

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
FLACSO-SEDE ECUADOR**

**DIPLOMA SUPERIOR EN CIENCIAS SOCIALES  
CON MENCIÓN EN ESTUDIOS AMAZONICOS**

**LA RELACION DEL ESTADO CON LA AMAZONIA  
A TRAVES DE LA LEGISLACION SOBRE LA REGION**

**Lilyan Benitez**

**Quito, agosto de 1990**

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
FLACSO-SEDE ECUADOR**

**DIPLOMA SUPERIOR EN CIENCIAS SOCIALES  
CON MENCION EN ESTUDIOS AMAZONICOS**

**LA RELACION DEL ESTADO CON LA AMAZONIA  
A TRAVES DE LA LEGISLACION SOBRE LA REGION**

**AUTORA: Lilyan Benítez**  
**DIRECTOR DE TESIS: Dr. Lautaro Ojeda**  
**COORDINADOR DEL DIPLOMA: Lcdo. Teodoro Bustamante**

**Quito, agosto de 1990**

**NOTA PRELIMINAR**

Esta Tesina corresponde al Diploma Superior de Postgrado en Ciencias Sociales con mención en Estudios Amazónicos, realizado en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Ecuador. A la vez, responde a un interés personal por indagar sobre la manera cómo el Estado a través de la Legislación ha incidido en el desarrollo de la región amazónica ecuatoriana.

Quiero destacar y agradecer la valiosa ayuda recibida del Dr. Lautaro Ojeda, Director de la Tesina, quien con gran paciencia y dedicación me alentó y guió con sus sugerencias en la realización de la misma. De igual manera, quiero señalar mi reconocimiento al Lcdo. Teodoro Bustamante, Coordinador del Diploma, que a lo largo del curso y en la realización de la Tesina apoyó permanentemente mi trabajo con su experiencia y conocimientos; al Dr. Heraclio Bonilla y al Lcdo. Alexei Páez, quienes leyeron el borrador y realizaron valiosos comentarios; y, a mis compañeras Alicia Garcés, María Fernanda Espinosa y María Eugenia Tamariz, con quienes discutí mis inquietudes a lo largo del trabajo.

Sin embargo, debo señalar que no siempre fue posible incorporar todas las sugerencias, por lo que, los errores que se encuentren en esta Tesina son de mi entera responsabilidad.

Gracias a mi familia por su permanente comprensión y ayuda.

**INDICE**

INTRODUCCION .....	6
APROXIMACIONES CONCEPTUALES .....	9
El Derecho.....	9
Costumbre, legalidad y sus límites.....	10
Estado y legislación .....	11
OBJETIVOS .....	14
METODOLOGIA .....	15
CONTEXTO .....	17
EL PROBLEMA .....	23
DELIMITACION HISTORICA .....	25
PERIODIZACION .....	28
Primer Período.....	29
Segundo Período.....	29
Tercer Período.....	30
LOS PERIODOS LEGISLATIVOS EN EL CONTEXTO SOCIO ECONOMICO NACIONAL.....	30
Contexto del Primer Período.....	30
La legislación en el primer período.....	32
Contexto del segundo período.....	41
La legislación en el segundo período.....	44
La legislación sobre tierras baldías y colonización.....	50
Colonización.....	55
Población.....	63
La legislación en el tercer período.....	66

**CONCLUSIONES..... 71**  
**BIBLIOGRAFIA..... 76**  
**ANEXOS..... 79**

## INTRODUCCION

A través de las acciones del Estado, las sociedades institucionalizan en las leyes un conjunto de normas específicas para regular su propio funcionamiento. Estas normas adquieren fuerza a partir de su posibilidad de generar consenso y legitimidad en la sociedad civil y de la capacidad del Estado para sancionar o reprimir las acciones que se desvíen de estas normas. Es por esto que la legislación expresa un permanente esfuerzo por generar y expresar en términos normativos formas de ordenamiento de la sociedad.

En el caso de regiones que como la Amazonía mantienen diferencias en cuanto a su funcionamiento social, surgen leyes específicas que reflejan los esfuerzos de la sociedad y del Estado para organizar aspectos específicos de la vida social de esa región. En el caso de la Amazonía ecuatoriana, gran parte de ese esfuerzo se orienta a lograr una incorporación de esa región a la vida socio-económica del resto del país. En este trabajo buscaremos analizar lo que estas leyes nos muestran sobre las propuestas que la sociedad ecuatoriana, a través de su Estado, plantea para la organización e integración de la Amazonía.

El Ecuador como Estado independiente contó desde 1830 con una Constitución y un cuerpo de leyes para normar las diferentes actividades de la sociedad. Junto con las leyes generales se expidió la Ley Especial de Oriente con disposiciones específicas para reglamentar las actividades en esta región, la misma que rigió hasta 1969, cuando fue incorporada al Régimen Administrativo General del Estado.

Si bien es cierto que las limitaciones de un Estado débilmente articulado y con presupuestos restringidos puede explicar, en una primera aproximación, el manejo de la región como una zona marginal, no es menos cierto que en el fondo de la cuestión pueden

encontrarse otros argumentos que provienen de concepciones ideológicas o de las necesidades de acumulación del Estado. De allí que resulte relevante intentar un análisis que permita apreciar cómo una región, la Amazonía, que en la actualidad concita el interés nacional y mundial, ha sido integrada administrativa y económicamente al resto del país desde la perspectiva del Estado e identificar los hechos que impulsaron este proceso.

Si bien la integración administrativa es una premisa básica del ejercicio de la soberanía y sienta las bases para que el Estado ejerza su autoridad, es la integración al modelo económico del Estado lo que permite hablar de su incorporación real. Sin embargo, mientras la incorporación administrativa depende directamente del Estado, la económica desborda la capacidad de dirección de éste y frecuentemente está en manos de la sociedad y más concretamente de los grupos de poder local .

