

El precio del petróleo
Conflictos socio-ambientales y
governabilidad en la Región Amazónica

Guillaume Fontaine

El precio del petróleo

Conflictos socio-ambientales y governabilidad en la Región Amazónica



© De la presente edición:
FLACSO, Sede Ecuador
Páez N19-26 y Patria, Quito – Ecuador
Telf.: (593-2-) 2232030
Fax: (593-2) 2566139
www.flacso.org.ec

IFEA - Institut Français d' Études Andines
Contralmirante Montero 141
Casilla 18-1217
Lima 18, Perú
Telf.: (51-1) 447 60 70
Fax: 445 76 50
Correo-e: postmaster@ifea.org.pe

ISBN: 9978-67-076-9
Coordinación editorial: Alicia Torres
Cuidado de la edición: Jesús Pérez de Ciriza
Diseño de portada y páginas interiores: Antonio Mena
Imprenta: RISPERGRAF
Quito, Ecuador, 2003
1ª. edición: abril, 2003

Índice

Presentación	11
Prefacio	13
Agradecimientos	17
Introducción	19

PRIMERA PARTE

EL CONTEXTO DE LOS CONFLICTOS SOCIO-AMBIENTALES: GLOBALIZACIÓN Y ETNICIDAD

Capítulo I La actividad petrolera como actividad global	41
Capítulo II Política petrolera y crisis de gobernabilidad	89
Capítulo III La emergencia de los movimientos étnicos en América Latina	143
Capítulo IV Los movimientos étnicos en Ecuador y Colombia	199

SEGUNDA PARTE
LAS MODALIDADES DEL TRATAMIENTO
DE LOS CONFLICTOS SOCIO-AMBIENTALES

Capítulo V	
La globalización de la región amazónica	251
Capítulo VI	
La convergencia del ecologismo y de la etnicidad	307
Capítulo VII	
El Estado esquizofrénico: La política petrolera en áreas protegidas	355
Capítulo VIII	
Sociedad civil y política petrolera	423
Conclusión general	
Conflictos socio-ambientales y gobernabilidad global	479
Bibliografía	497
Glosario	525

Para Mona y Martín

“Las innovaciones institucionales no tienen lugar en las sociedades, aunque sus élites políticas sean capaces de llevarlas a cabo, si no encuentran resonancia y apoyo entre una ciudadanía que previamente ha modificado sus orientaciones valorativas. Por lo tanto, los primeros destinatarios de un proyecto así no son los gobiernos, sino los movimientos sociales y las ONG, es decir, los miembros activos de una sociedad civil que trasciende las fronteras nacionales”.

Jürgen Habermas, *La Constelación Postnacional*.

Presentación

El programa de Estudios Socio–Ambientales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales se complace en presentar el libro *El precio del petróleo. Conflictos socio–ambientales y gobernabilidad en la región amazónica*, de Guillaume Fontaine, sociólogo egresado de la Universidad de La Sorbonne Nouvelle – Instituto de Altos Estudios de América Latina (Francia). El doctor Fontaine se incorporó al programa como profesor investigador, en octubre de 2001, para contribuir a la creación del Observatorio Socio–Ambiental de FLACSO Sede Ecuador, un laboratorio de investigación científica dedicado al estudio de los aspectos socio-ambientales del desarrollo, en particular aquellos relacionados con las actividades petroleras en la región amazónica.

El presente libro es el No. 4 de la colección Atrio de las ediciones FLACSO Sede–Ecuador, una colección dedicada a monografías en ciencias sociales, sobre temas cuyo interés supera el mero ámbito académico. Con la publicación de este trabajo, FLACSO Sede Ecuador confirma su compromiso en promocionar la investigación científica llevada a cabo en el Ecuador y reitera su voluntad de dar una amplia difusión a los resultados encontrados por científicos sociales del país, ratificando así, una vez más, su dimensión institucional internacional.

La presente edición ha sido posible gracias a la cooperación con el Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEA), destacada institución científica dependiente del Ministerio Francés de Relaciones Externas. Así se estrechan los lazos entre ambas instituciones, en su afán común de promocionar la investigación científica y contribuir al mejor conocimiento de las sociedades y culturas de la región andina.

Fernando Carrión
Director FLACSO - Sede Ecuador

Prefacio

Christian Gros*

Guillaume Fontaine trata en esta obra de los conflictos que surgen alrededor de las actividades petroleras en regiones indígenas de América Latina, en particular en países como Colombia y Ecuador. Por supuesto que estos conflictos entre compañías petroleras y poblaciones indígenas no son nuevos de ninguna manera, algunos incluso quedaron grabados en las mentes de manera duradera. Sin embargo, hoy la situación se caracteriza por algunos hechos inéditos. En primer lugar, cabe mencionar la nueva presencia de un “actor étnico”, más o menos organizado, y que puede prevalerse de cambios constitucionales que le reconocen un conjunto de derechos colectivos. Además, es preciso subrayar la existencia de una red densa de ONG ecologistas, cuyos objetivos son la defensa de los medios frágiles, en este caso contra las consecuencias de la explotación petrolera, y que despliegan una categoría de expertas, así como una capacidad de movilización que pueden ser puestas a disposición de las poblaciones indígenas involucradas. Esta nueva realidad no puede ser ignorada ni por el Estado ni por las empresas petroleras. Desde luego, éstos tienen que incluirla en sus estrategias, si no quieren que se multipliquen, en las regiones de exploración, costosos conflictos socio-ambientales, como pudieron experimentarlo en un pasado reciente.

La obra de Guillaume Fontaine aporta mucho a un tema de destacada importancia: el petróleo es un recurso mayor para un país como Ecuador y, más recientemente, también para Colombia. Encontramos abundante información, a menudo de primera mano y siempre bien organizada, que se refiere a varias disciplinas. El primer capítulo, dedicado a una economía regional e histórica del petróleo, es sólido. Está bien analizado el surgimiento, en Ecuador y en Colombia, de poderosos movimientos indígenas. No obstante, lo más original sigue siendo

* Profesor de la Universidad de París III, Sorbonne Nouvelle, Instituto de Altos Estudios de América Latina

el estudio llevado a cabo sobre la convergencia entre los movimientos indígenas nacionales y los movimientos ecologistas transnacionales. La segunda parte de la obra, dedicada a estudios de caso, presenta un conjunto de situaciones, particularmente detalladas y sugestivas, de la diversidad de conflictos que generan las actividades petroleras, así como de sus posibles modos de resolución.

Empero, el mayor interés de esta investigación es que no se limita a presentar un archivo pacientemente constituido, lo que en sí es muy útil; estos datos están puestos al servicio de un análisis riguroso, con intención heurística, Guillaume Fontaine ambiciona establecer, a partir de los estudios de caso analizados, un método para el análisis de los conflictos socio-ambientales. Se puede considerar, tras la lectura de este trabajo, que se alcanzó ampliamente este propósito.

Con respecto al tema del petróleo, recurso estratégico para el Estado que en amplia medida vive de él, y que constituye la clave del desarrollo para algunos países, la obra muestra que también tiene “un precio”, a veces alto. El petróleo puede ser la fuente de una nueva dependencia tecnológica y económica, la base de un endeudamiento excesivo, etc. Pero su costo es aún más obvio para las poblaciones ubicadas en las áreas de extracción, que raramente se benefician de la riqueza producida en su territorio y que se enfrentan generalmente con diversos males (pérdida de control territorial, destrucción del medio ambiente, migración de poblaciones foráneas, corrupción, violencia de los grupos armados, etc.). Uno de los aspectos interesantes del libro resulta ser el hecho de que, en los diferentes casos estudiados el petróleo es explotado en regiones muy ricas y muy frágiles desde el punto de vista de la biodiversidad y el hecho de que las poblaciones indígenas involucradas son particularmente vulnerables y dependientes de los recursos de sus territorios para asegurar su subsistencia.

No cabe duda de que Guillaume Fontaine analiza con mucha exactitud las relaciones difíciles y a menudo ambiguas que pueden establecerse entre los distintos actores involucrados: las empresas petroleras, obligadas o tentadas a sustituir al Estado e involucradas, en ciertas ocasiones, en la definición de un nuevo indigenismo privado; las poblaciones afectadas, más o menos organizadas en una base local o regional; las ONG ecologistas, entre las cuales algunas profesan un ecologismo radical y exclusivo; y por último, el Estado, que aparece como juez y parte, con intereses divididos y a veces contradictorios: favorecer la explotación petrolera, de la que depende ampliamente; proteger un medio ambiente situado bajo la vigilancia internacional y que resulta ser, frecuentemente, una riqueza codiciada; defender los derechos culturales y ambientales recientemente reconocidos por él mismo a las poblaciones indígenas.

En estas condiciones, entonces, cada actor interviene sobre la base de su propia racionalidad en distintos ámbitos (político, económico, social y ético) y el peligro es que se instaure un diálogo de sordos en el que todos, al prevalerse

de su derecho particular, puedan salir perdedores. Desde luego, la situación, en el nivel local o regional, puede resultar ingobernable y los ejemplos analizados aquí son, al respecto, esclarecedores. Para evitar esto, un Estado deseoso de “governabilidad democrática” debe esforzarse en institucionalizar el conflicto. Tiene que llenar los vacíos jurídicos y definir reglas claras —respeto al derecho, transparencia, información, consulta previa, presencia de mediadores, definición de un código de conducta— que todos acaten. Es menester construir un espacio de negociación donde todos los actores se encuentren representados y donde se tome en cuenta la racionalidad de cada uno. La investigación de Guillaume Fontaine constituye un aporte innegable a una sociología de los conflictos y debería resultar útil para aquellos que están comprometidos en la acción. Desde este punto de vista, será una referencia.

Agradecimientos

Este libro es la versión revisada y actualizada de una tesis doctoral defendida en diciembre de 2001 en la Universidad Sorbonne Nouvelle – París 3, tesis que recibió la mención “Sobresaliente cum lauda”. Quisiera agradecer a los profesores y directores de investigaciones que me ayudaron a lo largo de este trabajo, especialmente a Christian Gros, Yvon Le Bot, Philippe Léna, Jean-Michel Blanquer, Michel Pouyllau, Daniel Pécaut y Olivier Dabène. El trabajo de campo fue por parte financiado gracias a una beca del Ministerio francés de Relaciones Externas (Programa Lavoisier), y la publicación del presente libro es apoyada por el IFEA (Institut Français d’Etudes Andines) y FLACSO Sede Ecuador. Además, pude contar con el apoyo de varias instituciones para llevar a cabo este trabajo, por lo cual agradezco a Roberto Pineda Camacho (U. Los Andes, Bogotá), Bertha García (U. Católica del Ecuador) y César Montúfar (U. Andina Simón Bolívar en Quito).

Quiero expresar mi gratitud y orgullo por su confianza profesional en particular a Teodoro Bustamante, Fernando Carrión, Adrián Bonilla, Felipe Burbano y Carlos Arcos, así como al equipo del Observatorio Socio-Ambiental de FLACSO Sede Ecuador, con el cual tengo el gusto de trabajar desde el año 2001. Quiero expresar mi cariño a mi esposa, María José, a mi familia franco-ecuatoriana y a todas las personas que me aportaron ayuda logística y consuelo moral, indispensables para mí, además de sus juiciosos comentarios sobre mi trabajo.

Numerosas personas no dudaron en dedicar un tiempo precioso para ayudarme a entender la realidad de los conflictos socio-ambientales de los que trata este libro: responsables políticos, ejecutivos de empresas, activistas de organizaciones ecologistas o de defensa de los derechos humanos, representantes de organizaciones indígenas; todos lidian con una realidad compleja, tienen que obedecer a una agenda muy estricta que deja poco tiempo para las discusiones con un joven investigador. Varios me han preguntado por qué un estudiante proceden-

te de un país en el que no hay petróleo ni comunidades indígenas se interesaba por estos conflictos. Su confianza y la amistad de algunos son, *per se*, razones suficientes para contestarles. Quiero añadir que ellos fueron los que me transmitieron su pasión por la Amazonía y sus habitantes, el entusiasmo que sienten por su trabajo y el medio ambiente.

Especialmente dirijo mi consideración a Miguel Ángel Santiago Reyes, con quien tuve el gusto de trabajar por algunos meses en Ecopetrol. Así mismo, debo mucho a la colaboración de Gloria Zamora y Alonso Campiño Vedoya, por su ayuda en Colombia. Agradezco a Paulina Garzón, Luis Yanza y Xavier Sisa, quienes me ayudaron en el trabajo en Ecuador. Entre los responsables de organizaciones indígenas que me atendieron y procuraron la información necesaria, agradezco particularmente a Roberto Pérez, Roberto Cobaría, Evaristo Tegría, Germán Antuni, Adolfo Shacay, Janet Cuxtí, Armando Valbuena, Edith Bastidas, Humberto Piyaguaje, Leonardo Viteri, Cesar Cerda, Hector Mayancha y Moi Enomenga. Entre las personas que me procuraron una valiosa información institucional, agradezco particularmente a Verónica Potes, Lizzett Torres, Luis Fernando de Angulo, Iván Narváez, Juan Carlos Franco, Edmundo Guerra, Francisco Vacas y Wini Schmidt.

Este libro está dedicado a la memoria de Terence Freitas, Ingrid Washwinawatok, Lahe'ena'e Gay, activistas ecologistas e indigenistas estadounidenses, secuestrados por un comando de las FARC-EP en Arauca, el 25 de febrero de 1999, y ejecutados cinco días después.

Introducción

El objeto de estudio

El presente libro trata sobre las condiciones de la explotación petrolera en el Ecuador y Colombia. Desde el descubrimiento de los yacimientos de la región amazónica, en 1967, el Ecuador es uno de los medianos productores de América Latina, si se compara con México y Venezuela. Este país ocupa actualmente el sexto rango regional para la producción y el cuarto para las reservas probadas. En cambio, Colombia era considerada como un pequeño productor de petróleo hasta mediados de la década del ochenta. Su situación cambió tras el descubrimiento de los yacimientos de petróleo y gas natural de Caño Limón (1984), en el departamento de Arauca, y de Cusiana (1991) y Cupiagua (1993), en el departamento de Casanare. Estos descubrimientos, realizados por Occidental de Colombia (Oxy) y British Petroleum, transformaron al país en exportador neto de hidrocarburos desde 1985. Colombia ocupa actualmente el cuarto rango regional para la producción y el sexto para las reservas probadas.

En la actualidad, casi la totalidad del territorio amazónico ecuatoriano y colombiano está bajo contratos de asociación para la exploración o la explotación de petróleo. Esta situación se vuelve particularmente compleja debido a la presencia de numerosas comunidades indígenas, que no están interesadas, necesariamente, en el desarrollo de proyectos industriales en sus territorios, lo que deja prever una multiplicación de los conflictos en esta región durante los próximos años. En efecto, a pesar de la colonización agraria, la región está actualmente administrada en gran parte bajo la forma de territorios étnicos históricos, legales o en proceso de legalización. La población indígena amazónica es por sí misma bastante heterogénea, como lo muestra la existencia de ocho grupos etnolingüísticos en la parte ecuatoriana¹ y cerca de cuarenta grupos en la parte co-

1 Shuar, Achuar, Quichua, Huaorani, Záparo, Siona, Secoya y Cofán

lombiana². Además, existe una gran disparidad demográfica entre los grupos mayoritarios, como los Shuar o los Quichua del Ecuador o los Inga de Colombia, cuya población representa hoy varias decenas de miles de personas, y unos grupos compuestos de algunos centenares de individuos, como los Siona y Cofán de la zona fronteriza, los Secoya y Huaorani del Ecuador o los Makú-Nukák, los Barasana, los Makuna y los Miraña de Colombia. Cabe añadir que en Colombia subsisten grupos de unos 5.000 individuos que demuestran cierto dinamismo demográfico, como los Kubeo, los Puinave, los Tikuna, los Tukano o los Witoto.

Sin lugar a duda, la actividad petrolera es una fuente necesaria de ingresos y una condición para el desarrollo económico de los países de la región amazónica. No obstante, en muchos casos, ésta es equivalente a impactos socio-ambientales negativos. Entre estos impactos, cabe mencionar el alto riesgo de contaminación de los suelos y aguas, la colonización consecutiva con la penetración de las carreteras en áreas de bosque primario y en territorios indígenas, así como la exacerbación de las tensiones sociales que provoca la economía de enclave generada por la actividad petrolera. Las primeras críticas de estos impactos por parte de los movimientos ambientalistas estadounidenses y europeos se formularon en la década del setenta y se volvieron un tema controvertido de política internacional en la del ochenta, a medida que iban multiplicándose los conflictos socio-ambientales. En este sentido, es notorio que estos conflictos surgieron en un contexto de globalización de los intercambios económicos y de las estrategias de los actores sociales.

En la década del noventa, la evolución del derecho internacional y nacional tuvo como consecuencia una mayor consideración para la protección del medio ambiente y un mayor reconocimiento de los derechos de las poblaciones afectadas. Este fenómeno afectó no sólo a las prácticas de las ONG y demás defensores del medio ambiente, de los derechos humanos o de los derechos de las poblaciones indígenas, sino también a la política de los organismos multilaterales y del Estado en Colombia y Ecuador. Se puede interpretar esta evolución de dos maneras: bien sea que las ONG cumplieron con un papel decisivo en el cambio de la práctica de los actores económicos, o bien sea que esos últimos asumieron un creciente compromiso al nivel social, que les fue impuesto por las políticas públicas y la necesidad de mejorar su imagen, lo que refleja una “nueva cultura empresarial”. Sea lo que fuere, este es el contexto en el que la resolución de los conflictos socio-ambientales salió del dominio social y comunitario, para irrumpir en el ámbito político y jurídico, nacional e internacional.

2 Andoke, Bara, Barasana, Bora, Cabiyari, Carapana, Carijona, Coreguaje, Cubeo, Curripako, Desano, Guanano, Guyabero, Inga, Kamsá, Kofán, Letuama, Macuna, Makú, Matapi, Miraña, Piapoko, Piratapuyo, Puinabe, Sikuani, Siona, Siriano, Taiwano, Tariano, Tatuyo, Tikuna, Tukano, Tuyuka, Witoto, Yagua, Yauna, Yucuna, Yuruti.

Algunos autores introducen una diferencia entre supuestos “conflictos ambientales”, que opondrían solo a actores exógenos (como los activistas de organizaciones ambientalistas) al Estado y a las empresas, y “conflictos socio-ambientales”, que, además de aquellos actores, implicarían a las sociedades y comunidades directamente afectadas por un proyecto de extracción de recursos naturales en su entorno (R. Orellana, 1999 a: 331-343). Estos matices no se justifican, en la medida en que no puede existir “conflicto ambiental” sin dimensión social. Los actores exógenos forman parte de la sociedad civil y su implicación en un conflicto tiene sentido siempre y cuando éste irrumpa en el campo del poder, definido por Bourdieu como el lugar de las luchas entre agentes que detienen un tipo de capital económico, cultural o político.

Problemática

Ambos países, Ecuador y Colombia, están sometidos a una fuerte dependencia del petróleo y son países donde se multiplicaron, en territorio de población indígena, situaciones de conflictos vinculados a la actividad petrolera. En Colombia, los U’wa (un grupo étnico de unas 5.000 personas) se opusieron al consorcio Occidental de Colombia – Ecopetrol a partir de 1992. En la misma época, en Ecuador, las poblaciones indígenas y campesinas de la región amazónica entraron en conflicto con Texaco Inc., que se había asociado con la empresa pública CEPE / Petroecuador para la explotación del petróleo por veinte años. A medida que la actividad petrolera se desarrolló en las décadas de los ochenta y noventa, se multiplicaron los conflictos en Colombia (Putumayo) y, sobretudo en Ecuador. Basta con mencionar, entre otros, los conflictos que oponen a los Quichua de Pastaza y los Shuar de Morona Santiago con Arco-AGIP, así como los que oponen a los Secoya de Sucumbíos con la Empresa de Exploración y Producción Occidental (OEPC).

Ahora bien, tanto en Ecuador como en Colombia, los conflictos socio-ambientales tienen rasgos comunes. No sólo surgen en un contexto de fuerte presión económica, debida al peso de la deuda externa, y de dependencia hacia las transferencias de tecnologías, sino que también destacan la importancia del excedente petrolero como fuente de ingresos y divisas, lo que llevó a los gobiernos a firmar importantes contratos de asociación con empresas del exterior. Por otra parte, estos conflictos ponen de manifiesto la existencia de organizaciones indígenas muy estructuradas, sostenidas por actores internacionales y por el derecho internacional. Estas organizaciones se caracterizan por una fuerte capacidad de movilización en la sociedad civil en general, lo que ubica el reconocimiento de los derechos indígenas específicos en el plano político y legal. Finalmente, tanto

en Colombia como en Ecuador, los conflictos de intereses entre las partes pueden convertirse en crisis abiertas o llevar a soluciones idóneas para la paz y el progreso democrático, así como llevar a la realización de políticas de desarrollo sostenible y de respeto de los derechos humanos.

Por estas razones, nuestra preocupación se dirige particularmente hacia la gobernabilidad democrática, es decir hacia la capacidad del Estado para institucionalizar estos conflictos y para otorgarles un tratamiento equitativo y duradero, tras imponer a la actividad privada un marco legal que garantice el bienestar de la población y su participación en las tomas de decisión y en los beneficios de la actividad petrolera. El problema central en esta investigación es, entonces, saber en qué medida las condiciones de la actividad petrolera son susceptibles de cuestionar las reformas constitucionales que se llevaron a cabo en 1991 en Colombia y en 1998 en Ecuador, las cuales parecen valorizar la propiedad indígena y los derechos colectivos o culturales, al ratificar el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), aunque no definen un marco legal suficientemente claro, debido a las contradicciones entre la legislación petrolera, ambiental e indigenista. Desde luego, las preguntas fundamentales que animan esta investigación son de tres tipos: ¿Cómo se caracterizan los conflictos socio-ambientales vinculados con la actividad petrolera en un entorno frágil? ¿Cómo llegan a ser resueltos? ¿Qué es lo que permite asegurar que las soluciones encontradas sean duraderas y equitativas?

Inicialmente, nuestro objeto de estudio era la confluencia entre la antropología y la economía política, confluencia que delimita el campo de acción sociológico de las comunidades indígenas confrontadas a la “violencia de la modernidad” en América Latina, según palabras de Le Bot (Y. Le Bot 1994). El estudio de los movimientos identitarios étnicos en Colombia y Ecuador nos permitió mostrar que el discurso de la etnicidad es, en parte, “performativo” y que esta “performance” le da un fuerte contenido ideológico que está acompañado de cierta eficiencia política. Esto parecía todavía más pertinente en el caso de los conflictos socio-ambientales, en los cuales la globalización de las relaciones de producción borra las referencias a las clases sociales y deja al individuo, la comunidad o el grupo solo en la defensa de sus intereses vitales —sociales, económicos y culturales— frente a un actor económico tan poderoso como las multinacionales petroleras (Fontaine 02/2001)³.

Sin embargo, a medida que este trabajo fue avanzando, reveló una dimensión escondida de los conflictos socio-ambientales, y es la creciente implicación

3 Este trabajo es parte de la tesis de postgrado titulada “Les mouvements communautaires ethniques face à la démocratisation en Amérique latine: une approche comparative des cas colombien et équatorien”, (Christian Gros dir.), 120 p.

de sectores ajenos a las comunidades indígenas, sean éstos solidarios, portavoces o “mediadores ventrílocuos”, según la expresión forjada por Guerrero a propósito de los aliados del movimiento indígena andino ecuatoriano de la década del sesenta (Guerrero 1993: 83-101). Al fin y al cabo, si la resolución de aquellos conflictos supera el simple ejercicio escolar, es porque tiene consecuencias en lo que concierne al proyecto nacional ecuatoriano o colombiano. No se trata solo de la supervivencia cultural y física de los grupos étnicos amazónicos, se trata también de la viabilidad del proyecto multicultural planteado por la Magna Carta de ambos países.

