

**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**

**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**

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

Amazonía y sobre la región Oriental y la explotación del caucho, aparecen como puntos de referencia importantes para el análisis de la legislación.

En los primeros años de la República, la autonomía de los poderes regionales y la inexistencia de un sector que hegemonice los proyectos políticos que permitan la articulación de la sociedad ecuatoriana, lleva a cuestionar la existencia de un Estado nacional (Ayala, 1978). Sin profundizar en este problema, para el caso que nos ocupa, basta decir que la capacidad de administración y organización del Estado fue casi nula y que la Iglesia ejerció gran influencia respaldada por la misma Constitución que se promulgaba "En el nombre de Dios, Autor y Legislador de la Sociedad", o de fórmulas semejantes, que mandaba proteger la Religión Católica con exclusión de cualquiera otra.

La concepción dominante sobre los indígenas se recoge en el Art. 68 de la Constitución de 1830, que dice: "Este Congreso Constituyente nombra a los venerables curas párrocos por tutores y padres naturales de los indígenas, excitando su ministerio de caridad en favor de esta clase inocente, abyecta y miserable". Con ello, se coloca al indígena en una situación de "capitis diminutio" recogiendo una discusión que apareció en los albores de la conquista. Este concepto expresa la concepción de la época que dio origen a una larga polémica muy difundida<sup>15</sup>. Además, mediante este artículo de la Constitución, se legitima la presencia de los misioneros desde el ámbito de lo civil y se "legalizan" los abusos que muchos sacerdotes cometieron utilizando el poder conferido.

Aunque este artículo desaparece en las siguientes Constituciones,

---

<sup>15</sup> Ver Europa y Amerindia: La Comprensión imposible, Abya Yala, 1986.

la percepción de los indígenas de la Amazonía continúa presente en la legislación específica para el Oriente, en todos los diarios, cartas e informes de misioneros, hojas volantes, artículos, discursos políticos, etc., y aún hoy es posible escuchar expresiones semejantes:

"En nuestra extensísima provincia de Oriente, habitan millares de paganos sumidos en una espantosa barbarie. Allí los jíbaros, los Záparos, los Anguterés, los Encabellados, los Avijiras, y Cofanes, divididos en multitud de familias, nacen, viven y mueren con poca diferencia, como nacen, viven y mueren las fieras habitadoras de los mismos bosques" (en Jouanen, 1977: 16).

Las transformaciones económicas que se producen luego de la Independencia, la vinculación de la economía de la costa ecuatoriana al comercio mundial como exportador de materias primas, no tuvieron mayor incidencia en nuestro Oriente. En esta región, el "boom" del caucho y su extracción por numerosas compañías que se asentaron en Brasil, Perú y Bolivia (W. Schurz, en Pennano, 1988: 115-116) articuló la economía del Oriente ecuatoriano a la exportación realizada a Inglaterra y luego a Estados Unidos a través del Río Amazonas, que fue abierto a las flotas mercantes internacionales en 1866 (Pennano, 1988: 77). De esta manera, la acumulación que se originara con la exportación de este producto no incidió mayormente en la región, cuyos pobladores indígenas, en cambio, sufrieron consecuencias nefastas, pues fueron utilizados por los caucheros para la recolección de este producto y sometidos a prácticas esclavistas e inhumanas.

#### La legislación en el primer periodo

La creación de los nuevos Estados americanos implicaba, en primer lugar, la delimitación territorial que fijaría el ámbito espacial para ejercer el poder a través de la autoridad. Esto se halla establecido en la Constitución, que toma como puntos de referencia

para el territorio ecuatoriano los establecidos para el "Antiguo Reino de Quito" o para la "Presidencia de Quito", y a sus provincias respectivas. En general, hay una gran ambigüedad y se dejan los límites para ser fijados de acuerdo con los otros Estados.

De las 17 Constituciones que han regido en nuestro país, 11 corresponden a este período y se dan en el marco de continuos problemas limítrofes con Colombia y con el Perú, que van modificando los límites señalados originalmente, perdiendo el Ecuador grandes extensiones de territorio en el Caquetá y Putumayo.

La superposición de una legislación republicana que hace referencia a disposiciones de la época colonial, indica que la creación del Estado fue un proceso de continuidad del régimen administrativo colonial y que no representó una ruptura que sienta las bases de un Estado Nacional. Al mismo tiempo, la ambigüedad en cuanto a la fijación de los límites, señala la debilidad del Estado para establecer el espacio físico que le correspondía.

Es necesario señalar que ni en la Constitución de 1830, cuando el Ecuador se separa de la Gran Colombia, ni en las de 1835, 1843, 1845, 1850 y 1852 hay una mención específica que aluda a la región oriental.

La primera Ley de la Provincia Oriental y el Régimen Administrativo de la Región Oriental, fueron promulgados en 1852 y 1854 respectivamente, luego del Convenio Larrea Martín de 1846<sup>16</sup>, que definió la pérdida de los territorios del Caquetá y Putumayo a favor de Colombia y de los conflictos por los territorios de Jaén y Mainas con el Perú. Seguramente los problemas surgidos con estos

---

<sup>16</sup> Es el primero que traza la línea total limítrofe de Ecuador y Colombia, con gravísimo perjuicio para los intereses nacionales (Bossano, 1984: 204).

países, debieron haber incidido para que se dicten disposiciones encaminadas a reglamentar la administración del Oriente.

En vista de que la Ley de 1852, señalada en la recopilación correspondiente a 1830-1898, no la hemos podido recuperar, nos remitimos al Régimen Administrativo de la Región Oriental<sup>17</sup> como la primera disposición para la región. Allí se especifican los límites del Gobierno de Oriente, de acuerdo a los de los antiguos Corregimientos de Quijos, Macas y Canelos. Si bien los considerandos de esta disposición, no hacen mención a los problemas territoriales, entre las atribuciones del Gobernador (Art. 3) manda "Defender los límites de los que la República se ha hallado en posesión", disposición que en la práctica debió haber quedado como letra muerta, dado el poco personal administrativo destinado para controlar un territorio tan extenso.

La Constitución de 1861 establece, según el Art. 98, que "La Provincia de Oriente será regida por leyes especiales hasta que el aumento de su población y los progresos de su civilización le permitan gobernarse como las demás". La expedición de esta disposición constitucional, luego de que se suspendieran las relaciones con el Perú, en 1858, y del desembarco de Castilla frente a Guayaquil que terminó con el Tratado de Mapasingue (1860), sitúa las preocupaciones sobre la región oriental en el marco de los conflictos internacionales.

De esta manera, podemos preguntarnos: ¿a qué obedeció la legislación promulgada en esta época?, ¿fue una expansión del aparato administrativo del Estado que respondía a procesos de integración económica y política de la región, o respondía a

---

<sup>17</sup> Si bien se señala "En observancia del Art. 138", este artículo de la Constitución de 1852 no tiene relación con la expedición de esta reglamentación. El Art. 100 dice que "Una ley especial organizará el régimen interior de la República, y designará las atribuciones de los funcionarios".

factores externos provenientes de los procesos vividos en los países vecinos, lo que incidió para que se iniciara en esta época los intentos de administración de la región?.

Como datos interesantes que merecerían ser analizados con más profundidad, debemos señalar que la creación en el Perú del Departamento de Amazonas en 1832, según Pennano (1988: 144), obedeció en parte, a la reacción peruana ante la influencia que empezaba a ejercer Brasil en la zona. Este mismo autor señala que en el Perú, la actividad legislativa con relación a la zona que incluye la Ley para el Fomento de la Colonización de 1832, la creación del gobierno político de Loreto, etc. fue acompañada por otro tipo de hechos como la Fundación de Iquitos, dentro del contexto de las actividades económicas originadas por la extracción del caucho y su transporte por vía fluvial.

Tanto la Constitución de 1861 como la de 1869, fueron expedidas durante el gobierno de García Moreno y su promulgación, por primera vez, con una explícita referencia a la región Oriental y a Galápagos, es un argumento que respalda a aquellos autores que como Ayala (1978), señalan el período de este mandatario como el del inicio de la unificación del Estado.

Esta proposición se ve ratificada por el hecho de que García Moreno, además, recurrió al apoyo de la Iglesia y de las misiones para tener una presencia efectiva en la región. El, gestionó el retorno de los jesuitas luego de su expulsión en 1767, firmó el Concordato con la Santa Sede durante su mandato, los "los PP. Dominicos pudieron misionar libremente el Pastaza y penetró en el Napo una falange de misioneros Jesuitas" (García, 1985: 255) y concedió facultades extraordinarias a los misioneros de Oriente quienes "...nombraban y cancelaban a los tenientes de las parroquias, gobernadores y alcaldes de Comunidades indígenas, entregándoles las varas de mando -los varayos- así como imponían penas menores..." (Ibid, 1985: 261).

