

# RETOS DE LA AMAZONIA

Teodora  
Bustamante

Maria  
Fernanda  
Espinosa

Lucy  
Ruiz

Jorge  
Trujillo

Jorge  
Uquillas



ILDIS



ARTA TALA

# RETOS DE LA AMAZONIA

*Teodoro Bustamante, María Fernanda Espinosa  
Lucy Ruiz, Jorge Trujillo y Jorge Uquillas*

ILDIS

ABYA-YALA

Octubre 1993

Es una publicación del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS, Fundación Friedrich Ebert.

ISBN: 9978-94-077-4

Depósito Legal:

ILDIS, ABYA-YALA

Edición: Adoum ediciones

Autoedición: Abya-Yala Editing

Autores: Teodoro Bustamante, María Fernanda Espinosa, Lucy Ruiz, Jorge Trujillo y Jorge Uquillas

Cubierta:

Magenta Diseño Gráfico, Telf.: 542-332

Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS

Calama 354 entre J. León Mera y R. Victoria

Casilla: 17-03-367, Télex: 22539 ILDIS-ED

Teléfono: 562-103, Fax: 504-337

Quito-Ecuador

ABYA-YALA

Av. 12 de Octubre 14-30

Teléfono: 562-633

Quito-Ecuador

Las opiniones vertidas por los autores en el presente texto son de su exclusiva responsabilidad y no comprometen el criterio institucional del ILDIS.

## Indice

|  |     |
|--|-----|
| <i>Presentación</i> .....  | 3   |
| <i>Introducción</i> .....  | 5   |
| Reflexiones en torno al uso de los recursos<br>naturales en la Amazonia ecuatoriana..... | 21  |
| La tenencia de la tierra en la Amazonia<br>ecuatoriana.....                              | 61  |
| Términos de negociación entre pueblos<br>indígenas de la Amazonia y el Estado.....       | 95  |
| Institucionalidad normativa del Estado<br>y conflicto social.....                        | 135 |
| El marco internacional de los problemas<br>de la Amazonia.....                           | 159 |

## PRESENTACION

Con el fin de brindar un aporte para el enfrentamiento de los retos de la Amazonia, el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) y Abya-Yala presentan este libro, que recoge una serie de ponencias elaboradas y discutidas por un grupo de intelectuales e investigadores de la Amazonia: Teodoro Bustamante, María Fernanda Espinosa, Lucy Ruiz, Jorge Trujillo y Jorge Uquillas.

En estos trabajos se parte del análisis de la situación ecológica de la zona y se plantean algunas cuestiones centradas en las posibilidades de estructurar una gestión que permita su conservación. Igualmente son estudiados los problemas relativos a la tenencia de la tierra en la región amazónica, teniendo presente sus particularidades históricas y culturales. En esta línea de reflexión aparece la discusión sobre la dinámica de los conflictos entre las poblaciones de la Amazonia y el Estado, sin descuidar los intereses transnacionales, destacando los elementos vinculados al movimiento indígena y la significación que tienen las propuestas modernizadoras sobre las estructuras de la zona. Finalmente, se ofrece una visión de las dinámicas internacionales en las cuales se ponen de relieve otros factores, y se sugiere una perspectiva que puede llegar a ser contradictoria con algunos de los elementos presentados por otros autores, con lo cual se busca incentivar el debate.

De esta manera el ILDIS y Abya-Yala proponen nuevos elementos de juicio para el análisis y la discusión de la problemática Amazónica, que es de enorme interés para todos los ecuatorianos.

*José Juncosa*  
*Director de Abya-Yala*

*Peter Schellschmidt*  
*Director del ILDIS*

# INTRODUCCION

La Amazonia constituye un tema que para el Ecuador representa un desafío de dimensiones especiales. La realidad ecológica de la región es compleja y ha suscitado gran interés en el mundo entero. Los pueblos indígenas que la habitan poseen una historia cuya profundidad apenas comenzamos a descubrir y que abarca desde procesos fundamentales en el surgimiento de la civilización, tales como la domesticación de plantas, o procesos de inusual violencia como los descendimientos de indios por parte de comerciantes esclavistas. Esa complejidad no se limita al pasado: actualmente la Amazonia es el territorio donde se desarrollan algunos de los programas de inversión más ambiciosos de América Latina, y genera productos fundamentales para la economía de diversos países, entre ellos el petróleo. Además, en ella suceden procesos sociales inéditos; por ejemplo: la movilización indígena y el surgimiento de alianzas entre muy diversos habitantes de los bosques. Son también parte de la Amazonia cientos de miles de colonos, que desde las Sierras andinas, desde el Nordeste y desde el sur del Brasil, ocupan esa región buscando nuevas oportunidades de vida.

Por si semejante complejidad no fuera suficiente, hacia la Región Amazónica se vuelve hoy día la mirada privilegiada de los organismos de desarrollo internacional, a más de que

organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales de varios tipos intervienen también en ella influyendo en su destino.

Tal es el reto especial que la región plantea a los ecuatorianos, y por ello es preciso que nos dediquemos a pensar y a comprender lo que sucede en esa porción de nuestro territorio. Con el afán de brindar su aporte al enfrentamiento de ese desafío, el ILDIS pidió a un grupo de intelectuales e investigadores de la Amazonia que desarrollaran una propuesta que contribuya a la reflexión sobre el tema. Se reunió así a un grupo de investigadores, algunos de los cuales presentaron las ponencias que integran la presente publicación, mientras que los demás participaron con sus opiniones, críticas y comentarios, proponiendo otros puntos de vista sobre los asuntos discutidos. Tales discusiones fueron recogidas por quienes elaboraron la versión definitiva de los documentos de la reunión.

Una dificultad primera fue seleccionar los temas que debían abordarse. La elección fue, necesariamente, algo arbitraria, pero aún así representa una gama bastante diversa y complementaria de criterios.

El método que se empleó buscaba crear las condiciones para pensar la Amazonía aceptando los retos que tal afán impone. En efecto, pensar la Amazonia hoy, en el Ecuador, supone un esfuerzo por proponer formas de comprensión de la realidad de esa región del país susceptibles de moverse en la maraña de los clichés y de las numerosas verdades a medias que con tanta insistencia circulan y se difunden sobre la región.



Para emprender semejante tarea se requieren esfuerzos en dos direcciones: por una parte, es necesario intentar establecer, en los diversos temas, balances que nos permitan identificar e integrar la numerosa información dispersa; y, por otra, es preciso desarrollar una vocación crítica para examinar con detenimiento las explicaciones y los discursos comunes sobre determinado problema a fin de poner a prueba su consistencia, identificar sus posibles lagunas y analizar el rigor lógico de los argumentos. Es parte también de este esfuerzo proponer ideas nuevas y examinar alternativas de explicación, lo que generalmente entraña la necesidad de plantear las preguntas de manera nueva o de formular otras no previstas anteriormente.

En este esfuerzo debe considerarse también la relación que la reflexión sobre los problemas sociales debe tener con la búsqueda de soluciones a los problemas de una región determinada. Esto significa, básicamente, que la discusión y explicación de los procesos sociales no puede convertirse en un entretenimiento de eruditos, sino que debe aportar soluciones a las personas que viven esos problemas y que necesitan construir una vida social diferente.

De ahí que nuestro empeño haya consistido en proponer perspectivas novedosas para la comprensión de los problemas de la región. Algunas de esas ideas son, en lo fundamental, formas de plantear los problemas desde ángulos ligeramente diferentes a los usuales pero, como toda propuesta novedosa, no podremos evaluar su aporte hasta que la discusión y la crítica no nos haya permitido separar lo sustancial de lo accesorio.

Los temas escogidos se refieren a la conservación, la tenencia de la tierra, el movimiento indígena, los diferentes ac-

tores sociales de la región y las relaciones internacionales en la Cuenca amazónica.

En el primer documento, titulado "Reflexiones en torno al uso de los recursos naturales en la Amazonia ecuatoriana", María Fernanda Espinosa, a más de hacer una exposición general de las diversas formas de uso de los recursos naturales, plantea algunas cuestiones centradas, sobre todo, en las posibilidades de estructurar una gestión que permita su conservación.

En esta perspectiva se cuestiona la estructura básica de la estrategia nacional de conservación. El intento de establecer una inversión respecto de las áreas protegidas, en un contexto de precariedad generalizada, podría parecer una incitación a disputar los recursos y las inversiones que se hacen en ellas. De hecho se plantea que la dinámica mantenida hasta el momento ha generado conflictos recurrentes en las zonas protegidas, entorpeciendo sobremanera la acción de conservación. Se cuestiona, además, el papel que desempeña una estrategia de protección de áreas como legitimación de la destrucción que se desarrolla en todas las zonas que carecen de tal estatuto.

Estos cuestionamientos se orientan luego a una línea de interpretación en la cual el centralismo de las decisiones políticas, de la planificación y de la estructura de poder determina la inexistencia de un sistema de apoyo y de legitimidad local para las propuestas de conservación, lo que, además, podría relacionarse básicamente con el tema y el problema de la construcción de sociedad en las zonas de colonización. La precariedad social que se reflejaría en un importante déficit de organización es inmensa en el caso de la población

de colonos, pero estaría presente también en la población indígena a pesar de sus procesos organizativos.

Desde esta perspectiva no podrá haber conservación alguna sin el desarrollo de instituciones y organizaciones locales. Se hace también indispensable la existencia de espacios de negociación, lo que, en otras palabras, significa que es necesario el desarrollo de mecanismos políticos democráticos.

Esta dinámica es válida también para reflexionar sobre la discusión internacional del tema de la conservación, ya que la debilidad de la sociedad ecuatoriana entera para discutir el tema nos lleva a una subordinación a las presiones externas. En tales situaciones simplemente respondemos al tema de la conservación sin integrarlo realmente en el funcionamiento de nuestra sociedad.

En definitiva, la discusión sobre los temas técnicos de la conservación y el tratamiento de las propuestas jurídicas y normativas se complementa con una visión de las condiciones sociales y políticas para lograr una gestión sustentable de los recursos naturales de la Amazonia.

El segundo trabajo, preparado por Jorge Uquillas, trata de los problemas relativos a la tenencia de la tierra. Una primera perspectiva innovadora para la discusión en el contexto ecuatoriano es la que plantea la particularidad histórica y cultural del concepto de propiedad. Con ello se llama la atención sobre el hecho de que el aspecto fundamental de la discusión no es saber quién tiene la tierra y cuánto de ella tiene, sino la necesidad de comprender que la posesión es, por sí misma, un acto diferente según los contextos en los cuales se produce. Esto significa que la propiedad es, en sí, un producto histórico en el cual están en juego no sólo las relaciones

entre el poseedor y su predio, sino el conjunto de la sociedad que define determinados tipos de relaciones. Las consecuencias prácticas de semejante enfoque son de gran importancia, pues nos llevan a plantearnos la necesidad no sólo de discutir la distribución de la tierra, sino de repensar el término mismo de propiedad.

Uquillas hace una revisión inicial de los componentes de los derechos de propiedad, centrándola en la conflictiva dinámica que se establece a través de las abstracciones que el Estado realiza al concebir, por ejemplo, las aguas como algo separado de la vegetación o la ficción jurídica que separa el subsuelo del suelo.

Su trabajo proporciona una información concreta sobre la titulación de las tierras de diferentes zonas y de diversos sectores sociales, gracias a la cual podría concluirse que ha existido un apreciable esfuerzo en favor de los títulos de propiedad de la tierra de los pueblos indígenas, lo que no obsta para que se presenten numerosos problemas a diversos niveles: la estructura de la legislación crea un conjunto de ambigüedades en cuanto a las formas organizativas que pueden adoptarse para el manejo de la tierra: centros, comunas, cooperativas, asociaciones, etc.; pero, por esa misma ambigüedad, no se han establecido claramente las normas acerca de cuáles son los niveles de competencia de la autoridad comunal y cuáles los del Estado.

Uno de los aspectos más importante de toda esta dinámica es, sin lugar a dudas, el relativo a los procedimientos para la entrega de los títulos de propiedad sobre las tierras: es un proceso lento, hasta el punto de que, en determinadas áreas, solamente hay títulos respecto del 37% de la superficie

ocupada, lo que crea situaciones ideales para la agudización de los conflictos agrarios.

Esos problemas se han complicado más aún por las relaciones recíprocas que tienen el proceso de establecimiento de una área de patrimonio forestal del Estado y el de las áreas protegidas, para cuyo usufructo se establecen derechos restringidos por parte de las poblaciones locales e indígenas, con lo cual se genera una dimensión más de tensión.

Para terminar, Uquillas hace referencia a la relación que existe entre los problemas concretos de la tierra en la Amazonia y las políticas globales del Estado que favorecen la ocupación de tierras y la expansión de la frontera agrícola. De ahí surge la necesidad de replantear y reformar o derogar la Ley de Colonización, lo cual significa contribuir, desde la Amazonia, a una perspectiva adicional sobre los problemas agrarios del país y sobre la discusión que se puede presentir acerca de las reformas.

En el tercer trabajo, Lucy Ruiz nos presenta dos aproximaciones opuestas y complementarias para entender la dinámica de los conflictos entre las poblaciones indígenas y el Estado en la Amazonia. A la visión más difundida, en la que destaca la oposición y el conflicto por parte de las organizaciones indias, contrapone otra perspectiva según la cual el Estado nacional habría tenido un éxito considerable al incorporar los conflictos étnicos a sus mecanismos de poder y de negociación. En realidad, el trabajo de Lucy Ruiz podría caracterizarse por una ardorosa presentación de algunas líneas directrices de un movimiento intelectual que destaca la "centralidad" del movimiento indígena amazónico, a lo cual se añaden una descripción concreta de ciertos aspectos de la dinámica social de esas poblaciones y sugerencias de interpre-

tación novedosas y que entrañan el planteamiento de los problemas de manera original.

En su argumentación sobre la centralidad del movimiento indígena amazónico, la autora emprende una lucha contra los clichés que subvaloran al indio y las culturas amazónicas, argumentando en favor de un relativismo cultural que nos permitiría valorar cada cultura en sus propios términos. A esta argumentación se aporta una valiosa información, particularmente acerca de los diferentes procesos socioculturales que han tenido las poblaciones indígenas de la Sierra y la llanura, de la que se desprende la necesidad de comprender sus respectivas dinámicas.

El análisis prosigue en torno al tema de la confrontación con el Estado, aspecto en el cual se expresa la tendencia general de esta corriente que hace hincapié en las limitaciones del Estado para negociar y para responder a las aspiraciones del movimiento indio amazónico. En esta óptica están presentes las diversas críticas que generalmente se formulan a los entes gubernamentales, se suelen hacerse a los entes gubernamentales y se señalan la arbitrariedad del funcionamiento burocrático y la falta de conocimiento de la realidad indígena amazónica de que adolecen las instancias estatales.

Ruiz describe el debate en torno al tema de la territorialidad, mostrando cómo, en la Amazonia, semejante planteamiento se articula con una realidad comunal que no fue nunca sólidamente impuesta en la región. En la discusión sobresalen dos elementos: la presentación de la territorialidad como un concepto sociocultural y el manejo que el Estado ha hecho de él, poniéndolo en práctica en ciertos casos, como con los Hoaorani, y rechazándolo para los Quichuas.

La confrontación con el Estado se plantea también en el análisis de la retórica estatal, en virtud de la cual busca adueñarse de las reivindicaciones indias como una manera de fraccionar y debilitar al movimiento indígena.

Un último elemento en la discusión de las relaciones con el Estado es el que se refiere a la ciudadanía diferenciada, tema que, más adelante, es tratado también por Jorge Trujillo.

Sin embargo, el trabajo de Lucy Ruiz no se limita a sintetizar tales perspectivas sino que aporta elementos concretos sobre la dinámica social de esas poblaciones: a más de los factores históricos ya anotados, se presenta la discusión en torno a las minorías y mayorías étnicas. El elemento más importante es la recuperación de la diversidad dentro del propio movimiento indio, planteando la afirmación de las identidades Hoao, Cofán y Secoya, como independientes de los grandes flujos de identidad Shuar y Quichua.

En el análisis de las relaciones entre “minorías y mayorías” se propone la necesidad de analizar críticamente el movimiento indígena en el cual pueden darse actitudes coloniales, de un grupo sobre otro, e inclusive formas de etnocentrismo. Es indudable que semejante planteamiento, pese a estar formulado desde una perspectiva de solidaridad con el movimiento indio, no deja de constituir un paso importante dentro de una actitud que no había sido planteada anteriormente con tanta claridad.

Las ideas que aporta el análisis de la contradicción entre Estado y Movimiento indio, desde una perspectiva nueva, son, probablemente, las más sugerentes. Nos referimos a esa posición que identifica en el Estado no sólo límites y defectos sino también logros y capacidades de negociación fecundas.

Ese análisis permite ver también al movimiento indígena como un proceso en el cual se proponen diversas formas de confrontación con el Estado, en diferentes niveles de antagonismo que van desde una radical oposición, hasta formas de identificación con el “verdadero” papel del Estado.

En una discusión muy similar se sitúa la ponencia de Jorge Trujillo, que comparte en su argumentación el señalamiento que hace Lucy Ruiz de la centralidad del movimiento indígena. El análisis de Trujillo es, sin embargo, más general puesto que toma como referente básico los procesos de consolidación de los estados modernos y la dinámica que en su interior han mantenido las identidades étnicas. Los conflictos en Europa Oriental o el movimiento de negros e indios en Norteamérica se presentan como fenómenos que tienen con el movimiento indio cierta base común. Esta se ubicaría en las formas de enfrentar la modernización conducida por un sector étnico y social que lidera y aglutina un determinado consenso social constitutivo de una forma estatal y de una propuesta de modernización social.

Desde el punto de vista de Trujillo, el movimiento indígena se caracterizaría por el radicalismo de su oposición a las formas actuales de organizar y, sobre todo, de modernizar la sociedad, que lo haría portavoz del conjunto de fuerzas sociales que están en desacuerdo con la centralización y concentración del poder.

A esta protesta interna se articularían los procesos sociales que, a nivel mundial, han emprendido una crítica del Estado nacional, reivindican las autonomías locales y revalorizan las identidades étnicamente diferenciadas. Estaríamos, entonces, no ya frente a un conflicto restringido y particular



sino ante un proceso en el cual se muestra la ruptura de todo un modelo de civilización.

En el caso del Ecuador esto lleva al autor a plantear la necesidad de cuestionar el uso de términos tales como el de minoría étnica. Trujillo propone una perspectiva desde la cual el conjunto de campesinos que comparten una herencia de vida comunal y de formas específicas de participar en el comercio, corresponden a una forma de identidad india no explicitada, que se contrapone a la identidad blanca de los sectores dominantes.

Esta línea de reflexión va más allá al plantearnos que en el país estaríamos viviendo una situación en la cual los sectores blancos, arrinconados por el resurgimiento de identidades no blancas, tratan de disimular su blancura tratando de reforzar y mimetizarse en una identidad mestiza, supuestamente hegemónica.

Esta perspectiva tiene dos componentes novedosos: por una parte, nos muestra formas de ver una identidad étnica que no se limita a las manifestaciones más evidentes de lengua y vestido, sino que va más allá para buscar formas de organización de la vida social y de su articulación en ella. En segundo término, cuestiona los alineamientos, supuestamente evidentes, entre blancos e indios y el eventual lugar que ocupan los mestizos, y nos propone una dinámica en la cual las polaridades podrían dejar de estar entre lo indio que se opone a lo mestizo (que sería la presentación disimulada de la identidad blanca), para modificarse en una recuperación de una oposición más radical entre los indios que engloba, como parte de su herencia, a muchos sectores que hoy llamamos mestizos, en conflicto con lo blanco.

Como una manifestación de esta dinámica Trujillo recurre a la solidaridad y simpatía espontánea que las movilizaciones indias han despertado en amplios sectores ciudadanos, que contrasta con la acerba hostilidad expresada por las cámaras de la producción, que aparecerían como la expresión de esa minoría blanca que trata de mantener un consenso en torno a su identidad disimulada bajo la denominación *mestiza*.

La gran importancia de la identidad étnica se comprueba también a nivel de los procesos socioeconómicos, particularmente en aquellos vinculados a la modernización social asociada a la explotación petrolera, que se han mostrado impotentes para disolver las identidades indias y que, por el contrario, han generado condiciones en las cuales ellas resurgen con renovada fuerza.

Trujillo termina su trabajo analizando las perspectivas de ese movimiento. Nos muestra las serias dificultades que existen para hacer compatibles el surgimiento del movimiento indio y la estructura institucional actual, y plantea dos tareas: incrementar y consolidar la vinculación y adhesión social de amplios sectores al movimiento indio para asumir así los objetivos cada vez más radicales de transformación de la sociedad, y organizar acciones de "desarrollo" de las poblaciones indias que les permitan inscribirse en las grandes tendencias mundiales relativas a la crisis de los estados nacionales, a la descentralización de la actividad gubernamental y a la transferencia de actividades productivas a unidades autogestionadas.

En este punto surge una reflexión sobre temas de orden internacional: tras señalar que las identidades étnicas fueron balcanizadas en la conformación de los estados nacio-

nales, se sugiere que, ante la incapacidad de conducir los procesos de integración regional por parte de los estados, es posible que surja una fuerza india que reorganice los estados nacionales en torno a las identidades étnicas tales como la Quichua, la Aymara u otras.

Trujillo prevé que, en la medida en que la dinámica señalada pueda ser contenida en los mecanismos legales que la han encauzado, es posible esperar soluciones relativamente pacíficas de esas contradicciones. La alternativa, desde su punto de vista, sería que los conflictos que ya tienen un alto grado de violencia en el Perú y en Colombia se regionalicen generando un ámbito de violencia que envolvería al Ecuador, en un proceso en el cual se resolverían las contradicciones anotadas.

En el último trabajo he propuesto una visión de las dinámicas internacionales, en la cual se ponen de relieve otros factores y se sugiere una perspectiva que puede llegar ser contradictoria con algunos de los elementos presentados por otros autores.

Sugiero un análisis en el cual señalo algunas de las grandes dificultades que nuestro país ha tenido para estructurar una política amazónica; situación que es algo paradójica si tomamos en consideración nuestra tendencia a reiterar en todas nuestras declaraciones patrióticas nuestro carácter amazónico, lo que contrasta con la incapacidad que hemos tenido para proponer y ejecutar propuestas políticas para esa región. Las causas de esta contradicción deberían encontrarse en nuestra débil consolidación social, que genera una carencia general de propuestas sociales.

Sin embargo, propongo el estudio de una experiencia que contradice, aparentemente, lo anterior: en efecto, al analizar la gestión que hemos desarrollado en la Secretaría *pro tempore* del Tratado de Cooperación Amazónica, advertimos que los resultados son paradójicamente exitosos. Se plantea que una de las razones para ello es que la gestión de ese organismo ha estado marcada por una amplia convocación, aunque limitada por la incapacidad para resolver de manera estable y orgánica las diferencias de perspectivas que ella reúne.

En el análisis de esa organización se propone, además, una línea que lleva al tratamiento de los organismos internacionales que asumen, de manera creciente, decisiones nacionales. Ello correspondería a una situación de pérdida relativa de soberanía, la cual tiene repercusiones indeseables al eliminar los mecanismos de que los pueblos disponen para ejercer un control democrático sobre las decisiones que afectan a las respectivas sociedades.

Se aborda también, en ese trabajo, la gestión de los organismos no gubernamentales internacionales y se propone una explicación de su actividad en términos relativos a los procesos de los países del Sur, en función de las dinámicas legitimadoras de las propias sociedades del Norte.

Discrepo de otros ponentes en la medida en que sugiero la conveniencia de revalorar formas sanas de nacionalismo que permitan recuperar en nuestras sociedades la gestión, el control y la participación del Estado y también de los organismos internacionales, para lo cual, sin embargo, es indispensable que avancemos en la creación de mejores mecanismos de manejo de la información del mundo internacional y en la definición de propuestas de sociedad que, surgiendo de nuestra realidad, nos permitan negociar entre nosotros nues-

tros conflictos y mejorar así también nuestra capacidad de negociación con las fuerzas e intereses externos.

Para terminar quisiera acotar algunas características del proceso de debate del Foro. Como podrá advertirse en el presente volumen, en las ponencias han convergido diversas perspectivas, que han sido debatidas ampliamente, se han enriquecido a través de las discrepancias y han permitido, por lo menos, sugerir líneas de interpretación que, esperamos, pueden tener un potencial suficiente para alimentar formas de actuar socialmente productivas.

*Teodoro Bustamante*

# REFLEXIONES EN TORNO AL USO DE LOS RECURSOS NATURALES EN LA AMAZONIA ECUATORIANA

*Marta Fernanda Espinosa Garcés*

## Introducción

*Características humanas, ecológicas y morfoedafológicas de la Amazonia ecuatoriana*

La Región Amazónica ecuatoriana, que abarca 130.000 kilómetros cuadrados, constituye un espacio geográfico sobremedida diversa no sólo por su gran variedad de formaciones ecológicas sino también por las diferentes culturas y formas de organización social y adaptación al medio ambiente que en ella se encuentran.

Las investigaciones sobre las condiciones edafológicas de la Amazonia coinciden en señalar que los suelos de la región, en su mayoría, no son aptos para las actividades agrícolas. La mayor parte del terreno amazónico está constituida por suelos aluminio-ferrosos o mal drenados, con un escaso contenido de elementos básicos (como calcio y nitrógeno) y

muy poca capacidad de intercambio de cationes, es decir, con escasa capacidad para fijar nutrientes. Por tal razón, en esos suelos la transformación de bosques en cultivos pone en peligro su integridad debido a los procesos de oxidación y compactación por la pérdida de la protección vegetal a que da origen.

Por otra parte, los suelos mal drenados y pantanosos, pese a disponer de una mayor cantidad de nutrientes, requieren un manejo muy cuidadoso y técnicas agrícolas apropiadas que permitan establecer un control estricto respecto de posibles inundaciones. Sólo el 8,75% de la superficie de la región posee suelos aptos para la agricultura, sin restricciones (Fundación Natura 1991). Esos suelos son, por lo general, de origen aluvial, de formación reciente, y menos arcillosos; están situados en la vertiente oriental de los Andes o en llanuras y terrazas de esparcimiento que alcanzan un nivel medio o alto, con suelos profundos, de mayor fertilidad y libres de hierro y aluminio tóxico.

Además, a pesar de lo que se suele suponer, la Región Amazónica no es ecológicamente homogénea sino que está formada por una gran variedad de formaciones ecológicas que dependen de la altitud, las temperaturas y los índices de pluviosidad. Entre las principales destacan:

- El Bosque Húmedo Tropical, que constituye prácticamente el 50% de la superficie total de la región y que se encuentra entre los 100 y los 600 metros sobre el nivel del mar, con precipitaciones anuales que oscilan entre 2.000 y 4.000 milímetros por año.

- El Bosque Muy Húmedo Tropical, que se halla a la misma altura que el bioma anterior pero se encuentra en el piedemonte de los Andes con niveles pluviométricos superiores a 4.000 mm anuales.

-El Bosque Pluvial Premontano que está situado en la parte baja de la Cordillera de los Andes, generalmente en pendientes pronunciadas, también con precipitaciones que superan los 4.000 mm y se encuentra entre los 600 y los 2.000 msnm.

-El Bosque Muy Húmedo Premontano que tiene la misma altitud que el anterior, pero con niveles pluviométricos que oscilan entre 2.000 y 4.000 mm.

-El Bosque Húmedo Premontano que se halla entre 600 y 2.000 msnm y cuyo régimen pluvial es inferior a 2.000 mm; este bioma se encuentra principalmente en la parte sur de la Amazonia.

-Finalmente, el Bosque Muy Húmedo Montano situado en las vertientes andinas entre 2.000 y 3.000 msnm, con una tasa pluvial que supera los 2.000 mm por año; las temperaturas, a diferencia de las otras formaciones, donde se mantienen entre 22 y 25 grados, oscilan entre 12 y 20° C.

Esta multiplicidad de ecosistemas trae consigo una gran diversidad biológica relacionada con las particulares condiciones geológicas y climáticas de la región. Así, de las especies que se conocen hasta el momento, la biodiversidad de la Amazonia ecuatoriana alcanza índices realmente sorprendentes: posee más de 20.000 especies de plantas, más de 3.000 especies arbóreas, 1.300 variedades de mamíferos y 1.500 especies de aves, por citar algunos ejemplos. Semejante diversidad biológica constituye un recurso estratégico para el futuro, tanto por la serie de aplicaciones que ciertas especies de los trópicos tienen en favor del bienestar humano (medicinas, materias primas, etc.), como por los grandes aportes que han hecho al desarrollo de variedades mejoradas para la agricultura.



La diversidad biológica de la región viene acompañada de una gran variedad de culturas. Según datos del Banco Mundial (1990), se estima que el Ecuador amazónico tiene de 85.000 a 100.000 pobladores indígenas pertenecientes a seis grupos étnicos distintos, con patrones culturales y lenguas diferenciadas. El conjunto de la Región Amazónica cuenta con unos 350.000 habitantes, la mitad de los cuales, aproximadamente, viven en las provincias de Napo y Sucumbíos. Estos datos indican una distribución poblacional deficiente que supone una excesiva presión sobre los recursos naturales en determinadas áreas amazónicas.

### *Consideraciones preliminares*

Como se indicó más arriba, la Amazonia es un escenario muy complejo y vulnerable tanto desde el punto de vista ecológico como por sus particularidades socioculturales; allí coexisten ecosistemas frágiles, modelos productivos inapropiados y sistemas tradicionales de subsistencia en interrelación con poblaciones campesinas depauperadas y culturas indígenas que adolecen de serios problemas de articulación con la sociedad nacional. Ello explica la existencia de una confrontación permanente entre las modalidades convencionales de relación con la sociedad dominante, caracterizadas por prácticas y políticas inadecuadas a las condiciones ambientales y humanas de la región, y una búsqueda de alternativas de desarrollo viables, tanto desde la perspectiva de un uso racional y sustentable de los recursos naturales como desde la necesidad de mejorar la calidad de vida y mantener las identidades de los pueblos amazónicos.

Lo cierto es que los recursos amazónicos estuvieron, desde la Colonia, sujetos a formas de aprovechamiento no racionales, dictadas por criterios inmedatistas y guiadas, en

general, por intereses extra regionales. Al inicio fueron los yacimientos auríferos del suroriente, más tarde la cascarilla y el caucho y actualmente el petróleo, acompañado de una actividad agrícola poco eficiente, lo que ha comprometido el equilibrio ecológico y los servicios ambientales de la región, sin contribuir a mejorar el *standard* de vida de la población local. Esas prácticas reproducen, hasta hoy, formas de relacionamiento de carácter colonial no solo por las economías de enclave que caracterizan a actividades tales como la petrolera, sino también por el comportamiento de importantes segmentos de la sociedad (estatales, empresariales, etc.) que no ha logrado superar las visiones rentistas y de corto plazo sobre los recursos regionales.

A más de los problemas mencionados, el uso de los recursos amazónicos no ha tenido bases científicas ni ha respondido a estrategias serias de planificación, ni siquiera a un ordenamiento territorial que oriente las actividades productivas de acuerdo con la vocación de las distintas formaciones ecológicas. Esto ha tenido graves impactos en los procesos de ocupación de la Amazonia, ya que la población migrante, en los últimos veinte años, no ha hecho más que reproducir los esquemas descritos, incrementando la presión sobre la tierra y los recursos naturales, sin mejorar sus condiciones de vida.

Hay, incluso, datos recientes, obtenidos a partir de información oficial, según los cuales las áreas intervenidas de bosque tropical en la Amazonia son relativamente limitadas respecto de la superficie total: de 123.000 k<sup>2</sup> solo 14.000 estarían intervenidos, lo que corresponde al 0,17% del bosque amazónico (Brack 1992). Esto revela, por un lado, una carencia de información precisa sobre la región y, por otro, una subestimación de los niveles de alteración a los que se ha sometido el espacio amazónico.

Con tales antecedentes intentaremos hacer un breve análisis de la situación actual y de las prácticas de aprovechamiento de los recursos amazónicos; abordaremos las principales limitaciones que deben tenerse en cuenta a la hora de pensar en un cambio de políticas y estrategias de uso del medio para, finalmente, proponer posibles alternativas al manejo de los recursos naturales de la región, tendientes a atender los problemas prioritarios y a crear las condiciones necesarias para emprender cambios más sustanciales y de largo plazo.

### Los recursos naturales renovables

#### *El uso no planificado y sin sustento científico de los recursos forestales en la Amazonia*

A pesar de las caóticas políticas y de las escuetas normas respecto del aprovechamiento de los recursos forestales en el Ecuador, más del 40% de la superficie total del país está cubierta de bosques naturales, el 80% de los cuales se encuentra en la Región Amazónica. Sin embargo, el proceso de deterioro de esos recursos es alarmante. En 1990 la FAO estableció que en la Amazonia ecuatoriana, de 9'930.000 hectáreas de bosque que mantienen la región, se deforestan alrededor de 60.000 ha por año —dato bastante conservador si se lo compara con otras estimaciones, como la del World Resources Institute, que llega a establecer cifras de hasta 100.000 ha por año para la región—, de las cuales se reforestan apenas el 1% (CLIRSEN 1988).

Las formas de uso de los recursos forestales pueden caracterizarse en tres modalidades: consumo directo, producción forestal y lo que podríamos llamar uso indirecto. El consumo directo se refiere al uso de madera como fuente de combustible doméstico, plantas medicinales, frutos silvestres,

materiales para la construcción, etc., que no altera de manera sustancial las características y funciones del bosque y que se encuentra particularmente en la población indígena y, de manera poco frecuente, entre los colonos. Esta forma de utilización de los recursos forestales, por estar vinculada a las estrategias de subsistencia, no involucra redes mercantiles, no ha sido debidamente evaluada y no ha logrado constituir una alternativa válida capaz de ser aplicada a nivel regional.

La producción forestal, es decir, la explotación maderera del bosque, es tal vez la que presenta, en el caso de la Amazonia, las mayores dificultades puesto que no han podido establecerse con precisión los impactos, la rentabilidad ni la relación costo-beneficio y que, al parecer, genera procesos acelerados de deterioro ambiental, erosión y lixiviación del suelo y pérdida de la biodiversidad. Ello se debe a que no se conocen suficientemente las dinámicas de regeneración de los bosques tropicales, los métodos más eficaces de reforestación en los trópicos, las especies más adecuadas y de más rápido crecimiento, y, en fin, a que se carece de experiencias previas e investigaciones que permitan evaluar científicamente tal actividad. A esto se añade que las tecnologías de corte y procesamiento que se emplean en la Amazonia son inapropiadas, producen un desperdicio del recurso, afectan a las posibilidades de regeneración natural y limitan su rendimiento en términos económicos.

Por otra parte, en la Amazonia casi no existen acciones de forestación y reforestación, a pesar de que la contribución de la región a la industria maderera del país es de un 40% (Cabarle *et al.* 1988). Los bosques plantados son sumamente escasos y corresponden a una extensión de no más de 950 ha (PAFE 1991), por lo cual la mayor parte de la madera provie-

ne de bosques naturales con las consiguientes consecuencias ambientales.

Tampoco deben pasarse por alto los problemas sociales de la actividad forestal puesto que, debido a las precarias redes de comercialización de ese recurso, los principales beneficiarios resultan ser los intermediarios y las grandes empresas madereras; los réditos para el propietario son sobremanera exigüos y los costos ambientales no guardan relación con los beneficios económicos inmediatos, que ascienden a unos 400.000 sucres por ha en condiciones óptimas, es decir, cuando la madurez de la madera es adecuada, las características de las trozas se ajustan a las necesidades del mercado, etc. (Southgate, com. pers.).

El uso comercial de especies no maderables de los bosques amazónicos ha sido muy exiguo: las resinas, plantas medicinales, frutos silvestres y otros no han logrado ingresar masivamente a los mercados nacionales debido a que no se han hecho diagnósticos sobre productos potenciales para la comercialización, no se han establecido parámetros de rentabilidad, ni se han evaluado posibles mercados para ellos. A pesar de las experiencias aparentemente exitosas en otros países amazónicos, como el Brasil (con el caucho y la castaña) y Colombia (con plantas ornamentales), en el Ecuador no se han emprendido aún acciones similares.