Entonces, en el caso de la Amazonía ecuatoriana, bien vale diferenciar el momento en que el Estado la integra formalmente a través de la administración, de cuando promueve la integración económica. Esta integración se produce básicamente a través de la articulación de la región al mercado nacional y, si bien es cierto que tiene una dinámica propia, las regulaciones del Estado expresan momentos significativos de este proceso de integración. Para nosotros resulta importante identificar esos momentos y en este sentido, la hipótesis subyacente en este trabajo, es que el Estado tomó medidas legislativas encaminadas a la integración real de la Amazonía, únicamente, cuando fue posible el paso de una acumulación basada en una economía agroexportadora a una basada en la exportación de hidrocarburos.

Los estudios de la región amazónica ecuatoriana, en su mayoría, son de carácter puntual y se refieren especialmente a los pueblos

indígenas, a su forma de inserción en la sociedad nacional<sup>1</sup> y a la colonización en determinados lugares<sup>2</sup>; mientras los de carácter general, son diagnósticos de la región<sup>3</sup>. No existen estudios que aborden de manera global el tema referente a la legislación. Esto sin duda, impone límites al trabajo y le otorgan un carácter exploratorio y preliminar; pero a la vez nos permite hacer un aporte al incorporar una perspectiva global y diferente que posibilita abrir líneas que señalen los aspectos que deberán profundizarse y enriquecerse con el apoyo de otras fuentes de información tales como los debates legislativos, las notas periodísticas, la verificación de las consecuencias que tuvieron las leyes, el papel de las fuerzas armadas, etc.

El material utilizado corresponde a la legislación específica de la Amazonía recopilada personalmente a partir de los índices del Registro Oficial, la misma que fue complementada con la proporcionada por LEXIS<sup>4</sup> y con la Recopilación de Leyes Sociales Indígenas de 1830 a 1918 realizada por los esposos Costales. Sin embargo, debemos indicar que esta recopilación tiene el carácter

---

<sup>1</sup> Ver Casanova 1975, Descola 1981, 1985, 1989, Harner 1978, Kroeger 1983, MacDonald 1981, 1984, 1985, Naranjo 1984, Santos Ortiz 1980, Vickers 1972, 1975, 1976, 1982, Whitten 1976, 1985, Yost 1979, 1985 y publicaciones de Mundo Shuar y Abya Yala en general.

<sup>2</sup> Ver Ortiz de Villalba, 1977, Mera y Montaña 1984, Trujillo 1987, 1988, Tamariz 1985, Uquillas 1979, 1987, Salazar 1985.

<sup>3</sup> El CONADE- PNUMA 1987, INCRAE 1987, y otras instituciones del Estado han realizado diagnósticos de la región. Uno de los más recientes es el publicado por la Secretaría General de la OEA, 1988.

<sup>4</sup> LEXIS S.A. Banco de Datos sobre la Legislación Ecuatoriana

de provisional y que de ninguna manera pretende ser exhaustiva<sup>5</sup>.

El trabajo se ha dividido en tres capítulos. El primero busca recrear el contexto general de la Amazonía, ubicar el problema, discutir algunas consideraciones teóricas referentes al derecho, legislación y el Estado, los objetivos y la metodología utilizada.

En el segundo Capítulo realizamos una delimitación histórica, la periodizamos en función de las leyes y desarrollamos un análisis de las leyes en función de la periodización, teniendo como marco referencial al Estado, y las leyes generales del país, las leyes específicas de la Amazonía que, supuestamente, tienen que ser concordantes.

Finalmente, planteamos algunas conclusiones, algunas de ellas a manera de hipótesis que deberán ser comprobadas en investigaciones posteriores.

## **APROXIMACIONES CONCEPTUALES**

### **El Derecho**

El derecho es eminentemente social. Toda sociedad tiene normas establecidas que regulan los derechos y sanciones que aseguran su cumplimiento. Si bien se ha dicho que el derecho "es una limitación de los deseos del hombre, para que el deseo y la necesidad de uno no impida o dificulte la satisfacción del deseo y la necesidad de los otros" (Guerrero, 1984: 2), ésto no implica

---

<sup>5</sup> Las acciones del Estado son muy numerosas, nosotros nos hemos limitado a las que aparecen en las fuentes señaladas. Al terminar este trabajo conocemos de una recopilación de políticas estatales realizadas por el CEDIME, que aún no se la ha hecho pública.

que sea equitativo.

La íntima relación entre derecho y sociedad da lugar a que existan formulaciones jurídicas específicas para períodos históricos determinados y para niveles institucionales específicos . De allí surgen los regímenes históricos del derecho romano, napoleónico y las áreas específicas de derecho canónico, derecho militar, etc.

Las relaciones entre sociedad y sistema jurídico son objeto de estudios específicos a nivel de la teoría del Derecho. Para los objetivos de este trabajo nos limitaremos a sintetizar los aspectos que resultan relevantes para el caso que nos ocupa.

#### **Costumbre, legalidad y sus límites**

Debido a que el derecho coadyuva a la reproducción de la sociedad protege también los bienes, privilegios y valores de ella. En una sociedad de clase protege al sistema socioeconómico imperante, y favorece a aquellos que en un momento dado están identificados con las clases dirigentes.

Las fuentes principales del derecho son: la costumbre, la ley y la jurisprudencia. La preeminencia y combinación de estas variables cambia de acuerdo a cada sociedad. En las sociedades modernas el derecho se halla establecido mediante leyes escritas muchas veces codificadas.

Si bien el derecho tiene como fuente la costumbre, en los pueblos latinos que tienen como referencia las innovaciones de la Revolución Francesa, emana directamente del legislador. La codificación de leyes adoptada por los países americanos, si bien da sencillez y claridad, enmarca de manera bastante rígida los cuerpos jurídicos dificultando la incorporación de la costumbre.