En un artículo con un título algo provocador, Bustamante se pregunta qué es lo nuevo que puede traer la perspectiva del manejo del conflicto y qué manera de entender la sociedad implica, cuáles son sus perspectivas teóricas (Bustamante 1999: 257-271). La sociología clásica presuponía dos niveles de conflicto: el uno, con un fuerte acento particularista, se interesaba por los conflictos de grupos o de individuos; el otro, más bien político, se interesaba por los conflictos colectivos. Sin embargo, tanto el uno como el otro se ubicaban en un marco normativo predefinido, con valores compartidos entre las partes presentes. Ahora bien, según Bustamante, las propuestas para el manejo de conflictos parecen hacer caso omiso de este marco teórico, mientras que la sociología de organizaciones, el funcionalismo o aún la sociología crítica proponían modelos explicativos de conflictos y soluciones.

La formulación del problema del conflicto social en términos de “gestión” pretende hacer *tabula rasa* de los modelos clásicos para inventar nuevas herramientas de observación y de intervención. Lo que explica esta ruptura, según Bustamante, es el hecho de que las propuestas de gestión de conflictos sometan la teoría a la praxis. Entonces, este cambio metodológico vendría de un triple cambio práctico: la desarticulación de las condiciones de lucha política, la desarticulación del marco legal del Estado-nación y la desaparición de valores comunes en la sociedad. Por consecuencia, la necesidad de abordar de manera pragmática los conflictos cotidianos, es decir los conflictos de grupos, de intereses y de discursos lleva a instrumentalizar la teoría, a riesgo de caer en un relativismo coyuntural para escapar al determinismo excesivo del materialismo histórico. Por otro lado, el estallido de los conflictos en una multitud de acciones directas pretende reducir el papel del Estado al de un intendente y la ley a un recurso cuya función es amplificar —si no crear— el conflicto.

Con la pérdida de discurso político, referente a una globalidad, los conflictos adquieren una tendencia particularizante y los discursos se vuelven retórica. El problema es que un conflicto particular tiene poca probabilidad de llevar a una solución real ya que, cualquiera que sea la solución adoptada en el transcurso de la negociación, ésta puede ser cuestionada por una de las partes. En este sentido,

Bustamante tiene razón de concluir: “En una sociedad así, sin política, sin derecho, sin valores comunes, el conflicto no tiene referentes globales, tiene solamente una dinámica, leyes de confrontación, tiene táctica pero muy poca estrategia” (Ibíd.: 259). Para salir del callejón sin salida es preciso, entonces, que el estudio de la resolución o del manejo de conflictos retome una dimensión sociológica teórica. Ello implica devolver una dimensión política al objeto de estudio, para que éste se vuelva un proceso integrador de la ciudadanía, en el cual las partes presentes tengan la misma legitimidad y, por lo tanto, los mismos derechos y deberes.

Hipótesis

A partir de la discusión abierta por Bustamante, nos parece necesario formular la problemática socio-ambiental siguiendo tres etapas. En primer lugar, antes de definir un método de resolución del conflicto, es preciso elaborar un análisis del conflicto *per se*, conforme un modelo generalizable. Además, hay que estudiar la legitimidad como un motor esencial de la práctica de los actores del conflicto. Por último, hay que ubicar estos conflictos en un conflicto central, ubicado en el marco general de las relaciones económicas, políticas y sociales, para identificar dos aspectos claves de la formación de las identidades colectivas: la lucha por el acceso a recursos limitados y la capacidad de movilizar nuevos recursos. Dicho así, conviene hacer dos precisiones en cuanto a la teoría de lucha por recursos escasos. Por un lado, cabe subrayar que el Estado, en los conflictos que nos ocupan, cumple un doble papel político y económico, ya que es a la vez un actor institucional que produce normas jurídicas y un actor económico que ejerce una actividad lucrativa mediante las empresas petroleras públicas. Por otro lado, no se puede explicar satisfactoriamente la formación de identidades colectivas como una mera modalidad de la movilización de recursos. En realidad, el concepto de identidad —en particular la identidad étnica— lejos de ser un componente secundario de los conflictos socio-ambientales, es un factor determinante del dominio del cambio social.

Nuestra hipótesis inicial reside en el hecho de que, en semejantes conflictos, las partes presentes actúan conforme una racionalidad propia, profundamente arraigada en las cuatro principales dimensiones de la modernidad identificadas por Touraine, es decir la sociedad, la economía, la política y la vida privada (Touraine 1992). Las interacciones entre aquellos actores determinan su circulación entre estas cuatro dimensiones, sea para oponerse, captar nuevos recursos o reforzar su poder y su legitimidad. Estos tipos ideales de racionalidad coinciden con las dimensiones de la vida social de la siguiente manera: la política es el espacio de los actores institucionales, que buscan el control del poder conforme una ra-

cionalidad instrumental burocrática; la economía es el espacio de las empresas, que buscan maximizar sus tasas de ganancias conforme una lógica racional económica; la sociedad civil es el espacio de las organizaciones sociales, que buscan participar en los procesos de decisiones políticas y económicas, conforme una racionalidad organizativa instrumental; y por último, la ética es el espacio de las comunidades, en el sentido “durkheimiano”, que reivindican el derecho a la autodeterminación, conforme una racionalidad instrumental carismática. A la ética de responsabilidad de los dos primeros grupos de actores, conceptualizada por Weber, corresponde generalmente una ética de convicción entre los otros dos, lo que no impide que tanto los unos como los otros actúen conforme ambos tipos de ética, según el desarrollo de los conflictos que les enfrentan.

Nuestra segunda hipótesis es que la institucionalización de los conflictos socio-ambientales depende del entendimiento de las interacciones entre los actores en estas cuatro dimensiones. La movilización social, que se origina en la sociedad civil con la formación de movimientos sociales ambientalistas, campesinos e indígenas, se fortalece en el campo ético al elevar la defensa de la biodiversidad y de las identidades culturales al nivel de valores universales, luego irrumpen en el campo político a través de su institucionalización y en el campo económico a través de la mediación y la asistencia técnica y financiera a las comunidades afectadas. La gobernabilidad, que es inicialmente un hecho político relacionado con la reforma del Estado, incluye también una dimensión social con la ocupación del territorio nacional y la colonización agrícola, una dimensión económica debida a la presión de la deuda externa y a los procesos de integración regional y una dimensión ética del punto de vista de la consolidación de los procesos de democratización y de paz. La actividad petrolera, cuya razón de ser (la ganancia) es económica, es también un hecho político debido a la globalización de los intercambios y las transferencias de tecnologías, un hecho social debido a los impactos socio-ambientales y un hecho ético en la medida en que es vinculada con el desarrollo sostenible. En fin, la etnicidad, que se origina en el campo ético a través de la defensa de las identidades colectivas, retoma una dimensión social con el proceso de creación y consolidación de las organizaciones indígenas, una dimensión política con las reformas constitucionales y legales y una dimensión económica con los intercambios interétnicos y la integración de las comunidades al mercado nacional e internacional.

El marco conceptual elaborado, ya mencionado, sirvió de guía a lo largo de nuestro estudio para explicitar las interacciones en los conflictos socio-ambientales entre el Estado y las empresas petroleras, por un lado, y las comunidades indígenas y campesinas, por otro lado. Una vez identificado el problema, era necesario determinar los estudios de casos que presentaban un abanico de situaciones suficientemente amplio como para poder traer respuestas generalizables en el

plano teórico. La diversidad de los conflictos socio-ambientales vinculados con la actividad petrolera en el Ecuador obliga a seleccionarlos, bajo pena de prolongar el estudio más allá de los plazos razonables o de caer en la trampa de realizar un catálogo de situaciones sin mucho interés desde el punto de vista metodológico. Por esta razón, concentramos nuestra investigación en el periodo de la década del noventa y en tres conflictos: los que oponen, por un lado, al Frente de Defensa de la Amazonía (FDA) a Texaco y Petroecuador y, por otro lado, a la Organización de los Indígenas Secoya del Ecuador (OISE) a OEPC, en Sucumbíos, y el que opone a la Organización de los Pueblos Indígenas de Pastaza (OPIP) a Arco Oriente y AGIP Oil Ecuador, en Pastaza. La situación en Colombia es un tanto distinta, los conflictos socio-ambientales son a la vez menos numerosos y menos mediatizados. Por obstáculos materiales, que dependían tanto de la inseguridad en el Putumayo como de la dificultad logística y financiera de llevar a cabo un trabajo de campo profundo, no fue posible proceder al estudio de los conflictos socio-ambientales en esta región. Por esta razón, escogimos centrarnos en el conflicto que opone a la Asociación de Cabildos y Autoridades Tradicionales U'wa (Aso U'wa) a Oxy, que tuvo múltiples vueltas desde su inicio, en 1991.

Estado de la cuestión

Pocos centros de investigación en Europa, Estados Unidos o América Latina se interesaron por los conflictos socio-ambientales, aunque muchos se hayan dedicado a las áreas de los procesos de paz o de democratización, la resolución de conflictos o disputas internacionales así como a los movimientos sociales y la etnicidad o a los conflictos ambientales. Entre éstos, el Programa de Sanciones No Violentas y de Supervivencia Cultural (PONSACS) que asocia la Universidad de Harvard y la ONG Cultural Survival, se involucró en una serie de “diálogos sobre el petróleo” desde 1997, con la participación de la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA) y de las principales compañías petroleras presentes en la Región. Este programa fue acogido por el Programa Energía Ambiente y Población (EAP) del Banco Mundial y se persiguió desde luego a través del Diálogo Tripartito Regional entre la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), la Asociación Regional de Petróleo y Energía Latinoamericana (ARPEL) y la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA).

Otros programas de investigación se convirtieron en proyectos de asistencia a las comunidades afectadas por la actividad petrolera y de mediación en conflictos socio-ambientales, en particular en Ecuador. Entre éstos, algunos se acan-

tonaron al nivel local y coyuntural en Ecuador, a ejemplo del Centro para la Investigación en Diseño Ambiental (CEDR) de la Universidad de Berkeley (California), que se involucró en el conflicto entre los Quichua del Pastaza y Arco-AGIP, en 1992, así como la Universidad de Florida y el Instituto para la Ciencia y los Estudios Interdisciplinarios (ISIS), de la Universidad de Amherst (Massachusetts), que se involucraron en el conflicto entre los Secoya y OEPC en 1999.

Otros llegaron a un nivel institucional e internacional, a ejemplo del Grupo de Resolución de Conflictos socio-ambientales, formado en 1993 bajo la cúpula de la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO) de la ONU en el marco del Programa Bosque, Árbol y Población (FTPP). En un principio, este grupo estaba formado por investigadores sociales y naturales así como por activistas de varias ONG de Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia. En Ecuador, sus investigaciones se concentraron en la actividad petrolera entre 1994 y 1999, lo que dio lugar a dos publicaciones de referencia sobre los conflictos socio-ambientales en América Latina (A. Varea et al., 1995 a). Este programa culminó en 1999, y luego fue reactivado al nivel nacional bajo el nombre de Plataforma de Construcción de Consensos Socio-Ambientales, con auspicio del Programa de Manejo de Conflictos de la agencia alemana de cooperación GTZ.

Muchos autores que trabajaron en la conceptualización de los conflictos socio-ambientales vinculados con la actividad petrolera salen de una concepción funcionalista del conflicto. Es así como Ortiz y Varea consideran el conflicto como una dimensión fundamental de la vida social, en la cual existe “una contraposición o la incompatibilidad entre varios objetivos e intereses en pugna dentro de un sistema” (Varea et al., 1995 b: 93-94). Estos autores distinguen el conflicto de la crisis, que implica un riesgo de violencia así como oportunidades o desafíos, y de los “pseudo conflictos”, que designan las disputas sin incompatibilidades reales, pese a su posible virulencia. En este sentido, el conflicto es una acción colectiva, es decir una situación que implica la contraposición de intereses, derechos, perspectivas, racionalidades o lógicas. Es un hecho social objetivo que surge de discrepancias entre unos sujetos —individuos, clases o etnias— en torno a la percepción y la comprensión de la realidad por cada uno, en su manera de figurarla o reinventarla. Es producto de una concepción del mundo, de la naturaleza y de los hombres, de la forma en que estos últimos se relacionan, se organizan y entran en oposición.

A partir de esta definición general, algunos proponen una tipología de los conflictos inspirada por Tilly, según los niveles de enfrentamiento, lo que lleva a una serie de pares de oposición tales como conflictos reales o instrumentales *versus* conflictos irreales o expresivos, conflictos latentes *versus* conflictos manifiestos, conflictos institucionalizados o no, conflictos primarios o de cara a cara *versus* conflictos secundarios o por interposición. Así mismo, introducen una distin-

ción según la naturaleza de los conflictos, lo que lleva a categorías mal definidas como las de “conflicto cultural”, “conflicto histórico”, “conflicto de facciones”, “conflicto inducido” o “conflicto extremo” (Guerrero Arias, 1999: 35-88). Otros clasifican los conflictos según criterios de intereses, motivaciones, objetivos y causas. Según ellos, los conflictos de intereses no presentan ninguna dificultad conceptual, ya que este tipo de confrontación se inscribe en el marco de racionalidades compartidas. Por consiguiente, su resolución está en la búsqueda de un compromiso entre las partes presentes. En cambio, los conflictos de motivaciones conllevan una confrontación de raíces profundas, lo que implica para su resolución la eliminación o reformulación de los valores. Los conflictos de objetivos se caracterizan por la lucha por el acceso a recursos escasos y se dividen en dos categorías: los conflictos internos, que tienen lugar dentro de un sistema, y los conflictos externos, que oponen varios sistemas (Varea et al., op. cit.: 94-99).

En el caso de conflictos vinculados con la actividad petrolera, es fácil identificar la incompatibilidad de objetivos en cuanto al uso de los recursos del suelo, del agua y del bosque, entre otras cosas porque aquellos objetivos se desprenden de conocimientos culturales e identidades opuestas. Entonces, se puede considerar que dichos conflictos no son sino una forma particular de un conflicto estructural más importante, en el cual se enfrentan o se oponen actores hegemónicos (como las empresas y el Estado) y grupos heterogéneos compuestos de campesinos colonos e indígenas (ellos mismos a veces divididos por conflictos o rivalidades interétnicas), de empresas agropecuarias, de comerciantes, que se enfrentaron a menudo por la tierra y que son respaldados por agentes externos como las Iglesias o las ONG ambientalistas o de defensa de los derechos humanos. En este sentido, Ortiz y Guerrero Arias tienen razón de subrayar que los conflictos socio-ambientales de la región amazónica son asimétricos y que, más allá de las divergencias entre sus intereses, sus objetivos, sus necesidades o sus proyectos, los actores involucrados buscan ante todo controlar el poder, definido como la capacidad de influenciar el comportamiento del otro (Ortiz, 1999: 7-34; Guerrero Arias, op. cit.: 44-45). Dicho eso, este análisis en términos de lucha de poder carece de precisión y se revela incapaz de interpretar los conflictos para el acceso a la renta petrolera, más bien condicionados por mecanismos de legitimación y de dominación, así como por la dinámica de especulación de bienes raíces y la colonización o, incluso, las afiliaciones políticas partidistas (T. Bustamante, 1995: 220).

Muchos análisis padecen la influencia, a veces sofocante, de la teoría económica y ven los conflictos socio-ambientales como una lucha por el acceso a recursos escasos y ubican estos conflictos en un conflicto estructural mayor, de naturaleza económica. Esos autores consideran que la satisfacción de las necesidades de orden cultural, ambiental o social está subordinada a la de las necesidades

inmediatas (económicas y materiales). En este sentido, lo socio-ambiental, lo político y lo cultural se vuelven relevantes en la medida en que se articulan con lo económico y lo inmediato (Ortiz, op. cit.: 9). Por otra parte, se destaca que la capacidad de influir sobre la política petrolera depende del grado de organización de las comunidades afectadas por los proyectos de exploración o de explotación. Esta actitud legitima la intervención de actores exógenos como mediadores o consejeros. En ese sentido, el análisis de los conflictos vinculados con la actividad petrolera no deja de estar influenciado por la necesidad de encontrar una legitimidad institucional y comunitaria en la que se encuentran los actores, como lo subraya Bustamante (op. cit., 1995: 222). Nos parece, sin embargo, que la capacidad de defensa de las poblaciones afectadas por este tipo de actividad depende de numerosos factores ajenos a su capacidad de movilización, tales como su acceso a la información, su ubicación en un sitio estratégico o secundario dentro del bloque petrolífero⁴, su legitimidad y su poder de convocatoria (para emprender, por ejemplo, acciones directas). Incluso se puede adelantar la hipótesis de que, en una misma zona, el grado de complejidad de un conflicto está determinado no sólo por la combinación de violencia potencial o real, de una escasa capacidad de diálogo y de compromiso y la heterogeneidad de los actores, sino también por la importancia económica y militar del sitio.

En fin, paradójicamente, los análisis racionalistas no explican las formas de racionalidad sino en el marco de la racionalidad instrumental (intereses y motivaciones), la cual está muy influenciada por la teoría de los juegos. Ahora bien, si es cierto que la teoría de las elecciones racionales es útil para explicar los conflictos socio-ambientales provocados por la colonización agrícola o por la irrupción de un actor exógeno en territorio indígena, es de poca utilidad para el análisis de su dimensión cultural. Muchos observadores privilegian la noción de intereses y necesidades en el análisis de los conflictos socio-ambientales y adoptan un prejuicio cercano al individualismo metodológico; es decir, consideran que los actores tienen comportamientos racionales y que luchan por acceder a recursos escasos (Guerrero Arias, op. cit.; Ortiz, op. cit.; Varea et al., 1995 b, op. cit.: 25-170; T. Bustamante, 1993: 159-201).

Algunos se inspiran en la teoría de los juegos para evaluar la probabilidad que tienen los actores de colaborar, y reducen, por lo tanto, los conflictos socio-ambientales a un esquema de juego de suma nula o ganador / ganador. Sin descartar esta opción teórica, consideramos que los modelos de cooperación del “dilema del prisionero” y la teoría de la negociación de la escuela de Harvard son de un interés muy limitado para nuestro tema, debido a la complejidad de las modalidades de alianza y oposición que caracterizan los conflictos socio-ambienta-

4 Un bloque petrolífero es una parcela, un lote o un área que figura en el catastro petrolero.

les (Cf. por ejemplo Axelrod, 1997; Parfit, 1986; Fisher, et al., 1991; y Fisher, et al., 1996). Ciertamente es que nuestro análisis toma en cuenta la oposición de valores —entendida como la definición subjetiva del bien, lo bueno y lo justo opuestos al mal, lo malo y lo injusto— e intereses —entendidos como la noción objetiva de necesidades latentes o patentes—. No obstante, consideramos que estos últimos no son inmutables y que conviene subrayar la dimensión cultural de los conflictos que nos preocupan, no en términos de oposición irreducible, más bien en la perspectiva del intercambio de valores y experiencias. Esto nos ubica en el marco teórico de la ética discursiva desarrollado por Habermas y aplicado a un concepto renovado de sociedad civil por Cohen y Arato (Habermas, 1998: 407-463; Habermas, 2000 a; Cohen et al., 2000).

Cabe precisar que el Estado y las empresas pueden compartir ciertos intereses y valores con las organizaciones indígenas y ambientalistas. Lo que cambia es la importancia de estos valores e intereses en sus respectivas lógicas de acción. Es así como la democracia y la justicia social pueden ser consideradas como valores universales por el Estado y las empresas. De igual manera, el desarrollo económico y las ganancias pueden ser parte de los intereses de los defensores del medio ambiente y de los representantes indígenas. Además, aunque se pueda constatar una oposición de valores e intereses en los conflictos socio-ambientales, que trazan los esquemas de alianzas estratégicas entre los actores, en muchos casos las alianzas tácticas modifican la situación inicial de los actores en sus respectivos campos sociológicos de acción. Un ejemplo ilustra este argumento. En la Colombia de la década del sesenta, los campesinos que colonizaron los Llanos Orientales representaban la mayor amenaza para los U'wa, que se vieron forzados a refugiarse en las alturas de la Sierra Nevada del Cocuy. En la década del noventa, la perspectiva de la irrupción de Oxy en su área de hábitat obligó a los U'wa a considerar una alianza táctica con los mismos campesinos, mientras la perspectiva del “saneamiento étnico” consecutivo a la ampliación del resguardo u'wa obligaba a los campesinos a considerar una alianza con los indígenas.

Otro aspecto descuidado por la aproximación económica de los conflictos socio-ambientales es su dimensión social. Es posible que el bajo grado de violencia en los conflictos de la región amazónica ecuatoriana se explique, en el paradigma de la racionalidad instrumental, por la capacidad de arreglos informales entre los actores, al menos entre los colonos y una parte de los indígenas, por un lado, y entre las compañías multinacionales y el Estado, por otro. No obstante, puede explicarse, de igual manera, por la debilidad de los actores sociales en esta región o por la militarización legitimada por el conflicto fronterizo con Perú, que apenas concluyó en 1998, o por el Plan Colombia, que entró en vigencia en 2000. De tal suerte que la *pax militari* y la anomia social podrían explicar el éxito de la negociación en el marco de esta racionalidad. Es aquí donde la compa-

ración entre Ecuador y Colombia enfoca de una nueva manera la teoría. En efecto, en el conflicto entre los U'wa y Oxy, se produce precisamente lo contrario, ya que la militarización de la zona, justificada por la presencia de las guerrillas, es un factor de polarización. Se podrá objetar que, en este caso, la violencia generalizada se nutre de una fuerte capacidad organizativa por parte de los movimientos colectivos, lo que constituye un factor obvio de polarización del conflicto. De igual manera, la multiplicación de las demandas por parte de las poblaciones afectadas por la contaminación de lo que fue el área Texaco deja presagiar una creciente polarización, a medida que se organiza un movimiento social alrededor del FDA. Sin embargo, es ante todo el papel del Estado el que está en juego y, para ser más precisos, su capacidad de dar un tratamiento institucional a los conflictos socio-ambientales de los que estamos hablando, lo que implica una clarificación de la política pública en el ámbito del medio ambiente, de la energía y de los derechos colectivos.

Por todas estas razones, un análisis en términos de necesidades fundadas en la identidad de los actores parece más pertinente que un análisis en términos de lucha por el acceso a los recursos. Tal es la aproximación adoptada por Azar y Rothman, en el marco de los conflictos internacionales y de los conflictos organizacionales (Azar, 1990; Rothman, 1997). La distinción establecida por Azar entre los cuatro campos que conforman el conflicto latente —comunal, necesidades humanas, gobernabilidad y relaciones internacionales— nos parece particularmente fértil. Aquellos campos podrían definirse en otros términos como los campos del conflicto en una sociedad confrontada con la crisis de la modernidad, es decir lo ético, lo político, lo social y lo económico. Resulta de esto que los conflictos socio-ambientales encubren seis dimensiones, definidas por la interacción entre aquellos campos, es decir entre lo ético y lo social, lo político y lo económico, entre lo económico y lo político o lo económico, o incluso entre lo político y lo social.

Para superar los límites del materialismo histórico y del individualismo metodológico, proponemos sustituir los análisis en términos de movimientos a los análisis en términos de estructuras y estrategias. La idea que se pretende desarrollar a lo largo de este libro es que los conflictos socio-ambientales resultan de la convergencia de movimientos sociales y de movimientos identitarios que se encarna en la convergencia entre etnicidad y ecologismo. Nos apartamos tanto de las concepciones sistémicas como de las culturalistas de los movimientos sociales, para hacer hincapié en los tres principios identificados por Touraine, es decir la identidad, la oposición y la totalidad. A esos cabe agregar una cuarta dimensión, y es la dimensión ética, desarrollada en el discurso de esos movimientos y que tiene importantes consecuencias en la difusión de sus reivindicaciones en el nivel global. Ello nos lleva a centrarnos en el sujeto del conflicto socio-ambiental, para evidenciar sus estrategias tácticas, sus fuerzas y límites tácticos, o sea

su capacidad de influir sobre la determinación de un nuevo modelo de desarrollo a través de sus interacciones con el campo del poder.