La necesidad de servicios ambientales del bosque amazónico (que entrañan aspectos tales como la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de los equilibrios climáticos y de los procesos ecológicos) no ha sido suficientemente comprendida por la población local ni por las propias agencias gubernamentales. No existen, por tanto, incentivos fiscales para la conservación ni una toma de conciencia sufi-

ciente al respecto. Pese a los esfuerzos que se están haciendo por establecer metodologías adecuadas para cuantificar el valor “indirecto” del bosque tropical, la población que vive de él no ha encontrado en la conservación una opción rentable capaz de solucionar sus problemas de sobrevivencia.

Sin embargo, este valor indirecto ha estado sujeto a un aprovechamiento político y demagógico del Estado, que —si bien le ha permitido acceder a ciertos recursos orientados a la conservación, mantener un discurso ambientalista, particularmente en los foros internacionales, y ganar legitimidad en ciertos sectores sociales— no ha conducido a un cambio de políticas ni a acciones concretas de administración, legislación y manejo sustentable de los recursos forestales.

*La actividad agropecuaria en la Amazonia: un sector poco eficiente y de altos insumos ambientales*

Las actividades agrícolas y pecuarias ocupan un lugar privilegiado para entender las dinámicas económicas y socio-políticas de la región y sus formas de articulación con las estructuras globales del país puesto que, a pesar de la explotación hidrocarburífera y de las grandes empresas agroindustriales, la mayor parte de la población amazónica depende de la agricultura para su supervivencia. Además, esta actividad constituye una de las causas principales de la conversión del bosque y del deterioro de los ya frágiles suelos de la región.

En un estudio reciente sobre el papel de la agricultura en el Ecuador (Whitaker, 1991) se señala que la actividad agropecuaria constituye el sector más importante de la economía nacional, tanto por el monto de divisas que produce como por su contribución al Producto Interno Bruto y a la generación de empleo. Sin embargo, la carencia de políticas

adecuadas, junto con la escasa inversión realizada en investigaciones agrícolas y el reducido empleo de tecnologías mejoradas, hace que la productividad de ese sector sea limitada y que la cantidad de insumos ambientales sacrificados puedan ser difícilmente restituidos. De hecho, el Ecuador es el segundo país latinoamericano en cuanto al porcentaje más alto —2% anual— de ampliación de la frontera agrícola, después de Surinam, que tiene el 3% (Southgate, com. pers.).

Los problemas que se han identificado para el conjunto del país, aparecen de manera más crítica aún en la Región Amazónica por ser, como se ha dicho, un espacio particularmente frágil, dinámico y conflictivo.

**1. Los pueblos indígenas y las prácticas agrícolas tradicionales.**— Si abordamos el problema de los pueblos indios de la Amazonia, veremos que no cabe hacer generalizaciones acerca de sus prácticas agrícolas. Cada etnia posee características culturales diferentes, así como distintos niveles y modalidades de articulación a la sociedad nacional, lo que supone, a su vez, una diversidad de modelos productivos y de grados de incorporación de tecnologías occidentales.

Aunque en términos generales las culturas amazónicas pueden definirse como culturas de selva tropical —caracterizadas por una agricultura itinerante y polivalente de roza y quema, la recolección de frutos silvestres y la provisión de proteína a través de la caza y la pesca—, los procesos de ampliación de las relaciones mercantiles y un contacto cada vez mayor con la sociedad dominante les han obligado, cada vez más, a incorporar cultivos destinados al comercio (café, cacao, maíz), a emprender proyectos de cría de ganado vacuno y a abandonar paulatinamente sus sistemas de cultivo tradicionales e incluso sus costumbres alimentarias y patrones de

consumo. En ciertos casos, la posesión de ganado está asociada a una imagen de prestigio social dentro de la comunidad y de bienestar material, a más de ser considerada como stock de capital, lo cual otorga a su propietario mayor importancia.

Si bien los sistemas agrícolas tradicionales hacen posible la autosubsistencia y mantienen los equilibrios ecológicos, a más de revelar un gran conocimiento de las dinámicas y funcionamiento de los ecosistemas tropicales, por sus propias características no permiten la generación de excedentes y, en consecuencia, limitan las posibilidades de incorporación al mercado. Por su parte, la adopción de nuevas formas de producción obliga a enfrentar dificultades de acceso a créditos, y la limitación en el uso de tecnologías renovadas y más eficientes provoca un desabastecimiento de productos de consumo familiar y aumenta la dependencia respecto de productos externos. A todo ello hay que sumar el abandono, temporal o permanente, de los campos agrícolas por parte de la población indígena masculina, sea porque se emplean en las empresas petroleras o agroindustriales o porque se han dedicado a actividades turísticas, como en el caso de los Cofanes y de los Siona-Secoya.

En suma, puede decirse que, en su gran mayoría, la población indígena de la Amazonia se encuentra en un acelerado proceso de transformación en el cual, por un lado, subsisten las tecnologías agrícolas tradicionales y las actividades como la caza y la pesca y, por otro, se recurre progresivamente a los cultivos comerciales y a la ganadería, exponiéndose a las mismas limitaciones que experimentan los colonos, o se desplaza a la agricultura como fuente principal de subsistencia dando paso al trabajo asalariado, a la extracción y venta de madera y animales silvestres o, como ya se dijo, a la actividad turística.



Lo deseable sería recuperar el conocimiento y las prácticas tradicionales de los pueblos indios sobre su entorno natural, y adaptarlas al proceso de cambio y articulación de la población amazónica con las nuevas dinámicas económicas, políticas y sociales del país y la región.

**2. La producción agropecuaria y la población de colonos.**- Si observamos la composición de la población económicamente activa de la Amazonia veremos que, prácticamente, el 70% depende de la agricultura (INEC, 1990), por lo cual éste sería el sector predominante y el eje articulador de la economía regional, ya que la actividad petrolera, pese al monto de divisas que produce, no genera mayores fuentes de empleo ni sus beneficios son reinvertidos en la región.

En los últimos años el sector de mayor crecimiento ha sido el de los pequeños y medianos productores inmigrantes; sin embargo, ese proceso no ha venido acompañado de tecnologías adecuadas de manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, ni de políticas de apoyo y financiamiento. Esta situación, a más de incidir en una productividad agrícola totalmente deficitaria, ha contribuido a agravar las precarias condiciones de vida de los colonos y a acelerar los procesos de deterioro del entorno natural.

El cultivo comercial predominante en las pequeñas y medianas propiedades es el café, que ocupa el 44,7% de la superficie agrícola regional (Fundación Natura, 1987), y que, a pesar de considerarse como limitados su rendimiento y calidad, constituye el producto más expandido. En menores proporciones se cultiva naranjilla, cuyos precios están sujetos a una demanda incierta y muy variable, maíz, cacao y, recientemente —a raíz de la crisis del café por la caída de precios y la propagación de plagas—, arroz, cuya producción se ha es-

timulado particularmente en las provincias del norte de la Amazonia.

Por lo que hace al sector pecuario, el ganado vacuno constituye, en zonas como en la provincia de Morona-Santiago, la actividad predominante. Es así como, en solo tres años, la superficie ocupada por pastos en la región se incrementó en aproximadamente 40% (Landázuri, 1988), y aunque se trata de una actividad extensiva y poco eficiente debido a las condiciones ecológicas y topográficas de la región y a la escasez de tecnologías adecuadas, hay un promedio de una cabeza de ganado por ha de pasto (Fundación Natura, 1987). Por tanto, la ganadería, en las condiciones en que se ha venido desarrollando, tiene una rentabilidad limitada y contribuye, sobre todo, a la simplificación de las formaciones ecológicas, a la pérdida de la biodiversidad y a la degradación progresiva de los suelos.

En síntesis, puede decirse que la colonización en la Región Amazónica no ha constituido una alternativa a las crisis del agro en otras áreas del país; por el contrario, simplemente las ha trasladado a una zona en la cual limitaciones y conflictos de diverso tipo han contribuido a agudizar esos problemas. Diversos estudios han comprobado que el escasísimo excedente generado por la población inmigrante no proviene de la producción agropecuaria sino de la revalorización de la tierra, sea por mejoras desarrolladas en las fincas o por el mejoramiento de la infraestructura en las áreas de colonización.

La estrategia de ampliar la frontera agrícola con una insignificante inversión de capital por parte del Estado, trae como consecuencia una carencia crónica de recursos económicos y de asistencia técnica en la agricultura practicada por la población campesina de la Amazonia, lo que le impide ob-

tener niveles aceptables de productividad. De igual forma, el proceso colonizador, al ser de carácter eminentemente extensivo y emplear más insumos ambientales que tecnológicos, requiere de una importante inversión en infraestructura y vías de comunicación que el Estado no puede o no está dispuesto a ofrecer.

**3. La agroindustria en la Amazonia ecuatoriana.-** Desde la década de los años 70 las actividades agroindustriales en la Región Amazónica ecuatoriana se han desarrollado de manera sorprendente, en particular la producción de té y de palma africana, producto que muestra un especial incremento tanto en lo que se refiere a la ampliación de la superficie destinada a su cultivo como por los efectos multiplicadores que ha tenido a nivel de los pequeños productores colonos e indígenas, en las cercanías de las grandes plantaciones.

A pesar de la promocionada rentabilidad de esa actividad, no deben subestimarse los efectos secundarios que ha provocado la explotación de la palma africana, ya que ha contribuido al deterioro ambiental y a la pérdida irrecuperable de importantes zonas, por no haber contado oportunamente con estudios de impacto ambiental ni planes de prevención y control de la contaminación. A ello se añade el hecho de que las tierras destinadas a ese propósito son las de mayor fertilidad en la región y corresponden a las zonas de Huashito, Loreto y Shushufindi.

De manera general, los efectos del cultivo de palma africana van desde la sustitución de grandes superficies de bosque primario por un monocultivo, con la consecuente construcción de caminos vecinales y el uso de maquinaria pesada, hasta la contaminación del aire y de los cursos fluviales sea por el uso indiscriminado de agroquímicos o, durante

el procesamiento del fruto, por el de químicos altamente tóxicos, que son evacuados directamente a los ríos a temperaturas que oscilan entre 80° y 100° C (Fundación Natura, 1991).

La aparente rentabilidad de ese nuevo cultivo y las campañas de promoción y crédito desplegadas por el INCRAE y los grandes productores de palma despertaron el interés de la población adyacente, que estuvo dispuesta a incursionar en el negocio dentro de sus pequeñas propiedades. Pero la experiencia no fue alentadora debido a que los productores marginales, por lo general, carecen de los medios económicos y de la asistencia técnica necesarios para garantizar una producción eficiente y de acuerdo a normas de control ambiental.

Como es natural, tales impactos no solo implican una pérdida significativa de diversidad biológica sino que, además, contribuyen al deterioro progresivo de las condiciones de vida de las poblaciones afectadas, tanto por la vulnerabilidad de ese monocultivo a las plagas y a la contaminación de los cursos de agua y del aire, como por el hecho de haber sustituido otros cultivos comerciales por la producción de palma, en términos económica y ecológicamente desfavorables.

### **Las políticas de aprovechamiento sustentable y conservación de los recursos amazónicos: una estrategia fallida**

El 56% de la superficie amazónica del Ecuador se ha destinado a lo que se ha denominado “usos especiales”, que comprenden unidades de conservación, bosques protectores, territorios indígenas y áreas consideradas como Patrimonio Forestal del Estado; es decir, que alrededor de 68.000 k<sup>2</sup> de

la región deberían teóricamente estar manejados de acuerdo a criterios de sustentabilidad y desarrollo armónico. Sin embargo, las acciones estatales a este respecto han sido débiles, contradictorias y fragmentarias, y no han respondido a una estrategia integral de planificación regional.

De las 15 Áreas Naturales Protegidas que conforman el Sistema Nacional, seis se encuentran total o parcialmente en la Amazonia, a saber: los Parques Nacionales Yasuní, Podocarpus y Sangay, la Reserva Ecológica Cayambe-Coca, la Reserva de Producción Faunística Cuyabeno y la Reserva Biológica Limoncocha, con una superficie aproximada de 2'330.000 ha.

Desde su establecimiento, las Áreas de Conservación de la Amazonia han enfrentado serios problemas: el proceso de declaración careció totalmente de la participación de las poblaciones involucradas y de las instituciones locales, lo que determinó una falta de integración de los esfuerzos de conservación al contexto complejo del desarrollo regional. Adicionalmente, el establecimiento de un Sistema de Áreas Protegidas no estuvo acompañado de un apoyo económico ni, sobre todo, político, lo que condujo a una debilidad crónica del Estado en el manejo de esas áreas, a lo que se añade una falta de consistencia legal que garantice su integridad y mantenimiento. Eso explica, de cierta manera, la razón por la cual las organizaciones no gubernamentales han empezado a intervenir en las gestiones de manejo de las Áreas Protegidas y a canalizar directamente los fondos internacionales destinados a ese propósito.

En lugar de constituir espacios donde se privilegia la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de los

servicios ambientales, las Areas Naturales Protegidas han dado origen a conflictos burocráticos en los que se disputan recursos económicos y legitimidades. Consecuentemente, el establecimiento de las Areas Protegidas de la Amazonia no ha permitido el mantenimiento de la calidad ambiental de la región, ni ha contribuido a mejorar las condiciones de vida de las poblaciones locales. Por el contrario, constituyen lugares privilegiados para el uso inapropiado de los recursos naturales (contaminación, sobreexplotación, etc.) y para la agudización de los conflictos sociales (problemas de tenencia de la tierra, de acceso a los recursos, etc.).

Por otro lado, el manejo de las Areas Protegidas Amazónicas ha estado marcado por concepciones, prioridades y metodologías ajenas a las condiciones socioeconómicas, culturales y ecológicas de la región, por lo cual su contribución al establecimiento de modalidades alternativas de desarrollo ha sido bastante precaria. Cabe señalar, además, que los esfuerzos y recursos destinados al manejo de esas Areas, si bien han contribuido a la formación de cierta conciencia colectiva sobre las necesidades de conservación, también han postergado la adopción de políticas y estrategias de conservación más integrales y de largo plazo.

Finalmente, las profundas crisis fiscales del Estado y los intereses económicos privados han ejercido presión sobre las Areas Protegidas de la región, particularmente en lo que respecta a la explotación minera y petrolera y a una actividad turística sin control y carente de un marco normativo apropiado. Semejante situación permite suponer la existencia de posiciones contrapuestas dentro del Estado, que descubren la debilidad de las tesis conservacionistas frente a las urgencias económicas.

Así, el ecoturismo, considerado hoy día como una de las alternativas más convincentes de aprovechamiento racional de los recursos naturales, en el caso de la Amazonia se ha llevado a cabo de manera desordenada, sin planificación alguna ni respaldo legal que regule las actividades turísticas y establezca procedimientos uniformes que no otorguen privilegios ni permitan excepciones, y que den lugar a un manejo autogestionario de los recursos turísticos por parte de las comunidades locales.

El ecoturismo practicado en la región ha dado lugar al establecimiento de verdaderos monopolios que han beneficiado a contadas y poderosas empresas turísticas. La población local ha participado en esa actividad de manera parcial y en términos claramente desfavorables, lo que ha contribuido a crear élites internas y redes de privilegios que han afectado a la convivencia y la vida comunitaria entre los indígenas involucrados, han modificado los patrones de consumo y han pospuesto las actividades agrícolas, aumentando así la dependencia respecto de productos externos a la zona.

Los bosques protectores y las áreas de patrimonio forestal han estado sujetos a un destino similar, ya que su utilización y mantenimiento no han respondido a una gestión planificada que los considere reservas estratégicas de recursos naturales, sino que constituyen lugares propicios para la explotación indiscriminada de recursos forestales, espacios de atracción para la colonización e, incluso, zonas para concesiones empresariales, con los consiguientes impactos ecológicos y humanos.

Asimismo, los territorios indígenas, aunque otorgados en propiedad a los pueblos indios de la Amazonia, han constituido una solución más bien político-formal que no ha da-

do lugar a un seguimiento que permita canalizar apoyo técnico y financiero para su aprovechamiento, establecer mecanismos jurídicos y prácticos que garanticen su defensa real, ni establecer instancias de consulta y coparticipación para el uso planificado de esos espacios.

Del análisis anterior se desprende el hecho de que la existencia de áreas de “uso especial” en la Amazonia ha respondido a una decisión estatal que ha resultado de las presiones de la sociedad civil y de los intereses de los organismos internacionales, más que de la incorporación seria y consciente de la conservación a las estrategias nacionales y regionales de planificación y desarrollo.

Por tanto, las políticas de conservación orientadas a la Amazonia no han garantizado el mantenimiento de la vida silvestre ni la diversidad biológica, ni siquiera al interior de las Áreas de Uso Especial, menos aún fuera de ellas, a pesar de que los recursos biogenéticos tienen una gran importancia estratégica para el futuro del país, dado el gran potencial que ofrece la biotecnología en la actualidad.

En efecto, el Ecuador carece de políticas explícitas y de instrumentos legales que orienten la administración y el uso de los recursos genéticos y, sobre todo, que establezcan marcos normativos para su aprovechamiento por parte de empresas biotecnológicas transnacionales y regulen el acceso a la información genética originada en la región y en el país.



## Los recursos no renovables

### *a. Petróleo*

Actualmente 630.000 ha de la Amazonia ecuatoriana están incorporadas efectivamente a la producción petrolera y en 3'000.000 de ha se realizan trabajos de exploración, a más de los siete nuevos bloques que Petroecuador sacó a licitación y que hoy están negociándose con compañías extranjeras. Esto quiere decir que cerca de 5'000.000 de ha del bosque amazónico se destinarán a las operaciones hidrocarburíferas, lo cual compromete más del 40% de la superficie total de la región, incluyendo territorios indígenas y áreas naturales protegidas (Fundación Natura, 1991).

La experiencia de más de veinte años de operaciones muestra que la actividad hidrocarburífera en la Amazonia ha sido nefasta por las precarias condiciones técnicas, la alteración de los recursos naturales de las áreas afectadas y, particularmente, por el evidente deterioro de las condiciones de vida de la población local. Los costos sociales y ambientales de la producción petrolera en la región oriental son por demás conocidos.

El caso de la Reserva Faunística Cuyabeno ilustra de manera clara lo que ha ocurrido, ya que, a pesar de su estatuto legal como Área Natural Protegida, tuvo que soportar, en un solo año, cinco importantes derrames de crudo, lo que constituyó un desastre desde el punto de vista ecológico y afectó severamente a la salud y las fuentes de subsistencia de la población local. Del mismo modo, la infraestructura vial que resultó de las necesidades de esa actividad estimuló los procesos de ocupación de la Reserva que hoy constituyen un

conflicto social y político de envergadura que está poniendo en serio riesgo el mantenimiento del Área.

Situaciones de ese tipo son provocadas por la inexistencia de un cuerpo legal y normativo que obligue a las compañías operadoras a proceder de acuerdo con estrictas disposiciones de control ambiental y guiadas por estudios previos de impacto social y ecológico.

Las respuestas estatales al problema han sido fragmentarias y contradictorias. Se han hecho esfuerzos por desarrollar planes de recuperación y otras medidas de prevención de la contaminación y de los efectos sociales, pero las entidades públicas involucradas han carecido del suficiente apoyo financiero, técnico e inclusive político, lo cual convierte su gestión en una actividad más demagógica y propagandística que en instancias eficientes con capacidad de fiscalizar y decidir.

Esa ineficacia ha hecho que diferentes organizaciones de la sociedad civil hayan reaccionado, exigiendo del Estado rectificaciones serias y una reorientación de la actividad petrolera. Se han emprendido diferentes estrategias de interpe-lación que han ido desde la toma pacífica de las empresas operadoras, marchas de protesta y demandas ante el Tribunal de Garantías Constitucionales, hasta un nutrido volumen de reuniones y foros de discusión. Pero aunque estas formas de presión de la sociedad civil han obtenido ciertas resoluciones favorables, además de una adhesión de la opinión pública y el interés de los medios de comunicación, no han logrado modificar aún las prácticas y políticas fundamentales dentro del Estado, sino solamente soluciones coyunturales y aisladas.

### *b. Minería*

El sector minero ha experimentado un sorprendente crecimiento en los últimos años gracias a la incorporación de nuevas áreas productivas ubicadas principalmente en las provincias de Morona-Santiago y Zamora-Chinchipe, donde se encuentran yacimientos de importancia tales como los de Guaysimi, Nambija y Chinapinza, y concesiones que comprometen incluso Áreas Protegidas como el Parque Nacional Podocarpus. La extracción minera ha venido desarrollándose sin ninguna precaución ambiental y con tecnologías obsoletas y altamente contaminantes, que han tenido serias repercusiones en el ambiente y en la salud de las poblaciones vinculadas a dicha actividad.

Por otro lado, la mayor parte del oro producido en la región (alrededor del 95% de la producción nacional) proviene de mineros informales que carecen de una orientación técnica adecuada y recurren a métodos artesanales que incrementan los niveles de riesgo. Así, la falta de ventilación en túneles y galerías y la manipulación de explosivos y elementos tóxicos, como el mercurio, llegan a provocar serias enfermedades y hasta la muerte de los mineros artesanales y contaminan de forma irreversible los cursos de agua y las áreas cercanas.

Por otra parte, en los enclaves mineros se registran formas caóticas de asentamiento, ausencia de servicios básicos, propagación de enfermedades y presión creciente sobre los recursos del bosque, especialmente maderables, y la conversión del bosque en pastizales.

Pese a que el sector minero ofrece posibilidades económicas prometedoras, los costos ambientales y humanos que

ha entrañado en la Región Amazónica deben ser seriamente evaluados. Lastimosamente, los datos de que se dispone son escasos y poco fiables, los cuerpos legales destinados a normar esa actividad son sumamente débiles y la preocupación de la sociedad al respecto se ha visto limitada por un manejo restrictivo de la información y una gestión poco planificada y negligente de parte del Estado.

### **Limitaciones que deben considerarse para la resolución del problema**

Los problemas que presenta el uso de los recursos naturales de la Amazonia responden a múltiples causas que van desde las limitaciones a nivel regional hasta los resultados de las políticas nacionales y las relaciones internacionales. En cuanto a las limitaciones internas de la región cabe señalar:

- Normalmente suele tratarse a la Amazonia como una unidad de investigación homogénea, con problemas, características ecológicas y humanas uniformes, por lo cual es frecuente encontrar generalizaciones que tienden a abordar los conflictos regionales y ofrecerles solución. Sin embargo, hay evidencia de que el norte de la Amazonia, la Amazonia Central y la región Suroriental tienen formaciones ecológicas diferenciadas y han estado sujetas a procesos históricos, sociales y económicos distintos que imprimen características particulares a la configuración de sus conflictos. Aunque no debe perderse de vista la perspectiva global de las dinámicas regionales y de las políticas nacionales que han tenido efectos similares en la Amazonia, es preciso considerar, al mismo tiempo, una regionalización interna que permita concebir un tratamiento discriminado para cada una de las subregiones en lo que respecta al uso de los recursos naturales y a la participación de las organizaciones e instituciones locales en los esfuerzos de desarrollo.

- Un aspecto importante del problema es la centralización de los procesos de toma de decisiones y planificación que excluyen la participación activa de las instituciones regionales, de las organizaciones de base y de las instancias de apoyo. Por tal razón es necesario establecer estrategias regionales y subregionales de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que incorporen los criterios, experiencia y necesidades locales y obtener planes y políticas que resulten de una concertación de los diferentes sectores sociales amazónicos y que puedan ser negociados con los poderes centrales.

- Otro de los límites con que tropieza el manejo sustentable y socialmente equitativo de los recursos naturales amazónicos es el que resulta de la inexistencia de una planificación en el uso del espacio regional. La ocupación de la región ha sido caótica y ha respondido a dinámicas poblacionales espontáneas y a motivaciones económicas y políticas coyunturales. La actuación estatal, por lo general extemporánea y contradictoria, ha privilegiado intereses empresariales privados y denotado las correlaciones de fuerza dentro del propio aparato estatal. Por consiguiente, los esfuerzos que se han hecho en el ámbito de la planificación regional no han tenido resultados alentadores debido a limitaciones de orden político, económico y técnico pero, ante todo, a que han constituido propuestas resultantes de modelos centralizados y poco participativos de planificación, que no han asumido las instancias regionales y tampoco han presentado una viabilidad técnica ni un respaldo político y financiero.

- Debe considerarse también, como otra limitación importante, la debilidad de los movimientos sociales de la Amazonia para interpelar al Estado y a las organizaciones no gubernamentales que intervienen en la región, canalizar demandas y participar activamente en las dinámicas del desarrollo regional. Aunque el movimiento indígena parece haber

adquirido recientemente un protagonismo político de grandes proporciones, debe reconocerse que su proyecto político y sus estrategias de intervención e interpelación se encuentran aún en un proceso de consolidación y definición. La debilidad de las organizaciones de colonos es aún mayor debido a que los esfuerzos organizativos y sus intentos de participación se han visto afectados por la condición inestable de sus asentamientos y por necesidades coyunturales y problemas puntuales. A ello se suma una falta de legitimidad del sector frente a amplios segmentos de la sociedad, que los pone en franca desventaja respecto de los pueblos indios cuyo referente étnico ha facilitado la creación de espacios de negociación y obtención de apoyo nacional e internacional. Consecuentemente, esos factores han impedido a la población inmigrante construir un proyecto social propio y de largo alcance o establecer mecanismos efectivos de participación política.

- En otro orden de ideas, a pesar de que en los últimos años ha aumentado considerablemente el gran interés mundial suscitado en torno a la Amazonia, las investigaciones orientadas a ofrecer nuevas respuestas sobre las posibilidades productivas de la región no han logrado tener un impacto cualitativo en el mejoramiento de las tecnologías y modalidades de uso de los recursos naturales. Es posible que ello se deba a una falta de procesos de sistematización de las experiencias en este campo, y a la debilidad e insuficiencia de las estrategias y metodologías de extensión. Por ejemplo, el trabajo del INIAP (Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias) a través de los proyectos agroforestales y las granjas experimentales no ha constituido, hasta el momento, una respuesta tecnológica viable que trascienda al conjunto de la región. Al parecer, el problema radica en que, a pesar de tener un sustento teórico sólido, tales alternativas tecnológicas (la agroforestería o los sistemas agrosilvopastoriles) han care-

cido de una fundamentación fáctica, no se han evaluado suficientemente y, por tanto, no han podido difundirse ni aplicarse de manera estable a fin de lograr cambios sustantivos en las estrategias regionales de desarrollo. A ello se suman también limitaciones de orden administrativo y burocrático y una carencia crónica de recursos públicos orientados a la investigación. En realidad, no hay una relación unívoca entre el conocimiento y la praxis respecto del aprovechamiento de los recursos naturales de la Amazonia; existe, más bien, un tejido complejo de interrelaciones, no siempre armónicas, en el que confluyen esfuerzos y avances de las universidades, centros de investigación y organizaciones de la sociedad civil, que aún no llegan a cuajarse en propuestas creativas y de vanguardia para reorientar el uso de recursos a nivel regional y reprocesar los intereses de los sectores dominantes nacionales e internacionales.

- Por otra parte, es notoria la ausencia de estrategias educativas que consideren las particularidades de la región y las necesidades de los pobladores locales y busquen recuperar las formas de conocimiento que han permitido a los pueblos indios mantener, por miles de años, una relación armónica con el entorno amazónico. Es evidente que existe, no solo a nivel regional sino también en el ámbito nacional, una limitada comprensión de los problemas que se derivan del uso inadecuado de los recursos naturales en todos los niveles: técnicos, poblacionales, administrativos, políticos, económicos, etc. Semejante carencia impide que se tomen medidas tendientes a transformar las modalidades de crecimiento y desarrollo de manera decidida, consciente y responsable.

Entre los límites que superan el ámbito regional cabe mencionar:

- La preponderancia de un modelo de desarrollo marcado por una lógica que limita la posibilidad de pensar en

formas de aprovechamiento sustentable de los recursos, ya que está reñido con las visiones de largo plazo y se guía por una racionalidad que responde a las necesidades características de las sociedades de mercado y de la modernidad con su proyecto homogeneizador y “civilizatorio”, como única vía para alcanzar el “progreso”. Por tal razón es comprensible que las economías deprimidas de los países periféricos, y los propios estilos de desarrollo que han adoptado, provoquen una mayor presión sobre los recursos naturales y hagan de las acciones de conservación medidas cosméticas que no solucionan los problemas de acceso, distribución y aprovechamiento sustentable de los recursos. Muchas veces la conservación, como tema de discusión en las agendas políticas y los foros mundiales, suele ser un recurso de legitimación de los Estados frente a los países del Norte y a los organismos internacionales.

- Es preciso reconocer la debilidad y dependencia de nuestros estados, que no sólo adolecen de una carencia crónica de recursos económicos (que, por cierto, obliga a ejercer una presión mayor sobre los recursos naturales), sino que poseen además una limitada capacidad para generar alternativas y crear consensos y espacios de discusión y negociación.

- Hay que señalar la insuficiencia, desarticulación y contradicción de los cuerpos legales existentes, lo que conduce a una reglamentación débil y poco eficaz del manejo de los recursos naturales y contribuye, más bien, a legitimar decisiones y políticas que atentan contra el mantenimiento de los servicios ambientales. Esta situación se evidencia, por ejemplo, en el establecimiento de bloques de operación petrolera y minera dentro de Áreas Naturales Protegidas o en la ampliación de la frontera agrícola promovida por la Ley de Reforma Agraria y Colonización.



- Añádese a todo ello el hecho de que los sistemas democráticos que caracterizan a los países amazónicos y latinoamericanos no permiten la existencia de mecanismos efectivos de interpelación y participación política, y la falta de claridad sobre la legitimidad de las formas de representación e interlocución a nivel de las organizaciones sociales y de la propia clase política. La crisis de los partidos y la reproducción de sus defectos en las organizaciones no gubernamentales y populares (relaciones clientelares y prebendas, autoritarismo, centralización de la toma de decisiones, etc.) crean un vacío importante que cuestiona la definición de los agentes del cambio.

- Finalmente, la internacionalización de la discusión sobre la Amazonia, si bien le otorga un carácter más universal, hace necesario evaluar y redimensionar la importancia y definición de los intereses y la intervención externa en la problemática regional y obliga a reflexionar acerca de su derecho a decidir del destino y de las formas de uso de los recursos naturales. La preocupación mundial por la Amazonia puede conducir a asumir una responsabilidad global en la búsqueda de alternativas para la región y a un acceso a mayores recursos y asistencia técnica, pero debe, además, entrañar una incorporación reflexiva y crítica de las influencias externas, que permita a los Estados y a las organizaciones civiles desarrollar referentes y opciones que privilegien las prioridades y demandas de la población local y respondan a las necesidades y a las condiciones particulares de la Región Amazónica. Sin embargo, ello solo sería posible en el marco de una redefinición del orden internacional y de las relaciones Norte-Sur.

## **Estrategias y alternativas**

El análisis anterior confirma que la transformación de las modalidades de uso de los recursos naturales, que han caracterizado a la Región Amazónica, exige cambios en las políticas regionales, una modificación de las prácticas productivas a nivel nacional y de los estilos de desarrollo, un replanteamiento global sobre las prioridades de conservación, la democratización del uso y acceso a los recursos y de los modelos de representación y participación política y un cambio sustancial en las relaciones Norte-Sur. Por tanto, un modelo de desarrollo sustentable y socialmente equitativo requiere un proyecto alternativo de convivencia societal.

En lo que atañe a las políticas regionales es necesario crear instancias descentralizadas de planificación y gestión que, a través de canales e instancias formales, incorporen las demandas y prioridades de la población local, que tengan el suficiente poder y apoyo político y estén dotadas de una adecuada capacidad técnica y financiera. Otro aspecto fundamental es la urgencia de planificar y reorientar el uso del espacio amazónico de acuerdo a su vocación, a sus limitaciones ecológicas y a sus características socioculturales.

Consecuentemente, deberán consolidarse las áreas de explotación agropecuaria, procurando optimizar el rendimiento de las zonas productivas a través del incremento de los insumos tecnológicos y la reducción de insumos ambientales, con el fin de limitar la ampliación de la frontera agrícola. Tales acciones, a más de incrementar los índices de rentabilidad, deberán contribuir a mejorar las condiciones de vida de la población migrante y salvaguardar los derechos territoriales de los pueblos indios.

La solución de los problemas de legalización de la tierra y el ordenamiento del uso del suelo son requisitos fundamentales para concebir alternativas al manejo de los recursos, y entraña desde un registro actualizado de la tenencia de la tierra hasta oficinas de asesoría jurídica para los pobladores de la región.

Asimismo, la promoción de proyectos agroforestales y silvopastoriles puede constituir una opción interesante ya que, de acuerdo al criterio de Susanna Hecht, a pesar de constituir una de las formas más eficientes de producción para las regiones tropicales han sido los menos estudiados de todos los sistemas agrícolas. Es necesario introducir también cambios sustanciales en las metodologías de manejo pecuario, mediante el mejoramiento de pastos, la estabulación y la sustitución progresiva del ganado vacuno por animales menores (como las ovejas africanas).

Paralelamente deberían reorientarse los sistemas crediticios, favoreciendo las prácticas agropecuarias sostenibles y fomentando la conservación y el uso racional de los recursos naturales. Del mismo modo, deben robustecerse las redes de comercialización intra y extra regionales que garanticen una incorporación equitativa y rentable de los pequeños productores al mercado, para desestimular la venta de madera y el comercio ilícito de vida silvestre.

En lo que respecta al aprovechamiento de los recursos forestales, se requieren estudios serios y pormenorizados para determinar las características, composición y posibilidades productivas del bosque, que combinen el uso de las especies maderables —manejado de acuerdo a criterios técnicos de corte, procesamiento, comercialización y metodologías de re-

generación— con usos alternativos de especies no maderables.

Estudios recientes coinciden en señalar que el uso controlado de los bosques tropicales destinado a la explotación de la madera es más eficiente y rentable en bosques secundarios debido a que son ecológicamente menos complejos, se encuentran frecuentemente cerca de centros de acopio y comercialización y, por lo general, están bajo la responsabilidad de poblaciones locales (Human Organization, 1988). Para el caso ecuatoriano tal podría ser la opción que mayores ventajas ofrece si el aprovechamiento del bosque se hace de acuerdo a criterios técnicos y ambientales. Semejante estrategia garantizaría un mantenimiento de los bosques primarios en la Amazonia donde, como ya se dijo, prácticamente no existen bosques plantados.

La extracción de resinas, plantas medicinales, frutos, flores ornamentales y otros subproductos requiere evaluaciones previas y estudios de factibilidad que orienten un aprovechamiento del bosque en términos ecológica y económicamente beneficiosos. Experiencias realizadas en otros países amazónicos, como el Brasil, con la palma de babassu (*Orbignya phalerata*), la castaña y el caucho de las reservas de extracción muestran que es posible pensar en usos alternativos rentables del bosque tropical.

Sin embargo, esos intentos no han sido suficientemente evaluados por encontrarse aún en fases de experimentación y se han desarrollado en condiciones ambientales y socioculturales que difieren de las que caracterizan a la Amazonia ecuatoriana. En consecuencia, es necesario que proyectos de ese tipo estén orientados por investigaciones y

diagnósticos que respondan a la realidad regional y a las particularidades subregionales.

En cuanto al uso de recursos no renovables, es indispensable modificar las prácticas despreocupadas y las tecnologías obsoletas que han venido provocando serios daños ambientales e irreparables impactos sociales. Tanto la actividad minera como la producción hidrocarburífera requieren instrumentos legales que permitan ejercer un control real e imponer medidas punitivas y sanciones a las compañías concesionarias cuando el caso lo justifique.

De igual manera existe una necesidad urgente de adoptar medidas tendientes a renovar las tecnologías de operación, sobre la base de las experiencias y avances de otros países. En cuanto a los mineros artesanales habrá que establecer instancias y mecanismos de apoyo y asistencia técnica, capaces de mejorar sus condiciones de salud y su seguridad y de prevenir los impactos de esta actividad en el medio ambiente amazónico.

También respecto de la actividad petrolera es evidente la necesidad de desarrollar programas que mitiguen el impacto ambiental con tecnologías renovadas y eficientes, además de estrategias de monitoreo, evaluación y control permanentes y planes de contingencia que permitan atender de manera inmediata posibles accidentes. Se requiere, igualmente, una política de compensación económica a los municipios, organizaciones y comunidades locales y demás organismos afectados por las consecuencias nocivas de esa actividad. Estas medidas serán posibles a condición de que la sociedad civil mantenga una presión política permanente sobre las entidades estatales responsables de las operaciones petroleras y el control ambiental.

