

Conexiones internacionales del proceso de colonización de la frontera amazónica ecuatoriana, 1960-1970

International connections of the Ecuadorian Amazonian forest colonization process 1960-1970



 Mgtr. Pablo Campaña. Profesor de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
(pacampana@puce.edu.ec) (<https://orcid.org/0000-0003-0712-5650>)

Recibido: 30/09/2020 • Revisado: 04/12/2020
Aceptado: 03/05/2021 • Publicado: 01/09/2021

Resumen

En este artículo, se muestran las distintas conexiones internacionales que estimularon, entre 1960 y 1970, la migración campesina hacia las fronteras amazónicas ecuatorianas. Durante el mencionado periodo, en varios países latinoamericanos las organizaciones campesinas reclamaban el acceso a la tierra de latifundios. Para evitar que estos reclamos desencadenasen en revoluciones radicales, la Organización de Estados Americanos propuso que los campesinos migraran hacia tierras de áreas selváticas como la Amazonía. Las distintas conexiones internacionales entre este organismo y la diplomacia estadounidense con la política de colonización de la frontera amazónica de Ecuador constituyen el tema central del presente texto. En la etapa de estudio, Ecuador participó de una política internacional de colonización y recibió créditos de entidades financieras para construir carreteras en zonas selváticas. Además, la presión diplomática logró que se aprobara la legislación sobre colonización, al tiempo que el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas capacitó a funcionarios estatales para hacer efectivas las políticas agrarias. A partir de fuentes diplomáticas, jurídicas e informes burocráticos, en este artículo se muestran las estrategias transnacionales de gobierno que promovieron la migración campesina a la selva amazónica para desactivar el riesgo de revoluciones políticas comunistas.

Descriptores: Amazonía; colonización; frontera; historia ambiental; historia del Ecuador; reforma agraria.

Abstract

This article exposes the various international influences that –between 1960-1970– operated in order to stimulate peasant migration towards the Ecuadorian Amazonian frontier. During that period poor farmer organizations in several Latin American countries were demanding access to land held by traditional latifundia. In order to defuse the revolutionary potential of these claims, the Organization of American States (OAS) came up with a plan that would have the peasants migrate as colonists towards jungle areas, such as Amazonia. A central topic of the present text is the study of the several international connections between this organization and United States diplomacy in their efforts to boost colonization policies in the Ecuadorian Amazonian frontier. In a first stage, Ecuador received loans from foreign financial organizations, which were targeted for the construction of roads that would facilitate access to the rainforest areas. This was a major component of early efforts to promote the occupation of the tropical woodlands. Additionally, strong pressure by US diplomacy forced Ecuador to pass legislation facilitating colonization, while, at the same time, the Inter American Institute of Agrarian Sciences (IICA), trained government officials in the skills necessary to implement and enforce these policies. The article uses diplomatic, legal and bureaucratic reports in order to disclose the administrative transnational strategies that were active in promoting the migration of landless peasants towards the Amazonian wilderness, as part of an effort to neutralize the risk of communist political revolutions.

Keywords: Amazonia; colonization; frontier; environmental history; history of Ecuador; agrarian reform.

1. Introducción

En la década de los 60 inició una nueva migración de campesinos a las zonas tropicales de Latinoamérica. La apertura de carreteras y la promulgación de leyes de colonización prometían reconocer la propiedad de quienes ocuparan esas tierras. Tal estímulo provocó la llegada de decenas de miles de personas a las fronteras selváticas del Petén, del Chocó y la Amazonía (Leal 2018, 126-127). Este fenómeno transnacional incidió directamente en la apropiación estatal de territorios fronterizos, en el despojo de territorios indígenas y produjo un impacto ambiental en bosques de alta diversidad biológica.

En la historiografía se ha explicado la colonización de la Amazonía desde un “nacionalismo metodológico”, en el sentido de que se estudia este proceso como un evento que ocurre aisladamente en las fronteras del Ecuador y el contexto internacional es solo una referencia indirecta (Conrad 2016, 3). En ese sentido, se suele describir la política de colonización como parte de la política agraria impulsada por la elite ecuatoriana para evitar la radicalización del movimiento campesino local (Carrillo 2016; Madrid 2019). Sin embargo, esta mirada deja escapar distintos acontecimientos internacionales que impulsaron la colonización simultánea de la frontera selvática en los países amazónicos de Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

El objetivo de este artículo es describir, desde una escala global, las conexiones internacionales que produjeron la colonización de la frontera amazónica de Ecuador entre 1960 y 1970. Justamente, al aplicar una perspectiva de historia global, se puede argumentar que la migración de campesinos a la Amazonía de Ecuador también está vinculada a la iniciativa de la Organización de Estados Americanos (OEA) de promover las políticas de colonización en el nivel interamericano, especialmente en fronteras selváticas.

Esta perspectiva global amplía de varias formas el debate sobre los procesos de consolidación de las zonas en la frontera amazónica durante la segunda mitad del siglo XX. Con dicho enfoque se pueden observar mecanismos de financiamiento de las carreteras al bosque tropical y las reflexiones técnico-políticas que dieron prioridad a las políticas de colonización a nivel internacional. Además, se muestra el rol de instituciones internacionales en promover localmente la agricultura tropical y en el desplazamiento de pueblos indígenas de sus territorios. Esta apertura del lente sigue la afirmación que indica que las distintas fronteras selváticas latinoamericanas pasaron por procesos paralelos y relativamente simultáneos (Leal 2018, 126-127). Específicamente, se confirma que surgieron paralelismos en la colonización durante la segunda mitad del siglo XX debido a criterios transnacionales de gobierno sobre las fronteras selváticas.

