

RETOS DE LA AMAZONIA

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

ILDIS

ABYA-YALA

Octubre 1993

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

ISBN: 9978-94-077-4

Depósito Legal:

ILDIS, ABYA-YALA

Edición: Adoum ediciones

Autoedición: Abya-Yala Editing

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

Cubierta:

Magenta Diseño Gráfico, Telf.: 542-332

Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS

Calama 354 entre J. León Mera y R. Victoria

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

Teléfono: 562-103, Fax: 504-337

Quito-Ecuador

ABYA-YALA

Av. 12 de Octubre 14-30

Teléfono: 562-633

Quito-Ecuador

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

Indice

<i>Presentación</i>	3
<i>Introducción</i>	5
Reflexiones en torno al uso de los recursos 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

EL MARCO INTERNACIONAL DE LOS PROBLEMAS DE LA AMAZONIA

Teodoro Bustamante

Introducción

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

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

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

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

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

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

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

La Amazonia para los diferentes países Amazónicos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En sus relaciones amazónicas Ecuador se ha guiado por varios principios, entre ellos la garantía de su participación en el espacio de la cuenca, la necesidad de hacer presente su conflicto con el Perú, y la búsqueda de una estrategia para mantener un equilibrio de alianzas potenciales en contra de ese país¹.

Es así como, en la práctica, se produce una red de alianzas tácitas en las cuales Brasil, Chile y Ecuador forman un eje que les permite enfrentar y contrarrestar, eventualmente, a otro eje formado por Argentina y Perú. Los ejes de esas alineaciones son la rivalidad brasileño-argentina y los conflictos argentino-chileno, chileno-peruano y ecuatoriano-peruano. La existencia de otros, entre Colombia y Perú y entre Colombia y Venezuela, tiende a completar la estructura de esas formaciones².

Esa dinámica crea una diplomacia de control mutuo y de múltiples acciones de colaboración dentro de cada eje. Los soldados ecuatorianos estudian en Chile, los chilenos en Brasil y hasta la estructura de la compra de armamentos tiende a reforzar tales alianzas implícitas³.

En este juego la soberanía está, en la práctica, definida por la seguridad ante el enemigo potencial; entraña, además, un tipo de relación *sui generis* respecto de terceras potencias. Sucede que, en muchos casos, la soberanía es la defensa ante el rival (por ejemplo el Perú) pero, en la práctica, no existe preocupación alguna por estructurar una soberanía que limite intereses comerciales ingleses o americanos. Las guerras en la Amazonia han sido llevadas a cabo por los países de la cuenca, pero las amenazas a la soberanía hechas por los intereses comerciales externos a la región no han significado conflictos armados⁴.

La dinámica del Estado ecuatoriano respecto de la Amazonia

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

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

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

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

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

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

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

Es en ese contexto donde surge la iniciativa del Tratado de Cooperación Amazónica, que fue negociado con gran desconfianza de todos los países hispanohablantes respecto de las intenciones e intereses del Brasil. Las negociaciones de ese Tratado produjeron el enfrentamiento de varias posiciones: Brasil proponía hacer de él un instrumento para expandir sus influencias a través de la cuenca⁵, mientras que Venezuela adoptaba una de las posiciones más radicales frente a lo que percibía como intentos hegemónicos brasileños; el reformismo peruano, por su parte, tenía intereses respecto de

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

Para Ecuador la situación se presentó de manera ambivalente: por una parte, no deseábamos firmar con Perú nada que —pudiendo ser interpretado como una aceptación de la situación impuesta por el Protocolo de Río— diera a entender que renunciábamos a nuestros reclamos pero, al mismo tiempo, tampoco podíamos aceptar una situación de autoexclusión cuando debíamos aprovechar, precisamente, cualquier espacio para asumir nuestra identidad amazónica⁶.

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

La firma del Tratado significó crear un espacio para unas negociaciones que fueron, al comienzo, lentas y recelosas. Mientras tanto, cada país mantenía sus políticas respecto de la Amazonia. En algunos casos, por los de Brasil y Perú, la Amazonia llegó a ocupar un lugar estratégico en las propuestas de desarrollo⁷, no así en el caso de Ecuador. El Instituto de Colonización de la Región Amazónica Ecuatoriana (INCRAE) constituyó en determinado momento un intento en esa dirección, que no llegó a consolidarse, y terminó convirtiéndose en un sistema de pequeñas obras organizadas en torno a juegos de poder locales. Ejemplos de la perspectiva más globalizadora se encuentran en ciertas publicaciones de ese Instituto (INCRAE 1978, 1982).