Por otra parte, como se indicó más arriba, las actividades ecoturísticas en la Amazonia no se han desarrollado en términos convenientes para las poblaciones locales ni bajo normas de protección ambiental; podría pensarse, para el futuro, en una opción diferente, enmarcada en una rigurosa regulación legal, con instancias y mecanismos efectivos, que permita al Estado mantener un control permanente sobre el turismo que se desarrolla en la región y de manera especial en las Áreas Naturales Protegidas.

Es también necesario dotar a las poblaciones locales de los instrumentos adecuados, tales como financiamiento y capacitación, para que puedan asumir directamente la administración y manejo de los recursos turísticos y beneficiarse de ellos en términos más favorables.

Del mismo modo, habrá que administrar los recursos genéticos de acuerdo a una legislación previamente establecida, que permita establecer un control riguroso sobre su aprovechamiento, utilización y destino y un monitoreo estricto de las investigaciones genéticas que se llevan a cabo en la región, particularmente cuando se trate de instituciones o empresas extranjeras. Además, a través de una acción mancomunada entre los países “productores” de biodiversidad, se deberá renegociar con los centros industrializados los términos de propiedad sobre beneficios y patentes relativos a los recursos biogenéticos.

Respecto de las Áreas de “uso especial”, las políticas de conservación en nuestros países no pueden ser viables si no existen políticas sociales paralelas que garanticen el mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones, a la vez que propongan modalidades sustentables de desarrollo.

Por tanto, el manejo de áreas protegidas, bosques protectores y zonas de patrimonio forestal debe responder a una acción planificada de acuerdo al desarrollo de marcos teórico-conceptuales y metodologías propias que se ajusten a las condiciones de la región. Esa modalidad de manejo debe involucrar los criterios de participación local y permitir la integración del manejo de estas áreas a las dinámicas del desarrollo regional; debe, además, garantizar una gestión descentralizada, interinstitucional e intersectorial que tome en cuenta las necesidades de la región y de las poblaciones beneficiarias.

Para el efecto, tendrán que establecerse instancias formales (asambleas, comités, etc.) que aseguren la participación de las organizaciones locales, constituyéndose en espacios de canalización de demandas y exposición de criterios de las comunidades de base.

Hay que proporcionar a la participación comunitaria una base conceptual que abarque su dimensión política, sus alcances y sus limitaciones, a fin de impedir que se convierta en un recurso aleatorio para legitimar decisiones y pueda transformarse en un componente orgánico de las instancias de planificación, ejecución y evaluación de planes y programas de conservación y uso sustentable de los recursos naturales de la región.

Por otra parte, es necesario incursionar en proyectos demostrativos capaces de ofrecer alternativas productivas que sean ecológicamente compatibles, económicamente rentables y culturalmente respetuosas y que otorguen credibilidad al discurso conservacionista frente a las poblaciones locales.

Desde otra perspectiva, la debilidad de los movimientos sociales de la Amazonia ha tenido efectos negativos en sus estrategias de participación, que han sido más bien reactivas y coyunturales en lo que se refiere a las discusiones y políticas orientadas al uso y distribución de los recursos en la región. Esto nos conduce a la necesidad de que se evalúen y reorienten las formas de organización y representación y se creen espacios de discusión e interpelación a nivel interno que den lugar a un proceso de aprendizaje y resocialización políticas.

Se requiere también una ampliación y democratización del acceso a la información que se produce en y sobre la Amazonia y procesos sostenidos de formación como estrategia permanente de reactivación de las fuerzas locales, que les permita generar propuestas creativas y de vanguardia sobre el uso de los recursos amazónicos y negociar proyectos concretos con las instancias de poder regional, nacional e internacional.

Una de las prioridades para la región sería estimular una investigación que permita producir tecnologías cada vez más eficientes, menos contaminantes y más adaptables a las condiciones regionales. Se trata, pues, de crear un conocimiento científico, no elitista ni instrumental, que posibilite la transformación de prácticas y políticas de uso de los recursos naturales de la Amazonia, sobre la base del desarrollo de marcos referenciales propios, que consideren la "polisemia" y complejidad de la problemática de la región y que pueda generarse a partir de los aportes de diversos sectores sociales y académicos y de la experiencia de los actores amazónicos.

Las propuestas anteriores deberán ampararse en una reforma jurídica y educativa profunda. Su finalidad es pro-



veer a las políticas y acciones orientadas a la Amazonia de un marco legal adecuado que supere la superposición de leyes y los vacíos normativos que han dado lugar a la interpretación acomodaticia de los diferentes mandatos y reglamentos. Ello supone, entre otras cosas, una reformulación de la Ley de Reforma Agraria y Colonización y de la Ley Forestal y la aprobación definitiva de la Ley de Medio Ambiente y sus respectivos reglamentos.

La reforma educativa debe comprender tanto los niveles del subsistema formal como los planes de educación no formal, y considerar la necesidad de incorporar los aspectos ambientales y socioculturales de la región, de acuerdo a metodologías innovadoras que den mayor importancia a la investigación y a la experiencia de las poblaciones locales. Semejante proceso deberá contar con la participación de las organizaciones populares y no gubernamentales que intervienen en la Amazonia, así como de las entidades públicas nacionales y seccionales.

En realidad, el uso sustentable de los recursos naturales amazónicos es posible solo si se adoptan medidas a nivel nacional, con el propósito de incrementar los servicios tecnológicos que permitan acciones de investigación y extensión agropecuaria, racionalizar y planificar el uso del suelo a nivel global y restaurar los suelos degradados de las otras regiones del país. Tales medidas deben pasar, evidentemente, por un cuestionamiento de los modelos generales de planificación y desarrollo y dar lugar a la generación de espacios de discusión en los que confluyan diferentes sectores, propuestas e intereses.

La proposición de alternativas de uso de los recursos naturales amazónicos no puede descuidar la inserción de esta

problemática en las discusiones, políticas y negociaciones a nivel internacional. Es indiscutible que la Amazonia, por su importancia en la regulación de los índices climáticos y por su alta biodiversidad, ha despertado un interés especial en los países del Norte y en las Organizaciones Internacionales.

Son esas instancias externas las que, a menudo, desarrollan marcos teóricos, alternativas y metodologías para encarar los desafíos que entraña un aprovechamiento sustentable de los recursos de la región. Sin embargo, los organismos internacionales de apoyo, y muchas veces los propios Estados de los países centrales, aunque se encargan de financiar acciones de conservación y desarrollo en la Amazonia, imponen sus propias prioridades y percepciones del problema, generan una dependencia técnica y financiera a nivel local, limitan las posibilidades de generar propuestas propias y acordes con la realidad regional y permiten que las organizaciones locales y las instituciones estatales no desarrollen capacidades y destrezas para abordar las tareas de planificación y gestión para la Amazonia.

Por tal motivo, las influencias e intereses externos deben ser procesados a nivel nacional e incorporados de manera crítica a los planes orientados al desarrollo amazónico; además, conviene establecer relaciones menos dependientes y más horizontales con el Norte, que nos permitan negociar recursos y asesoramiento, siempre de acuerdo a una agenda de necesidades y prioridades previamente establecida y discutida a nivel nacional y regional.

Este cambio en las relaciones Norte-Sur debe permitir la consecución de logros concretos que apunten a relevar a nuestros países de las obligaciones de la deuda externa, con el propósito de evitar que los estados pobres del Tercer Mun-

do se vean obligados a ejercer una mayor presión sobre sus recursos naturales, que en los términos del intercambio comercial se incorpore, en los precios de los productos tropicales, los costos ambientales y se reduzcan las medidas protectionistas del Norte respecto de nuestros productos de exportación.

Pensar en formas no destructivas y socialmente equitativas para el uso de los recursos naturales amazónicos supone introducir serias modificaciones estructurales a nivel interno, pero, además, entraña cambios en la racionalidad productiva y de consumo que conduzcan a un cuestionamiento global de los paradigmas del desarrollo y de las relaciones de intercambio comercial y de dominación política entre el centro y la periferia.

En consecuencia, debería pensarse en la posibilidad de un orden internacional menos vertical y más cooperativo y flexible, que permita establecer modalidades distintas de apoyo, que se enmarquen dentro del respeto a la autonomía de los Estados para el manejo de sus recursos y que, a la vez, respondan a las nuevas concepciones y acuerdos internacionales sobre la necesidad de hacer un uso racional del bosque tropical y lograr un desarrollo que armonice el bienestar material de los pueblos con la conservación de la biodiversidad y los servicios ambientales.

## BIBLIOGRAFIA

Brack, Antonio (comp.)

- 1992 "Datos Importantes de la Amazonia" (mecanog.), Quito.

Cabarle, B.

- 1988 *et.al.: An Assessment of Biodiversity and Tropical Forest in Ecuador*, Agencia para el Desarrollo Internacional, Quito, AID.

CLIRSEN

- 1988 "Evaluación de los Recursos Naturales del Ecuador" (mecanog.), Quito.

Castaño, Carlos y Rojas, Martha

- 1991 *Areas Protegidas de la Cuenca del Amazonas*, Bogotá, Tratado de Cooperación Amazónica.

Conckrane, Thomas y Sánchez, Pedro

- 1985 *Recursos de tierras, suelos y su manejo en la Región Amazónica: Informe acerca del estado de conocimientos*.

Fundación Natura

- 1991 *Propuesta para una estrategia de conservación de biodiversidad y desarrollo sustentable en el Ecuador*, Quito.

Fundación Natura

- 1991 *Desarrollo y conservación en la Amazonia ecuatoriana: Perspectivas y propuestas para el año 2000*, Quito.

Fundación Natura

- 1987 *Estudio para el establecimiento de una Fundación para la Conservación de los Recursos Bióticos de la Amazonia*, Quito.

Hecht, Susanna

- 1989 *Los sistemas agroforestales en la Cuenca Amazónica: práctica, teoría y límites de un uso promisorio de la tierra.*

Human Organization

- 1988 "El subsidio de la Naturaleza: cultivos itinerantes, bosques secundarios de palmas y desarrollo rural", Vol. 47, nº1.

INEC

- 1991 *V Censo de población y IV de Vivienda 1990: Resumen Nacional*, Quito.

Landázuri, Helena

- 1988 *et al.*, "Ecuador: Política Amazónica" (mecanog.), Quito, Fundación Natura, FONAPRE, Banco Mundial.

Ministerio de Agricultura y Ganadería, Subsecretaría Forestal y de Recursos Naturales Renovables

- 1991 *Plan de Acción Forestal del Ecuador*, Quito.

Whitaker, Morris

- 1991 *El rol de la agricultura en el desarrollo económico del Ecuador*, Quito, IDEA.

# LA TENENCIA DE LA TIERRA EN LA AMAZONIA ECUATORIANA

*Jorge E. Uquillas, Ph. D.\**

## **Síntesis de la situación**

El estudio de la tenencia de la tierra en la Amazonia ecuatoriana enfrenta concepciones diversas de aspectos relacionados con la propiedad, aprovechamiento y administración de los recursos naturales. La concepción indígena se basa en nociones y valores culturales propios, mientras que la concepción del Estado tiene raíces en el código napoleónico y en valores culturales de origen europeo.

Con anterioridad al contacto con los europeos, los indígenas amazónicos no se consideraban, al parecer, como dueños de sus tierras de acuerdo con la concepción moderna de propiedad (Hurtado y Sánchez 1991) sino que, al igual que otros pueblos en similares circunstancias, mantenían una

---

\* El autor agradece a Alfonso Calderón, María Eugenia Tamariz, Jorge Trujillo y demás participantes en el Grupo de Trabajo sobre la Amazonía por sus valiosos comentarios a una versión anterior del presente trabajo.

forma de tenencia colectiva sobre una combinación de áreas sin uso (colinas, fuentes de agua, cascadas) que consideraban sagradas, áreas de uso temporal como las destinadas a los cultivos rotativo o de agricultura transhumante y de uso permanente pero extensivo en casos muy específicos (Shepard 1986: 16-17).

La concepción estatal moderna, en cambio, establece el principio de propiedad limitada en virtud del cual la tierra es sujeto de propiedad con limitaciones respecto del uso de recursos que difícilmente se pueden abstraer del suelo, como lo explica el trabajo de Hurtado y Sánchez (1991). En primer lugar, existe una oposición suelo/subsuelo por la cual el Estado asigna derechos sobre los recursos del suelo pero se reserva los que se refieren a los del subsuelo, lo que, en la práctica, supone un desconocimiento de los daños irreparables que las actividades mineras ocasionan al suelo y a los ecosistemas en general.

En segundo lugar, se establece una oposición tierra (suelo)/fauna y flora, por la cual, en algunos casos, se conceden derechos sobre el suelo pero se condiciona el uso de los recursos naturales del suelo, como en el caso de adjudicaciones a algunos pueblos indígenas del Ecuador que establecen que las tierras deben ser sujetas a un manejo tradicional y se prohíbe la tala de bosque y la cacería y pesca "indiscriminadas."

En tercer lugar, existe una oposición territorio/cursos de agua que consiste en que los pueblos pierden su derecho sobre los cursos de agua y sus riquezas que se apropian el Estado y las personas a quienes concede licencia para su utilización.

A estas limitaciones se suma el concepto de tierras baldías que ha dado lugar a la expropiación paulatina de los territorios indígenas y al desconocimiento de las interrelaciones que esas áreas tienen con el medio ambiente (Hurtado y Sánchez, 1991:24-25).

Después de la conquista española, la Corona se apropió de todas las tierras conquistadas y la única forma de acceso a ellas fue a través de las “mercedes” del rey; pero pronto, con las provisiones de la llamada “composición”, se comenzó a reconocer como válido el derecho de posesión de quienes habían logrado acceder a la tierra sin una concesión real. En las primeras décadas de la colonia, los pobres e iletrados, la mayoría de ellos indígenas conciertos, no tenían derecho a la tierra y por las tierras que ocupaban debían pagar tributo a las élites de españoles y criollos que exhibían títulos sobre grandes extensiones. Apenas en 1617 algunas personas acaudaladas pudieron comprar tierras en remates públicos (Smith 1967). Sin embargo, las Leyes de Indias reconocieron eventualmente derechos sobre las tierras que habían sido ocupadas por los pueblos de agricultores de la región andina y los pueblos selváticos de regiones como la Amazonia. De esta manera, al momento de la Independencia, algunos pueblos indígenas tenían un sistema comunal de dominio y, en muchos casos, de uso de sus territorios (Roldán 1990b, 1991).

La doctrina de que la posesión y uso daba derechos comenzó a tomar cuerpo en la época colonial y se reforzó en el periodo republicano. Aunque hubo muchos casos en que los gobiernos nacionales declararon baldías tierras comunales indígenas, también se establecieron cláusulas por las que se reconocía el derecho de quienes tenían títulos otorgados por la Corona o habían ocupado tierras desde tiempos inmemoriales. Tras la Independencia se acentuó la venta de tierras como



parte de planes destinados a recolectar fondos para pagar a los oficiales y soldados que habían participado en las guerras de emancipación.

La idea de que la tierra debía pertenecer a quienes hacen uso económico de ella o a quienes la trabajan fue desarrollándose en los siglos *xix* y *xx*. De este último siglo data, por lo general, el reconocimiento del derecho ancestral de los pueblos indígenas sobre sus territorios, principio incorporado en la legislación de muchos países y que, en el Ecuador, ha logrado un claro reconocimiento oficial solamente en los últimos veinte o treinta años.

Si todo lo que antecede describe la situación general, la Amazonia ecuatoriana llegó a constituir, de alguna manera, una excepción puesto que la dominación española y la de las élites criollas que se sucedieron durante la Colonia no tuvieron en esa región las mismas consecuencias que en otras regiones, como la Sierra. Dado que no hubo una conquista efectiva ni el abandono indígena de las áreas que ocupaban, la Corona no se había apropiado realmente de las tierras amazónicas. Además, el objetivo de los colonizadores españoles en América no fue tanto el control de la tierra cuanto la explotación de la mano de obra indígena, razón por la que se concentraron en zonas de mayor población, como los valles de la Sierra. En las áreas selváticas la preocupación religiosa y económica llevó a la creación de reducciones de indios que, sin adjudicar tierras, sirvieron para que las misiones establecieran su influencia y se afincaran en tierras de la Amazonia.

Los indígenas mantuvieron, pues, un dominio relativo sobre sus tierras, excepto aquéllos que eran reducidos por los misioneros y que, por tanto, ya no podían hacer uso de ellas. Los dominios o territorios étnicos se establecieron sobre la

base de la posesión tradicional, aunque frecuentemente fueron reemplazados por el derecho del vencedor en las numerosas guerras interétnicas de la Amazonia. Por otro lado, los derechos a la tierra descansaban, dentro de cada pueblo y comunidad indígena, en aspectos y normas culturales que determinaban un uso limitado del suelo y de sus recursos. Así, no se tocaban las pequeñas áreas de bosque donde se abrían chacras nuevas o donde era evidente la intervención de una familia del grupo, porque se reconocía que era una área manejada y que, por tanto, sus frutos pertenecían a alguien.

Ni los procesos de composición ni la eventual venta de tierras permitieron, durante la Colonia, el acceso masivo de gente no indígena a la Amazonia. Sin embargo, alrededor de los puestos de misión y con el apoyo de los religiosos crecieron pequeños núcleos de colonos que, a más de obtener lotes de tierra en los pueblos, se posesionaron de terrenos agrícolas de los alrededores.

Mientras la población era reducida y el territorio aparentemente ilimitado, los conflictos sobre tierras se mantuvieron en un nivel muy bajo. La tenencia de la tierra se ha ido convirtiendo en un problema con el crecimiento de la población y la agravación de las condiciones sociales en la Sierra y en la Costa ecuatorianas. La modernización del agro desplazó mano de obra hacia las ciudades y zonas menos pobladas, como la Costa norte y la Amazonia. Como una medida complementaria de la redistribución de tierras de algunas haciendas serranas y costeñas intervenidas, el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC) fomentó, a partir de 1964, la ocupación de las llamadas "tierras baldías" y comenzó a otorgar títulos a colonos en las áreas amazónicas cercanas a la cordillera, tales como el Valle del Upano, en Morona Santiago. Los indígenas amazónicos despertaron enton-

ces a una realidad que había afectado siglos atrás a sus semejantes de la Sierra y la Costa. En efecto, en una actitud parecida a la de la Corona española y a la de los primeros gobiernos republicanos, el Estado se había apropiado de todas las tierras sin título previo, categoría en la que se encontraba casi toda la Región Amazónica.

Las tierras convertidas en patrimonio del IERAC han sido paulatinamente distribuidas entre organismos públicos, empresas agroindustriales, colonos e indígenas. Las reservas naturales y, posteriormente, las áreas de patrimonio forestal, se entregaron a otra dependencia del Ministerio de Agricultura, la actual Dirección Nacional Forestal. En las zonas más fértiles del nororiente se adjudicaron decenas de miles de hectáreas a familias de colonos y a empresas productoras de palma africana. La entrega de tierras a familias en toda la región tendió, al principio, a favorecer a los colonos, pero poco a poco se ha ido imponiendo el criterio de que debe reconocerse, de modo prioritario, el derecho territorial de los indígenas.

Como se verá más adelante, existen problemas de tenencia a todo nivel que afectan a las reservas naturales, a los colonos y a los nativos, pero la cuestión de la tenencia de la tierra reviste mayor importancia para el pueblo indígena, hasta el punto de que se ha convertido en el eje reivindicativo o factor catalizador de su movimiento, pues todas las organizaciones han inscrito, como primer punto en su agenda de lucha, la reivindicación de su derecho a la tierra (Uquillas y Davis 1991, Bebbington 1991, Burge 1991: 11,12). Ello se debe, en primer lugar, a que, hasta la fecha, varios pueblos indígenas de la Cuenca Amazónica han sido desplazados de sus territorios y su existencia está amenazada, razón por la cual ha sido necesario detener su extinción creando condiciones para

su libre desenvolvimiento como conglomerados humanos con una cultura y derechos propios. Como lo dijera la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y Desarrollo, los pueblos indígenas del mundo son dueños de un vasto conocimiento acumulado y su desaparición representa una tremenda pérdida para la sociedad (citado por Wali y Davis 1991).

Además, el territorio ha sido imprescindible para la supervivencia tanto física como cultural de los pueblos indígenas. El apego a las tierras ancestrales y a los hábitats que ocupan es, precisamente, una de las características que distingue a esos pueblos (Davis 1991:1). Y, para los pueblos indígenas, el control de la tierra no sólo ha entrañado una preocupación por la posesión de ella sino también la posibilidad de administrarla a través de sus propias formas de organización social (Bebbington 1991).

## Propuesta de análisis

### *a. Aspectos demográficos de la Región Amazónica ecuatoriana*

Hasta hace unos diez años el Ecuador era considerado como uno de los países con más alto crecimiento de población en el mundo, debido principalmente a las tasas elevadas de natalidad y a la reducción sustantiva de la mortalidad general. Sin embargo, los datos del censo de 1990 indican que el país ha entrado en lo que se conoce como transición demográfica, caracterizada por un notable descenso del ritmo de crecimiento a causa de la reducción de las tasas de natalidad. En efecto, la tasa de crecimiento intercensal (1982-1990) total ha sido calculada en solamente 2,1% (CEPAR 1991).

Sin embargo, la población de la Región Amazónica ecuatoriana está aumentando más rápidamente que el resto

del país en razón de una combinación de crecimiento natural e inmigración. Aunque en 1982 la región tenía solamente 263.797 habitantes —alrededor del 3% de la población total del país, con una densidad demográfica de 2 hab./k<sup>2</sup>—, su tasa de crecimiento intercensal era bastante alta (4,9%). Datos del censo de 1990 (Cuadro 1) indican que se ha llegado a 372.533 habitantes —3,9% de la población del país—, con una densidad de 3 hab./k<sup>2</sup> y una tasa de crecimiento intercensal de 4,4%. La migración neta hasta 1982 fue de 63.981 habitantes, o sea, cerca de un quinto de la población total de la región. De ésta, 6,9% correspondió a movimientos migratorios posteriores a 1972 (Uquillas y Davis 1991).

Solo la cuarta parte de la población amazónica es aborigen de la región y el resto son descendientes de gente originaria de otras regiones del país. Por ejemplo, en las provincias de Napo y Sucumbíos los inmigrantes representaban 13% del total de la población en 1962, 30% en 1974, 40% en 1982 y 43% en 1990. De los 78.000 inmigrantes que había en 1990, 69% eran originarios de la Sierra, 27% de la Costa y 4% de la Amazonia (Sponagel 1992).

Procesos históricos distintos de extinción y de adaptación han hecho que algunos pueblos indígenas amazónicos desaparezcan, pero actualmente existen seis, claramente diferenciados<sup>1</sup>: los Shuar y Achuar, que se encuentran en el centro y sur; los Quichua, en el centro y norte; los Huaorani, en el centro oriente, y los Cofán y Siona-Secoya en el norte. Se estima que su población total ascendía en 1990 a unos 95.000 habitantes (Cuadro 2).

### *b. Tenencia y distribución de la tierra*

Existe mucha desinformación acerca de la situación de la tenencia de la tierra en la Amazonia ecuatoriana. Frecuentemente se señala la parcelación de la región en concesiones petroleras y se presupone que los indígenas han sido despojados de sus tierras; un caso extremo es el de una publicación reciente que, citando supuestos datos del Banco Mundial, afirma que mientras los colonos tienen títulos sobre un tercio de toda la Amazonia, los indígenas tienen sólo un 3% con título (Darning 1991:13).

No obstante, aunque las concesiones petroleras afectan al suelo, lo que en realidad poseen son permisos para explorar y explotar los recursos del subsuelo. Los derechos al suelo y al recurso bosque se han distribuido, por lo general, entre áreas de reserva o de patrimonio forestal nacionales y áreas de indígenas, colonos y empresas. Las cifras disponibles demuestran que los colonos y empresas predominan en los valles subandinos del Zamora, Upano, Puyo, Tena y Quijos, y en la zona petrolera del nororiente; que entre 1964 y 1988 se favoreció a diferentes esquemas de colonización espontánea y dirigida; que la entrega de títulos ha fluctuado de acuerdo a los altibajos de la política nacional pero que, en los últimos años, el Estado ecuatoriano ha estado entregando títulos a los pueblos indígenas en reconocimiento de su derecho ancestral al territorio. Tal proceso se inició en forma lenta, otorgando títulos individuales, pero al advertir que muchas de las tierras así adjudicadas eran enajenadas en favor de colonos, a veces a cambio de pagos nominales, tanto las organizaciones indígenas cuanto el IERAC decidieron cambiar su estrategia y dar preferencia a la entrega de títulos globales a las organizaciones de base.

Según los datos presentados en el Cuadro 3<sup>2</sup>, el Estado ecuatoriano ha adjudicado alrededor de 4,5 millones de hectáreas en la Amazonia ecuatoriana, el 70% a los pueblos indígenas y el 30% a comunidades de colonos y empresas, aproximadamente.

En contraste con los colonos, que están distribuidos en forma dispersa en toda la región y cuya clasificación es difícil cuando no imposible, los indígenas ocupan áreas relativamente definidas y su situación respecto de la tenencia de la tierra puede ser detallada, como se hace a continuación:

1. **Shuar y Achuar.**- Los pueblos Shuar y Achuar, que pertenecen a un mismo grupo lingüístico y ocupan territorios aledaños en la zona centro-sur de la Región Amazónica ecuatoriana, están organizados en centros (a nivel de comunidad), asociaciones (grupos de centros) y federaciones (unión de asociaciones). Su población total estimada era de unos 45.000 habitantes en 1990. La mayoría de los Shuar y Achuar pertenecen sea a la Federación de Centros Shuar o a la Federación Independiente del Pueblo Shuar del Ecuador (FIPSE). La Federación Shuar reúne aproximadamente a 315 centros, agrupados en unas 30 asociaciones; la FIPSE, en cambio, agrupa a 70 centros. Hasta febrero de 1991 habían sido adjudicadas alrededor de 757.000 ha que corresponden a unas 5.300 familias (Cuadro 3). La adjudicación de tierras realizada por el Presidente Borja en mayo de 1992 incluyó a comunidades Achuar, pero los datos sobre la superficie exacta y el número de familias beneficiarias están siendo verificados por el IERAC, sin que se hayan dado a conocer hasta ahora al público. En todo caso, según Miguel Pwanchir, Presidente de la Federación Shuar, el problema de tenencia de tierras de los Shuar y Achuar está casi resuelto (comun. pers.).

2. **Huaorani, Siona-Secoya y Cofán.**- Estos pueblos pequeños —los Huaorani con cerca de 1.200 personas y los Siona-Secoya y Cofán que juntos llegan a alrededor de 1.000— han recibido los títulos de propiedad de una parte de sus territorios, faltando por legalizar aún tres asentamientos Cofán y por resolver la situación de grupos que se encuentran dentro de reservas naturales del Estado, como es el caso de los Cofanes de Sinangué en la Reserva Ecológica Cayambe-Coca y de los Huaorani que habitan dentro de los límites del Parque Nacional Yasuní. Según el IERAC a los Huaorani se les han adjudicado 771.870 ha (159.310 en 1983 y 612.560 en 1990), a los Siona-Secoya 40.391 y a los Cofán 15.830 (Munoz 1991:8).

3. **Quichua.**- El pueblo Quichua está, en su mayoría, organizado a nivel de comunidad en comunas, cooperativas y centros y ha formado asociaciones o federaciones, con áreas de influencia más o menos definidas. Así, en la nueva provincia de Sucumbíos existe la Federación de Organizaciones Indígenas de Sucumbíos (FOISE); en la provincia de Napo, en cambio, existen cuatro organizaciones: la Federación de Comunas Unión de Nativos de la Amazonia Ecuatoriana (FE-CUNAE), que comprende la zona del Coca y del Napo hasta la frontera con el Perú; la Federación de Organizaciones Indígenas del Napo (FOIN) y la Federación de Organizaciones Campesinas Indígenas del Napo (FOCIN) en las cabeceras del río Napo, particularmente la zona de Archidona; y la Asociación de Indígenas Evangélicos del Napo (AIEN), cuya área de influencia se halla en las riberas del Alto Napo, cerca de Misahuallí. En la provincia de Pastaza se encuentra la Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza (OPIP) y la Asociación de Indígenas Evangélicos de la Región Amazónica (AIE-PRA). Con cerca de 50.000 habitantes, los Quichua son uno de los pueblos indígenas más numerosos de la Amazonia



ecuatoriana. Según los datos presentados en el Cuadro 4, se estima que hasta junio de 1992 el pueblo Quichua asentado en las provincias de Napo, Sucumbíos y Pastaza tenía más de 1'000.000 ha con título; el resto de tierra adjudicada correspondería a otros pueblos indígenas.

### *c. Aspectos legales*

Tanto indígenas como colonos enfrentan problemas relativos a la situación legal de las tierras que ocupan: en algunos casos su posesión no ha sido legalizada por dilación en los trámites, en otros se ve cuestionada por encontrarse los indígenas asentados en áreas declaradas reserva natural o patrimonio forestal, y existen también casos de conflicto entre comunidades de colonos e indígenas. Según anota Shepard (1986:14), muchos de estos problemas se derivan, a nivel mundial, de la modificación estatal de sistemas de tenencia que han evolucionado localmente: la tenencia consuetudinaria es siempre más flexible, está administrada legalmente por líderes locales cuya legitimidad es aceptada y que tienen importantes derechos discrecionales; mas cuando llega el Estado, se reduce la autoridad local y los derechos territoriales se simplifican para hacerlos concordar con normas nacionales. En todo caso, los conflictos pasan del nivel local a un cuerpo remoto cuyas decisiones serán adoptadas con menor entendimiento y mayor inflexibilidad. Sin embargo, los problemas relacionados con la tenencia de la tierra indígena necesitan mayor discusión puesto que presentan aspectos legales de gran trascendencia, como los que se anotan a continuación:

1. Aunque en el Ecuador existe actualmente un reconocimiento de los derechos territoriales indígenas, no se dan soluciones precisas acerca de la forma individual o colectiva en que se lo hace y, en la práctica, se ha recurrido a ambas,

pero de mutuo acuerdo entre el IERAC y las organizaciones indígenas se da preferencia a la entrega colectiva. Existe una amplia gama de fórmulas para la adjudicación de tierras, que tienden a confundir a los indígenas ya que introducen procedimientos de manejo diferente para territorios similares. Por otro lado, los procedimientos utilizados en la adjudicación “no otorgan a las comunidades beneficiarias una clara definición de sus atribuciones y responsabilidades administrativas, ni determinan de manera precisa en qué medida debe o no darse participación gubernamental en el manejo de los territorios y la administración y cuidado de los recursos” (Roldán 1990:3).

2. El tema de la ocupación del territorio o del asentamiento tradicional indígena es ambiguo en la legislación, lo que se complica más aún dado que los indígenas tienen concepciones diferentes de las del Estado sobre lo que constituye ocupación y propiedad.

3. La variedad de modelos de organización social existentes ya mencionada (comunidades, centros, asociaciones, cooperativas, territorios étnicos), podría prestarse para que, en el futuro, se cuestione el derecho colectivo que representan esos modelos.

4. La legislación ecuatoriana no define claramente lo que constituyen comunidades, poblaciones y grupos indígenas: en algunos casos se designan como comunidades indígenas a pueblos enteros como los Huaorani y, en otros, a pequeños núcleos de familias. Limitaciones legales adicionales son: primero, modelos de adjudicación que no establecen la naturaleza jurídica, fines, capacidad administrativa ni funciones de las propias autoridades de la organización indígena; segundo, la falta de apoyo de los poderes locales a estas autori-

dades; tercero, las adjudicaciones a indígenas entrañan las mismas limitaciones y atribuciones que las adjudicaciones a los colonos, "por lo que son susceptibles de ventas, gravámenes, expropiaciones, extinciones de dominio, etc." (Roldán 1990:3).

5. No se establecen normas cautelares contra los riesgos de pérdida de los territorios indígenas; el título que los indígenas reciben les otorga derechos sobre el suelo pero no sobre los recursos del subsuelo y en algunos casos no pueden disponer libremente de otros recursos, tales como el agua o el bosque natural (Roldán 1991 y Wali y Davis 1991).

*d. Aspectos administrativos y técnicos: lentitud de la demarcación y adjudicación*

Un problema fundamental en la Amazonia ecuatoriana, y particularmente en las zonas de colonización reciente, es el de la inseguridad en la tenencia de la tierra, pues elevados porcentajes de colonos y nativos no cuentan con título legal. Como se observa en el Cuadro 4, de una área ocupada de aproximadamente 1'905.190 ha en Napo y Sucumbíos, se habían intervenido o realizado levantamientos planimétricos, hasta 1988, de 1'276.150 ha (67% del área ocupada), pero sólo se habían legalizado 706.837 ha (55% del área intervenida). La situación en esas provincias no ha variado mucho hasta hoy, pues los datos disponibles no indican esfuerzo masivo alguno del IERAC para resolver el problema.

Respondiendo a los vaivenes de la política gubernamental, durante la década de 1970 y parte de la de 1980 el IERAC dio preferencia a los colonos en la adjudicación de tierras; en cambio, durante el periodo 1988-1992 se aceleró el proceso y se hizo entrega de títulos sobre territorios relati-

vamente extensos de los pueblos Shuar y Achuar, Siona-Secoya, Quichua y Huaorani.

De todas maneras, el proceso normal sigue siendo lento y complicado. He aquí un ejemplo: el trámite de adjudicación comienza con la formación de una organización social jurídicamente reconocida o cuyo reconocimiento está en trámite<sup>3</sup>. A petición de los interesados, que denuncian el área reclamada y presentan un justificativo del número de socios, el IERAC investiga la denuncia y recopila datos para la calificación de los interesados como agricultores. Posteriormente, se establece un cronograma para la linderación de los lotes con equipos topográficos del IERAC u otros autorizados por él. Se realiza entonces el levantamiento perimetral o linderación, se calcula la superficie total y, si es necesario, se la divide de acuerdo con el número de socios. Se realiza luego una encuesta sobre aspectos agrícolas y sociales. Uno de los pasos más complicados es la elaboración de la providencia de adjudicación que pasa por diferentes oficinas del IERAC, la cual, una vez aprobada, se inscribe y protocoliza ante un notario. Finalmente, el pago de cualquier valor que el adjudicatario adeudare al IERAC es previo a la recepción del título,

*e. Aspectos económicos: distribución del recurso*

Existen grandes contrastes en cuanto al promedio familiar de tierra asignada a diferentes pueblos indígenas y a colonos. Para todos los pueblos indígenas en 1991 el promedio era de unas 150 ha por familia; pero mientras en el extremo más alto estaban los Huaorani (que teóricamente tendrían así más de 3.000 ha por familia), en varias comunidades del pueblo Quichua asentadas en la zona del Coca era de 51 ha por familia, promedio éste que se acerca más al que predomi-

na entre los colonos que, de acuerdo con datos del mismo año, era de 38 ha por familia.

La consabida lentitud en las adjudicaciones agrava los conflictos de tierras, particularmente en áreas no legalizadas que, de acuerdo con estudios técnicos, cuentan con suelos relativamente buenos. Un problema adicional es el del aumento de formas precarias de tenencia, prohibidas por la legislación actual. Un caso específico es el de la aparcería o relaciones al partir, por la que muchos agricultores sin tierra y los que tienen lotes en áreas demasiado alejadas de las carreteras trabajan tierras ajenas no por un jornal sino por una parte de la producción obtenida en las fincas: el propietario pone la tierra, el medianero o aparcero su trabajo y ambos comparten en diversas formas los gastos de semillas e insumos agropecuarios.

Por otro lado, el crecimiento de la población y la dificultad de que una familia pueda trabajar más de unas 10 ha con solo mano de obra familiar y la tecnología disponible, estarían provocando un proceso de parcelación de la tierra, todavía en forma limitada e informal, puesto que no existe autorización oficial. Según informaciones proporcionadas por campesinos del área de Shushufindi y por funcionarios del IERAC, algunos propietarios de lotes de 50 ha están dando parcelas de 5 a 10 ha bajo diversas formas de tenencia, incluidos la aparcería, el arrendamiento y la entrega informal a miembros de familia que se independizan (véase también UNAE 1985:41).

Finalmente, habría también consecuencias ambientales debido a que la falta de título puede influir en la decisión de los campesinos de invertir y hacer compromisos a largo pla-

zo, procurando más bien aumentar sus ganancias mediante una sobreutilización de los recursos naturales (Pichón y Billsborow 1991).