El sujeto del conflicto socio-ambiental

Los conflictos socio-ambientales involucran a tres tipos de actores: las compañías petroleras, el Estado y los actores sociales. Entre estos últimos cabe distinguir tres grupos: los indígenas, los campesinos colonos y los ecologistas. A medida que se fortalece la capacidad de organización de estos actores y se afirma su capacidad de movilización, se conforma un sistema complejo de alianzas, en el centro del cual la ética cumple con una función de legitimación en la lucha por el poder y los conflictos de intereses que no son sino aspectos particulares de aquellos conflictos. Desde el punto de vista ideológico, cualquier bloque petrolífero es el escenario de una confrontación entre quienes defienden el medio ambiente, por un lado, y quienes defienden el desarrollo por el otro. El concepto de desarrollo sostenible, que se hizo común tras la publicación del Informe Brundtland en 1987 y la elaboración de la Agenda XXI en 1992 es objeto de interpretaciones contradictorias entre ambas opciones. Para algunos, significa que el desarrollo tiene que ser subordinado a la voluntad de las poblaciones locales, mientras que para otros significa que el desarrollo es, ante todo, una lucha contra la pobreza y tiene que satisfacer las necesidades de las poblaciones nacionales. Entre ambas opciones, que constituyen el marco de los conflictos socio-ambientales, se inscriben dos temas que el Estado y la sociedad civil incluyen desde una década en la agenda de las reformas institucionales: la etnicidad y la globalización.

Esas son las cuatro dimensiones que es necesario incluir en el análisis sociológico y que nos llevan a pensar que las relaciones entre los actores dependen de las estrategias y los objetivos de cada uno, más que de una definición común del problema. Por consiguiente, lo que está en juego en los conflictos socio-ambientales no es tan fácil de definir como para permitir describir de antemano un espacio de negociaciones dentro del cual los actores puedan sentarse alrededor de una mesa para intercambiar sus puntos de vista en cuanto a la situación. Como lo subraya Serje (Serje, 1999: 78), a propósito del conflicto entre los U'wa y Oxy, lo que está en juego para las comunidades indígenas es la práctica cotidiana, su experiencia concreta, mientras que lo que está en juego para las empresas petroleras y el Estado se expresa en términos de orden y racionalidad, cuyo objeto es regular las actividades sociales para que coincidan con un proyecto económico. Se puede añadir que, para las organizaciones ambientalistas, la apuesta es de orden ético, si no ideal, en la medida en que busca proteger áreas naturales que no constituyen el entorno de la mayoría de los activistas ni tampoco de los que los

sostienen. Desde luego, cada actor sigue una racionalidad y define el espacio del conflicto, conforme a criterios propios. De igual manera, cada uno elabora una estrategia para conseguir nuevos recursos contra los otros. En fin, cada uno formula un proyecto diferente desde el punto de vista individual o colectivo.

En una situación ideal, los actores involucrados en este conflicto se ubican en los cuatro campos sociológicos que hemos definido, conforme a tres dimensiones de la acción social, a saber, un marco referencial (proyecto), una racionalidad instrumental (o lógica de acción) y una normatividad. Es así como el Estado, concebido como el conjunto de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, es un actor cuya actividad se ubica principalmente en el campo político. Las empresas petroleras privadas y públicas, multinacionales o nacionales, son actores cuya actividad se ubica esencialmente en el campo económico. Las comunidades de base campesinas o indígenas conforman un tercer tipo de actor cuya actividad social se origina en el campo ético. Finalmente, las organizaciones campesinas, indígenas y ambientalistas (locales, nacionales e internacionales) conforman un cuarto tipo de actores cuya actividad es esencialmente del dominio social.

Todos estos actores evolucionan conforme un marco referencial o un proyecto propio de cada uno, que determina una aproximación particular del espacio físico que constituye un bloque petrolífero. Es así como, para el Estado, se trata de un espacio administrativo local o regional que entra en los planes de ordenamiento territorial. Para las empresas se trata de un área licitada, generalmente mediante un contrato de asociación o de prestación de servicio, para la explotación de los recursos naturales. Para los defensores del medio ambiente, se trata de un espacio físico comprendido en un espacio transnacional —la cuenca amazónica— que conviene proteger contra la actividad humana depredadora. Por último, para las comunidades indígenas se trata de un territorio histórico o legal que tiene que ser administrado en el marco de la autodeterminación.

Por otra parte, cada actor señala una preferencia por un tipo de normatividad. Ciertamente es que el derecho positivo se impone a cualquier persona física o moral dentro de un territorio nacional. Sin embargo, cabe subrayar que cada actor privilegia una dimensión particular de este derecho. Es así como la acción del Estado valoriza el derecho público nacional y el marco legislativo definido por la Constitución, las leyes de protección del medio ambiente y las leyes de hidrocarburos. La acción de las empresas valoriza el derecho privado y la libertad de emprender. Las organizaciones ambientalistas e indígenas valorizan, por su lado, el derecho internacional y los derechos colectivos. Ello no excluye que existan contradicciones entre estos marcos normativos, incluso dentro de cada uno, respecto de las leyes ambientales y de las leyes de hidrocarburos.

Esta distribución nos permite entender las causas fundamentales de los conflictos relacionados con la actividad petrolera en territorios indígenas. En

efecto, uno de los principales aspectos de este fenómeno es la diversidad de definiciones, representaciones y modos de valorización del espacio físico en el que existe la eventualidad de una actividad extractiva. Es lo que llamaremos a continuación las lógicas racionales de los actores. Los proyectos u objetivos identificados más arriba permiten definir cuatro tipos ideales de lógicas. Asumimos que el proyecto del Estado es ordenar el territorio nacional, mientras el de las empresas es realizar ganancias, el de los ambientalistas es defender el medio ambiente y el de los indígenas defender la identidad colectiva. El proyecto de las organizaciones campesinas, así como el de las organizaciones de guerrilla colombianas, que fue por mucho tiempo la reforma agraria, es quizá el más difícil de ubicar en este esquema. Una hipótesis, en lo que concierne a las organizaciones campesinas, es que en una fase de agotamiento del tema de la reforma agraria, aquel proyecto se haya vuelto el de la defensa de la propiedad privada, lo que no excluye la defensa del medio ambiente e incluso de la identidad regional. Por lo que atañe a las guerrillas, veremos que las FARC y el ELN discrepan en torno a la conducta idónea en materia de política petrolera. Ciertamente es que ambos movimientos reivindican la nacionalización de la industria a nombre de la soberanía nacional. Sin embargo, en la década del noventa, las FARC optaron por una actitud de tolerancia hacia las compañías multinacionales, mientras que el ELN siguió oponiéndose a su presencia en Colombia. El proyecto común a ambos movimientos parece entonces limitarse a la voluntad de control territorial, que les opone al Estado colombiano, lo que no excluye enfrentamientos entre ellos.

La racionalidad del Estado es definida por Weber como el tipo ideal de racionalidad administrativa orientada a fines de organización. En este sentido, la acción del Estado sigue una lógica de institucionalización, en la cual la administración requiere la valorización de los recursos naturales y la ocupación del espacio físico, tanto al nivel local o regional como al nivel nacional o transnacional. Es así como las instituciones y los acuerdos internacionales como el Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) forman parte de un proyecto que obedece a una sola lógica racional. La racionalidad de las empresas es definida por Weber como el tipo ideal de racionalidad económica orientada hacia fines de lucro. En este sentido, la actividad petrolera obedece a una lógica de negociación a corto o mediano plazo. Esto vale tanto para las empresas nacionales como para las multinacionales, privadas o públicas. En la medida en que esta lógica tiende a generalizarse al nivel transnacional, en particular en el marco de la integración regional y la liberalización de los intercambios, puede ser asimilada al tipo ideal de la globalización.

Siguiendo la tipología de Weber, se puede considerar que la lógica racional de los activistas de comunidades y organizaciones ambientalistas, indígenas y campesinos hace referencia a valores y convicciones. En este sentido, parece difícil distinguirlos según su lógica de acción. Ello explica, tal vez, por qué los obser-

vadores tienden a menudo a confundirlos en una sola categoría. Sin embargo, es aquí donde la noción de articulación entre ética de convicción y ética de responsabilidad parece fructífera. En efecto, aunque estos actores evolucionen en el mismo campo social, se organizan según modalidades distintas. Mientras los ambientalistas y los campesinos siguen una lógica de presión o de *lobbying*, los indígenas siguen una lógica de resistencia. Ello no excluye la posibilidad de un contagio de la segunda por la primera, a medida que se fortalecen las organizaciones indígenas, entre otras cosas debido a la tendencia a la centralización de las tomas de decisión y la distancia, cada vez mayor, entre los representantes y las comunidades. De hecho, recientemente, las organizaciones indígenas acogieron la lógica de presión, que era la de las ONG, en particular para que sus demandas sean tomadas en cuenta por el Estado y los organismos multilaterales de desarrollo. No obstante, a diferencia de los ambientalistas, los líderes indígenas y campesinos sacan su legitimidad de un mandato otorgado por la base y sancionado por resultados tangibles. En cambio, la legitimidad de los activistas ambientalistas depende esencialmente del éxito de las campañas de movilización por la defensa del medio ambiente y de su capacidad de captar recursos para financiarlas.

Más allá de la situación en la que los actores del conflicto socio-ambiental se definen inicialmente, el proceso de conflicto les relaciona según dos modalidades: las alianzas y las oposiciones. Cabe diferenciar las alianzas estratégicas de las tácticas. Por alianza estratégica entendemos una alianza histórica que se fundamenta en la convergencia de proyectos e intereses fundamentales. En los conflictos que nos ocupan, se pueden identificar dos tipos de alianzas estratégicas. En primer lugar, el Estado y las empresas, en la región amazónica, siempre están asociados en la explotación petrolera. Esto se debe, principalmente, a dos tipos de obligaciones que se desprenden de la racionalidad de estos actores: por un lado, el Estado debe valorizar el territorio nacional y sacar provecho de sus recursos; por otro lado, las empresas deben tener ganancias y, para eso, ampliar su área de influencia. Cabe añadir que tanto el Estado como las empresas pueden tener interés en proteger el medio ambiente, lo que no cambia fundamentalmente la naturaleza de su alianza. De hecho, esta preocupación caracteriza más específicamente a los actores ubicados en los campos social y ético y resulta en un segundo tipo de alianzas estratégicas, entre las organizaciones indígenas y ambientalistas, a las que se suman cada vez más las organizaciones campesinas. Esto se desprende de dos obligaciones relacionadas con la racionalidad de estos actores: por un lado, las organizaciones ambientales deben movilizar a la sociedad civil para defender el medio ambiente y justificar sus recursos; por otro lado, las comunidades indígenas y campesinas deben interpelar a la sociedad civil y al Estado para ser reconocidas y ampliar su espacio de participación en el campo del poder.

A esto cabe añadir dos matices: en primer lugar, el concepto de desarrollo sostenible busca precisamente acabar con la oposición irreducible entre desarrollo y protección del medio ambiente; en segundo lugar, las actividades de extracción no son únicamente de compañías petroleras sino también de las poblaciones campesinas (colonos e indígenas). De esto resultan alianzas tácticas entre actores que pueden compartir ciertos intereses y valores. Por ejemplo, en Ecuador, se formaron alianzas de este tipo entre el Estado y algunas organizaciones indígenas o entre el Estado y algunas organizaciones ecologistas, en particular en torno a la Reserva de Producción Faunística del Cuyabeno y al Parque Nacional Yasuní. En este caso, la alianza se fundamenta en una colaboración y una complementariedad: el Estado procura un marco legal para la defensa de los derechos colectivos, mientras que los indígenas aseguran una valorización de la biodiversidad y del desarrollo sostenible. Por otra parte, existen alianzas entre empresas y organizaciones indígenas o entre empresas y organizaciones ambientales, como lo muestran los conflictos que oponen Arco-AGIP a la OPIP, por un lado, y OEPC a la OISE por otro lado. Por último, en el caso del conflicto entre el FDA y Texaco, los ambientalistas aprovecharon una alianza táctica con una parte del legislativo (la comisión ambiental del Congreso) para presionar al ejecutivo.

Plan del libro

La identificación de los campos de acción sociológicos y de las lógicas racionales de los actores nos lleva a estructurar el presente estudio en dos partes, que presentan respectivamente las condiciones en las que surgen los conflictos socio-ambientales y las modalidades de su resolución en la década del noventa. La adopción de un plan cartesiano permite evidenciar la dialéctica entre crisis y cambio, que caracteriza las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. Por la misma razón, la elección de los casos tipo que se presentan responde menos a la necesidad de realizar un inventario exhaustivo de los conflictos socio-ambientales que a la voluntad de identificar las condiciones de la gobernabilidad a partir de los elementos “estructurales, estructurados y estructurantes”, según la expresión de Bourdieu. La presentación de los estudios de caso se inscribe en una lógica comparativa que privilegia la acción sobre la situación.

En los dos primeros capítulos, nos preguntamos cómo se toman las decisiones de políticas públicas relacionadas con la exploración y la explotación petroleras. Mostramos, en primer lugar, que la actividad petrolera se inscribe en el proceso largo de la globalización de los intercambios económicos y de la integración regional de las políticas públicas. En segundo lugar, explicamos que esta actividad que es origen de los conflictos socio-ambientales que nos preocupan es a

la vez una causa y una consecuencia de una doble crisis: una crisis económica, materializada por la crisis de la deuda de la década del ochenta, y una crisis política, que retoma la forma de una crisis de gobernabilidad en Ecuador y de una violencia endémica en Colombia.

En los capítulos 3 y 4, nos interrogamos sobre la manera en que evolucionaron las sociedades plurales de Colombia y Ecuador desde la década del sesenta, periodo en que arrancó la actividad petrolera en la región amazónica. Estos capítulos estudian el crecimiento de los movimientos identitarios étnicos en la perspectiva de la etnicidad y de los movimientos sociales. Mostramos, en primer lugar, que aquellos movimientos surgen, en parte, como respuesta a la crisis de la modernidad que caracteriza a las sociedades pluriculturales colombiana y ecuatoriana. Después, explicamos cómo la etnicidad, que constituye un elemento clave de los conflictos socio-ambientales vinculados con la actividad petrolera, es también una condición de la redefinición de las políticas públicas de protección del medio ambiente y de los derechos humanos.

En los capítulos 5 y 6, nos preguntamos cuáles son las consecuencias de las decisiones de políticas públicas en la región amazónica. Estos capítulos muestran que la convergencia de la etnicidad y del ecologismo constituye una respuesta a la irrupción de la modernidad en la Amazonía, en particular en las regiones petrolíferas como el departamento de Arauca en Colombia y la provincia de Sucumbíos en Ecuador. En primer lugar, explicamos que la actividad petrolera dio lugar a una colonización dirigida por el Estado, cuyos efectos socio-ambientales fueron desastrosos, debido a la falta de planificación idónea. Luego mostramos que la creciente preocupación por la protección del medio ambiente y el reconocimiento de los derechos de poblaciones indígenas redefinen las condiciones del desarrollo sostenible e implican una creciente participación de las organizaciones indígenas y campesinas en la redefinición del papel del Estado y de las políticas públicas.

En los dos últimos capítulos (7 y 8), nos preguntamos cuáles son las consecuencias de la evolución de las sociedades plurales de ambos países para el mejoramiento de las condiciones de la gobernabilidad. Estos capítulos describen la evolución del tratamiento de los conflictos socio-ambientales en Ecuador y Colombia y prolongan la reflexión iniciada en los capítulos anteriores sobre los impactos socio-ambientales de la actividad petrolera. En primer lugar, explicamos cómo las contradicciones entre las políticas públicas ambiental, neo-indigenista y petrolera generaron una multitud de situaciones conflictivas en territorios indígenas. En segundo lugar mostramos que el crecimiento del rechazo a la actividad petrolera se estructuró alrededor de un doble proceso de etno-génesis y de fortalecimiento organizativo, que se tradujo en una creciente institucionalización de los conflictos socio-ambientales.

Primera parte
**El contexto de los conflictos socio-ambientales:
globalización y etnicidad**

Capítulo I

La actividad petrolera como actividad global

Introducción

A fin de analizar el efecto de la política petrolera sobre la evolución de las sociedades colombiana y ecuatoriana, hay que entender cuál fue el impacto de la evolución reciente de este sector sobre el conjunto de la economía y en qué medida ésta condicionó la política económica. Hasta la década del sesenta, Ecuador y Colombia desarrollaron una actividad petrolera algo errática y exportaban escasas cantidades de petróleo o lograban apenas la autosuficiencia. En 1973, figuraban todavía entre los pequeños productores, ya que cada uno tenía alrededor del 4% de las reservas probadas de América Latina y producían, respectivamente, el 6,5% y el 3% del total regional. En la medida en que el consumo aumentaba más rápido que la producción, la dependencia de la industria hacia el petróleo se acompañó de una creciente dependencia de esos países hacia otros.

En Ecuador, esta situación cambió en la década del setenta, cuando este país se volvió exportador neto de petróleo, gracias a los importantes descubrimientos realizados en la región amazónica por el consorcio Texaco–Gulf Oil. Tras adherirse a la Organización de los Países Exportadores de Petróleo (OPEP) en 1973 y nacionalizar la filial ecuatoriana de Gulf Oil en 1976, la empresa nacional CEPE (Corporación Estatal de Petróleos del Ecuador) se convirtió en el principal accionista de la concesión Texaco, Ecuador se volvió uno de los países más activos en la difusión del modelo nacionalista. Sin embargo, el crecimiento desmedido de la deuda externa le obligó a declararse en suspensión de pagos en 1984, mientras los precios del petróleo iniciaban un decrecimiento irreversible en los mercados mundiales. En Colombia, país que se volvió importador neto en 1975, la empresa pública Ecopetrol⁵ asumió la iniciativa de nuevas inversiones

5 *Empresa Colombiana de Petróleos*, creada en 1974.

de exploración petrolera, que no tuvieron resultados positivos hasta 1984. Aunque la crisis financiera no haya sido tan grave en este país, Colombia fue parte, como el Ecuador, de la “tercer ola” de planes de ajustes estructurales a principios de la década del noventa.

La crisis de la deuda aumentó, entonces, la toma de conciencia que se había esbozado tras el primer choque petrolero, la creciente interdependencia de las economías y la pérdida de autonomía de los Estados en el dominio de las políticas económicas (Adda 1996 b: 62). Las investigaciones de Garay, Puyana y Doryan Garrón muestran que aquella política petrolera fue tanto una causa como una consecuencia de la crisis de la deuda y refleja una nueva dependencia hacia los recursos naturales, cuyo precio depende de factores que escapan al control del Estado (Cf. Garay, 1994; Puyana et al., 1996; Puyana et al., 1998; Doryan Garrón et al., 1992). En efecto, el estancamiento de las reservas y de la producción de los medianos productores en la década del ochenta, junto con el alza continua de las necesidades de productos petroleros, crearon una creciente dependencia hacia las inversiones externas. Al ritmo de producción de las décadas de los ochenta y noventa, la esperanza de vida de las reservas probadas en 1994 era de 25 años para Ecuador y Colombia. De tal suerte que, a principios de la década del noventa, ambos países fueron obligados de flexibilizar las condiciones reglamentarias para atraer nuevos capitales y estimular la exploración. Es así como las reformas llevadas a cabo en la industria petrolera en la década del noventa acompañaron a las reformas económicas neoliberales, lo que refleja juiciosamente la expresión “ajuste petrolero” forjada por Campodónico (1996).

Aquella crisis económica se acompaña de una crisis política que retoma, sin duda alguna, formas particulares en cada país, pero que tiene la misma incidencia sobre el desarrollo de los conflictos socio-ambientales vinculados con la actividad petrolera. Ello se debe, en particular, a la debilidad histórica del Estado, que padece una falta de legitimidad en la región amazónica y que fue incapaz de superar la crisis del modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones. En Ecuador, esto dio como resultado el regreso del populismo y la inestabilidad política crónica desde que los militares dejaron el poder en 1979. El derrocamiento de Abdalá Bucaram en febrero de 1997 y luego el de Jamil Mahuad en enero de 2000 muestran, de forma dramática, que el divorcio entre el poder legislativo y el ejecutivo puede paralizar la vida política del país y, desde luego, atrasar las reformas cruciales tanto para la economía como para la consolidación democrática. Esta situación se vuelve aún más problemática con la dolarización de la economía, que se realizó en el año 2000 sin una verdadera consulta popular.

En Colombia, aquella crisis política retomó la forma de una generalización de la violencia en la década del ochenta, mientras el sistema político quedaba

controlado por las fuerzas conservadoras tradicionales. Desde la fundación del Estado moderno, el bipartidismo condicionó la articulación entre los poderes locales o regionales y el poder central. El período de la Violencia, que desgarró el país en la década del cincuenta, no hizo sino aumentar esta tendencia, al conceder al Estado una legitimidad truncada que descansaba en el pacto entre liberales y conservadores (sellado en 1958 por el gobierno de Frente Nacional). Desde luego, la guerra civil y el crecimiento del narcotráfico redujeron aún más la capacidad del Estado para gobernar e impulsar una modernización que abriera nuevos espacios de participación a la sociedad civil. La reforma constitucional de 1991 anunció un cambio histórico en el funcionamiento del sistema de representación. Sin embargo, aquella reforma creó, de igual manera, las condiciones de una nueva crisis de la gobernabilidad, en la medida en que la modernización de las instituciones y el proceso de paz siguen sometidos a la globalización de los intercambios económicos.

Al fin y al cabo, tanto en Colombia como en Ecuador, la participación de la población en las elecciones económicas y políticas de la nación parece inscribirse en un esquema en el que alternan momentos de pasividad o desinterés para lo político y momentos de oposición radical que desembocaron, raras veces, en la formación de nuevas alianzas duraderas en el poder. Esto tiene, obviamente, consecuencias sobre la participación de la población en la vida política local y quita al Estado una verdadera capacidad de institucionalizar los conflictos socio-ambientales.

Globalización y crisis de la deuda en América Latina

El contexto en el que se inscriben los conflictos socio-ambientales está marcado por dos series de factores económicos: la globalización de la economía y la fuerte dependencia de Ecuador y Colombia hacia los recursos del petróleo. La globalización es un fenómeno determinante, pero lo que se quiere mostrar aquí es que no es el producto de un determinismo económico, tal y como lo plantea el materialismo histórico, ni se reduce a flujos transnacionales globales como lo pretende el neoliberalismo. Lo que queremos señalar es en qué manera el mercado de los hidrocarburos ha sido un mercado global desde el origen, y cuáles han sido las consecuencias de su integración a las economías nacionales ecuatoriana y colombiana.

Globalización económica y sociedad global

Es preciso ubicar los conflictos socio-ambientales y el desarrollo de las actividades petroleras en la Región Amazónica en la perspectiva a largo plazo de la globalización. Por supuesto, esto se justifica por el cambio epistemológico que enfrentan las ciencias sociales desde las décadas del ochenta y noventa, como lo subrayaron varios autores (Cf. Ianni, 2000; y Giddens, 2000). También permite explicar las interrelaciones entre bonanza, crisis y movimientos sociales transnacionales. De hecho, los conflictos socio-ambientales no son sino una expresión de las tensiones que nacen de la “sociedad red” identificada por Castells, como consecuencia de la globalización. Antes de caracterizar la relación entre actividades petroleras y globalización, es necesario definir el concepto de globalización del que parte este libro.

El concepto de globalización apareció en la mitad de la década del ochenta en las escuelas estadounidenses de administración, después en la prensa anglosajona (Ferrandéry, 1996: 3). Para algunos autores, designa un movimiento complejo de apertura de las fronteras económicas y de desregulación, que permite a las actividades económicas capitalistas extender su campo de acción al conjunto del planeta. En una perspectiva económica, hace referencia a una nueva etapa de la división internacional del trabajo, en la medida en que es el producto de una “multi-nacionalización” de las empresas, factor de éxito que descansa en la explotación de diferentes zonas de producción. En aquella división internacional de los procesos productivos, cada país sería utilizado por las empresas en función de sus ventajas comparativas, en una etapa específica de un proceso global “parcelado”. En una perspectiva geográfica, es sinónimo de “mundialización” y hace referencia al intercambio generalizado entre las diferentes partes del planeta, siendo el espacio mundial un espacio de transacciones de la humanidad. Incluye lo económico, lo político, lo estratégico, lo social y lo cultural en las relaciones internas propias de cada uno de esos campos, así como las interacciones entre ellos (Cf. Dollfus 1997: 8-10; Adda 1996a: 5)⁶.