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

ecuatoriana en la medida que entendemos que solamente merece tal nombre una acción que reconozca una especificidad y unidad geográfica de la región y articule explícitamente en ese espacio el conjunto de políticas sectoriales de manera de producir un esfuerzo de desarrollo⁸ y no solamente una extracción de recursos.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tal vez el momento crítico en ese proceso fueron los incidentes de Paquisha. Puede proponerse como hipótesis que la hipoteca política que nuestro país ha hecho pesar sobre el tema territorial, unida a situaciones de lucha interna por el poder en el Perú, colocaron al gobierno ecuatoriano en una situación en la que carecía de opciones, lo que lo llevó a suscitar una masiva movilización interna a la vez que creaba una nueva y frágil situación en el campo internacional⁹.

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

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

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

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

En el caso del Ecuador esto coincide más o menos con el surgimiento de los primeros profesionales de las escuelas de antropología y biología de la Pontificia Universidad Católica¹⁰.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La primera de ellas advierte que los funcionarios son, a menudo, personas con un buen nivel de información y una preocupación real por los problemas sociales, que se convierten en sujetos que desarrollan una presión y negociaciones tendientes a lograr una orientación que recoja de manera seria las preocupaciones sociales. Una segunda perspectiva pone de relieve el alto grado de intervención de los organismos internacionales, que no sólo orientan, manejan y condicionan las decisiones de un organismo de ese tipo sino que llegan incluso a poner condiciones al funcionamiento de la propia Secretaría. Sin embargo, debe señalarse que cada organismo internacional tiene una tradición de negociación diferente: algunos son más respetuosos y hay otros que, abiertamente, hacen gala de imponer sus condiciones y de torcer brazos en sus negociaciones con los países del Sur¹¹.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Esto que hemos señalado respecto del tema amazónico es también cierto en lo que respecta al medio ambiente. La política ambiental del Estado ha sido pobre, se ha limitado a un conjunto de esfuerzos aislados y a una importante actividad puramente declarativa, que ha tratado, sobre todo, de desvirtuar las acusaciones que se han hecho al país, particularmente en lo tocante a la actividad petrolera. Los esfuerzos de varios funcionarios por encauzar la discusión de políticas o la gestión en esta materia han sido neutralizados por una conducción general del problema y una orientación política que jamás dio importancia a la cuestión ambiental ni a la amazónica¹².

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

Naciones Unidas. Pero en ese espacio el país no ha sido capaz de defender sus propias tesis y, por el contrario, hemos actuado en contra de nuestras propias normas de derecho¹³.

Dinámicas del sector no gubernamental

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

a. ONGs internacionales

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

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

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

Se trata de un esquema de interrelación que podría considerarse como tradicional: hay quienes tienen dinero, y a veces, además del dinero, cierta capacidad técnica, y buscan personas o grupos locales para que realicen determinadas tareas de promoción, consideradas como éticamente legítimas y que durante mucho tiempo han contado con una aceptación general sin que nadie haya visto en ellas un cuestionamiento de la soberanía ni problemas similares¹⁴. A este grupo deben agregarse las agencias que actúan específicamente en el campo del financiamiento, tales como las fundaciones Ford, Rockefeller, Novib, etc.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ro cuyos intentos de conformar una base latinoamericana son aún muy incipientes¹⁵.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b. ONGs nacionales

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

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

Conclusiones y propuestas

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

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

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

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

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

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

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

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

Anexo 1

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

1. Venezuela

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

2. Colombia

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

3. Ecuador

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

4. Perú

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

5. Bolivia

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

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

6. Brasil

La Amazonia, en el caso del Brasil, representa dos fenómenos importantes. El primero se refiere a la existencia de sociedades regionales bastante desarrolladas que han estructurado su propia dinámica de intereses. Esas sociedades regionales no son homogéneas y tienen una historia a lo largo de la cual su vínculo con el resto del país ha sido precario. Ello se debe no solo a la existencia, en determinado momento, de una estructura administrativa colonial en la cual el Grão Pará era administrado directamente desde Lisboa, sin pasar por Río, sino también a una estructura de las comunicaciones que tiene su momento más crítico en la Segunda Guerra Mundial, cuando las incursiones navales alemanas ponían en peligro las comunicaciones marítimas, y con ello el intercambio entre el Pará y el sur de Brasil. Esa situación fue superada por las relaciones que han mantenido las sociedades regionales amazónicas con el eje dinámico del sur del Brasil, lo que ha significado, a veces, una imposición, como en el caso del Acre (Almeida 1987), o diferentes tipos de alianzas, como sucede en Amazonas y Pará. En tales casos, los grandes proyectos, como el de la Zona Franca y el de Carajas¹⁶, obedecen a intereses del sur del Brasil¹⁷.

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

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

7. Las Guayanas

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

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

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

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

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

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

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

BIBLIOGRAFIA

Almeida, Maria Geralda de

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

Asimov, Isaac

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

Bustamante, Teodoro

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

Carrera de la Torre, Luis

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

Hemming, John

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

INCRAE

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

INCRAE

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

Oliveira, Adélia Engrácia de

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

Tratado de Cooperación Amazónica

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