



Portada: Foto Luis Mejía

ÍCONOS

REVISTA DE
FLACSO - ECUADOR

Nº 5. - Agosto, 1998

Los artículos que se publican en la revista son de exclusiva responsabilidad de sus autores, no reflejan necesariamente el pensamiento de ICONOS

DIRECTOR FLACSO-ECUADOR
ARQ. FERNANDO CARRION

EDITOR ICONOS
FELIPE BURBANO DE LARA

CO-EDITOR ICONOS
SEBASTIAN MANTILLA BACA

CONCEJO EDITORIAL

HANS ULRICH BUNGER
FERNANDO CARRION
MARIA FERNANDA ESPINOSA
CORNELIO MARCHAN
FELIPE BURBANO DE LARA

PRODUCCION: FLACSO- ECUADOR
DISEÑO: K&T Editores Gráficos
IMPRESION: Edimpres S.A.

FLACSO ECUADOR

Dirección: Av. Ulpiano

Páez 118 y Patria

Telf: 232-029 / 232-030 /

232-031 / 232-032

Fax: 566-139

E-Mail: coords2@hoy.net

ICONOS agradece el auspicio de ILDIS y Fundación ESQUEL

INDICE

COYUNTURA

La reforma de la institucionalidad social en el Ecuador **4**
DANIEL BADILLO Y JULIO ECHEVERRIA

Límites y alcances del regionalismo **14**
FELIPE BURBANO



Las negociaciones Ecuador-Perú: ¿luz al final del túnel? **21**
ADRIAN BONILLA

La amazonía ecuatoriana: colonia interna **28**
MARIA FERNANDA ESPINOSA

Para vivir la diversidad **35**
RAMON TORRES GALARZA

ACTUALIDAD

La muerte del animador o el día de la bestia **40**
MARCIA CEVALLOS

La autorregulación del periodismo: un reto impostergable **48**
JOSE LUIS EXENI

IDENTIDAD

Los sirio-libaneses en el espacio social ecuatoriano **62**
MONICA ALMEIDA

Entre el estereotipo y la realidad **84**
HERNAN REYES



¡No hay razones para dudar ser longo! **96**
SALOMON CUESTA

DIALOGOS

Discurso, poder e ideología: entrevista a Teun van Dijk **106**
SEBASTIAN MANTILLA

FRONTERAS

Octavio Paz: erotismo y amor **114**
CARLOS ARCOS C.

¿Quién le teme a Octavio Paz? **119**
MARIA L. MARTINEZ

ENSAYO

El umbral. Bataille y la experiencia del límite **122**
GALO CEVALLOS

RESEÑAS

Reseñas bibliográficas: **140**
- Historia del siglo XX
- Pugna de poderes. Análisis crítico del sistema político ecuatoriano
- La otra cultura: imaginarios, mestizaje y modernización
- El fantasma del populismo

LA AMAZONIA ECUATORIANA: COLONIA INTERNA

...La selva estaba allí con su libertad como fuente de dicha y sus peligros como encanto

La Miel Silvestre, Horacio Quiroga

*Por María Fernanda Espinosa **
Profesora - Investigadora de FLACSO - Ecuador

Sí! El Ecuador, aunque pequeño, débil y en crisis tiene una colonia: la región amazónica. De la Amazonía se obtiene, a pesar de la baja del precio del petróleo, casi la mitad del Presupuesto del Estado; atrae más de 100 millones de dólares en inversiones a través de proyectos de la cooperación internacional; es la reserva más importante del Ecuador de biodiversidad silvestre y otros servicios ambientales (1). Sin embargo, dos de las ahora seis provincias amazónicas, presentan los índices de pobreza más altos del país, el deterioro de los recursos amazónicos va viento en popa: la corriente sopla a favor de las economías de enclave como la del petróleo y la minería, a favor de la malaria, la desnutrición, el crecimiento urbano caótico y los conflictos sociales. Si analizamos la retórica político-electoral, los planes de gobierno, las interpretaciones de los científicos sociales, parecería que el Ecuador es un país bipolar en el que la Costa y la Sierra se enfrentan a una carrera sin tregua por poder, recursos, clientelas, y hasta imaginarios culturales. Incluso en las negociaciones de paz con el Perú, la discusión se ha ubicado al margen de las particularidades y condiciones internas de la Amazonía, de las opiniones de sus habitantes, de la historia regional.

