

# 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.

## Índice

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

# 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 costeos, 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 el 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-terratenientes. 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

quiera 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 incompreensión 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 involucran 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.