La ley parte del presupuesto de que es conocida por todos, lo cual

no siempre sucede en la realidad. Para que tenga vigencia y la sociedad tome conciencia de ella, se requiere que exista quien ejerza jurisprudencia en el lugar donde ha de tener vigencia. En el caso del Código Civil Ecuatoriano, el Art. 2 establece que la costumbre no constituye derecho sino, en los casos que la ley se remita a ella.

Sin embargo, hay que anotar, que en ocasiones la costumbre puede volver inaplicable la ley, derogándola implícitamente o limitando su aplicación. En el caso del Ecuador, la existencia de pueblos indígenas con costumbres diferentes permite la coexistencia de dos derechos paralelos, uno al interior de la comunidad y el otro que se manifiesta cuando existe contacto con la sociedad nacional.

### **Estado y legislación**

Por razones básicamente de índole operativo, abordaremos la relación del estado y la legislación en base a la propuesta conceptual de Poulantzas (1980, 1986). Según este autor, la función global del Estado es dar cohesión a una formación social. En el Estado se condensan las contradicciones y es el lugar que permite decifrar la unidad y articulación de la formación.

De manera simplificada podemos decir que, el Estado es un conjunto de instituciones que se encargan de regular los conflictos de la sociedad, favoreciendo de esta manera la reproducción del sistema social imperante. Es una instancia de dominación que recurre al consenso y a la fuerza para ejercer el poder, y recurre al "interés común" para legitimar sus acciones.

El Estado para reglamentar el funcionamiento de la sociedad se apoya en un cuerpo de normas, que se promulgan en base al consenso que proviene del constitucionalismo y de la representatividad que supone el sistema de elecciones libres. Pero, cuenta además, con

el respaldo de la sanción y la fuerza, de tal manera, que la legislación es coercitiva: en sociedades de clases es una minoría la que toma la representación del pueblo y dicta las leyes según su perspectiva ideológica y sus intereses, lo que refuerza su carácter impositivo.

Esto resulta más evidente en las sociedades como la nuestra, donde el Poder Legislativo -considerado como su más alta autoridad y su más genuina representación- es el encargado de formular las leyes. La elección de los legisladores es, en sí, ya una muestra del acceso al poder de una minoría como representante del pueblo. En nuestro caso, de un pueblo que en su mayoría estuvo formado por indígenas, que en la estructura de clases se ubican entre las dominadas, que estuvieron por mucho tiempo al margen de los derechos de ciudadanía y que mantienen normas y costumbres jurídicas diferentes a las de la sociedad nacional.

En el territorio del actual Ecuador, la instauración del régimen colonial español significó la imposición de un sistema cultural y jurídico diferente que se "legitimó" como cuerpo legal, siendo ajeno a las tradiciones culturales de los pueblos que habitaban aquí. Las Reales Cédulas expedidas por el Consejo Real de Indias establecieron derechos y normas especiales para sus dominios en lo referente al Derecho Público y Administrativo, así como, para "proteger" a los indígenas. En ausencia de ellas se recurría a la legislación española cuya base jurídica estaba constituida principalmente por el Derecho Romano y el Derecho Canónico.

En el caso del Ecuador, la legislación adquiere un carácter coercitivo para los pueblos indígenas que habitan aquí, en dos sentidos: en la medida que impone normas que regulan una dominación de clase y que además, son ajenas a sus concepciones culturales constituyendo un mecanismo de modificación en este sentido.

La Legislación como fuente de derecho y órgano regulador de la

sociedad, constituye un instrumento ideológico y administrativo que sustenta las actividades del Estado y de los intereses que representa bajo el "interés común". Las leyes son producto intelectual y conciente, creación técnicamente elaborada, requerida por el Estado que con su aplicación tiene la fuerza de cambiar las costumbres. Estas características permiten que las leyes, más que descriptoras de una realidad reflejen los conflictos de ella.

En el caso que nos ocupa, muchos de los actuales problemas que vive la Amazonía, provienen de una legislación inadecuada que ha respondido al "interés general" de una propuesta de desarrollo que favorece la productividad, sin respetar otros modelos culturales de desarrollo, ni la delicada ecología de la región.

En la Legislación encontramos varios niveles de competencia. Al nivel más alto se halla la Constitución que reglamenta las normas generales bajo las cuales han de emitirse las leyes. Las leyes tienen un carácter general, aunque no sean universales, pues no siempre todos están dentro del caso regulado. Manteniendo su carácter general, la ley puede referirse a sectores particulares de la realidad, es decir pueden ser especiales.

Según el Art. 1 de nuestro Código Civil, la Ley es una declaración de la voluntad soberana que, manifestada en la forma prescrita por la Constitución, manda, prohíbe o permite. La ley es una regla de derecho y puede ser acompañada por un reglamento para su aplicación, aunque en muchas leyes sus artículos regulan su ejecución: hay ley cuando se agotan los requisitos constitucionales para su promulgación, y hay reglamento cuando la norma proviene del poder ejecutivo. La ley no puede estar en contraposición de la Constitución. Los Decretos y Acuerdos pueden provenir del poder ejecutivo o del legislativo, tienen un carácter más restringido, pero deben ser concordantes con la Ley y la Constitución.

Cabe indicar también que, al dictarse leyes que pretenden modificar

costumbres arraigadas que suprimen privilegios, se encuentra con frecuencia el caso de que quienes deben aplicar la ley son justamente los beneficiados de estos privilegios, por lo que las leyes quedan como letra muerta. Este es un caso evidente en la legislación ecuatoriana, en la que encontramos existe una legislación que tiende a ser de carácter progresista, pero en la práctica sucumbe ante la realidad de su inaplicabilidad.