Para explicar las paradojas que caracterizan a la Amazonía haré un breve análisis de las condiciones estructurales que han definido las relaciones del Estado ecuatoriano con la región. Luego haré un mapa ubicando los conflictos de interés y las incoherencias en la distribución y uso de los recursos amazónicos y terminaré con un análisis de las implicaciones y desafíos de las reformas del Estado para el reordenamiento político y administrativo y el manejo de recursos naturales en la Amazonía ecuatoriana.

RECURSOS NATURALES, CONFLICTOS Y EQUIDAD EN LA AMAZONIA

LA AMAZONIA DE UN BROCHAZO

Para ubicar a la Amazonía en contexto y entender sus actuales condiciones citaré cuatro aspectos que han marcado las relaciones de la región con la sociedad nacional, el Estado y las organizaciones internacionales.

1. Históricamente la región amazónica ecuatoriana ha sido tratada por el Estado y la sociedad nacional como una colonia interna. Ha sido vista como una fuente inagotable de materias primas. Oro, quinina, cau-

cho, y actualmente, el petróleo y la minería han sustentado una economía extractiva sin beneficios para la región. Actualmente, por ejemplo, los ingresos generados por la explotación petrolera en las dos provincias del Norte de la Amazonía financian entre el 45 y el 53% del presupuesto del Estado y, a su vez, el Estado invierte en la región sólo el 2.34% de dicho presupuesto (García, et. al., 1993)

2. La Amazonía constituye, además, una frontera nacional, y es precisamente debido a su condición de "frontera", que la región asume una importancia estratégica en términos del control del espacio y los recursos. El concepto de "frontera" en este caso se refiere no solo a la expansión de la frontera agrícola, sino también, alude a la expansión de todas las actividades productivas, a las intervenciones sociales y políticas del sector público y privado y a las dinámicas de ocupación del espacio amazónico. Adicionalmente, los límites regionales coinciden con las fronteras con Perú y Colombia lo que le otorga a la Amazonía un carácter estratégico vinculado a la soberanía y la seguridad nacional. A pesar de su ubicación estratégica, las negociaciones de límites y el discurso sobre la Soberanía han sido manejadas como un problema nacional que no ha conducido a una reflexión sobre las articulaciones y vínculos de la región con el conjunto del país.

3. Otro aspecto que se debe considerar es la enorme diversidad de actores sociales con diferentes intereses y perspectivas que interactúan en el escenario regional. Ocho de las once nacionalidades indígenas del Ecuador habitan en la Amazonía. Cada uno de estos pueblos tiene sus propias prácticas culturales y económicas, su historia, sus formas de organización sociopolítica, al igual que diferentes patrones de articulación e interacción con la sociedad nacional. Los pueblos indígenas, a su vez, coexisten e interactúan con poblaciones campesinas y urbanas empobrecidas, pequeños y grandes empresarios, corporaciones transnacionales, ONGS, centros de investigación y agentes gubernamentales. Este rico mosaico social está matizado por una compleja red de intereses en conflicto y relaciones desiguales de poder.

4. En los últimos 20 años, la Amazonía ha sido vista con gran interés por la comunidad internacional, como estandarte de los discursos conservacionistas sobre el bosque húme-



Dibujo: Marcelo Aguirre

do tropical, como depositario de bienes estratégicos como los recursos genéticos y la biodiversidad, así como de servicios ambientales fundamentales como la fijación de CO₂, la provisión de agua dulce y humedad ambiental. Esta preocupación internacional se ha materializado en la proliferación de proyectos de conservación y en la ampliación del número de hectáreas de áreas protegidas (García, et.al, 1993).

Si nos fijamos en los patrones de intervención pública y privada en la región, vemos que, de acuerdo a un estudio elaborado con apoyo de la FAO y la Comunidad Europea, de los 180 proyectos que se ejecutan en la Amazonía, 64 son proyectos de conservación. De los 92 millones de dólares que se invirtieron en proyectos para la Amazonía en ese año, el 38% se dedican a tareas de conservación y manejo de áreas protegidas.