#### *f. Aspectos ecológicos*

Una mayor densidad de población, combinada con formas no tradicionales de uso del suelo, están afectando negativamente la ecología de la región. Los pueblos indígenas han practicado durante siglos lo que se conoce indistintamente como agricultura transhumante, horticultura itinerante o agroforestería tradicional. En ese sistema el uso de la tierra es extensivo: se utiliza una área grande, manteniendo en cultivo dos o tres lotes que producen en forma rotativa plátano, maíz, yuca, maní, camote y algunos tipos de frutas. La casa principal se halla en la zona de mayor concentración demográfica. En los viajes periódicos selva adentro se pueden aprovechar la cacería, la pesca y la recolección de productos silvestres y también cosechar productos previamente sembrados en sus lotes (Vickers 1979, Yost 1978, Descola 1984).

Los Quichua del Napo, por ejemplo, han vivido tradicionalmente en grupos familiares llamados *ayllus* o *muntunes*, que son tanto patrilineales como patrilocales. Su territorio estaba dividido en *llactas*, dentro de las cuales cada familia tenía su parcela o *chacra*, cerca de la casa. Cada familia extendida tenía otros lotes lejanos a donde se desplazaban periódicamente sus miembros para cuidar sus cultivos y cazar animales de monte (FOIN-CS 1988). La agroforestería tradicional entre los Quichua se ha basado en el manejo de la sucesión natural del bosque, lo que les ha permitido concentrar recursos escasos en un lugar accesible, alterando la sucesión de plantas en áreas que han sido previamente desmontadas. Tales prácticas favorecen el crecimiento de plantas útiles y

atraen a animales de caza. Es así como el manejo Quichua de los recursos naturales aumenta la diversidad del dosel del bosque y favorece el desarrollo de especies forestales domesticadas y semidomesticadas (Irvine 1987).

Como lo anotan Bebbington *et al.* (1991), el manejo tradicional de recursos naturales ha sido reconocido como ecológicamente apto y económicamente provechoso, particularmente para tierras frágiles que corren peligro de degradarse bajo sistemas comunes de producción. Sin embargo, el proceso de modernización de las relaciones de producción en el agro de la Amazonia ecuatoriana está provocando un cambio de las formas tradicionales de producción, basadas en sistemas nativos de subsistencia, hacia formas todavía imperfectas de producción agropecuaria de tipo moderno, que propugnan una explotación relativamente intensiva del suelo y dan prioridad a cultivos y cría de ganado para su venta en el mercado, aunque persisten formas de producción para la autosubsistencia.

Una tendencia clara que resume este proceso es la tala del bosque para reemplazarlo por pastizales o cafetales, lo que caracteriza principalmente el comportamiento de los colonos pero involucra también, en menor grado, a los indígenas, especialmente de los pueblos Shuar y Quichua (Descola 1981, Macdonald 1981, Uquillas 1989). La pérdida de cobertura vegetal en las zonas de nuevos asentamientos se ha calculado en 41.600 ha/año durante el periodo 1977-1985; se estima, además, que dos tercios de las áreas desbrozadas se dedican a pastos y un tercio a cultivos (Poveda 1991: 1).

Muchas tierras en posesión tanto de colonos como de indígenas están en áreas que en los últimos años han sido declaradas Patrimonio Forestal del Estado, con lo cual la apro-

bación de títulos queda condicionada a la autorización de la Dirección Nacional Forestal y, por ende, a planes de manejo forestal aprobados por ella. En otros casos, los pueblos indígenas y colonos ocupan tierras dentro de "áreas protegidas" o reservas naturales del Estado, clasificadas así por su gran diversidad biológica. En tal situación se encuentran los Siona de la Reserva Faunística Cuyabeno, los Huaorani y Quichua del Parque Nacional Yasuní, los Quichua (comunidades Oyacachi y Chuscuyacu) y los Cofanes de la Reserva Ecológica Cayambe-Coca y los Quichua de la Reserva Biológica Limoncocha y comunidades de colonos en casi todas las reservas, siendo Cuyabeno la más afectada. En todas esas áreas existen conflictos actuales o potenciales entre las necesidades de tierra y otros medios de subsistencia y la conservación de la diversidad biológica, que incluye algunas especies faunísticas en peligro de extinción (Uquillas y Davis 1991).

Por otro lado, según declaraciones de funcionarios del IERAC, en la providencia de adjudicación se están incorporando a veces condiciones de manejo que se convierten en ley para el beneficiario y cuyo incumplimiento, por tanto, podría ser motivo de enajenación del lote.

Un problema no resuelto es el que tiene que ver con la definición de los derechos de las comunidades a utilizar áreas de reserva para la caza, pesca y recolección de productos del bosque, tales como plantas útiles y medicinales. Desafortunadamente, la Ley Forestal no establece el derecho de los indígenas o de los colonos en relación con el uso de los recursos naturales de las reservas para fines de subsistencia. En algunos casos, como el de la Reserva de Producción Faunística Cuyabeno, los planes de manejo contemplan derechos y obligaciones especiales para los Siona-Secoya, pero esos planes han sido elaborados sin la participación activa de las comuni-



dades u organizaciones indígenas que viven dentro de las reservas o lindan con ellas. Tanto en lo concerniente a lo jurídico como en términos de las prácticas de planificación y protección de estas reservas, queda todavía mucho por hacer (véase Poole 1990).

En relación con la ya mencionada inseguridad en la tenencia de la tierra y con la sobreutilización de los recursos naturales para elevar las ganancias a corto plazo, está la posible destrucción de los recursos cuya pertenencia no se identificaría con el individuo sino con la colectividad nacional (Pichón y Billsborow 1991).

En cuanto a la protección de la seguridad territorial, en la actualidad se considera que la adjudicación de tierras no es suficiente en razón de que los pueblos indígenas seguirán siendo vulnerables a la destrucción de su base de recursos y de su integridad cultural, a menos que adopten actividades de desarrollo sostenible combinando su conocimiento tradicional con formas modernas de manejo de recursos naturales y de protección del medio ambiente (Wali y Davis 1991: ii).

#### *g. Aspectos de política*

Como parte de la política agraria que ha fomentado la ocupación de la Región Amazónica ecuatoriana y la incorporación de tierras a la producción, debe destacarse el hecho de que ha habido un reconocimiento significativo por parte del Estado del derecho territorial indígena. En primer lugar, en contraste con los colonos, los indígenas no están obligados a pagar ni por la tierra ni por los servicios de linderación que proporciona el IERAC.

En segundo lugar, los criterios de adjudicación han ido cambiando, gracias, en gran parte, a la influencia de las organizaciones indígenas y de individuos y entidades del sector público y privado que han comprendido la importancia de su causa: así, de la entrega de lotes individuales a cada familia indígena se pasó a la concesión de títulos globales a las comunidades legalmente organizadas y, finalmente, al reconocimiento de territorios étnicos, sin la condición de que el pueblo indígena esté reconocido como ente legal. El caso que mejor ilustra este punto es la entrega de títulos al pueblo Huaorani en 1983 y 1990 (véanse providencias del IERAC, 1983, 1990). Cabe anotar, sin embargo, que los criterios no están bien definidos ni consagrados debidamente en una norma legal y que, además, en la actualidad se entregan títulos tanto en forma individual como global.

En tercer lugar, algunas políticas favorables han permitido que en los últimos años se haya resuelto gran parte del problema de tierras de los pueblos indígenas. En efecto, alrededor de un cuarto de la población amazónica ha recibido el 70% de las tierras adjudicadas hasta 1992.

### **Limitaciones para resolver el problema**

Los problemas de tenencia de la tierra en la Amazonia ecuatoriana están íntimamente relacionados con las políticas estatales que han favorecido la integración de la región al resto del país, la entrega de tierras en áreas claves de la región a colonos y empresas agroindustriales y la extracción rápida de recursos naturales, tales como el petróleo y la madera. Semejante política ha afectado en forma directa tanto a los pueblos amazónicos como al entorno físico.

Los pueblos indígenas menos numerosos están en peligro de extinción debido, en gran parte, a que el territorio, base física de su subsistencia, está todavía amenazado y porque las presiones del mundo exterior son cada vez más fuertes y tienden a romper la cohesión social necesaria para su supervivencia. Por tal razón, los indígenas, luego de la legalización de sus territorios, tienen la gran tarea de defender las conquistas alcanzadas mediante una mayor organización destinada a la demarcación física y a la vigilancia constante para que no sean invadidos por gente ajena a ellos.

Entre los problemas relacionados con la estructura agraria se pueden mencionar el lento proceso de adjudicación y demarcación de la tierra en la región, cuya solución no puede avizorarse en las circunstancias actuales, tiende a crear inseguridad y a mantener focos potenciales de disputas y conflictos sociales; y el hecho de que, a nivel local, existen todavía funcionarios del IERAC que exigen a los colonos e indígenas que talen el bosque para demostrar su posesión y trabajo de la tierra y así aspirar sea al título de propiedad o al crédito agropecuario.

También hay problemas relativos a la competencia de jurisdicciones. Mientras la legislación agraria reconoce a los indígenas derechos sobre el suelo, otras normas legales otorgan a instituciones públicas derechos sobre los recursos del subsuelo, las aguas, la cobertura vegetal, etc.

La adjudicación y demarcación se ve seriamente afectada, además, por la aparente falta de recursos del IERAC que no permite que se resuelvan los problemas de tenencia de la tierra a tiempo. Por otro lado, existe todavía una gran lentitud en los trámites de adjudicación y en los métodos de delimitación, que contribuyen a agravar la situación.

Problemas específicos que afectan el proceso son, en primer lugar, la existencia de traficantes de tierras (muchos de ellos comerciantes urbanos y gente que tiene conexiones claves con las agencias del gobierno) que promueven tomas de tierras en áreas no aptas para la colonización, algunas de ellas en territorios indígenas. Según Muñoz (1991) la ley no tipifica el tráfico de tierras como un delito, por lo cual el IE-RAC se ve imposibilitado de tomar acción legal alguna cuando detecta ese problema.

A nivel de algunas comunidades indígenas también existe un afán por fraccionar las tierras y entregar lotes con títulos individuales a sus miembros.

La políticas que afectan a los indígenas, particularmente a sus territorios, cambian drásticamente de un gobierno a otro. De ahí que no sea imposible que, en el futuro, se vuelva a una situación de negligencia *de facto* o, en el peor de los casos, a un retroceso.

### Estrategias y alternativas

Existe una amplia gama de posibles soluciones a los problemas de tenencia mencionados. En materia de políticas estatales se recomienda, por un lado, la adopción de lineamientos claros de política respecto de la región y la actualización de las leyes relativas a la tenencia, distribución y uso de la tierra y otros recursos naturales. Existe un sentimiento, bastante generalizado, en favor de la derogación de las leyes de colonización, debido a que tienen relación directa con el problema territorial de la población residente, en particular los pueblos indígenas, al fomentar la ocupación de la Amazonia por gente de otras regiones del país.

En las áreas de colonización se recomienda consolidar el proceso de ocupación, regularizando la tenencia de la tierra y proveyendo a los colonos de asistencia técnica, capacitación y servicios complementarios que permitan un mejoramiento de los sistemas de producción existentes.

Para salvaguardar los intereses de los pueblos indígenas es necesario crear una legislación indígena específica y coherente. Es preciso colmar grandes vacíos y resolver contradicciones e incongruencias tanto sobre el reconocimiento de los derechos territoriales de los pueblos indígenas como sobre el uso de los recursos naturales renovables en sus territorios (Roldán 1991: 38). En relación con este último punto, importa esclarecer las jurisdicciones que varias instituciones estatales tienen sobre el uso de los recursos naturales en general.

Gracias a un trabajo paciente y organizado, los pueblos indígenas de la región han logrado muchos de sus objetivos; es, por tanto, imprescindible trabajar con las organizaciones indígenas y apoyarlas para que se consoliden y desarrollen sus cuadros técnicos y administrativos.

Hay que avanzar en la adjudicación y demarcación de las tierras para que tanto colonos como indígenas tengan una base territorial segura, que permita su desenvolvimiento económico, social y cultural. Importante en este punto es el acceso a los recursos financieros, pues las instituciones públicas encargadas de resolver los problemas de tierras frecuentemente aducen falta de fondos.

Debería mantenerse la tenencia individual de la tierra, con predios de tamaño familiar, que caracteriza a las zonas colonizadas. Para el efecto es necesario adoptar medidas de

precaución contra los procesos de concentración de la tierra en pocas manos y/o la excesiva fragmentación de los lotes.

La experiencia de los últimos años indica que debe fortalecerse la política de concesión de títulos globales como medida para salvaguardar el derecho territorial indígena. La adjudicación de títulos de propiedad a las comunidades indígenas ha evitado que se profundice el despojo de tierras que se estaba dando en aquellos casos en que los nativos recibían títulos individuales. Muchas de esas tierras estaban pasando rápidamente a manos de colonos mediante diversos mecanismos, entre ellos la compraventa, el trueque en condiciones desfavorables para los indígenas e inclusive el desalojo ilegal.

Por otro lado, el reconocimiento legal de territorios étnicos, como ilustra el caso de los Huaorani, es una medida apropiada para garantizar la supervivencia física y cultural de los pueblos amazónicos.

Finalmente, conviene complementar todas esas medidas con procesos de capacitación sobre el manejo de los recursos naturales, basados en el conocimiento tradicional y que reciban aportes selectos de tecnologías mejoradas, de comprobada validez. La capacitación contribuirá a revalidar los conocimientos de la población sobre alternativas de producción sostenibles que, a la vez que contribuyan a la satisfacción de sus necesidades básicas, permitan también la conservación del bosque natural.

## CUADROS

**Cuadro 1. Población y densidad 1990  
Ecuador y Región Amazónica.**

| Región/Provincia | Población<br># | Densidad |         |
|------------------|----------------|----------|---------|
|                  |                | %        | hab/km2 |
| Amazonia         | 372.533        | 3,9      | 3,0     |
| Sucumbíos        | 76.952         | 0,8      | 4,2     |
| Napo             | 103.387        | 1,1      | 3,0     |
| Pastaza          | 41.811         | 0,4      | 1,4     |
| Morona Santiago  | 84.216         | 1,0      | 3,3     |
| Zamora Chinchipe | 66.167         | 0,7      | 3,1     |
| Sierra           | 4'401.418      | 45,9     | 68,0    |
| Costa            | 4'793.832      | 49,3     | 71,0    |
| Galápagos        | 9.785          | 0,1      | 1,2     |
| País             | 9'648.189      | 100,0    | 35,5    |

Fuente: INEC, 1991.

**Cuadro 2. Población estimada de los pueblos indígenas,  
Región Amazónica ecuatoriana, 1990**

| Pueblo       | Población Estimada |
|--------------|--------------------|
| Quichua      | 48.000             |
| Shuar        | 42.000             |
| Achuar       | 2.400              |
| Huaorani     | 1.200              |
| Siona-Secoya | 600                |
| Cofán        | 500                |
| Total        | 94.700             |

Fuente: Quillas y Davis, 1991.

**Cuadro 3. Adjudicaciones realizadas en la Amazonia Ecuatoriana, por provincia, hasta alrededor de mayo 1992\***

| Provincia           | Total     |      |          |      | Org.Indígenas |     |          |     |
|---------------------|-----------|------|----------|------|---------------|-----|----------|-----|
|                     | Ha        | %    | Familias | %    | Ha            | %   | Familias | %   |
| Sucumbios<br>y Napo | 1'166.223 | 100% | 20.0151  | 100% | 482.829       | 41% | 5.889    | 29% |
| Pastaza             | 2'095.947 | "    | ?        | "    | 1'421.522     | 68  | ?        | ?   |
| Morona S            | 1'046.744 | "    | 14.286   | "    | 725.015       | 69  | 4.898    | 34  |
| Zamora Ch           | 221.201   | "    | 5.236    | "    | 31.866        | 14  | 422      | 8   |
| Región              | 4'530.115 | "    | ?        | "    | 3'163.242     | 70  | ?        | ?   |

\*Elaborado por el autor en base a datos parciales de IERAC (1964-84, 1984, Agosto 1984-Agosto 1988, Agosto 1988-Abril 1992; incluye 1'115.000 ha adjudicadas en mayo de 1992, pero no otras adjudicaciones menores realizadas entre febrero 1991-mayo 1992).



**Cuadro 4. Superficie ocupada, intervenida y legalizada, provincias de Napo y Sucumbios, 1988**

| Provincia | Sup.<br>provincial<br>(ha) | Sup.<br>ocupada<br>(ha) | %     | Sup.<br>inter-<br>venida<br>(ha) | %     | Sup.<br>legalizada<br>(ha) | %     |
|-----------|----------------------------|-------------------------|-------|----------------------------------|-------|----------------------------|-------|
| Napo      | 3'340.900                  | 1'217.360               | 23.4% | 858.334                          | 45.1% | 497.246                    | 39.0% |
| Sucumbios | 1'861.200                  | 687.830                 | 13.2  | 417.816                          | 21,9  | 209.591                    | 16,4  |
| Total     | 5'202.100                  | 1'905.190               | 36.6  | 1'276.150                        | 67,0  | 706.837                    | 55,4  |

Fuente: Gutiérrez y Guzmán, 1989:4

- 1      Ultimamente se sostiene que habría otro pueblo indígena en la Amazonia ecuatoriana, el de los Shiwiar, pero según algunos Shuar serían parte del mismo grupo cultural.
- 2      No ha sido posible obtener estadísticas actualizadas de las adjudicaciones hechas por el IERAC en la Región Amazónica ecuatoriana. A partir de 1984, fecha en que se publicó el último resumen estadístico completo, se han elaborado cuadros que reflejan la actividad del Instituto en uno u otro gobierno. Por ejemplo, adjudicaciones hechas de agosto de 1984 a agosto de 1988 o de agosto de 1988 a febrero de 1992, etc., por lo cual cabe la posibilidad de que haya cierta superposición de cifras en los años en que ocurre el cambio de gobierno, particularmente en 1984 y 1988.
- 3      Tradicionalmente los indígenas han formado comunas, con un mínimo de 51 socios mayores de 15 años, que deben ser aprobadas por el Ministerio de Agricultura y Ganadería; pero últimamente prefieren organizar centros indígenas, que requieren un mínimo de 14 personas mayores de 15 años, cuya aprobación la hace el Ministerio de Bienestar Social en forma relativamente rápida.

## BIBLIOGRAFIA

Bebbington, Anthony:

- 1991 "Searching for an indigenous agricultural development: peasant organizations and NGOs in central Ecuador" (manusc. inéd.).

Bebbington, Anthony, Hernán Carrasco, Lourdes Peralbo, Galo Ramón, Jorge Trujillo y Víctor Torres

- 1991 "Fragile lands, fragile organizations: resource management and Indian organizations in Ecuador" (manusc. inéd.).

Burge, Richard

- 1991 "Indigenous responses to the conflict over land and resources in the Oriente of Ecuador", Tesis, Wolfson College, Cambridge.

Centro de Estudios de Población y Paternidad Responsable

- 1991 Población y Desarrollo, Quito, CEPAR.

Darning, Alan Thein

- 1991 "Native Americans stand their ground", *World Watch*, Vol. 4, n° 6.

Davis, Shelton

- 1991 *Indigenous views of land and the environment*, Washington, The World Bank.

Descola, Philippe

- 1981 "Del hábitat disperso a asentamientos nucleados: un proceso de cambio socioeconómico entre los Shuar", en N. Whitten, Jr. *et al.*, *Amazonia ecuatoriana: La otra cara del progreso*, Quito, Mundo Shuar.

Descola, Philippe

- 1984 "Limitaciones ecológicas y sociales del desarrollo de la Amazonia: un estudio de la Amazonia

- ecuatoriana", En *Población indígena y Desarrollo amazónico*, Quito, Abya-Yala.
- Federación de Organizaciones Indígenas del Napo-Cultural Survival
- 1988 "Legalización de territorios indígenas en la zona de influencia de la carretera Hollín-Loreto", Informe Final, FOIN-CS.
- Gutiérrez, Holger y Guzmán, Pedro
- 1989 "Análisis y programación del proceso de titulación de tierras en el Nororiente ecuatoriano" (manusc.), Quito, PSP-IERAC.
- Hurtado, Adriana y Sánchez, Enrique
- 1991 "Situación de la propiedad, aprovechamiento y manejo de los recursos naturales en los territorios indígenas en áreas bajas de selva tropical", en *Derechos territoriales indígenas y ecología en las selvas tropicales de América*, Bogotá, GAIA-CEREC.
- IERAC - Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización
- 1983 "Providencia de la Adjudicación de Tierras a las Comunidades Huaorani", Quito, IERAC.
- IERAC
- 1990 "Providencia de la Adjudicación al Grupo Etnico Huaorani", Quito, IERAC.
- IERAC
- s/f "Estadísticas de las Adjudicaciones Legalizadas en Reforma Agraria y Colonización 1984", Quito, IERAC.
- IERAC
- s/f "Adjudicaciones legalizadas de tierras en colonización", periodos agosto 10/1984 a agosto 10/1988, agosto 10/1988 a diciembre/1990 y agosto 11/1988 a abril/1992, Quito, IERAC.

IERAC

- s/f "Adjudicaciones a comunidades indígenas de la Región Amazónica", períodos agosto 10/1984 a agosto 10/1988 y agosto 10/1988 a febrero 31/1991, Quito, IERAC.

Irvine, Dominique

- 1987 "Resource management by the Runa indians of the Ecuadorian Amazon", Tesis doctoral de la Universidad de Stanford, California.

Macdonald Jr., Theodore

- 1981 "Respuesta indígena a una frontera en expansión", en Norman Whitten, Jr. *et. al.*, *Amazonia Ecuatoriana: La otra cara del progreso*, Quito, Mundo Shuar.

Muñoz, Luis

- 1991a "Informe sobre las actividades del IERAC en los asuntos indígenas, Enero de 1991". (manusc.), Quito, IERAC.

Pichón, Francisco y Billsborrow, Richard

- 1991 "Agricultural colonization and the social dimensions of deforestation in the Ecuadorian Amazon", Trabajo presentado en el Taller sobre la Dinámica Social de la Deforestación en los Países en Desarrollo, auspiciado por el Instituto de Investigaciones sobre Desarrollo Social de las Naciones Unidas (UNRISD), Aberdare, Kenya, julio 15-16.

Poole, Peter

- 1990 *Desarrollo de trabajo conjunto entre pueblos indígenas, conservacionistas y planificadores del uso de la tierra en América Latina*, Centro Agronómico Tropical de Investigaciones y Enseñanza, Turrialba, CATIE.

Poveda, Juan

- 1991 "La Amazonia: conflicto de esperanzas y realidades" (manusc.).

Roldán, Roque

- 1990a "Informe Jurídico sobre la regularización de tierras indígenas en las provincias petroleras del Oriente Ecuatoriano" (manusc. inéd.), presentado a la Oficina del Medio Ambiente del Banco Mundial.

Roldán, Roque

- 1990b *Fuero indígena colombiano*, Bogotá, Presidencia de la República.

Roldán, Roque

- 1991 "El problema de la legalidad en la tenencia de la tierra y el manejo de los recursos naturales de territorios indígenas en regiones de selva tropical de Suramérica", en *Derechos territoriales indígenas y ecología en las selvas tropicales de América*, Bogotá, GAIA-CEREC.

Shepard, Gill

- 1986 "Forest policies, forest politics", *Social Forestry Network Paper*, 3a.

Smith, T. Lynn

- 1967 *Colombia: Social Structure and the process of development*, Gainesville, University of Florida Press.

Sponagel, Karl W.

- 1992 *Robusta: Caficultura en la Amazonia ecuatoriana y los impactos de la broca del café*, Quito, GTZ-MAG- Universidad de Giessen.

UNAE-Unión de Nativos de la Amazonia Ecuatoriana

- 1985 *La problemática social y agraria en el Oriente Ecuatoriano*, UNAE.

Uquillas, Jorge (ed.)

- 1982 *Informe para la delimitación de territorios nativos Siona-Secoya, Cofán y Huaorani*, Quito, INCRAE.

Uquillas, Jorge (ed.)

- 1989 "Social Impacts of modernization and public policies and prospects for indigenous development in the Ecuadorian Amazon", en Debra Schuman y William Patridge (eds.): *The human ecology of tropical land settlement in Latin America*, Boulder, Westview.

Uquillas, Jorge y Davis, Shelton

- 1991 "La cuestión territorial y ecológica entre pueblos indígenas de la Selva Baja del Ecuador", en *Derechos territoriales indígenas y ecología en las selvas tropicales de América*, Bogotá, GAIA-CE-REC.

Vickers, William

- 1979 "Native Amazonian subsistence in diverse habitats: the Siona-Secoya of Ecuador", en Emilio F. Morán (ed.) "Changing Agricultural Systems in Latin America", *Studies in Third World Societies*, no. 7.

Vickers, William

- 1988 "Process and problems of land demarcation for a native Amazonian community in Ecuador", *Law and Anthropology*, 3.

Wali, Alaka y Davis, Shelton

- 1991 *Land regularization in special amerindian components of Bank-funded projects in Lowland South America*, Washington, The World Bank.

Yost, James

- 1978 "Variables affecting land requirements for tropical forest horticulturalists: some policy impli-

cations", trabajo presentado al Simposio "Amazonia: extinción o supervivencia", Universidad de Wisconsin, Madison.

# TERMINOS DE NEGOCIACION ENTRE PUEBLOS INDIGENAS DE LA AMAZONIA Y EL ESTADO

*Lucy Ruiz M.\**

## **Introducción**

Una característica común a todos los estados latinoamericanos con población indígena es que tienen que enfrentarse a las demandas de legalización de territorios, de autodeterminación y de autogestión de los movimientos étnicos que, en la mayoría de los casos, no concuerdan con los planteamientos de los gobiernos nacionales. Demandas que en el mundo entero se clasifican como un “problema” puesto que se las concibe como cuestionadoras de las tendencias centralistas de esos gobiernos. Un ejemplo de ello es el comportamiento del Estado ecuatoriano frente a las demandas del movimiento indígena de la Amazonia y, de manera particular, los

---

\* El presente trabajo es el resultado de reflexiones propias enriquecidas con los comentarios de Fernando Santos, Teodoro Bustamante y Miguel Angel Cabodevilla. A todos ellos mi más profundo agradecimiento.



problemas que enfrentaron las que se hicieron en el marco de la Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza (OPIP), que en ciertos momentos pusieron en peligro el diálogo y la resolución de uno de los conflictos sociales más importantes con que se inició la década de los años 90.

Si bien ese conflicto fue desatado, fundamentalmente, por las tensiones que producen los distintos intereses económicos y políticos que están en juego en el conjunto de la heterogénea sociedad ecuatoriana, también es cierto que tiene un fuerte componente cultural que no siempre es entendido por el Estado en su verdadera dimensión.

En el proceso de incorporación de los pueblos indígenas a la dinámica nacional, el Estado les reconoce —a nivel de planes de desarrollo, de leyes y de algunas políticas, por ejemplo la de educación bilingüe— el derecho a la diferencia, aunque la mayoría de las veces lo hace desde una perspectiva neoindigenista, actitud que ha sido más patente en el caso de los pueblos amazónicos. El neoindigenismo ha sido analizado como un fracaso de la política estatal por varios autores (Almeida 1988, Ibarra 1987, Trujillo 1992); sin embargo, es importante matizar esos planteamientos a partir de una reflexión que tenga como punto de partida un interrogante: ¿Es un fracaso o un éxito de la administración la presencia de un conflicto que, comoquiera que sea, ha permitido algunos espacios de participación a las poblaciones indígenas dentro de la democracia formal?

Las siguientes páginas se proponen plantear algunas reflexiones que contribuyan a un mejor conocimiento de los pueblos indígenas amazónicos con el fin de modificar la imagen de homogeneidad que el Estado tiene de ellos y la concepción de que la cuestión indígena constituye un “proble-

ma" para la constitución del Estado-nación. Aclaramos, pues, que se trata de un trabajo de interpretación cultural y no sobre el Estado. La realidad amazónica debe ser entendida en su totalidad y ello supone incluir también al sector colono como otro interlocutor válido; pese a ello, el objetivo del presente trabajo requiere centrar la atención en la relación entre los pueblos indígenas y el Estado, aunque se encuentra, necesariamente, inscrita en la perspectiva del proceso de colonización.

Partimos, en primer lugar, del reconocimiento de que la Amazonia, en general, ha estado ausente de la preocupación estatal más allá de los episodios de conflictos limítrofes que condujeron a políticas de colonización amparadas en el discurso de la seguridad nacional; en segundo lugar, de que las negociaciones entre el Estado y el movimiento indígena amazónico en la última década, particularmente desde la entrega del documento "Acuerdo sobre el derecho territorial de los pueblos Quichua, Shiwiar y Achuar de la provincia de Pastaza a suscribirse con el Estado ecuatoriano", en 1990, han girado en torno a dos aspectos fundamentales: la legalización de los territorios y el reconocimiento de la condición de nacionalidades y del derecho a la autodeterminación. En relación con el primer punto el Estado ha respondido de manera incoherente, y con marcado voluntarismo, legalizando tierras cuando le convenía, sin tomar en consideración las características culturales de esos pueblos y poniendo trabas cuando las encontraba inoportunas para sus intereses; en cuanto al segundo aspecto, la dilatada respuesta estatal da muestras de una ausencia de voluntad política para reconocer un espacio a los pueblos indígenas amazónicos.

La pregunta central a la cual tratamos de dar respuesta parte de la consideración de que es necesario reconocer la di-

versidad cultural de lo indígena, que no puede ser una macrocategoría desde donde se sustente la acción del Estado, de donde se desprende la necesidad de una política diferenciada para la Amazonia.

## El problema

### *Particularidades históricas del movimiento indígena amazónico*

Es necesario conocer las diferencias del movimiento indígena amazónico y tenerlas presentes para evitar la repetición de los numerosos errores de que está llena la historia, y que parten de la concepción de que los indígenas amazónicos son “salvajes”, “tribus”, “sin organización social, económica y política”, con lo cual contribuyen a generar una dinámica conflictiva entre pueblos indígenas y Estado. Semejante concepción etnocentrista, que niega la posibilidad de otras lógicas económicas, políticas y sociales y de otros tiempos y ritmos, se va debilitando desde distintas perspectivas de las ciencias sociales.

Para empezar, conviene señalar que antes de la conquista española existían relaciones entre los pueblos indígenas costenos, andinos y amazónicos. En el caso particular de la Amazonia, aunque la mayoría de esas relaciones eran producto de los circuitos y redes de intercambio de objetos y formas de pensar, las investigaciones arqueológicas permiten plantear la existencia de diversos casos de continuidad cultural, como la del complejo Narrío-Cañar, que abarcaba los altos valles de la cuenca cañari y el valle tropical del Upano y, en la zona septentrional andina, concretamente en la región Panzaleo (Ambato-Latacunga), la cultura Cosanga (Alto Napo) y la Pillaro (Sierra Central) (Taylor 1988: 35). Pese a los intentos incaicos de conquistar la Amazonia (Antisuyu), que

esbozaron el comienzo de una discontinuidad entre la Sierra y el piedemonte amazónico, será apenas con el proceso generado por la conquista cuando va a producirse una ruptura entre el mundo indígena amazónico y el andino.

Los ayllus andinos fueron sometidos por los conquistadores y transformados, en el marco de las Reformas del Virrey Toledo, en 1570, en comunidades que se convirtieron en la organización básica de la población indígena andina y se inscribían dentro de un sistema de autoridades étnicas que tenían como su figura central al curaca. El Estado colonial reconoció la “República de Indios” como una modalidad que los ponía al servicio de la Corona pero sujetos a protección; el Estado permitía que los indígenas se ubicaran frente al Derecho con posibilidades de litigar promovidos y representados por los protectores. Esa República no tenía en cuenta a la Amazonia y, por tanto, fueron excluidos los indígenas que la habitaban.

Una modificación de la situación de los indígenas se produjo en el siglo XIX con la constitución de los poderes locales promovida por la nueva administración política, lo que permitió el desarrollo de las relaciones entre indígenas, pueblos, iglesia y haciendas (Ibarra 1992: 79-81), o sea, el predominio de la trilogía Estado-Iglesia-terratrinites. Puede decirse que, de manera general, esa situación se mantuvo hasta comienzos de los años 70 del siglo XX: será en el contexto de modernización de la sociedad ecuatoriana cuando las comunidades indígenas dan paso a nuevas modalidades organizativas que se expresan en la constitución de un movimiento indígena andino, denominado Ecuador Runacunapac Riccharimui (ECUARUNARI), que se plantea romper las relaciones de supeditación a la Iglesia y al terrateniente.

En las sociedades tribales amazónicas de tierra firme o zona interfluvial, como son las ecuatorianas, los patrones de organización social no estaban estratificados ni jerarquizados como en el mundo andino; el asentamiento era disperso y basado en la familia ampliada; la economía se sustentaba en la agricultura itinerante, caza, pesca y recolección, siempre en relación con la disponibilidad de amplios territorios y con la fragilidad del ecosistema del bosque húmedo tropical.

Toledo dio instrucciones en 1568 de crear “doctrinas” y “reducciones” para el mundo andino que se encontraba disperso a causa de las epidemias, lo cual volvía difícil la evangelización y el acceso a mano de obra y tributos. Los misioneros y conquistadores trasladaron esas formas de dominación a la Amazonia alterando, sobre todo, el sistema político liderado por los shamanes que, a diferencia de los de la Sierra, no fueron sometidos a la estructura de dominación colonial.

Para sintetizar el proceso histórico de la cuestión basta señalar que, hasta fines del siglo pasado y pese al fuerte decrecimiento demográfico generado por las epidemias que llevó a la desaparición de algunos pueblos indígenas, sus sistemas sociales y culturales se mantuvieron sin modificaciones substanciales; en algunos casos, como el de los Shuar, los levantamientos anticoloniales condujeron a la retirada definitiva de los conquistadores de su territorio por más de 200 años. De ese periodo quizás merecen destacarse las permanentes movilizaciones hacia el interior de la selva que originaron el desarrollo de relaciones interétnicas e, incluso, en algunos casos procesos de etnogénesis, como en los Quichua.

Será a fines del siglo XIX, durante el *boom* del caucho, cuando se produce la redefinición de su sistema social y cultural. En el pueblo Shuar y en algunos grupos Quichua se de-

sarrolló el intercambio y los productos manufacturados crearon nuevas necesidades y modificaciones en su concepción de la vida y del medio que les rodeaba. Los quichuas, huaoranis y cofanes fueron “concertados” o trasladados por la fuerza a regiones lejanas. A los záparos se los convirtió en “bandas mercenarias”, uno de los factores claves de la persecución a los huaoranis. La década de los años 20 vio la crisis del caucho y el fin de un periodo de transformaciones en la región. A partir de entonces —y habrá dos momentos culminantes, en 1920-1950 y 1970-1992— la historia de la Amazonia se escribe en relación directa con la exploración petrolera y el proceso de colonización que ella desencadenó en la medida en que creó la infraestructura indispensable para el avance de las oleadas colonizadoras. Apoyado en la inversión de capital y en obras de infraestructura realizadas por las compañías petroleras, el Estado impulsó la colonización, poblamiento y apertura de la frontera agrícola, encontrando en ella una alternativa a la Reforma Agraria y la posibilidad de detener la creciente situación de conflicto de la región andina.

Ese proceso de ocupación se comprueba de manera empírica mediante la variable demográfica: en 1950 la Amazonia tenía una población de 46.471 habitantes, que en 1974 ascendió a 173.469, mientras que en el censo de 1990 la población amazónica figura con 372.533 habitantes (Censos 1990).

### **La organización en comunas: imposición y readecuación**

Las amenazas que pesaban sobre los territorios indígenas fueron cada vez más agresivas y constantes y condujeron a los pueblos indígenas, sustentados en algunas leyes y apoyados por las misiones e instituciones no gubernamentales, a organizarse en comunas. Las comunas amazónicas son un he-

cho formal contemporáneo que se inicia en 1946 con la legalización de tierras que Velasco Ibarra hizo a los Quichua de San Jacinto del Pindo en Pastaza, amparado en el discurso de la defensa del territorio nacional en el conflicto con el Perú. Las comunas no correspondían a la realidad sociocultural amazónica que se basaba en relaciones de parentesco; sin embargo, de acuerdo con la Ley de Comunas de 1935, es decir en el marco normativo del Estado, aparecían como la única posibilidad de garantizar la conservación de sus territorios.