Las atribuciones de las misiones fueron ampliadas en la Ley de Oriente de 1885, pues condicionó la gestión del Gobernador a ellas<sup>18</sup>. Entonces, parece adecuado proponer que una coyuntura específica, en la que tanto las presiones externas como el proceso interno de consolidación del Estado, favorecieron para que, a partir del Gobierno de García Moreno, se impulsara la presencia del Estado en la región mediante una legislación específica de Administración apoyada por la actividad misionera.

La Constitución de 1861, Art. 98, señala que la Región Oriental será regida por leyes especiales: "hasta que el aumento de su población y los progresos de su civilización le permitan gobernarse como las demás". En este enunciado se halla implícita la concepción de que, los habitantes indígenas de la región carecen de civilización, lo que responde a la ideología predominante de la época. De la misma manera se presenta como modelo y meta la "civilización" de la sociedad nacional, cuestión que sienta las bases de un proyecto estatal encaminado a la homogenización cultural. La generalización de estas concepciones dio lugar a que se conjugasen los intereses del Estado con los de la Iglesia y explica en parte, las relaciones de apoyo mutuo que se dieron entre estas dos instituciones.

En esta forma de argumentar constatamos que la Iglesia está

---

<sup>18</sup> Art. 5o. El Gobernador, de acuerdo con el Superior de las misiones podrá erigir nuevas reducciones, unir o dividir las existentes y señalar los límites, sometiéndola a la aprobación del Poder Ejecutivo.

Art. 7o. El Gobernador, de acuerdo con los padres misioneros, promoverá y establecerá el comercio mutuo y libre entre los indios.

Art. 8o. El Gobernador de la provincia, de acuerdo con el Superior de las misiones, nombrará Tenientes indígenas en las parroquias en lo que juzgare conveniente.

estrechamente unida el Estado y que existe un marco en el cual las oposiciones étnicas pueden ser reconocidas siempre que adopten la religión oficial. Desde esta perspectiva los indígenas pueden ser reconocidos como algo diferente siempre que asuman a) una ideología religiosa y b) se hallen dentro de una jerarquía social y política.

Mediante el artículo 82 de la Constitución de 1869 se añade a los criterios de población y civilización, el de aislamiento. En las siguientes Constituciones de 1878, Art. 106 y 1883 Art. 120, desaparecen los criterios de "población" y "civilización", para ser reemplazados por "aislamiento" y "distancia" para administrar la región oriental por medio de una Ley Especial. Esto, que podría considerarse un avance, no significó un cambio en la concepción que prevalecía sobre el indígena de la región oriental y se continuó con el impulso a las misiones con los mismos objetivos de "civilización y evangelización". Es más, se racionaliza su acción en 1888 dividiendo la región en cuatro Vicariatos: el de Canelos y Macas a cargo de los dominicos; el de Napo a los jesuitas; el de Zamora a los franciscanos y el de Méndez y Gualaquiza a los salesianos. Además, se apoya su actividad asignando recursos económicos para ellas.

Si bien es cierto que en este período, el Estado estuvo representado por los misioneros en el Oriente, los relatos míticos que hacen de ellos los baluartes de la soberanía nacional, resultan exagerados pues el ámbito de su actividad, en esta época, fue restringida debido al número de misioneros, a la extensión de la región, a la resistencia de los indígenas, a la falta de presupuesto, etc. Así, los problemas limítrofes continuaron: invasiones colombianas en 1894, territorios cedidos a Brasil en el bajo Caquetá y Putumayo en 1904, Tratado Muñoz Vernaza Suárez en 1916, cediendo 180.000 Km, etc. (Bossano, 205-213). Todo ello, en el contexto de la explotación del caucho por ciudadanos peruanos y colombianos y de las prácticas inhumanas con los indígenas.

La incursión de los caucheros que se disputaban la posesión del bajo Putumayo y la presencia del Estado peruano en esta zona, dio lugar para que luego, en base al "Uti Possidetis Juris", se justifique la toma de posesión de extensos territorios ecuatorianos por parte del Perú. ¿Y las misiones que estaban presentes en esa región denunciaron y solicitaron ayuda al gobierno?. No conocemos datos específicos al respecto, pero parece que los misioneros estuvieron lejos de estos lugares, desconocían lo que sucedía o ignoraron su importancia.

En este punto se introduce un problema muy difícil de abordar en el momento actual, es el que se refiere al surgimiento de adscripciones a los nuevos Estados nacionales.

Ya que esta región estuvo dominada por la presencia de los caucheros, que provenían de lo que en un momento del proceso histórico empezó a denominarse como Perú o Colombia, es indispensable profundizar sobre el problema de la formación de identidades relacionadas a los nuevos estados nacionales. Si años atrás, la vinculación de los pobladores con los Gobiernos de Quito, Lima o Bogotá no tenían sino un sentido administrativo, ¿es posible que en unas cuantas décadas surgiera una identidad relacionada con los nuevos estados que permitiera decir que peruanos o colombianos habían tomado de hecho un territorio?. El problema tiene también relación con el hecho de que nuestros países, fueron creados sobre la existencia de naciones indígenas de las que se hizo caso omiso y sobre las que se ha tratado de crear el Estado nacional.

Estas consideraciones abren numerosas inquietudes. ¿Cuáles fueron los mecanismos para la creación de adscripciones nacionales?, ¿la educación cívica tuvo un papel importante en este proceso?. De ser así, ¿es ella suficiente o, son las vivencias diarias las que dan a los hombres sus puntos de referencia?. ¿Qué incidencia tiene la

vigencia de leyes y la capacidad de ejecución de ellas? etc. Al momento no tenemos contestaciones a estas interrogantes. Lo que si parece posible suponer es que las actividades que giraron en torno a la explotación del caucho, incidieron para la formación de una región, marginal al estado central, articulada a poderes locales externos y a los intereses del capital internacional.

Intimamente ligado al problema del territorio se halla el de la población. La Ley Especial de Oriente tiene disposiciones específicas en relación a los indígenas. Estas reglamentaciones se hallan enmarcadas dentro de la legislación general del Ecuador que estuvo encaminada, en buena medida, a corregir los abusos sobre los indígenas, a hacer efectivas las garantías constitucionales para estos pueblos e incluso, apoyar el respeto a su propiedad<sup>19</sup>, aunque para todo ello, era necesario su incorporación a la cultura de la sociedad nacional.

En la legislación específica para el Oriente, se encuentra la influencia de la ideología dominante en esa época, así como, la necesidad de someter a estos pueblos a las leyes del Estado y de incorporarlos a las formas de producción de la sociedad nacional, lo que implica necesariamente, un proyecto de homogenización cultural de los indígenas dentro de los valores dominantes .

Ahora bien, puede discutirse si este proceso de homogenización cultural fue o no una prioridad. Consideramos que si bien en ese momento la dominación se basaba en gran medida en la segregación étnica, era necesario una cierta homogenización sobre todo en lo que se refiere al acatamiento de la ley y de las autoridades.

Efectivamente, el Considerando del Régimen Administrativo de la

---

<sup>19</sup> Costales, Alfredo y Piedad, Historia Social del Ecuador: Recopilación de Leyes Sociales Indígenas de 1830 a 1918, 1964. En esta recopilación se encuentran numerosas disposiciones que restringen el abuso de los indígenas.

Región Oriental (1854) dice:

1o. Que es un deber estricto del Gobierno sacar de la barbarie y colocar en el camino de la civilización a las tribus de indígenas que habitan en la parte oriental de la República;

2o. Que está así mismo entre sus esenciales deberes el de fomentar el espíritu de empresa, y que se descubran y se pongan al alcance de los ciudadanos las fuentes de riqueza que abundan en esas regiones; y,

el Art. 2 del Cap. II enfatiza: "Favorecer a los indígenas y procurar introducir en ellos hábitos de orden y sumisión a las leyes".

De aquí se desprende con bastante claridad, la manera como el dominador define los intereses del dominado y de lo que es beneficioso para él, al punto que se convierte en deber del Gobierno. El dominio de la estructura de la sociedad nacional se impone: ese es el nuevo orden al que hay que someterse, lo que resulta indispensable para el ejercicio del poder. Pero ello implica sumisión a las leyes, es decir, al ordenamiento de la sociedad, con lo que los indígenas se ven forzados a formar parte de una sociedad ajena a la suya y a la vez someterse a que sean otros los que toman las decisiones de lo que les "conviene". Si el poder lo ejerce un grupo y si las leyes son normas establecidas por ese grupo, se busca que el resto de la sociedad sea sumiso a sus ordenamientos. Entonces resulta que la legislación permite mantener una sociedad "ordenada" de acuerdo a los intereses de ese grupo y requiere de la sumisión de otros a esos intereses.

