para describirlas en estudios nacionales de más alcance obedece a esta lógica de su accionar.²⁹

3.3.3. Constantes derivadas. Con base en las conclusiones de las dos secciones precedentes es válido afirmar que las experiencias de manifestación de la sociedad civil en la región de la Orinoquía colombiana tienden a ser simples y concretas, mas no por eso débiles o poco importantes.

Dado que la constitución de organizaciones tiende a ser paralela al planteamiento de protestas, podemos determinar un cierto grado de dependencia de la variable organizaciones a las situaciones concretas de la variable protestas.

Esta condición fundamental afecta directamente los temas recurrentes en las experiencias vistas, ya que la ausencia de organizaciones claramente establecidas implica una visión de corto alcance en su accionar. En otros términos, al surgir de las reacciones grupales a situaciones concretas –vistas mayoritariamente como

²⁹ Comparar Archila Mauricio. “Vida, pasión y... de los movimientos sociales en Colombia” En *Movimientos sociales, Estado y democracia en Colombia*. 2001. p.18.

perjudiciales- los objetivos de protestas y organizaciones tienden a ser poco estratégicos y más bien inmediatos.

El caso de Arauca, que presenta la mayor experiencia organizativa de la región, muestra que a partir de objetivos amplios –no complejos- se puede generar movilizaciones constantes, con variado grado de influencia en la determinación de políticas públicas, pero que como experiencias sirven a la hora de establecer una vocería más calificada para enfrentar procesos de negociación frente al estado.

En conclusión, aunque no posean objetivos estratégicos complejos, las protestas y sus organizaciones siguen actuando y obteniendo cierta efectividad, expresada en capacidad de movilización social y en la suscripción de acuerdos con el gobierno nacional o con los seccionales, cumplidos en diversos grados.

Ahora bien, frente al tema regional como tal, los objetivos simples y concretos tienden a ser exclusivos. Las experiencias recaudadas indican que el tema regional solo es considerado en una ocasión, y esto por parte de una organización de carácter académico, más calificada para considerar problemas complejos que las otras consideradas.

Así, el tema de la constitución de una región es dejado de lado por la sociedad civil, a favor de temas más cercanos a sus realidades inmediatas, o menos complejos en su planteamiento. Además, la tendencia de las protestas a ser peticiones y no propuestas completas, dejaría de lado la lógica implícita de la constitución de una región, que es una forma organizativa compleja y altamente estratégica.

Pero a pesar de estas consideraciones, el tema regional no desaparece como opción organizativa. Varias soluciones frente a temas de las protestas, son planteadas en algunas propuestas de región consideradas por organismos políticos. Simplemente es claro que la racionalidad de los actores sociales, cuyas acciones han sido reseñadas aquí, no pasa por plantear las formas precisas de solucionar los problemas que conciben a su alrededor. Por tanto, la integración regional no se encuentra en sus temáticas³⁰.

³⁰ Comparar Archila. “Vida, pasión y... de los movimientos sociales en Colombia”. pp.38-39. No se niega la racionalidad de los actores, pero el objetivo final del bienestar no necesariamente se refleja en estrategias consecuentes o propositivas de los grupos sociales movilizados.

4. PROBLEMAS DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL

Después de realizar la exposición y el análisis de la información referente las iniciativas políticas y las acciones de movimientos sociales es posible entender algunos de los problemas asociados al establecimiento de una región en la orinoquía colombiana.

Para realizar este análisis se pasará al estudio particular de las dos variables trabajadas, enfrentando la hipótesis de trabajo con la información obtenida a lo largo de la investigación.

4.1. PROBLEMAS DE LAS INICIATIVAS POLÍTICAS

La hipótesis de la que se parte esta comparación esta definida por tres problemas fundamentales: preeminencia de intereses internos –burocráticos, electorales, de recursos- de los departamentos, que niegan la conveniencia de la cooperación en una región funcional; la inexperiencia técnico-administrativa de los dirigentes locales y departamentales; y, por último, la falta de canales legales y administrativos que permitan hacer efectivos los deseos y necesidades de integración.