Para cumplir su cometido, en este artículo se describe cómo las políticas de reforma agraria y de colonización fueron planteadas en el ámbito internacional a partir de la Cumbre de Punta del Este de 1961, que tuvo lugar en Uruguay. En ese encuentro de la OEA se presentó el programa de Alianza para el Progreso que ofrecía un esquema de

financiamiento que iba a servir para la construcción de carreteras de penetración a la Amazonía. En segundo lugar, en el texto se abordan una serie de reflexiones teóricas, que aparecieron durante este periodo en Estados Unidos y en Latinoamérica, sobre cómo acelerar la modernización de las sociedades del continente. Parte de este campo de discusión intelectual estuvo destinado a pensar cómo colonizar las zonas tropicales. En tercer lugar, se muestra que el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, con sede en Costa Rica, se convirtió en un centro de preparación técnica para funcionarios públicos y campesinos a fin de poner en marcha las políticas de colonización y domesticación de la selva. Finalmente, se expone que estas conexiones internacionales se activaron en Ecuador durante la década de los 60 provocando la apertura de carreteras, migraciones a zonas tropicales, deforestación y afectación a territorios indígenas.

Para la investigación en la que se basa este artículo, se utilizaron documentos estadounidenses de política exterior compilados por el Departamento de Estado en 1993 y que no fueron considerados previamente por la historiografía. Sumado a lo anterior, se usaron como fuentes las revistas *Foreign Affairs* y *El Trimestre Económico*, en las que se debatió el sentido de la reforma agraria, los informes de trabajo del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, publicaciones del Registro Oficial sobre el financiamiento de carreteras en Ecuador y reportes de la embajada ecuatoriana en Washington.

2. La Cumbre Punta del Este: revolución y colonización

Cuando John F. Kennedy llegó al poder en enero de 1961 temía la expansión de la Revolución cubana a otros países del hemisferio. Simultáneamente, países africanos, asiáticos y del Medio Oriente estaban viviendo procesos de descolonización que preocupaban a Washington. Sin embargo, la cercanía geográfica con Cuba representaba una amenaza directa a la seguridad estadounidense. Por esta razón, Latinoamérica se volvió la principal prioridad de la política exterior del gobierno de Kennedy, quien llegó a calificarla como la región más peligrosa del mundo (Taffet 2007, 27). En su primer año de gobierno, trabajó para proponer un programa de cooperación internacional que duraría una década, para mejorar las condiciones sociales y así contrarrestar movimientos políticos radicales. Para oficializar el programa convocó, en el marco de la OEA, a una cumbre en la ciudad de Punta del Este.

Durante la preparación de la Cumbre, el consejero de Kennedy, Arthur Schlesinger, realizó una gira por varios países latinoamericanos. En la lectura del asesor, en Latinoamérica se estaba terminando un “antiguo régimen” que desde la época colonial se basaba en la explotación latifundista de la tierra. El 70 % de los 200 millones de personas que habitaban la región vivían en la pobreza y luchaban por romper con esa situación. Se abría así un dilema: podían hacerlo a través de una revolución comunista foránea o mediante los ideales democráticos de la cultura occidental a la que

los latinoamericanos pertenecían (Schlesinger 2003, 354). En un memorando para el presidente Kennedy, Schlesinger afirmó que Latinoamérica estaba transformándose, pero aclaraba que “este proceso de modernización no puede ocurrir sin una drástica revisión de la estructura agraria semifeudal que prevalece en gran parte del subcontinente” (Schlesinger 2018, 115). Esta reforma agraria debía poner menos énfasis en la afectación a la propiedad privada y más en la colonización de territorios que se consideraban deshabitados, como las fronteras selváticas.

En sintonía con esa visión, el 20 de marzo de 1961 el Consejo de Seguridad de Estados Unidos indicó que en los siguientes diez años los programas a ser implementados en las Américas incluirían “el mejoramiento de las condiciones de vida rurales” a través de la “construcción de vías de acceso a nuevos sitios de asentamiento” (Schlesinger 2018, 142). Como habían advertido otros autores (Velasco 1979, XVIII), la ofensiva diplomática estadounidense es gravitante en la promoción de las reformas agrarias.

El anuncio del encuentro generó expectativas superlativas en todo el continente. El 4 de agosto, el presidente estadounidense se despidió de la delegación que iba a Uruguay indicando que “el destino de millones de personas depende de esta reunión” (*El Comercio* 1961a). Mientras que Cuba, reconociendo la importancia del evento, envió al Che Guevara como jefe de su delegación.

Durante los 12 días de reunión se abrió un horizonte político seductor. En las primeras dos jornadas de discursos de apertura, los delegados describieron la Cumbre como el punto de inicio de una “revolución”. Esa connotación la dio el propio Kennedy en el mensaje que envió a la reunión enlazando las revoluciones del siglo XIX con Punta del Este: “Vivimos en un hemisferio cuya propia revolución dio origen a las corrientes más poderosas que encauzan el mundo moderno [...]. Nos reunimos aquí para proseguir esta revolución” (Kennedy 1961, 99). En tono similar, el delegado del Perú, Pedro Beltrán, afirmó que estaba por iniciar “la segunda revolución americana, la revolución de la libertad y del bienestar, sin violencia y sin sangre” (Beltrán 1961, 91).

Ambos fragmentos dan cuenta de que se anunciaba un cambio del orden social respaldado por el financiamiento de 20 000 millones de dólares en proyectos de desarrollo, según afirmó el jefe de la delegación estadounidense (Taffet 2007, 33). De esta forma, en la Cumbre de Punta del Este se instalaba la idea de que la revolución no era un término unívoco monopolizado por la izquierda marxista. Al contrario, existía una forma distinta de lograr un cambio social dentro de los parámetros de la democracia liberal.