Coincidimos con Adda al destacar que el llamado fenómeno de “globalización” o “mundialización” constituye menos una continuación de la evolución iniciada con la desaparición de las estructuras feudales de la sociedad europea que una ruptura con el orden económico internacional instaurado en el período entre las dos guerras mundiales. La novedad del fenómeno de la globalización respecto de la internacionalización de la economía es la creciente integración de las partes que constituyen el conjunto de la economía mundial, la cual da a ésta

6 En francés, el término “mundialización” hace hincapié sobre la dimensión geográfica y tentacular de la globalización pero no se refiere con precisión a su dimensión económica.

una dinámica propia, que escapa cada vez más al control de los Estados y que atenta contra ciertos atributos esenciales de su soberanía, tales como el control monetario y la gestión de las finanzas públicas. Si bien es cierto que la globalización evoca el dominio del capitalismo sobre el espacio mundial, tras el derrumbamiento del bloque soviético, aquel dominio del capitalismo no se reduce al triunfo de un bloque de Estados sobre otro, ni siquiera de un modo de producción sobre otro, más bien tiende a trascender la lógica de un sistema interestatal a la cual sustituye una lógica de redes transnacionales. Expresión de la expansión espacial del capitalismo que sigue, desde luego, los límites del planeta; la globalización es también y ante todo un proceso de contorno, desmoronamiento y desmantelamiento de las fronteras físicas y reglamentarias que obstaculizan la acumulación de capital a escala mundial.

Desde luego, es preciso hacer tres aclaraciones en cuanto al uso que se hará aquí del concepto de globalización. En primer lugar, se trata de descartar la confusión entre globalización y neoliberalismo. En este sentido, recalamos la distinción que hace Beck entre globalización, globalismo y globalidad. La globalización alude a un conjunto de procesos por los cuales los Estados-naciones se mezclan e imbrican mediante actores transnacionales interdependientes. Por globalismo se entiende la dimensión política de la globalización, es decir la concepción según la cual el mercado mundial desaloja o sustituye al quehacer político. En fin, por globalidad se entiende la dimensión social de la globalización, es decir lo que atañe a la sociedad mundial y al pluralismo sin unidad (Beck 1998: 27-29).

En segundo lugar, cabe distinguir entre la economía mundial y la economía global. Mientras la primera existe desde el siglo XVI y refiere a la acumulación de capital en todo el mundo, la segunda implica una capacidad de funcionar como una unidad en tiempo real y a escala planetaria. Se trata de una economía en la que los capitales se gestionan 24/24 horas en mercados financieros globalmente integrados, mediante la asociación de las nuevas tecnologías y de las redes de información. Por otro lado, se caracteriza por el uso del trabajo como un recurso global — aunque los mercados laborales no lo sean — a través de la deslocalización de las empresas, la circulación acelerada de mano de obra calificada y las migraciones internacionales. En este contexto, la ciencia, la tecnología y la información se organizan en flujos globales (especialmente en el caso de la propiedad intelectual, la investigación y el desarrollo), así como los bienes y servicios (Castells, 2002: 120).

En segundo lugar, se trata de descartar la confusión entre la globalización y el “sistema-mundo” de Wallerstein (1984). El “sistema-mundo” suele caracterizarse por un determinismo económico en el cual las naciones coloniales sometieron las naciones periféricas a un sistema de intercambio desigual, reproduciendo la confrontación de clases sociales en el ámbito internacional. De manera si-

milar, los teóricos de la dependencia analizan la inserción de América Latina como el resultado de la división estructural del trabajo al nivel internacional (Cardoso et al., 1988; Cavarozzi, 1978; y Zapata, 1990). Sin negar el aporte del estructuralismo a la comprensión de los factores de desarrollo propios de América Latina, nos es forzoso admitir que este tipo de análisis no acaba con el problema de la integración de la Región a la economía internacional, ni el de la especificidad de los regímenes políticos que se instalaron en el siglo XX. La globalización de la economía va más allá de la constitución del espacio internacional, que entró en gestación a principios del siglo XX, con la constitución de los imperios coloniales, donde el nacionalismo y el proteccionismo seguían doctrinas dominantes. Si bien es cierto que se basa en una nueva división internacional del trabajo caracterizada por la interdependencia creciente de procesos y agentes de la economía global, en realidad se evidenciaron la existencia de varios centros (los países de la OCDE, China y Asia del Sureste) y varias periferias (América Central, Región Andina, Cono Sur, África del Norte, Oriente Medio, etc.), así como una organización del trabajo en redes y flujos (Castells, op.cit.: 178).

Los actores de la mundialización son los Estados, las empresas, las colectividades y comunidades, que actúan en campos distintos: el internacional y el transnacional (Dollfus, pp.cit.: 91). El juego de estos actores sigue una lógica oligopolística, ya que cada uno determina su estrategia en función de la de sus aliados y adversarios. En el campo internacional, el papel del Estado es fundamental, ya sea para asegurar el orden dentro de las fronteras por el ejercicio del monopolio de la violencia legítima o para defender su soberanía hacia los demás Estados. En el campo transnacional, la lógica dominante es la de las redes, es decir la articulación de nodos vinculados entre sí por arcos y cuya proyección forma áreas. Aquí, el Estado se desborda por la desregulación y la supresión de barreras aduaneras que cuestionan la unidad territorial y la economía nacional.

Los factores de la globalización

Cinco factores fueron determinantes en esta mutación, posibilitada por el derribamiento del bloque comunista, gracias a los instrumentos de integración establecidos tras la segunda guerra mundial, el Acuerdo General sobre las Tarifas y el Comercio (GATT) y el Sistema Monetario Internacional (SMI).

En primer lugar, este proceso fue facilitado por la liberalización de los transportes, iniciada con la primera revolución industrial. Los orígenes de la globalización abarcan la segunda mitad del siglo XIX y los avances técnicos que permitieron intensificar los transportes a larga distancia con el uso del ferrocarril y del vapor, lo que desembocó en un “estrechamiento del espacio mundial” (Fe-

randéry, op. cit.:9). En este sentido, la nueva división internacional del trabajo resulta de una nueva geografía de los transportes, acentuada desde la década del cincuenta por la aplicación del motor a reacción al automóvil, la electrificación del raíl y el desarrollo de los transportes aéreos y marítimos. La tendencia a la baja de los costos de transportes internacionales se acentuó en la década del ochenta con la desregulación de las tarifas aéreas, el contra choque petrolero (1984-1986) y la irrupción de los competidores asiáticos. Los transportes marítimos se volvieron un factor esencial de la globalización de los intercambios y de la economía, ya que los gastos de transferencia marítima se volvieron un componente menor del costo global de un producto. Ello había provocado la “litoralización” de las industrias pesadas en las décadas del sesenta y del setenta y desemboca hoy en la nueva división internacional de la producción.

El segundo factor de la globalización es la transformación radical de los modos de comunicación, con la generalización de las telecomunicaciones, que aceleran la velocidad de circulación de la información. Un siglo después de la invención del teléfono (1876), las primeras computadoras individuales fueron comercializadas en 1978, lo que preparó el advenimiento de los multimedia y del Internet, éste se facilitó por las aplicaciones civiles de la investigación científica militar, en particular gracias a los satélites de telecomunicación y a los primeros satélites geoestacionarios lanzados en la década del sesenta. La supremacía de Estados Unidos en este campo se explica tanto por sus avances tecnológicos como por su posición dominante en el mercado europeo después de la segunda guerra mundial. Sin embargo, esta hegemonía es disputada por Japón y los Nuevos Países Industrializados (NPI) del sureste asiático, que se volvieron productores de primer rango en la industria electrónica desde mediados de la década del setenta. La internacionalización de las telecomunicaciones y de los medios es pues un factor decisivo de la globalización de la economía, que se concreta, entre otras cosas, con la aparición de empresas multinacionales de información.

El tercer factor es la liberalización de los intercambios internacionales, preconizada por la doctrina neoliberal que Estados Unidos adoptó desde 1944. Ya en los siglos XVIII y XIX la “teoría de las ventajas absolutas”, elaborada por Smith, y la “teoría de las ventajas comparativas” de Ricardo defendían la aplicación del libre mercado y la especialización de las economías nacionales a nombre de la prosperidad económica de todos. Aquella doctrina encontró su primera aplicación en la política económica británica, a mediados del siglo XIX, pero fue combatida por el proteccionismo (que se había puesto en vigencia con la crisis de la década del treinta) hasta finales de la segunda guerra mundial. A partir de la década del cuarenta, los teóricos del neoliberalismo retomaron por cuenta propia la “teoría ricardiana” de las ventajas comparativas, para explicitar la especialización internacional de las producciones por la abundancia o la escasez rela-

tiva de los factores de producción de un país al otro (mano de obra, capitales, materias primarias, etc.). Como subraya Ferrandéry, los Estados Unidos parecían, entonces, muy bien dotados en factores de producción y aquellas teorías contribuyeron a proveer su hegemonía con una justificación ideológica aparentemente científica. Desde luego, se puede considerar que la segunda guerra mundial, al consagrar la primacía económica y política de este país en el bloque occidental, aceleró tremendamente el éxito de las ideas libre-inter-cambistas.

El cuarto factor es la emergencia de una divisa común para los intercambios internacionales, que consagró la quiebra de un sistema monetario internacional regulado por los Estados. La primera guerra mundial había precipitado la disolución del régimen de patrón oro, basado en la estabilidad absoluta de las tasas de cambio y piedra angular de la hegemonía financiera británica hasta 1914. Sin embargo, habría que esperar a 1944 y a los Acuerdos de Bretton Woods para ver la creación de un sistema monetario internacional “global”, con el nacimiento del Fondo Monetario Internacional (FMI), cuya misión originaria era garantizar la libre convertibilidad de las monedas y el establecimiento de la paridad en relación con el dólar o el oro⁷. La postura hegemónica de Estados Unidos en el seno del FMI se fortalecía con su papel imprescindible en el financiamiento de la reconstrucción de Europa, gracias al Plan Marshall (1948). De tal modo que, ya en la década del cincuenta, el dólar se impuso como la moneda de intercambio internacional. Aquella predominancia sobrevivió al abandono del sistema de Bretton Woods, en 1976, y a la instauración de la flotación generalizada de las monedas, pese a la existencia de otras monedas “fuertes” como el marco alemán o el yen Japonés, y mientras tanto la Comunidad Económica Europea (CEE) se dotaba de un Sistema Monetario Europeo (SME)⁸ y de una unidad de referencia común, el ECU (Unidad Monetaria Europea), que iba a servir de base para el establecimiento del euro como moneda única a partir del año 2000.

El quinto factor de la globalización fue la generalización progresiva de la doctrina del librecambio a partir de 1945, con las “rondas” de negociaciones del GATT, que llevaron a la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995. Inaugurado en 1947, el GATT instituyó la no-discriminación de los productos importados en comparación con los productos nacionales, a excepción de los productos agrícolas en excedente, y preveía una reducción progresiva de las tarifas aduaneras. Por un tiempo, las discusiones bilaterales se amplia-

7 Única moneda convertible en oro, el dólar valía entonces 1/35e de onza (1 onza = 28,35 gr.). La convertibilidad en oro del dólar se suspendería por Richard Nixon en 1971, tras la crisis del SMI provocada por el excedente de créditos en dólares detenidos en el mundo, que excedía las reservas del banco federal estadounidense (Cf. Ferrandéry *op. cit.*: 39-40).

8 Creado en 1978, el SME consagró el fracaso del sistema de cambio limitado instituido por la Serpiente Monetaria Europea en 1971.

ron a países ajenos a la CEE y Estados Unidos, hasta incluir 117 participantes (incluso países de la Europa del Este) en el momento en que se firmó el acuerdo final del Uruguay Round, en diciembre de 1993, que desembocó en el establecimiento de un sistema de discusión permanente con la OMC.

Además del petróleo, del que trataremos más adelante, tres sectores fueron particularmente dinámicos en el proceso de la globalización: el comercio del trigo, el del carbón y los servicios. El primer producto que fue objeto de comercio a escala mundial fue el trigo, que empezó a intercambiarse antes de 1914, para abastecer los países de Europa occidental deficitarios, a partir de tres fuentes principales: Estados Unidos, Canadá y Europa del Este. Desde la década del ochenta, la demanda internacional de trigo oscila alrededor de 100 millones de toneladas y está básicamente satisfecha por cinco abastecedores (Estados Unidos, Canadá, la Unión Europea, Australia y Argentina). El carbón es el segundo producto que se intercambió al nivel internacional desde 1880. Su importancia no dejó de decrecer, por las ventajas de otras fuentes de energía, en particular el petróleo y el gas natural. En efecto, si la parte del carbón en el consumo global de energía primaria representaba todavía el 50% del total a mediados de la década del cincuenta, cayó al 25% en la década del ochenta, mientras la del petróleo superaba el 25% en 1960 y se estabilizó alrededor del 40% a mediados de la década del sesenta. Sin embargo, el fenómeno más impactante de la globalización fue el desarrollo de los servicios en los intercambios internacionales en el primer cuarto del siglo XX. Aquellos, que agrupan los transportes y seguros, el turismo y servicios a las empresas y personas, pasaron del 15 al 25% del valor del comercio de mercancías, entre 1970 y 1993, hasta representar un billón⁹ de dólares. Dentro de este sector, el turismo internacional ocupa un rango de primer plano ya que representaba el 5 % del valor de los intercambios mundiales en 1993 (Ferrandéry op. cit.: 88, 104, 106 y 113).

La actividad que más contribuyó al proceso de globalización entre los servicios es, sin lugar a duda, la banca internacional. Hasta 1914, Europa (especialmente Francia, el Reino Unido y Alemania) podía ser calificada de “banquera del mundo” porque concentraba cerca del 90% de las inversiones externas, contra apenas el 8% del valor total para Estados Unidos. Las inversiones europeas se dirigían principalmente hacia las colonias inglesas, Rusia y el Imperio Otomano, mientras la mitad de las inversiones externas de Estados Unidos se dirigían hacia América Latina. En 1950, la parte de las inversiones estadounidenses hacia América Latina ya no representaba más del 37,5% y en 1971 había bajado al 18,5%. Entre tanto, las dos guerras mundiales habían propulsado a Estados Unidos al primer rango de las inversiones internacionales. En efecto, en 1919 Ale-

9 Un millón de millones.

mania había perdido la totalidad de sus activos en el extranjero, Francia había perdido la mitad y el Reino Unido había perdido una cuarta parte. Antes de la crisis de 1929, los capitales estadounidenses invadieron América Latina y la Europa renana, hasta representar el 50% de las inversiones directas internacionales. El repliegue de estos capitales, provocado por la crisis, había de acabar con la segunda guerra mundial, mientras Estados Unidos se volvía el primer acreedor de la Europa en reconstrucción.

Es necesario distinguir las inversiones públicas de las privadas. Las inversiones directas internacionales difieren de las inversiones de portafolio, que buscan la creación, el desarrollo o la toma de control de empresas que operan fuera del territorio nacional (Adda, *op. cit.*, 1996 b: 78). Ciertamente es que la ayuda pública estadounidense consentida por el Plan Marshall apenas representaba unos 15.000 millones de dólares, bajo la forma de la cancelación de las deudas británicas y de ayuda militar. No obstante, es ante todo la inversión privada la que permitió el crecimiento externo de las empresas estadounidenses y la multiplicación de compañías multinacionales en la década del setenta. Desde el periodo entre las dos guerras, estos capitales representaban una creciente proporción de las inversiones directas internacionales, hasta alcanzar el 50% de los depósitos mundiales en 1960, más que los capitales de Europa occidental (40%) y de Gran Bretaña (17%). En 1970, representaban todavía el 45% y en 1980 el 40%.

Uno de los factores explicativos de la constitución de filiales en el extranjero, por empresas estadounidenses, es la legislación anti-trustes, la cual impedía el crecimiento externo en el territorio nacional. También fue un medio de dar la vuelta a los obstáculos proteccionistas instaurados por los países beneficiarios de las inversiones internacionales directas. En este sentido, la multiplicación de las multinacionales entre las guerras fue, desde el origen, un movimiento destinado a contornear los obstáculos legales, lo que anunciaba la desregulación de los mercados y la generalización del librecambio en las décadas del ochenta y del noventa.

Este fenómeno fue dinamizado por la creación y la ampliación del Mercado Común Europeo, que atrajo las inversiones directas privadas estadounidenses desde la década del sesenta y que dio lugar a la creación de multinacionales europeas en la misma época. El crecimiento de la economía japonesa en las décadas del setenta y del ochenta se apoyó también en la creación de multinacionales que invirtieron, prioritariamente, en los países desarrollados¹⁰. No obstante,

10 Entre las 100 primeras multinacionales censadas en 1994, 29 tenían su sede en Estados Unidos, 16 en Japón y 12 en Francia. En 1996, unas 45.000 multinacionales controlaban alrededor de 240.000 filiales que producían un resultado de siete millones de millones de dólares y controlaban una tercera parte de la producción industrial mundial y el 40% de los intercambios entre países de la Organización de Cooperación y de Desarrollo Económico OCDE. Un centenar de aquellas producía tres partes del resultado de las 45.000 (Cf. Ferrandéry, *Ibid.*: 140-141; Adda *op. cit.*: 79-80).

la recapitalización de la economía de mercado y la gran aceleración de las inversiones directas internacionales tuvo lugar hacia mediados de la década del ochenta, cuando su flujo anual pasó de 50.000 millones a más de 200.000 millones de dólares entre 1984-1985 y 1989-1990. Entre 1982 y 1992, la participación de las inversiones directas extranjeras en el PIB pasó de 11,8 a 109,3% en Estados Unidos, de 8,4 a 122,2% en Francia, de 1% a 118,4% en Italia y de 7,4% a 111,2% en Canadá. En 1996, las inversiones directas internacionales representaban 345.000 millones de dólares.

Los principales factores que se encuentran en el origen de este desarrollo son la apreciación de las monedas europeas y del yen con respecto al dólar, la intensificación de los esfuerzos de integración regional, la amplitud de los programas de privatización en los países de Europa del Este y los países en vía de desarrollo (PVD), así como la creciente atracción del mercado chino y de Asia del Sureste. Además, las inversiones directas internacionales se concentran principalmente en los países industrializados con economía de mercado, donde constituyen el principal vector de la internacionalización de los intercambios. Es así como las dos terceras partes del volumen mundial de estas inversiones corresponden a inversiones cruzadas entre los tres polos de la tríada (Estados Unidos, Europa y Japón). (Ferrandéry, *ibíd.*: 138-144; Adda, *ibíd.*: 77-92; Castells, *op. cit.*: 106-112).

En la medida en que aprovecha la desregulación financiera, el fenómeno de “multi-nacionalización” de la industria constituye un factor clave de la globalización cuyos límites son inembargables, lo que, como lo destaca Ferrandéry, no deja de preocupar para el porvenir de las políticas nacionales. De hecho, siguiendo a Adda y Ferrandéry, resulta básicamente del contorno de las reglas impuestas por el sistema internacional o interestatal, que regía las relaciones monetarias y comerciales desde los Acuerdos de Bretton Woods. En este sentido, consagra la creciente autonomía de las esferas de lo político y lo económico y financiero. La globalización financiera puede analizarse como un proceso para evitar las reglas instauradas por los Estados más desarrollados en el marco de un sistema multilateral de regulación de la economía mundial (Adda, *op. cit.*, 1996 a: 94). De manera significativa, recibió sus mayores impulsos de las disfunciones de las relaciones económicas internacionales en la segunda mitad del siglo XX: salidas incontroladas de capitales de Estados Unidos en la década del sesenta, choques petroleros de la década del setenta, masivo endeudamiento de Estados Unidos y crisis de la deuda de las economías en desarrollo en la década del ochenta. A medida que los movimientos de capitales se aceleran, tienden a dirigirse hacia inversiones a corto plazo, y hasta a volverse puramente especulativos, como en los mercados de cambios donde el volumen de intercambios representaba un billón de dólares por día en 1993. Como subraya Ferrandéry, los mercados financieros adquirieron una amplia autonomía respecto de las actividades económicas que se

supone debían animar. Esta esfera realmente globalizada ya no responde a imperativos estratégicos, responde solo a las solicitudes de oportunidades cambiantes; ya ni siquiera es controlada por los Estados, que no disponen de los fondos necesarios para contrarrestar las coaliciones momentáneas de los especuladores capaces de movilizar varios centenares de billones de dólares para modificar, por ejemplo, las paridades monetarias a su favor.

El petróleo como actividad global

El petróleo puede ser considerado como el producto de una actividad global por naturaleza. Por un lado, se trata de un producto intercambiado al nivel internacional, en un mercado que fue por mucho tiempo regido por la lógica oligopólica de la que habla Dollfus, donde los actores se repartían las zonas de producción y acordaban fijar los precios de venta. Por otro lado, se trata de un recurso cuya importancia estratégica es tal que su explotación es objeto de complejas relaciones entre economía y política, siendo la primera sostenida por la segunda pero también determinada por los cambios en el equilibrio de poderes de Polanyi. Finalmente, la actividad que genera y las ganancias que permite alcanzaron importancia suficiente en la década del setenta como para provocar dos crisis económicas internacionales y ser la causa de la primera crisis financiera de la década del ochenta, de la que se tratará posteriormente.

La historia del petróleo empieza en 1859, con la perforación del primer pozo, Drake, en Pennsylvania, por la Standard Oil of New Jersey, fundada por Rockefeller (que luego había de volverse Esso y Exxon). Hasta finales del siglo XIX, las inversiones petroleras se limitaron a Estados Unidos y a Rusia, donde el primer pozo fue perforado en 1880. En 1900, la industria petrolera estaba dominada por una sola empresa multinacional, Standard Oil, de pronto competida por Royal Dutch/Shell, una empresa el 60% holandesa y el 40% británica, creada en 1907 para explotar los yacimientos de Rusia, que habían empezado a producir hacia 1880. La adopción de la ley anti trustes por el gobierno estadounidense, en 1911, provocó la escisión de Standard Oil of New Jersey en tres compañías: Jersey Standard, Jersey Oil of California (Socal) y Standard Oil of New York and Vacuum Oil (Socony-Vacuum, futura Mobiloil después Mobil). Entre tanto (1901 y 1902) se había fundado Gulf Standard Oil of California (futura Chevron, con sede en Pittsburgh) y Texas Company (Texaco, con sede en Houston). Sin embargo, estas dos empresas no pusieron en duda la hegemonía de Jersey Standard en el mercado internacional. En realidad, en 1914, las únicas competidoras internacionales de Jersey Standard eran Royal Dutch/Shell y British Petroleum (ex-Anglo-Persian, de la cual la Corona Británica tomó el control en

1913 con el 49% de las participaciones). Éstas fueron las primeras en desarrollar una política de consorcios internacionales o *joint ventures*, una fórmula que había de desarrollarse en la década del treinta.

Aunque invirtieran muy temprano en el extranjero (Gulf entró en México en 1912), Gulf y Texaco no tomaron una estatura internacional hasta la década del treinta, con el descubrimiento de nuevos yacimientos en Texas (1930-1931) y su entrada en Oriente Medio (1931-1933). Texaco se asoció entonces con Socal, que acababa de descubrir importantes yacimientos en Bahrein (1931), para conformar un consorcio binacional bautizado Caltex, el cual obtuvo una concesión en Arabia Saudita (1933). Socony y Vacuum, que habían desempeñado sus actividades en Asia, Australia, África y Europa Oriental, se fusionaron en 1931. En 1933, se asociaron con Jersey Standard, bajo el nombre de Stanvac, para explorar las Indias Holandesas, al este del canal de Suez. Solo Gulf siguió haciendo rancho aparte, excepto en Kuwait, donde se asoció en concesión con Anglo-Iranian Petroleum. Estas empresas pueden ser consideradas como las primeras compañías multinacionales, en el sentido de que, según Odell, realizan sus operaciones en el mundo entero, emplean ciudadanos de numerosas naciones y poseen empresas filiales al nivel local, aunque la propiedad, los sistemas y métodos de trabajo se limiten solo a los de tres países, el principal de los cuales es Estados Unidos (Odell, 1970: 12-13). Además, gracias a la infraestructura de comunicaciones de que disponen, que vincula las sedes en Estados Unidos o Europa con el resto del mundo, pueden rivalizar con los servicios extranjeros de la mayoría de las naciones. Ello le hace decir a Odell que estas empresas conforman un “sistema petrolero” en el “sistema internacional” de relaciones políticas e intercambios económicos, con el cual mantienen relaciones de influencia recíproca.