En la legislación sobre "Protección de los indígenas", los intereses de "evangelización" y de "civilización" del Estado y la Iglesia se hallan estrechamente unidos. Así por ejemplo, se exime de la contribución personal "a los indígenas de Quijos y Canelos y demás pueblos de la parte oriental del Estado", para que sea "más fácil la conversión de las tribus infieles para las que ella (la contribución) es un retraente muy fuerte" (Decreto 1846). Se

fomenta la creación de "poblaciones, a fin de que los indios se acostumbren a la vida civil" (Art. 4, 1885), lo que favorece también la labor misionera y responde a una ideología dominante de lo que debe ser una sociedad civilizada. Entonces, resultan contradictorias las disposiciones encaminadas a la protección de los indígenas con los efectos reales que provienen de los mecanismos utilizados para esta protección, es decir de la "evangelización" y "civilización".

Pero, además, dejando de lado la filosofía que las inspiró, las disposiciones que podían tener un efecto positivo, como la de suprimir las contribuciones, pagar los salarios correspondientes, no recurrir a los servicios personales, prohibir los priostazgos, respetar sus tierras, etc., no estaban apoyadas en una hegemonía suficiente para ser reconocidas y acatadas por la sociedad nacional y evidencian el proceso contradictorio entre el esfuerzo estatal y la realidad de la sociedad . Así, a pesar de lo que dice la legislación, es una de las épocas en las que más abusos se cometieron con los indígenas, sobre todo a través de la explotación del caucho y del trabajo en las haciendas en el bajo Napo<sup>20</sup>. Por otro lado, de lo dicho, resulta que, la legislación tiene una efectividad limitada tanto por la falta de mecanismos que le den vigencia, como por la ideología y la dinámica de la sociedad y el poder de las autoridades locales.

### **Contexto del segundo período**

El segundo período comprende los años veinte hasta los sesenta, cuando se incorpora el Oriente al Régimen Administrativo General del Estado. Un aumento de las disposiciones legislativas

---

<sup>20</sup> Existen numerosas denuncias de lo que significó la explotación del caucho, una muy conocida es el informe de Cassement.

caracteriza este período, así como la diversificación temática de ellas, particularmente en aspectos referentes a colonización, tierras baldías y administración (Juntas, Cédula Orientalista, etc.).

El contexto general del país se desarrolla dentro de un acelerado proceso de inserción en la economía mundial como exportador de productos agrícolas tropicales. Hechos como la aguda crisis económica, el consecuente déficit presupuestario del Estado, la permanente necesidad de buscar fuentes de ingreso, la mala distribución de la tierra en la Sierra, la guerra de 1941 con el Perú, la modernización del Estado, etc. parecen haber tenido un peso significativo en la relación de los gobiernos con la región Oriental.

Desde que el Ecuador se insertó en la economía mundial como exportador de productos tropicales, las variaciones de los precios de sus productos en el mercado y el deterioro de los términos de intercambio, han incidido para que a lo largo de la historia, la economía del Estado manifieste continuas crisis. Además, la organización de la producción ha favorecido la concentración de los recursos económicos en un sector de la sociedad, mientras la gran mayoría sufre las consecuencias de la limitación de la capacidad de gestión del Estado y de la mala distribución de los ingresos.

El cacao definió una etapa en la medida que contribuyó con los mayores ingresos al erario nacional, desde fines del siglo pasado hasta los años veinte, cuando la caída de sus precios por la crisis mundial y la disminución de los volúmenes exportados hizo descender de 20'220.000 dólares en 1920 a 7'580.000 en 1923 los ingresos por exportación de este producto (Cueva, 1981: 21). Cosa semejante sucedió en la década de los treinta con el café, el arroz y otros productos.

A pesar de breves repuntes de la economía, como por ejemplo durante

el período de Enriquez, los problemas económicos continuaron, por lo que los gobiernos buscaron por medio de diferentes políticas su superación. Plaza promovió un modelo desarrollista, que se fundamentó en enfocar el problema económico en términos de producción y no sólo en términos monetaristas. En su período administrativo se tecnificó la administración y se inició la modernización de varias instituciones del Estado. La producción del banano fue el eje de este dinamismo, pero su apogeo duró poco tiempo. La corriente cepalina que promovía la sustitución de importaciones fue recogida en el Ecuador y en los años 60 inició una incipiente industrialización que fortaleció las clases medias del país, pero que fue insuficiente para que el país entre en la fase de "despegue" hacia el desarrollo.

Políticamente este período se caracteriza por su inestabilidad, como resultado de la lucha por el poder entre los sectores agroexportador de la Costa y terrateniente de la Sierra, de la clase media emergente, de la izquierda, del subproletariado centrado en torno al populismo y de la participación de los militares. Sólo entre los años 1948 a 1960 hay un tiempo de continuidad constitucional.

Otros aspectos relevantes de este período se refieren a la crisis del sistema tradicional de organización social originada por un complejo conjunto de cambios que incidió en el sistema hacendario y los numerosos levantamientos indígenas en la Sierra que tuvieron como una de sus reivindicaciones centrales la defensa de la tierra<sup>21</sup>. Todo ello, llevó a que el Estado tomara medidas encaminadas a controlar una situación social conflictiva.

Finalmente, este período no puede ser abordado sin tener en cuenta

---

<sup>21</sup> Ver Las Nacionalidades Indígenas en el Ecuador pp. 331-336.

los permanentes problemas territoriales<sup>22</sup>, que culminaron con la guerra con el Perú (1941) y la firma del Protocolo de Río de Janeiro, que establecía límites que desconocían gran parte de las reclamaciones territoriales del Ecuador. Estos hechos despertaron el sentido nacionalista de los ecuatorianos, que ha sido manejado por muchos años como una plataforma política por los diferentes sectores.

### La legislación en el segundo período

Si nos atenemos a la legislación específica para el Oriente promulgada en el segundo período, en lo referente a la Administración, advertimos que se manifiesta un afán por actuar de manera más efectiva y estructurada en la región. Esto sucede tanto a nivel del gobierno central como de las instituciones locales.

En el primer caso, la creación en 1919 de la "Dirección de Oriente" y en 1925 de una "Sección de Oriente" (adscritas al Ministerio de Oriente), organismos a los que se asigna el presupuesto correspondiente, constituye un esfuerzo para que al más alto nivel del Estado se creen mecanismos// que permitan ocuparse de esta región.

El interés estatal sobre la región, que seguramente guarda relación con los problemas limítrofes, busca apoyo a través de otros mecanismos que funcionan paralelos al gobierno o en cooperación con él. Tal es el caso de las Juntas que, si bien se mencionan en la legislación desde 1910, aparecen de manera más sistemática en 1928, cuando se crean las Juntas Cantonales y Parroquiales conformadas en torno al Jefe Político y al Teniente

---

<sup>22</sup> Las invasiones colombianas y peruanas, las conferencias, tratados, convenios, protocolos, el arbitraje español y de Estados Unidos señalados en Donoso (1982) y Bossano (1985) dan cuenta de una larga y permanente historia de problemas territoriales con Colombia, Brasil y Perú.

Político respectivamente.

Estas Juntas tienen entre sus fines ocuparse del adelanto moral y material de las poblaciones, de la educación, higiene, fomento, progreso agrícola, artístico e intelectual, conservación y reparación de las vías de comunicación, así como, de facilitar la colonización, proteger a los indígenas y colaborar con las autoridades, es decir, fortalecer la acción del Estado.

La creación en 1948, de la Junta Nacional pro Oriente (JUNO), fue una iniciativa del Estado, respaldada con la creación de la Cédula Orientalista, cuyo objetivo era la recaudación de fondos para la construcción de caminos que fomenten la colonización más efectiva. Esta Junta creó un Comité Central en Quito, conformado por un asombroso número de participantes que incluye al Presidente, Vicepresidente, todos los Ministros, miembros del Poder Legislativo, de la Iglesia, Prensa, Gerentes de Bancos, Rectores de colegios, Presidentes de numerosas instituciones, etc. lo que hace difícil pensar en que haya funcionado de manera efectiva. Los Comités Provinciales fueron presididos por el Gobernador, en ninguno de ellos hubo representación de los pobladores de la región.

Esta conformación de la JUNO muestra que no estaba diseñada para ser operativa pero si para agrupar simbólicamente, por medio de los sectores con acceso al poder, a todo el país en torno a la "Amazonía".

Esta Junta se creó considerando que es deber del Estado incorporar "al ritmo general del progreso de la Nación" a "las Provincias de la Región Oriental del Ecuador", porque representan una "fuente imponderable de riqueza para la República", en razón de que "existe una profunda preocupación por impulsar la producción nacional" y de que es indispensable fomentar "el desarrollo de la economía y de la cultura en la región oriental". Todo ello manifiesta la concepción que tuvo el Estado sobre la región como fuente de

riqueza, del desarrollo como aumento de la producción, constituyendo la primera manifestación explícita del deseo de incorporar esa región al proceso general del país.