4.1.1. Intereses departamentales. La primera de las hipótesis se encuentra con situaciones contradictorias en los resultados de la investigación. Por una parte, los departamentos se vieron como una de las partes más activa en los procesos de integración regional, a diferencia de los representantes a la Cámara y de los municipios. Experiencias como la de AMQ o la RC muestran la voluntad de los departamentos por actuar coordinadamente y avanzar hacia grados de integración mayores –AMQ-.

Sin embargo en el estudio de las constantes del capítulo 2 se vio que el cambio de actores influía en la forma de entender lo regional, y por tanto en la forma de constituir una región. En el Corpes, aunque puede considerarse que había participación de los departamentos, también debe considerarse su papel como entidad independiente, dedicada en gran medida a asuntos técnicos, que la alejaban de la problemática política más inmediata de los departamentos.

Así pues, dado que las iniciativas más claras para establecer una RAP, parten de esta entidad, podemos postular que a ella correspondía esta visión particular de la

integración. Por el contrario, el cambio cualitativo de las formas de integración posteriores –AMQ y RC- propias de los departamentos en su autonomía, revelan otros fundamentos para la integración, más influidos por las necesidades económicas y menos específicos en el tema de la creación de una RAP.

En la AMQ existen referencias frente a integración, pero los temas prioritarios, reflejados en los documentos producidos, pasan por la competitividad económica y no por la integración en una entidad territorial nueva³¹. Además, la participación del Meta en la RC muestra una tendencia a la flexibilidad de la integración, distinta de la planeada por las propuestas de RAP del Corpes.

En conclusión, la visión de la integración de los departamentos no es idéntica a la de entidades relativamente independientes como el Corpes, sino que pasa por formas estratégicas distintas, como en el caso del Meta, en que las dos membresías le permiten explotar mejor las posibilidades de cooperación con otros departamentos.

Esto lleva a plantear que la racionalidad de los departamentos los lleva a conservar su propia identidad para aprovechar mejor sus posibilidades de desarrollo.

Ahora bien, las condiciones particulares de departamentos pobres como Guainía, Vichada o Vaupés pueden influir su deseo de integrarse regionalmente como entidad, ya que esto significaría contar con más recursos para su desarrollo. De la misma forma, departamentos como Casanare podrían perder más que ganar con la integración como nueva entidad, ya que debería compartir sus recursos para beneficiar a departamentos un tanto alejados de sus intereses.

Esto lleva a la siguiente conclusión: dependiendo de sus condiciones particulares, los departamentos tienden a actuar consecuentemente buscando o no una forma precisa de integración regional, que puede pasar por la conformación de una nueva entidad, o simplemente por la asociación para tratar temas específicos.

Al confrontar esta conclusión con la hipótesis inicial nos hallamos frente a cierta divergencia. Con los instrumentos desarrollados en la investigación y los datos recaudados de esta forma, es imposible aseverar cuales son los intereses precisos - electorales, burocráticos o de recursos- que motivan las formas de actuación de cada

³¹ Revisar Adorinoquía, *Agenda interna regional de productividad y competitividad*, 2005.

departamento. Se puede plantear la racionalidad, pero no sus elementos precisos. En este sentido, el trabajo de otras investigaciones puede resultar valioso, aportando pruebas diferentes de las aquí recaudadas³².

Por último, es necesario plantear si la racionalidad departamental es o no un problema para la integración. La respuesta es que puede llegar a ser problemática para las formas de integración complejas, que pasan por la desaparición de los departamentos en beneficio de la nueva entidad regional. Pero en el caso de formas de integración más flexibles, basadas en la cooperación técnica con autonomía departamental, esta racionalidad puede potenciar los procesos y hacerlos más efectivos.

4.1.2. Inexperiencia técnico-administrativa. En este sentido, la investigación muestra que la temática del desarrollo institucional de la región es la segunda más referida. Esta premisa parte de una comprensión general de la mejora administrativa como herramienta de la mejora del funcionamiento del estado, sin referencia directa a la integración regional.