Entre las dos guerras, el alza de la producción seguía siendo superior a la del consumo, lo que llevó a las “siete hermanas” a entenderse para controlar el mercado, a pesar de los obstáculos políticos que se multiplicaron en la década del treinta: limitaciones de las importaciones impuestas por el gobierno estadounidense (1932) y demás países importadores, legislación anti trustes, acuerdo entre BP e Irán (1933), expropiaciones de las multinacionales en Bolivia y México (1937 y 1938). La conformación del cartel se dio con la firma de una serie de acuerdos entre 1928 y 1934. El más conocido, el Acuerdo de Achnarry, fue firmado en 1928 para estabilizar los precios de venta. Este acuerdo se dio en un contexto de crisis de sobreproducción, que influía sobre los precios, y que permitió a las empresas más importantes entenderse para reducir o limitar la producción en los principales países productores y para instaurar varias formas de cooperación recíproca. El Acuerdo de Achnarry se basaba en el principio del “como si”, es decir en la hipótesis de que la participación de las empresas fuese constante en cada país. Dicho en otros términos, sin detener el monopolio del mer-

cado, las “siete hermanas” acordaron controlarlo. En este sentido, fue la piedra angular de un verdadero sistema de precios y el marco de arreglos específicos entre los miembros del cartel. Esta serie de acuerdos en la década del treinta consagró la estructura oligárquica del mercado del petróleo, la cual había de asentar la potencia absoluta de las multinacionales europeas y estadounidenses hasta la década del setenta.

La situación empezó a cambiar justo después de la segunda guerra mundial. Ciertamente habría que esperar a la década del sesenta y a la creación de la Organización de los Países Exportadores de Petróleo (OPEP) para que fuesen redefinidas las condiciones de explotación del petróleo y de la repartición de las ganancias, en particular en el Oriente Medio, vuelto primer abastecedor mundial con una producción de 1.100 millones de toneladas en 1974 (Ferrandéry, *op. cit.*: 98). También es cierto que las “siete hermanas” mantenían todavía el 90% de la producción y el 75% de la comercialización de petróleo en 1952 (fuera de Estados Unidos y de los países socialistas). No obstante, su peso en el mercado inició una irreversible bajada en la década del cincuenta. En 1968 ya no representaban más del 75% de la producción¹¹ y el 50% de la comercialización mundial (fuera de Estados Unidos y los países socialistas). Por un lado, la aparición de compañías independientes¹², como Sun Oil of Philadelphia, que operaba en Venezuela, Occidental Oil of Texas, que operaba en Libia, o Aminoil y Getty Oil, y que entraron en competencia con las “siete hermanas” en Kuwait y Arabia Saudita, llevó a nuevos agrupamientos. Es así como, en 1947, Standard Oil of New Jersey y Socony-Vacuum llegaron a acuerdos con Socal y Texaco, para conformar Aramco¹³. En la misma época, Francia e Italia crearon las primeras empresas petroleras públicas, con la Compagnie Française des Pétroles (CFP) y el Ente Nazionale Idrocarburi (ENI), que de pronto fueron seguidos por otros países importadores como Finlandia, Austria, España, Portugal y Japón.

Por otro lado, el monopolio de las “siete hermanas” empezó a ser cuestionado por los países productores. En América Latina, esta “reacción nacionalista” (Odell, *op. cit.*: 17) produjo la nacionalización parcial del petróleo, la creación de empresas nacionales del mismo modelo que la CFP y el ENI, así como la limitación de las inversiones privadas extranjeras en Chile, Brasil y Argentina. En 1951, Irán intentó tomar el control de la filial de BP (la Anglo-Iranian Oil) mediante la expropiación de las instalaciones de la empresa. Esta medida provocó un boicót al petróleo iraní por parte de las “siete hermanas”, que concluyó en

11 La producción mundial en 1969 alcanzaba unos 2.000 millones de toneladas (Cf. Odell, *op. cit.*: 10).

12 En 1970, 150 empresas privadas estaban censadas en el mercado. Entre 1953 y 1972, 350 empresas invirtieron en la industria petrolera (Cf. Odell, *op. cit.*: 188; y M. Wilkins, 1976: 162).

13 *Socal*, *Texaco* y *Jersey Standard* tenían el 30% de las participaciones cada una y *Socony-Vacuum* el 10%.

1954, bajo los auspicios de Estados Unidos, con la creación de la National Iranian Oil Company, un consorcio al que fueron asociadas varias empresas entre las principales y las independientes. Este acuerdo consagró la pérdida del monopolio de Anglo-Iranian y la entrada de capitales privados estadounidenses en Irán, en un 25%. Por otra parte, mientras las “siete hermanas” seguían siendo las actrices de la exploración en el Golfo Pérsico y en Nigeria, su hegemonía era cada vez más cuestionada por los recién llegados y por los gobiernos locales, en particular por Libia y Argelia. Simultáneamente, el sistema de repartición de las ganancias 50/50 con las empresas foráneas instaurado por Venezuela en 1948 se generalizaba en los países del Oriente Medio. En la mayoría de los casos, las concesiones otorgadas a las multinacionales equivalían al acuerdo de un verdadero derecho de soberanía sobre los territorios que eran objeto del contrato, a cambio de renta y de una mínima participación en las ganancias (Ibíd.: 33-34). Este sistema fue cuestionado por primera vez en 1949, cuando Arabia Saudita exigió la revisión de las concesiones de Aramco y consiguió el pago del 50% de las ganancias realizadas por la empresa sobre sus ventas.

Este cambio en las relaciones entre multinacionales y países productores fue posible por el descubrimiento de fantásticos yacimientos en Oriente Medio en la década del cincuenta. Entre 1955 y 1972, las reservas mundiales probadas pasaron de 194.900 a 672.700 millones de barriles, una tercera parte de los cuales se concentraba en Oriente Medio y África del Norte. Simultáneamente, la producción mundial de petróleo crudo pasó de 18,5 a 53 millones de barriles por día. La parte de América Latina en su conjunto no había dejado de bajar, debido a la creciente importancia de los países del Oriente Medio, pasando del 18,6 al 9,4%. La parte de Venezuela, en el volumen de crudo producido por América Latina, seguía dominando pero no dejaba de decrecer, pasó del 80,6 al 66% (Cf. Darmstadter, et al., 1976: 31-33)¹⁴.

Darmstadter y Landsberg identificaron cuatro tendencias, en el mercado mundial del petróleo, que anunciaron la crisis de 1973: la creciente importancia de los hidrocarburos en el consumo global de energía primaria, la creciente dependencia de los países importadores hacia el Oriente Medio para el abastecimiento de hidrocarburos, la creciente capacidad de los países exportadores de imponer un control sobre los volúmenes de producción y los precios, y una acumulación de las reservas globales superior al crecimiento de la producción, que enmascaraba la vulnerabilidad de los países importadores frente a los países exportadores (Ibíd.: 16-21). En efecto, el consumo global de energía fue multipli-

14 El resultado fue una baja de ganancias que las empresas pudieron compensar por una exención fiscal en su país de origen, en particular gracias al sistema estadounidense de doble imposición. De modo que fueron los contribuyentes estadounidenses quienes pagaron el aumento de la participación en las ganancias de los sauditas.

cado por 1,7 entre 1925 y 1950, luego por 1,6 en la década del cincuenta y por 1,7 en la del sesenta. En el mismo lapso de tiempo, el consumo por habitante se multiplicaba por 1,3 cada diez años. El crecimiento anual del consumo de energía pasó entonces de 2,2% entre 1925 y 1950 a 4,9% en la década del cincuenta y a 5,5 % en la del sesenta. En 1972, el consumo global de energía alcanzaba 237.166 trillones de Btu¹⁵. La parte del petróleo en aquel volumen no había dejado de aumentar a costa de la del carbón, que era cada vez menos, pasando del 28,9 al 46% entre 1950 y 1972. Este aumento se aceleró en la década del sesenta, pasando a un 7,8% por año (contra un 7,1% de la década del cincuenta).

Sin embargo, el hecho más notorio es la creciente dependencia de Estados Unidos hacia los países exportadores de petróleo. Ya en 1947, Estados Unidos se volvió un importador neto de petróleo. Entre 1948 y 1973, el consumo nacional aumentó de 6 a 17 millones de barriles por día, mientras que la producción pasaba de 5,9 a 10,8 millones de barriles por día. En 1973, dependía para su abastecimiento del exterior en un 35,5 %, mientras que dependía menos del 10% en la década del cincuenta y del 20% en la del sesenta. En 1959, el Congreso estadounidense impuso nuevas restricciones a las importaciones de petróleo crudo y de productos refinados, que solo serían suprimidas en 1973. A parte de proteger el mercado interno y de estimular la exploración en el territorio nacional (en particular en Alaska), aquella política eliminaba virtualmente a los últimos llegados al mercado estadounidense, obligándoles a buscar nuevas salidas comerciales, entre otras Europa Occidental (Odell, op. cit.: 38-39 y 44; McKie, 1976: 73-74)¹⁶.

Este último aspecto fue el origen de una crisis de sobreproducción que provocó el declinar de los precios de venta a finales de la década del cincuenta. En efecto, para deshacerse de sus excedentes, las empresas independientes ofrecieron el crudo a las empresas de refinación a un costo inferior a los practicados por las “siete hermanas”, luego construyeron sus propias refinerías a fin de aumentar sus ventas de productos derivados. Es así como apareció el mercado libre llamado “spot”. Por otra parte, las multinacionales aprovecharon para rebajar el precio de referencia a partir del cual se calculaba la tasa pagada al país productor, lo que significaba una baja de los ingresos fiscales para los gobiernos de los países productores. Por consecuencia, los cinco principales países exportadores crearon la OPEP, que había de jugar un papel cada vez mayor en la definición de los precios de referencia y del cálculo de las ganancias de las empresas. En la víspera del

15 Btu: unidad térmica británica que equivale a 252 calorías.

16 A excepción de los productos petroleros procedentes de Canadá y México, lo que prefiguraba el sistema preferencial del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC). Las importaciones, que habían crecido en un 15% anual durante los diez años anteriores, seguirían desde entonces la evolución del consumo, es decir alrededor del 3% anual de crecimiento.

primer conflicto global provocado por la industria petrolera, 13 países conformaban la OPEP, lo que demuestra la creciente importancia de esta organización, tanto del punto de vista político como económico¹⁷.

Si la OPEP había de permitir a los gobiernos actuar como un cartel, según la expresión del ministro venezolano de minas e hidrocarburos, Alfonso Pérez, su política no cambió fundamentalmente el modo de regulación del mercado petrolero, al menos en los primeros años. Hasta 1970, solo llevó a una armonización parcial de las fiscalías petroleras, al subir los impuestos a la renta en un 55% y al obtener que las rentas ya no sean consideradas como avances (Ferrandéry, op. cit.: 102 y 139). Según Odell el principal obstáculo al control de la producción residía en el esfuerzo de los países miembros de la organización para estimular la creación de empresas independientes. La creación de empresas nacionales en Venezuela y Kuwait (1960), en Arabia Saudita (1963) y en Irak (1963) tampoco permitió asegurar la explotación y la comercialización como estaba previsto a corto plazo. De tal suerte que, en 1970, las “siete hermanas” conservaban aparentemente todo su poder. No fue sino con oportunidad de los dos choques petroleros, lo que llevó a multiplicar el precio del petróleo crudo por 11, entre 1973 y 1980¹⁸, cuando se afirmó el poder monopolístico de la OPEP.

En el momento de la creación de Israel en el territorio de Palestina (1947), las tensiones entre los países productores y las principales compañías se multiplicaron, volviendo cada vez más patente la interdependencia entre política y economía. Según Wilkins, no existe prueba alguna de que las empresas influenciaron la política estadounidense hacia Israel. Por el contrario, según Philip la preocupación de Washington por Israel, y desde luego por la moderación de los países árabes, y su anticomunismo permitieron asegurar que las necesidades de la industria petrolera no fueran el centro de sus preocupaciones (Wilkins, op. cit.: 164; Philip, 1982: 137). Sin embargo, siguiendo a Odell, la política exterior de Estados Unidos jugó un papel determinante en el mantenimiento del *statu quo* que favorecía a las multinacionales en Oriente Medio y en Venezuela, principales abastecedores del mercado estadounidense. En el Cercano Oriente, esta política se manifestó, en primer lugar, por el soporte a favor de los intereses británicos contra la nacionalización de la Anglo-Iranian (que permitió la entrada de capitales estadounidenses en el consorcio internacional), luego por el abasteci-

17 Al origen constituida por Irak, Kuwait, Irán, Arabia Saudita y Venezuela, la OPEP fue luego integrada por Argelia, los Emiratos Árabes Unidos, Indonesia, Katar, Libia, Nigeria y Ecuador. Los miembros de la OPEP se dividían entre el Oriente Medio (Irak, Kuwait, Katar, Arabia Saudita, los Emiratos Árabes Unidos e Irán), África (Argelia, Libia, Nigeria y Gabón), América Latina (Venezuela y Ecuador) y Oceanía (Indonesia). Ecuador y Gabon salieron de la Organización en 1992 y 1995. Cf. Odell, op. cit.: 20.

18 El precio del barril de *Arabian light*, crudo de referencia en aquella época, pasó de 3 a 12 dólares en octubre de 1973 (guerra del Kipur), luego a 34 dólares en 1979 (revolución iraní) (Cf. Ferrandéry, *Ibid.*: 102).

miento de armas a los países “amigos”, y la intervención militar en Siria y el Líbano, para proteger los oleoductos. Al fin y al cabo, esta política no hizo sino perseguir la tradición inaugurada por la diplomacia francesa y británica, para asentar la hegemonía de las multinacionales estadounidenses en la región del Golfo Pérsico.

La interdependencia entre política y economía es aún más clara desde el punto de vista de los países productores, que vieron en el nacimiento de Israel el producto de la política estadounidense y la expresión de un imperialismo que encarnaban precisamente las “siete hermanas”. Desde su origen, Israel tuvo prohibido el acceso al petróleo de los países árabes. La crisis de Suez (1956-1957), que resultó de la nacionalización del canal por Nasser, significó en particular una ascensión de la anglofobia en Oriente Medio y se expresó, entre otras cosas, por el sabotaje de los oleoductos de la Iraq Petroleum Company, que atravesaban Siria desde el norte de Iraq. La guerra de los Seis Días (junio 1967), que desembocó en la invasión del monte Sinaí por el ejército israelí originó un crecimiento del anti-americanismo. Durante esas dos crisis, el cierre del canal de Suez provocó un súbito aumento de los precios, decretado por las multinacionales para compensar el incremento de los costos de transporte. Por otra parte, los países árabes experimentaron los embargos a corto plazo que, sin modificar fundamentalmente la actitud de las empresas, atestiguaron una creciente voluntad de usar el petróleo como un medio de presión contra Estados Unidos, cuyo soporte político hacia Israel no había desaparecido en veinte años.

Según Lenczowski, la debilidad de los países productores frente a las “siete hermanas” dependía de tres factores: el crecimiento de la demanda, la autosuficiencia de Estados Unidos como productor y consumidor de petróleo y la postura hegemónica de estas empresas (G. Lenczowski, 1976: 60). Esta situación cambiaría radicalmente a principios de la década del setenta, como lo demuestra el desarrollo del primer choque petrolero. Se destaca la importancia del establecimiento y la expansión del Estado de Israel en Palestina, contra la voluntad de los países árabes aunque con el apoyo de Estados Unidos. En efecto, con ocasión de la tercera confrontación armada entre Israel y los países árabes, seguida de la invasión del Sinaí por las tropas israelitas, el petróleo se volvió definitivamente un arma política.

El origen de la crisis de octubre de 1973 fue el bombardeo por el ejército israelí de los terminales petroleros mediterráneos, a donde se dirigía el petróleo sirio e iraní. Entonces, aunque ni Egipto ni Siria formasen parte de la OPEP, el conflicto que les oponía a Israel se volvió regional cuando nueve países miembros de la OPEP¹⁹, liderados por Arabia Saudita, decretaron un embargo contra

19 Abu Dhabi, Argelia, Barain, Egipto, Kuwait, Libia, Qatar, Arabia Saudita y Siria.

Estados Unidos y los Países-Bajos. Esta medida, de la que estaban excluidas Francia y Gran Bretaña, consistía en una reducción del 10% de la producción, y afectaba directamente a Estados Unidos, a quien se le acusaba de abastecer con armas a Israel, así como a los Países-Bajos, a quienes se les acusaba de solidarizarse con la política estadounidense. Entrado en vigor el 18 de octubre de 1973, el embargo finalizó el 18 de marzo de 1974, gracias al papel de mediador asumido por Estados Unidos en el conflicto israelí-árabe. Simultáneamente, los países miembros de la OPEP impusieron un aumento de las tarifas aduaneras que equivalía a una cuadruplicación en el mercado mundial, entre octubre y diciembre de 1973 (Wilkins, *op. cit.*: 159-170; Lenczowski, 1976: 59-71; Zuhayr 1976: 203-214).

Esta súbita alza significó una contracción de la demanda de los países importadores y la reactivación de programas de investigación para estimular el uso de energías de sustitución²⁰, de tal modo que el consumo bajó en un 10% entre 1973 y 1986. Simultáneamente, los países importadores se dirigieron hacia abastecedores que no eran miembros de la OPEP, que estimulados por el alza de los precios del crudo aumentaron sus inversiones de exploración. Por otra parte, el desarrollo del mercado libre, que representaba en volumen el 20% de las ventas de 1981, era suficiente como para provocar una primera baja de los precios oficiales mantenidos por la OPEP, consecuencia de la regresión del consumo y de la llegada de esos nuevos competidores. Finalmente, la cohesión de la OPEP sufrió esta depresión, hasta tal punto que uno de sus principales miembros, Arabia Saudita, decidió unilateralmente aumentar sus ventas en diciembre de 1985, lo que significó el derrumbe de los precios²¹ y dio lugar al “contra choque” petrolero de 1984-1986. La estrategia de reconquista de partes del mercado iniciada por el gigante saudita afectó, en primer lugar, a los países petroleros fuertemente endeudados, como México, lo que aumentó el efecto de la crisis de la deuda, como veremos a continuación.

De la crisis petrolera a la crisis de la deuda

El petróleo es a los países en vía de desarrollo lo que el carbón fue a los países industrializados. Esto es particularmente obvio en el caso de América Latina, donde la dependencia de los hidrocarburos (petróleo y gas natural) se explica por su

20 La participación del petróleo en el consumo de energía primaria, en Europa occidental, bajó de un 60% a un 53% entre 1973 y 1985, luego a un 45% en 1985; entre tanto, en Japón, pasaba del 76% al 67%, después al 55% (Cf. Ferrandéry, *op. cit.*: 102-103).

21 Habían vuelto a un valor entre 15 y 18 dólares corrientes, es decir al nivel de 1974 (Cf. Adda, *op. cit.*, 1996 b: 33).

creciente importancia en el consumo de energía primaria. Entre 1950 y 1970, ésta pasó del 81,2 al 86,2%. Mientras la parte del gas natural aumentaba del 8,3 al 18,4%, la del petróleo caía del 72,9 al 67,8%. Menos que en Japón, donde había aumentado del 42,7 al 73% entre 1962 y 1972, pero más que en Estados Unidos y Europa occidental, donde había pasado respectivamente del 44 al 45,6% y del 37,5 al 59,6% en el mismo período (Darmstadter et al., *op. cit.*: 20 y 23). Entre 1960 y 1970, el consumo de los nueve principales países productores de petróleo²² de América Latina prácticamente se duplicó, pasando de 1,12 a 1,95 millón de barriles por día (b/d)²³. Esta alza se produjo entre 1970 y 1977, hasta alcanzar 3,15 millones de b/d en vísperas del segundo choque petrolero (es decir un alza del 60 %)²⁴.

El consumo de hidrocarburos fue estimulado por la urbanización y el desarrollo de industrias con fuertes necesidades de energía, como la del cemento o de la siderurgia. De hecho, si en el siglo XIX la industrialización de los países europeos y de Estados Unidos había descansado en el carbón, la industrialización lanzada por los países de América Latina en la década del cincuenta se apoyó en los hidrocarburos. El estudio del caso del Valle del Cauca (Colombia) realizado por Odell muestra, por ejemplo, cómo las necesidades de la industria y de la agricultura en la década del cincuenta fueron frenadas por los límites de la industria minera local y el abastecimiento de electricidad (Odell, *op. cit.*: 160 y 165). Esos obstáculos fueron rápidamente superados por las empresas petroleras (en particular Mobil, Esso y Shell), o sus filiales, que abastecieron el mercado local gracias al petróleo crudo explotado en el Valle del Magdalena, refinado en las instalaciones colombianas del mar Caribe y encauzado por cabotaje a través del canal de Panamá hasta el puerto de Buenaventura (costa del Pacífico), luego por tren —entonces no se había puesto en marcha el oleoducto trasandino— a través de la Cordillera Occidental.

Esta sustitución de recursos mineros por petróleo se explica tanto por las dificultades de abastecimiento surgidas en el transcurso de la segunda guerra mundial y el alza de precios que le siguió, como por la creciente capacidad de la industria petrolera de abastecer al mercado mundial. Ésta gozaba, por una parte, de las características físicas propias de los hidrocarburos, que permitían manipulaciones y un encauzamiento más fácil y seguro que el carbón. Por otra parte, la organización internacional del mercado petrolero permitió superar los obstáculos nacionales a la inversión, gracias a la movilización de capitales propios de la industria y a los efectos de palanca que obtiene de su masa financiera.

22 Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela.

23 Recordamos que 1 barril = 42 galones estadounidenses o 158,98 litros, medidos a 15,5° celsius al nivel del mar.

24 Calculado a partir de la cifras provistas por Philip, *op. cit.*: 134.

Desde la década del sesenta, la dependencia de América Latina hacia el petróleo estuvo acompañada, no obstante, de una creciente dependencia del exterior²⁵, en la medida en que el consumo aumentaba más rápidamente que la producción. Esto explica *a posteriori* las nacionalizaciones de las que se tratará en este capítulo, nacionalizaciones que entraron en conflicto con los intereses privados de las multinacionales que operan en la Región, alimentando de paso un nacionalismo más político que económico. Sin embargo, con raras excepciones (entre las cuales México y Venezuela son los ejemplos más precoces), los latinoamericanos lograron invertir la tendencia deficitaria del balance de pagos, que resultaba de aquella dependencia externa. De tal modo que, como lo anota Odell, el petróleo se volvió uno de los mayores factores de la rigidez estructural del comercio de importación, estimulando las tendencias a la creación de problemas crónicos de balance y, a menudo, tendencias inflacionistas en las economías afectadas.

La dependencia tecnológica y económica hacia el petróleo

Cabe distinguir cuatro grupos de países, según el grado de dependencia. En primer lugar, México y Venezuela alcanzaron de pronto una producción suficiente como para conseguir la autosuficiencia y volverse exportadores netos de petróleo. Estos países son productores medianos a escala mundial, comparados con los países del Golfo Pérsico. Un segundo grupo lo conforman países que desarrollaron una actividad petrolera un tanto errática, exportando escasas cantidades de petróleo o logrando apenas la autosuficiencia. Ecuador y Colombia forman parte de este grupo, al igual que Perú, Argentina y Bolivia. Chile y Brasil conforman el tercer grupo, en la medida en que son productores que nunca llegaron a la autosuficiencia. Finalmente, en el resto de América Latina, los países no productores o de escasa producción (como Guatemala) dependen totalmente del mercado mundial y regional para sus abastecimientos.

En 1973, Venezuela era el único gran productor latinoamericano, con un 60 % de las reservas de América Latina y las dos terceras partes de la producción regional. México y Argentina podían ser considerados como medianos productores, con un 10% de las reservas probadas cada uno y una producción, respectivamente, del 12,5% y del 10%. Ecuador, Colombia y Brasil estaban considerados como pequeños productores: tenían cada uno alrededor del 4% de las reservas probadas y producían, respectivamente, el 6,5%, 3% y 3,5% del total regional. Por último, Perú, Bolivia y Chile tenían en su conjunto menos del 4% de las reservas probadas y producían menos del 5% del crudo latinoamericano.

25 A excepción de Venezuela, exportador neto después de la segunda guerra mundial.

Esa situación quedaba prácticamente sin variaciones en 1999, aunque México haya reducido la diferencia con Venezuela, acumulaba el 34% de las reservas probadas (contra el 54% en Venezuela), obteniendo el 32,5% de la producción regional (contra el 31% de Venezuela). Brasil había encabezado el grupo de los medianos productores con el 5% de las reservas y el 12,3% de la producción, delante de Argentina y Colombia, que tenían cada uno el 2% de las reservas y producían cada uno alrededor del 9% del total regional. Finalmente, Ecuador entró al grupo de los pequeños productores, aunque tuviera el 3% de las reservas probadas, con el 4,5% de la producción, delante de Perú (1,2%), Bolivia (0,2%) y Chile (0,02%), que acumulaban apenas el 0,4% de las reservas regionales.