Otras Juntas, con un tinte nacionalista, muestran más evidentemente el interés de la sociedad en general por la región oriental. Tal es el caso del Comité Orientalista, creado en 1930, cuyo lema era "Por la Patria y la Civilización" y la Junta Patriótica del Puyo (1946), uno de cuyos objetivos era divulgar dentro y fuera del país los decretos territoriales.

Las creación de las Juntas de Protección a los Indígenas en los cantones de las provincias orientales (1948), guardan relación con la Junta de Cuestiones Indígenas, creada ese mismo año, como organismo asesor técnico del Ministerio de Previsión Social, en la época en la que el indigenismo fue una corriente de pensamiento social que tuvo influencia en diferentes ámbitos del quehacer de la sociedad. El hecho de que este tipo de Juntas se creasen específicamente en el Oriente, demuestra un interés específico en la región.

Estas Juntas estuvieron formadas por el Jefe Político, un Misionero, el Profesor y un Jefe indígena de la Comarca. Se crearon en consideración de que se dan "frecuentes abusos que impiden su libertad y apreciación justa de su trabajo" (de los indígenas), y porque era necesario darles las garantías para que "se transformen en valiosos elementos para la colonización, evitando por otro lado que se fuguen de su tierra natal".

La integración a las Juntas de un Jefe indígena, no constituyó ninguna garantía que permita pensar que se abrían posibilidades a la participación de los indígenas en los procesos de decisión. Este miembro seguramente era escogido por el misionero o el profesor entre los indígenas aculturados, y de no haberlo sido, ¿qué fuerza podía haber tenido frente a los otros miembros de las Juntas para

defender sus intereses, si de antemano ya estaba dicho que era para que se transformen en elementos para la colonización?. De lo que se trataba, era de favorecer la incorporación de los indígenas a un sistema de relaciones salariales y asegurar la disponibilidad de mano de obra evitando la fuga. Sin embargo, la representación indígena en las Juntas puede ser reconocida como un primer esfuerzo por reconocer a este sector, seguramente en busca de legitimación. Finalmente, se crean Juntas con fines más específicos asumiendo responsabilidades propias del Estado, por ejemplo las creadas para la construcción de los campos de aviación de Tena (1948), Gualaquiza (1950) y Francisco de Orellana (1951).

El énfasis dado a la creación de estas Juntas corresponde al período anterior y posterior a la guerra con el Perú (1941), lo que permite suponer que los problema limítrofes incentivaron la creación de ellas, como mecanismo que buscaba la defensa de la soberanía a través del desarrollo de la región; ellas son a la vez, una respuesta a las limitaciones administrativas y presupuestarias del Estado.

Las Juntas como instrumento de representación del Estado en la región, fueron apoyadas en los 50, por los contratos con las misiones con el objetivo explícito de trabajar en la colonización y civilización. Las misiones asumieron, sobre todo, la tarea educativa y la creación de ciertas obras de infraestructura. Las Juntas pierden importancia en los años siguientes, cuando el Estado tuvo una mayor capacidad e interés para asumir a través de diferentes instituciones, la administración de la región.

En efecto, en la década de los 50, la situación económica del Estado mejoró gracias al impulso a las exportaciones del banano y a la modernización iniciada con Plaza, que favoreció el desarrollo de instituciones estatales, al punto de que hay quien sostiene, que fue la época de la prefiguración institucional del Estado ecuatoriano. Entre las instituciones que se crearon en este

período en el Oriente, se puede mencionar, el Consorcio de Municipalidades (1953), el CREA en 1958 y, a nivel general, pero con importancia para la región, el Instituto Nacional de Colonización (1957).

Desde el punto de vista de la gestión a nivel del Gobierno Central, la Constitución de 1929 marca un hito importante pues, por vez primera, dispone que la región oriental tenga representación en el Congreso a través de un Senador elegido conjuntamente por todas las provincias y un Diputado por cada una de ellas. Desde luego, este hecho debe ser visto con las reservas del caso, pues no sólo que los legisladores no representaban a los pobladores de la región, compuestos en su gran mayoría por indígenas, sino que, no necesitaban ser nativos ni haber residido en el Oriente, con lo cual su conocimiento de los problemas debió ser limitado, representando más bien, intereses ajenos a la región.

El otro nivel en el cual hay una tendencia a mejorar la capacidad administrativa, es el local. Así, en 1920, se crean las provincias de Napo Pastaza, Santiago y Zamora y las Jefaturas Políticas y Parroquiales con sus respectivas autoridades; se emiten disposiciones para incrementar el número y mejorar las situación de los empleados de Oriente: la policía pasa de 50 hombres en 1900 a no menos de 300 en 1926; en 1920, se aumentan los viáticos de los empleados públicos del Oriente en un 50% con relación a 1904, y se promulga el Reglamento de los Empleados de Policía destinados al servicio de la colonización oriental en 1926.

Además, se elabora el Reglamento para el Funcionamiento de las Escuelas (1935-1936) y para las Obras de Vialidad (1949); se emiten disposiciones para el presupuesto, se crean servicios, y hay una evidente preocupación expresada a través de numerosas disposiciones para el mejoramiento de las vías de comunicación, de los teléfonos, telégrafos y correos.

La creciente tendencia a ejercer una administración más efectiva e incorporar la región oriental a la economía nacional, se evidencia claramente, en las reformas a la Ley Especial de Oriente de 1953. Se divide el Oriente en tres provincias: Napo-Pastaza, Morona Santiago y Zamora Chinchipe. Se crea el Consejo Consultivo de Oriente como organismo de consulta del Ministerio de Oriente, los Concejos Municipales, señala que entre los planes de trabajo de todos los Ministerios de Estado "constarán de modo expreso, los que deben desarrollarse en las provincias orientales, destinándose para ello, los recursos correspondientes, según las asignaciones del Presupuesto" (Art. 6), se exonera de impuestos por diez años a todas las nuevas industrias que se establezcan en la región (Art. 43), etc.

A lo largo de todo este período, hay un énfasis en la construcción de vías de comunicación<sup>23</sup>. En la Ley Especial de Oriente de 1900, Art. 12., se señala que los Jefes Departamentales deberán "abrir caminos y establecer en ellos los correspondientes tambos y jornadas". En 1920 el Art. 11 divide el Cuerpo de Policía destinado a la región oriental en tres secciones; una de ellas, para la apertura de caminos y fomento de la colonización. La preocupación por las vías de comunicación es constante a lo largo del tiempo: en los años cuarenta se emiten disposiciones para la supervisión y control de los trabajos de vialidad y se faculta a los Municipios y Juntas para atender las obras viales; en 1950 se reglamenta las obras de vialidad de la región Oriental y entre las funciones de las Juntas se hallan disposiciones al respecto.

El énfasis en la construcción de vías de comunicación, es coherente con los objetivos de incorporación de la región a la administración

---

<sup>23</sup> Si bien tenemos registrado la Ley de Caminos para la región Oriental y otros lugares de la República en el año de 1894, no la hemos podido recuperar.

y producción, y está ligada al fomento de la colonización. Sin embargo, es de anotar que a pesar de que aparece desde muy temprano, en este siglo, el afán de construcción de vías de comunicación y otros medios, próximos a terminar el siglo, esta región tiene un pésimo servicio de comunicación telefónica, no existe una sola carretera pavimentada, el transporte aéreo es anárquico y la Amazonía queda frecuentemente aislada del resto del país.

### La legislación sobre tierras baldías y colonización

La colonización constituye un proceso por medio del cual, se incorporan tierras vírgenes que se pueblan bajo un modelo cultural diferente, que implica la transformación en la forma de propiedad, de organización de la producción, de las relaciones sociales y de los valores de una sociedad<sup>24</sup>.

Bajo esta perspectiva bien puede decirse que la colonización constituye un proyecto "civilizatorio", en el cual está implícito un modelo ideal de sociedad frente a otro concebido como inferior. Implica una visión particular sobre la propiedad de la tierra y su función, en la medida que está encaminada a la posesión de ella y, una visión particular sobre los pobladores que la habitan, su número y sus formas de producción.

El tema referente a las tierras "baldías" está íntimamente relacionado con el de colonización, en la medida de que es un supuesto de ella. Así como, a nuestro juicio, la colonización es la que estructura el desarrollo de la región oriental hasta los años sesenta, podemos decir también que la adjudicación de tierras inherente a ella, es uno de los principales conflictos que derivan

---

<sup>24</sup> La colonización asume diferentes modalidades según los periodos históricos.

de la colonización. Los problemas se agudizan por el enfrentamiento cultural que supone, por los problemas ecológicos provenientes de la introducción de un modelo de desarrollo que busca la mayor productividad y por la falta de una infraestructura y servicios para atender a la población colona.