Mientras que esto ocurre, dos de las 6 provincias amazónicas presentan los porcentajes más bajos del país en inversión en salud y la provisión de servicios básicos (2).

Como resultado de esta variedad de fuerzas, el mosaico social y geográfico de la región amazónica está siendo transformado rápidamente a través de un proceso irreversible de intensificación y diversificación de los patrones de uso de la tierra y la distribución de los recursos naturales. Esta situación ha conducido a severos conflictos de uso y tenencia de la tierra debido a una superposición de estatus, regímenes de propiedad e intereses económicos antagónicos. De acuerdo a Schmink y Wood, en el nuevo paisaje de las economías globalizadas, la expansión de la frontera amazónica se muestra flexible y adaptable debido a nuevos arreglos espaciales. En la Amazonía Ecuatoriana estos nuevos

arreglos espaciales se refieren al reconocimiento de los derechos territoriales indígenas y a la legalización de sus territorios, conjuntamente con la expansión de concesiones privadas para el ecoturismo, la conservación, la bioprospección y a una ampliación de las concesiones mineras y petroleras. En este contexto, los conflictos para el acceso y control de recursos y tierras es una cuestión clave para entender las dinámicas regionales. (Schmink y Wood, 1987).

ESPACIOS Y RECURSOS AMAZONICOS

El mapa regional revela que el 25.07% de la región lo conforman los territorios indígenas legalizados (3'284.223ha) y el 24.4% Áreas Naturales Protegidas (3'202.057 ha.). Es decir, que casi la mitad del espacio amazónico está dedicado a estas dos formas de uso. A la cifra anterior se deben sumar las tierras de las poblaciones campesinas, los bosques protectores que ocupan 491.496 ha. de la región y las concesiones mineras y petroleras (Barragán, 1997). A pesar de las fuertes presiones sobre los recursos renovables de la Amazonía, la mayor parte de los bosques naturales del país se encuentran en la región oriental (9'254.000 ha.). Como sabemos, esta superficie de bosques naturales constituye una gran ventaja comparativa para la región. Diversidad biológica, servicios ambientales como agua, retención de CO₂, potenciales energéticos, etc., productos forestales maderables y no maderables, son entre otros, los beneficios que prestan estas áreas.

Si sumamos las superficies del espacio amazónico de acuerdo a su estatus de propiedad, el total supera el 100% por la existencia de conflictos de uso de recursos y de superposición en los regímenes de tenencia de la tierra, los mismos que reflejan un conflicto de intereses y estilos productivos, y ponen en evidencia políticas estatales contradictorias e incoherentes. Existe una superposición evidente entre áreas protegidas, territorios indígenas, concesiones mineras y petroleras. De las 9 áreas protegidas que se encuentran en la Amazonía, prácticamente todas están habitadas por pueblos indígenas, y por ser patrimonio del Estado, no permiten la legalización de tierras, a lo que se suma la imposición de restricciones en el uso



Dibujo: Marcelo Aguirre

de los recursos para las poblaciones locales (Barragán, 1997). De acuerdo a Barragán, de los territorios indígenas reivindicados, alrededor del 20% se encuentra en áreas protegidas (op.cit., 97).

En lo que respecta a las concesiones mineras y petroleras, actualmente éstas ocupan casi el 50% de la superficie regional. De acuerdo a Acción Ecológica, entre 1985 y 1996 se han producido 8 rondas de licitación y se han otorgado 3.6 millones de hectáreas (Martínez, 1998); a esto se suman los nuevos bloques petroleros y las concesiones mineras, que son de mayor magnitud en la provincias del Sur, como en Zamora Chinchipe que ocupan el 70% de la superficie provincial. Estas concesiones se sobrepone en muchos casos a los territorios indígenas y las áreas protegidas.

Pero, lo más grave es que a pesar de la expedición de la nueva Ley Agraria en 1994, que en su artículo 36 reconoce la posesión ancestral de tierras de poblaciones montubias, indígenas y afroecuatorianas y establece la responsabilidad del Estado de proteger y adjudicar estas tierras, no reconoce la categoría de "territorio indígena". La Ley tampoco provee garantías especiales a los indígenas en sus territorios y existen grandes vacíos jurídicos sobre las competencias, derechos y autonomía de los pueblos indígenas para aprovechar, manejar y defender sus recursos naturales, controlar los impactos negativos de la explotación petrolera y minera; ser consultados y acceder de manera equitativa a los recursos producidos por dicha explotación (Barragán 1997).