Las primeras inversiones petroleras en América Latina se realizaron tras la primera guerra mundial, en particular en Venezuela, Colombia, Ecuador y Argentina. Según Philip, centenares de empresas estaban activas en la industria petrolera en un momento u otro y varias de éstas —los intereses de la Pearson y Doheny en México, Lobitos en Perú, Gulf Oil y Standard Oil of Indiana en otras partes— ya alcanzaban cierta importancia²⁶. Es así como, entre 1916 y 1922, la producción mexicana se quintuplicó, pasando de 111.100 a cerca de 500.000 b/d; la producción peruana se duplicó, pasando de 7.100 a 14.600 b/d; la producción argentina se triplicó, pasando de 2.400 a 7.900 b/d. Entre 1922 y 1928, la producción venezolana se multiplicó por 50, pasando de 6.000 a 290.000 b/d, mientras que la producción mexicana caía momentáneamente a 108.300 b/d; la producción argentina se triplicó de nuevo y alcanzó 24.800 b/d; la producción peruana se duplicó y alcanzó 32.800 b/d. En el mismo tiempo, la producción iniciaba un despegue en Colombia y Ecuador, pasando de 900 a 54.500 b/d, en el primer caso, y de 20 a 3.000 b/d en el segundo (Philip, *op. cit.*: 11-12).

Desde su origen, esta industria fue muy dependiente de los capitales foráneos. Esto se debe tanto a la ausencia de interés por parte de los empresarios locales hacia el petróleo, como al costo de las innovaciones técnicas necesarias²⁷. En efecto, como lo destaca Philip, más que comprometerse por el desarrollo del petróleo, muchos administradores de empresas y terratenientes latinoamericanos

26 Entre las principales empresas presentes en la Región a principios del siglo, *Lobitos* fue la primera en explorar el suelo del Perú, en 1901, y perforó el primer pozo comercial en 1905; *Royal Dutch / Shell* entró a Venezuela en 1913, donde empezó a producir en 1919; *Doheny* y *Cowdray* hicieron importantes descubrimientos en México en 1910 e inauguraron el primer despegue de la producción; *Cowdray* y *Deterding* entraron a Argentina en 1913, donde la empresa estatal *YPF* había descubierto un primer yacimiento en 1907; *Jersey Standard*, que ya estaba presente en México, Perú y Venezuela, inició sus operaciones comerciales en Colombia en 1927; y *Anglo-Ecuadorian*, filial de *Shell*, entró al Ecuador en 1921 pero no empezó a obtener ganancias hasta la década del treinta. Cf. Philip, *op. cit.*: 9 y 15-25.

27 Las principales innovaciones en la década del veinte abarcan la exploración sísmica, la perforación de pozos por rotación, que se sustituyó por el uso del cable, y el “craqueo” hidráulico, en el cual se combina el craqueo del crudo —o destilación— y la pirólisis por hidrogenación, para obtener productos derivados como la gasolina o el diesel.

preferían hacerse una fortuna al especular con la participación en unas concesiones o al utilizar los privilegios de la propiedad de bienes raíces para atraer los intereses de una empresa extranjera. Simultáneamente, se conformaba una clase de políticos y juristas que se estaban en una posición de negociar con empresas extranjeras su acceso al Estado, en vez de entrar a la carrera más arriesgada de creación de empresa. Según Philip, la década de los veinte vio el auge del capitalismo corporativo internacional y no hay duda de que el equilibrio de poder internacional favoreció a las empresas de una forma que no iba a repetirse. Antes de 1928, pocos gobiernos de América Latina se habían beneficiado de pagos sobre las inversiones, únicamente de manera muy modesta; mientras que las empresas sí gozaban de su posición. Para que el equilibrio cambiara sería necesario que, en varios países, los gobiernos centrales se fortalecieran, que la opinión mundial evolucionara en torno a la repartición de las ganancias y que naciera una industria petrolera latinoamericana.

Desde el desmembramiento de la Standard Oil en 1911, Jersey Standard ocupó una posición de dominio en América Latina, donde obtenía alrededor del 40% de sus ganancias. Esa posición solo era disputada por Royal Dutch / Shell. Esa situación se fortaleció con el movimiento de concentración de las partes de mercado que se inició en la década del treinta. En 1928, Jersey Standard había tomado el control de Creole of Venezuela. En 1932, tomó el control del holding Pan American. En 1937, compró la filial venezolana de Gulf Oil, antes de ceder la mitad de sus participaciones a Shell. Ésta obtenía una tercera parte de su producción en Venezuela. De tal suerte que, en 1937, Shell y Jersey Standard obtenían el 92% de la producción venezolana. Ese movimiento, que se inscribía en un contexto de depresión mundial y de baja de los precios, se acompañó de una creciente integración vertical, que representaba una considerable ventaja para las “siete hermanas” (Philip, *ibíd.*: 13, 45 y 48).

No obstante, la década de los treinta vio la expansión del control del Estado sobre las actividades petroleras, en particular en Chile, Argentina y Uruguay. Argentina ofrece el primer ejemplo de una empresa nacional, con la creación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) en 1907. En Chile, el Estado participó en la exploración desde 1927, a través de la empresa nacional ENAP. En Bolivia, la expropiación de Jersey Oil of Bolivia dio lugar a la creación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales de Bolivia (YPFB) en 1937. México nacionalizó la industria petrolera en 1938, y creó Petróleos Mexicanos (PEMEX). Ese creciente compromiso del Estado en las actividades de exploración y explotación tuvo un efecto beneficioso en el volumen regional de la producción. En efecto, entre 1932 y 1937, ésta pasó de 523.000 a cerca de 800.000 b/d, mientras que la producción mundial pasaba de 3 a 5,5 millones de b/d. Entre tanto, la participación de Estados Unidos aumentaba del 60 al 63%, la de América Latina bajaba del 17 al

14,3%, y la de la Unión Soviética del 11,3 al 9,3%. La participación de Venezuela en la producción latinoamericana pasaba del 61 al 63,7%, mientras que la de México bajaba del 17 al 16%, y que las de Colombia y Ecuador se quedaban, respectivamente, en el 7% y 0,8%²⁸.

A medida que crecía el nacionalismo de los principales países productores de América Latina, la industria petrolera se volvió una apuesta en la confrontación entre Estados Unidos y la Unión Soviética. El apoyo del gobierno estadounidense a las empresas petroleras presentes en América Latina se evidenció en la década del treinta. Es así como, con ocasión de las nacionalizaciones mexicanas y bolivianas, el gobierno estadounidense presionó para que las empresas expropiadas fuesen indemnizadas. En el caso de Bolivia, esto se concretó con un acuerdo en 1941, en el cual Jersey Standard recibía compensaciones mientras que el gobierno boliviano gozaba de un préstamo estadounidense y de una ayuda técnica. En el caso de México, 24 empresas estadounidenses iniciaron un boicot a las exportaciones, boicot que se duplicó por la mediación del Departamento de Estado para conseguir compensaciones, establecidas mediante un acuerdo en 1942. Desde aquella época, la Unión Soviética propuso abastecer de petróleo crudo a los países del Cono Sur a cambio de nitratos. Amplió esta oferta a los países importadores, a finales de la década del cincuenta, a costos inferiores a los del mercado. Así se firmó un acuerdo de comercio con Brasil en 1957, conforme el cual la Unión Soviética aportaba no sólo petróleo crudo sino también equipamientos a bajo precio. De la misma manera, en 1958, se propuso una ayuda técnica a YPF, que desembocó en una subasta estadounidense en abril de 1960.

En la década del cincuenta, la diplomacia estadounidense se dirigió hacia la Europa en reconstrucción y su intervención para proteger las inversiones privadas se limitó a los principales países productores de petróleo, es decir a Venezuela y a los países del Golfo. Contra la opinión del Departamento del Interior, que hubiera querido que el gobierno estadounidense se involucrase más en los países de menor producción, el Departamento de Estado impuso una línea minimalista, que favorecía a las “siete hermanas” mientras defendía la idea de que la intervención en aquellos países no era necesaria. Sin embargo, una vez asentada la postura de las empresas estadounidenses en el Oriente Medio, el apoyo político de Washington disminuyó. Tras la revolución cubana, el gobierno estadounidense demostró nuevamente una creciente preocupación por los intereses privados en América Latina, con el anticomunismo y la guerra fría como telón de fondo. No obstante, la política de disuasión contra las nacionalizaciones de la industria petrolera fue abandonada poco a poco, en parte debido a la ineficacia de las restricciones financieras. Hasta 1960, la presión financiera había resultado su-

28 Calculado a partir de las cifras dadas por Philip (*Ibid.*: 47).

ficiente como para ejercer un relativo control sobre la política petrolera de los países productores de la Región, entre otras cosas porque prohibía cualquier forma de préstamo estadounidense a las empresas nacionales. De hecho, en esa época Estados Unidos seguía siendo el principal financista del mundo. Sin embargo, tras el asunto boliviano, que reveló las crecientes ambiciones de la Unión Soviética en América Latina, Estados Unidos flexibilizó su política.

Esto explicó la creación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 1960 y el lanzamiento de la Alianza por el Progreso en 1961. En 1962, el Congreso estadounidense adoptó la “enmienda Hickenlooper”, que condicionaba la ayuda estadounidense a los países donde las propiedades estadounidenses habían sido nacionalizadas al pago de compensaciones “rápidas, adecuadas y efectivas”. Esta enmienda fue probada por primera vez en Argentina en 1963, con ocasión de la cancelación de los contratos con empresas extranjeras y que llevó a un acuerdo en 1965 que preveía el pago inmediato de indemnizaciones por los bancos argentinos y su reembolso en diez años por el Estado. No obstante, no impidió la nacionalización de la International Petroleum Corporation, filial de Jersey Standard en Perú, en 1968. Ésta desembocó en la creación de Petroperú, tras una negociación iniciada tres años antes con el gobierno de Fernando Belaúnde Terry (1963-1968), que se concluyó por la expropiación sin indemnizaciones decidida por el Gral. Juan Velasco Alvarado, llegado al poder tras el golpe de Estado del 3 de octubre de 1968. En Bolivia, la nacionalización de Gulf Oil decidida en 1967 por el gobierno Ovando, se terminó por un acuerdo de compensaciones en septiembre de 1970, debida más bien a la capacidad de negociación de Gulf y a su voluntad de retirarse cuanto antes de la Región, que a eventuales presiones financieras por parte de Washington (Ibíd.: 35, 55, 82, 100-113).

A la influencia, sin lugar a duda limitada, de la diplomacia estadounidense se agregó el efecto de la política proteccionista de Estados Unidos que afectaba a las exportaciones procedentes de América Latina. Ya en la década del treinta, las empresas independientes empezaron a presionar al gobierno estadounidense para limitar las importaciones, de las que las empresas principales sacaban la mayor parte de sus ganancias. El gobierno instauró una tarifa protectora en 1932 sobre las importaciones de petróleo crudo, lo que tuvo por efecto el bloqueo del acceso del petróleo latinoamericano al mercado estadounidense. Este proteccionismo se flexibilizó poco a poco en la década del cuarenta, mientras que los precios de venta aumentaban bajo el doble efecto de las restricciones de la producción y del aumento de la demanda mundial, impulsado por el conflicto de 1939-1945. En la década del cincuenta, la demanda siguió creciendo y las reservas mundiales aumentaron en tales proporciones que los precios volvieron a encontrar su tendencia a la baja. En consecuencia, las importaciones estadounidenses volvieron a encontrar su curso inflacionista. Para hacer frente a este desequilibrio

de los intercambios, en abril de 1959, el Congreso adoptó nuevas medidas destinadas a restringir las importaciones en el mercado estadounidense. Esto no impidió que estas últimas crecieran al ritmo de 3 millones de b/d en 1970 (Ibíd.: 85). Esa medida, que apuntaba principalmente a los Países del Golfo y a Venezuela, afectó también a los países de mediana producción.

En 1948, Venezuela había conseguido que la mitad de las ganancias netas realizadas por las multinacionales fuesen revertidas al gobierno estadounidense bajo una u otra forma. Esta reforma, ya deseada por el gobierno Medina en 1941, era parte de la agenda de la Acción Democrática, llegada al poder en 1945 tras el golpe de Estado de Rómulo Betancourt. Para Creole y Shell, este acuerdo tenía el mérito de contrarrestar la creciente influencia del Partido Comunista entre los empleados del sector petrolero, al apoyarse sobre los sindicatos rivales de Acción Democrática²⁹. El sistema fue adoptado por Arabia Saudita en 1950 y se generalizó a los países productores de Oriente Medio. Para las empresas, se trataba de una concesión destinada en su esencia a anticiparse a eventuales nacionalizaciones. En cambio, los impuestos a la renta obtenidos por el gobierno del país productor podían ser deducidos por las empresas de los impuestos debidos al gobierno estadounidense, lo que reducía, por lo tanto, las pérdidas de las ganancias que resultaban de aquellos acuerdos.

Las medidas proteccionistas estadounidenses tuvieron como efecto que se volvió a poner a la orden del día el proyecto de nacionalización del petróleo en Venezuela, negando el tratamiento de favor aplicado a México y Canadá. Tomando en cuenta la evolución reciente del régimen cubano y la creciente influencia de la Unión Soviética, Estados Unidos no supo si iniciar una confrontación sobre este punto. En efecto, el presidente demócrata John F. Kennedy veía en su homólogo venezolano el mejor fiador ideológico para contrarrestar la influencia castrista en el continente. Por consecuencia, como lo indica Philip, Washington usó su influencia para convencer a las empresas petroleras de que moderaran su oposición al gobierno de Caracas y obró, por otra parte, reduciendo el impacto de las restricciones a las importaciones sobre la industria venezolana. Es así como, entre 1961 y 1966, el mercado estadounidense se abrió poco a poco al petróleo crudo de aquel poderoso aliado latinoamericano. Entre tanto, el ministro venezolano de minas e hidrocarburos, Pérez Alfonso, asumió un papel clave en la creación de la OPEP. Ya en la década del cincuenta, Venezuela había formado escuela al generalizar el sistema del 50/50 en la repartición de las ganancias. En los inicios de la OPEP, siguió jugando “un papel educativo”, según la expresión de Philip, para quien la influencia de este país en el seno de la organización resultó fuerte y con-

29 Encontraron el mismo problema en Colombia, donde los paros se multiplicaron en los años 1946 – 1948 en el sector petrolero, y que desembocaron en un aumento de salarios.

tinuó haciendo importantes contribuciones políticas y técnicas a la OPEP. Es este intercambio de experiencias, que ayudó a los productores de Oriente Medio a obtener mayores ganancias mediante tasas, de las que Venezuela se había aprovechado en sus negociaciones con las empresas. Sin embargo, veremos a continuación que la mayoría de los países de América Latina no estaba en postura de negociar semejantes ventajas, tanto por el alto costo del transporte de los productos petroleros como por el alto nivel de riesgos de la exploración.

El repliegue de América Latina en el mercado mundial del petróleo

Tras la segunda guerra mundial, América Latina se había convertido en una preocupación secundaria para la diplomacia estadounidense. La guerra fría desplazó el escenario de las operaciones hacia Europa, por lo menos hasta la revolución cubana de enero de 1959. A ello se añade el hecho de que las principales fuentes de abastecimiento se encontraran desde entonces en Oriente Medio, lo que consagró el repliegue de los países productores latinoamericanos en el escenario geopolítico del petróleo. De tal suerte que esos últimos se volvieron irresistiblemente periféricos, tanto desde el punto de vista político como desde el punto de vista económico. Esto se explica por la lenta evolución de los descubrimientos y por el estancamiento de la producción al nivel regional. En efecto, entre 1945 y 1955, las reservas probadas de América Latina y Estados Unidos se multiplicaron por 1,5, y pasaron, respectivamente, de 8,9 a 14,1 millones de barriles y de 19,9 a 30 millones de barriles. En el mismo período, las reservas probadas de Oriente Medio se quintuplicaban, al pasar de 17,75 a 91 millones de barriles. De tal suerte que la participación de América Latina bajó al 9% del mercado mundial (en 1935 era del 15,3%) cuando la de Oriente Medio subía al 59% (en 1935 era del 30,6%). Venezuela seguía siendo el país más prometedor, con 10,9 millones de barriles (el 79% de las reservas probadas de América Latina), lejos de México, que contaba con 2 millones (el 14,2%), Colombia, que contaba con 0,52 millones (el 3,7%) y Ecuador, que apenas contaba con 0,023 millones (el 0,16%)³⁰.

El repliegue de las multinacionales de América Latina se explica particularmente en Colombia, por la salida de Stanolind Oil and Gas Co., filial de Standard Oil of Indiana, en 1949, apenas un año después del inicio de sus operaciones de exploración. Desde la década del treinta, la política petrolera colombiana buscaba favorecer el aumento de la producción antes que el aumento de los ingresos fiscales, lo que se había originado por una serie de leyes favorables a las inversiones foráneas para la exploración. Sin embargo, en 1951, Jersey Standard

30 Calculado a partir de las cifras dadas por Philip (*Ibid.*: 71).

cedió la concesión De Mares (principal concesión del país) a la empresa estatal, Ecopetrol, tras 40 años de actividad. De tal suerte que el Estado se volvió un actor, a pesar suyo, de la exploración petrolera y pudo aprovecharse de un primer despegue de la producción en la década del cincuenta, cuando ésta pasó de 65.000 a 151.585 b/d entre 1948 y 1960 (Ibíd.: 67-70). En Perú, Shell anunció su repliegue en 1952, tras los resultados negativos de la exploración en el desierto de Sechura. En el mismo período, Shell y Esso padecieron fracasos similares en la Amazonía ecuatoriana, de donde se fueron. Ni Chile ni Brasil lograron atraer a las “siete hermanas”, pese a sus ofertas de *joint-ventures*, de tal suerte que, al igual que Colombia, estos países tuvieron que intensificar sus esfuerzos para desarrollar la exploración bajo la égida del Estado. Por su lado, Venezuela inició una serie de licitaciones en 1956, para otorgar nuevas concesiones a la mejor oferta. Al fin y al cabo, la tendencia que se había comenzado ya a finales de la década del cuarenta no dejó de reforzarse, lo que explicaba la creciente dependencia de América Latina hacia las condiciones del mercado mundial.

Entonces, la primera solución que se presentó para reducir aquella dependencia externa fue la sustitución de los productos petroleros importados por las importaciones de petróleo crudo, que había de ser refinado luego *in situ*. Sin embargo, en muchos casos, esta estrategia encontraba tres obstáculos: la insuficiencia del mercado nacional, que afectaba la rentabilidad de las inversiones de infraestructuras; los reparos de los organismos internacionales financieros para otorgar préstamos para inversiones que calificaban de privadas, y la resistencia de las multinacionales frente a lo que constituía, lógicamente, un perjuicio a su monopolio de producción. La otra solución para la sustitución de importaciones, fue lanzar programas nacionales de exploración, en pos de constituir reservas propias. A su vez, esta estrategia encontraba dos obstáculos mayores: el elevado costo de las inversiones iniciales, que obligaba a acudir a los capitales de las multinacionales, y la situación de sobreproducción crónica que conocía el mercado mundial, especialmente tras el descubrimiento de los yacimientos de Oriente Medio. No obstante, esta demanda encontró cierto éxito entre las multinacionales, cuya estrategia fue ocupar el terreno para adelantarse a la competencia. Dicho en otros términos, las multinacionales (en particular Texaco y Shell, en Colombia y en Ecuador) consiguieron concesiones a bajo precio en la mayoría de los países de América Latina, con el único propósito de impedir que éstas fuesen otorgadas a otras empresas. De paso, firmaron acuerdos con los gobiernos locales, que les concedían la absoluta prioridad sobre el petróleo crudo importado y una ventaja relativa para la distribución y la venta en el mercado nacional (Odell, op. cit.: 170-179)³¹.

31 En efecto, sin su propia reserva de crudo, una empresa se vería obligada a refinar y vender el crudo de sus competidoras, lo que eliminaría virtualmente los márgenes de beneficio obtenidos gracias a estas operaciones.

Entonces, entre 1955 y 1969, el control del Estado sobre la industria petrolera se amplió en muchos países de América Latina, en particular en cuanto a las actividades de refinación y comercialización³². Simultáneamente, las inversiones privadas nacionales se multiplicaron, en particular en Argentina con Bridas y Pérez Companc, en México y en Brasil (cuya empresa nacional Petrobras había sido creada en 1950). Así mismo, el Estado empezó a asumir un papel activo en la petroquímica, bajo la forma de asociaciones tripartitas con las empresas foráneas y nacionales, y aprovechó ocasionalmente préstamos del BID (como en el caso de Chile y Colombia). De esta manera, la empresa estatal aseguraba el acceso al mercado mientras que el capital foráneo traía la tecnología y una parte no despreciable de las inversiones. Esta estrategia buscaba, en primer lugar, romper la integración vertical impuesta por las “siete hermanas” desde el inicio de la industria petrolera y, por lo tanto, reducir la dependencia hacia las importaciones de productos refinados, en una época en que las necesidades nacionales aumentaban más rápido que la capacidad de producción. Se trataba, además, de controlar los sectores estratégicos, como la refinación y la exploración. Finalmente, los productores latinoamericanos de petróleo se esforzaron por coordinar la comercialización del petróleo y los productos derivados, por un lado, y determinar las condiciones de producción y de refinación al nivel regional, con la creación de ARPEL (Asistencia Recíproca Petrolera Estatal Latinoamericana), una organización regional con sede en Lima, en 1965.

Los más activos en la comercialización fueron PEMEX en México, CVP en Venezuela y Gas del Estado en Argentina. Los principales esfuerzos en la refinación fueron por parte de Brasil, Colombia, Chile y Ecuador, cuya capacidad de refinación se cuadruplicó y pasó, respectivamente, de 105.800 a 501.600 b/d, de 39.500 a 140.700 b/d, de 20.000 a 91.000 b/d, y de 6.000 a 33.000 b/d. La capacidad de refinación se duplicó en Venezuela, Argentina y Perú, donde pasó, respectivamente, de 520.800 a 1,3 millones de b/d, de 189.100 a 457.200 b/d y de 47.500 a 91.500 b/d. Solo México, Uruguay y Bolivia conservaron una capacidad de refinación bastante constante que, en 1969, alcanzó respectivamente 494.500 b/d, 40.000 b/d y 11.600 b/d³³. El caso de Cuba, donde la capacidad de refinación fue multiplicada por 12, es particular, en la medida en que ese país era abastecido de petróleo por la Unión Soviética y no participaba en los movimientos del mercado, debido al embargo estadounidense sobre su producción. Cabe, sin embargo, precisar que las inversiones en este sector fueron realizadas antes de la revolución, lo que benefició sin lugar a duda al régimen castrista. No

32 Sin embargo, en ciertos casos, la refinación seguía controlada en su mayoría por las multinacionales, en particular en Venezuela, Perú y Ecuador.

33 Calculado a partir de las cifras dadas por Philip (*op. cit.*: 93).

fue sino en junio de 1960 cuando Fidel Castro decidió expropiar las refinerías de petróleo de Shell, Jersey Standard y Texaco, las cuales se habían negado a refinar el crudo soviético, conforme a las consignas del Departamento de Estado de Estados Unidos.

En 1969, Ecuador y Colombia formaban parte de los únicos productores de petróleo cuya industria dependía en su mayoría de las inversiones externas, junto con Argentina y Venezuela. Hasta principios de la década del setenta, Gulf Oil prosiguió sus actividades de exploración en Ecuador y Colombia, en asociación con Texaco. En cambio, en México, Chile, Perú, Brasil, Uruguay y Bolivia, la industria petrolera había sido, en parte o totalmente, nacionalizada. En ciertos casos, como en Brasil y Chile, la experiencia de sustitución de importaciones fue llevada al colmo ya que el Estado tomó a cargo la exploración y la explotación del petróleo. Sin embargo, en uno u otro caso, la producción nacional no excedía una tercera parte de las necesidades a principios de la década del setenta³⁴. La principal razón de este fracaso está en la importancia, tanto de las inversiones como de los riesgos que resultaron prohibitivos en la mayoría de los países latinoamericanos. Esto explica que, en otros casos, el Estado renunciara al monopolio para estimular las inversiones privadas internacionales, como en la Argentina de Arturo Frondizi (1958-1963), donde las inversiones privadas permitieron triplicar la producción en tres años y cubrir las necesidades del país (Cf. Odell, *op. cit.*: 180-184 y 205-206)³⁵. Esta evolución consagró el repliegue de las multinacionales en la Región y acentuó la marginalización de América Latina (a excepción de Venezuela) en el mercado petrolero, lo que, según Philip se debía menos a la escasa atracción del sector que a la expulsión de las empresas extranjeras de ciertas inversiones significativas.