Desde hace dos siglos, va cobrando fuerza el desarrollo de la sociedad ecuatoriana bajo un modelo basado en la propiedad privada, las relaciones salariales, la producción para el mercado y valores tales como, trabajo, productividad, acumulación de riqueza, etc. Desde esta perspectiva, las tierras del Oriente fueron consideradas como "tierras baldías", es decir, sin dueño<sup>25</sup>. Se consideraban tierras improductivas, pues no se hallaban procesos encaminados al mercado y los habitantes indígenas no sólo que parecían pocos, sino que, no se comprendía ni su forma de propiedad ni sus formas de trabajo. Por ello, las tierras del Oriente fueron concebidas como deshabitadas y pasaron a ser del Estado que es quien reglamentó su adjudicación.

La propiedad del Estado sobre las tierras baldías, le proveyó de una fuente de recursos económicas por medio de la venta, arrendamiento, regalías, impuestos a la explotación, multas por contravenciones a la ley, etc.

Si bien la visión sobre la tierra y sus habitantes encontró en la colonización el mecanismo para su transformación hacia el modelo cultural predominante, la extracción de recursos constituyó, la primera forma de incorporación económica desde el siglo XVI.

---

<sup>25</sup> Según el artículo 579 del Código Civil vigente en 1926, tierras baldías son las que estando dentro de los límites territoriales carecen de otro dueño. Por el Art. 1 de la Ley de Tierras Baldías pueden enajenarse estas tierras.

Según la Ley de Patrimonio Territorial del Estado (1939), tierras del Estado son todas las que estando dentro de los límites territoriales carecen de otro dueño de acuerdo con el Código Civil.

En la época republicana, la primera referencia legislativa sobre tierras baldías aparece en 1829<sup>26</sup>, pero sólo se normaliza mediante la Ley de Enajenación de Tierras Baldías en 1873, como una disposición general para el Ecuador. Si bien en el siglo pasado se expidieron varias disposiciones generales sobre este tema, con carácter específico para el Oriente, la primera aparece en 1926 cuando se señala el precio de las tierras baldías en esta región.

Sin embargo, cabe anotar que, en la medida de que todo asentamiento o colonización implica la existencia de "tierras baldías", las disposiciones relativas a ello, de manera explícita o implícita, se refieren y tienen relación con tierras baldías<sup>27</sup>. Lo mismo sucede con las concesiones para explotación de recursos naturales como veremos más adelante.

La importancia de las tierras baldías para el Estado se expresa a nivel legislativo en el hecho que, de las cuatro leyes (por tema) que existen específicamente para la región oriental, la una se refiere a ellas<sup>28</sup>. Del considerando de la Primera Ley sobre Titulación de Terrenos Baldíos en el Oriente (1940)<sup>29</sup> se colige,

---

<sup>26</sup> En 1829 se ordena que cada cantón designe las tierras baldías.

<sup>27</sup> Así por ejemplo, en la Ley Especial de Oriente de 1894 Art. 6, último párrafo, dice: "Prohibese en el territorio oriental la denuncia, y por lo tanto, la adjudicación de lotes de terrenos que excedan de doscientos hectáreas po cada individuo ó familia."

<sup>28</sup> La Ley de Titulación de Terrenos Baldíos se promulga en 1940 (0074), en 1942 (0645) y en 1972 la Ley Especial para la Adjudicación de Tierras Baldías en el Oriente (R.O. No 002). Las otras 3 leyes son: la Ley Especial de Oriente reformada varias veces, la Ley de Caminos para el Territorio Oriental y otros lugares de la República (08-08-1894) y la Ley de Colonización de la Región Oriental (1078).

<sup>29</sup> Que es de inaplazable necesidad dictar una Ley, que consolide de buena fe y por largo tiempo a quienes vivieren en terrenos de las provincias Orientales y los cultivaren; y

que hay un afán de que las adjudicaciones fomenten el establecimiento permanente de los colonos, que se incorporen a la producción por medio del cultivo. Da cuenta además, de la llegada de una población numerosa, así como, del surgimiento de conflictos por tierras. En ese entonces, tales conflictos se referían a los surgidos entre colonos y no toman en cuenta los ocasionados a los indígenas que fueron los primeros afectados en este proceso. Esta exclusión de los problemas territoriales con los indígenas probablemente se debe a que no se recogió la percepción que ellos tenían sobre el problema. Esto se debe a que no participaban como ciudadanos con derechos ni tenían canales de comunicación con la sociedad nacional como porque las formas de resistencia a la invasión de sus tierras fue la internación en la selva que aparecía como una región ilimitada .

La Ley expedida en 1940 es poco precisa, si bien señala que el peticionario debe haber estado en posesión de la tierra reclamada por lo menos tres años, da más importancia a la parte administrativa. Esta situación incentivó la conflictividad, por lo que fue necesario la expedición de una Nueva Ley de Titulación de Terrenos Baldíos en 1942, que disminuyó el tiempo de posesión a un año, precisa la extensión a ser adjudicada: máximo 50 Has y establece que deberá ser cultivada en, por lo menos, una cuarta parte.

En esta Ley hay una alusión explícita a los indígenas, a quienes se les excluye de los trámites señalando que a los indígenas "se respetará y ayudará en lo posible dentro de las zonas que actualmente ocupan". Esta exclusión, no implica ningún reconocimiento de sus tierras, pues, no hay una disposición para

---

Que además existen muchas denuncias de tierras baldías en el Oriente, que no han sido resueltas, desde muchos años atrás, por falta de una Ley adecuada para solucionar los conflictos que se suscitan.

hacer efectiva esta declaración, por lo que bien puede decirse que se les deja incluso sin el derecho a participar del trámite que les permita acceder a los títulos, de acuerdo a las normas jurídicas establecidas por el Estado.

Sin embargo, las irregularidades en la tramitación de títulos continuaron, por lo que en 1954 se sustrae de la jurisdicción municipal y de otras entidades de servicio público "la facultad que habían venido gozando de adjudicar por su cuenta la propiedad de determinadas zonas baldías", para centralizar las adjudicaciones a través del Departamento de Tierras Baldías y Colonización del Ministerio de Economía.

En cuanto a la extensión de tierras adjudicadas varía de 100 Has a cada jefe de familia, más 50 Has por cada miembro adicional en 1919, a 50 Has en 1942 y luego, en 1954, a 50 Has como mínimo y máximo 200 Has. Debemos puntualizar que, no se explicitan criterios que fundamenten la limitación en la extensión de las adjudicaciones o la de producción.

En 1964 se expide la Ley de Reforma Agraria y la Ley de Tierras Baldías y Colonización de carácter general y en 1972 la Ley Especial de Tieras Baldías para el Oriente a fin de que el Estado pueda transferir el derecho a la tierra a quien verdaderamente la viene trabajando. Para ello establece el requisito de tenencia ininterrumpida no menor de tres años y que la hayan cultivado directamente en un 25%, así como, que el peticionario se encuentre radicado en el lugar en calidad de colono. Estas disposiciones no definen lo que se considera colono y excluyen a los indígenas, cuya forma de producción tradicional es itinerante por medio del cultivo de chacras de alrededor de media hectárea.

En resumen, se puede decir que la legislación sobre tierras baldías responde al proceso de colonización que se da en la época y a las necesidades de reglamentación que surgen de él.

## Colonización

La colonización constituye un tema central de la Legislación Amazónica, en la medida que se relaciona con todo lo demás (administración, tierras baldías, recursos naturales, misiones). La colonización intenta estructurar la integración económica de la región en este siglo, está íntimamente relacionada con el modelo de desarrollo propuesto por el Estado y la sociedad nacional basado en la propiedad privada, las relaciones salariales y una economía de mercado, para lo cual el aumento de la producción constituye una de las metas centrales.

En el siglo pasado, la evangelización continuó siendo el mecanismo para la "civilización" y conversión de los "salvajes" de la región amazónica, lo que implicaba la búsqueda de la conversión al cristianismo como el cambio fundamental, dejando en segundo plano la incorporación a la economía por medio del mercado y la producción.

A medida que el Ecuador se integraba a la economía mundial, la incorporación de la región oriental a la producción se volvió un imperativo. En estas condiciones la población indígena -que no se hallaba incorporada a la estructura de dominación - representaba una traba para lograr esta meta. En este contexto, el Estado prioriza al colono al convertirlo en un agente de la producción y en el modelo que los indígenas debían imitar.

Uno de los requisitos básicos de la colonización y de la producción para el mercado, es la construcción de vías de comunicación, de allí que estas aparezcan de manera paralela. En este segundo período legislativo, el fomento a la colonización se realiza por medio de tres viabilizadores o agentes de la colonización: empleados del gobierno (policía y militares fundamentalmente), colonias agrícolas que se establecen a través de contratos y los

misioneros.