Esto indica que la problemática existe independientemente de los deseos de constituir una región de una forma u otra. Pero las referencias hechas por las propuestas de constitución de una RAP indican que uno de los puntos fundamentales de estos procesos era la mejora de los sistemas de administración departamental y municipal a través de la coordinación de los sistemas de planeación de todos los entes territoriales, lograda por el trabajo central de la RAP u otra eventual entidad; y también en el apoyo a procesos de modernización y capacitación de los funcionarios para lograr un mejor desempeño de los diversos gobiernos seccionales.

Estos elementos no llevan directamente a considerar los problemas que para la integración regional trae la ineficiencia o inexperiencia organizativa de departamentos y municipios. En general se reconoce que estos problemas influyen el normal cumplimiento de las labores de los gobiernos seccionales, y se valora lo regional como una herramienta que permitiría paliar estos problemas. Esto fue de hecho el papel del

³² Revisar Fals Borda, Orlando. “Guía práctica del ordenamiento territorial en Colombia: contribución para la solución de conflictos”. En *Análisis político* No. 36, Enero-Abril 1999. Los diagnósticos de los Planes de desarrollo del Corpes incluyen también algunas referencias a los pesos de las burocracias departamentales.

Corpes, que con su asesoría permitía corregir algunos problemas no solo de planeación, sino también –de manera limitada- de ejecución.

Pero el diagnóstico regional de 1992 sí ofrece algunas razones que muestran las problemáticas derivadas del personalismo de la política de algunos departamentos:

... se trasluce la enorme potestad del sector político en la dinámica administrativa de los departamentos, que orientados por los designios de la política, necesariamente subordina las lógicas técnicas y administrativas... Otros elementos explicativos del aparato seccional en la Orinoquía, de la naturaleza de funciones, organización y resultados, es la precariedad de los recursos para inversión, los parsimoniosos y caóticos procesos administrativos, que son en efecto los campos donde se hallan los mayores problemas institucionales.³³

Cuando las lógicas técnicas y administrativas son subsumidas a los vaivenes políticos y a la voluntad del gobernador de turno, los procesos de integración regional se ven amenazados. Esto porque estos no solo exigen compromisos formales, sino su concreción en procesos de actuación conjunta de administraciones diferenciadas y además el ceder ciertas potestades a órganos superiores. Espacios demasiado sometidos al arbitrio personal de un dirigente no tienden a ser dóciles a imposiciones dadas desde ámbitos externos, así se trate de instancias regionales con participación de los departamentos.

Se podría señalar que esta visión estaba restringida a los primeros tiempos de los departamentos, en que las experiencias organizativas eran mínimas, y que las situaciones pueden haberse modificado.

Frente a estos cuestionamientos se puede argumentar que la mejoría de la administración fue un tema recurrente en las propuestas evaluadas, y no solo fue propio de los primeros años del periodo estudiado.

En segundo lugar, el estudio diagnóstico realizado por AMQ indica que en el periodo de 2004 y 2005 los índices de transparencia de los gobiernos departamentales – sacados de la Corporación Transparencia por Colombia- tendieron a ser más bajos que el promedio nacional, exceptuando el caso de Arauca y Casanare³⁴. Esto muestra que las condiciones de manejo administrativo de los gobiernos departamentales no son

³³ Ver Corpes Orinoquía, *Diagnóstico Integral de la Orinoquía Colombiana*. pp.114-115.

³⁴ Asociación de Departamentos de la Amazonía y Orinoquía Colombiana (Amazorinoquía), *Política para el desarrollo de la Orinoquía y la Amazonía colombiana 2006-2019*, 2005. p. 37.

satisfactorias, y por tanto, no se puede suponer una mejora sustancial de las condiciones analizadas en 1992.

Puede considerarse un cambio cualitativo, dado que a medida que pasa el tiempo es menos probable explicar la falta de transparencia a través de la inexperiencia de las administraciones y se hace más posible que los problemas se deban a diversas formas de corrupción. Y es claro que formas como el clientelismo influyen negativamente la toma de decisiones, con lo cual los problemas de falta de objetividad técnico-administrativa se mantienen.