Tras las olas de nacionalizaciones de la década del treinta y de 1950, un tercer grupo de países decidió nacionalizar la industria petrolera, sea completamente (el caso de Argelia, Iraq e Irán) o en parte (el caso de Libia, de Kuwait y de Arabia Saudita). Este movimiento fue seguido por los principales exportadores de América Latina. México, el único país donde el monopolio estatal quedaba intacto desde 1938, realizó importantes descubrimientos que le transformaron en el principal exportador latinoamericano. Venezuela, que contaba ya con las reservas más importantes de la Región, aprovechó para practicar una política de tasación elevada (65% en 1973), lo que acabó con desanimar las inversiones pri-

34 En realidad, en aquella época, solo México había logrado la autosuficiencia sin la intervención de capitales foráneos.

35 Según Odell, este éxito económico se pagó con un fracaso político. La caída de Perón en 1955 se podía explicar por una política petrolera que favorecía demasiado a las inversiones foráneas. Su sucesor fue vencido en las elecciones por la misma razón. Así mismo, en Perú, Belaúnde Terry fue sancionado por haber otorgado una concesión a Esso.

vadas y llevó a la nacionalización de la industria petrolera en 1975, con la creación de Petroven (futura PDVSA –Petróleos de Venezuela S. A.-).

Ecuador quiso seguir aquel ejemplo, lo que llevó a la nacionalización de Gulf Oil en 1976 y transformó la empresa estatal CEPE en el principal accionista de la concesión Texaco (esta operadora se quedó con el 37,5% de participaciones). Gracias a los importantes descubrimientos realizados en la Amazonía por el consorcio Texaco-Gulf Oil, en 1967, el país se volvió un exportador neto de petróleo en junio de 1972 y uno de los más activos en la difusión del modelo nacionalista, tras su adhesión a la OPEP en 1973. En particular, el ministro de Recursos Naturales, el Capitán Gustavo Jarrín Ampudia, impulsó una política nacionalista, siguiendo el modelo de los generales en Brasil, que habían creado Petrobras en 1950. Aprovechándose del contexto internacional favorable para los países productores, Jarrín privilegió la opción conservadora de restringir la producción mientras se esperaba el alza de los precios de venta mundiales. Según su sucesor, el Almirante Vásquez, era indispensable mantener los precios elevados y aumentar la participación del Estado en las ganancias de las empresas, mediante una política de la OPEP vigorosa que había de llevar la oferta y la demanda de petróleo al equilibrio, mientras se aseguraban las ventajas conquistadas por los países productores (Philip, op. cit.: 122). Es así como, a medida que los precios subían en el mercado mundial, Ecuador elevó sus precios: el precio del barril de crudo API³⁶ 28° se triplicó entre julio de 1972 y noviembre de 1973, al pasar de 2,5 a 7,30 dólares, y después a 13,7 dólares en enero de 1974.

Haciendo esto, Jarrín privilegiaba el largo plazo sobre el corto, al anticipar uno de los efectos perversos de la bonanza petrolera, el de beneficiar a las categorías sociales dominantes. Es así como el petróleo ecuatoriano tenía que financiar las reformas estructurales y la modernización del país, en vez de ser inmediatamente usado para estimular a los sectores con mayor elasticidad a corto plazo, como el de la construcción. Fiel a esta política, Jarrín postergó la ampliación del oleoducto transandino, que debía alcanzar la capacidad de transporte de 400.000 b/d, como lo deseaba el consorcio Texaco-Gulf. Por lo contrario, en mayo de 1973 ordenó a las empresas reducir la producción de 250.000 a 210.000 b/d, un mes antes de incrementar las tasas al 16,67%. Según Philip, a los ojos de las empresas, esta estrategia podía parecer suicida ya que, pese a que Ecuador fuera un nuevo y pequeño productor, Jarrín rechazaba la perspectiva de ingresos crecientes a corto plazo e invitaba a la rebelión contra el balance de poder establecido.

36 El índice API, determinado por el Instituto Americano del Petróleo, corresponde a la densidad del petróleo. Es proporcional a la calidad del crudo, de tal modo que el crudo “pesado” (API 10°) es de menor calidad que el crudo “liviano” (API 28°).

Desde el principio, la adhesión del Ecuador a la OPEP fue cuestionada por una franja de la clase política, los empresarios de la Costa y parte de la armada, sin dejar de lado las empresas petroleras privadas. Para Jarrín, se trataba de una manera de utilizar el petróleo como un arma al nivel internacional, a fin de modificar el balance de poder entre los países productores e importadores, mientras se modificaba la cultura política nacional. En junio de 1974, Jarrín fue incluso elegido presidente de la OPEP en la conferencia organizada en Quito. En el mismo momento, en que CEPE acababa de tomar el 25% de participación en el consorcio, Jarrín elaboró un decreto según cual la empresa estatal tomaría el control del mercado interior en dos años y propuso al Presidente Lara nacionalizar el consorcio Texaco–Gulf–CEPE en un 51 %. Dicha propuesta no surtió efecto y el ministro fue cesado en octubre de 1974 bajo la presión de sus opositores³⁷.

En los países latinoamericanos de menor producción, que no habían logrado la autosuficiencia o que no exportaban petróleo, el Estado inició un repliegue de la industria en las “actividades de río arriba”³⁸ para atraer nuevamente las inversiones externas. Es así como Brasil, Chile y Uruguay, más tarde Bolivia y Argentina, renunciaron al monopolio estatal para lanzar de nuevo programas de exploración en pos de aprovecharse de la crisis. Por su lado, Colombia siguió practicando una política petrolera favorable a las inversiones externas, entre otras cosas al bajar los impuestos a la renta. Pese a estos esfuerzos, las multinacionales no mostraron gran entusiasmo para regresar a la Región, en parte debido al descubrimiento de yacimientos prometedores en el Mar del Norte, África y Asia del Sureste, en parte debido a la pérdida de control por parte de las empresas más importantes sobre la producción en los principales países del Golfo. En efecto, las medidas tomadas por la OPEP tuvieron el efecto de estimular las inversiones en la exploración *off-shore*, que seguían hasta entonces menos rentables que las de Oriente Medio. Por otra parte, dos reformas fiscales en Estados Unidos afectaron las inversiones de las multinacionales estadounidenses en el exterior y, por lo tanto, llevaron a éstas a ser más exigentes en cuanto a las condiciones de entrada en una concesión. En 1975, la reforma del sistema de tasas petroleras puso término a las deducciones fiscales en las inversiones de investigación y exploración realizadas afuera por las multinacionales. En 1977, la nueva legislación sobre las rentas internas puso término al régimen de exención del que se beneficiaban los contratos de asociación con los países productores de petróleo. En estas condiciones, y teniendo en cuenta los resultados poco alentadores de la explora-

37 Abiertamente pro-árabe, Jarrín suscitó la hostilidad de los militares pro-israelitas, que presionaron para que Ecuador saliera de la OPEP. En 1974, corrió el rumor de que Washington podría suprimir cualquier tipo de ayuda militar si Jarrín se mantenía en su cargo.

38 Las “actividades de río arriba” abarcan la exploración, la producción y el transporte del petróleo crudo. Las “actividades de río abajo” abarcan el almacenaje y la distribución de los productos derivados.

ción, de 16 empresas todavía presentes en Perú en 1973, solo quedaban 2 en 1975. Así mismo, en Bolivia, 15 contratos de asociación fueron rescindidos entre 1976 y 1979, lo que dejaba el campo libre a 2 empresas foráneas, entre ellas a Occidental Petroleum. En Ecuador, el gobierno tampoco logró atraer a las empresas con nuevos contratos de asociación, y prefirió incitar a Texaco para que ampliase sus inversiones en el país.

Tras la crisis petrolera, la escasa reactivación de las inversiones foráneas en América Latina tuvo como efecto la conversión del Estado en un actor, a pesar suyo, en la exploración de nuevos yacimientos de petróleo y de gas natural. En Colombia, país convertido en importador neto de petróleo en 1975, Ecopetrol asumió la iniciativa de nuevas inversiones en este ámbito, que no dieron resultados positivos³⁹. Estos fracasos, costosos para los contribuyentes, prepararon a la opinión pública para aceptar el regreso con fuerza de las inversiones foráneas en la década del ochenta. Mientras tanto, las empresas que se quedaron *in situ* pudieron gozar de una situación privilegiada, como lo demuestra el caso de Texaco en Ecuador y Colombia. Tal y como lo subraya Philip, a medida que la OPEP aumentaba el precio oficial del petróleo y que se incrementaban las dudas en cuanto a las posibilidades de abastecimiento a largo plazo, el interés por América Latina no dejaba de crecer y se destacaba cada vez más la gran diferencia entre el potencial energético del continente y su producción en aquel momento. Esta preocupación se explica por una flexibilización de los organismos financieros internacionales hacia los pequeños productores. Hasta 1973, el Banco Mundial se había negado a financiar proyectos erráticos para el desarrollo de la industria petrolera, y prefería las inversiones en *joint-venture*. Esta política cambió a partir de 1974, cuando el Banco concedió una serie de préstamos a la India para el desarrollo de la exploración *off-shore*, más tarde a Pakistán. En 1980, las empresas nacionales de Bolivia (YPFB) y de Perú (Petroperú) gozaron cada una de un préstamo de 32 millones de dólares para el mismo tipo de actividad.

Paralelamente, la diferencia entre la situación de los pequeños y grandes productores se incrementó con el primer choque petrolero. En efecto, mientras que México, Venezuela y (en menor medida) Ecuador y Bolivia, excedentarios en 1977, aprovecharon el alza del precio del petróleo, los demás países de América Latina vieron de pronto degradarse sus términos de intercambio. Si las reservas probadas conjuntas de los nueve principales productores de la Región aumentaron más del doble entre 1973 y 1978, al pasar de 22,92 a 53.970 millones de barriles, esto fue debido, principalmente, a los descubrimientos de petróleo en México, donde las reservas probadas se decuplicaron al pasar de 2.850 a 28.410 millones de barriles. Ciertamente es que las reservas chilenas aumentaron de

39 De los 35 pozos exploratorios perforados en 1978, 26 lo fueron por la empresa nacional.

220 a 580 millones de barriles. Sin embargo, en los demás países de América Latina, las reservas aumentaron poco, se estancaron o incluso bajaron. En Brasil, Venezuela, Perú y Colombia, aumentaron de un 20 a un 45%, y pasaron respectivamente de 770 a 1.120 millones de barriles, de 13.810 a 18.230 millones de barriles, de 540 a 770 millones de barriles y de 690 a 850 millones de barriles. En Argentina y Ecuador, se estancaron con alrededor de 2.420 y 1.450 millones de barriles, respectivamente; mientras que en Bolivia bajaron el 40%, al pasar de 220 a 130 millones de barriles.

Entre 1973 y 1979, la producción regional siguió la misma tendencia, al estancarse en alrededor de 5 millones de b/d, con una baja notoria a 4,2 millones de b/d en 1975. Ciertamente es que la producción se triplicó en México y Perú, al pasar respectivamente de 0,525 a 1,62 millones de b/d y de 72.000 a 192.000 b/d. Sin embargo, se estancó en alrededor de 171.000 b/d en Brasil y 218.000 b/d en Ecuador. Incluso disminuyó de un 30 a un 50% en Venezuela, Colombia, Chile y Bolivia, al pasar respectivamente de 3,38 a 2,35 millones de b/d, de 191.000 a 131.000 b/d, de 43.000 a 21.000 b/d y de 47.000 a 25.000 b/d. Entre tanto, el consumo regional de petróleo crudo y de productos derivados aumentó en un 60%, al pasar de 1,95 a 3,15 millones de b/d entre 1970 y 1977. Se duplicó en Bolivia, Brasil, Ecuador y México, al pasar respectivamente de 11.440 a 21.900 b/d, de 506.780 a 961.780 b/d, de 23.900 a 50.770 b/d y de 503.170 a 1,02 millones de b/d. Aumentó de un 30 a un 50% en Perú, Venezuela y Colombia, al pasar respectivamente de 90.930 a 119.000 b/d, de 200.390 a 256.730 b/d y de 101.990 a 157.260 b/d. Finalmente, se estancó en alrededor de 89.900 b/d en Chile y 474.140 b/d en Argentina⁴⁰.

El estancamiento de las reservas y de la producción de los medianos productores en la década del ochenta, que contrastan con el crecimiento continuo de las necesidades de productos petroleros, revela, entonces, una creciente dependencia hacia el abastecimiento externo. Entre 1980 y 1990, las reservas petroleras de América Latina aumentaron en un 60%, al pasar de 74.200 a 120.300 millones de barriles. Este aumento se explica, principalmente, por los descubrimientos realizados en Venezuela y Colombia, donde las reservas probadas se triplicaron (al pasar respectivamente de 20.000 a 60.000 millones y de 550 a 1.820 millones de barriles), así como en Brasil, donde se duplicaron (al pasar de 1.320 a 2.770 millones de barriles) y en Ecuador donde aumentaron en un 40% (al pasar de 970 a 1.350 millones de barriles). En el resto de la Región las reservas siguieron la tendencia de la década del setenta, al estancarse o bajar. Se estancaron alrededor de 50.000 millones de barriles en México y 119 millo-

40 Calculado a partir de las cifras dadas por Philip (*op. cit.*: 125, 126 y 134), tras corrección de los datos de consumo.

nes en Bolivia. Bajaron de un 30 a un 50% en Chile, Argentina y Perú, al caer respectivamente de 400 a 280 millones de barriles, de 2.460 a 1.570 millones y de 800 a 380 millones de barriles. Simultáneamente, la producción regional se acercaba a los 7 millones de b/d. Empero, la tendencia general fue el estancamiento o la baja, pese a algunos ejemplos notorios. En efecto, solo Colombia, Brasil y, en menor medida, México y Ecuador experimentaron un fuerte crecimiento. La producción se cuadruplicó en Brasil (al pasar de 171.000 a 630.000 b/d) y se triplicó en Colombia (al pasar de 131.000 a 438.000 b/d). Aumentó en un 60% en México (al pasar de 1,62 a 2,55 millones de b/d) y un 30% en Ecuador (al pasar de 218.000 a 286.000 b/d). No obstante cayó en un 30% en Perú (al pasar de 192.000 a 129.000 b/d) y se estancó en Venezuela, Argentina, Bolivia y Chile (respectivamente en 2,19 millones, 482.000, 22.000 y 18.000 b/d).

Solo 7 países de 24 tenían excedentes, entre estos Venezuela, México, Ecuador, Colombia, Argentina y Trinidad y Tobago, donde la producción de crudo había arrancado a mediados de la década del ochenta y alcanzaba un nivel comparable al de Perú (132.000 b/d en 1994) (Campodónico, op. cit.: 290 y 309-310). Al ritmo de producción de las décadas del ochenta y del noventa, y tomando en cuenta las reservas probadas en 1994, dentro de 50 años ya no habría más petróleo en América Latina. Venezuela y México tenían reservas para 65 años, Ecuador y Colombia para 25 años, Brasil para 17 años, Bolivia para 13 años, Argentina para 9 años y Perú para 8 años. De tal suerte que los pequeños y medianos productores tuvieron que flexibilizar las condiciones reglamentarias para atraer nuevamente los capitales foráneos y estimular la exploración. La dependencia se volvió financiera, en la medida en que los países productores consentían reducir su participación en los beneficios de la renta petrolera, mientras atendían las deudas contraídas con el sector privado en las décadas del setenta y del ochenta para modernizar la economía.

El resultado fue una vuelta al alza de las reservas probadas y de la producción en casi todos los países productores. Es así como las reservas regionales pasaron de 120.000 a 143.000 millones de barriles, entre 1990 y 1994, mientras la producción aumentaba en un 32 % entre 1990 y 1999, al lograr 9,14 millones de b/d. El hecho de que esta alza se produjera principalmente entre 1990 y 1994, se debe en gran parte al nuevo impulso dado a las inversiones de exploración durante la guerra del Golfo (1991), ya que Estados Unidos buscaba reducir su dependencia hacia el Oriente Medio. Por lo demás, los principales beneficiarios de esta evolución fueron los medianos productores. A excepción notable de Chile, cuyas reservas se dividieron por 10 y cuya producción disminuyó en las dos terceras partes; de Perú, donde las reservas bajaron en un 15% y la producción en un 18%; así como de México, donde las reservas se estancaron en alrededor de 47.800 millones de barriles, mientras que la producción aumentaba en

un 10%, en todos los países de la Región las reservas y la producción aumentaron. Las alzas más espectaculares se produjeron en Ecuador, Brasil y Bolivia, donde las reservas se triplicaron o crecieron en más del doble, para alcanzar, respectivamente, 4.100, 7.400 y 300 millones de barriles. En menor medida, aumentaron en un 75% en Argentina, en un 36% en Colombia y en un 27% en Venezuela, para lograr respectivamente 2.750, 2.500 y 76.100 millones de barriles. La producción siguió la misma tendencia. Las alzas más espectaculares fueron las de Brasil (+75%), Argentina (+66%) y en menor medida Bolivia (+45%), donde la producción pasó, respectivamente, de 1,1 millones, 799.000 y 32.000 b/d. En Venezuela, Ecuador y Colombia, aumentó en un 30%, al subir respectivamente a 2,8 millones, a 392.000 y a 816.000 b/d.

Realmente, la supremacía de los capitales privados estadounidenses en las inversiones directas mundiales y, por lo tanto, en América Latina, se había empezado a disputar en la década del setenta, mientras que la deuda pública de Estados Unidos alcanzaba 3 billones de dólares y las ganancias de los dos choques petroleros generaba unos 400.000 millones de dólares de excedentes entre 1974 y 1981, para los países de la OPEP, que fueron invertidos principalmente en las plazas financieras europeas y estadounidenses. Estos “petrodólares”, que sirvieron en parte para financiar los déficits públicos estadounidense y europeo, constituyeron igualmente la mayor fuente de endeudamiento para los países de América Latina, que había de desembocar en la crisis de la deuda, con la declaratoria de insolvencia de México en 1982, seguida de las de Argentina en 1983, Perú en 1985 y Brasil en 1987.

Hasta ese entonces, las fuentes de financiamiento de los países de América Latina eran principalmente de origen público, a través de ayudas institucionales. Sin embargo, el crecimiento de la liquidez obtenida por los ingresos petroleros, añadido a los obstáculos presentados por el Banco Mundial y el FMI para consentir préstamos a los países en vía de desarrollo (PVD), llevaron a los Estados latinoamericanos (en particular Brasil, Argentina y México) a pedir préstamos a bancos privados. Estos últimos, abastecidos por las rentas de los países de la OPEP, buscaban aplazar esos capitales acumulados, aún más porque las tasas de interés eran de lo más bajas (3,5 a 5%). De tal suerte que, a principios de la década del ochenta, el sector privado retenía alrededor de 85% de las ganancias de los PVD, que superaban los 800.000 millones de dólares con un 42% concentrado en América Latina. En el mismo momento, las tasas de interés habían vuelto a subir alrededor del 10%, lo que significaba que, para atender a sus vencimientos, los países involucrados tenían que endeudarse más. El resultado fue una reducción drástica de los préstamos de origen privado a partir de 1982 y una crisis de inversiones que desembocaron en la hiperinflación en casi todos los países de América Latina (Ferrandéry, op. cit.: 146-147, 151; Adda, op. cit., 1996b: 32-34).

Interdependencia y crisis de la deuda

En agosto de 1982, México estaba endeudado por unos 70.000 millones de dólares; entonces, el Presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) declaró a su país en suspensión de pagos. En pocas semanas, la caída de los precios del petróleo y la subida de las tasas de interés habían acabado con el crecimiento económico, basado en los ingresos petroleros desde el choque de 1973. La crisis financiera que sacudió a México inauguró en realidad una crisis continental. En aquella época, México y Argentina ya no podían asumir sus compromisos hacia el FMI. En una conferencia llevada a cabo en enero de 1984 en Cartagena, los jefes de Estado latinoamericanos afirmaron que la deuda era un problema tanto político como económico. Presentaron una petición de moratoria en la cumbre del G7⁴¹, en la cual reclamaban una negociación colectiva entre países deudores y países acreedores. Seis meses más tarde, once países estaban representados en la conferencia de Cartagena, convocada por los mayores deudores (México, Argentina, Brasil y Colombia), a los que se sumaron Ecuador, Perú, Venezuela, Bolivia, Chile, República Dominicana y Uruguay. Entre 1985 y 1988, siete países⁴², entre los cuales estaba Ecuador, decretaron una moratoria sobre el pago de la deuda, que tuvo como consecuencia una aceleración e intensificación de las medidas de estabilización y ajuste. Es así como Colombia y Ecuador fueron parte de la “tercera ola”⁴³ de países que adoptaron planes de ajustes estructurales a principios de la década del noventa, después de los “reformadores precoces” (Chile, Bolivia, México entre 1975 y 1985) y de los países de la “segunda ola” (Costa Rica, Uruguay, Trinidad y Tobago, Jamaica a finales de la década del ochenta) (S. Edwards, 1995: 1-65).

Frente al riesgo de no pago generalizado, la estrategia de los países acreedores consistió básicamente en ganar tiempo con la técnica del re-escalonamiento y refinanciamiento parcial de los intereses de la deuda, estrategia condicionada a la puesta en marcha de políticas de ajustes estructurales, cuyo principal efecto fue el interrumpir el crecimiento de la demanda interna. En 1985, el secretario de Estado estadounidense James Baker presentó un plan que exhortaba a los bancos privados, al BID y al Banco Mundial a incrementar sus préstamos a los países más endeudados. No obstante, la idea de liberar 20.000 millones de nuevos créditos en tres años no sedujo a los bancos comerciales, que seguían un movi-

41 Antes de ser ampliado a Rusia, el Grupo de los Siete agrupaba a Estados Unidos, Canadá, Japón, Francia, Alemania, el Reino Unido e Italia.

42 Además del Ecuador, esos países son Perú, Brasil, Bolivia, Costa Rica, República Dominicana y Honduras.

43 Con Brasil, Argentina, Paraguay, Perú, Venezuela y los países de Centroamérica.

miento contrario, de repliegue del área. Desde entonces, el llamado “plan Baker” tuvo escaso éxito, a pesar de que interpretaba la voluntad del G7 de tomar en cuenta el punto de vista latinoamericano. En México, la crisis se agravó por un terremoto en el Distrito Federal en septiembre de 1985. No obstante, el gobierno llevó a cabo una reforma fiscal que buscaba lograr el equilibrio presupuestario en 1986 y bajar las tasas de imposición. En 1986, procedió a una doble devaluación y logró un acuerdo con el FMI (en julio) sobre un plan de salvamento financiero de 12.000 millones de dólares, seguido de un acuerdo bilateral con los Estados Unidos, en diciembre de 1987.

Sin embargo, es ante todo el “plan Brady” (marzo de 1989), lo que permitió desbloquear la situación, a costa de una nueva escalada en la desregulación financiera. El secretario estadounidense del Tesoro, Nicholas Brady propuso a los bancos intercambiar sus antiguos créditos con obligaciones a 30 años con una tasa fija inferior a la tasa de mercado, garantizada por el FMI. En ese momento, los bancos privados empezaban a vender y comprar créditos y contemplaban la posibilidad de intercambiarlos con participaciones en empresas. Al generalizar aquella práctica, el plan Brady permitió pasar de los acuerdos de re-escalonamiento a las negociaciones para la re-compra de la deuda por los Estados deudores (a bajo precio). La conversión de las deudas públicas en títulos privados, fomentada por este plan, tuvo como efecto la consagración del repliegue de los bancos, mediante una reducción del valor de la deuda de 35.000 millones, por un total de 193.000 millones. Entre 1991 y 1993, el 77% de los flujos de insumos privados hacia México tomó la forma de compra de títulos, conforme a las modalidades del plan Brady⁴⁴.