El mosaico regional es, como vemos sumamente complejo. Desde el año 95, el Instituto para el Ecodesarrollo de la Región Amazónica Ecuatoriana (ECORAE), El ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa, y el CONADE, con apoyo del Tratado de Cooperación Amazónica (TCA), han venido ejecutando un proyecto de ordenamiento territorial para la región. El proyecto, si bien ha desarrollado un esfuerzo de coordinación interinstitucional y ha incorporado las opiniones de Gobier-

Lo local debe construirse en función de las relaciones sociales, políticas, económicas, ecológicas, étnicas que caracterizan a la Amazonía

nos locales, ONGS y organizaciones indígenas, parece carecer de mecanismos y canales reales de participación. Este esfuerzo tiene un fuerte énfasis en aspectos ecológicos y ambientales y en el uso de sistemas de información geográfica. Los aspectos políticos, económicos y socioculturales aparecen como variables periféricas.

Adicionalmente, en 1996, el ECORAE elaboró

el Plan Maestro para el Ecodesarrollo de la Región Amazónica, el mismo que no ha sido socializado con los diferentes actores sociales de la región, mantiene un esquema convencional y centralista de planificación que concibe a la región amazónica como un espacio homogéneo, no involucra variables de los conflictos de interés ni los desequilibrios de poder, y tampoco cuenta con el respaldo financiero para su ejecución.

Este es el contexto regional del que debemos partir para pensar en transformaciones de las prácticas políticas y la gestión administrativa en la región. A esto se debe agregar las reformas constitucionales y los nuevos marcos legales que tendrán efectos importantes para la Amazonía.

IMPLICACIONES DE LA REFORMA DEL ESTADO Y LOS PROCESOS DE CONSOLIDACION DEMOCRATICA EN LA REGION

Las propuestas vigentes para la descentralización de la gestión pública y la participación ciudadana, y el trabajo de la Asamblea Constituyente representan sin duda una posibilidad, una puerta abierta que permite generar propuestas, proponer cambios sustanciales en las estructuras jurídicas y la organización político-administrativa de la Amazonía.

Dentro del marco de la descentralización, ¿cuál sería el alcance, la definición de una gestión descentralizada y participativa para el manejo de recursos naturales en la Amazonía?

La primera pregunta sería qué es lo local en relación a lo regional y a lo nacional? Muchas veces cuando se habla de gobiernos lo-

cales se asume inmediatamente que se trata de los Municipios. Sin embargo, los actores de la democratización y la descentralización no pueden ser solo los Municipios, se deben identificar otros actores claves, otros mecanismos, estructuras, instancias que tengan las capacidades y la legitimidad política y social de ejercer el poder local. En otras palabras, lo local debe construirse en función de las relaciones sociales, políticas, económicas, ecológicas, étnicas que caracterizan a la Amazonía. En consecuencia, para darle contenido a los alcances y límites de lo local, y convertirlo en un referente para la democratización, la autogestión y la participación ciudadana en la región, es necesario hacer un mapeo de relaciones de poder, modalidades de uso de recursos, relaciones de producción, así como identificar actores, mecanismos, instituciones que viabilicen el ejercicio de las autonomías locales. Redefinir los espacios de acción e interacción de los poderes locales para redistribuir decisiones, recursos y poder, permitiría crear las condiciones para cambios significativos.

Las posibilidades de autonomía (3) en el manejo de territorios indígenas, por ejemplo, implicarían que al interior de las entidades o jurisdicciones indígenas, los que allí habitan mantengan el control no solo sobre las decisiones en relación al uso de sus recursos y a las formas de desarrollo, sino, sobre todo, que puedan ejercer el control social y político al interior de sus jurisdicciones a través de mecanismos de control interno, de rendición de cuentas, fiscalización, administración de justicia y representación. Para que esto ocurra, las normas y procedimientos de los gobiernos comunitarios y las instancias de poder local deben ser integrados jurídicamente a la estructura del Estado. En este contexto, el principio de autonomía se convertiría en la concreción de los procesos de descentralización.