En conclusión, se puede decir que la hipótesis de los problemas causados por la inexperiencia técnico-administrativa de las entidades territoriales incluidas en la región es cierta, pero además que los problemas de influencia de la política en decisiones técnicas y la falta de transparencia detectada en la región también afectan los intentos de integración regional.

4.1.3. Falta de canales legales y administrativos. Esta tercera hipótesis encuentra sustento particular en la falta de proyectos de LOOT o de creación de RAP originados en la región durante el periodo estudiado. De manera general, la falta de la Ley Orgánica muestra que este problema para la conformación de regiones va más allá del caso particular de la Orinoquía.

Pero más allá de este hecho evidente, es necesario mostrar que aunque se puede considerar que la falta de un marco legal impide la formación de una región, la forma en que la hipótesis fue planteada contemplaba el supuesto de que existiera una voluntad cierta de crear la entidad territorial regional. En este punto, el hecho de que no existan proyectos de ley desde los representantes a la Cámara por los departamentos implicados, muestra la clara ruptura con la premisa básica.

Si no existen intentos de organización de una región no obedece solo a los impedimentos de su concreción legal en el Congreso, sino también a la falta de voluntad de los legisladores de la región.

Las explicaciones de este fenómeno pueden llevar a dos consideraciones. Por un lado se pueden referir las problemáticas del reordenamiento territorial para las circunscripciones electorales, y el consecuente conflicto de intereses con los

congresistas³⁵. Pero basado en lo visto en este trabajo, es necesario anotar que la variación de las formas de cooperación ha condicionado la validez de esta hipótesis.

En efecto, desde las pretensiones del Corpes es problemática la falta de una LOOT. Desde la visión de AMQ, se afectaría una meta de largo plazo, pero muchos de los proyectos de cooperación en curso seguirían vigentes. En cuanto a la RC, no existe la manifestación del deseo de conformar una entidad independiente.

Así pues, dado el marco temporal de estas propuestas, queda claro si que si en un primer momento la falta de una LOOT era un freno para la integración, en el momento actual se han desarrollado canales de cooperación e integración basados en las actuales autonomías de los departamentos, con lo cual, la falta de una legislación específica puede frustrar algunos objetivos, pero no por eso bloquear los procesos vigentes. Teniendo en cuenta experiencias como la del Meta, es claro que la falta de una normatividad que delimite sus posibilidades de cooperación, permite al departamento aprovechar varios frentes de integración al mismo tiempo.

En conclusión, la visión del este hecho como problema es relativa, dependiendo del enfoque de integración usado, de si es solo integración técnica, o si tiende a ser compleja.

4.2. PROBLEMAS DE LAS ACCIONES DE MOVIMIENTOS SOCIALES

Las siguientes hipótesis fueron planteadas respecto a los problemas detectados en las actuaciones de los movimientos sociales: la preeminencia de intereses inmediatos – acceso a servicios públicos, construcción de vías- como fundamento de acción; la falta de una estrategia que guíe las acciones hacia la integración regional; y, por último, la imposibilidad de conectar las demandas de los grupos sociales con las acciones de los gobiernos territoriales.

4.2.1. Preeminencia de intereses inmediatos. Al evaluar los temas recurrentes en las protestas identificadas, y dada la relación profunda entre estas protestas y las organizaciones sociales presentes en la región, se encuentra que los temas

³⁵ Revisar Fals Borda, Orlando. “Guía practica del ordenamiento territorial en Colombia: contribución para la solución de conflictos”. En *Análisis político* No. 36, Enero-Abril 1999.

de infraestructura vial y energética encabezan la lista, seguidos de manifestaciones alrededor de los problemas del conflicto y, por último, temas diversos como corrupción administrativa, servicios públicos –agua, salud, educación- y discusiones acerca de transferencias y regalías.

Estos intereses estaban reseñados en la hipótesis inicial, por lo que se puede considerar confirmada, si bien la investigación mostró que los temas referentes al conflicto armado comparten o exceden en importancia a los de servicios públicos.