Así, debemos añadir al problema de la inadecuación de las leyes antes señalado, el que proviene de su inaplicabilidad. Esto nos lleva a indicar que no existe necesariamente una correspondencia real entre la correlación de fuerzas sociales a nivel de los mecanismos de elaboración de leyes y el ejercicio real del poder.

#### **OBJETIVOS**

El objetivo general de este trabajo, es identificar los momentos de la presencia del Estado en la Amazonía a través de uno de sus principales instrumentos, la Legislación, a fin de apreciar cómo ésta ha incidido en su desarrollo y en el surgimiento de conflictos en la región. Para ello, a nuestro juicio, es necesario realizar varias tareas previas:

- Recopilar la legislación existente relacionada con la Amazonía, a fin de construir el objeto de la investigación que nos permitirá realizar el análisis.
- Identificar las disposiciones que constituyen los principales ejes temáticos a partir del complejo normativo existente referido a la Amazonía.
- Establecer una periodización tentativa a partir de las disposiciones legislativas.

- Realizar la lectura de la legislación en el marco de un contexto derivado de ella.

- Realizar un análisis de la legislación que permita conocer las interrelaciones con el Estado, a fin de determinar la forma cómo evolucionó el discurso estatal sobre el Oriente a través de las transformaciones normativas.

## **METODOLOGIA**

Al proponernos realizar un análisis de la legislación sobre la Amazonía, encontramos que hay una ausencia total de trabajos sobre este tema. Este hecho incidió para que, en primera instancia, recurramos a una aproximación prioritariamente inductiva a fin de construir el objeto de estudio de este trabajo.

Para ello, recogimos las disposiciones legislativas referentes a la región de los índices del Registro Oficial y de las recopilaciones correspondientes al siglo pasado. A continuación la cotejamos y completamos con el material referente a la Amazonía proporcionado por LEXIS S.A (anexo 1).

Ya que el material con que contábamos era extremadamente amplio consideramos necesario limitar el trabajo. Para ello fue necesario proceder a identificar las disposiciones legislativas que utilizaríamos para el análisis. Los conflictos que existen actualmente en la región, constituyeron los referentes para la priorización de los temas. De ahí que, resulta evidente, que los temas centrales fueran Colonización, Tierras Baldías y Recursos Naturales. Lo relativo a colonización y tierras baldías aparece de manera diferenciada en la legislación a pesar de tener una íntima relación. Por ello, y por tener características especiales

las hemos tratado separadamente.

En vista de que las misiones religiosas tuvieron una presencia importante en la región, hemos elegido también esta temática para el análisis. Si bien su carácter específico es religioso y su actividad más importante ha sido la educación, no hemos dado mayor importancia a estos aspectos, sino a su papel general de administradores y propulsores de la colonización y del "desarrollo". De allí que en el fichaje distingamos los aspectos generales relacionados con las misiones, de aquellos relacionados con la colonización a través de contratos. En este punto cabe aclarar que la educación impartida por las misiones, fue un poderoso mecanismo de integración y promoción del desarrollo dentro de los parámetros de la sociedad nacional, constituyendo un tema tan amplio que rebasa los límites de este trabajo. Todos los aspectos referidos a salud, educación, comunicación, división política, creación de instituciones, juntas, etc. los agrupamos bajo el tema general de Administración y se recogen en la medida que tengan relación con los temas centrales.

A pesar de que teníamos interés especial sobre el problema del territorio y la población indígena, en la legislación no aparece como algo específico. En efecto, lo relativo a estos aspectos se halla inmerso en las diferentes disposiciones, de ellas las hemos tomado, para discutir este aspecto.

Una vez fichado el material, lo ubicamos por temas y décadas en un cuadro (Anexo 2) en el que incluimos también las leyes generales y las constituciones. De esta manera, fue posible hacer una lectura cronológica por temas y relacionarlas con las Constituciones vigentes y con las leyes generales.

Al contrario de lo que frecuentemente se realiza, ésto es, establecer el contexto económico, para de allí buscar cómo éste

incide en la esfera de lo político, hemos optado por identificar los aspectos más relevantes del contexto a partir de lo que la misma legislación señala. De esta manera, evitamos encasillarnos a priori en un determinismo económico, confiriendo a la superestructura una autonomía relativa que permite apreciar su grado de ingerencia. De allí que en el contexto se hallen privilegiados aspectos relacionados con la ideología, la consolidación del estado y su capacidad administrativa.

En cuanto a las leyes generales, ellas fueron utilizadas como puntos de referencia para destacar aquellos aspectos en que se legisló de manera específica para la región diferenciándola de esta manera del resto del país.

Este trabajo por su carácter exploratorio tiene limitaciones. Estas provienen principalmente de la recopilación que no es exhaustiva; de la priorización de los temas que corresponden a un aspecto parcial de la realidad; de la necesidad de complementar con otras informaciones para darle profundidad al análisis; y, del tipo de la temática que requiere de ciertos conocimientos especializados. Sin embargo, considero que en la medida que se ha realizado una primera recopilación y sistematización de las disposiciones legislativas que se hallan presentadas a través de anexos y de que se ha realizado un esfuerzo por analizarlas, constituye un aporte a partir del cual se pueden realizar trabajos posteriores de mayor profundidad. En todo caso, si se ha logrado destacar la relación que tienen los problemas de la Amazonía con la existencia de una legislación inadecuada, considero que constituiría un aporte importante para argumentar por la modificación de leyes tales como la de Colonización de la Región Amazónica.

## **CONTEXTO**

Antes de entrar en el tema específico de esta tesina, es

indispensable proporcionar algunos elementos del contexto general de la Amazonía.

La Cuenca Amazónica situada en América del Sur ocupa un territorio que se extiende desde el Macizo Guyanés al norte, hasta el Macizo Brasileiro al sur y, desde el piedemonte de la Cordillera de los Andes al Occidente al Océano Atlántico en el oriente. Tiene una extensión de 7.177.637 Km<sup>2</sup> (Samaniego, 1988) y acceden a ella Bolivia, Brasil; Colombia, Perú, Guyana, Suriname, Venezuela y Ecuador.