En efecto, cuando se organiza la policía interna en la región oriental en 1901, ésta tiene tres funciones: de resguardo y vigilancia, la apertura de caminos y el fomento de la colonización. Las dos últimas, como habíamos señalado, se hallaban estrechamente relacionadas. En 1904 se autoriza al Poder Ejecutivo para invertir las cantidades que creyere necesarias en el traslado y establecimiento de colonos (Art. 18, Num. 2) y para que dicte un Reglamento General de Colonización de Oriente y de las Galápagos, que facilite el establecimiento de familias nacionales y extranjeras mediante primas para el cultivo de la tierra (R.O. 925, Art. 20).

Junto con la policía se recurre (1910) al establecimiento de colonias militares dependientes de la 1a, 2a y 4a Zona. Para apoyar este proyecto se asigna un presupuesto y se provee de manera gratuita 200 Has de tierras baldías a cada familia, instrumentos de labranza y al menos tres parejas de animales de cría. En 1921 se reglamenta la Colonia Militar del Napo de manera tal, que se señala incluso los días y horas de trabajo en sus propiedades y en la granja modelo del Estado.

Tanto la reglamentación minuciosa como el apoyo económico, permite hablar de un modelo de colonización dirigida por el Estado en base a los empleados públicos, con un doble fin: el fomento de la colonización y el logro de la permanencia de los empleados en sus lugares de destino. Desconocemos la eficacia y los resultados de estos proyectos.

Otro agente de la colonización son las colonias agrícolas creadas a través de la adjudicación de contratos a un representante. Para ello, en 1921, se autoriza al Poder Ejecutivo celebre contratos de colonización en la región oriental por medio de contratistas, a los que se cede 10.000 Has de terrenos baldíos para el establecimiento

de una colonia de por lo menos 50 familias. Se señala que preferentemente se ubicarán en terrenos cercanos a las vías, que serán abiertas por la Leonard Exploration Company con la cual había firmado un contrato de exploración petrolera. Se evidencia una vez más, la relación entre vías de comunicación con la colonización y en este caso también con las compañías petroleras.

En todo este esfuerzo colonizador del Estado, difícilmente se puede encontrar una relación directa con el contexto económico nacional de la época, que corresponde al auge de las exportaciones del cacao, aunque debería investigarse si el proceso de acumulación generado por esta actividad dió lugar a inversiones en el Oriente. Más bien, podríamos decir que, fueron los intereses de los grupos terratenientes de las provincias colindantes con la Amazonía, los que más incidieron en las medidas tendientes a la incorporación de nuevas tierras del oriente a la producción<sup>30</sup>.

Las atribuciones de las Juntas que surgieron en la década de los cuarenta evidencian también el interés en la colonización, pues en todas ellas, aparece el apoyo a la colonización y a la construcción de vías de comunicación<sup>31</sup>.

Finalmente, los misioneros pueden ser vistos como un tercer agente viabilizador del proyecto colonizador, pues, de la legislación

---

<sup>30</sup> En 1937 se aprueba el Reglamento de Colonización del Oriente formulado por el Municipio de Loja. En 1938 se aprueba el establecimiento de colonias agrícolas en la parte oriental de la provincia del Carchi.

<sup>31</sup> Los Estatutos del Comité Orientalista Nacional establecen la necesidad de: "Impulsar la colonización oriental con el auxilio de los colonos ya radicados, la introducción de nuevas familias y el establecimiento de colonias agrícolas mineras e industriales" (1938, Art. 2 Num. g). Junta Patriótica del Puyo (Art. 2, Num. c). Así mismo, las Juntas del Protección del Indígena disponen: "que es urgente rodear a los indígenas ...para que se transformen en valiosos elementos para la colonización".

existente se colige que, el objetivo evangelizador propio del siglo pasado pierde prioridad frente a la acción colonizadora de las misiones. Esto tiene relación probablemente, con la separación de la Iglesia del Estado y el predominio de los gobiernos de corte liberal o populista.

En este contexto, fue más fácil para los misioneros encontrar el apoyo del Estado a través de su gestión colonizadora que, de todas maneras, coadyuvaba a su interés religioso en la medida que para facilitar la evangelización miraron al colono como el modelo que debían imitar los indígenas, ya que, "Al ver estos infelices el ejemplo de los cristianos, y al palpar prácticamente las ventajas de la vida social y civilizada, tal vez dejen su vida nómada y salvaje y abracen el suave yugo del Evangelio y de la civilización cristiana" (Mundo Shuar, Serie E, No. 5: 129).

Se puede apreciar claramente que Estado y Misiones compartían la misma visión etnocéntrica y la íntima relación que existe entre los objetivos de evangelización y "civilización". En todo ello, se halla presente un mismo modelo de desarrollo, por lo que, es necesario incorporar a los indígenas a la producción, al mercado y fomentar el afán de lucro que es precisamente la premisa de la sociedad de mercado.

La agricultura es el arte que debe redimir esta raza y no una agricultura primitiva, que sólo sirva para el mantenimiento de la familia, pues en ésto el Jíbaro es ya maestro. Es de capital necesidad, la agricultura de la exportación, que estimule y despierte el preciso instinto de lucro que Dios ha puesto en estos pobres hijos de la floresta [...]. Enseñádle al salvaje a sacar de las envidiables plantaciones de yuca y plátano, esenciales substancias que fácilmente se pueden exportar a los mercados civilizados; estableced al mismo tiempo en la misión la industrialización de los productos más usuales, y entonces instintivamente el hijo de la floresta se sentirá con el deseo de ganar y vendrá a la Misión a aprender la nueva industria, el nuevo recurso que le proporcione medios para mejorar su vida (Elías Brito Tomo 3,

1935-1938: 476 en Bottasso, 1982: 139-140).

Estado e Iglesia comparten la visión de los indígenas de la región como salvaje. Pero a la vez, se evidencia una mezcla entre una visión evolucionista de la sociedad con la concepción religiosa de Dios creador del mundo, que otorga cualidades que hay que desarrollar. En este sentido, la colonización es el mecanismo del desarrollo que justifica la labor misionera y pasa a ser funcional para el Estado y la Iglesia.

Entre 1944 y 1959 hay un mayor énfasis a la acción colonizadora de las misiones, pues se celebran contratos en los mismos términos con las misiones salesianas, josefinas y carmelitas que se comprometen, entre otras cosas a: "laborar desinteresadamente e intensamente para la colonización y culturización del Oriente Ecuatoriano ...afanándose para que a la brevedad posible, todas las tribus salvajes que habitan en dicho territorio, sean incorporadas a la civilización"; a "fundar y apoyar la fundación de colonias de blancos o indígenas en todo el territorio encomendado"; a "apoyar y fometar la apertura de caminos", etc.

El término "baldío" como sinónimo de sin dueño, se utiliza también en la legislación, para referirse a los bosques<sup>32</sup>. El concesionario de la explotación de bosques es el correspondiente al colono en el caso de la tierra. La diferencia fundamental entre estos dos procesos productivos es que, mientras la colonización

---

<sup>32</sup> La Ley de Bosques Baldíos de 1875 en consideración de "Que los bosques baldíos nacionales apenas empiezan a ser hollados por la planta de un corto número de ecuatorianos en busca de los tesoros seculares que aún permanecen ocultos en su seno;

Que corresponde a la Nación, si no pueden prestar a los explotadores, positiva y decidida protección, favorecerles, al menos, y darles aliento no poniendo trabas a sus empresas"

Decretan en el Art. 1 que "Los bosques nacionales baldíos serán de libre explotación par los ecuatorianos".

implica población, sedentarización, presencia de una sociedad, transformación cultural, etc., en la explotación del bosque, no sucede nada de ésto.

En ambos casos se dan conflictos por el acceso a una superficie de tierra y se produce un deterioro ecológico que afecta a los pobladores. Pero, la explotación de recursos madereros tiene consecuencias económicas más graves, mientras en la colonización, la circulación mercantil se realiza por lo general en la misma región, en el caso de la explotación del bosque y de otros recursos naturales<sup>33</sup>, por lo general, la circulación del dinero se realiza fuera de ella, lo que da lugar a un flujo de recursos económicos hacia el exterior (de la región e incluso del país).

Si bien en 1900 se faculta al Ejecutivo para reglamentar la explotación de bosques orientales baldíos, el Reglamento de Arrendamiento de Bosques Nacionales de Oriente recién se emite en 1926. Las concesiones de tierras para la explotación de recursos naturales y otras actividades, al igual que la colonización es fuente de conflictos.