Por otro lado, en cuanto a entender esta circunstancia como un problema para la integración, es necesario anotar que esto parte de la posición teórica inicial, según la cual la movilización social debería ser base de la creación de la región³⁶.

Sin embargo es posible entender que aunque las protestas, y en este caso por defecto las organizaciones, no mencionen el tema regional directamente, sino que reaccionen a situaciones percibidas de necesidades insatisfechas –servicios- o de daño a unos intereses precisos –violencia, fumigación de cultivos-, ello no implica una distancia absoluta de la teoría de integración regional.

Lo que esto implica es que son estas demandas fundamentales -que en últimas podemos resumir en los términos de desarrollo humano y/o económico o de presencia efectiva del estado- son el insumo para la clase política, que debería utilizarlos como base para construir un determinado proyecto político, que podría pasar o no por la conformación de una región como entidad territorial.

En este caso, aunque la movilización social no participe directamente del ideal regional, este puede aportar a la solución de las necesidades percibidas por los grupos. Esto dejaría la elección en manos de las instancias de decisión política o técnica, lo cual se ha visto reflejado en los casos de integración propuestos desde instancias como el Corpes, AMQ o la RC.

En conclusión, los intereses inmediatos de las comunidades predominan en las expresiones de protesta y organización social. Pero, esto solo puede ser considerado como un problema desde la óptica de la integración regional construida desde la base, ya

³⁶ Comparar Borja. *Estado, Sociedad y Ordenamiento Territorial en Colombia*. p. 77.

que expresiones de integración desde ópticas políticas y técnicas se han venido dando a pesar de la falta de un apoyo directo de parte de la sociedad civil.

4.2.2. Falta de guía estratégica. En relación a esto, las constantes de tema, de relaciones entre protestas sociales y organizaciones, y la dispersión territorial de las protestas, indican elementos que confirman la hipótesis.

La preeminencia de temas inmediatos, de necesidades percibidas por parte de la población indica la existencia de estrategias simples, determinadas por la presión al estado a través de invasiones, paros, bloqueos viales, y de la presencia de medios de comunicación para pedir el cumplimiento de políticas, la creación de algunas nuevas, la protección de un derecho o el cese de una acción.

Esta estrategia no contempla en general la creación de alternativas precisas para superar los problemas denunciados, sino que se centra en la posibilidad de negociar con el sector público, esperando que los acuerdos sean cumplidos y que en verdad solucionen los problemas del grupo.

La integración regional, según lo visto en la exposición de casos, no es un punto generalizado en las iniciativas políticas, lo que revela que en últimas es una opción entre muchas para solucionar los problemas de desarrollo humano y económico de las comunidades. Además, no es una opción simple, ni en lo técnico, ni en lo político, ya que implica una estrategia compleja para coordinar recursos, planes de las entidades territoriales, ceder en muchos casos recursos propios a favor de otros, etc.

Dado esto, y dado que las protestas, por su estrategia implícita, no tienden a proponer esquemas de solución, sino a exigirlos, entonces nos encontramos con que la integración regional no existe en la visión estratégica de los grupos que protestan.

Esta situación podría verse compensada por el trabajo de algunas organizaciones que pudieran concentrar recursos adicionales como conocimiento o experiencia para enfocar las demandas inmediatas de la sociedad en planes más generales, como por ejemplo la integración general.

Pero los esquemas vistos en los casos de las organizaciones presentes en la Orinoquía muestran que hasta cierto punto las organizaciones terminan estando subordinadas a las protestas, con lo cual toman un papel pasivo de coordinación, sin aportar elementos de fondo a las protestas. Solo se encontró el caso de una organización

con el objetivo de incluir un tinte académico a la visión de los problemas de la región³⁷, pero no había evidencia de sus actuaciones en el periodo estudiado.