El espectro de cambios sociales que se planteó en Punta del Este era amplio. Estados Unidos prometía financiar proyectos de infraestructura, vivienda, salud y establecer políticas de intercambio comercial que fomentaran la industria latinoamericana. Sin embargo, el asunto agrario seguía siendo la piedra de toque. El debate del enunciado sobre la reforma fue largo, pero se llegó a un consenso (Carta de Punta

Conexiones internacionales del proceso de colonización de la frontera amazónica ecuatoriana, 1960-1970

del Este 1961, Título Primero). Simultáneamente, se confirmó el desplazamiento de una reforma agraria radical como la cubana, por una basada en la colonización y en la modernización de la agricultura. Ernesto Guevara dejó en claro que Cuba no era partidaria de reformas agrarias basadas en la migración a áreas “deshabitadas”: “¿Quieren hacer Reforma Agraria? tomen la tierra al que tiene mucha y dénsela al que no la tiene. Así se hace Reforma Agraria, lo demás es canto de sirena [...]. La Reforma Agraria se hace liquidando los latifundios, no yendo a colonizar allá lejos” (Guevara 2003, 429).

En el texto final de la Carta de Punta del Este se planteó que los países debían “impulsar programas de reforma agraria integral” (Carta de Punta del Este 1961, Título Primero). En esta reunión se crearon las condiciones internacionales para colonizar las fronteras selváticas latinoamericanas, entre ellas las amazónicas. En primer lugar, la percepción de los programas de reforma agraria se modificó. A partir de la Cumbre, la clase política latinoamericana no vio esta medida como una propuesta radical que debía ser enfrentada. Al contrario, muchos gobiernos comenzaron a considerarla como un mecanismo útil para aliviar las tensiones sociales y que estaba impregnada de un sano idealismo. Sumado a lo anterior, si los países hacían reformas agrarias alineadas al modelo de la Cumbre de Punta del Este recibirían préstamos para la realización de obra pública (Lathan 2000, 91).

183

3. El campo intelectual que debatió la reforma agraria y la colonización de fronteras selváticas

La Cumbre de Punta del Este gozó de una amplia cobertura en la prensa internacional, pero detrás de las cámaras estaban los intelectuales que influyeron decisivamente en la política internacional. Eran teóricos estadounidenses y latinoamericanos que buscaban definir qué tipo de medidas estatales eran necesarias para que despegara la economía de los “países periféricos”. En los Estados Unidos la teoría de la modernización y en Latinoamérica la teoría de la dependencia fueron dos líneas de pensamiento que dialogaron intensamente en este periodo. Pese a que podían tener posturas distintas sobre el comercio internacional, un punto común en ambas corrientes era la idea de que el Estado debía intervenir en el mercado y planificar el desarrollo económico. Con el establecimiento de la Alianza para el Progreso en 1961, decía el economista argentino Raúl Prebisch (1961, 674), se creó “un lenguaje común” para planificar el desarrollo del hemisferio.

La revista estadounidense *Foreign Affairs* y la mexicana *El Trimestre Económico* fueron el soporte de ese intercambio en el que tuvo prioridad el debate sobre la reforma agraria y la colonización. Había un acuerdo de lo imperioso de resolver la desigualdad de la estructura agraria para evitar revoluciones como la cubana. Sin embargo, existía

un choque al debatirse el rol de la colonización de las fronteras selváticas de los países latinoamericanos.

En la revista *Foreign Affairs* en 1962, Robert Alexander, asesor de Kennedy, afirmaba que existían dos tipos de reformas agrarias. La primera era la impulsada por Cuba en la que no se pagaban compensaciones a los propietarios expropiados y las tierras pasaban principalmente a haciendas estatales (Alexander 1962, 195). Alexander proponía un tipo diferente de reforma, que se generara a partir del diálogo de distintos sectores, con asistencia de expertos agrarios, pagando las expropiaciones oportunamente y ofreciendo créditos agrícolas. Pero, además, se debía considerar la geografía:

En muchos países latinoamericanos hay vastas áreas sin asentamientos de población. Son tierras vírgenes, muchas altamente productivas y siendo que generalmente pertenecen al Estado están disponibles para ser distribuidas a los campesinos hambrientos sin necesidad de compensación. Sin embargo, estas regiones suelen estar a distancias considerables de las áreas pobladas, y una buena cantidad de inversión es necesaria para hacerles susceptibles de colonización; son particularmente necesarias carreteras para que pueden acceder los colonos y para que sus productos puedan salir a los mercados (Alexander 1962, 201).

184

Así, Alexander fomentaba con entusiasmo la colonización de tierras “vírgenes”, que en la mayoría de los casos eran bosques tropicales. Por el contrario, Raúl Prebisch publicó un artículo –en inglés en *Foreign Affairs* y en español en *El Trimestre Económico*– en donde afirmaba que el énfasis de la reforma agraria debía ser la redistribución de la propiedad de los terratenientes. Prebisch (1961, 674) desdeñaba los proyectos de colonización por ser meros “paliativos” que eran costosos “dejando intactas grandes extensiones fácilmente accesibles”. Pero en la misma revista existían opiniones distintas: según Anthony Bottomley, en su artículo “Programa de ingresos para la agricultura del Ecuador”, era muy necesaria “la puesta en cultivo de vastas superficies de nuevas tierras” con la construcción carreteras que permitan mantener “el ritmo de la colonización” (Bottomley 1966, 414-416).

Estas discusiones fueron creando un campo de debate intelectual que fue expandiéndose con encuentros como la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria que se realizó en Roma, en 1966. Este último congreso permite comprender cómo se entendía la relación entre reforma agraria y el hambre en el mundo. En ese encuentro, el presidente de la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO por sus siglas en inglés), expresaba su temor a que la explosión demográfica en los países en desarrollo superara la capacidad de producción de alimentos (Cruz 1967, 181).