Así mismo, en las reformas constitucionales, el reconocimiento de los Derechos Colectivos de los Pueblos Indí-

genas y sobre el Medio Ambiente, tienen interesantes implicaciones de orden jurídico, político y socioeconómico para la Amazonía. Por una parte, se garantiza la participación plena de los indígenas y sus organizaciones en los diferentes niveles del poder político, se reconocen sus autoridades locales, las formas tradicionales de derecho y control social, y se garantiza la propiedad, control y autonomía en el manejo de sus recursos y conocimiento tradicional.

En cuanto a los recursos de subsuelo, los Derechos Colectivos de los Pueblos Indígenas reconocen la consulta previa para la extracción minera y petrolera al interior de sus territorios; la participación en todos los niveles de planificación, ejecución, evaluación y monitoreo de dichas actividades; y la distribución de los beneficios económicos (Maldonado, 1998:251-252).

Además, se plantea el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de sus tierras y conocimientos tradicionales, tecnologías y prácticas religiosas y rituales. En el campo de los derechos ambientales se menciona el reconocimiento del derecho a "vivir en un medio ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación". Se introduce además la necesidad de garantizar el patrimonio natural, genético y la seguridad alimentaria como prioridades nacionales (op.cit., 1998:254).

¿Cómo, entonces, pensar la concreción e implementación real de una estrategia de manejo descentralizado sustentable de los recursos naturales en la Amazonía?

En el contexto amazónico estas propuestas se ven enfrentadas a una serie de conflictos particulares, volvemos a recordar los cuatro aspectos que han caracterizado a las relaciones de la sociedad nacional con la región: colonia interna, frontera nacional, mosaico social complejo con intereses antagónicos y la internacionalización de la problemática amazónica. Entonces, una gestión descentralizada para el manejo de recursos naturales

Las negociaciones de límites y el discurso sobre la soberanía han sido manejadas como un problema nacional que no ha conducido a una reflexión sobre los vínculos de la región con el conjunto del país

en la Amazonía, permitiría generar una planificación adaptada a la realidad regional, más participativa y con mayores posibilidades de mejorar la condiciones de vida de los habitantes amazónicos.

CONCLUSIONES

Los actores amazónicos deben aprovechar de los nuevos escenarios institucionales, legales y políticos del país. Para que esto ocurra, es imprescindible contar con una sociedad civil amazónica organizada, activa y propositiva y con capacidad de establecer acuerdos nacionales y negociar en mejores condiciones. Existe de hecho, una gran cantidad de información técnica y científica sobre la región, una enorme experiencia acumulada que debería ser recogida y capitalizada por las sociedades locales.

Planteo para terminar algunas ideas que podrían ser consideradas para repensar la Amazonía:

* La idea de re-territorializar la Amazonía en función de variables que reconozcan las particularidades étnicas, ecológicas y las dinámicas sociopolíticas, puede ser un punto de partida interesante. Re-territorializar implica necesariamente un nuevo ordenamiento territorial, nuevas unidades de planificación, nuevos criterios de participación ciudadana.

*Uno de los mayores obstáculos para el manejo autónomo y sustentable de los recursos amazónicos parece ser la superposición de regímenes de propiedad y de modalidades de uso de recursos, por lo que es necesario armonizar

los marcos jurídicos, establecer cuerpos normativos y acuerdos claros que garanticen la co-administración, el establecimiento de mecanismos de consentimiento previo, libre e informado, la distribución equitativa de beneficios, y la eficiencia de sistemas de monitoreo y control interno y externo.

*Para pensar en alternativas de manejo de recursos para la Amazonía es necesario partir de la comprensión de las nuevas condiciones en el país. Por una parte, la promulgación de la nueva Constitución, la existencia de nue-

vos marcos legales ya aprobados como la Ley de Descentralización y la Ley de Propiedad Intelectual, o en proceso, como la Ley de Biodiversidad y la Ley Forestal. Este marco legal, que privilegia la acción descentralizada y la participación ciudadana en la toma de decisiones, debe ser aprovechado por las autoridades y la sociedad civil de la región amazónica.