Esta Cuenca está constituida, en su mayor parte, por Bosque Húmedo Tropical, uno de los biomas más complejos y ricos de la tierra, por lo que su destrucción en este momento, constituye una preocupación mundial, que si bien responde a complejos intereses de los países desarrollados, no por eso deja de ser una realidad que involucra directamente a todos en la medida que tiene incidencia en la regulación del carbono en la atmósfera, del clima y de las lluvias a nivel regional y mundial. Una de las características del BHT reside en el hecho de que los nutrientes que permiten la regeneración del bosque se hallan en la vegetación y no en el suelo; esta vegetación, a la vez, protege al suelo de los procesos erosivos producidos por el sol y la lluvia, por lo que su conservación es indispensable para su reproducción y la de todo el ecosistema.

Según el Protocolo de Río de Janeiro, el territorio amazónico ecuatoriano tiene una extensión de 131.137 Km<sup>26</sup>, lo que constituye

---

<sup>6</sup> Según la fuente, existen diferencias en los datos proporcionados, de allí varían los porcentajes en relación al territorio nacional y a la Cuenca Amazónica. Nosotros hemos tomado los datos de Samaniego (1988) que corresponden a una publicación del Ministerio de Relaciones Exteriores que señala que estas cifras son según el Protocolo de Río de Janeiro, instrumento impugnado por el Ecuador, restándole 174.562 Km<sup>2</sup>.

el 1.9% del total de la Cuenca. Si bien este porcentaje es relativamente pequeño con relación a toda la Cuenca Amazónica, es sumamente importante en la medida que en la Amazonía ecuatoriana existen refugios del Pleistoceno que guardan una gran variedad de especies endémicas. En cambio, en relación a la superficie total del país la región Amazónica representa el 48.4% del territorio, lo que le confiere gran importancia dentro del contexto nacional, sobre el que se han abierto grandes expectativas.

La Amazonía ecuatoriana se extiende desde la Cordillera de los Andes, abarcando todo el oriente, en donde limita con la del Perú y Colombia, países con los cuales ha habido una larga historia de problemas limítrofes que tienen incidencia aún en la actualidad, por existir una zona no delimitada con el Perú, que hacen del tema fronterizo un problema de tratamiento delicado.

Según el mapa morfoedafológico del MAG-ORSTOM, la mayor parte de los suelos de la Amazonía ecuatoriana son aluminio-ferrosos, lo que contribuye a que la deforestación cause problemas de lixiviación que empobrece los suelos. Además, existen suelos pantanosos, inundables y de mal drenaje, que requieren de técnicas de producción apropiadas. Los suelos de origen volcánico, en cambio, se hallan en las pendientes de la cordillera, susceptibles a la erosión cuando son deforestados. De acuerdo a este mismo mapa encontramos que, de la superficie total de la Amazonía ecuatoriana, menos del 10% tiene vocación agrícola sin restricciones, mientras que, el resto requiere de la protección del bosque para asegurar su conservación.

A pesar de que existen pocos estudios, se puede decir que la fauna de la Amazonía es rica en variedad de especies con pocos individuos de cada una de ellas. Estos animales han sido fuente de proteínas y elementos ornamentales para los pobladores de la región y actualmente, son presas muy codiciadas por los comerciantes de especies exóticas.

La flora es muy rica en maderas, especies medicinales, colorantes, aceites, resinas, etc. En el pasado, la explotación del palo de rosa, el caucho y la cascarilla originó una fuerte intervención humana que se ha agudizado en el presente, especialmente, por la explotación maderera, a pesar de que los bosques tienen un bajo volumen de madera utilizable.

La existencia de oro en los ríos de la región es conocida desde la época de las primeras incursiones de los españoles. Esta actividad se ha mantenido a lo largo del tiempo y recientemente se ha generalizado sobre todo en Zamora, en donde existen grandes minas de este metal. Además existen yacimientos de hollín, calizas, uranio, cobre, etc. cuya explotación industrial no ha sido iniciada.

Sin lugar a dudas, los yacimientos de petróleo constituyen los recursos más codiciados de la región pues proveen, desde los años 70, de aproximadamente la mitad de las divisas que recibe el Estado ecuatoriano. La exploración y explotación de este recurso origina conflictos de índole socio cultural, ecológico y político, pues, las concesiones realizadas a las compañías petroleras se hallan en territorios indígenas y los caminos construidos para estas actividades han propiciado la colonización, generándose conflictos por tierras, enfrentamiento cultural, formación de poblaciones que carecen de un mínimo de infraestructura, etc. Los recursos del petróleo no se han reinvertido en la región sino en un bajo porcentaje, la explotación hidrocarburífera no se ha realizado observando las normas mínimas de protección ambiental, siendo frecuente la contaminación de los ríos con agua salina y petróleo derramado de las piscinas, entre otras cosas.

La dependencia tecnológica y de capitales extranjeros para la explotación petrolera determina que, la riqueza de este recurso no genere un bienestar en el país proporcional a su valor en el mercado. Este hecho unido al carácter no renovable del petróleo

evidencia que, su explotación es un tema que rebasa el ámbito de lo nacional y nos sitúa desfavorablemente en el contexto de las relaciones internacionales.

Todo ello, hace de la explotación petrolera y de otros recursos naturales un tema polémico que ocasiona muchas veces un enérgico rechazo. En el tapete se halla un problema de difícil solución: la necesidad de divisas del Estado para afrontar los gastos que demanda su presupuesto y la realización de obras, frente al hecho de que la explotación de estos recursos, tanto por su carácter no renovable (petróleo y minas) como por el costo ecológico no contabilizado, nos enfrentan a un futuro incierto en un corto plazo.