Por último, el hecho de que las protestas se concentren en algunos departamentos –Meta, Arauca, Casanare y, en menor medida, Guaviare- muestran que no existe una conexión entre los distintos grupos movilizados, más allá de la que dan grupos como la CUT -activa en Arauca y con representaciones fuertes en departamentos como Santander o Cundinamarca- o los grupos armados ilegales –FARC, ELN- cuya influencia determinó cooperación entre grupos del sur del Meta y del Guaviare en varias de las marchas cocaleras.

Así, no existe una muestra de actuación conjunta en la región, que pudiera justificar claramente la pretensión de construir una región en base a una sociedad civil activa e integrada:

Aún no existe una forma consolidada de la identidad regional, que logre interpretar –nucleando- las diversas formas de existencia de la sociedad civil presentes en la Orinoquía, de tal manera que cualquier persona –independientemente de su condición social, económica, cultural, y de su situación espacial- la pueda tener como referente para el desarrollo de su propia individualidad. Esto se aplica no solo para los individuos, sino, también, para las comunidades locales.³⁸

Los casos encontrados no muestran que la situación haya variado sustancialmente desde que esto fuera escrito en 1992.

El último elemento a considerar es que, al igual que la hipótesis anterior, contemplar este hecho como un problema para la integración regional depende de la concepción que se tenga de esta, ya que los procesos se han dado sin la visión estratégica a las protestas y organizaciones sociales de la región, aunque por esto, sin la participación activa de estos actores.

4.2.3. Desconexión de las demandas sociales con las acciones de los gobiernos territoriales. Después de concluir la validez relativa de las hipótesis anteriores, esta otra queda sin un sustento lógico que la ligue al tema de la integración.

En efecto, aunque exista de hecho una desconexión entre grupos sociales y gobiernos territoriales, el hecho de que los grupos sociales no contemplen la temática

³⁷ Existen otras organizaciones calificadas en temas ambientales o económicos, como es el caso de Unillanos, pero frente a temas políticos, no se hallaron más experiencias organizativas que la citada.

³⁸ Ver Corpes Orinoquía, *Diagnostico Integral de la Orinoquía Colombiana*. p.104.

regional hace que no sea importante considerar esta circunstancia como problema para la integración. A lo sumo podría valorarse esto como un problema general para las movilizaciones de protesta social en la región.

Además, como se dijo antes, las demandas de las protestas-organizaciones no tienden a proponer formas de solución, por lo que así fuesen atendidas, esto no llevaría necesariamente a las instancias políticas a decidirse por la integración regional.

Por último, la información recopilada en este trabajo no permite dar respuesta definitiva a la hipótesis. Algunos temas comunes entre políticos y sociedad civil indican referentes comunes, lo cual resulta evidente, dado que se trata de una misma región y los problemas más importantes son claros para la mayoría. Pero derivar de ello una comunicación fluida entre grupos sociales y políticos es imposible.

Dadas estas circunstancias, esta hipótesis debe descartarse como problema para la integración regional en la Orinoquía. El estudio de su validez para otros casos no concierne al objetivo de este trabajo, por lo que no será incluido aquí.

4.3. OTROS PROBLEMAS

A lo largo de la investigación se revelaron algunos otros elementos que pueden ser considerados impedimentos para lograr una integración regional en los términos en que se ha usado para este estudio. Al final será claro que estos temas sobrepasan los límites impuestos para este estudio, por lo que mostrar su validez general es imposible en esta monografía, pero no por eso resultan menos ciertos para el caso tratado.

Las constantes identificadas a lo largo del primer capítulo tendían a concretarse en otra constante, según la cual el uso y el significado de la integración regional han variado en el tiempo y de acuerdo al actor que hace uso de ella. El objetivo es ahora mostrar que esto puede ser un problema para la integración, y también mostrar qué tipo de influencias reciben los actores para variar su concepción de lo regional.

En primer lugar, uno de los elementos básicos se refiere al por qué de la integración. La respuesta de la que se parte en esta monografía es que esta forma de cooperación trae beneficios a las comunidades implicadas y a sus dirigentes en cuanto a

desarrollo y gobernabilidad³⁹. Ahora bien, el significado de estas dos metas no es único, y la comprensión del desarrollo pasa por la comprensión profunda de las formas capitalistas que gobiernan la economía mundial y nacional.