En tal sentido, el impulso de la reforma agraria y la colonización debía ser comprendido como el intento de resolver “el impacto del acelerado crecimiento poblacional que se observa en América Latina”, como afirmaba Jacques Chonchol (1967,

Conexiones internacionales del proceso de colonización de la frontera amazónica ecuatoriana, 1960-1970

257), quien se convertiría en el ministro de Agricultura de Salvador Allende. Así, se proyectaba que Brasil entre 1960 y 1980 tendría un aumento de 56 millones de habitantes a quienes tenía que ser capaz de “alimentar, vestir, cobijar” (Chonchol 1967, 261). En la medida en que Latinoamérica era la región con mayor crecimiento demográfico en el mundo, en la que el desarrollo industrial no era capaz de absorber la mano de obra, la transformación de la tenencia de la tierra era el punto clave para evitar el hambre (Chonchol 1967, 260).

Entre los intelectuales existía un diagnóstico compartido de que la reforma agraria y la colonización debían resolver la presión sobre la tierra y la demanda de alimentos que resultaría del crecimiento demográfico. Adicionalmente, esta revisión de autores, publicaciones y conferencias refleja que la preocupación sobre la tenencia de la tierra se mantuvo a lo largo del continente y se extendió durante toda la década de los 60. Es notorio que varios autores incidieron directamente en la elaboración de políticas en la práctica: varios llegarían a ser ministros de agricultura o representaban a organizaciones internacionales; su saber afectó la toma de decisiones políticas. Sin embargo, no llegó a un nivel más capilar, estas publicaciones no circulaban entre los funcionarios de bajo rango que aplicarían los proyectos de colonización y que debían ser capacitados a través de otros mecanismos.

185

4. La capacitación técnica para colonizar y domesticar las fronteras selváticas

El Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA) fue creado en 1942 en Turrialba, Costa Rica, para la investigación de la producción agropecuaria en ambientes tropicales. Una decisión que buscaba que Estados Unidos tuviera acceso a materiales estratégicos durante la Segunda Guerra Mundial (Peters 2018, 330). En la década de los 60, se declaró el inicio de una “nueva dimensión” del IICA, enfocada en la capacitación a altos funcionarios, personal profesional, funcionarios técnicos y campesinos sobre cómo mejorar la producción de la agricultura, el desarrollo rural y el uso de suelos tropicales (IICA 1965, 3). En 1962, inició el Proyecto 206 con el objetivo de capacitar a las personas que distribuyen la tierra en Latinoamérica según los parámetros de la Alianza para el Progreso.

Este proyecto implicó la creación de un Centro Interamericano de Reforma Agraria en 1963, en Bogotá, que ofreció capacitaciones e investigó temas relacionados con el cambio estructural de la tenencia de la tierra. En los siguientes años se crearon centros en Perú, Ecuador, Guatemala, Venezuela, Chile y Brasil que tenían el mismo propósito y que compartían una agenda de trabajo similar (Moreno 1974, 18-20).

La relevancia de estos centros era que capacitaban a los funcionarios públicos a una escala continental sobre cómo llevar a cabo las políticas de reforma agraria y de

colonización haciéndolas más efectivas (Moreno 1974, 18-20). En la medida en que la colonización de las fronteras selváticas implicaba una serie de requisitos burocráticos para legalizar tierras abandonadas, el trabajo del IICA buscaba destrabar esas dificultades. Por eso, los funcionarios de las instituciones estatales de colonización recibían información sobre legislación, funcionamiento de cooperativas de colonización, otorgamiento de créditos agrícolas, planificación de fincas y les proporcionaban material bibliográfico (Moreno 1974, 18-20). En ese sentido, estas instituciones acce- taban la maquinaria estatal para el correcto funcionamiento de las políticas agrarias que estaban expandiendo la frontera agraria a zonas selváticas.

El impacto del IICA es considerable porque 10 131 personas pasaron por sus distintos cursos de capacitación (Moreno 1974, 55). Los cursos regulares duraban de seis a nueve meses, hubo cursos cortos de solo un mes y también seminarios internacionales que fueron más puntuales. Simultáneamente, el IICA produjo 1219 publicaciones sobre reforma agraria, colonización y desarrollo rural (Moreno 1974, 51). Para la difusión de técnicas de agricultura se publicó la revista trimestral *Desarrollo Rural de las Américas* y un boletín que eran difundidos en todo el continente (IICA 1975, 96).

Pero si bien los campesinos que migraban a las zonas selváticas de América Latina contaban con el respaldo de funcionarios relativamente capacitados, todavía tenían poca orientación a la hora de cultivar suelos tropicales. A partir de ese problema, en el año 1969 el IICA creó del Programa Cooperativo para el Desarrollo del Trópico Americano. Esta iniciativa, con sede en la ciudad de Belem, buscaba promover la enseñanza de la agricultura tropical, crear currículos en esa materia, sistematizar la información sobre bibliotecas especializadas en este tipo de agricultura, identificar áreas de colonización y otorgar becas para capacitar a funcionarios sobre cómo volver dóciles las fronteras selváticas (IICA 1970, 14-19). Este proyecto, que pretendía transformar la selva en un área cultivable, permitió asociar la actividad del IICA a la llamada revolución verde en la medida que buscaba ofrecer “soluciones tecnológicas para aumentar la productividad agrícola y vencer las limitaciones naturales” (Chamorro 2017, 16). A continuación, se explica cómo la colonización en el Ecuador se relacionó con una serie de conexiones internacionales.

5. La iniciativa interamericana de colonizar las fronteras selváticas de Ecuador

En este acápite se analiza la conexión entre la política de colonización de las fronteras selváticas en el Ecuador y la dinámica internacional descrita anteriormente. En primer lugar, se muestra cómo la Cumbre de Punta del Este modificó la percepción de la reforma agraria y de la colonización. Luego, se explica la presencia del campo intelectual que debatió la tenencia de la tierra en la formulación y aplicación de

las leyes sobre colonización en el país. Estas políticas se vieron impulsadas por los presupuestos financieros de Alianza para el Progreso, que permitieron la apertura de carreteras de penetración al bosque tropical. Finalmente, se describe el proceso migratorio y los impactos ambientales que se dieron en zonas selváticas del Chocó y la Amazonía a inicios de 1970.