En efecto, se calcula que de seguir la deforestación a la tasa actual (21.3%)<sup>7</sup>, la existencia de los bosques se verá amenazada en un plazo no muy largo. Así mismo, si consideramos que las reservas petroleras de la Amazonía, según Petroecuador, ascienden a 1.500 millones de barriles se puede preveer que, con la tasa anual de producción actual, el petróleo como recurso para la exportación se habrá agotado en pocos años más .

Según el Censo de 1982, la Amazonía ecuatoriana tenía una población de 263.797 habitantes<sup>8</sup>, lo que da una densidad de 2.2 hab/Km<sup>2</sup>, que comparada con la densidad a nivel país es baja, en la Costa es del 78.07 y en la Sierra del 74.20 hab/Km<sup>2</sup> (Poveda, 1990) . La baja densidad poblacional, la concepción de la Amazonía como tierras baldías y el desconocimiento de las limitaciones ecológicas, ha influido para que se fomente la colonización para aliviar los problemas de tenencia de tierra en otros lugares del país y se

---

<sup>7</sup>Según datos de la Comisión Especial del Medio Ambiente del Tratado de Cooperación Amzónica, 1989.

<sup>8</sup>Según las proyecciones del INEC la población de la Amazonia para 1990 es de 407.303 habitantes.

quiera ampliar la frontera económica en base a las actividades agropecuarias en la región.

La Amazonía ecuatoriana ha sido el habitat de innumerables pueblos indígenas desde hace miles de años. Los procesos vividos desde el siglo XV han incidido para que estas poblaciones sufran importantes cambios en cuanto a su número, ubicación, desarrollo, e incluso filiación étnica.

De los aproximadamente 115.000 indígenas<sup>9</sup> que viven en la actualidad, los Quichuas del Oriente (60.000) y los Shuar (50.000) son los pueblos más numerosos; junto a ellos, habitan los Siona (600), Secoyas (600), Cofanes (300), Achuar (2.000) y Huaorani (1.500, comunicación personal, Laura Rival). Cada uno de estos pueblos tiene una situación diferente con relación al otro, así como en su interior, por el diferente tipo de relación con la sociedad de mercado. Sin embargo, comparten los principales problemas como: la defensa de sus territorios, de su cultura y los que provienen de su inserción en la sociedad nacional. A excepción de los Huaorani, todos poseen organizaciones que obedecen a la lógica occidental y a través de ellas, buscan un desarrollo que responda a sus necesidades.

Los colonos provienen de diferentes lugares del país, especialmente de Pichincha, Bolívar, Tungurahua, Azuay, Manabí, Cañar y Loja. Se ubican preferentemente, a lo largo de las carreteras de manera lineal formando "respaldos" y, en los centros poblados que han surgido, los mismos que adolecen de la falta de los servicios fundamentales de agua, luz, salud, educación etc.

La colonización ha dado origen a problemas de tierras con los

---

<sup>9</sup> No existen datos censales referentes a la población indígena. Estas cifras son aproximadas y han sido tomadas de CONAIE, 1989).

indígenas, de deterioro ecológico por la introducción de técnicas productivas inapropiadas para la región, sin que ello haya significado una solución a la situación socioeconómica de los migrantes.

Resumiendo, la región Amazónica se presenta como un espacio en donde la existencia de problemas de índole social, cultural y ecológico cuestionan la posibilidad de ser la fuente de recursos económicos para el desarrollo del país en el futuro. Esto impone la necesidad de repensar el modelo económico basado en la extracción de recursos no renovables para la obtención de divisas.

#### **EL PROBLEMA**

La célebre frase "último día de despotismo y primero de lo mismo", utilizada para señalar que la Independencia del Ecuador no significó cambio en la situación de la gran mayoría de la población, no puede aplicarse a otros aspectos ya que, el paso del estatuto colonial al republicano implicó la definición de un territorio en el que habrían de regir una Constitución y leyes generales y específicas acordes a los requerimientos del nuevo Estado, de los intereses de los nuevos grupos en el poder y de los procesos socioeconómicos que se desarrollaban en el futuro.

Sin embargo, es necesario relativizar esta afirmación que otorga al Estado una enorme capacidad para modificar la situación. Conviene preguntarnos en qué medida la legislación promulgada para el país y la región, tuvo realmente incidencia sobre un territorio en el que no existían instituciones estatales, más aún, cuando se trataba de un Estado políticamente débil, que carecía de recursos económicos y que tenía problemas en consolidarse incluso en los lugares con los que mantenía una mayor comunicación.

Entonces, habría que preguntarse ¿si las leyes no fueron sino

marcos referenciales que el proceso de la sociedad desbordó con una dinámica propia?. De ser así, ¿desde cuándo la legislación tiene realmente vigencia e incide en el desarrollo de la región?. ¿Existe un cambio en las tendencias de las disposiciones legislativas?. ¿Qué factores incidieron en estos cambios?. ¿Qué incidencia puede tener una legislación si no está acompañada por instituciones que la respalden y le den vigencia?

Por otro lado, es posible también preguntarse ¿cuáles fueron los mecanismos utilizados para representar a un Estado débilmente articulado y sin presencia efectiva?. En este sentido, ¿hasta qué punto las misiones asumieron las funciones del Estado y fueron las que, a través de una legislación eclesiástica, defendieron la territorialidad del Ecuador?. A la vez, la presencia débil y puntual de las misiones en la Amazonía ecuatoriana permite también preguntarse ¿cuál fue el verdadero alcance de su labor?. ¿Acaso no dieron, sino, sólo los fundamentos legales para plantear la defensa del territorio?.