Es claro que el fenómeno del capitalismo no se sostiene solo a partir de interacciones de mercado, sino que el papel preciso de los actores inmersos en él depende de la comprensión de ciertas realidades, o al menos de su interpretación de acuerdo a ciertos preceptos técnicos e ideológicos.

Esto lleva a considerar la importancia de la apertura económica de la década de los noventa en Colombia. Nuevas formas de comprender lo público y su papel en la sociedad estaban implicadas en las reformas, y sus consecuencias se han desenvuelto desde entonces, no únicamente como consecuencias lógicas, sino también en forma de tendencias ideológicas. Temas como la privatización en sus diferentes formas, la reducción del tamaño del estado y otros han empezado a ser parte de la cultura política, aunque no se han desarrollado totalmente, ni con constancia y mucho menos con uniformidad en todo el territorio nacional.

Una de las lógicas implícita en los procesos de descentralización era que a través de ellos se podía lograr una ejecución más eficaz del gasto público en áreas como los servicios públicos domiciliarios. La autonomía dada a las entidades territoriales debería contribuir a destinar y controlar mejor los recursos públicos.

Pasando de la teoría a la práctica, la situación de muchos departamentos y municipios es precaria, y los recursos se pierden muchas veces en sistemas burocráticos sin poder real de acción. Dado esto, la confianza en entidades como los departamentos, supuestos coordinadores y soportes de los procesos de ejecución de los municipios, queda en entredicho.

Así pues, aunque se plantee en teoría que una integración regional podría solventar problemas de coordinación o ejecución de obras y demás tareas de las administraciones locales y departamentales, la experiencia ha mostrado que la creación de nuevas burocracias puede resultar problemática, inútil y además muy costosa, más aún

³⁹ Comparar Pérez Leonel. *La región de la Orinoquía antecedentes de su ordenamiento territorial*. 2002. p.257.

cuando el paradigma político predominante aboga por la racionalización del gasto y la reducción del tamaño del estado.

Los recortes a las transferencias desarrollados desde inicios del presente siglo, dada la imposibilidad de sostener este gasto tal y como se planteó en la constitución de 1991, son muestra de estas situaciones.

Esto apunta no a señalar una falla misma en la teoría de la integración regional, que no solo valora elementos económicos, sino también sociales y culturales, pero muestra que el contexto político-ideológico y económico nacional e internacional tienden a influir negativamente a los actores en el propósito de crear una región como entidad territorial independiente.

Sin embargo dado que es imposible negar los beneficios de la cooperación en sí, las nuevas formas de integración entre departamentos muestran nuevas estrategias que permiten a los actores moverse en las condiciones legales y económicas vigentes, aprovechando así las ventajas de la actuación conjunta con otras entidades sin perder su identidad o incurrir en gastos problemáticos.

Así, las condiciones del contexto han dado forma a nuevos tipos de integración regional que aunque no coinciden con las formas teóricas concebidas, permiten obtener los beneficios de la cooperación, todo con el fin último de lograr el desarrollo de los territorios implicados y de sus habitantes.

En conclusión, es probable que la conformación de una RAP en la Orinoquía sea un proceso en exceso complicado y complejo y que por ello no cuente con el sustento real para su formación, ni en lo material, ni en lo ideológico, referido aquí a los paradigmas vigentes: “en la región el proceso de unificación regional esta ausente de fundamentos históricos suficientes como para esperar que la discusión y defensa de su pertinencia como proyecto se puede dar sin refuerzos políticos e ideológicos”⁴⁰.

Así, la integración de la región de la Orinoquía no debe considerarse solo desde el ángulo de la voluntad de lograrla, sino que debe valorar las expresiones históricas – políticas y económicas- vigentes, y consecuentemente adaptar sus posibilidades y formas de comprender lo regional, sea desde lo técnico o lo político.