Pese a lo indicado, la forma comunal constituyó un mecanismo de readecuación, en el sentido de que no entrañó la liquidación definitiva de formas tradicionales de organización pues, de hecho, el parentesco sigue siendo un principio ordenador esencial y prioritario en la organización social amazónica. También fue una readecuación puesto que las prácticas tradicionales —caza, pesca, recolección y agricultura itinerante— fueron reducidas a un espacio mucho menor del que tradicionalmente se había manejado, debido a la redefinición de los límites de los territorios indígenas. Por todo ello la organización comunal no está exenta de contradicciones, siendo una de las principales la que se presenta entre la forma colectiva y la individual dentro de las comunidades, y que es parte integrante de la práctica cultural de los pueblos indígenas amazónicos.

En este punto, y tratando de contribuir a obviar las generalizaciones y homogeneizaciones, es pertinente señalar que no todos los pueblos indígenas se han organizado en comunas. Ello se debe, precisamente, a las particularidades culturales, a la manera en que se han relacionado con la sociedad nacional y a sus estrategias de readecuación y lucha. Así lo confirma el caso de los Quichua de Pastaza que conservaron vigentes sus formas tradicionales gracias a que su territo-

rio se ha mantenido relativamente ajeno al proceso de colonización. Frente a esa diferenciación el Estado ha respondido, en algunos casos, entregando títulos bajo la modalidad de territorios y, en otros, imponiendo la forma comunal. Sin embargo, ello no se debe a un reconocimiento del derecho a la diferenciación sino, más bien, a criterios políticos que responden a determinadas coyunturas y formas de lucha e interpelación que presenta el movimiento indígena. De otra manera no se explicaría el hecho de que a los Huaorani se les entregue título de propiedad del "territorio" y a los Quichua tierras comunales. Este comportamiento del Estado ha generado desconcierto y conflicto en las negociaciones con los pueblos indígenas y, para superarlo, será preciso abandonar el neoindigenismo voluntarista y dar paso al establecimiento de políticas diferenciadas y coherentes con la realidad indígena amazónica.

Las nuevas condiciones a que dio origen el proceso de modernización amenazaban directamente al territorio indígena y pusieron a prueba la capacidad creativa de esos pueblos para responder a los nuevos y crecientes problemas que les afectaban. Es en este contexto donde la modalidad comunal, aunque no desaparece, es absorbida en la reivindicación de territorios étnicos. Semejante planteamiento responde a una trayectoria amazónica que se inició con la colonización y se recrea en las nuevas condiciones de modernización en las cuales el poblamiento y apertura de la frontera agrícola en zonas tropicales surge como alternativa y/o complemento de la Reforma Agraria.

Otro aspecto problemático en las negociaciones con el Estado es el planteamiento del derecho a los territorios y a la autodeterminación, dado que en la raíz del problema están presentes tanto los conflictos de intereses entre los sectores



dominantes no indígenas y los sectores indígenas, como el desconocimiento que existe respecto de la Amazonia por parte del Estado.

A partir del levantamiento de 1990 y de las demandas y acciones del movimiento indígena de la Amazonia, en 1992 fue un discurso común plantear que éste amenazaba la integridad estatal al querer crear un Estado dentro de otro Estado. Basta recordar que cuando el Presidente Rodrigo Borja legalizó las tierras a “comunidades” de Pastaza bajo la modalidad de bloques, los máximos dirigentes de los sectores empresariales agropecuarios advirtieron acerca del peligro de “desmembración” del territorio ecuatoriano y sugirieron que la legalización se hiciera sin que tuviera matices de entrega soberana, sin la administración autónoma del territorio y otras limitaciones.

Ese planteamiento permite dar inicio a un interesante debate y a una relectura de las demandas indígenas. En primer lugar, pueden verse como un cuestionamiento radical del Estado, del orden, de la sociedad, que se propone un nuevo mundo; en segundo lugar, podría pensarse que plantean la reafirmación del Estado con la inclusión de los pueblos indígenas, con lo cual los indígenas podrían convertirse en los “únicos verdaderos nacionalistas del país”; en tercer lugar, cuestionan la arquitectura estatal, no al Estado como tal, y, sin deslegitimarlo, proponen su redefinición. El movimiento indígena de la Amazonia puede estar apuntando hacia esos tres fines, lo cual supone entenderlo como un movimiento social en el cual se discuten propuestas, concepciones y direcciones diferentes. Nos detendremos en la tercera propuesta, que es la que mayor debate ha suscitado.

Se trata de un cuestionamiento de las formas segregacionistas y discriminatorias en lo cultural, homogeneizantes

en lo económico y excluyentes en lo político, que contribuyen a erigir ese Estado puesto que lo único que han hecho es destruir las bases sobre las cuales se levanta el sistema social y cultural de los pueblos indígenas de la Amazonia. Las demandas del movimiento indígena amazónico hacen referencia a un Estado nacional, entendido como pluricultural y multilingüe, lo cual significa admitir el derecho a una ciudadanía ecuatoriana diferenciada culturalmente o, como señala Ramón (1992), "inscribir la cuestión étnica en la vida nacional, ya no como folclore o recurso turístico, ni como pasado, sino como elemento esencial e imprescindible del Ecuador". Es desde esta forma distinta de concebir al Estado donde surge la necesidad de un manejo político también diferenciado que entraña una transformación, en este caso radical, del actual sistema político administrativo.

Con respecto a la demanda de territorialidad es importante volver la mirada a la historia que da cuenta de una noción amplia compartida por el mundo andino y el amazónico, pero que en la actualidad parte fundamentalmente desde la Amazonia hacia el conjunto del movimiento indígena nacional. Ese planteamiento no se refiere a cualquier tierra sino a la habitada desde hace miles de años: no es la concepción de la tierra como recurso económico y productivo sino como territorio, es decir con importancia cultural, social, ecológica, económica, política e histórica y, por tanto, base fundamental de las relaciones que permiten el desarrollo del sistema social y cultural. A diferencia de los pueblos andinos, la territorialidad amazónica coincide con una región como espacio geográfico delimitado por criterios étnicos, como sucede con los territorios Shuar, Quichua y Huaorani, que están socialmente determinados. Nuevamente queda claro que el territorio tiene características que son no solo físicas sino esencialmente so-

ciales e involucra también el planteamiento de la autodeterminación mediante la institución de autoridades propias.

Los pueblos indígenas han venido sosteniendo desde hace varios años y ante diferentes organismos internacionales, tales como la OIT, el Tratado de Cooperación Amazónica, la Unesco, etc., la necesidad de la legalización de los territorios y de la autodeterminación de vivir en ellos (CONFENIAE 1990).

Más concretamente, la Organización de Pueblos Indígenas del Pastaza (OPIP) tiene cuatro propuestas de reformas a la Constitución Política del Estado, presentadas al Congreso Nacional, lo cual supone el reconocimiento de la legitimidad de esta instancia política:

El Art. 1 dice: Inciso primero de la Constitución sustitúyase por el siguiente: "El Ecuador es un Estado Plurinacional, Pluricultural, Soberano, Independiente y Democrático. Su Gobierno es presidencial, electivo, representativo, responsable y alternativo."

Art. 2.- Sustitúyase el inciso tercero del artículo 1 de la Constitución por el siguiente: "Cada Nacionalidad tiene su idioma oficial. El idioma Quichua y el Castellano son lenguas de relación intercultural."

Art. 3.- Después del Art. 1 de la Constitución, agréguese el siguiente artículo: "El Estado reconoce las jurisdicciones territoriales de las nacionalidades indígenas, sin que esto afecte a la unidad del Estado, como también garantiza el desarrollo de sus propias formas administrativas, políticas, sociales, económicas, culturales, educativas, científicas y tecnológicas; así como a expedir sus propias normas jurídicas que determinen su autonomía."

Art. 5.- A continuación del Art. 143 de la Constitución, créase un nuevo artículo que dirá: "El Presidente de la República, el Congreso Nacional o la Corte Suprema de Justicia convocarán a la Asamblea Nacional Constituyente para la elaboración de una nueva Constitución a pedido de las Nacionalidades, sectores sociales y populares."

Son tales planteamientos los que han puesto en la mesa de discusión la cuestión indígena como un "problema", lo que resulta contradictorio puesto que, de una manera u otra, han sido recogidos por el propio gobierno de Borja, por ejemplo en el documento de revisión del Convenio 107 de la OIT:

Art. 6 literal c: (El subrayado es la enmienda propuesta por el Gobierno del Ecuador). "Proporcionar a los pueblos indígenas el instrumento jurídico que permita el pleno desarrollo de sus propias organizaciones e instituciones; respetar la autogestión en los diversos proyectos que específicamente les involucren y facilitar los recursos necesarios para este fin."

Art. 7 numeral 2: "Los pueblos interesados deberán tener derecho a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, territorios y bienestar espiritual, y de participar a través de sus organizaciones mediante la autogestión en la elaboración, aprobación, implementación, control y evaluación de los proyectos de desarrollo regional que les afecten directamente".

Art. 27, numeral 1: "Los programas y servicios de educación destinados a los pueblos indígenas deberán desarrollarse en forma autogestionaria con participación directa de las organizaciones indígenas y compatible con la legislación de la educación nacional".

Estas enmiendas reflejan una apropiación por parte del gobierno del discurso de los pueblos indígenas. Como bien manifestó el Presidente de la Coordinadora Indígena de la Cuenca Amazónica (COICA): “según esa propuesta los indígenas del Ecuador ya no tienen nada que pedir, ‘pues todo se les está concediendo’.” (Entrevista personal).

La autodeterminación, tal como la han planteado los pueblos indígenas, se refiere no solo a la modificación del régimen político administrativo sino que supone también la ampliación del espacio de desarrollo autónomo de sus sociedades, es decir de participación social. Allí entra en juego el problema de la ciudadanía que tan fuertemente ha sido debatido por diversos autores (Menéndez 1991, Pachano 1991, Trujillo 1992, Ayala 1991).

En la modificación del régimen político administrativo es donde los términos de negociación nuevamente se quiebran a partir del desconocimiento, ya no de la realidad amazónica sino mundial. La práctica moderna internacional reconoce la existencia de una serie de instancias de libre determinación colectiva, que no llegan a ser procesos separatistas o de secesión, tales como los autogobiernos locales, el federalismo y otras formas de organización política dentro de Estados existentes (Stavenhagen 1989: 27). Pero las negociaciones no se quiebran solamente a nivel del Estado ecuatoriano, pues también la ONU, si bien encamina lentamente sus pasos hacia la proclamación de una declaración sobre los derechos indígenas, tiene aún muchas asperezas que limar para evitar el rechazo de los diversos Estados que la conforman.

Cabe reiterar que los pueblos indígenas no proponen el separatismo, la secesión o el federalismo; se trata, más bien, de demostrar que quienes sostienen esos planteamientos ni

siquiera los comprenden en el contexto contemporáneo o los comprenden lo suficiente como para manipularlos en función de sus intereses. Como señala Ayala (1992: 41), el federalismo es una tesis manipulada por sectores dominantes de Guayaquil para promover el regionalismo y ocultar los conflictos fundamentales. La incomprensión por parte del Estado de estos planteamientos puede conducir, por un lado, a agudizar la fragmentación que en la actualidad vive el movimiento indígena, en tanto la alternativa que plantea es la de la individualidad; por otro, puede ser caldo de cultivo para el populismo y los regímenes represivos y atentatorios a los derechos humanos. Tal fue la trayectoria de los socialistas cuando empezaron a despertar aspiraciones y propuestas nuevas en los emergentes sectores urbanos en los años 20, para terminar en clientelas del velasquismo (León 1991: 418). Esta lectura puede explicar, tal vez, el tercer lugar del populismo en las elecciones de 1992.

### *El movimiento indígena de la Amazonia: problemas y perspectivas*

Las comunas o centros constituyen la base sobre la cual los pueblos indígenas amazónicos desarrollaron nuevas formas organizativas, tales como las federaciones que se crean en 1964 con la conformación de la Federación Shuar. Posteriormente, éstas serían los pilares para la erección, en 1981, de la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonia Ecuatoriana (CONFENIAE) y ésta, a su vez, de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), en 1986. Mientras el movimiento indígena de la Sierra se consolidaba en la lucha por una reforma agraria que modificara la injusta distribución de la tierra, el de la Amazonia empezaba a buscar formas de organización que le permitieran defender sus territorios y la autodeterminación.

La búsqueda posiblemente no ha logrado aún su objetivo final. Son precisamente las diferencias generadas por el contexto modernizador las que contribuyen también al desarrollo de distintas formas organizativas y a específicas modalidades de interpelación por parte del mundo indígena andino y el amazónico.

Se trata, en definitiva, de formas organizativas contemporáneas diversas que permiten pensar en la etnicidad indígena amazónica como el resultado de una dinámica compleja vinculada con el proceso de modernización de las distintas regiones: Norte (petrolera), Centro (agrícola y ganadera) y Sur (ganadera y minera). Son también el resultado de una experiencia de negociaciones con el Estado que han puesto en evidencia, además del desconocimiento de la realidad amazónica, la fragilidad de los programas oficiales, el autoritarismo y la arbitrariedad burocrática nacional y local. En este punto cabría preguntarse si lo que prima, respecto de la Amazonia, en la institucionalización estatal, la elaboración de programas, proyectos, etc., es lo formal o lo informal, y qué ocurre cuando desde el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC), en Quito, se ordena detener la colonización en el Yasuní, mientras en el Coca el director de ese organismo lidera uno de los procesos de ocupación del parque. La respuesta posiblemente arroje luces para negociaciones más coherentes y relaciones más armónicas con los pueblos indígenas, pues, si no se establecen de manera clara las reglas de juego, será muy difícil mover las piezas en el tablero de las negociaciones.

El planteamiento de que el movimiento indígena de la Amazonia no es homogéneo, no constituye una novedad; sin embargo, el reconocimiento de la heterogeneidad parte, la

mayoría de las veces, de una admisión de la existencia de diferencias económicas dejando de lado los aspectos sociales y culturales. Comprender la cultura es importante porque no solo revela una gran riqueza de conocimiento sino que también ofrece una base ética que acrecienta la eficacia y capacidad de adaptación de los pueblos indígenas a las nuevas condiciones aún en situaciones adversas (Dolmatoff 1992: 36).

Si inicialmente el ecologismo cultural de mediados de siglo intentó establecer una gran diferenciación entre dos grandes grupos: culturas complejas de varzea y simples de tierra firme, la realidad se encargó de demostrar sus insuficiencias, pues era una visión muy débil, carente de investigaciones científicas profundas, por lo cual no daba cuenta de un escenario que era mucho más diverso. Posteriormente, una corriente de la antropología planteó la división entre minorías y mayorías étnicas a partir de criterios esencialmente demográficos, como si fuera posible reducir la realidad cultural a niveles numéricos.

No obstante los cuestionamientos, esas corrientes han influido en la visión, mucho tiempo mantenida, respecto de la diversidad cultural amazónica ecuatoriana, que ha dado lugar a simplificaciones a causa de las cuales resultó la existencia de dos grandes grupos: los “Jívaros” y los Quichuas, con lo cual se dejaba de lado a los pueblos Huaorani, Achuar, Cofanes, Siona-Secoya, Shiwiar..., gracias a la utilización de criterios demográficos. Semejante simplificación ha conducido a que en el conocimiento común de los ecuatorianos estén presentes solamente esos dos grandes grupos y a que el Estado les diera prioridad cuando impulsó proyectos o planes de “desarrollo”. Hasta no hace mucho se escuchaba frecuentemente que no interesaba responder a las demandas de los otros grupos “porque el impacto era poco significativo debido



a lo reducido de su población". El error de pensar en impactos cuantitativos, dejando de lado el aspecto social del problema, puede conducir a lentos pero seguros etnocidios.

Si no se puede hablar de culturas complejas y simples, ni de mayorías y minorías, ni de "jívaros" y quichuas, sino de una amplia diversidad cultural, para ir más allá del discurso habitual es necesario reconocer las particularidades de cada uno de los pueblos que habitan la Amazonia en la medida en que son la base plural desde la cual se plantea que el Ecuador es un Estado unitario en el cual no hay una sola entidad cultural sino varias. Surge entonces una visión alternativa planteada por el propio movimiento indígena, que Shajian (1991: 292) sintetiza de la siguiente manera: "No hay minorías étnicas, compañeros. Tienen que cambiar su terminología cuando hablen de los pueblos amazónicos. Son pueblos amazónicos porque tienen culturas y no por ser 400 o 22 habitantes son minorías. Son pueblos que tienen todo el derecho a la vida, tienen su propia estructura cultural o tienen su propio sistema de vida, política, económica y social, el cual tiene que ser respetado".

Sin embargo, aunque la demanda de reconocimiento de la plurinacionalidad es bien vista, como un aspecto importante para la constitución del Estado-nación pluricultural, hasta el punto de que se proponen leyes como la de Educación Bilingüe Intercultural, en la práctica se la concibe como una amenaza al proyecto de los sectores dominantes no indígenas.

Las diferencias de los pueblos indígenas respecto del resto del país son, además de culturales, económicas debido a que se los involucró de distinta manera al proceso de modernización y a la dinámica del mercado, con los consecuentes

cambios en su lógica y su visión del mundo. Los indígenas que se encuentran cerca de carreteras, mercados, pueblos y servicios y disponen de mayores recursos monetarios tienen una lógica distinta de la de aquellos que se encuentran internados en las selvas, sin acceso al mercado y a los servicios. Por otra parte, el proceso de modernización que ha incorporado, de manera más directa, en su dinámica de mercado a los quichuas y shuaras, haciendo de ellos productores de café o ganaderos, ha influido en los funcionarios estatales que los conciben como los más “civilizados” entre los distintos pueblos indígenas. El mayor problema de semejante visión es la tendencia a la “shuarización” o “quichuización” de los otros pueblos con el consecuente impacto cultural y el desarrollo de conflictos interétnicos.

Las diferencias económicas entre esos pueblos son también potenciadas por el proceso de colonización, en tanto quichuas y shuaras se inscriben en él en igualdad de condiciones que los colonos, con el agravante de que las tierras a las que acceden son, precisamente, las de los pueblos más vulnerables al proceso de modernización: Huaorani, Cofán, Siona-Secoya, Achuar y Shiwiar. Es en este contexto donde la identidad común de “ser indio” se resquebraja y vuelven a aparecer en el escenario las antiguas rivalidades étnicas o se generan otras nuevas. El proceso colonizador y sus agentes (petroleras, agroindustrias, militares, misioneros, pobladores, etc.) son concebidos de diferente manera según los grupos: para algunos es una amenaza que obliga a ocupar territorios ajenos como una manera de sobrevivir, para otros es el riesgo de desaparecer al que, por lo mismo, hay que responder con la violencia. Aquí se escriben las historias individuales de cada uno de los pueblos indígenas, con sus conflictos y alianzas.

A partir de esa diversidad cultural y económica se desarrollan también diferencias políticas que tienen su expresión en las distintas modalidades de interpelación y negociación con el gobierno. Así, mientras los “románticos” esperaban de los Shuar, por ser tradicionalmente guerreros, actitudes violentas, resultaron ser quienes han establecido modalidades de concertación menos conflictivas, lo que les ha permitido ser en la actualidad el pueblo indígena amazónico que tiene legalizada la propiedad del 80% de su territorio. Los Quichua de la OPIP, por su parte, se han caracterizado por emprender acciones más enérgicas (paros, “secuestros”, marchas, entrega de documentos, etc.) con las cuales se ha roto, a veces, el diálogo entre pueblos indígenas y gobierno, dilatando así la consecución de sus objetivos. Este constituye uno de los puntos más importantes en el contexto actual y se refiere específicamente a las distintas formas de negociación y de relación con el gobierno que han desarrollado quichuas y shuaras, diferencias que manipulan a su antojo el Estado y los distintos sectores de la sociedad para acentuar el fraccionamiento del movimiento indígena. Cabría preguntarse si no estamos exigiendo de los pueblos indígenas una “organicidad” que no solamente no les corresponde culturalmente sino que ni siquiera podemos comprender ni poner en práctica en nuestras organizaciones de tipo occidental.

Esto remite a otro problema, el de la concertación, tema que también ha sido muy manipulado y, en no pocas ocasiones, utilizado en función de intereses unilaterales. Un ejemplo de ello es el hecho de que, mientras en la Presidencia de la República se “negociaba” una concertación entre el gobierno y los indígenas, las gobernaciones provinciales tenían la orden de “satisfacer las demandas locales” para desmovilizar al conjunto del movimiento indígena. Si bien estamos de acuerdo en que la actitud pragmática de concertación de los

pueblos indígenas les ha permitido logros mayores que los de los sectores radicales que profundizan el conflicto, también creemos que no es posible considerar que lo ocurrido hasta ahora sea una auténtica concertación, por lo que valdría la pena repensarla y redefinirla.

Volviendo al tema de nuestra reflexión sobre las diferencias culturales, económicas y políticas, debe señalarse que ellas han influido en la dinámica interna del movimiento indígena. Pueblos como los Cofán, Huaorani, Siona-Secoya, Achuar y Shiwiar se encuentran débilmente integrados al movimiento indígena regional y nacional y en no pocas ocasiones han manifestado incluso su rechazo a la organización. Sin embargo, ese proceso, a más de ser una atomización y, por ende, un fraccionamiento, da cuenta de los límites a que ha llegado la organización indígena contemporánea liderada por los pueblos Quichua y Shuar al no incorporar activamente a los demás. Sin temor a equivocarnos podríamos decir que entre estos grupos existen signos de irrespeto cultural, etnocentrismo, hegemonización y dominación. Un ejemplo de ese proceso lo constituyen los Achuar que, tras varios años de formar parte de la Federación Shuar, decidieron independizarse y crear su propia organización; también los cofanes, que han perdido su territorio a causa de la “colonización” shuar.

La respuesta a semejante problema puede encontrarse tanto en la historia de las relaciones de alianza y conflicto, que forman parte del mundo indígena amazónico, como en la influencia de agentes externos, entre ellos los misioneros y las ONG's.

## **Neoindigenismo: la apropiación del discurso étnico**

Recordemos que el movimiento indígena de la Amazonia surge en medio de las condiciones creadas por el proceso de reinstalación de la democracia iniciado en 1979. En efecto, el pasaje en quichua del discurso del presidente Jaime Roldós, en ese año, anunciaba el fin de una política indigenista tradicional para dar paso a un neoindigenismo reformista que, a partir de una relación directa con los pueblos indígenas, ofrecía responder a las demandas de sus organizaciones, a condición de que no exigieran cambios estructurales y permitieran al nuevo gobierno contar con una base social de apoyo. Ese tipo de neoindigenismo exaltó el aspecto cultural del movimiento indígena para subordinar a él las demandas fundamentales de territorio y autodeterminación. Sin embargo, la lucha permanente de los pueblos amazónicos y el desarrollo y creación de modalidades de interpelación acordes con las nuevas situaciones coyunturales obligaron a ponerlas en la mesa de negociaciones.

Durante el último decenio la apropiación del discurso indígena ha sido una práctica reiterativa en la mayoría de gobiernos de países latinoamericanos que tienen una elevada población indígena. Esa actitud se plasmó en políticas tales como la de educación bilingüe intercultural, o en acciones concretas como la legalización de territorios y otras veces solo fue palabrería. Semejante incoherencia en el comportamiento estatal generó distintos procesos: desmovilización del movimiento indígena en la medida en que incorporó a su discurso sus principales demandas sin darles una respuesta; nuevas concepciones del carácter que debe asumir el proyecto de Estado-nación ecuatoriano; apertura de algunos espacios de participación para el movimiento indígena regional y nacional. En términos generales, cabe decir que el neoindige-

nismo es parte de la relación elástica que han mantenido los gobiernos y el movimiento indígena.

Estas son apenas algunas ideas respecto del neoindigenismo, pero creemos que el tema requiere una discusión seria que permita entender, sin maniqueísmo ni idealizaciones, el significado real de los procesos internos y externos de la sociedad indígena que han contribuido a la organización y fortalecimiento del movimiento indígena de la Amazonia ecuatoriana.

### Limitaciones a la solución del problema

#### *El Estado unitario*

A lo largo del presente trabajo hemos venido sosteniendo que el planteamiento de los pueblos indígenas se refiere fundamentalmente al carácter del Estado, es decir, a “la arquitectura actual del Estado-nación” unitario y centralizado.

#### *El modelo de antidesarrollo*

Los distintos documentos presentados en el foro han puesto de relieve el hecho de que el modelo de desarrollo, que yo llamaría de antidesarrollo, es la principal limitación con que tropieza la solución de los distintos problemas que afectan a la Amazonia. Se puntualizan, a continuación, algunos aspectos que, en mi opinión, impiden un diálogo fluido entre los pueblos indígenas y el Estado.

En el modelo económico desarrollista que se ha impulsado en la Amazonia están presentes el sistema de valoraciones que rige la sociedad y las condiciones estructurales y co-

yunturales de nuestro país. Los agresivos procesos de destrucción de la Amazonia y el permanente asedio a los pueblos indígenas confirman que el sistema de valoración del hombre y la naturaleza no los considera más allá de su condición de fuerza de trabajo y de recurso para la producción. La principal crítica a ese modelo proviene del desequilibrio entre los costos fundamentalmente ecológicos y los beneficios que ha generado. Aunque no se dispone de información que permita evaluar el impacto social o la generación de pobreza en la Amazonia, de manera tentativa puede decirse que existen sectores indígenas ubicados en las zonas donde se realizan los grandes proyectos petrolero, agroindustrial y minero, cuyas condiciones de existencia se acercan a las de pobreza extrema.

A partir de tales comprobaciones han surgido nuevas propuestas de desarrollo, codesarrollo, desarrollo sustentable, etnodesarrollo, etc., que, dada la generalidad con que han sido planteadas, constituyen también una limitación para establecer términos de negociación coherentes entre gobierno y pueblos indígenas que puedan ser abordadas desde diversas perspectivas y acomodadas a intereses distintos, pues lo que es sustentable para los pueblos indígenas puede no serlo para la empresa petrolera o el capital y lo que es para los madereros puede no serlo para los colonos. Al plantear este modelo de manera tan general parecería que quisieran olvidarse las diferencias, los problemas de clases, la injusticias sociales, es decir, la heterogeneidad social, económica y política de nuestras sociedades. Tampoco se han considerado las condiciones de dependencia en las que se desenvuelven los estados nacionales en el sistema económico internacional ni las presiones a las que se somete a nuestros pueblos para responder a ellas.

Tal como están hechos, esos planteamientos pueden servir a los intereses tanto del Banco Mundial, del BID y de la FAO como de los movimientos ecologistas radicales. Sin embargo, en la elaboración de las propuestas no se han tomado en cuenta, más allá de la formalidad de reuniones, la opinión de las poblaciones indígenas de la Amazonia ni el contexto en el que actualmente se desenvuelven.

Las limitaciones frente a cualquier modelo de desarrollo estarán presentes mientras se siga adoptando un comportamiento que deja de lado el diálogo y la comunicación con todos los habitantes de la Amazonia y, de manera particular, con los pueblos indígenas. Al respecto Mansilla (1991: 113) plantea que la dificultad para popularizar tales planteamientos se halla tanto en el plano de la comprensión teórica como en el de las resistencias preconscientes, debido a que resulta difícil imaginar que la actividad humana de mayor envergadura, la producción industrial, sea la causante de tanta destrucción entre los pueblos indígenas y en la ecología. De ahí que los sectores populares, al igual que los políticos y científicos, rehuyan hacer un análisis de los principales problemas que aquejan a la Amazonia.

Dentro de ese modelo de desarrollo la colonización constituye también una limitación a las negociaciones con el Estado: mientras siga siendo la base en la que se sustenta el proceso de integración de la Amazonia a la dinámica nacional, los planteamientos indígenas seguirán quedando relegados a un segundo plano. Esto conduce a plantear la necesidad imperiosa de reflexionar sobre el desarrollo, no en términos generales sino diferenciados respecto de lo rural y urbano, de lo andino y lo amazónico, de lo campesino y lo indígena, etc.



La ausencia de voluntad política de los gobernantes para cambiar las bases del Estado y las formas de convivencia social es el punto clave del conflicto en los términos de negociación entre él y los pueblos indígenas. Ello entraña un desconocimiento de la importancia que los pueblos indígenas tienen para la humanidad, no solo como patrimonio cultural, cuestión en sí misma legítima, sino como posibilidad efectiva de pensar el desarrollo recreando y potenciando la relación armónica y equilibrada que mantuvieron hasta que se impuso el modelo de desarrollo. Y mientras la voluntad de cambiar el modelo siga ausente del quehacer político cotidiano, los pueblos indígenas seguirán buscando maneras de presionar al Estado y lograr cambios en su relación con él: así lo han demostrado la historia y los últimos acontecimientos de la provincia de Pastaza.

### *Crisis económica y deuda externa*

Una vez planteada la principal limitación para la supervivencia del sistema social y cultural de los pueblos indígenas, es pertinente señalar dos aspectos estrechamente relacionados con ella y que constituyen también una traba para las negociaciones: la crisis económica y la deuda externa, de particular importancia puesto que es precisamente la crisis la que pone en tela de juicio el modelo de desarrollo y la deuda externa la que la agudiza en los países latinoamericanos.

El proceso de expansión del mercado interno que ha convertido la tierra, los productos y los seres humanos en mercancía crea en los pueblos indígenas nuevas necesidades que en el marco de la crisis son pobremente satisfechas. Involucrados en un modelo de desarrollo economicista se enfrentan al hecho de que el Estado ha dejado de considerar como prioritarias las políticas sociales y culturales, de que la eco-

gía está siendo agresivamente destruida, su cultura seriamente amenaza, y el hambre generalizada entre su gente: tal es el momento en que la crisis adquiere una forma concreta y comienza a comprenderse aquello que se llama deuda externa.

Son precisamente la deuda externa y la crisis económica las que han hecho que la injusticia y la desigualdad por la que atraviesa la sociedad entera, se sienta en la Amazonia y se exprese en un aumento de la presión sobre los recursos naturales, lo que conduce al desequilibrio de la relación cultura-naturaleza y a una diferenciación que ya no depende de la cultura sino de la economía.

#### *Desconocimiento de la realidad regional y cultural amazónica*

El desconocimiento de la realidad amazónica por parte del Estado es una seria limitación para la resolución del conflicto, pero igualmente lo es la desinformación que los pueblos indígenas tienen respecto del Estado. Esta ignorancia recíproca puede explicar el hecho de que algunos pueblos amazónicos no identifiquen con claridad qué es el Estado. Para algunos indígenas es algo desconocido e inexistente, y para otros es la única instancia que puede dar respuesta a sus necesidades y por ello buscan reiteradamente una negociación directa y sin intermediarios. Esto nos remite a otro aspecto que genera conflicto entre el Estado y los pueblos indígenas, y es el desconocimiento de las leyes por parte de éstos, cuestión que también varía, pues hay pueblos que algo saben de ellas, otros que las conocen a medias y otros que las desconocen por completo. Ese desconocimiento tiene dos causas: una carencia de sustentación histórica para entender los procesos contemporáneos y las particularidades del mundo indígena amazónico, y la exclusión total de los pueblos indígenas en la toma de decisiones que los involucran directamente.

La carencia de sustentación histórica es la que ha conducido a ver en los indígenas amazónicos una macrocategoría indiferenciada o, en el mejor de los casos, diferenciada en mayorías o minorías. El Estado ha impulsado políticas a partir de esa concepción de indio genérico o, cuando más, de la prioridad que atribuye a los sectores mayoritarios, como los quichuas y los shuars. Es en este punto donde la especificidad de cada pueblo indígena y la del movimiento en su conjunto conducen a demandar políticas diferenciadas.

Para validar esta afirmación con los hechos baste la siguiente cita de un documento elaborado por el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), principal organismo planificador del país: "El fundamento para el desarrollo de políticas adecuadas es el reconocimiento de los derechos de las nacionalidades indígenas y las minorías étnicas al uso de sus territorios y al acceso de sus propios recursos, así como la defensa de sus valores ecológicos" (CONADE 1991: 8). Con la mejor voluntad cabe suponer que la distinción entre nacionalidades indígenas y minorías étnicas hace referencia a los grupos andinos y a los amazónicos. El comentario respecto de esta visión del problema por parte del Estado creo que se ha venido haciendo a lo largo del presente trabajo.

La carencia de sustentación histórica explica también la falta de comprensión de la comuna, considerándola como una forma organizativa originaria de la Amazonia, cuando, en verdad, se trata de una imposición originada en el Estado que ha desconocido la noción de territorialidad y el derecho consuetudinario de los pueblos indígenas.

Por otra parte, esa carencia ha conducido al Estado a ver el movimiento indígena como un conjunto de acciones espontáneas y efímeras, de objetivos limitados y que involu-

cran a un “reducido” número de personas o a minorías. Desde esa definición el Estado ha venido actuando con paternalismo, subestimando las propuestas y acciones indígenas, reaccionando tardíamente respecto de hechos consumados, pues la realidad se ha encargado de demostrar que se trata de acciones largamente planificadas y con objetivos totalizadores. La ausencia de participación en la toma de decisiones es también causa de ese paternalismo, indigenismo o etnicismo con que ha actuado el Estado en la adopción de medidas que involucran a los pueblos indígenas de la Amazonia.

Semejante desconocimiento se refleja también en la actitud homogeneizadora con que se ha tratado a la Amazonia, sin considerar los diferentes procesos que las distintas regiones (Centro, Norte y Sur) han enfrentado a lo largo de la historia y a partir de los cuales las diferencias, no solamente culturales sino también económicas, tienen relación directa con la incorporación de la Amazonia a la dinámica de la sociedad ecuatoriana.

### *Ineficacia estatal y centralización*

Cuando el gobierno nacional, en el marco del conflicto con la OPIP, planteó que la falta de legalización de territorios y de atención de las demandas indígenas no eran una cuestión de falta de voluntad política sino de ineficacia del IERAC, estaba remitiéndose a un debate que se ha venido presentando en varios foros internacionales a través de instancias tales como el Banco Mundial, el BID, la FAO, etc., precisamente en la búsqueda de salidas a la crisis económica, social y política que vive América Latina. Y ello está en relación con el problema que nos ocupa —dado que esa ineficacia se expresa en la debilidad, falta de poder de decisión, de recursos económicos y de voluntad política de las instancias

estatales locales y regionales— y nos conduce también al problema de la “deuda interna” que tiene que ver con los altos niveles de corrupción administrativa central y local y la mala utilización de los recursos. De ahí que los pueblos indígenas se planteen siempre la necesidad de entenderse directamente con el poder central.

En efecto, la centralización que ha caracterizado al Estado se expresa en una excesiva concentración de funciones en el poder central y en el Ejecutivo, con el agravante de que está en manos de una mayoría mestiza que se erige como la base de la nacionalidad ecuatoriana. La centralización así concebida constituye una traba a las propuestas de autodeterminación en el sistema político ecuatoriano y, por ende, al afianzamiento de la democracia, aspecto que se ha dejado permanentemente de lado en las discusiones entre pueblos indígenas y Estado.

Frente al complejo problema de la centralización surge el planteamiento de la descentralización que inicialmente fue definida como una simple “delegación y transferencia de funciones y responsabilidades en gestión y decisión cotidiana de las diversas instancias y entidades estatales del nivel nacional, a los entes territoriales de los niveles regional y local” (Banco Mundial 1983). Tal definición fue criticada por referirse más a una desconcentración que a una descentralización propiamente dicha que, desde una nueva perspectiva, debe tomarse como el proceso de redistribución social y territorial del poder del Estado en favor de la sociedad civil organizada.

Así llegamos al cuestionamiento de las políticas del Estado —si por tales hay que entender una acción planificada para conseguir un fin definido— que en el marco de una descentralización tienen que ser diferenciadas, a fin de reconocer

los aspectos, globales, regionales, sectoriales, locales y étnicos de manera coherente, lo cual, a su vez, supone tener presente a los actores, las coyunturas y las estructuras en una perspectiva procesual. Semejante propuesta, que parece evidente, no fue considerada con seriedad cuando el CONADE elaboró las bases para el Plan de Desarrollo Sostenido de la Región Amazónica Ecuatoriana, preparado por la Dirección de Planes Descentralizados de la Secretaría General de Planificación.

### Estrategias y alternativas

Las estrategias y alternativas que se exponen a continuación están orientadas a buscar elementos para hacer que las negociaciones entre los pueblos indígenas y el Estado sean más democráticas y permitan la construcción del Estado pluricultural sobre bases concretas, y se plantean desde una posición que considera que los cambios, tanto pequeños como estructurales, son de gran importancia para la Amazonia y sus habitantes.