El hecho de que tanto el Perú como Colombia incorporaran de facto territorios que en la Constitución estaban señalados como pertenecientes al Ecuador, y que las misiones tuvieron una presencia débil y puntual lleva a pensar que el aislamiento fue el mayor aliado para mantener el territorio actual. ¿Tenían Perú y Colombia una legislación que les permitió una incorporación más efectiva de sus regiones orientales? o ¿fueron las actividades de los caucheros lo que dio presencia a esos países y sentó las bases para que puedan reclamar, en base al "uti possidetis juris", la presencia de sus respectivos estados en territorios señalados como del Ecuador?.

En relación a los pobladores de la región, ¿existe o no en la legislación un cambio en cuanto a la concepción de los indígenas de la región Amazónica?. ¿Hasta qué punto existe una concordancia entre lo enunciado en las leyes en favor de los indígenas y la

práctica? o, ¿son avances teóricos sin efectividad real que sirven a los gobiernos como instrumento político para conciliar los intereses de los diferentes sectores sociales?. ¿Hay alguna correspondencia entre la filiación ideológica de los gobiernos en el poder y el avance en la concepción del desarrollo?. Aún teniendo el mismo modelo de desarrollo, ¿estas diferencias deberían manifestarse en la priorización de las acciones propuestas para la región, existen diferencias en esta priorización?.

Finalmente, es necesario preguntarnos también ¿en qué problemas de la Amazonía ha incidido la legislación promulgada?, ¿qué sentido deben tener los cambios para solucionar estos conflictos?. ¿En qué medida es posible conciliar los intereses de los diferentes sectores?.

#### **DELIMITACION HISTORICA**

El Estado ecuatoriano<sup>10</sup> se inició con una capacidad muy débil para articular la sociedad ecuatoriana; su capacidad de acción a través de instituciones que regulasen y organizaran su gestión fue inexistente en la región oriental. Bien podemos decir que, en los primeros años de la República, la ingerencia del Estado en esta región se manifestó fundamentalmente, a través de una legislación que fue concebida y promulgada desde el centro administrativo del

---

<sup>10</sup> Algunos autores como Ayala, 1978, encuentran que en los primeros años de la República no se puede hablar de Estado Nacional y que sólo con García Moreno se inicia la creación de un Estado articulado.

país, que tiene un carácter general y poca posibilidad de ser aplicada.

El primer aspecto que requirió ser establecido como presupuesto fundamental de la existencia de la nueva República, fue la delimitación territorial. Durante la administración colonial española el problema limítrofe no estuvo presente. "...la Corona no dividía al Reino territorialmente sino que lo organizaba, jurisdiccional, militar o espiritualmente. La vaguedad con que se trataba los linderos físicos de las provincias del Reino se explica porque los efectos no eran desmembraciones territoriales sino simplemente 'arreglos' internos" (Deler y otros, 1983: 104).

Dado que la región Oriental estuvo administrada por la Iglesia, los problemas se dieron en torno a la delimitación de las divisiones administrativo-eclesiásticas y a las órdenes de misioneros a quienes se las encomendaba. Así, cuando la Real Cédula del 15 de Julio de 1802 creó la Diócesis de Mainas agregada al Virreinato del Perú<sup>11</sup>, se dio una larga polémica en torno a la conveniencia de esta medida que tuvo efectos negativos para la actividad religiosa.

Como resultado de los acontecimientos que siguieron a las guerras de la Independencia, las misiones del Oriente volvieron a la jurisdicción civil y eclesiástica de Quito por lo que, durante la Gran Colombia, en esta región rigieron las leyes establecidas por la Constitución de Cúcuta de mayo de 1821. Sucre como Intendente General del Departamento del Sur, nombró al Gobernador de la provincia oriental. El Congreso de 1824 unificó las provincias de Mainas y Jaén en una sola, dividida en tres cantones o municipios:

---

<sup>11</sup> Con esta disposición se restó jurisdicción militar y eclesiástica a la Audiencia de Quito sobre algunos territorios. Sin embargo, no perdió integridad territorial por cuanto mantuvo los límites que señalaban las cédulas anteriores.

Jaén, Borja y Jeveros, mientras que la provincia de Quijos se convirtió en un cantón de la provincia de Pichincha (García: 1985, pp. 243-244).

Cuando el Ecuador se separó de la Gran Colombia, la Constitución de 1830 señaló el territorio que le correspondía y desde entonces, la legislación promulgada por el nuevo Estado entró en vigencia en la región oriental, regulando diferentes aspectos. Por ello, para el análisis de la Legislación de la Amazonía, resulta importante remontarse al año 1830, a fin de ver cómo se inicia la legislación y apreciar de mejor manera sus modificaciones y desarrollo hasta la época actual.

Desde el año 1830, el Ecuador ha tenido 17 Constituciones que establecen el marco en el que habrían de promulgarse tanto una legislación general para el país, como aquellas específicas para el Oriente que rigieron hasta el año 1969, cuando se incorporó a las provincias orientales al Régimen Administrativo General.

En este lapso encontramos registradas 156 regulaciones específicas para la Amazonía<sup>12</sup>. Como se puede observar en el Cuadro de porcentajes (anexo 3), de este total, el 72% está relacionado con administración, el 8.3% con colonización, el 6.4% con tierras baldías, el 6.4% con recursos naturales y el 6.4% con misiones por lo que, estos temas se convierten en el eje para el análisis junto con lo referente a territorio y población.

---

<sup>12</sup> El material utilizado no pretende ser exhaustivo.

Vale la pena anotar, que únicamente existen cuatro leyes (por temas) específicas para la Amazonía: la Ley Especial de Oriente que regula todos los aspectos de la región y que estuvo sujeta a diferentes reformas hasta su derogatoria; la Ley de Caminos de la Región Oriental, la Ley de Titulación de Terrenos Baldíos del Oriente y la Ley de Colonización de la Región Amazónica. Sin duda esto resulta significativo y señala la importancia dada a estos aspectos. El resto de la legislación se refiere a reglamentos, disposiciones, acuerdos, organización de juntas, creación de instituciones, concesión de contratos y adjudicaciones, etc.