Si bien el Art.2, Num. a) de este Reglamento, establece "Que la Región que en la que se pretende establecer los trabajos de explotación no se halle ocupado por otro", el Num. c) de este mismo artículo, dice "Que (refiriéndose al peticionario) no procede con fraude de los derechos que la prioridad de descubrimiento de la riqueza vegetal hubiese dado a otro". De esta manera, el descubrimiento de riquezas naturales constituye un derecho prioritario frente a la posesión, lo que seguramente permitió tener una justificación legal para realizar adjudicaciones en zonas donde habitaban pobladores indígenas.

---

<sup>33</sup> El colono explota también la madera de los bosques y extrae oro de los ríos. Aquí nos referimos a las concesiones que se realizan a empresas que invierten capital.

Por otro lado, si bien el numeral e) del artículo mencionado, dice "que la región que trate de explotarse está (esté) fuera de la circunferencia de un radio de diez kilómetros de reducciones o poblaciones indígenas", es fácil suponer que no hubieron mecanismos para que se cumplan estas disposiciones y que incluso, dentro de los términos de la legislación nacional, se debieron cometer muchos abusos, más aún, si se tiene en cuenta que las concesiones según el Art 8, podían ser de hasta de 1000 Has cada una y se otorgaba hasta dos lotes por peticionario.

Desde 1875 surge una preocupación aparentemente de índole ecológica que se recoge en este Reglamento, es la que se refiere al Art. 11, en ella se establece una multa de S/.10 por cada árbol de caucho o cualquier otra goma que se destruyeran, de manera que no puedan volver a reproducirse. Sin embargo, esta disposición posiblemente respondía a asegurar la producción más que la conservación del medio y, probablemente, quedó sólo escrita en la Ley. En todo caso resulta interesante que en una época tan temprana hubiera una preocupación que solo ha sido retomada recientemente.

La explotación de bosques, es la única que tiene disposiciones específicas para el Oriente en este Reglamento. La explotación de los recursos no renovables como las minas y el petróleo, se rigen por las leyes generales del país, que aparecen tan tempranamente como que la Ley de Fomento de la Minería data de 1830 y la Ley de Explotación de Minas de 1847, ambas de carácter general para el país.

En 1920 se autoriza al Poder Ejecutivo para que realice adjudicaciones, en la forma y términos que a bien tuviere, de yacimientos petrolíferos en la Región Oriental de la República y se le autoriza para la explotación directa o por medio de compañías nacionales y extranjeras.

En los años 30, las disposiciones legislativas sobre minas en el Oriente corresponden a denuncias y contratos para la explotación. Todo ello en el marco de la legislación general para el Ecuador: Ley de Petróleo (1932 y 1937); Ley de Bosques (1932) y Ley de Lavaderos de Oro (1937). La promulgación de estas leyes corresponde al período en el que bajan las exportaciones del cacao y del café y se produce una aguda crisis económica en el país, hechos que seguramente incentivaron a que se buscara nuevas fuentes de ingreso de divisas.

El inicio de la exploración de hidrocarburos en el Oriente tiene connotaciones diferentes a la explotación de otros recursos; en la medida que implica la inversión de grandes capitales extranjeros, de una tecnología sofisticada, pérdida de recursos no renovables, etc. La Leonard Exploration Company en la década de los veinte y la Shell Oil Company en la de los cuarenta, fueron las compañías que exploraron el petróleo en lo que puede llamarse el primer período petrolero del Ecuador.

Toda extracción de recursos fomenta la colonización por la apertura de vías de comunicación y por la demanda de mano de obra. Sin embargo, la explotación del bosque se asemeja a la fase exploratoria del petróleo por su carácter itinerante, mientras que la explotación implica una mayor sedentarización.

En resumen, en este período, la legislación existente sobre el Oriente permite deducir que se inicia un proceso de incorporación administrativa, económica y cultural del Oriente. Sin embargo, en la medida de que se trata de un Estado con limitados recursos financieros y políticamente débil, se recurre a la gestión de intermediarios: gran parte de las responsabilidades propias del Estado son asumidas por las misiones y las juntas.

El afán de incorporación responde en alguna medida a las

necesidades económicas del país, pero, en él inciden también los problemas limítrofes con el Perú y la economía de la población local de las provincias colindantes de la Sierra, sin que podamos precisar cuál fue el peso específico de cada uno de estos factores. En este sentido es necesario explorar más profundamente el funcionamiento de la economía de la región y sus vinculaciones, preguntándonos en qué medida la función asignada al Oriente en este período, permitió un flujo de excedentes hacia las provincias de la Sierra o si fue una economía cerrada a la región?.

En todo caso, este período tiene características específicas que lo distinguen tanto del primer período, en donde la presencia del Estado fue prácticamente nula, como del tercer período, en donde se produce una incorporación más evidente con flujo de cuantiosos recursos hacia fuera de la región.

### Población

En toda la legislación específica de Oriente hay menciones a la relación con los indígenas. Desde la Ley Especial de Oriente de 1900, Art. 9, que dice "Corresponde a los Jefes departamentales procurar especialmente que las Tribus Orientales de indios se reduzcan a la vida civil y constituyan pueblos o caseríos permanentes" se halla presente la visión predominante de la época, que considera sus formas de organización socioculturales como la antítesis de la vida "civilizada" y está encaminada a la integración del indígena a una cultura basada en las relaciones salariales.

La formación de pueblos aparece como el patrón ideal de poblamiento, lo cual tiene sentido si se piensa que la educación constituyó uno de los principales mecanismos de homogenización

cultural y de preparación de mano de obra<sup>34</sup>; mal podría impartirse ninguna enseñanza en asentamientos dispersos en las condiciones de entonces.

La "protección" de los indígenas, señalada también en artículos de la Ley Especial de Oriente, es un indicio del proceso de integración a relaciones salariales "libres", allí se hace alusión a que no se debe obligar al trabajo, sino, debe velarse por el reconocimiento de su trabajo a través del salario.

La protección al indígena tiende a suprimir las relaciones sociales precapitalistas<sup>35</sup> y a la vez, a la expansión de las relaciones salariales basadas en la libertad de contratación. El pago del salario asegura en la ley un trato justo; el Art. 15 de la Ley Especial de Oriente de 1920 puntualiza que: "los servicios personales que prestan los indígenas estarán sujetos a las prescripciones legales establecidas en el Código de Enjuiciamiento Civil y en el de Policía, y las autoridades de Oriente, por ningún concepto emplearán la fuerza para obligar a aquellos a la prestación de sus servicios, salvo en el caso de que se tratara de servicios públicos, debiendo entonces cuidar de que se les pague la remuneración correspondiente". La necesidad de fuerza de

---

<sup>34</sup> " ...En estas escuelas se enseñará obligatoriamente a los menores impúberes la lengua castellana, la Constitución de la República, lectura, escritura, aritmética y especialmente algún oficio mecánico de los que se consideren más adecuados a juicio del Ejecutivo" (1900 Art. 10).

Los Estatutos del Comité Orientalista Nacional del Ecuador (1938) tiene por objeto según el Art. 1 literal e, auspiciar la fundación de escuelas técnico-agrícolas para la eficiente educación del colono y para la reducción del salvaje a la vida civilizada.

<sup>35</sup> Art. 30 (1900) "...prohibirán la costumbre introducida en la Región Oriental relativa a los repartos y ventas forzosas y a la imposición de trabajos no voluntarios".

trabajo y el énfasis en el "pago correspondiente" se reiteran en las disposiciones legislativas<sup>36</sup>.

La salvedad para obligar al trabajo, se establece en el caso de los servicios públicos<sup>37</sup>, ello seguramente habrá dado origen a muchos abusos, a más de los que derivarían del mismo salario y de la fuerza de la costumbre de utilizar formas extraeconómicas para obligar al trabajo sin remuneración.

Nadie puede asegurar que se haya observado las disposiciones legislativas, en una región en que no existía capacidad de control, donde todos dependían de la fuerza de trabajo indígena y de sus conocimientos geográficos y naturales para los viajes<sup>38</sup>.

La protección a la propiedad indígena se halla presente en las disposiciones referentes a la adjudicación de tierras y bosques baldíos, como ya lo habíamos señalado, y tiene las limitaciones indicadas. En el Art. 144 de las Disposiciones acerca de la Función Electoral en el Oriente, se dice que "La ley relativa al régimen de las provincias de la Región Oriental determinará en lo posible la manera de hacer efectivas para sus habitantes indígenas

---

<sup>36</sup> Art. 16 del Reglamento de la Colonia del Napo que dice: Para llegar al éxito de la colonia y suministrar trabajo a los indígenas de Oriente, concurrirán éstos en auxilio de la colonia, como jornaleros por intermedio de la Gobernación, mediante el salario correspondiente, que pagarán los colonos.