### *Definir el modelo de desarrollo*

Ninguna transformación es posible si no estamos convencidos de la necesidad de introducir ciertos cambios urgentes en el modelo de desarrollo para la Amazonia. El punto de partida para ello es la definición de lo que se entiende por desarrollo o, dicho de otra manera, de lo que queremos como desarrollo. Esta pregunta es preciso hacerla a los pueblos indígenas, así como recoger sus propuestas, discutir las y enriquecerlas en el contexto de las condiciones que actualmente vive el país.

La definición de desarrollo no es tarea exclusiva de los organismos de planificación, como usualmente se cree, sino

que debe ser responsabilidad de todos y, por lo tanto, resultado de una activa participación de la población amazónica, entendida como una totalidad (indígena y no indígena) en la cual el factor indígena desempeña un papel preponderante. Y al definir el desarrollo se tomarán en consideración las demandas y la gestión de la población y se tendrá como eje permanente el diálogo.

Esto supone una nueva práctica de la planificación, menos tecnocrática y más participativa, que modifique el concepto de planificación local, regional y nacional con que tradicionalmente hemos venido actuando, para dar paso a otra que tenga en cuenta la existencia de otras lógicas, otros valores y otras culturas.

Al pensar en la planificación es necesario también hacer referencia al aspecto no institucional de la cuestión, o sea introducir el debate de lo formal y lo informal cuando se trata de pensar políticamente la Amazonia, lo cual nos conduce a plantear algunas preguntas básicas, acerca de, por ejemplo, la importancia que pueden tener las instituciones tradicionales, como el parlamento, para la Amazonia, o qué ocurre con los ministerios, o qué pasa con los gobiernos seccionales.

*Políticas diferenciadas hacia la Amazonia que tengan en cuenta la variable étnica*

La estrategia de plantear políticas diferenciadas parte de la ausencia comprobada de políticas orientadas hacia la Amazonia, es decir de una acción planificada que considere los aspectos ecológicos y culturales. Con excepción de Brasil, no existe Estado alguno que haya incorporado a su quehacer una política explícita hacia la Región Amazónica.

Tal estrategia es una propuesta contemporánea que se ha venido debatiendo en las instancias de planificación nacional, de modo que no es una novedad sino un tema insuficientemente discutido. Se trata de un replanteamiento de los enfoques con que se ha concebido la política hacia el sector rural, a fin de incluir en ella temas tales como el fortalecimiento de la sociedad civil y de la democracia, la creación y perfeccionamiento de los sistemas políticos locales, el desarrollo local, la conservación de los recursos naturales y un manejo adecuado de la ecología y el respeto a la diversidad cultural (IICA 1990).

Esa propuesta de políticas diferenciadas se basa en el reconocimiento de las particularidades del mundo rural, pero se lo hace desde la perspectiva, que hemos criticado, en virtud de la cual lo indígena es considerado como una macrocategoría, limitando su alcance y evidenciando la falta de comprensión que existe al respecto. La alternativa, entonces, debe, como primera medida, reconocer, de manera explícita y permanente, la importancia que tienen los pueblos indígenas y el ecosistema amazónico, no como una mera suma de aspectos sino con toda su riqueza y diversidad. Y supone una nueva manera de concebir tanto a los pueblos indígenas como el desarrollo, tomando en cuenta las diversas dinámicas sociales y políticas pues, de lo contrario, las formulaciones se convierten en un mero ejercicio tecnocrático, perdiendo de vista que la realidad amazónica es, sobre todo, un proceso social, económico y político.

El éxito de esas políticas no depende exclusivamente de la capacidad de formular coherentemente acciones sino de considerar los intereses y juegos de poder de los sectores involucrados o que se sienten afectados. Por tal razón se plantea la necesidad de insistir en la claridad de los objetivos y en



la participación de la población organizada en la defensa de sus propios intereses.

La aplicación de políticas diferenciadas para la Amazonia exige transformaciones tanto en los pueblos indígenas que la habitan como en el Estado y en el sistema normativo e institucional: en los pueblos indígenas, debido a que el diálogo y la comunicación obligan a reconocer al “otro” desde una nueva perspectiva; en el Estado, por cuanto la descentralización forma parte de una reforma estatal gracias a la cual las sociedades asumen la responsabilidad directa de acciones a nivel local.

Esta forma de política diferenciada tampoco es nueva: en el caso ecuatoriano lo demuestra la reforma integral de la Ley de Educación, que atribuyó un lugar importante a la educación bilingüe y que, aunque todavía está centrada en el quichua y el shuar, constituye un paso hacia el reconocimiento de la existencia de los pueblos indígenas, en un proceso que debe ser impulsado más allá del discurso para superar el neoindigenismo.

### *Superar las contradicciones que existen entre las políticas estatales*

Las críticas que se hacen al Estado están contribuyendo a su debilitamiento, cuestión que merece una reflexión seria y responsable en términos políticos, en la medida en que nos remite a saber cuál es el Estado que queremos y al servicio de quién. El discurso neoliberal de la ineficacia del Estado y de la necesidad de reducir su tamaño está planteado desde “el Imperio” y no puede seguir siendo impulsado por los distintos sectores de la sociedad de manera indiscriminada.

Una condición necesaria para la elaboración de políticas diferenciadas hacia la Región Amazónica que consideren la variable étnica es partir de un análisis de las contradicciones que actualmente existen entre las políticas estatales que, aunque no están explícitamente dirigidas a la Amazonia, han formado parte del marco institucional y normativo del Estado. Esto es importante en cuanto contribuye a identificar con mayor precisión la forma política dominante en la sociedad ecuatoriana. En el caso que nos ocupa, la estrategia supone una priorización de las contradicciones que existen entre las políticas sociales y particularmente de aquellas que involucren directamente a los pueblos indígenas.

Desde una perspectiva pragmática el primer paso a dar es la identificación de los nudos críticos en las contradicciones de la política estatal, para permitir que los sectores indígenas conozcan mejor el escenario en que están moviéndose y poder desarrollar acciones e interpelaciones más consistentes, orientadas a la transformación de las leyes o del régimen jurídico.

La urgencia de comprender de mejor manera las políticas estatales para poder actuar se evidenció durante los diálogos sostenidos entre el gobierno y los pueblos indígenas. No se propone, naturalmente, que éstos conozcan todas las contradicciones: basta con las fundamentales, las que están por sobre las demás.

*Revalorizar la diversidad indígena como base del nuevo modelo de desarrollo*

Los procesos de intervención en la Amazonia durante el presente siglo, particularmente los últimos veinte años, han arrojado un saldo negativo que se expresa en la destruc-

ción acelerada del bosque y en el deterioro de las condiciones de vida de sus habitantes. Ello ha conducido a volver la mirada hacia aquellos sectores que han demostrado durante miles de años capacidad para volver de utilidad humana la selva sin destruirla, a partir de un conocimiento sistematizado del ecosistema, que hoy empieza a ser revalorizado pues constituye, posiblemente, la última alternativa para la región. No se trata de romanticismo ni de indigenismo, sino de una realidad comprobada en la vida diaria y que hoy reivindican inclusive instancias de desarrollo a nivel internacional, entre las que destacan el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

El reconocimiento que se propugna tiene como objetivo final el cambio de las actitudes y de las prácticas respecto de la Amazonia y que, en el contexto contemporáneo, son temas de interés mundial en tanto cuestionan el futuro mismo de la humanidad.

Ahora bien: entender la diversidad cultural significa comprender a cada uno de los pueblos indígenas y su forma específica de relacionarse con el medio ambiente y la sociedad local, regional y nacional. Y ello requiere un acercamiento a la historia y a la actualidad de esos pueblos, de modo que queda todavía mucho trecho por avanzar.

## BIBLIOGRAFIA

Bonilla, Heraclio

- 1992 "Comentario a la ponencia de Galo Ramón, 'Estado plurinacional: una propuesta innovadora atrapada en viejos conceptos'", en *Pueblos Indios, Estado y Derecho*, Quito, Corporación Editora Nacional-ILDIS-Abya-Yala.

CONADE

- 1989 "Bases para la elaboración del plan de desarrollo sostenido de la Región Amazónica ecuatoriana" (mec.), Quito.

Chirif, Alberto

- 1991 "Investigación para el desarrollo", en *Amazonia nuestra: una visión alternativa*, Quito, CEDIME-Abya-Yala-ILDIS.

Ibarra, Alicia

- 1987 *Los indígenas y el Estado en el Ecuador*, Quito, Abya-Yala.

Ibarra, Hernán

- 1992 "Comentario a la exposición de José Sánchez Parga", en *Pueblos Indios, Estado y Derecho*, Quito, Corporación Editora Nacional-ILDIS-Abya-Yala.

IICA-ILDIS

- 1990 "Políticas diferenciadas para el desarrollo rural" (mec.), Quito.

León T., Jorge

- 1991 "Las organizaciones indígenas: igualdad y diferencias. La afirmación de los conquistados", en *Indios*, Quito, Abya-Yala- ILDIS.

Ramón, Galo

- 1992 "Estado plurinacional: una propuesta innovadora atrapada en viejos conceptos", en *Pueblos Indios, Estado y Derecho*, Quito, Corporación Editora Nacional-ILDIS-Abya-Yala.

Ramón, Galo

- 1992 "Nacionalidad y Territorialidad: Dos términos para una polémica", *HOY*, Quito, 19 de abril.

Reichel-Dolmatoff, Gerardo

- s/f "Algunos conceptos de los indios Desana del Vaupés sobre manejo ecológico", en *La selva humanizada. Ecología alternativa en el trópico húmedo colombiano*, Instituto Colombiano de Antropología, Colombia, Ed. CEREC.

Ruiz, Lucy

- 1991 "Pueblos indígenas y etnicidad en la Amazonia", en *Indios*, Quito, Abya-Yala-ILDIS.

Shajian, Moisés

- 1991 "Queremos ser nosotros autores de nuestra propia historia", en *Amazonia nuestra: una visión alternativa*, Quito, CEDIME-Abya-Yala-ILDIS.

Stavenhagen, Rodolfo

- 1989 "Derecho consuetudinario indígena en América Latina", en *América Indígena*, Vol. XLIX, N° 2, México, Instituto Indigenista Interamericano.

Stavenhagen, Rodolfo

- 1990 "Los conflictos étnicos y su internacionalización", en *Estudios Sociológicos*, México, agosto.

Taylor, Anne Cristine

- 1988 *Al Este de los Andes*, Quito, Abya-Yala-IFEA.

Trujillo, Jorge

- 1992 "Institucionalidad, normatividad del Estado y conflicto social" (mec.), Grupo de Trabajo sobre Amazonia, ILDIS, Quito.

Whitten, Norman

- 1979 "Etnocidio ecuatoriano y etnogénesis indígena: la resurgencia amazónica ante el colonialismo andino", en *América Indígena*, Vol. xxxix, México, Instituto Indigenista Interamericano.

# INSTITUCIONALIDAD NORMATIVIDAD DEL ESTADO Y CONFLICTO SOCIAL

*Jorge Trujillo León*

## Planteamiento del problema

En mayo-junio de 1990, a raíz del levantamiento indígena, la Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza (OPIP) presentó al gobierno su solicitud para que le sean reconocidos los territorios de los pueblos Quichua, Achuar y Shiwiar. La respuesta negativa del Presidente dejó abierto el problema que se volvió a plantear a propósito de un segundo levantamiento en el mismo sentido, luego de una larga marcha de los representantes de esos pueblos para entrevistarse con las autoridades gubernamentales.

Desde el punto de vista del movimiento indio, el problema no se reduce a los territorios de los pueblos representados por la OPIP: se trata de una cuestión política que se ha formulado como relativa a las "Nacionalidades", en tanto que identidades colectivas diversas de aquella condensada en el hecho del Estado-nación.

Este planteamiento, elaborado por las organizaciones de los pueblos indios, desde hace cuando menos diez años, representa un conjunto de problemas relacionados con la “autonomía” de las nacionalidades respecto del Estado, en materia político-administrativa y judicial y respecto del estatuto de los territorios y del acceso a los recursos.

Desde la perspectiva del Estado, en cambio, las nacionalidades indias constituyen una amenaza para su esencia unitaria así como para los actuales ordenamientos económicos y administrativos. En suma, se cuestiona radicalmente un Estado sustentado en una identidad blanco-mestiza, hegemónica, o en el que, por lo menos, una, cuya identidad se expresa como “india”, propone establecer nuevas formas de gestión política en la que sean reconocidos sus derechos de protagonismo como pueblos, esto es, identidades colectivas.

En los hechos, se trata de un conflicto contemporáneo; la apelación a las identidades étnicas forma parte, por ejemplo, del proceso de unidad europea, pero también se encuentra presente, y es más vigoroso, en el mundo ex socialista, convulsionado por ese tipo de enfrentamientos a la hora de su derrumbamiento final. Está presente en los conflictos intertribales que sacuden a muchos países del continente africano, pero forma igualmente parte de los procesos de la India y el sudeste asiático, lo mismo que del mundo musulmán. La democracia norteamericana fue conmocionada por la irrupción, hace ya dos decenios, del movimiento negro, y luego, del poderoso movimiento indio. Y, en nuestro continente, el conflicto centroamericano reviste características que asumen la forma de conflictos étnicos.

Hace un siglo surgieron conflictos similares que, en su momento, contribuyeron a desatar la crisis por medio de la



confrontación bélica. Movimientos autonomistas pugnarón, a contracorriente, en un contexto en el cual los procesos unificadores lograban éxitos notorios: tal fue el caso de Italia o el del espacio austro-germano. De esos procesos resultaron los estados nacionales, unitarios y centralizados de Europa Occidental y también el mundo “balcanizado” de la Europa del Este.

Una pregunta inevitable que surge es la relativa al origen del conflicto suscitado entre las nacionalidades y el Estado-nación, en un amplio contexto, tanto en términos de geografía política como de historia; esto es, a un siglo de distancia y en diversas latitudes del mundo y en sociedades diferenciadas en muchos aspectos. En efecto, cuáles son “el” elemento o los elementos que puedan tener en común dos épocas tan profundamente disímiles como son la de fines del siglo pasado y la contemporánea, y contextos sociopolíticos tan diferenciados como la ex URSS y EUA.

Una explicación factible encuentra en la modernización societal la clave de esos procesos. En tal sentido, una élite minoritaria y étnicamente diferenciada es la que sustenta el acuerdo constitutivo del Estado-nación pero, a su vez, es la portadora de los proyectos de modernización. Desde ese punto de vista otras colectividades, étnicamente definidas, rompen los consensos establecidos sobre la base de la pérdida progresiva de autonomía o de los papeles subordinados y de cambios profundos al que son sometidas en el transcurso de la aplicación de los procesos modernizantes.

Este marco explicativo puede aceptar variantes cuando a las diferenciaciones étnicas se suman conflictos de carácter religioso o cuando los estados-nación se han constituido sobre hechos coloniales que han establecido estatutos previos

de subordinación étnica. Esta última situación es la que explica, en gran medida, lo que ha ocurrido en el Ecuador. El periodo republicano es heredero de una situación colonial en la cual las poblaciones indígenas fueron sometidas al estatuto subordinado que experimentó variaciones muy puntuales en los procesos de transición hacia el nuevo ordenamiento político. Tal es, entonces, un punto de partida adecuado para comprender los términos actuales en los que se formula el conflicto entre el Estado-nación y las nacionalidades indígenas.

En términos generales, y desde otro punto de vista, la administración colonial hispana permitió, hasta cierto punto, el mantenimiento de las autonomías de las colectividades étnicas sometidas al régimen de la Corona, y a tal extremo que se ha convertido en una adquisición de la “etnohistoria andina”, en cuanto espacio adecuado para el tratamiento de este y otros temas, el aserto de que en el mundo colonial persistieron dos órdenes políticos: la llamada “República de los españoles” y “la de los indios”.

Ello significaba que, desde el punto de vista político, los indios permanecieron sujetos a su ámbito político y social étnico, basado, por lo general, en las jerarquías sociales y en la vigencia de autoridades étnicas tradicionales, tales como los “curagas, caciques” y otras categorías como la nobleza creada por el Estado inca. Las autoridades hispanas establecieron consensos con esa clase política”, de manera que el mundo colonial no era sino el resultado del funcionamiento de tales acuerdos. Algunos autores concuerdan en definir esa situación como de “gobierno colonial indirecto”.

El advenimiento del orden republicano rompió con esta situación: las autoridades indias y los espacios ocupados

por las colectividades étnicas fueron eliminados paulatinamente. En su lugar se crearon las instancias de gobiernos locales, estableciendo así la vigencia de la jurisdicción del nuevo Estado-nación.

Otro fenómeno que acompañó a ese proceso por el cual se desdibujaron las autonomías étnicas fue la sustitución de las redes comerciales sustentadas por el mundo indio, por el afianzamiento de la estructura político-administrativa estatal, que pasó a convertirse en el apoyo de una red eficaz de comercio respecto del mundo comunitario indio. De esta manera, a los despojos de tierras, que fueron sancionados por la República e, incluso, incrementados con fines de mejoramiento de los ingresos fiscales o como medio para someter a las poblaciones indias, se sumó el factor de subordinación a las redes de comercio.

En tal sentido, el amplio espectro de los conflictos étnicos suscitados durante el siglo xix y buena parte del nuestro, expresa adecuadamente los términos en que se plantearon las confrontaciones: los intentos por imponer el nuevo estatuto de gobierno directo del Estado sobre las colectividades étnicas, acabando con la autonomía que éstas mantuvieron durante el periodo colonial.

Las tributaciones, los monopolios de estancos para ciertos productos estratégicos, las expropiaciones de tierras comunales y el reclutamiento compulsivo de fuerza de trabajo de las comunidades son algunos de los motivos que explican el surgimiento de numerosos conflictos que, sin embargo, se mantienen generalmente en los límites locales, afectando acaso a determinadas colectividades.

La vigencia del orden comunitario entre las poblaciones indígenas andinas y, más recientemente, entre las amazónicas, constituye una forma de reestructuración de los espacios étnicos. Pero, desde la perspectiva estatal, el ámbito comunitario ha terminado por ser absorbido en la estructura administrativa territorial, como parte del proceso contemporáneo de modernización.

La liquidación del mundo tradicional con la reforma agraria en los valles andinos y la colonización en los valles y llanuras amazónicas ha generado tres procesos: la modificación de las redes de comercio controladas por las aldeas, la modificación de las condiciones productivas en las comunidades y el surgimiento de las organizaciones de integración como nuevos ordenamientos políticos en el mundo comunitario.

Desde otra perspectiva, la vigencia en los espacios andinos y amazónicos de movimientos sociales de diversa inspiración pero con un marcado carácter étnico, contribuye a aclarar ese panorama de protagonismo de las nacionalidades que representa una doble ruptura: por una parte, del consenso constitutivo del Estado y, por otra, del proyecto de modernización que actúa tanto en los niveles internos de la sociedad como en sus contextos continentales y mundiales.

En el presente trabajo se busca establecer los términos en los que este conflicto, provocado por la presencia del movimiento indio y por las reacciones que han generado sus planteamientos, encuentran posibles cauces de solución, o bien son postergados incrementando así las potencialidades de violencia de un conflicto que, por el momento, se mantiene en el contexto democrático.

## **Propuesta de análisis**

1. Se trata, en primer lugar, de esclarecer el análisis del Estado como ordenamiento jurídico. La vigencia del hecho político estatal presupone, desde el punto de vista social, la igualdad de los individuos sometidos a tal estatuto, lo que equivale a postular la vigencia plena de la categoría de ciudadanía. El modelo de sociedad que sustenta a esta categoría elimina, por principio, todo intento por crear las excepciones a esta condición, como en el caso de las identidades colectivas étnicas.

¿Dónde radica, entonces, la ruptura del consenso ciudadano? Es un hecho que el acceso a este estatuto es, para la mayoría de la población indígena, reciente. Y si, desde un punto de vista, la exclusión permanente de esos sectores de la sociedad del acceso a la participación política —que se comprueba a lo largo de la historia republicana— marca de por sí un argumento para la ruptura del consenso, su inclusión en la ciudadanía y, por lo tanto, la apertura de canales de participación política en un contexto dominado por el mundo blanco-mestizo que controla el sistema político-partidista, son, desde otro punto de vista, factores que contribuyen a esclarecer el carácter incipiente del ámbito democrático.

A esta primera pregunta sigue otra, relativa a las condiciones en que se han planteado los conflictos de las colectividades étnicas, en el sentido de que la ruptura del consenso sobre el hecho jurídico supone la vigencia de uno nuevo, sustancialmente redefinido para dar cabida a la diversidad étnica. A este respecto es interesante notar que los planteamientos de las nacionalidades, hechos a través de sus organizaciones representativas, se han concentrado en la solicitud

de reforma(s) constitucional(es). Tales reformas, en la práctica, abren un periodo de readecuación del marco jurídico en el que por vez primera se plantea el tema de los derechos de las colectividades étnicas.

Pero las reformas en sí aluden a un problema de fondo: el cambio de carácter del Estado, de unitario y centralizado a federativo y, por tanto, descentralizado. Tal ha sido, al menos, el sentido de la ruptura y reestructuración de los estados euroorientales, anteriormente enmarcados en el sistema socialista. Por lo que hace a Centroamérica y Sudamérica no se encuentran precedentes de soluciones para el caso de las colectividades étnicamente definidas en el seno de un Estado-nación hegemónico. De ahí la falta de un marco de referencia para postular, en el plano de lo político, posibles salidas al conflicto.

De hecho, este es mucho más complejo que la situación antes enunciada: una balcanización de origen de los estados-nación presenta problemas muy comunes de las colectividades étnicas en situación binacional o trinacional, como las poblaciones “quichuahablantes” y las identidades étnicas que se engloban bajo ese universo cultural, para el caso del mundo andino, y de otras situaciones similares para el caso de la Amazonia.

2. Desde otro punto de vista, el Estado-nación se presenta bajo la figura de un aparato institucional a que ha dado lugar la vigencia del estatuto jurídico. Se trate de institucionalidad o de tecnoburocracia, requiere un análisis por separado, sea en el ámbito de los gobiernos seccionales o de las políticas económicas y sociales y los organismos creados para su ejecución o, inclusive, de los alcances que puede tener un

proceso de descentralización de las decisiones en el orden político.

3. A más de los problemas jurídicos e institucionales conviene conducir el análisis hacia una reflexión sobre los contenidos del proyecto de modernización vigente y los consensos y rupturas que genera entre las colectividades étnicamente definidas. Se trata, en este caso, de profundizar algunos aspectos atinentes al modelo económico vigente, sustentado por la élite de poder “blanco-mestiza”, y aquilatar los papeles atribuidos a las colectividades étnicas en este modelo.

4. Una primera hipótesis ha sido, pues, planteada, en el sentido de que el conflicto de las nacionalidades constituye la expresión de una ruptura del consenso que sustenta la vigencia del estatuto jurídico estatal y del proyecto de modernización vigente. A esa hipótesis de la ruptura de los consensos jurídico, institucional y económico es preciso añadir otra que se postula en el orden de lo social. Es un hecho apreciable que la incidencia más notoria del movimiento indio se ha producido en el contexto general de la sociedad en el que se encuentran aún vigentes las “jerarquías” o “castas”, provenientes del orden colonial. En tal sentido, la tesis, propugnada por ciertos autores, que sostiene la plena vigencia del mestizaje en cuanto sustento de la nación ecuatoriana, ha sido rebatida de manera radical por aquella que propugna la diferenciación social a partir de la afirmación de las identidades indias. Estas, era inevitable, han suscitado preocupaciones similares en el entorno social.

5. Es en este nivel donde, precisamente, se producen las confusiones con respecto a la lógica de las identidades: el “ser indio” se ha transformado de un apelativo de identifica-

ción en una categoría de identidad que atraviesa el conjunto de la sociedad, en tanto que la identidad del “ser blanco” es francamente desacreditada y ha sido sustituida por la identificación del “blanco-mestizo”. En este sentido, la voluntad de una identidad mestiza, que constituye una consecuencia de la homogeneización societal a través del estatuto de ciudadanía, es contradicha por las tendencias hacia la vigencia de las identidades de carácter étnico a las que convoca el movimiento indígena.

6. Son, pues, estos fenómenos sociales los que, en último término, constituyen el contexto del actual debate sobre el carácter plurinacional del Estado ecuatoriano. Definir los límites en que se plantean los cambios exigidos por el movimiento indio resulta altamente problemático: si bien las reacciones del conjunto de la sociedad son de simpatía hacia el movimiento indio, los planteamientos de autonomía de las colectividades étnicas han provocado, en cambio, reacciones adversas o, por lo menos, distorsionadas en su comprensión. En cambio, fue sorpresiva la acogida favorable que dio el gobierno a los planteamientos de la Organización de Pueblos Indios de Pastaza (OPIP). Esos mismos planteamientos fueron rechazados, hace dos años, por el presidente del Ejecutivo por no considerarlos viables desde el punto de vista del Derecho Constitucional. Esa aceptación de principio de la adjudicación de los territorios se produce simultáneamente con el pronunciamiento del presidente del Congreso acogiendo el pedido de reforma constitucional. ¿Qué significa este nuevo rumbo de acontecimientos y cuáles son sus repercusiones?.



## **Limitaciones para resolver el problema**

**Modelo económico y consenso.-** Iniciamos esta parte del análisis con una cuestión que, si bien se encuentra presente en el debate contemporáneo relativo a los planteamientos del movimiento indio, no ha sido tratado de manera explícita. Se trata del tema relativo al modelo económico vigente y a los contenidos de modernización que entraña para los pueblos indios.

Es evidente, en este ámbito, que la modernización global de la sociedad, que arranca con la reforma agraria, se ha basado fundamentalmente en la explotación de los recursos de los bosques tropicales húmedos. En los últimos veinticinco años de vigencia de la economía petrolera y de un modelo de desarrollo basado en la redistribución de los ingresos que ella genera, asistimos a dos procesos opuestos: creación de infraestructura vial y de servicios comunitarios para las zonas agrarias interandinas y despojo de tierras y subordinación para los pueblos indios de la Amazonia.

En suma, la vigencia del modelo ha provocado modificaciones substanciales entre las comunidades andinas y las colectividades tribales de la Amazonia. Mientras las primeras han evolucionado desde la agricultura y los estilos de vida tradicionales a condiciones de vida y de producción agropecuaria modernas, el mundo tribal de los bosques tropicales húmedos ha pasado a los mismos contextos asumiendo, desde el punto de vista societal, las formas organizativas comunitarias.

Pero esos procesos paralelos han generado, en ambos casos, costos inevitables: creciente presión sobre los recursos comunitarios; diferenciación de los papeles productivos; pro-

porcionalmente mayor dependencia del mercado, de bienes y servicios y, específicamente de la Amazonia, subordinación creciente a los componentes de la economía regional sustentada en la explotación de los recursos. Las consecuencias, en este último caso, se manifiestan en los despojos e invasiones de los territorios antiguos de los pueblos indios y en la pérdida progresiva de las identidades y autonomías tribales frente a la invasión colonizadora.

Tales son los términos en que algunos analistas han planteado el levantamiento indígena de 1990, así como los sucesos que se consideran como secuelas de él. Así considerado en la perspectiva política, cabe definir esa medida como una ruptura de consenso en torno al modelo económico vigente, basada en dos planteamientos substanciales hechos por el movimiento indio: la reformulación del modelo "extractivista" en la región y, sobre esa base, la redistribución de los recursos con un programa participativo de gestión.

En la búsqueda de nuevos consensos ya no intervienen únicamente las partes que corresponden a las organizaciones de los pueblos indios y a la institucionalidad del Estado sino, además, las instituciones que representan a los ordenamientos económicos internacionales y los movimientos sociales que reclaman modificaciones en los comportamientos económicos que afectan a la integridad de los bosques tropicales.

**Los derechos de las colectividades.-** Un segundo obstáculo para la creación de los nuevos consensos que den soluciones a los estancamientos existentes es el relativo a la naturaleza jurídica del Estado. En efecto, en el *corpus* jurídico que rige el ordenamiento interno del país no existen normas que, de modo específico, contemplen los derechos de las colectividades étnicamente definidas.

Las leyes que sancionan el estatuto de agrupaciones tales como comunas, cooperativas, asociaciones sindicales y otras asociaciones similares, aunque se refieren, en parte, a la población caracterizada desde el punto de vista de las identidades étnicas, no agotan la amplia gama de aspectos que el movimiento indígena plantea.

Es importante mencionar lo relativo a los territorios y recursos, autonomías y especificidades culturales que se expresan en los ámbitos de la educación, la salud y los estilos propios de “desarrollo”, la vigencia de perspectivas religiosas renovadas, etc. En realidad, esos aspectos no han sido objeto de reflexión ni se han materializado en la expedición de normas estatales. El proyecto de elaborar una Ley de Nacionalidades, iniciado a raíz del levantamiento indígena, quedó trunco en el Congreso Nacional.

En cambio, el planteamiento alternativo que consiste en una reforma global de los cuerpos legales existentes no ha sido objeto de discusión debido a los singulares problemas que representa el proceso de reformas legales, concebidas todas desde la perspectiva única y centralizada del Estado-nación y de sus ciudadanos. El planteamiento hecho por la CONAIE de reformar algunos artículos de la Constitución vigente constituye un buen punto de partida que permitiría por igual la creación de un cuerpo legal especializado y la adopción alternativa de reformas de los existentes.

Pero en este contexto, aparentemente enmarañado, del ámbito jurídico-político se suscita un problema adicional cuando al análisis anterior se suma el conjunto de acuerdos intergubernamentales relativos a los derechos de las colectividades étnicamente definidas. Semejante situación se observa, de manera general, en el conjunto de países cuyos gobier-

nos suscriben esos acuerdos que, luego, no tienen cabida ni en la legislación interna de cada país y menos aún en su práctica política.

La solución al problema se plantea, entonces, en los términos siguientes: en primer lugar, un cambio del carácter del Estado; en segundo lugar, y de manera acorde con lo antes señalado, reformas de los cuerpos legales definidos por la Constitución; y, en tercer lugar, definición de los ámbitos de competencia de los acuerdos intergubernamentales.

### El carácter de las colectividades étnicas

Aunque un punto de partida muy claro es el que se refiere a las nacionalidades configuradas sobre una base de identidad étnica para plantear una adecuada comprensión de los derechos colectivos, en nuestro país ese aspecto no se presenta en iguales términos en todos los casos. Vamos a examinar algunos de los elementos de diferenciación entre la población indígena.

Una instancia del debate se ha ubicado, de manera difusa, en la consideración del carácter “mayoritario” o de la condición de “minoría” que caracteriza a la población indígena en general, respecto de los otros sectores de la sociedad a partir de la identidad étnico-cultural. A mi parecer, se trata de un debate crucial puesto que de su resolución depende el fin buscado en el ámbito jurídico.

En efecto, si optamos por considerar que la población india es “mayoritaria” en relación con los sectores “no indios”, la necesidad de la vigencia del estatuto que, a nivel jurídico, sancione esa situación, cuenta a su haber con un argumento difícil de rebatir. Si, por el contrario, los sectores

llamados “blanco-mestizos” son mayoritarios, el estatuto que cabe esperar para las poblaciones indias es el de “colectividades minoritarias”.

Al respecto deben destacarse dos órdenes de problemas que surgen en el análisis: la inexistencia de información censal sobre identidades étnicas y la ausencia de consensos sobre el tema de las identidades. Preciso es recordar en este punto el esbozo jurídico que hubo para tratar el tema por parte del grupo asesor del gobierno del presidente Jaime Rol-dós: junto a las leyes de “iniciativas populares” y de “comunidades” se diseñó la de “minorías étnicas” para el caso específico de los pueblos indios de la Amazonia. Fue entonces cuando se inició el debate relativo al estatuto de “nacionalidades”.

Un segundo orden de problemas se plantea cuando se trata de dar contenido al término genérico de “indio”. A esta identidad de carácter político, asumida por un amplio movimiento social, es preciso encontrarle definiciones de contornos societales realmente existentes, o sea el sustento social del hecho político de las nacionalidades. Cabe, pues, hacer una distinción entre tres situaciones distintas: la de los recientes ordenamientos tribales, convertidos en ordenamientos comunitarios con una correspondiente representación política; los conjuntos comunitarios andinos claramente diferenciados en cuanto se refiere a los elementos étnicos de identidad; y los conjuntos comunitarios que se hallan bajo la hegemonía del complejo cultural quichua.

En el primer caso, las cuestiones relativas a los territorios y las autonomías son asuntos prioritarios que revelan la vigencia de elementos tribales como ejes cohesivos de una identidad definida en contextos locales, regionales, naciona-

les e internacionales. Algo similar ocurre con las identidades de la segunda categoría en las que, en cambio, la pertenencia al complejo lingüístico y cultural quichua y la antigüedad del orden comunitario suelen desdibujar los contornos de la identidad. En la tercera categoría, por el contrario, la cuestión de la identidad no se presenta como una situación claramente definida sino que estas poblaciones asumen los rasgos de un campesinado de transición en el que predomina el orden comunitario. Desde otro punto de vista, son unidades caracterizadas por su incorporación a las redes comerciales y de intercambio, reactivadas en el complejo “quichua” pero aún están por definirse sus identidades precisas en el contexto del movimiento social y político al que convocan los pueblos indios.

Desde el punto de vista del estatuto jurídico, tal situación es sobremanera problemática puesto que exige, por lo menos, un replanteamiento global del tema étnico y del conjunto de relaciones que entraña para un horizonte societal fragmentado por minorías de grupos inmigrantes. En tal sentido, difícilmente puede postularse una hegemonía de ninguno de esos grupos que suelen aparecer identificados con el apelativo genérico de “blanco-mestizos”.

### **El consenso societal**

A más de los problemas reseñados y que aluden al consenso económico, a la cuestión jurídica y al sustento sociocultural de las nacionalidades, cabe citar el fenómeno de las identidades étnicas analizadas como procesos sociales.

Para el conjunto societal la sorpresa fue el factor decisivo: de hecho se esperaba que el proyecto de moderniza-

ción, tan profundo y vigoroso como pudo ser y sustentado en la economía petrolera, terminara con las características de este segmento social propugnando la modificación de los valores tradicionales de su cultura y de su sociedad por la vigencia del estatuto de ciudadanía y del “ser social” plenamente incorporado al polo dinámico de la sociedad industrial, la *civitas* moderna. Más aún, se esperaba la acelerada aniquilación de las sociedades tribales, asentadas en los bosques tropicales húmedos de las vertientes andinas occidentales y orientales. Pero aunque el movimiento indio surgió hace diez años, solo actos como el levantamiento de 1990 le han otorgado un protagonismo que, en términos reales, define el escenario político actual.

Puede, en verdad, comprobarse la existencia de un contrasentido entre el movimiento social y los postulados políticos: las tendencias homogeneizantes del discurso político van a contracorriente de las tendencias diferenciadoras que ocurren en el ámbito social, hasta el punto de que la vigencia del ordenamiento colonial de “jerarquías” o “castas” es sin duda un componente del proceso postcolonial e incluso del mundo contemporáneo. Pero si el fundamento se entiende en el sentido de la convergencia de indios, europeos y africanos, ¿cuál es su base, en el orden republicano que ha abolido, por definición, tales parámetros?.

La vigencia de las múltiples identidades jerárquicas ha quedado demostrada por el éxito de la convocatoria del movimiento indio y afroamericano y el creciente descrédito de la hispanidad o del “ser blanco” en la sociedad. Pero, de todos modos, la apelación a este sentido de lo social no parece constituir un soporte suficiente para impulsar el proceso de reformas políticas.

*Estrategias y alternativas*

**Los contextos resolutivos.-** Desde una perspectiva distinta es preciso señalar el hecho de que los estados-nación afrontan un momento de aguda crisis, en un contexto de cambios imprevisibles tanto en el orden interno como en el internacional. A modo de referencia conviene advertir lo que ocurre con los procesos de integración de los estados, simultáneos a los de fragmentación. En este mismo orden de cosas cabe ubicar las tendencias previsibles, en por lo menos dos aspectos de los actuales estados: la descentralización económica y administrativa y la creciente transferencia a la sociedad civil de las iniciativas económicas del desarrollo.

Desde otro punto de vista, el proceso de valorización mundial de los bosques tropicales húmedos altera, al tratarse de decisiones de índole económica, la evaluación de las ventajas que pueden obtenerse manteniendo la tradicional política de extracción de los recursos. En el campo agropecuario, al fin y al cabo, es fácil deducir las ventajas del conservacionismo ambiental, mientras que, en materia de explotación petrolera o minera, resulta evidente que las opciones de inversión en materia de prevención de la destrucción ambiental por efecto de las actividades contaminantes son preferibles a las costosas indemnizaciones calculadas desde los ámbitos económico, ecológico y social.