## PERIODIZACION

A fin de realizar un análisis de la Legislación relativa a la Amazonía, la hemos dividido en períodos para cuya definición nos remitimos a dos criterios: número de disposiciones y tema tratado.

En cuanto al número<sup>13</sup>, en el cuadro general (anexo 4) podemos observar que en las décadas de 1830s, 1860s y 1870s no hay ninguna regulación, siendo una excepción las décadas de 1840 y 1850 en las que se dictan las primeras disposiciones. A partir de los 1880, se observa una actividad legislativa que va en aumento hasta la década de 1950, luego de la cual, empieza a disminuir constantemente.

En lo referente a las temáticas, el Cuadro Legislación sobre Amazonia (anexo 5) permite apreciar una diversificación de los temas o problemas que trata la legislación los mismos que, muestran una tendencia al aumento hasta los años 50s, para luego disminuir quedando en la década de los 80s, restringidos a temas

---

<sup>13</sup> En la medida de que la recopilación legislativa no es exhaustiva, los cuadros corresponden a las disposiciones con las que hemos trabajado en esta tesina.

Vale la pena anotar, que únicamente existen cuatro leyes (por temas) específicas para la Amazonía: la Ley Especial de Oriente que regula todos los aspectos de la región y que estuvo sujeta a diferentes reformas hasta su derogatoria; la Ley de Caminos de la Región Oriental, la Ley de Titulación de Terrenos Baldíos del Oriente y la Ley de Colonización de la Región Amazónica. Sin duda esto resulta significativo y señala la importancia dada a estos aspectos. El resto de la legislación se refiere a reglamentos, disposiciones, acuerdos, organización de juntas, creación de instituciones, concesión de contratos y adjudicaciones, etc.

## PERIODIZACION

A fin de realizar un análisis de la Legislación relativa a la Amazonía, la hemos dividido en períodos para cuya definición nos remitimos a dos criterios: número de disposiciones y tema tratado.

En cuanto al número<sup>13</sup>, en el cuadro general (anexo 4) podemos observar que en las décadas de 1830s, 1860s y 1870s no hay ninguna regulación, siendo una excepción las décadas de 1840 y 1850 en las que se dictan las primeras disposiciones. A partir de los 1880, se observa una actividad legislativa que va en aumento hasta la década de 1950, luego de la cual, empieza a disminuir constantemente.

En lo referente a las temáticas, el Cuadro Legislación sobre Amazonia (anexo 5) permite apreciar una diversificación de los temas o problemas que trata la legislación los mismos que, muestran una tendencia al aumento hasta los años 50s, para luego disminuir quedando en la década de los 80s, restringidos a temas

---

<sup>13</sup> En la medida de que la recopilación legislativa no es exhaustiva, los cuadros corresponden a las disposiciones con las que hemos trabajado en esta tesina.

administrativos.

En cuanto a la clasificación en temas, debemos indicar que es arbitraria y que si bien todos pueden ser considerados como de índole administrativo, hemos separado aquellos que indentificamos como directamente relacionados con algunos problemas actuales de la Amazonía: tenencia de tierra, colonización, explotación de recursos, etc.<sup>14</sup>.

### **Primer Período**

El primer período comprende la legislación promulgada desde el año 1830 hasta la década de 1910. Está caracterizado por numerosas Constituciones (once), el predominio de la Ley Especial de Oriente con sus modificaciones y por disposiciones referentes a las misiones. Se trata de un período cuya importancia legislativa radica en el énfasis otorgado a la división político-administrativa y a la organización eclesiástica.

### **Segundo Período**

El segundo período abarca desde la década de los veinte hasta la de los sesenta, época en la que las provincias orientales son incorporadas al Régimen Administrativo General del Ecuador. Constituye el período en el cual hay una mayor abundancia de disposiciones legislativas relacionadas a la región y una mayor diversificación de los temas regulados: las misiones con el objetivo explícito de colonizar, tierras baldías, colonización y

---

<sup>14</sup> Evidentemente el desarrollo político y administrativo de la región es un aspecto relevante, en la medida que señala la expansión objetiva del Estado y la estructuración de los grupos de poder. Sin embargo, en este trabajo no lo hemos incluido por razones de tiempo y extensión. Lo mismo sucede con lo relativo a la educación.

recursos naturales son temas relevantes. En el aspecto administrativo, la creación de Juntas Promotoras de la región oriental y la creación de la Cédula Orientalista aparecen como novedades. Es un período caracterizado por la preocupación del Estado por la integración de la región y de sus pobladores al país.

### **Tercer Período**

Este período está caracterizado por una tendencia a la disminución de la actividad legislativa específica de la Amazonía, fenómeno que se explica por el hecho de que esta región pasa a ser regida por las leyes generales del Estado. Así mismo, hay una disminución en la variedad temática, encontrando en la década de los 80 únicamente leyes de tipo administrativo con énfasis en las relaciones internacionales. En términos generales, es el período en el cual la Amazonía es incorporada formalmente al Estado ecuatoriano.

## **LOS PERIODOS LEGISLATIVOS EN EL CONTEXTO SOCIO ECONOMICO NACIONAL**

### **Contexto del Primer Período**

El contexto general del primer período está dado por los procesos de formación del Estado nacional y consecuentemente, por la consolidación del territorio, la centralización política y la integración económica. En todo ello, juega un papel fundamental la búsqueda de la homogenización cultural que permita la formación de una conciencia nacional de identificación como ecuatorianos, sujetos a un Estado representante del "interés general", a fin de lograr el consenso requerido para ejercer sus actividades.

En este período los problemas limítrofes, el gobierno de García Moreno, el carácter eclesiástico del Estado y su influencia ideológica en la sociedad, la concepción sobre los indígenas de la