Como punto de partida, se puede recordar que el 12 de enero de 1961, alrededor de 12 000 campesinos caminaron hasta el Palacio Presidencial en Quito. Lo hacían en un momento en que varias haciendas habían comprado maquinaria para reducir la fuerza laboral y en que la producción bananera se había estancado provocando despidos (Maiguashca y North 1991, 119, 124). Reclamaban acceso a la tierra en medio de un ambiente de consternación por la primera Ley de Reforma Agraria implantada por la Revolución cubana dos años antes. Es plausible afirmar que hasta este evento dominaba la reticencia a cualquier política de distribución de la tierra. En Ecuador y en otros países latinoamericanos se tildaba de radical a quien la pronunciaba (Chanol 1967, 259).

Pero este rechazo no existía en todos los sectores. Los movimientos campesinos que marcharon en Quito tenían en mente la reforma realizada en Cuba. Adicionalmente, hubo una fracción de terratenientes que conocían que una reforma agraria podía realizarse con ciertos matices, modernizando la agricultura y calmando el reclamo social (Barsky 1984, 329). Al realizarse la Cumbre de Punta del Este esta percepción minoritaria de admitir cierto tipo de reforma agraria se volvió dominante.

Este giro se explica porque fue la propia delegación estadounidense la que insistió en la necesidad de modificar la estructura agraria latinoamericana. A lo anterior, se suma que las tesis de Punta del Este y su entusiasmo revolucionario fueron apropiadas por la prensa y por los líderes locales. El diario *El Comercio* decía que en Uruguay tenía lugar “la reunión más importante y de mayor trascendencia de las últimas décadas”, sus portadas dieron seguimiento cotidiano al evento y se publicó al final el texto íntegro de la Carta de Punta del Este (*El Comercio* 1961b). El periódico incluso abogó en un editorial por “una reforma agraria de grandes repercusiones” (*El Comercio* 1961c). Este efecto local de la Cumbre se reafirma si consideramos que durante su desarrollo el presidente de la República, Velasco Ibarra, presentó a los diputados una comisión para que elaborara un proyecto de ley de reforma agraria (*El Comercio* 1961d). El derrocamiento de Velasco Ibarra impidió que se fraguara esa iniciativa, pero los siguientes gobiernos no pudieron evadir tal obligación. Si la Revolución cubana puso la reforma agraria en el centro del debate, la Cumbre de Punta del Este la hizo políticamente viable.

En un contexto político acalorado, un grupo de militares dio un golpe el 11 de julio de 1963 (Moncayo 2010, 303). La Junta Militar que tomó el poder ordenó al economista José Corcino Cárdenas realizar un proyecto de ley agraria. Es importante apuntar que Cárdenas era un académico que participaba del debate intelectual internacional sobre la reforma agraria. Este funcionario, que dirigiría la Junta Nacional de

Planificación, se graduó en la Universidad de Harvard, uno de los centros de conocimiento donde emergió la teoría de la modernización. Luego pasó al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que era la entidad financiera del programa de Alianza para el Progreso y publicó una investigación en la revista *El Trimestre Económico*, espacio donde se presentaban conclusiones sobre la modernización de la agricultura. Para Cárdenas, las expropiaciones solo debían realizarse de forma excepcional, además, sugería que “las tierras del Estado aun no distribuidas podrían ser sometidas a un plan de colonización” (Cárdenas 1954, 325).

Más allá del autor del proyecto del texto jurídico, la reforma ecuatoriana sufrió presiones internacionales específicas. La correspondencia de la embajada de Ecuador en Washington da cuenta de la insistencia del BID para la aprobación de la ley. En un memorando, un funcionario del Inter-American Development Bank informó al embajador ecuatoriano sobre dos préstamos para programas de colonización que equivalían a 4 350 000 dólares. En el documento se indica que “a título personal creo que hasta que no se dicte la nueva ley de reforma agraria, y que según los periódicos ecuatorianos se dictará después de poco, no se procederá a la ejecución del programa de integración del campesinado”.¹

Finalmente, la Ley de Reforma Agraria y Colonización fue promulgada el 11 de julio de 1964 por la Junta Militar. El texto iniciaba con una exposición de motivos donde trasluce la sintonía entre el debate agrario internacional y quienes diseñaron la ley. Se hacía referencia a la necesidad de acelerar el progreso modificando la “viciosa estructura agraria”, se señalaba la preocupación por el crecimiento de la población de las ciudades y se planteó la colonización de zonas fronterizas con el fin de “absorber los desplazamientos demográficos”. Por último, se indicaba que la norma buscaba estar a tono con los cambios sociales que se propusieron en la Carta de Punta del Este (Ley de Reforma Agraria y Colonización 1964). El énfasis en las políticas de colonización se acentuó cuando tres meses después la Junta Militar promulgó la Ley de Tierras Baldías y Colonización. La regulación por separado de la colonización de fronteras selváticas buscaba agilizar el proceso de ocupación de tierras fronterizas (Ley de Tierras Baldías y Colonización 1964).

La afinidad ideológica entre la Junta Militar y el programa de Alianza para el Progreso facilitó el financiamiento para la apertura de carreteras en zonas selváticas a través de tres instituciones: el Banco Mundial, el BID y la Agencia Internacional para el Desarrollo (USAID). El Estado creó un fondo, financiado por estas instituciones en un 64,7 %, que sirvió para poner en marcha el Plan Vial de Carreteras, con el que se proponía “la incorporación de nuevas y fértiles zonas de producción” especialmente en zonas tropicales (Decreto de creación del Fondo Nacional de Carreteras 1964).

1 Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, “Office Memorandum. De Federico Intriago, Director Ejecutivo a José Correa, Embajador del Ecuador en Washington. Asunto: Estado actual en el que se encuentran los préstamos con Ecuador”, 18 de febrero de 1964.