De ahí que si las tendencias reformadoras del Estado provienen no solamente de las propuestas autonomistas de las nacionalidades indias, sino también de las presiones externas de las instituciones de carácter económico mundial o de las modificaciones que los procesos políticos imprimen al "modelo" de desarrollo vigente, fácil es suponer que la acción política del movimiento indio tendrá un escenario am-



plio, mundializado y dominado por la preocupación ambiental para plantear sus demandas y encontrar el respaldo adecuado. Es ésta, ciertamente, una oportunidad interesante para lograr la vigencia de los acuerdos intergubernamentales y de plantear a interlocutores mundiales las propuestas culturales relativas al manejo adecuado de los bosques tropicales húmedos.

Esta última consideración reviste singular importancia en la medida en que la solución previsible para algunos pueblos indios requiere de contextos internacionales para realizarse: en cierto sentido, es el problema a que hacen frente algunas sociedades cuyo estatuto tribal se ha modificado en los últimos años en la Cuenca Amazónica y también en el amplio complejo Quichua-Aymará del mundo andino. En este vasto panorama, cabe preguntarse si lo factible es el proceso de integración propuesto por los estados o si, en conjunto, la resolución de los conflictos étnicos permite avizorar otro tipo de soluciones.

Por todas estas razones, es posible establecer, como un proceso inevitable, la transformación del carácter del Estado. Si es así, una de esas modificaciones estará orientada a la solución de los conflictos presentes en el escenario político interno y, además, con mayor imagen y capacidad de presión en los escenarios internacionales.

**Las tendencias observables en materia de “desarrollo”.**- Los análisis de la CEPAL sobre los logros de los estados sudamericanos en materia de desarrollo, evaluados a lo largo de la década pasada, concluyeron con una lacónica frase que compendia la visión de conjunto: fue una “década perdida”. Sin embargo, en ese mismo lapso resultan apreciables los éxitos de un conjunto de organizaciones que actúan en la esfera

social, muchas de las cuales son representativas del movimiento indio.

A partir del balance de esos logros la presente década se define por un consenso progresivamente mayoritario de las instituciones internacionales, privadas e intergubernamentales, como la década del protagonismo hegemónico de las organizaciones e instituciones que actúan al margen de la esfera de los estados. Es más, diagnósticos optimistas no vacilan en atribuir papeles protagónicos, entre otros, a las organizaciones con marcadas tendencias de representación étnica, manteniendo así, para el decenio entrante, la tónica de lo ocurrido en el anterior.

Otros autores hacen mayor o menor hincapié, en esta nueva tendencia de desarrollo, en el carácter de “sustentable” o “sostenible”, en clara alusión al principio de uso de los recursos con tecnologías conservadoras del ambiente y de la ecología. Los objetivos del desarrollo económico han sido suplantados por el novedoso criterio de recurrir a las tecnologías tradicionales y a definiciones culturales de la calidad de vida. Tales características son entendidas como las condiciones básicas para la determinación de los “estilos” de desarrollo hacia fines del actual milenio.

Ello es válido particularmente para los pueblos indios cuyos entornos comprenden zonas boscosas y cuyas tecnologías han demostrado ser adecuadas para un uso intensivo de sus recursos. En este contexto vale plantear la incompatibilidad existente entre esos objetivos y el mantenimiento de las actividades extractivas de los recursos. Y, más aún, cuestionar las actuales condiciones en que se manejan las áreas de “reservas naturales” y postular si acaso no puede esperarse un mejor manejo por parte de las comunidades indias que,

en muchos casos, han sido despojadas de esos territorios para declararlos luego áreas reservadas.

Finalmente, interesa señalar otro factor presente en esta reflexión relativa al tema del desarrollo: se trata del contexto de la economía mundial en el que se encuentran inmersas las posiciones del conflicto que entraña el desarrollo: uso de los recursos vs. conservación de la ecología de los bosques tropicales húmedos. Posiciones extremas, hasta cierto punto, pero que pueden conciliarse con argumentos nuevos, tales como la valoración de la ecología por la economía o la valoración ecológica de las actividades económicas. En el proceso conciliatorio es obvio que los pueblos indios enfrentarán por igual el reto de conciliar sus culturas tradicionales y una opción por insertarse en un contexto mundial en el que su protagonismo es parte de la gran opción antes descrita.

En síntesis, los avances realizados por los pueblos indios constituye una estrategia que, unida a la ofensiva política, abre un contexto de cambios del que pueden obtenerse los mejores réditos: hacer viables sus planteamientos como nacionalidades en el escenario político o definir sus contenidos en materia de lo que se denomina “desarrollo” y enfrentar en nuevos escenarios los conflictos que genera la vigencia de un modelo económico cuestionable.

### **Las alternativas**

**La regionalización del conflicto.**- Los cauces de las actuaciones del movimiento indio han sido, hasta la fecha, conducidos en un contexto rigurosamente democrático, o sea manteniendo un diálogo institucional con los gobiernos, aunque fuere a través de la mediación de la Iglesia Católica y

a pesar de que los hostigamientos de las facciones auspiciadas por los organismos de inteligencia del Estado y por sectas religiosas. En este sentido, es loable la actitud de algunos personeros del gobierno de Rodrigo Borja por mantener abierto el diálogo iniciado con las organizaciones representativas del movimiento indio, particularmente desde el levantamiento de 1990.

Diversos factores han contribuido a mantener este clima de tratamiento del conflicto, y ello pese a la existencia de un contexto de violencia que caracteriza a los países andinos y centroamericanos en los que se expresa una situación similar o, más ampliamente, en un contexto mundial proclive a los estallidos de violencia originados en enfrentamientos étnicos o religiosos. En todo caso, es de lamentar que en el espacio de vigencia democrática que compete a los partidos políticos esté ausente una comprensión mínima de las características del conflicto y, por ende, haya una carencia de planteamientos que revistan seriedad y compromiso por parte del conjunto de la clase política.

**Las complejidades económicas y religiosas.**- En otro orden de reflexiones es preciso destacar que la presencia de algunos representantes de la cúpula eclesiástica en la ya larga trayectoria del conflicto obedece al hecho de que una de las características del mundo comunitario es su fuerte vinculación religioso-simbólica, a la que se asocia un profundo sentido de ritualidad propio de las sociedades agrarias. Es contra esta cosmovisión que han atentado algunos componentes del proceso de modernización: la secularización supone, en la práctica, reordenamientos culturales, religiosos y mágicos que no siempre son aceptados por las poblaciones indias.

Debe hacerse hincapié en la amenaza de que surjan formas nuevas de conflictos religiosos, de alguna manera previsibles a partir de la expansión masiva de innumerables sectas que hacen del cristianismo un campo de confrontaciones sociales. Este panorama asume nuevos rasgos a medida que el movimiento indio establece nuevos acercamientos a sus expresiones culturales. Es factible, entonces, que el conflicto que por ahora involucra de manera exclusiva a las colectividades étnicas, adquiera sorpresivamente características religiosas, como un medio de expresar las incidencias sociales de una coyuntura de crisis que se encuentra en el origen mismo de esos movimientos como factor que los explica.

Interesa señalar que los movimientos indios, en el continente, no han enfrentado la acción que movimientos similares, con otras identidades, han mantenido en su contra, de manera sistemática, con el pretexto de la conmemoración del V Centenario. Sin embargo, también es oportuno poner de relieve el hecho de que han sido los gremios corporativos, como las cámaras de la producción y los centros agrícolas, los principales sectores sociales que se han presentado como contestatarios de los planteamientos de las organizaciones de los pueblos indios. Es más: este sector de propietarios y empresarios han expresado su interés por liquidar el estatuto comunitario como condición *sine qua non* para privatizar las tierras afectadas por la vigencia de ese estatuto.

# EL MARCO INTERNACIONAL DE LOS PROBLEMAS DE LA AMAZONIA

*Teodoro Bustamante*

## **Introducción**

La presente ponencia se propone analizar el marco en el cual el Ecuador hace frente a las influencias, presiones y fuerzas que desde un ámbito internacional se producen en torno a la Amazonia.

El enfoque que desarrollaremos parte de ciertas consideraciones sobre la evolución de las relaciones internacionales en torno a la región y sobre las consecuencias, determinantes en varios aspectos de nuestra política amazónica, del conflicto territorial que el país ha mantenido con el Perú. Hemos incluido un breve Anexo sobre la manera como se han integrado los territorios amazónicos a cada Estado de la cuenca.

Comentaremos brevemente el ámbito de negociación abierto en torno al Tratado de Cooperación Amazónica (TCA). Este es uno de los múltiples mecanismos internacionales pero que, en el caso de Ecuador, tiene un valor ejem-

plar en la medida que concentra buena parte de nuestra política amazónica y debido a que se articula a otras organizaciones internacionales.

Abordaremos la dinámica de los organismos internacionales y lo que ha sucedido en nuestro país respecto de esta cuestión, haciendo algunas anotaciones sobre las disyuntivas que se nos presentan.

Nos referiremos también a lo que sucede en el mundo de las organizaciones no gubernamentales y a las relaciones de fuerza que se establecen en esa esfera.

Para terminar, propondremos una revalorización del nacionalismo y ciertas líneas de acción para alcanzarlo.

### **La Amazonia para los diferentes países Amazónicos**

La Amazonia representa algo substancialmente diferente para cada uno de los países de la cuenca del Amazonas, no solo por el distinto peso relativo de las respectivas poblaciones sino, sobre todo, por los procesos en ella involucrados. La primera distinción básica es la que se deriva de las particularidades de los procesos coloniales de las distintas metrópolis europeas que dieron origen a cada Estado-nación.

La expansión hacia la Amazonia hecha por la conquista lusitana fue una ampliación territorial hacia una frontera no establecida, que había sido adjudicada a otro imperio y en la cual existía una ocupación por parte de terceras potencias. La Amazonia fue desde entonces la reserva del Imperio portugués en América. Esa actividad expansionista lo enfrentó desde el inicio a potencias europeas, en una competencia por controlar los recursos de exportación presentes en la cuenca.

Por otra parte, ya desde entonces la valorización de la Amazonia estuvo en manos de empresarios privados a los cuales servía el aparato estatal (Oliveira 1983 y Hemming 1987).

En el caso ibérico, en cambio, la colonización está marcada desde el comienzo por una contraposición entre el Estado y los empresarios privados, basada en el temor que el Imperio español tenía de los intentos autonomistas de sus encomenderos y/o buscadores de oro.

Las tres Guayanas tienen una historia diferente, pues su destino estuvo siempre determinado por las relaciones entre las potencias europeas. Así, el actual Surinam fue retenido por Holanda a cambio de la Nueva Amsterdam (o sea Nueva York), dadas las perspectivas que tenía el comercio del azúcar (Asimov 1983: 143).

Sin embargo, esos procesos históricos son solo un punto de partida para entender que cuestiones tales como la internacionalización de la Amazonia y las diferentes propuestas de desarrollo y de vinculación con los mercados mundiales han estado presentes desde muy temprano en la historia de esa región.

Por otra parte, es importante señalar que el desarrollo de todos los países amazónicos se ha producido fuera de la cuenca. En el caso del Brasil, hacia el sur y el Atlántico; en el de los países andinos, hacia los altiplanos o las costas pacífica y caribeña. (Un comentario más detallado de lo que significa para cada país su espacio amazónico se encontrará en el Anexo).



Cabe mencionar que en dos países de la cuenca la autonomía relativa de la sociedad amazónica dio origen a intentos de escisión nacional: tales son los casos de Amazonas en Brasil y de Loreto en el Perú.

Otra dimensión del problema es el hecho de que la Amazonia ha constituido generalmente una periferia poco integrada a sus respectivos países y que, por lo mismo, ha generado dinámicas de conflictos internacionales de relativa gravedad. En efecto, la historia registra guerras —entre Colombia y Perú, entre Ecuador y Perú y entre Bolivia y Brasil— por el control de territorios amazónicos, sin contar otros conflictos que no desembocaron en acciones armadas de importancia. Las fronteras amazónicas han sido las últimas en delinearse a nivel de nuestros estados y aún existen tramos de ellas que están en discusión. Todo ello ha determinado una presión para que nuestros países manejen las relaciones internacionales amazónicas centrándose en los peligros que la actitud de sus vecinos puede representar como amenaza a su soberanía.

Ecuador es, probablemente, el país en el cual el conflicto limítrofe ha tenido mayor importancia, ya que no solo ha animado de manera central toda su política internacional sino que, incluso, ha llegado a constituir un componente fundamental de su política interna (Bustamante 1992).

En sus relaciones amazónicas Ecuador se ha guiado por varios principios, entre ellos la garantía de su participación en el espacio de la cuenca, la necesidad de hacer presente su conflicto con el Perú, y la búsqueda de una estrategia para mantener un equilibrio de alianzas potenciales en contra de ese país<sup>1</sup>.

Es así como, en la práctica, se produce una red de alianzas tácitas en las cuales Brasil, Chile y Ecuador forman un eje que les permite enfrentar y contrarrestar, eventualmente, a otro eje formado por Argentina y Perú. Los ejes de esas alineaciones son la rivalidad brasileño-argentina y los conflictos argentino-chileno, chileno-peruano y ecuatoriano-peruano. La existencia de otros, entre Colombia y Perú y entre Colombia y Venezuela, tiende a completar la estructura de esas formaciones<sup>2</sup>.

Esa dinámica crea una diplomacia de control mutuo y de múltiples acciones de colaboración dentro de cada eje. Los soldados ecuatorianos estudian en Chile, los chilenos en Brasil y hasta la estructura de la compra de armamentos tiende a reforzar tales alianzas implícitas<sup>3</sup>.

En este juego la soberanía está, en la práctica, definida por la seguridad ante el enemigo potencial; entraña, además, un tipo de relación *sui generis* respecto de terceras potencias. Sucede que, en muchos casos, la soberanía es la defensa ante el rival (por ejemplo el Perú) pero, en la práctica, no existe preocupación alguna por estructurar una soberanía que limite intereses comerciales ingleses o americanos. Las guerras en la Amazonia han sido llevadas a cabo por los países de la cuenca, pero las amenazas a la soberanía hechas por los intereses comerciales externos a la región no han significado conflictos armados<sup>4</sup>.

### La dinámica del Estado ecuatoriano respecto de la Amazonia

Las características que hemos visto hasta el momento marcan, sobre todo, el hecho de que la Amazonia ha sido terreno de conflictos. En cada caso esa dinámica ha sido dife-

rente. En Ecuador han existido una serie de confrontaciones en la Amazonia, pero el conflicto con el Perú ha ido mucho más allá y ha involucrado acciones militares desde el mar Pacífico hasta los lejanos sitios de Torres Causana, pasando por combates en zonas de la cordillera. Inclusive la ciudad que hoy día es la más poblada del país —Guayaquil— fue bloqueada militarmente por el Perú en 1859. Este hecho ha determinado que la confrontación con el país vecino haya sido, durante mucho tiempo, el punto central en torno al cual se han estructurado nuestras relaciones internacionales. El desarrollo del juego de alianzas tácitas que hemos descrito ha sido, durante mucho tiempo, una de las funciones principales de la Cancillería del Ecuador, que ha debido tener particular cuidado en cuanto a las relaciones con los países garantes señalados por el Protocolo de Río de Janeiro.

Diversos factores han reducido severamente la eficacia de la Cancillería ecuatoriana. Entre ellos pueden mencionarse las limitaciones presupuestarias, la interferencia de las designaciones políticas y el tardío desarrollo institucional de órganos tales como la Academia Diplomática. Los éxitos que en esta esfera ha logrado nuestro país se han debido más al apoyo de algunos aliados nuestros o a los méritos individuales de algunos negociadores que a una fuerza consolidada de nuestra gestión diplomática.

En realidad, el servicio exterior ecuatoriano ha sido siempre subvalorado en nuestro propio país. La imagen de los diplomáticos es la del cóctel y no la de una actividad profesional exigente, lo que contrasta con el hecho de que, en realidad, el servicio exterior sufrió durante mucho tiempo de una irregularidad crónica en el pago de sus remuneraciones. Sin embargo, las actividades de la diplomacia ecuatoriana tienen el mérito de haber seguido de cerca los pasos de la pe-

ruana, gracias a lo cual se han alcanzado importantes frutos: de tanto preocuparse por las actividades de los diplomáticos sureños, nuestros funcionarios han terminado por darse cuenta de lo muy semejantes que peruanos y ecuatorianos son entre sí, frente a otras nacionalidades, y han terminado por hacer algo sensato, como es ser amigos, lo cual ha abierto múltiples canales de negociación de los conflictos y tensiones.

Pero, en realidad, este esquema algo simplista adquiere matices más complejos cuando los problemas de seguridad evolucionan y ésta ya no es considerada solo como la amenaza de un eventual conflicto militar. La seguridad como preocupación penetra en la sociedad y los militares comienzan a asumir funciones más amplias. Las dos expresiones más claras de ello son el modelo de seguridad nacional del Brasil y el reformismo peruano.

Semejante intervención militar en los problemas de la sociedad tuvo que enfrentar, tanto en Perú como en Ecuador, problemas y limitaciones similares, lo cual coincidió con el hecho de que en ambos países las fuerzas armadas implantaron gobiernos de tipo reformista y progresista.

Es en ese contexto donde surge la iniciativa del Tratado de Cooperación Amazónica, que fue negociado con gran desconfianza de todos los países hispanohablantes respecto de las intenciones e intereses del Brasil. Las negociaciones de ese Tratado produjeron el enfrentamiento de varias posiciones: Brasil proponía hacer de él un instrumento para expandir sus influencias a través de la cuenca<sup>5</sup>, mientras que Venezuela adoptaba una de las posiciones más radicales frente a lo que percibía como intentos hegemónicos brasileños; el reformismo peruano, por su parte, tenía intereses respecto de

Brasil, pero también veía la necesidad de no negociar con él en términos de excesiva debilidad.

Para Ecuador la situación se presentó de manera ambivalente: por una parte, no deseábamos firmar con Perú nada que —pudiendo ser interpretado como una aceptación de la situación impuesta por el Protocolo de Río— diera a entender que renunciábamos a nuestros reclamos pero, al mismo tiempo, tampoco podíamos aceptar una situación de autoexclusión cuando debíamos aprovechar, precisamente, cualquier espacio para asumir nuestra identidad amazónica<sup>6</sup>.

Con tales limitaciones, el documento que llegó a firmarse es un tratado amplio y algo ambiguo, que no tiene carácter económico, ni de integración: lo único que se plantea en él es la cooperación.

La firma del Tratado significó crear un espacio para unas negociaciones que fueron, al comienzo, lentas y recelosas. Mientras tanto, cada país mantenía sus políticas respecto de la Amazonia. En algunos casos, por los de Brasil y Perú, la Amazonia llegó a ocupar un lugar estratégico en las propuestas de desarrollo<sup>7</sup>, no así en el caso de Ecuador. El Instituto de Colonización de la Región Amazónica Ecuatoriana (INCRAE) constituyó en determinado momento un intento en esa dirección, que no llegó a consolidarse, y terminó convirtiéndose en un sistema de pequeñas obras organizadas en torno a juegos de poder locales. Ejemplos de la perspectiva más globalizadora se encuentran en ciertas publicaciones de ese Instituto (INCRAE 1978, 1982).

Aunque la política amazónica se ejecutó a través del sinnúmero de acciones que el Estado desarrolló en la región, parece legítimo decir que no hubo una política amazónica

ecuatoriana en la medida que entendemos que solamente merece tal nombre una acción que reconozca una especificidad y unidad geográfica de la región y articule explícitamente en ese espacio el conjunto de políticas sectoriales de manera de producir un esfuerzo de desarrollo<sup>8</sup> y no solamente una extracción de recursos.

Los demás estados consolidan también sus propias políticas respecto de la Amazonia. Brasil emprende proyectos de colonización y las gigantes obras de interconexión vial e inicia las acciones de los grandes complejos mineros de Carajas, a la vez que desarrolla la zona franca de Manaus con la esperanza de convertirla en un eje industrial articulado a otros espacios del continente. Los países andinos aumentan su producción petrolera en la Amazonia y llevan adelante sus proyectos de colonización que conducen, con el incremento de la vialidad, a una agravación de los flujos demográficos. Bolivia va transfiriendo su centro económico del estero del altiplano al gas del Oriente y los cultivos de coca del piedemonte.

Mientras se producían esas dinámicas nacionales el Tratado de Cooperación tenía escasa vitalidad: no se había concretado una verdadera cooperación a nivel de toda la cuenca sino que ella se producía a otro nivel, particularmente en el de los proyectos binacionales. Así, Ecuador desarrolla una estrategia de estrecha relación con Colombia y Perú trata de fortalecer el papel de Iquitos como ciudad amazónica, para lo cual emprende diversos tipos de cooperación entre instituciones de Manaus e Iquitos.

Cabe señalar que en el caso ecuatoriano se producen algunas otras dinámicas en la gestión internacional. Tenemos, por una parte, una dinámica que llamaremos antime-

rialista, en la cual se definen de nuevo las relaciones internacionales del Ecuador puesto que ya no se trata solamente de vigilar la diplomacia peruana sino que se intenta asumir también otros problemas, propios de las relaciones internacionales del país. Surgen de ahí un conjunto de hechos que incluyen, por ejemplo, las acciones en torno a la declaración de soberanía sobre las 200 millas y el desarrollo de los conflictos del atún; la diplomacia ecuatoriana se vuelve tercermundista y debe entonces enfrentar tareas mucho más complejas.

Una de las primeras consecuencias de todo ello es que nuestras relaciones con el Perú se modifican, asumiendo con él tesis como las relativas al mar territorial, pero pronto esa perspectiva tercermundista se plantea propuestas mucho más ambiciosas, como la integración andina.

Allí comienza una historia de manejo diferente: nuestro Estado limita y negocia la inversión extranjera, entramos a formar parte de la OPEP y, en algunos otros campos, tenemos que desarrollar relaciones internacionales que no se refieren fundamentalmente a nuestro conflicto con el Perú ni a las consideraciones estratégicas en torno a él. De alguna manera, se tiende a redefinir las relaciones de dependencia en que hemos vivido.

Coinciden con ese periodo los procesos de democratización vividos por América Latina. En Ecuador se inicia una experiencia de diplomacia politizada en la que, evidentemente, hay varios niveles y momentos, aunque los adelantos en materia de productos básicos y sobre el derecho del mar son fundamentos de relativa profundidad.

Hay otros fenómenos que podrían ser cuestionados. En realidad, en determinado momento la política internacio-

nal del país se convierte en el elemento básico de legitimación de algún gobierno. Existen críticos que señalan que semejante actitud ha llevado a veces a una manipulación retórica de las relaciones internacionales, lo que conduciría a descuidarlas. Sin embargo, lo que no cabe discutir es el hecho de que la política exterior ecuatoriana era política y tenía propuestas.

Tal vez el momento crítico en ese proceso fueron los incidentes de Paquisha. Puede proponerse como hipótesis que la hipoteca política que nuestro país ha hecho pesar sobre el tema territorial, unida a situaciones de lucha interna por el poder en el Perú, colocaron al gobierno ecuatoriano en una situación en la que carecía de opciones, lo que lo llevó a suscitar una masiva movilización interna a la vez que creaba una nueva y frágil situación en el campo internacional<sup>9</sup>.

La fragilidad del país en ese momento apareció por múltiples lados. La deuda contraída en torno a Paquisha fue un elemento determinante en la evolución económica. El reconocimiento de nuestra dependencia respecto de actores externos que podrían disuadir al Perú en caso de una posible agresión contra nosotros, reapareció con fuerza. Semejante circunstancia nos enseñó a ser menos retóricos en nuestro tercermundismo o tal vez fue un elemento adicional que nos empujó a abandonarlo por completo.

Lo que interesa es el hecho de que, a fines de la década de los años 80, toda la discusión sobre la Amazonia cambia de tono. Ese espacio, celosamente guardado por cada uno de nuestros países, salta al escenario internacional. El trabajo de los ecologistas le había atribuido un interés particularmente



alto. Las luchas por los Derechos Humanos en las décadas anteriores llegaron a descubrir que algunos de los mas violentos procesos de represión se producían en esta región. El avance científico, y en especial el de la biología, asignó nuevas funciones a la biodiversidad y a los ciclos ecológicos.

Se reiniciaron los esfuerzos que hacía varios años se habían desarrollado por montar un sistema internacionalizado de manejo de la Amazonia. Pero ahora la situación era diferente: Brasil contaba ya con la infraestructura científica y de investigación necesaria para anular cualquier argumento de inexistencia de recursos locales, mas no por ello dejan de existir una enorme gama de instituciones en el norte que desarrollan diversas investigaciones sobre la Cuenca Amazónica. La Universidad de Tübingen, la Office de la Recherche Scientifique et Technique d'Outremer (ORSTOM) francesa, la Universidad de Florida, entre otras, son instituciones que han acumulado conocimientos sobre la Amazonia y han llegado al punto de difundir sus hallazgos y generar una fuerte corriente de opinión.

En el caso del Ecuador esto coincide más o menos con el surgimiento de los primeros profesionales de las escuelas de antropología y biología de la Pontificia Universidad Católica<sup>10</sup>.

Todo ese proceso que se basa en la información científica ha asignado a la Amazonia nuevos valores como mecanismo de recirculación del anhídrido carbónico, como componente de la recirculación del agua y energía en la atmósfera, como el mayor banco genético, etc. Pero, más allá de eso, la Amazonia ha adquirido un valor enorme en cuanto elemento simbólico o como región depositaria de símbolos catalizadores de sentimientos sobremanera fuertes en el mundo

del Norte. Son sentimientos complejos que van desde una crítica a las sociedades consumistas del Norte hasta una forma de consumismo que busca y necesita nuevos productos, nuevos espacios y nuevos símbolos para renovar y diversificar sus posibilidades de consumo y para construir sus propias imágenes de moda. En cualquiera de estos sentidos, la naturaleza amazónica y los indígenas dentro de ella se encuentran en condiciones privilegiadas para atraer la atención de esos sectores. En muchos casos, esa mezcla de sentimientos contestatarios y conformistas está condimentada con dos actitudes: las de compromiso y de intervencionismo. Todo ello ha conducido a ejercer una fuerte presión sobre los países de la región a la cual nos referiremos más adelante.

El mundo tiene, pues, interés en la Amazonia, de donde surge, obviamente, la necesidad de negociar sus intereses. Pero la negociación tropieza con dificultades. Sucede que los intereses externos, básicamente de los países más desarrollados, enfrentan en la región a una oposición que, con argumentos o bajo pretextos de soberanía, frenan la capacidad de las agencias externas para participar en la gestión de los recursos amazónicos y administrarlos.

La oposición no es uniforme en todos los países, puesto que cada uno de ellos tiene intereses diferentes. El caso más importante podría ser el de Brasil, donde la intervención extranjera es considerada como un atentado, más que contra la soberanía nacional, contra sus proyectos de desarrollo y de disminución de su competitividad en los mercados internacionales. Es importante señalar que Brasil compite en ellos con productos que, en algunos casos, son los mismos que producen los países más desarrollados: armamento, maquinaria pesada, etc.

En el caso de Colombia los problemas están básicamente relacionados con la violencia interna, tanto a nivel de la guerrilla como del narcotráfico. Allí se produce, al igual que en el Perú, una tensión entre las propuestas políticas externas para el control de la droga y las opciones nacionales, lo que se refleja por igual en los mecanismos legales propuestos (por ejemplo la extradición) y en el uso de tecnologías y herbicidas para destruir cocales.

Desde el punto de vista nacional también surgen necesidades de negociación: las fuentes externas se convierten en posibles canales de acceso a conocimientos, asistencia técnica, capacidad científica. En este sentido, la situación de Brasil ha sido siempre ambivalente: solicita esos servicios a los países mas desarrollados y los ofrece a los demás países de la cuenca.

En ese contexto, se produce un redescubrimiento del TCA, por el cual sirve de mecanismo para negociar con el Norte y convertir su interés en un flujo de recursos. Al mismo tiempo, es un instrumento adecuado para que las agencias de cooperación externas pueden canalizar sus intereses hacia la región.

La posición de cada uno de los países amazónicos respecto del TCA es diferente. Quizás puedan explicarse los intereses del Brasil en tres niveles:

a. Es un espacio político en el cual su negociación con los países del Norte puede verse reforzada y consolidada con el apoyo de los demás países de la cuenca, lo que permite crear un frente común para frenar las injerencias externas.

b. Constituye un espacio en el cual puede obtener ingresos de su largo proceso de inversión en ciencia y tecnolo-

gía, investigación y servicios amazónicos cuya venta es un atractivo rubro de actividades.

c. Es un espacio donde lograr nuevos recursos para las inversiones que Brasil desea realizar en la Cuenca Amazónica.

Cabría agregar un cuarto nivel, que sería la perspectiva y la necesidad que tienen ciertos sectores sociales de unificar y reforzar las alianzas con movimientos sociales del resto de América Latina, posición que es reciente y se articula, sobre todo, en torno a la reconstrucción democrática del país. Sin embargo, Brasil está en condiciones de negociar por su cuenta los recursos para invertir en la Amazonia, lo que, de hecho, ha sucedido ya: a Brasil se lo escucha en el mundo como dueño de la Amazonia, independientemente de sus socios en el Tratado de Cooperación.

Cuando la Secretaría Pro Tempore del TCA pasa al Ecuador suceden algunos cambios. Nuestro país no tiene nada que temer respecto de vecinos comerciales: su problema con Colombia es de dimensiones moderadas y fluctuantes y su relación con Brasil es más distante y tan claramente asimétrica que no tiene absolutamente nada que perder. Con el Perú, en cambio, desarrollar actividades en la Amazonia supone consolidar su campo de negociación con ese país.

Pero lo más importante de todo, sin lugar a dudas, es que el escenario internacional se ha modificado profundamente. La Amazonia se ha convertido en un tema de profundo interés internacional y existe una importante oferta externa de recursos para invertir en ella o en relación con ella.

El papel del Ecuador en el TCA ha sido pobre. En realidad, la Cancillería ecuatoriana ha sido incapaz de asumir

un compromiso real con ese proyecto. Diversas causas determinaron que durante mucho tiempo el TCA careciera de un apoyo efectivo. La falta de una política hacia el Tratado se ha reflejado, por ejemplo, en la ineficacia de la Cancillería para asignar un espacio físico al funcionamiento de esa institución, así como en una muy parca asignación de recursos. En realidad, la Secretaría funcionó temporalmente en el Ecuador gracias a arreglos informales para tener acceso a oficinas que la Cancillería no pudo proporcionarle. En resumen, la Cancillería ecuatoriana, que había mostrado cierto interés en proyectos en la Amazonia a nivel de acciones de desarrollo fronterizo, no pudo adaptarse a las nuevas dimensiones que esa tarea entrañaba.

Es necesario entender que ese proceso no obedece, en lo fundamental, a una opción del Ministerio de Relaciones Exteriores sino a una conducción general del Estado ecuatoriano. Este ha asfixiado los diversos y repetidos intentos por aplicar en el país una política amazónica. El caso del INCRAE es una muestra de ellos, pero tal afirmación puede extenderse también, por ejemplo, a los esfuerzos desarrollados en el CONADE. Si añadimos este hecho a los desajustes generados por la reestructuración de la Cancillería comprendemos por qué no existió una política activa de gestión política en torno al Tratado, conformándonos, más bien, con una especie de tolerancia pasiva.

Semejante desinterés de la Cancillería ecuatoriana sobre la cuestión amazónica obligó a la Secretaría Pro Tempore a utilizar una estrategia diferente: buscar apoyo en otros niveles del Estado ecuatoriano (básicamente el sector petrolero) y en las agencias de cooperación externa. Por otra parte, el Secretario Pro Tempore del Tratado de Cooperación Ama-

zónica adoptó una actitud marcadamente diferente: ya no se trata solo de una persona con capacidad para manejar temas delicados sino que, además, reúne información y experiencia que le permitan descubrir la existencia de una oportunidad especial para el país y para el TCA. Adicionalmente, logra aglutinar importantes recursos técnicos y científicos de la cuenca, con los que emprende una gestión en la cual se legitiman el TCA y la Secretaría Pro Tempore a través de su capacidad de actuar.

Ese proceso—caracterizado por la pobreza del compromiso, por parte del Ecuador y de los demás países, con el TCA—, a la larga, hizo que se cediera terreno en la dirección y el control de ésta a los agentes internacionales. Es así como el presupuesto operativo del Tratado de Cooperación Amazónica depende, fundamentalmente, de agencias y de decisiones ajenas a los países de la región.

Es verdad que ese fenómeno se inserta en un contexto en el cual la administración de los recursos es cada vez más mundial, hasta el punto de que los organismos de asistencia internacional intervienen crecientemente en las decisiones de países que, como el Ecuador, tienen débiles tradiciones estatales y una dependencia aguda de los recursos técnicos y económicos que tales organismos suministran.

Si a ello se añade el hecho de que el TCA se ha convertido en un organismo eficiente para elaborar proyectos, recoger la información existente en los países y canalizarla hacia las agencias de financiamiento, puede concluirse que el Tratado ha llegado a cumplir adecuadamente una doble función: en los diversos países de la región, y particularmente en el Ecuador, releva a las autoridades de la responsabilidad de gestionar recursos y de asumir el desarrollo de la Cuenca

Amazónica; en el ámbito internacional se convierte en la solución a los resquemores sobre la soberanía y elimina la necesidad de negociar directamente con administraciones lentas e indecisas, puesto que se tiene una apreciable influencia en el ente coordinador de la cooperación amazónica que, además, ha demostrado una poco usual capacidad de ejecución.

Esto nos lleva a un problema que se refiere al papel que desempeñan esos intereses internacionales en el tratamiento de los problemas internos de nuestros países. A este respecto existen dos apreciaciones que merecen mención.

La primera de ellas advierte que los funcionarios son, a menudo, personas con un buen nivel de información y una preocupación real por los problemas sociales, que se convierten en sujetos que desarrollan una presión y negociaciones tendientes a lograr una orientación que recoja de manera seria las preocupaciones sociales. Una segunda perspectiva pone de relieve el alto grado de intervención de los organismos internacionales, que no sólo orientan, manejan y condicionan las decisiones de un organismo de ese tipo sino que llegan incluso a poner condiciones al funcionamiento de la propia Secretaría. Sin embargo, debe señalarse que cada organismo internacional tiene una tradición de negociación diferente: algunos son más respetuosos y hay otros que, abiertamente, hacen gala de imponer sus condiciones y de torcer brazos en sus negociaciones con los países del Sur<sup>11</sup>.

En este contexto, la dinámica de la Secretaría Pro Tempore del TCA ha estado determinada por su capacidad de venderse legítimamente a un amplio conjunto de intereses potenciales, entre los cuales figuran una preocupación externa por los problemas ecológicos y una demanda interna que

busca recursos para acciones de “desarrollo”. Están presentes también, dentro de todos esos países, un conjunto de sectores, que llamaremos de intelectuales, que impulsan una visión alternativa para el desarrollo de la Amazonia.

Los sectores más académicos viven en nuestros países diversas situaciones de crisis. Una de ellas es la que se refiere a las instituciones estatales en las que era posible desarrollar acciones relativas a la cuenca. La paradoja resulta de que, mientras el mundo se interesa en la Amazonia, las instituciones nacionales no ofrecen mayores oportunidades. En tal situación la oportunidad de trabajar en el Tratado representa una valiosa alternativa puesto que, a más de ofrecer la posibilidad de participar en la creación de algo nuevo, aparece como una oportunidad cualitativamente diferente. En realidad, el TCA tiene capacidad para dirigirse a esos sectores con un mensaje que interpreta su deseo de participar en la modificación de la realidad social de las respectivas Amazonas.

Un sector adicional, al cual vale la pena referirse, es el de las organizaciones indígenas. Estas han ganado un papel estratégico en las negociaciones con el Norte y, por lo mismo, el Tratado reconoció pronto la necesidad de darles una adecuada atención. Por ello se emprenden proyectos estratégicos tendientes a lograr una especial legitimidad ante esos sectores. De hecho, hacia ellos se dirige una gestión que refuerza y desarrolla perspectivas de consulta y de gestión democrática que no existen en otros ámbitos. El análisis del carácter democrático de esta gestión merece un comentario más detenido que el que podemos hacer aquí.