⁴⁰ Ver Corpes Orinoquía, *Diagnostico Integral de la Orinoquía Colombiana*. p.164

5. CONCLUSIONES

Después de estudiar el comportamiento de las iniciativas políticas y de las acciones de grupos sociales a favor de la integración regional en el periodo 1991-2006 fue posible detectar algunos problemas para los procesos de integración regional. En algunos casos los problemas lo son de forma relativa, ya que considerarlos así o no depende de la concepción particular que se tenga de la integración regional.

En cuanto a las iniciativas políticas se encontró que:

Primero, dependiendo de sus condiciones particulares, los departamentos tienden a actuar consecuentemente buscando o no una forma precisa de integración regional, que puede pasar por la conformación de una nueva entidad, o simplemente por la asociación para tratar temas específicos. Esto implica que los intereses departamentales tienden a primar sobre los objetivos de la integración, por lo que estos, si se hallan en contradicción de los primeros, pueden ser abandonados o modificados.

Segundo, la inexperiencia técnico-administrativa de las entidades territoriales incluidas en la región afecta los procesos de integración, pero también lo hacen la influencia de la política en decisiones técnicas y la falta de transparencia detectada en las administraciones seccionales.

Tercero, en un primer momento la falta de un marco legal adecuado era un freno para la integración. Pero en la actualidad se han desarrollado canales de cooperación e integración basados en las autonomías de los departamentos, con lo cual, la falta de una legislación específica puede frustrar algunos objetivos, pero no por eso bloquear totalmente los procesos.

En este mismo sentido, el hecho de que los representantes de la región no hayan propuesto un proyecto propio de LOOT muestra poco interés de su parte en concretar procesos de integración en los territorios que representan.

En cuanto a las acciones de grupos sociales, se detectaron estos problemas:

Primero, los intereses inmediatos de las comunidades predominan en las expresiones de protesta y organización social, por lo que las decisiones acerca de la manera específica de darles respuesta es relegada al gobierno seccional o nacional.

Segundo, la preeminencia de intereses inmediatos en las protestas, unido a la debilidad técnica de las organizaciones, excluye el tema de la integración regional de las estrategias de movilización social.

La dispersión territorial de las protestas y actuaciones de organizaciones muestran también que no existe una identidad clara en individuos o grupos para plantear una estrategia conjunta orientada a la integración regional.

Tercero, no se puede evaluar la relación precisa entre las demandas de grupos sociales y las acciones de los gobiernos seccionales con los instrumentos de investigación usados. Sin embargo, esta variable no influye la temática de integración regional, ya que no existen casos de demandas por integración que pudiesen ser ignorados por los gobiernos seccionales.

Por último se planteó otra situación que podría ser problemática para la integración regional: se detectó la tendencia de modificar los significados e implicaciones del tema regional de acuerdo a las situaciones particulares del contexto político y económico nacional e internacional.

Dado esto, algunas formas de entender la temática pueden contradecir a otras, haciendo que una forma precisa de integración regional sea imposible en un contexto que la valore problemática e inconveniente.

De allí la necesidad de adaptar la búsqueda de la integración para hacerla más factible en ciertos contextos, buscando así obtener los beneficios de la cooperación para el desarrollo de los territorios, sin caer en debates ideológicos cerrados que nieguen todas las posibilidades a las diversas formas de integración.

Así, resta por decir que para el caso particular de la Orinoquía se identificó algunos problemas para la integración regional, en base a los cuales existe la imposibilidad de generar un ordenamiento territorial tal y como lo propone la perspectiva teórica de Fals Borda.

Las causas precisas de estos problemas pueden partir de diversas fuentes: presión de grupos ilegales, falta de integración de la sociedad civil, prácticas políticas personalistas y poco tecnificadas, falta de sustento material para la integración, etc. Estudiar este campo se abre como perspectiva de una nueva investigación.

Al final, es posible considerar este acercamiento a los problemas como un inicio de soluciones, como un aporte al primer paso del esquema de Fals Borda, la construcción del conocimiento de la región, que debe sumarse a otros esfuerzos para rendir frutos en el futuro.