En esa década hay dos zonas tropicales que fueron atravesadas por carreteras. La primera es la de Santo Domingo y Esmeraldas que pertenece a la región biogeográfica del Chocó. La vía de Santo Domingo era necesaria para unir de forma eficiente a las dos ciudades principales de Ecuador, Quito y Guayaquil, por lo que se volvió prioritaria. La edificación de esta vía recibió un préstamo incluso antes de instaurarse el fondo para carreteras, por lo que para el año 1964 fue terminada (Convenio de Préstamo con la Agencia para el Desarrollo Internacional 1963).

La segunda zona es el amplísimo “Oriente”, término con el que se describía a la Amazonía de Ecuador. Desde los Andes existían al menos cuatro puntos de ingreso, pero ninguno se había logrado consolidar. En estos años se financiaron carreteras que están ligadas a proyectos de colonización. En la región sudoriental se construyó la vía que llegó hasta Nangaritza en Zamora Chinchi y otra que conectaba con Sucúa en Morona Santiago (Resolución de la Asamblea Constituyente 1967). En el centro del Oriente se financió una carretera por la cual se llegaba, a través de Baños, hasta Puyo en la provincia de Pastaza. Mientras que en el norte de la Amazonía se había considerado construir una carretera a Baeza, un trayecto más prudente que no alcanzaba la parte baja de la región. Sin embargo, en 1967 la empresa Texaco encontró petróleo y construyó una vía de acceso de 280 kilómetros que sería la más utilizada por colonos a inicios de 1970. De esta forma, el proyecto interamericano de colonización creó una red vial inicial de 431 kilómetros de transporte terrestre que logró estimular las migraciones internas y transformar los trópicos del Ecuador (Bromley 1981, 23).

Pero el proceso de colonización apenas iniciaba y se necesitaba que los funcionarios tuvieran conocimientos para ejecutarlo. En 1966 se firmó el Convenio para el establecimiento de un Centro de Investigación y Enseñanza de la Reforma Agraria (1966) entre el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC) y el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, para que este último capacitara a los funcionarios en la transformación de la estructura agraria. La institución brindó sus cursos en distintas ciudades del país. Si se revisa solo las actividades del año 1967, se observa que hubo un curso de reforma agraria en Ambato, un segundo sobre colonización en Loja, un tercero sobre la aplicación de criterios científicos a la agricultura y un cuarto sobre comunicación para funcionarios en Quito, un quinto sobre planificación en Cuenca, y el sexto sobre administración rural en Daule (IICA 1967, 42). Algunas capacitaciones duraban un par de días y otras semanas, también se ofrecía la formación de posgrado en el centro de investigación que estaba en Costa Rica (IICA 1965, 188).

Si bien estos cursos no se referían exclusivamente a las políticas de colonización, los funcionarios públicos adquirirían conocimientos que luego eran útiles para los campesinos que migraban a zonas selváticas. Así, en un curso de tres semanas que se impartió en Daule se enseñaban conocimientos útiles: cómo hacer un mapa de explotación de una propiedad, cómo llevar contabilidad, cómo formar una cooperativa u obtener un crédito agrícola (Escoto 1968).

También se ofrecieron cursos en zonas de colonización relacionados con proyectos específicos, como el que tuvo lugar en 1969 en la ciudad de Zamora, durante 20 días, y contó con la participación de 21 funcionarios (IICA 1969, 43). El curso estuvo a cargo del alemán Cristobal Unterrichter, especialista del IERAC en el asentamiento de colonos en fronteras selváticas. Además de explicar la legislación y políticas de colonización, el curso entraba en detalles que describían el territorio del Valle del río Nangaritza, donde se había planificado “orientar” a colonos campesinos. El obispo de Zamora, monseñor César Mosquera, describía los pueblos indígenas –a los que llamaba recursos humanos– que habitaban la región y el agrónomo Francisco Vivar los cultivos factibles en ese tipo de suelo (IICA 1969, 50). Como parte del curso se hacía una visita de campo al área de colonización: en ese lugar entrevistaban a los escasos colonos que habían llegado antes, se reconocían las zonas vírgenes y tomaban nota de la ocupación por parte de indígenas. Además, los funcionarios trabajaban casos hipotéticos como conflictos por el paso de un camino vecinal y casos de disputa entre colonos e indígenas (IICA 1969, 46).

Este documento revela que quienes ejecutaban los proyectos de colonización sabían que las zonas de asentamiento no estaban “deshabitadas”, como afirmaban los documentos oficiales. De hecho, el envío de funcionarios a preparar informes sobre la gente shuar del Valle del río Nangaritza da cuenta de una actitud inquisitiva por parte de los funcionarios del IERAC. Según se expresa en la descripción del curso, había que entrevistar a colonos en la zona, pero solo tomar nota sobre el pueblo shuar que allí habitaba. Todo parece indicar que era concebido como un obstáculo a superar en la puesta en marcha del proyecto de colonización. En ningún momento, en tales descripciones, se dice que el proyecto tenía que consultar a los indígenas que allí residían o pedir su consentimiento. Esto evidencia el carácter impositivo de la llegada de campesinos a la Amazonía.

Además de las transformaciones en la Amazonía, la transformación demográfica y el impacto ambiental de la red vial durante la década de los 60 fue notoria en la frontera selvática de Santo Domingo de los Colorados. El objetivo inicial era construir 180 kilómetros de carretera para facilitar el asentamiento de 1600 campesinos que recibirían préstamos para el cultivo de cacao, cítricos y pastos, y también material para edificar sus viviendas, tres centros comunitarios y 20 escuelas (Decreto 583 de 1963). Pero su ubicación estratégica, al ser un punto de conexión de zonas bajas tropicales que abastecían a Quito, aceleró el crecimiento poblacional. A la llegada de campesinos, se sumó la de comerciantes y luego se instalaron empresas madereras, lo cual generó que en pocos años Santo Domingo tuviera un desarrollo urbano y que en 1967 fuera declarado cantón (Ley de creación del cantón Santo Domingo de los Colorados 1967).