<sup>37</sup> Esta salvedad a la obligación del trabajo en casos de servicio público desaparece en las reformas introducidas a la Ley Especial de Oriente de 1953, Art. 39. "...Las autoridades de las Provincias de Oriente les darán especial protección y por ningún concepto emplearán la fuerza para obligarlos a la prestación de servicios".

<sup>38</sup> El Art. 16 de la Ley Especial de Oriente de 1920, prohíbe la movilización de los indígenas de las provincias orientales fuera de la República. Los colonos y comerciantes que requieran de su auxilio lo podrán hacer previo el permiso del Gobernador.

las garantías constitucionales. La propiedad de éstos, si tuvieran establecimientos fijos o se agruparen en poblaciones, será especialmente respetada". Es un momento creativo en que se propone el paso de la protección al derecho, aunque sea un intento fracasado.

Sin embargo, el presupuesto para esta consideración es que se haya adoptado las pautas culturales de residencia nucleada y sedentaria, por lo que los indígenas, cuya residencia tradicional es dispersa y practican una agricultura itinerante, automáticamente pierden este derecho. Es más, este mismo enunciado otorga el argumento legal para que sean despojados de sus tierras, convirtiéndose más bien en una fuerza que auspicia la homogenización cultural.

#### La legislación en el tercer periodo

La legislación promulgada para la región Oriental correspondiente al tercer período, tiene como marco de referencia la Constitución de 1967, que no exceptuó de manera expresa a las provincias orientales ni a sus organismos seccionales del Régimen jurídico vigente. En concordancia con este hecho, en 1969 se expidió la Ley de Incorporación de las Provincias Orientales al Régimen Administrativo General del País.

A la vez, este cambio en la Constitución, se dio en un contexto en el que se abrían las perspectivas para el paso de un modelo económico, basado fundamentalmente en la exportación de productos agrícolas de la Costa, a la exportación de los recursos petroleros descubiertos en la región oriental.

El Estado como administrador de los recursos petroleros, inició acciones tendientes a asumir más efectivamente el control de la región oriental. No es aventurado decir que, la existencia de recursos hidrocarburíferos fue la razón por la cual el Estado asumió esta función en este momento. En efecto, la incorporación

al Régimen Administrativo General fue una de sus primeras acciones en este sentido. Por lo tanto, en este período, las leyes generales son las que rigen en esta región, con las limitaciones inherentes a la capacidad real del Estado para velar por su vigencia. Entre otras leyes de importancia podemos mencionar la Ley de Preservación y Parques Nacionales, la Ley de Hidrocarburos, la Ley de Fomento Agropecuario y Forestal promulgadas en 1971, la Ley de Fomento Turístico de 1974, la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario de 1979 y la Ley Forestal y Areas Silvestres de 1981.

Así, luego de que en el segundo período encontramos una actividad legislativa específica abundante y diversificada, en este tercer período, hay una tendencia a la disminución en número y en temas, al punto que en la década de los 80, únicamente se emiten disposiciones que en nuestra clasificación corresponden a la Administración.

En un primer momento, las disposiciones específicas para la región suprimen la Cédula Orientalista, asigna rentas, etc. La Cédula Orientalista se reemplaza por la Cédula Tributaria y las Juntas de Cuestiones Indígenas.

Si bien la incorporación administrativa de la región dio lugar a una disminución de las disposiciones legislativas específicas, en cambio, promovió la creación de instituciones estatales especiales tales como el INCRAE, PREDESUR, CREA y CAME cuyos objetivos son el fomento de la colonización y de la producción, lo que responde a un modelo más agresivo de desarrollo. En esta nueva orientación, incide también el contexto de permanente enfrentamiento interestatal con el Perú y las políticas de Seguridad Nacional, cuya base institucional son las Fuerzas Armadas que apoyan la colonización para la creación de las llamadas "fronteras vivas".

La colonización fue promovida por estas instituciones a través de

proyectos de colonización dirigida<sup>39</sup>. Estos proyectos de colonización difieren de los que habíamos señalado en el segundo periodo por cuanto el Estado, a través del MAG y de las Fuerzas Armadas, es el agente promotor. Esos esfuerzos se enmarcan en las necesidades de la actividad petrolera, de la colonización surgida en torno a ella y en la defensa territorial que bien puede ser vista como defensa de los recursos.

Desde esta perspectiva se puede plantear que hay un cambio en el modelo de incorporación de la región, pues, mientras en el segundo periodo se lo hace mediante la ampliación de la frontera demográfica, en el tercer periodo la actividad económica petrolera es el eje que incentiva los flujos migratorios, facilitada por los caminos que se construyen y por la posibilidad de empleo en las actividades de las empresas petroleras.

De esta manera, la única ley especial que se mantiene para la región es la de Colonización de la Región Amazónica promulgada en 1978, para cuya ejecución se crea el Instituto de Colonización de la Región Amazónica Ecuatoriana como entidad de derecho público adscrita al Ministerio de Agricultura y Ganadería. Mediante esta Ley se declara "obra de urgente prioridad la colonización de la región amazónica ecuatoriana" que será dirigida por el Estado.

El considerando de esta Ley, señala "Que conviene favorecer el desplazamiento de personas desde las zonas de la Sierra y de la Costa a la región amazónica del País, para fomentar allí la cultura y la producción"; lo que quiere decir que aún prevalece la visión de que los habitantes amazónicos no tienen una cultura valorada, y se favorece la imposición de los colonos que vendrán de las otras

---

<sup>39</sup> Upano-Palora (1969), San José de Morona (1969), Proyecto Shushufindi (1972), Proyecto Nangaritza (1975), San Miguel de Putumayo (1977).

regiones del país. Pero a la vez dice también "Que la colonización debe respetar los derechos adquiridos y los valores culturales, sociales y de toda índole de los habitantes de la República y singularmente de los nativos de la región amazónica ecuatoriana"; lo que constituye una contradicción con lo dicho anteriormente.

Esta contradicción continúa en el Art. 3, que dice que el Estado "...determinará los sectores territoriales destinados para el establecimiento y desarrollo de las poblaciones aborígenes, con miras a salvaguardar su cultura y promover su plena incorporación a la vida nacional". La idea de señalar los territorios significa no sólo un desconocimiento de sus derechos, sino que, la plena incorporación de los indígenas necesariamente implica un cambio cultural por lo que "salvaguardar su cultura" resulta una frase retórica. Por otro lado, si bien toda cultura está en permanente cambio, el propiciado mediante la integración responde a un proceso exógeno a estos pueblos. En esta Ley aparece explícitamente la referencia a la seguridad nacional y la defensa de la integridad territorial (Art.6). De allí que se incorpore a las Fuerzas Armadas directamente en la gestión colonizadora.

En un segundo momento, las disposiciones legislativas se refieren a la vinculación internacional de la región a través del Tratado de Cooperación Amazónica (TCA)<sup>40</sup> y de Acuerdos Bilaterales entre Ecuador y Colombia, que corresponde a la corriente integracionista que se produce en toda Latinoamérica. De esta manera, la región Amazónica pasa a ser parte de una zona de preocupación internacional, participando de algunas políticas generales a todos los países miembros del TCA. Los problemas limítrofes encuentran en la integración una salida que en el futuro puede tener resultados prácticos, a pesar de que pueden darse enfrentamientos

---

<sup>40</sup> El Tratado de Cooperación Amazónica fue definido como de colaboración y no de integración. A pesar de ello, se inserta en la corriente general que busca formas de integración.

bélicos como el ocurrido en 1982.

En este mismo período, además, se dispone el cambio de denominación de Región Oriental a la de Región Amazónica (1980), se reafirman los derechos territoriales (1983) y se declara a Febrero como el mes de la Región Amazónica, asignando al mismo tiempo recursos para su desarrollo. Todas estas disposiciones legislativas en el contexto petrolero y de las relaciones internacionales, están encaminadas a ratificar la importancia de la región para el Estado.

En los últimos años de la década del 80, se aprueban los estatutos de algunas instituciones de desarrollo como el Centro de Promoción de la Región Amazónica y la Fundación para el Desarrollo de la RAE. Las misiones, si bien permanecen en la región realizando actividades semejantes a las anteriores, dejan de tener el carácter de representantes del Estado, en la medida que éste asume directamente sus funciones.

Aunque no se han recogido en esta recopilación material referido a las organizaciones indígenas, es necesario señalar que coincidentemente con la presencia del Estado y el proceso de integración de la región, surgen estas organizaciones que iniciaron su aparición en la década de los sesenta. Esto permite decir que más allá de la reivindicaciones por la tierra, la cultura, la educación, la autogestión, etc., las organizaciones indígenas constituyen una respuesta a la presencia del Estado en la región, cuestión que tiene un carácter eminentemente político.

Por otro lado, la estructura que adoptan estas organizaciones y el reconocimiento otorgado por el Estado a través de Acuerdos

Ministeriales constituye una incorporación al régimen legal del país.