El hecho por el cual el Tratado y su dirección tratan de combinar un conjunto de intereses diversos para reunirlos en una propuesta —que podría llamarse societal—, es muy si-



milar a lo que en un análisis político se denomina una propuesta hegemónica. En ella se negocia con diferentes sectores una utopía de transformación o reestructuración social para alcanzar un consenso que permita su aplicación real.

Pero hay, en ese amplio espectro de mercados en los que el TCA se vende, una cierta tensión pues, en realidad, no todos ellos pueden ser satisfechos al mismo tiempo. La respuesta que ha desarrollado el Tratado es la de ofrecer una gama suficientemente variada de productos como para satisfacer todas las preferencias, lo cual a veces impide desarrollar una visión de conjunto de la gestión del TCA.

De ahí se desprende la necesidad y, desde algunos puntos de vista, la urgencia de analizar, discutir y criticar algunos de los documentos centrales que el TCA está produciendo puesto que, si ese debate no se produce, perderán su sentido que es, justamente, orientar un proceso. Cada uno de ellos merece, probablemente, un análisis detenido pero no pudiendo hacerlo en esta ocasión, nos referiremos solamente a algunos de ellos.

Tomemos, por ejemplo, "La Amazonia sin mitos" (1992). La estructura general del documento se propone presentar una información actualizada para desvirtuar los mitos usuales sobre la región. El documento es útil, interesante y está, sin duda alguna, muy bien escrito; pero su pretensión cientificista oculta el hecho de que algunas de sus afirmaciones corresponden más a deseos que a realidades, por ejemplo la de que los estados amazónicos han cuidado al medio ambiente. En el caso de Ecuador, por lo menos, podemos afirmar que esa afirmación dista de la realidad.

Otro de los mitos es la existencia de una propuesta societal de desarrollo que ha ganado consenso en los países del Tratado, lo que merece una atención especial, pues sucede que en la lógica del discurso político la demostración de ese hecho es, en parte, su propia afirmación e imposición. Para hacerlo, el TCA ha apelado a un conjunto de intelectuales de los diversos países y a figuras políticas y académicas que le dan una legitimidad ética y política. Pero la importancia de tal discurso radica no sólo en ver cuánta legitimidad tiene sino qué tipo de legitimidad está estructurando. Volveremos sobre este punto más adelante.

Otro documento del Tratado (Carrera de la Torre 1992) afirma, con grave sobresalto y preocupación, que en las discusiones sobre la Amazonia lamentablemente se olvida el hecho de que ya se han definido los objetivos, las metas y las políticas para la región. Nos hallamos ante un nuevo elemento de la propuesta legitimadora y política del Tratado puesto que se trata, en este caso, de afirmar que el derecho a determinar las orientaciones del desarrollo de la cuenca ha sido delegado al TCA, y que tal delegación establece un esquema de autoridad según el cual ese organismo establece las políticas y la manera en que los diferentes actores intervendrán en su ejecución. Tal concepto de la coordinación entrañaría un contenido autoritario si se pretende que la necesidad de adoptar medidas anula el derecho de todo ciudadano a discutir, opinar y participar en las decisiones del Estado y de sus organizaciones establecidas por él para coordinar su acción en el nivel internacional.

Tal crítica, que se hace en el plano formal, no debe, sin embargo, negar el hecho de que la posibilidad democrática de cuestionar procedimientos y expresar desacuerdos solo es posible cuando existe una dinámica que plantea a la sociedad

la necesidad de discutir y asumir responsabilidades para elaborar propuestas de desarrollo. Sin esa gestión la participación y el disenso son solo posibilidades abstractas.

Podríamos concluir diciendo que, en el caso del Tratado de Cooperación Amazónica, lo que está surgiendo es una propuesta de articulación de una gama diversificada de esfuerzos, pero una propuesta de ese tipo supone, necesariamente, una negociación entre intereses diversos con fuerza relativa diferente. De ahí que convenga preguntarnos en el momento actual cuáles son los intereses que mayor fuerza tienen en el esquema de negociación y funcionamiento del Tratado, y examinar la relación entre los intereses externos y los de los diversos sectores nacionales.

Esto que hemos señalado respecto del tema amazónico es también cierto en lo que respecta al medio ambiente. La política ambiental del Estado ha sido pobre, se ha limitado a un conjunto de esfuerzos aislados y a una importante actividad puramente declarativa, que ha tratado, sobre todo, de desvirtuar las acusaciones que se han hecho al país, particularmente en lo tocante a la actividad petrolera. Los esfuerzos de varios funcionarios por encauzar la discusión de políticas o la gestión en esta materia han sido neutralizados por una conducción general del problema y una orientación política que jamás dio importancia a la cuestión ambiental ni a la amazónica<sup>12</sup>.

Concretamente, en el manejo de la política exterior se han realizado esfuerzos importantes en cuanto a tecnificación de la Cancillería, cuyos resultados aún no se dejan ver, pero que no puede suplir a una conducción política. En realidad, la gestión desarrollada ha tenido éxitos formales, como la participación del Ecuador en el Consejo de Seguridad de las

Naciones Unidas. Pero en ese espacio el país no ha sido capaz de defender sus propias tesis y, por el contrario, hemos actuado en contra de nuestras propias normas de derecho<sup>13</sup>.

### **Dinámicas del sector no gubernamental**

Sin embargo, todo este proceso a nivel gubernamental no es sino la mitad del problema. Desde hacía mucho tiempo se venía desarrollado un intenso campo de actividades en la esfera de las organizaciones no gubernamentales (ONGs) estructuradas en dos niveles.

#### *a. ONGs internacionales*

El primer nivel, que llamaremos internacional, comprende fundamentalmente organizaciones de los países del Norte, que tienden a conformar redes o sistemas internacionales y que actúan sobre cuestiones específicas, por ejemplo los bosques tropicales. Entre ellas, algunos nombres connotados son los de la World Wildlife Found (WWF), la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN) que tiene la particularidad de incluir entre sus miembros a organismos oficiales, y redes más radicales como Greenpeace, Rainforest Action Network, Sierra Club Legal Defense Found, entre otros. Cada una de ellas tiene una estrategia y una tradición propias y podrían verse duplicadas por el conjunto de grupos que no tienen como eje fundamental la ecología sino a los pueblos indígenas.

Algunas de esas organizaciones han desarrollado un estilo de trabajo en el cual se incluyen algunas variantes. Un primer aspecto se refiere a las relaciones de financiación. Se trata de acciones financiadas por esas redes, que permiten el trabajo de organismos no gubernamentales en los países del

Tercer Mundo, en este caso la Amazonia. Las acciones financiadas son generalmente de conservación, educación ambiental, promoción social, ecodesarrollo o similares.

Se trata de un esquema de interrelación que podría considerarse como tradicional: hay quienes tienen dinero, y a veces, además del dinero, cierta capacidad técnica, y buscan personas o grupos locales para que realicen determinadas tareas de promoción, consideradas como éticamente legítimas y que durante mucho tiempo han contado con una aceptación general sin que nadie haya visto en ellas un cuestionamiento de la soberanía ni problemas similares<sup>14</sup>. A este grupo deben agregarse las agencias que actúan específicamente en el campo del financiamiento, tales como las fundaciones Ford, Rockefeller, Novib, etc.

Ese esquema de relación se modifica en presencia de ciertas circunstancias especiales. Según el esquema anterior, una agencia de financiamiento exterior apoya acciones para resolver los problemas de un país determinado, acciones que se desarrollan íntegramente en la nación beneficiaria. Pero las cosas cambian, sucede algo nuevo, se descubre que algunas acciones relacionadas con los problemas de ese país tienen más eficacia si se llevan a cabo en los países centrales: se descubre, por ejemplo, que más eficiente que discutir con las autoridades petroleras de Ecuador es hacerlo en algún juzgado de Estados Unidos. Surge entonces una estrategia nueva, puesto que ya no existe solamente el vínculo del otorgamiento del dinero sino que, además, se estructuran acciones conjuntas en uno y otro país.

Sin embargo, semejante manera de describir el proceso tiene algo de falso. No se trata de que los latinos hayamos descubierto los canales de la legalidad y la legitimidad o los

medios de comunicación de los países centrales para impulsar allá nuestras propuestas. Situaciones como la descrita se produjeron en otro momento y respecto de otras reivindicaciones: las relacionadas con los Derechos Humanos y las que tenían que ver con la situación de Nicaragua. En ambos casos, procesos sociales generados en nuestros países lograron concitar solidaridad en el Norte. De ahí que no debamos engañarnos, puesto que no es eso lo que está sucediendo ahora. De modo general, no se trata de acciones organizadas y estructuradas por organismos nuestros sino, más bien, de preocupaciones desarrolladas en el Norte por organizaciones que descubrieron la importancia de los bosques tropicales o de algún pueblo indígena y han estructurado una línea de oposición que tiene sentido en las sociedades septentrionales, por lo cual se vuelve conveniente y legítimo estructurar una confrontación.

Lógicamente, esa dinámica no está completa si no existe un componente local. Es absolutamente necesario que una campaña en torno a estos temas, a través de los medios de comunicación, cuente con algunas fotografías de indígenas en la selva y otros testimonios movilizadores, dado que las estrategias de este tipo deben llegar con su mensaje a una gran audiencia y, para ello, tienen que producir mensajes en sus códigos culturales. En el fondo, están trabajando para ella y tienen que satisfacer sus demandas.

Si analizamos el mensaje de los medios de comunicación de los países del Norte, y en especial los de EUA, nos daremos cuenta de que la información sobre los problemas, por ejemplo amazónicos, no puede ser un mensaje informativo, no debe presentar información sobre realidades diferentes a las del medio cultural en que se difunden. Existe, por el contrario, un cliché o estereotipo, un mito cultural, que pue-

de ser resumido, de una manera más o menos esquemática, como sigue:

Hay en el mundo muchas zonas en las cuales todavía no están plenamente vigentes los Derechos Humanos tal como los concibe una cultura anglosajona. Existen en los países del Norte personas nobles, abnegadas y eficientes que inician una lucha contra ese mal fuera de sus fronteras. Sin embargo, el mal aparece vinculado a intereses perversos, generalmente mercantilistas, presentes en la sociedad norteamericana. Los abnegados voluntarios, a través de su capacidad técnica y de la colaboración de sectores locales, logran hacer frente a las causas del mal que, gracias a esa ayuda, se detiene, se modifica y/o se compensa. En este esquema puede ser importante que existan algunos pretendidos defensores de la ecología o de los indios, a quienes manipulan a nivel local. Lo ideal es que sean desenmascarados por los abnegados caballeros del Norte.

Aunque puede sorprender la similitud del guión con lo que vemos diariamente en la televisión, lo importante es que la información y la buena conciencia que existe en esas sociedades sirve para reproducir el mito, señalándole constantemente nuevos escenarios y protagonistas.

Las organizaciones que trabajan desde esa perspectiva tienen una tarea clara: encontrar el sitio, los personajes y los conflictos con los cuales llenar el guión. Y ello no es difícil. Por diversas razones existen, en todo el mundo, entuertos, personas e instituciones con algún grado de responsabilidad respecto de algún problema, y aliados potenciales que pueden deslumbrarse con las fantasías de poder asociadas a aquellas organizaciones.

Su propia dinámica llega al punto de hacer que, en algunos casos, las necesidades del guión se impongan a la realidad: por ejemplo, el hecho de que los Huaorani no hayan sido nunca una población numerosa es algo que la realidad ha hecho mal. El guión exige plantear un proceso de exterminio, gracias al cual la población actual, de unos 1.200 habitantes, sea el remanente de una nación numerosa. Se inventa entonces una población de 40.000 habitantes que habría sido diezmada por la explotación petrolera.

La subordinación cultural a los guiones y a la necesidad del espectáculo es tan grande que ha habido casos en los cuales la exposición en un museo, de reputada seriedad, exige que, dado que no hay pueblo amazónico alguno que viva en Bolivia, Perú y Ecuador, habrá que atribuir a alguna de sus culturas ese papel. Y puesto que es necesario hablar de los Shuar y de las malocas al mismo tiempo, se considera que los Shuar fueron víctima de las malocas.

Tal vez el caso más ejemplar de lo descrito sea el debate en torno a la Continental Oil Company (CONOCO) —en el cual participaron el National Resources Defense Council, los Friends of the Earth, el Sierra Club Legal Defense Fund y el Rainforest Action Network—, que figura en la revista *Mother Jones* de abril de 1992, en el cual se jugó con la confianza puesta en esas instituciones y se manipuló, desde el Norte, a organizaciones indígenas ecuatorianas.

Semejante tipo de acción lleva implícitas un conjunto de dinámicas que —pese al lenguaje solidario y a la apariencia estructural que puedan tener— significan una relación absolutamente colonial, en la cual, en lugar de la solidaridad, que no existe en la práctica, hay algo diferente: una utilización crasa de los sectores sociales del Sur para alcanzar fines



que interesan al Norte. Es verdad que, en determinados casos, esos fines pueden ser bien intencionados, pero tienen un carácter enteramente colonial.

La misma lógica es la que está presente en muchas de las acciones de *boicot* que imponen sanciones a nuestros países, sin conocer su realidad interna ni la dinámica de los procesos. En algunos casos, la peligrosa "solidaridad" de diversos *boicots* comerciales, que deprime los presupuestos fiscales, se une a la extorsión de la deuda externa para asfixiar a nuestras economías.

Otro efecto de esa solidaridad es fomentar los conflictos potenciales entre las organizaciones locales, a fin de generar enfrentamientos entre las asociaciones que se unen a los salvadores externos y las que no participan en semejantes cruzadas.

Cabe dejar sentado que no todas las relaciones entre el Norte y el Sur son del mismo tipo y que existen otros enfoques, probablemente menos coloniales y prepotentes.

Hay dos esquemas parecidos que es preciso mencionar. Uno de ellos es el de las organizaciones federativas, en las cuales se pretende que estén representadas organizaciones locales del mundo entero. Existen tres ejemplos que pueden ser interesantes: el de la IUCN, que es una federación muy amplia, en la cual existen espacios para la expresión de posiciones muy diversas, lo cual de hecho lleva a cierta dificultad de acción; el de la WWF que, en lugar de poseer una red federativa amplia, ha establecido contactos y desarrollado un esfuerzo importante por lograr una visión que no tuviera exclusivamente la óptica del Norte; y el de Greenpeace, que tiene la estructura más militante y eficacia de intervención, pe-

ro cuyos intentos de conformar una base latinoamericana son aún muy incipientes<sup>15</sup>.

El segundo esquema es el que se deriva de iniciativas de negociación. Se trata de definir una alianza regional, en la cual pesan considerablemente las definiciones ideológicas, para delinear una serie de acciones con un fuerte componente de denuncias y de afirmación de una línea política. Para ello se trasladan ciertos mecanismos utilizados anteriormente en algún trabajo sindical y de Derechos Humanos. Se trata de crear y estructurar organizaciones que, en realidad, son plataformas para la emisión de discursos. De ahí que este tipo de asociaciones dependan forzosamente del discurso y que, en muchos casos, éste no sea el producto de un proceso maduro de reflexión, limitándose a una reafirmación de identidad que, a nuestro juicio, tiene la desventaja de perder dinamismo y de no generar orientaciones para problemas y situaciones concretas.

En el caso latinoamericano esa dinámica presenta un problema que ya se había dado en otras ocasiones y que podríamos llamar el “sesgo conosureño”. Nos referimos a un hecho real: los importantes contingentes de ciudadanos del Cono Sur que se vieron forzados a emigrar, por razones políticas, a Estados Unidos y Europa, y crearon allí una base de relaciones y una estructura de interlocutores, fueron en alguna medida los representantes naturales de América Latina en esas esferas. A ello contribuyó, sin lugar a dudas, la afinidad etnocultural existente entre esas regiones. Con tales antecedentes, buena parte de esos sectores han desarrollado la expectativa de seguir siendo los representantes naturales del Cono Sur, debiendo el área andina y Centroamérica, lógicamente, plegar a ese proyecto.

Sin embargo, la realidad, por lo menos en cuanto a este asunto, es algo diferente. No solo la diversidad biológica está concentrada en la zona tropical del continente sino que ésta ha desarrollado su propia experiencia de trabajo y sus propias posiciones que generan, en ciertas situaciones, conflictos por la conducción de su proyecto.

Sin embargo, en el problema de las ONGs intervienen otros componentes adicionales. Si partimos del hecho de que ellas no tienen más legitimidad que su propio trabajo —determinado por la posibilidad de movilizar recursos o de fabricar imágenes en los medios de comunicación o en agencias de financiamiento—, advertimos que existe la posibilidad real, e importante, de que el sector no gubernamental se convierta en instrumento de intereses y propuestas radicalmente diferentes de aquellas a las cuales ha estado tradicionalmente asociado. En efecto, las ONGs pueden aliarse con otros sectores, por ejemplo con intereses de estados extranjeros, o simple y llanamente funcionar como instrumentos suyos. Allí surge la idea y la necesidad de imponer límites. Pero ante la pregunta de quién, dónde, cómo y con qué criterios se haría, se presenta, la tentación de la represión. Podría pensarse, por ejemplo, en una guerra de denuncias en la cual cada organización no gubernamental establecería un código moral de comportamiento e informaría acerca de las que se desviaren de él. Pero todas esas son salidas falsas. La verdad es que el mundo de las ONGs está crecientemente penetrado por todo el conjunto de demandas que provienen de un esquema de dominación internacionalizada.

La relación entre las ONGs y los sectores gubernamentales se vuelve más complicada cuando se advierte que ciertas propuestas sociales, por ejemplo las relativas a la conservación del medio ambiente o a la defensa de los derechos de

los pueblos indígenas, no son oídas por nuestros gobiernos, a no ser que exista la presión de organismos internacionales, tales como el Banco Mundial, la Agencia Interamericana de Desarrollo, la Comunidad Económica Europea u otros sectores semejantes.

Para comprender adecuadamente esos procesos parece útil recordar el hecho de que, en realidad, la estructura de poder mundial está cada día más centralizada en los organismos internacionales, que tienen una curiosa característica: son democráticos —en la medida en que utilizan un discurso en el cual generalmente se expresan concepciones de avanzada: los derechos de las mujeres, de los pueblos indígenas, la defensa del medio ambiente, los derechos humanos y la lucha contra las dictaduras—y, al mismo tiempo, absolutamente antidemocráticos, y ello a dos niveles. Por una parte, los organismos internacionales no son responsables o lo son ante coaliciones de poder de nivel mundial. El Secretario General de las Naciones Unidas, por ejemplo, no es responsable ante el gobierno ecuatoriano aunque, tal vez, lo sea ante el de EUA y esta situación se repite a todos los niveles: no hay congreso alguno para fiscalizar a los funcionarios internacionales, de lo cual, se ha denunciado, muchos de ellos se aprovechan para desarrollar un estilo de gestión absolutamente arbitrario. Por otra parte, los organismos internacionales son responsables de los proyectos, no de los procesos generales, lo cual genera una avalancha de proyectos exitosos en sociedades en coma. Por último, las ONGs son, en realidad, antidemocráticas puesto que los Derechos Humanos no lo son en todo el mundo: los kurdos tienen derechos humanos si están en conflicto con Irak, pero son terroristas si están en Turquía. Ello demuestra la gran capacidad que tienen las ONGs para utilizar, por ejemplo, las identidades regionales y

de minorías para afirmar e impulsar los intereses de los sectores hegemónicos del mundo.

Existen algunos puntos de vista según los cuales se trataría del comienzo de una nueva etapa en la cual las revoluciones tecnológicas, como por ejemplo la de las comunicaciones, estarían cambiando el sentido de las sociedades. Humberto Eco, en su *Nueva Edad Media*, pinta la disolución del Estado nacional en un sinnúmero de fraccionamientos que funcionan a nivel internacional sin más regulación que la que adoptan entre sí las alianzas más poderosas a nivel mundial. Es posible que de esta visión se deduzca que debemos abandonar la ficción de los estados nacionales y ponernos simple y llanamente a construir alianzas mundiales fraccionadas, unas ecológicas, otras indias, y así sucesivamente.

Semejante metáfora entraña el riesgo de plantear, como propuesta única, aislar a los grupos que tienen un potencial transformador de la sociedad en ghettos que, incluso, pueden convencerse de su fuerza mediante reuniones o comunicaciones electrónicas y vivir simulacros de revoluciones narcisistas. Esto, a nuestro juicio, supone abandonar el terreno a una estructura de poder que se está montando y que es terriblemente concentradora, dominadora y destructora del ser humano y de la naturaleza.

#### *b. ONGs nacionales*

Cabe, por último, referirnos a las organizaciones no gubernamentales nacionales. Aunque presentan una gama muy diversa de posiciones respecto de los problemas internacionales, respecto a ellas cabe decir lo mismo que se ha señalado en cuanto al país en general. El problema fundamental radica en la capacidad de procesar la información, las pro-

puestas y las iniciativas provenientes del complejo mundo internacional que se está moviendo en torno a la Amazonia. Hoy día vivimos desde situaciones de relativo aislamiento hasta formas de reproducción mecánica de las dinámicas generadas desde el exterior. Un paso positivo dado recientemente es el incremento de las formas de cooperación entre las diversas organizaciones y su creciente vínculo con otros sectores organizados.

### **Conclusiones y propuestas**

Del análisis que precede se derivan varias líneas de acción esencialmente similares para el ámbito del gobierno, de los organismos internacionales y del sector no gubernamental.

Creemos que una política dirigida a todos esos sectores debe estar marcada por lo que llamaríamos una estrategia para el ejercicio real de la democracia que se basa en la responsabilidad ante el público. Es fundamental asumir una tarea de evaluación y fiscalización de las acciones del gobierno y los sectores que asuman tales tareas deben estar conscientes de que fiscalizar no es lo mismo que combatir porque no se han cumplido nuestras propuestas. Fiscalizar es ser vocero de los intereses de la sociedad y de sus valores, lo que supone cierta permeabilidad y, sobre todo, credibilidad ante la sociedad.

La misma estrategia debe adoptarse frente a los organismos internacionales. En el caso concreto del Tratado de Cooperación Amazónica nuestro país, y probablemente otros de la región, se hallan ante la paradoja de que podemos ver cómo actúan en el TCA todo tipo de intereses —desde los de las grandes agencias de desarrollo internacional y de los go-

biernos, hasta los de los intelectuales y, en cierta medida, los de los pueblos indígenas— pero no existen propuestas que recojan una visión totalizadora. La solución no puede improvisarse de la noche a la mañana pero es urgente realizar el seguimiento y fiscalización política de un organismo como ése, lo que, en realidad, sería la mejor manera de fortalecerlo. Esta propuesta supone adoptar una posición autónoma, de no subordinación a los organismos internacionales sino, por el contrario, de fiscalizadores suyos y, al mismo tiempo, asumir la capacidad de proponer iniciativas y contribuir a su realización.

En cuanto al sector de las organizaciones no gubernamentales es claro que no podemos pretender resolver todos los problemas que existen a base de normas represivas sino que debemos buscar consensos. A este respecto hay dos acuerdos que conviene impulsar.

El primero es el que se refiere a las normas que nosotros debemos imponer a las ONGs o sectores extranjeros que trabajan en nuestro país o en relación con él. Algunas de las ideas que surgen son, por ejemplo, exigir que no se adopten medidas de boicot si no se ha cumplido previamente un procedimiento que incluya una audiencia pública en el país afectado, en la cual deberán examinarse las acusaciones y los argumentos de los acusados.

Una segunda posibilidad de acuerdo es el establecimiento, por parte de las ONGs, de procedimientos de autocontrol. Debe existir un proceso social que genere un código en el que, seguramente, deban incluirse normas para impedir que organizaciones de la sociedad civil se conviertan en instrumentos de gobiernos extranjeros.

Estas propuestas se inscriben en una línea de claros tintes nacionalistas, lo que puede aparecer obsoleto y anticuado. Pero, a nuestro juicio, semejante actitud es indispensable para enfrentar los procesos del mundo de hoy y los que se darán en el futuro.

## Anexo 1

### LAS FORMAS DE INTEGRACION DE LA AMAZONIA EN LOS DIFERENTES PAISES DE LA CUENCA

#### 1. Venezuela

La Amazonia no tiene allí una importancia estratégica central. El país no utiliza esa región que es solo una zona de reserva o un patrimonio que interesa mantener. Los esfuerzos del país por desarrollar la Orinoquía y los enormes recursos allí presentes relegan a un segundo plano a la Amazonia.

#### 2. Colombia

La Amazonia colombiana tiene una importancia secundaria para el país, que fue estructurado en torno a los ríos Cauca y Magdalena. La Amazonia, juntamente con la Orinoquía, El Choco y el Darién, constituyen las zonas de expansión posibles, las periferias del Estado colombiano. A pesar de ello Colombia ha impulsado una presencia creciente y relativamente estructurada hacia la Amazonia. Sin embargo, la región no deja de insertarse de una manera *sui generis* en el Estado colombiano: hacia ella se han expulsado poblaciones y conflictos, tanto de tipo político como relacionados con el narcotráfico.



### 3. Ecuador

La Amazonia ha tenido tres características. Primero, constituir una periferia de estilo similar a la colombiana pero que, en el caso ecuatoriano, es la única periferia que queda (siendo la de Esmeraldas una excepción). En segundo lugar, la Amazonia ecuatoriana representa en este momento una de las fuentes estratégicas para la economía del país, articulación que reviste la forma de enclave (por ejemplo, Lago Agrio). Finalmente, la Amazonia tiene para el Ecuador una importancia simbólica enorme ya que, en la estructuración de la identidad nacional, desempeña un papel importante en el largo proceso del conflicto de fronteras; de modo que a ella convergen sentimientos de una sensibilidad especial desde el punto de vista militar, de seguridad y de identificación patriótica.

### 4. Perú

En el caso de Perú hay una estructura nacional que estuvo mucho tiempo atrapada en la dicotomía Sierra-Costa. Las dificultades del país en diversos órdenes han impulsado tempranas orientaciones hacia la Amazonia. La manifestación más clara de ello es la erección de Iquitos, que no es una periferia del país sino una sociedad con organización propia. Luego se desarrolló un proceso diferente, de expansión del Perú serrano hacia Pucallpa y Madre de Dios, lo que está relacionado con un intento de dinamizar el espacio económico del Perú.

### 5. Bolivia

Para Bolivia la Amazonia representa un conjunto de significados importantes. Es depositaria de una herencia his-

tórica, relacionada con las Misiones, pero también es una alternativa ante la frustración histórica del país en sus relaciones con el Pacífico. Ello entraña, en la actualidad, una perspectiva de desarrollo diferente —en la cual el Brasil desempeña un papel importante— así como una posibilidad de reestructurar las relaciones internas y los equilibrios regionales entre la región andina, los valles y la Amazonia.

## 6. Brasil

La Amazonia, en el caso del Brasil, representa dos fenómenos importantes. El primero se refiere a la existencia de sociedades regionales bastante desarrolladas que han estructurado su propia dinámica de intereses. Esas sociedades regionales no son homogéneas y tienen una historia a lo largo de la cual su vínculo con el resto del país ha sido precario. Ello se debe no solo a la existencia, en determinado momento, de una estructura administrativa colonial en la cual el Grão Pará era administrado directamente desde Lisboa, sin pasar por Río, sino también a una estructura de las comunicaciones que tiene su momento más crítico en la Segunda Guerra Mundial, cuando las incursiones navales alemanas ponían en peligro las comunicaciones marítimas, y con ello el intercambio entre el Pará y el sur de Brasil. Esa situación fue superada por las relaciones que han mantenido las sociedades regionales amazónicas con el eje dinámico del sur del Brasil, lo que ha significado, a veces, una imposición, como en el caso del Acre (Almeida 1987), o diferentes tipos de alianzas, como sucede en Amazonas y Pará. En tales casos, los grandes proyectos, como el de la Zona Franca y el de Carajas<sup>16</sup>, obedecen a intereses del sur del Brasil<sup>17</sup>.

Por otra parte, es en Brasil donde se ha vivido una historia en la cual la internacionalización de la Amazonia ha te-

nido un significado concreto. De hecho, la región se internacionalizó con los asentamientos franceses, holandeses, irlandeses e ingleses y fue solamente gracias a una intervención militar que Portugal logró conquistar la parte de la cuenca que controló después. De todas maneras, un remanente de esa situación se advierte en la presencia amazónica de Guyana y Surinam, y en el hecho de que hoy día parte de la biota amazónica se encuentra bajo la soberanía de un país no americano: la Guayana Francesa.

### *7. Las Guayanas*

Cada una de las Guayanas constituyó un enclave colonial que ha tenido una historia y una viabilidad solamente en la medida en que se articuló a su respectiva potencia metropolitana. Así, la Guayana Francesa es técnicamente territorio francés; la población es muy reducida y la viabilidad de su funcionamiento depende de las actividades e intereses de Francia.

Los casos de Surinam y Guyana son algo diferentes. Han tenido la experiencia de una mezcla cultural y étnica importante y, a partir de los procesos de la independencia, han intentado consolidar y conformar su propia dinámica social. En ambos casos los vínculos se han orientado fundamentalmente hacia Europa y el Caribe. En Guyana se ha desenvuelto una historia con esfuerzos explícitos por vincular su sociedad a experiencias tales como el laborismo de Jamaica e inclusive el socialismo cubano. Sin embargo, semejante dinámica parece estar en retirada.

Por otra parte, ambos países vienen sufriendo de una gran inestabilidad de fronteras: Guyana, por ejemplo, fue ocupada, inicialmente, por holandeses en un territorio que

reclamaba España y que, en definitiva, puede ser reivindicado por Venezuela o por Surinam, lo que, evidentemente, ha generado cierta tensión en las relaciones entre esos países.

- 1 La debilidad militar del Ecuador frente al Perú hace que un componente fundamental de nuestra defensa sea lograr presiones internacionales que limiten la posibilidad de que ese país actúe contra el nuestro.
- 2 La situación de Bolivia es particular, pues si bien ha tenido tensiones esencialmente con Chile, lo que le acercaría al Perú, sus tesis coinciden con la posición ecuatoriana.
- 3 La alianza tácita entre Perú y Argentina se manifestó en la decidida colaboración peruana al esfuerzo bélico argentino con ocasión de la guerra de las Malvinas. El Ecuador le expresó solidaridad aunque fue mucho más moderada. Chile, en cambio, tuvo una actitud que puede calificarse de fría ante la Argentina o de colaboración con Gran Bretaña.
- 4 La injerencia externa en los conflictos amazónicos ha sido diversa. De todos modos, se ha demostrado el vínculo de la Casa Arana con capitales extranjeros así como la presencia de intereses petroleros en la Guerra del Chaco y en los conflictos de 1941.
- 5 Para Brasil la Amazonia ha sido un espacio de aislamiento más que de vínculo, como ha sucedido también con la cuenca del Plata.
- 6 Sin embargo, algunos pasos iniciales se habían dado ya al tratarse de la colaboración en el manejo de las cuencas binacionales Puyango-Túmbez y Catamayo-Chira. Es una coincidencia significativa el hecho de que el ingeniero Luis Carrera de la Torre, que dirigió tales esfuerzos por el lado ecuatoriano, haya desempeñado luego un papel fundamental en la reactivación del Tratado de Cooperación Amazónica.
- 7 El caso del Brasil ha sido ampliamente documentado. Lo importante respecto de este punto es que la estrategia del Estado se concretó en la creación de una densa red de instituciones que abarcaban aspectos que iban desde la investigación (el INPA) hasta mecanismos financieros y tributarios. Otro caso relevante es el del Perú, que desarrolló iniciativas similares, con la organización del Instituto de Investigaciones de la Amazonia Peruana, y una diversidad de proyectos que van desde el Instituto del Mar del Perú hasta un proyecto primatólogico.
- 8 No interesa en este sitio entrar en un debate profundo acerca del concepto de desarrollo. Nuestra concepción correspondería a un incremento de la calidad de la vida social, pero aún si aceptamos

- definiciones más economicistas, ese esfuerzo de desarrollo ha sido muy limitado.
- 9 Creemos que existen bases para afirmar que en la resolución del conflicto de Paquisha fue determinante el papel que desempeñó el gobierno de Estados Unidos, ejerciendo fuerte presión sobre los dos gobiernos y ejércitos para que fueran a la negociación.
- 10 La carrera de biología, que existía en la Universidad Central, no estableció relaciones estrechas con el mundo académico internacional y, a causa de ello, la UC ha participado menos en el ámbito de la cooperación externa y de los temas y problemas que se han planteado en torno a la biodiversidad amazónica.
- 11 El prototipo de esas imposiciones son las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional.
- 12 En realidad se han dado ciertas formas de atención a problemas amazónicos. La política más consistente por parte del gobierno ha sido la referente a las tierras de los indígenas, lo que ha sido, básicamente, consecuencia de una política social y no una opción regional o ambiental, mas no por ello deja de tener consecuencias ambientales y regionales positivas.
- 13 Por ejemplo, las sanciones aplicadas a Libia están en contra de la no extradición de nacionales, uno de los principios de derecho que estructuran nuestro sistema jurídico.
- 14 Una excepción es el célebre proceso a las fundaciones durante el gobierno de León Febres Cordero: se trataba de una crítica de la derecha contra las instituciones que permitían evadir los controles represivos en varios estados antidemocráticos de América Latina.
- 15 Se trata de una evaluación subjetiva que parte de la impresión que tenemos de que las tres oficinas que esa organización ha abierto en América Latina (Santiago, Buenos Aires y San José) corresponden más a funciones de apoyo a la organización mundial que a un proceso organizativo centrado en esos países. Es importante, de todos modos, señalar que las orientaciones recientes de ese organismo, particularmente a través de su oficina regional de Santiago, han tratado de no competir en los temas desarrollados por organizaciones latinoamericanas sino enfocar temas mundiales, especialmente los relativos al mar y a la Antártica.
- 16 En la publicación del *Tübinger Geographische Studien* hay otros artículos de interés sobre el tema. Por ejemplo: Altvater, Elmar: "Consequências regionais da crise do endividamento global no exemplo do Pará" (pp. 169-187); Osorio Machado, Lia: "A Amazonia brasileira como exemplo de uma combinação geostrategica e cronoestrategica" (pp. 189-204); Zimmermann, Jörg: "Manaus importa alimentos e nas várzeas se produz libras. Como explicar a contradição?" (pp. 207-219).

- 17 El proceso por el cual el desarrollo de la Amazonia se subordina fuertemente a los intereses de los ejes más desarrollados del país se produce, en realidad, en casi todos los estados de la cuenca. En el caso de Ecuador ello es claro respecto del petróleo. Sin embargo, en el Brasil las diferencias de escala suponen otros niveles cualitativos, dado que la distancia geográfica y social entre las regiones es mayor. Asimismo, en Brasil han existido sociedades regionales relativamente desarrolladas que han sido subordinadas a los intereses del sur.

## BIBLIOGRAFIA

Almeida, Maria Geralda de

- 1987 "A problemática do extractivismo e da pecuária no Estado do Acre", en *Tübingen Geographische Studien*, No. 95, "Hombre y naturaleza en la Amazonia".

Asimov, Isaac

- 1983 *La formación de América del Norte*, Madrid, Alianza Editorial, Libro de Bolsillo.

Bustamante, Teodoro

- 1991 "Sobre conflictos, victorias y derrotas", en Restrepo, Tamariz, Bustamante, *Frontera Amazónica. Historia de un problema*, Puyo, CEDIME-CCE.N.P.

Carrera de la Torre, Luis

- 1992 "Políticas y estrategias de desarrollo sustentable de la Región Amazónica adoptadas por los países partes del Tratado de Cooperación Amazónica", Quito, Tratado de Cooperación Amazónica, mayo.

Hemming, John

- 1987 *Amazon Frontier. The defeat of the Brazilian Indians*, London, MacMillan.

INCRAE

- 1978 Seminario sobre manejo de sistemas ecológicos y alternativas de producción agro-silvo-pastoril, Limoncocha.

INCRAE

- 1982 *Informe para la delimitación de los territorios nativos Siona, Secoya, Cofán y Huaorani*, Quito, INCRAE, Publicación N° 39.

Oliveira, Adélia Engrácia de

- 1983 "Ocupação Humana", en E. Salati, W. Junk, H. Shubart, A. Oliveira, *Amazonia: desenvolvimento, integração e ecologia*, São Paulo, Editora Brasileira.

Tratado de Cooperación Amazónica

- 1992 *La Amazonia sin mitos*, Quito, TCA.