*Otro aspecto que se debe tener presente, es que la Amazonía posee muchas ventajas comparativas, recursos estratégicos que le deberían permitir negociar con las autoridades naciona-

les y las organizaciones internacionales en condiciones favorables: los recursos del bosque, maderables y no maderables, la diversidad biológica, e incluso el petróleo y la minería deben ser utilizados como argumentos de negociación que mejoren la situación general de la región. La educación, los servicios sociales básicos, la infraestructura, el crecimiento urbano no planificado, siguen ubicando a la Amazonía como una colonia interna.



*En este marco, la idea de democracia múltiple puede ser un concepto interesante. Por un lado, una democracia territorial que permitiría romper con los desequilibrios regionales e intraregionales como sugiere Carrión (Carrión, 1988:211), pero que además permitiría construir verdaderos ejes de poder local. Para que esto ocurra es necesario crear instancias político-operativas a nivel local como los Consejos o Comités de Desarrollo local. Y, por otro lado, una democracia supralocal que cree instancias de mediación que no aislen lo local y establezcan puentes de relación y participación con las instancias regionales y nacionales. Los espacios de poder local deben ser espacios de experimentación y transformación de la cultura democrática convencional.

*La participación debe ser repensada y conducir necesariamente a nuevas formas de representación política, a nuevos siste-

mas electorales, y crear mecanismos, espacios y canales de participación que incorporen sistemas eficaces de control, fiscalización y rendición de cuentas a nivel regional.

*Que las sociedades y actores amazónicos actúen en múltiples frentes para no descuidar la construcción democrática de espacios de poder local y las discusiones, debates y decisiones nacionales e internacionales (4). Es decir, se trataría de fortalecer las capacidades y mecanismos para el ejercicio de los poderes locales y a la vez participar de manera activa, informada y creativa en los debates y decisiones nacionales e internacionales.

Estos podrían ser algunos elementos que permitan descolonizar a la región amazónica y ubicarla en un nicho más justo que responda a sus condiciones, ventajas comparativas y potencialidades.

NOTAS:

(*) PhD (c) en Ecología Política de la Universidad de RUTGERS

(1) Como la fijación de CO2, la provisión de recursos hidroenergéticos.

(2) En el Plan Maestro para el Ecodesarrollo de la Región Amazónica Ecuatoriana preparado por el ECORAE en 1996 se estima que el costo de implementación del Plan es de 12.168 millones de dólares.

(3) Se debe aclarar que las implicaciones del concepto de autonomía y autogestión son diferentes desde una colonia interna que desde sectores hegemónicos.

(4) La participación en las decisiones internacionales es de particular importancia para la Amazonía como espacio de intereses económicos y científicos mundiales (servicios ambientales, biodiversidad, etc...).

BIBLIOGRAFIA:

- Barragán, Lourdes, 1997. "Diagnóstico General sobre los Pueblos Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana". Informe, Proyecto de Zonificación de la Secretaría Pro Tempore del Tratado de Cooperación Amazónica.

- Carrión, Fernando. 1998. "La descentralización: un proceso de confianza nacional". En: Asamblea...Análisis y Propuestas. Quito. Tramasocial Editorial. pp.195-228.

- Coraggio, José Luis. 1997. Descentralización: el Día Después. Cuadernos de Posgrado

- Garcia, M., Espinosa María F. & Tamariz, María E. 1993. Inventario y Análisis de los Proyectos Amazónicos Ecuatorianos. Tratado de Cooperación Amazónica, FAO, Unión Europea. Crearimagen. Quito.

- Espinosa, María Fernanda. "Agricultura, Sustentabilidad y Neopopulismo" Revista Ecuador Debate No.43. Abril, 1998. Quito.

- Maldonado, Luis. 1998. "El Estado Plurinacional, un propuesta del Estado ecuatoriano". En: Asamblea...Análisis y Propuestas. Quito. Tramasocial Editorial. pp.239-256.

- Ortíz C., Santiago. 1998. Participación Ciudadana: Análisis y Propuestas para la Reforma del Estado. Asociación Cristiana de Jóvenes del Ecuador. Universidad Andina Simón Bolívar. Quito.

- Schmink Marianne & Wood Charles. 1987. "The Political Ecology of Amazonia". in: Lands at Risk in the Third World. Editors: Peter Little and Michael Horowitz, Boulder: Westview Press.