En la Amazonía la red vial abierta produjo un impacto significativo, entre 1964 y 1970 se adjudicaron 77 502 hectáreas (Barsky 1984, 304). Sin embargo, sus con-

secuencias se intensificaron para la siguiente década cuando se adjudicaron en promedio 118 483 hectáreas anuales (Barsky 1984, 310). La zona de mayor impacto fue el norte de la Amazonía, donde se suele afirmar que llegaron colonos buscando beneficiarse del auge petrolero, pero se ha demostrado que muy pocos estaban involucrados en las actividades hidrocarburíferas (Gravelin 1987, 177). Por esta razón se puede afirmar que la base legal e institucional para la colonización establecida en la década de los 60 fue una condición necesaria para el crecimiento de esta región, en la que surgiría la ciudad de Lago Agrio.

Aunque a simple vista la estrategia de la OEA y de la política exterior estadounidense de promover la colonización de las fronteras selváticas funcionó, hubo dificultades y resultados inesperados. Es discutible si se lograron distender los conflictos sociales en América Latina: la agitación social en Ecuador y en la región se mantuvo al menos hasta 1980. Además, los procesos de colonización produjeron efectos no previstos. En los debates intelectuales sobre la colonización nunca se concibió construir ciudades en los bosques tropicales, sin embargo, en la Amazonía la llegada de campesinos dio lugar a urbes que se convertirían en nuevos centros de poder en esos territorios. Por lo que se puede afirmar que la urbanización de la Amazonía fue un resultado no previsto en la estrategia inicial de colonización. Un segundo efecto no vaticinado fue la reducción y agotamiento del medio ambiente. En 1960 imperaba la idea de que los bosques tropicales eran inagotables por lo que los efectos ambientales de la apertura de carreteras fueron subestimados. En la década de los 80 el movimiento ambientalista levantó la alarma sobre el daño ambiental que se ocasionó en la región.

6. Conclusiones

Existen varios puntos de conexión entre la Guerra Fría y las transformaciones de las fronteras selváticas amazónicas. La Revolución cubana, a través de su Reforma Agraria, puso sobre la mesa del debate político la necesidad de que los campesinos accedieran a la tierra. La respuesta de la política exterior estadounidense fue estimular una gran migración campesina hacia zonas tropicales latinoamericanas, entre ellas la Amazonía. Para hacerlo promovió, en el marco de la OEA, la aprobación de reformas agrarias y la colonización en toda la región.

La iniciativa de Estados Unidos contó con un respaldo entusiasta por parte de gobernantes latinoamericanos que tenían una presión política interna para reformar la tenencia de la tierra. Entre 1960 y 1970 esta sintonía derivó en el otorgamiento de empréstitos internacionales para la creación de institutos especializados de reforma agraria y colonización, la capacitación local de miles de funcionarios a escala continental y en la construcción de carreteras en zonas de difícil acceso. Este mecanismo explica cómo se produjeron los procesos migratorios internos hacia los territorios

fronterizos, los cuales provocaron la construcción de nuevas identidades y la consolidación de la presencia estatal en la región amazónica.

Con este texto se invita a observar cómo la colonización de las fronteras selváticas, la construcción de identidades locales y sus consecuencias socioculturales deben ser entendidas en contextos globales. En el caso de Latinoamérica, la OEA es una instancia de coordinación de estímulos para la colonización de las selvas que es tan importante como las dinámicas políticas nacionales. Sin embargo, es necesario precisar la naturaleza de las conexiones que se establecen con cada país. En este artículo se ha subrayado que en el Ecuador existieron conexiones diplomáticas, intelectuales, de capacitación y financieras entre organismos internacionales y prácticas de colonización estatal. Finalmente, estas conexiones explican por qué distintos países latinoamericanos de forma simultánea emprendieron programas de colonización, construcción de vías de penetración a las selvas y agricultura tropical en la Amazonía.

Referencias

- Alexander, Robert. 1962. "Agrarian Reform in Latin America". *Foreign Affairs* 41(1): 191-207. <https://doi.org/10.2307/20029609>
- Barsky, Oswaldo. 1984. *La reforma agraria ecuatoriana*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Beltrán, Pedro. 1961. "Discurso del Excelentísimo Señor Pedro Beltrán, Jefe de la Delegación del Perú y Presidente del Consejo de Ministros de su país, a nombre de las delegaciones". *Revista de Seguridad Social* 10 (10): 91-93. <https://bit.ly/2RqII3L>
- Bottomley, Anthony. 1966. "Programa de ingresos para la agricultura del Ecuador". *El Trimestre Económico* 33 (131): 403-421.
- Bromley, Ray. 1981. "The colonization of the humid tropical areas in Ecuador". *Singapore Journal of Tropical Geography*, 2(1): 15-26. <https://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9493.1981.tb00114.x>
- Cárdenas, José C. 1954. "Reforma Agraria y Desarrollo Económico en el Ecuador". *El Trimestre Económico*, 21 (83): 305-325.
- Carrillo, Germán. 2016. "Sobre la reforma agraria en Ecuador". *Ecuador Debate* 99: 119-140.
- Chamorro, Antonio. 2017. "La modernización agraria en Ecuador a través del Instituto Nacional de Investigaciones Agro-pecuarias (INIAP)". Tesis doctoral, FLACSO.
- Chonchol, Jacques. 1967. "El desarrollo de América Latina y la Reforma Agraria". *Revista Mexicana de Sociología* 29 (2): 257-327.
- Conrad, Sebastian. 2016. *What is Global History?* New Jersey: Princeton University Press.
- Cruz, Hernán. 1967. "Discurso de Clausura del Presidente de la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria". *El Trimestre Económico* 34 (133): 181-186.
- El Comercio*. 1961a. "Kennedy impartió últimas instrucciones a delegados de Punta del Este", 4 de agosto.
- El Comercio*. 1961b. "La reunión más importante y de mayor trascendencia de las últimas décadas".

Conexiones internacionales del proceso de colonización de la frontera amazónica ecuatoriana, 1960-1970

- El Comercio*. 1961c. “La tierra, clave del avance social”, 14 de agosto.
- El Comercio*. 1961d. “Mensaje del Presidente del Ecuador ante el Congreso Nacional”, 11 de agosto.
- Escoto, Claudio. 1968. “Curso sobre administración de Reforma Agraria”. Curso en el Colegio Técnico de Agricultura de Daule, del 4 al 22 de marzo.
- Gravelin, Blandine. 1987. “Procesos de Urbanización en Zonas Pioneras”. En *Geografía Básica del Ecuador*, tomo III, *Geografía Urbana, El Espacio Urbano en el Ecuador: Red Urbana, Región y Crecimiento*, 170-181. Quito: Centro Ecuatoriano de Investigación Geográfica.
- Guevara, Ernesto. 2003. *The OAS Conference at Punta del Este*. Australia: Ocean Press.
- IICA (Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas). 1965. *Informe Técnico 1964*. San José: IICA.
- IICA. 1967. *Registro Central de Proyectos y actividades anuales 1967-1968*. San José: IICA.
- IICA. 1969. *Proyecto 206 del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas: Informe Trimestral*. Bogotá: IICA.
- IICA. 1970. *Programa Cooperativo para el Desarrollo del Trópico Americano*. Belem: IICA.
- IICA. 1975. *Informe de Evaluación del Proyecto 206 del programa de cooperación técnica de la OEA*. San José: IICA.
- Kennedy, John F. 1961. “Mensaje del Presidente de Estados Unidos”. *Revista de Seguridad Social* 10: 99-101.
- Lathan, Michael. 2000. *Modernization as Ideology: American Social Science and “Nation Building” in the Kennedy Era*. Chaper Hill: University of North Carolina Press.
- Leal, Claudia. 2018. “From Threatening to Threatened Jungles”. En *A living past: Environmental Histories of Modern Latin America*, editado por John Soluri, Claudia Leal y José Augusto Padua, 115-37. Nueva York: Berghahn Books.
- Madrid, Tito. 2019. “La política agraria en Ecuador 1965-2015”. *Ecuador Debate* 108: 167-184.
- Maignushca, Juan, y Lisa North. 1991. “Orígenes y significado del velasquismo, 1920-1972”. En *La cuestión regional y el poder*, editado por Rafael Quintero, 89-159. Quito: FLACSO Ecuador / York University.
- Moncayo, Patricio. 2010. “El golpe militar de 1963 y el fin de un periodo excepcional de estabilidad política” En *Transiciones y rupturas: El Ecuador en la segunda mitad del siglo XX*, coordinado por Felipe Burbano de Lara, 291-340. Quito: FLACSO Ecuador.
- Moreno, Rafael. 1974. *Informe de Evaluación del Proyecto 206 del Programa de Cooperación Técnica de la OEA*. San José: Editorial IICA.
- Peters, Gertrud. 2018. “La geopolítica de los países aliados en la Segunda Guerra Mundial: El Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas en Costa Rica”. En *Historia global y circulación de saberes en Iberoamérica, siglos XVI-XXI*, editado por David Gustavo Díaz Arias y Ronny José Viales Hurtado, 329-352. San José: Universidad de Costa Rica.
- Prebisch, Raúl. 1961. “La Respuesta de América Latina a una nueva política de cooperación económica internacional”. *El Trimestre Económico*, 28 (112): 674-685.
- Schlesinger, Alexander. 2003. *A thousand days: John F. Kennedy in the White House*. Boston: Houghton Mifflin Harcourt Publishing Company.
- Schlesinger, Alexander. 2018. “Memorandum From the President’s Special Assistant to President Kennedy, Washington, 10 de marzo de 1961”. En *Foreign Relations of the United States, 1964-1968*. Washington, United States Department of State XXXI: edición Ebooks.

- Taffet, Jeffrey. 2007. *Foreign Aid as Foreign Policy: The Alliance for Progress in Latin America*. Nueva York: Routledge.
- Velasco, Fernando. 1979. *Reforma Agraria y Movimiento Campesino en la Sierra*. Quito: El Conejo.

Documentos legales

- Carta de Punta del Este. 1961. Organización de Estados Americanos, 17 de agosto.
- Convenio de Préstamo con la Agencia para el Desarrollo Internacional. 1963. Registro Oficial N.º 72, 4 de octubre.
- Convenio para el establecimiento de un Centro de Investigación y Enseñanza de la Reforma Agraria. 1966. Registro Oficial N.º 5, 22 de noviembre.
- Decreto 583. 1963. Registro Oficial 87, 24 de octubre.
- Decreto 734. 1963. Registro Oficial 98, 7 de noviembre.
- Decreto de creación del Fondo Nacional de Carreteras. 1964. Registro Oficial N.º 208, 18 de marzo.
- Ley de creación del cantón Santo Domingo de los Colorados. 1967. Registro Oficial N.º 161, 3 de julio.
- Ley de Reforma Agraria y Colonización. 1964. Registro Oficial N.º 297, 23 de julio.
- Ley de Tierras Baldías y Colonización. 1964. Registro Oficial N.º 342, 28 de septiembre.
- Resolución de la Asamblea Constituyente: Carretera de penetración al Oriente de Azogues Sucúa se incluye en el Plan Nacional de Vialidad. 1967. Registro Oficial N.º 152, 21 de junio.

Cómo citar este artículo:

Campaña, Pablo. 2021. "Conexiones internacionales del proceso de colonización de la frontera amazónica ecuatoriana, 1960-1970". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 71: 179-194. <https://dx.doi.org/10.17141/iconos.71.2021.4689>