La crisis mexicana de 1994 evidenció un nuevo hecho de la globalización: el repliegue de los bancos y la “titulación” de la deuda crearon un riesgo de especulación y desplazaron el problema de la solvencia hacia los mercados de cambios. Esta nueva crisis financiera mexicana arrancó pocos meses después de la elección de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) a la presidencia de la República, cuando el ministro de Hacienda, Jaime Serra Puche, autorizó un aumento del margen de fluctuación del peso, lo que equivalía a devaluar la moneda en un 15%. De pronto, la Bolsa de México enloqueció: en 10 días (entre el 19 y el 29 de diciembre de 1994), el dólar pasó de 3,5 a 6 pesos. Serra Puche fue destituido, a pesar de gozar de la confianza de la banca internacional. A principios de 1995, el gobierno firmó un “pacto de gobernabilidad” con la oposición, constituida del Partido de Acción Popular (PAN), del Partido de los Trabajadores (PT) y del PRD. Zedillo anunció un nuevo plan de austeridad el 3 de enero

⁴⁴ Cf. Adda, *op. cit.*, 1996 b: 67-72; O. Dabène, 1997: 223-230; G. Fontaine, 01/1998, “Le Mexique, marché cible”, París, en *Amérique Latine Info – Courrier International*, 95 p., capítulo 3.

de 1995, con cortes en los gastos públicos, control de los salarios y precios. Paralelamente, se creó un Fondo de Estabilización del Peso gracias al aporte foráneo de 18.000 millones de dólares (el 50% de los Estados Unidos). Ante su insuficiencia, el 13 de enero, Estados Unidos anunció un plan de ayuda masiva, que buscaba garantizar los créditos de hasta 40.000 millones de dólares. En realidad, Bill Clinton protegía ante todo los intereses de los inversionistas privados estadounidenses, que habían comprado masivamente “tesobonos”, los bonos del Tesoro gracias a los cuales México podía pagar su deuda. El 31 de enero, se amplió la ayuda de Estados Unidos a unos 20.000 millones de dólares, que se agregaban a un préstamo excepcional del FMI de 17.800 millones (lo que elevaba el importe global de la ayuda otorgada a México a 50.000 millones). El gobierno había de usar los ingresos petroleros para garantizar los préstamos. Por otra parte, en marzo, endureció más aún el “programa de acción”, entre otras cosas al duplicar las tarifas de transportes públicos e imponer una subida del IVA del 10 al 15%.

Anticipándose a la crisis mexicana, el 20 de diciembre de 1994, el secretario argentino del Interior había anunciado cortes presupuestarios de unos 1.000 millones de dólares (el 17% del presupuesto del Estado), que pasaron a 4.000 millones el 27 de febrero de 1995. Lejos de tranquilizar los mercados, estas medidas crearon, sin embargo, sospecha en cuanto a la buena salud de la economía argentina. Las repercusiones de la crisis o “efecto tequila” influyeron entonces en tres niveles: la caída de la Bolsa (con un descenso del 24% entre el 20 de diciembre de 1994 y el 1 de marzo de 1995), la fuga de los capitales (8.200 millones de dólares, de los cuales apenas 3.500 habrían vuelto en octubre de 1995) y el alza de las tasas de interés. Entre tanto, se observaba una aceleración de la “dolarización” de la economía argentina: las cuentas en pesos perdieron el equivalente de 600 millones de dólares, mientras que las cuentas en dólares ganaban 670 millones (Dabène, *ibíd.*: 299-309; Fontaine, *ibíd.*).

En términos generales, según Adda, el primer choque petrolero había hecho tomar conciencia de una “interdependencia problemática”, que podía pesar sobre la autonomía de los Estados al reducir el abanico de las elecciones de políticas económicas. La crisis de la deuda acentuó aún más esta toma de conciencia. Se puede vislumbrar en aquella crisis una causa tanto como un efecto de la reubicación de las inversiones directas internacionales en el eje Norte – Norte. Empero, es ante todo un ejemplo de la vulnerabilidad de la economía regional frente a las variables exteriores (cursos de materias primarias, tasas de interés y de cambio), así como de la creciente interdependencia de las economías nacionales, analizada por Dabène⁴⁵. Finalmente, esta crisis confirmó el fracaso de las políti-

⁴⁵ Según Dabène (*Ibid.*: 272), la aceleración de los intercambios y la convergencia de las economías son figuras de la interdependencia.

cas económicas neokenesianas desarrolladas en la Región en la década del cuarenta, y anunció la convergencia de los planes de estabilización y ajustes estructurales impuestos por el FMI.

Este fenómeno de convergencia reanimó el debate teórico que oponía a los partidarios del estructuralismo (CEPAL) y los de la ortodoxia liberal (FMI) en las décadas del cincuenta y del sesenta. La controversia abarcaba el tratamiento de la crisis del balance de pagos y de la inflación persistente en América Latina (Kahler, 1990: 33-61). Amparándose en el ejemplo de las devaluaciones de México entre 1948 y 1954, el FMI hacía hincapié en los elementos anti-inflacionistas, mientras que CEPAL defendía que la inflación era un mal necesario en una situación de desarrollo desequilibrado. Ahora bien, las políticas ortodoxas defendidas por el FMI en la década del cincuenta son las mismas que iban a fundamentar los planes de ajustes estructurales en las décadas del ochenta y del noventa, para lograr el equilibrio del balance de pagos y la estabilidad de precios: reducción del déficit fiscal, control del alza del crédito doméstico y del crédito al sector público por las tasas de interés, establecimiento de tipos de cambio “realistas”. Mientras que al reconocer que las causas del desequilibrio eran más profundas que la inflación, este monetarismo ortodoxo seguía defendiendo la reducción del papel del Estado para superar los bloqueos sociales que resultaban de la inflación y de la crisis del balance de pagos. De tal suerte que, desde finales de la década del setenta, los planes de estabilización y ajuste fueron vinculados a cambios de estrategia económica que abarcaban la política comercial, la reforma del sector público y la desregulación.

La experiencia de los países del Cono Sur —en particular de Chile— dio lugar a un nuevo consenso ortodoxo, llamado “consenso de Washington”, fundado en las etapas de la liberalización. Se trataba de liberalizar el comercio antes que los capitales y separar la estabilización de las medidas más generales de liberalización. Esos países adoptaron planes de ajuste que integraban una decena de medidas: flexibilidad de los tipos de cambio, alza de las tasas de interés, estímulo a las exportaciones, racionalización de las inversiones públicas y reducción de los gastos salariales del Estado, mejoramiento de la recolección de los impuestos, alza de los precios de servicios y bienes públicos (entre otras cosas los productos derivados del petróleo), liberalización del comercio, reforma de las tasas y privatizaciones. Chile, que se había lanzado en un programa de ajustes estructurales desde mediados de la década del setenta, alcanzó el equilibrio del balance externo pero fracasó en reducir el desempleo. Por el contrario, Argentina redujo el desempleo gracias al déficit fiscal. Empero, ni Argentina ni Uruguay lograron reducir la inflación, a diferencia de Chile, donde ésta se volvió residual gracias a la indexación de los salarios sobre los precios. Por lo tanto, ambos países instauraron una política de cambio flotante para mejorar el control de los precios. No

obstante, por falta de un ajuste a la demanda internacional, esta política fracasó y la inflación empeoró.

Al fin y al cabo, como lo destaca Kahler, la evaluación de las políticas ortodoxas depende de las afinidades políticas de cada uno: quienes les son favorables omiten mencionar sus escasos efectos redistributivos y la concentración de ingresos que resulta de ellas; hacen hincapié en el éxito de Chile en el control de la inflación, pero no toman en cuenta el efecto de los choques externos en la crisis de 1981-1982 en los otros países (Ibíd.: 45). Sea lo que fuere, el incremento de la dependencia en un contexto económico incierto entrañó una subida del escepticismo hacia la liberalización del comercio. En efecto, además del relativo fracaso de la liberalización en Argentina, Uruguay y Chile a finales de la década del setenta, los Nuevos Países Industrializados (NPI) de Asia del Sureste ofrecían un contraejemplo a las tesis ortodoxas, en la medida en que la subida de las exportaciones no estaba reñida con el proteccionismo, un sector público importante y un gobierno intervencionista. De manera general, el monetarismo ortodoxo era objeto de tres críticas: no sólo el costo social de la estabilización a corto plazo era alto sino que su eficiencia económica era discutible y sus implicaciones políticas negativas.

Es así como se planteó de pronto el problema de la viabilidad política, que Dabène resume en los siguientes términos: ¿Cómo luchar contra los efectos sociales devastadores de las políticas de ajustes estructurales, mientras que las transferencias son muy limitadas? La primera respuesta a aquella pregunta fue intensificar la producción petrolera, como lo veremos en particular en el caso de Colombia y Ecuador. Otra fue planeada por el encuentro de Cartagena en 1984, donde por primera vez los países latinoamericanos reivindicaron el derecho a negociar con acuerdo recíproco con los organismos financieros internacionales y a someter el problema de la deuda a la viabilidad política de las reformas políticas. La tesis de Dabène es que la reunión fue un momento inicial en la convergencia de las políticas económicas latinoamericanas, de donde nació una suerte de “consenso de Cartagena”, en respuesta al “consenso de Washington”. Sin embargo, esta política regional encontró sus límites en el hecho de que cada gobierno fue llevado a renegociar individualmente las condiciones del reembolso de su deuda.

El escaso crecimiento del PIB y del PIB *per cápita*, que hizo que se calificara a la década del ochenta de “década perdida”, dio un nuevo vigor a la opción cepaliana, según la cual el crecimiento era imposible sin inflación. Es así como Argentina, Brasil y Perú adoptaron medidas “heterodoxas” que no afectaban a la demanda, para contener la inflación. Se fundaban en un análisis de la fuerza de inercia de la inflación y la necesidad de una política de ingresos para controlarla. En Argentina, el Plan Austral (1985-1986) preveía el control de los precios, salarios y tasas de cambio. Se complementaba con un plan de ajuste fiscal —con el alza de los precios de servicios públicos y de las tasas a las importaciones, así

como con el ahorro forzoso— y con una reforma monetaria, con el reemplazo del peso por el austral. Este plan se explicó por un déficit fiscal del 7,2% del PIB y por la pérdida de control de la inflación, lo que llevó a la administración de Alfonsín a liberar el comercio en 1988. En Brasil, el Plan Cruzado (1986) lanzado por el Presidente Sarney preveía una reforma monetaria —el cruzado iba a reemplazar al cruzeiro—, el congelamiento de los precios y salarios, mientras la inflación acumulada iba a alcanzar el 20%, la eliminación de la indexación para los contratos de menos de un año, el congelamiento del valor de los bonos de la deuda pública por un año. No obstante, la inflación descontrolada, el creciente déficit fiscal y el estancamiento del ahorro nacional marcaron los límites de este plan. En Perú, el Plan APRA (1985-1987) preveía el alza de los salarios reales para estimular la demanda, financiada por la creación monetaria, una devaluación del 12% y el establecimiento de un tipo de cambio fijo, la baja de las tasas de interés nominales para estimular las inversiones y el congelamiento de los precios. El fracaso se explicó por la baja de los salarios reales y por la inflación descontrolada (Edwards, op. cit.: 33-40).

Las políticas “heterodoxas” fueron sostenidas por la ONU, más cercana a las preocupaciones desarrollistas expresadas por las instituciones de Bretton Woods (UNICEF, PNUD) que el Banco Mundial o el FMI. En efecto, mientras que el Banco Mundial vinculaba sus préstamos con la política económica y el FMI ponía énfasis en la liberalización comercial, el alza de los precios de bienes y servicios públicos y la política de tasas de cambio e interés, la ONU valoraba criterios tales como el crecimiento económico, la distribución de los ingresos y la autosuficiencia. Mientras se consideraba a los países en vía de desarrollo como un grupo de países estructuralmente diferente, la UNICEF y el PNUD defendían la necesidad de realizar análisis particulares para cada país que tomaran en cuenta los parámetros económicos e institucionales. Estos partidarios del “ajuste con rostro humano” discrepaban de los organismos financieros internacionales en cuanto a su preocupación por las consecuencias redistributivas de los planes de ajuste, al considerar que era preciso tomar en cuenta el plazo y poner acento en la producción en vez de restringir la demanda. Elaboraron políticas alternativas dirigidas hacia los grupos vulnerables, como los niños, los pobres, las mujeres o las minorías étnicas, y argumentaron que estas políticas podían concretarse en obras a corto plazo, independientemente del crecimiento económico.

Empero, este modelo falló cuando, en 1992, la CEPAL anunció que renunciaba al modelo de desarrollo autocentrado con intervención del Estado, y empezó a promover reformas orientadas hacia el mercado, mientras preveía el reestablecimiento de los equilibrios macro-económicos y un programa social dirigido hacia las poblaciones desfavorecidas. Según un informe citado por Edwards, el problema de la deuda requería una nueva estrategia de crecimiento, orientada

hacia afuera y que reposaba ampliamente en un esfuerzo doméstico para estimular el ahorro y la productividad (Ibíd.: 48). El nuevo “consenso latinoamericano” que emergía proclamaba la necesidad de generar la estabilidad macro-económica a través del control de los déficits del sector público y de la reducción del papel del Estado en el proceso productivo —a través de las privatizaciones y desregulaciones— mientras se reconocía la importancia de la apertura de las exportaciones a la competencia internacional y la necesidad de concretar obras políticas para la reducción de la pobreza. Ciertamente es que, como lo destaca Edwards, este último aspecto no era parte de la lista de diez puntos en la que se apoyaba el “consenso de Washington” (Ibíd.: 59). Más bien fue añadido por los países latinoamericanos que reconocían, de hecho, que la crisis de la deuda y el decrecimiento consecutivo del PIB en muchos países habían incrementado la pobreza y la desigualdad. Empero, no cabe duda de que la nueva política de la CEPAL expresó el triunfo del monetarismo ortodoxo.

Paralelamente a la globalización del librecambio se constituyeron bloques comerciales que, de la creación del Mercosur (Mercado Común del Sur), en 1991, a la firma del Tratado de Libre Comercio de América Latina del Norte (TLC), en 1992, formaron islas de proteccionismo al abrigo de los acuerdos de la OMC. Como lo destaca Ferrandéry, puede parecer raro el constatar que, al mismo tiempo que se desarrolla el proceso de globalización económica, los bloques comerciales regionales también se expanden. Sin embargo, lejos de ser un epifenómeno, la integración parece ser el complemento necesario de la doctrina del librecambio, en la fantástica batalla que libran los “países de la Tríada” (Estados Unidos, Europa y Japón). Basta con recordar que, desde su creación, la Comunidad Europea recibió el aval del GATT para hacer frente al bloque comunista. Así mismo, la integración de México al TLC (efectiva desde 1994) es tanto la consagración de la política de modernización inaugurada por el Presidente de La Madrid como la confirmación de una situación de hecho. La economía mexicana estaba ya muy integrada a la de Estados Unidos: desde 1992, los intercambios con el vecino del Norte representaban los 2/3 del comercio exterior de México, con un monto de 49.300 millones de dólares en 1992, lo que hacía de México el tercer socio de Estados Unidos, después de Japón y Canadá; además, las inversiones directas estadounidenses en México representaban 23.100 millones de dólares de un total de 37.500 millones (61,6%). Es más, el contenido del Tratado señala que se trata de instaurar una zona de librecambio, conforme a la OMC, y no una unión monetaria o aduanera (el TLC no prevé una tarifa externa común). El TLC no evolucionará hacia la constitución de un mercado común, ya que solo una Comisión del comercio de América del Norte está encargada de vigilar que se concreten en obras los acuerdos, con la asistencia de una secretaría permanente.

Como lo mostró Dabène, la multiplicación de los acuerdos comerciales entre países de América Latina es particularmente significativa en una creciente voluntad de integración regional, la cual se supone que haría contrapeso al dominio de Estados Unidos en el plano económico y político. Este fenómeno se produjo por la multiplicación de los acuerdos comerciales multi o bilaterales a partir de la década del sesenta, a fin de crear zonas de libre comercio, uniones aduaneras o económicas, y hasta un mercado común. Entre los principales acuerdos de este tipo, la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración) procuró un marco a once países para establecer una zona de preferencia económica, a través de Acuerdos de Complementariedad Económica. Por otra parte, todos los países de América Latina firmaron acuerdos bilaterales que incluían las tarifas aduaneras. En ciertos casos, esto dio lugar a la creación de uniones aduaneras, como la Comunidad Andina (que asocia a Colombia, Bolivia, Ecuador y Venezuela), el Mercosur (que asocia a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), el Mercado Común Centroamericano o la Comunidad de Caribes. Dicho en otras palabras, esto no fue más allá de la instauración de una zona de libre comercio con listas de excepción para ciertos productos, como el Grupo de los Tres (Colombia, Venezuela y México).

En lo que concierne a la industria petrolera, se puede vislumbrar en las olas de nacionalizaciones de las décadas del treinta, del sesenta y del setenta una manifestación del efecto de difusión analizado por Dabène. La comparación es aún más convincente porque las multinacionales establecidas en la Región desde el período entre las dos guerras, llevaban a cabo una política regional, que como hemos visto se derivaba de los acuerdos de entendimiento no competitivo que siguieron al de Achnarry. La respuesta a esta estrategia oligopólica se basa, en cierta manera, en un sustrato cultural nacionalista, que apareció según Wirth en la época colonial. Como una forma moderna de la soberanía nacional, la empresa pública se volvió entonces el mascarón de proa de una política regional, cuyo objetivo era el controlar un sector estratégico y, por lo tanto, guardar el control del desarrollo (Wirth et al., 1985: XVI-XVII). Aquella idea siguió su curso y, como lo veremos en el caso de Ecuador y Colombia, sigue vigente pese a los cambios drásticos impuestos por la crisis económica.

Por otro lado, el sector petrolero siguió un proceso de integración, marcado como hemos visto, por la creación de ARPEL en 1965. En realidad, ARPEL reactivó un proyecto lanzado en 1942 con la creación del Instituto Sudamericano del Petróleo (ISAP), que agrupaba a siete países⁴⁶. El ISAP provenía de la Unión Sudamericana de Asociaciones de Ingenieros, un grupo de profesionales procedentes de Argentina, Uruguay y Bolivia, que sostuvo varios congresos antes de la Segunda Guerra Mundial, y cuyo *leitmotiv* era la nacionalización del

46 Uruguay y Argentina en 1941, seguidos por Chile, Perú, Bolivia y Ecuador en 1942 y Brasil en 1947.

sector petrolero. Mientras la guerra provocaba una crisis de abastecimiento, el ISAP evolucionó de pronto hacia la cooperación interamericana bajo la égida de la diplomacia estadounidense, lo que dio lugar a una alianza objetiva entre las empresas públicas y las multinacionales. Sin embargo, por no haber atraído a Venezuela y México, esta experiencia abortó a principios de la década del cincuenta, mientras el Instituto Colombiano del Petróleo se asociaba con el proyecto del Instituto de Petróleo Americano (API), con intercambio de informaciones, cooperación técnica y jurídica y (más que todo) eliminación de cualquier idea de nacionalizaciones de la industria petrolera colombiana.

El proyecto de ARPEL había sido lanzado desde 1961 por el burbujeante Alfonso Pérez, cuya participación activa en la creación de la OPEP ya la hemos visto. Él es quien convocó la primera conferencia regional de las empresas públicas petroleras latinoamericanas, en junio de 1961, a fin de realizar un balance de las fuerzas y debilidades de la industria y lanzar un debate sobre el desarrollo del mercado regional y la participación de la industria petrolera en el desarrollo económico nacional. En Bolivia se celebró el segundo encuentro en 1964, que formalizó la creación de la Asociación, instalada en Montevideo (1967), en la sede del ISAP y de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. El mandato de ARPEL retomaba sustancialmente el del ISAP⁴⁷, en particular para estimular el intercambio de informaciones y la asistencia técnica entre los países miembros, realizar estudios susceptibles de desarrollar los intercambios intra-regionales, mejorar la práctica de las empresas, en particular en el ámbito de la conservación, y desarrollar la investigación científica. Conforme a este programa, ARPEL colaboró en la creación de empresas nacionales de petróleo en Ecuador (CEPE) y Paraguay (Petropar). Pese a la presencia de Venezuela y (más recientemente) de México, ARPEL no buscó imponer una línea nacionalista. Siguió cercana a la API e incluso se abrió a las empresas privadas estadounidenses, que gozaban (como Canadá) de un estatuto de observador⁴⁸.

Finalmente, en 1972, los ministros de energía de la Región crearon la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), a fin de desarrollar la cooperación técnica y jurídica, así como la coordinación de las políticas energéticas de los países miembros. Esta organización, basada en el modelo del Sistema Económico Latinoamericano, cumplió con un papel limitado en la integración regional, entre otras cosas al convocar una reunión de emergencia tras el choque pe-

47 Y su lema: "Hacia la integración petrolera pública latinoamericana".

48 En 2000, ARPEL contaba con 27 miembros, entre los cuales 11 multinacionales (*Elf Aquitaine, Petrotrin, Recope, Staatsolie, BP-Amoco, Coastal, Statoil, Texaco, Repsol-YPF, Gaz de France y Totalfina*), 10 empresas nacionales (*Ecopetrol, Petroecuador, Petroperú, YPF, PDVSA, Petrobras, Pemex, Petropar, CUPET y ENAP*), 4 institutos nacionales e internacionales (el IAPG, el IBP, el IMP y el IFP) y 2 entidades regionales (ANCAP y PCJ).

trolero de 1979 (en San José de Costa Rica, en junio de 1979), donde los grandes y medianos productores se comprometieron a entregar 160.000 b/d a los países importadores de Centroamérica y Caribe con una tarifa preferencial. En 1981, bajo la égida de OLADE, Venezuela, México y Brasil intentaron poner en pie un programa de cooperación energética regional, que propugnó la creación de la *holding* latinoamericana Petrolatin, para desarrollar la cooperación en el ámbito de la exploración. Simultáneamente, los dos primeros acordaban valorar conjuntamente los yacimientos de la bahía caribeña. Empero, estas experiencias lanzadas en la víspera de la crisis de la deuda, no fueron efectivamente seguidas. Al fin y al cabo, OLADE sigue siendo ante todo un centro de intercambios y difusión de informaciones, con la base de datos SIEE y la Universidad de Calgary (fundada gracias a la cooperación canadiense). Es así como asumió un papel clave en la difusión de los contratos de asociación de riesgos, inaugurados en la década del setenta y que habían de multiplicarse en la década del noventa para estimular las inversiones de exploración y la producción.

La importancia estratégica del petróleo se evidenció por una creciente participación en las inversiones directas externas estadounidenses en este sector, hasta la década del setenta. En efecto, esta participación subió del 21% al 30% entre 1950 y 1970, mientras que la participación de las industrias manufactureras subía del 30% al 45% entre 1950 y 1975 (Ferrandéry, op. cit.: 139). No obstante, la tendencia se invirtió en las décadas del setenta y del ochenta, de tal modo que, en 1994, la participación del petróleo en las inversiones directas estadounidenses había caído al 26,4%, mientras que la de la industria alcanzaba el 45%. Así, entre 1983 y 1989, las inversiones directas petroleras en América Latina cayeron de 995 a 616 millones de dólares y ya no representaban más que el 5,5% de las inversiones directas internacionales en el mundo, contra el 46,6% para Europa, el 18,2% para Asia y el Pacífico, el 8,3% para África y el 15,9% para Canadá. Entre 1989 y 1994, volvieron a subir a 1.150 millones de dólares (el 11% en relación con 1983) y al 6,3% del total mundial. Como primer destino de las inversiones directas petroleras, Colombia recibió 240 millones de dólares al año entre 1983 y 1984 y 244,2 millones al año entre 1985 y 1989 y, a pesar de una baja en la década del noventa, se mantenía en el primer rango con 145,8 millones de dólares al año, por delante de Argentina (141,6 millones) y Brasil (121,6). El alza más significativa afectó a Ecuador, que recibió un promedio de 110,6 millones de dólares al año entre 1990 y 1994, tras los malos resultados de la década del ochenta (22 millones de dólares al año en 1983-1984 y 27,8 millones al año en 1985-1989). En 1994, estas inversiones se concentraban principalmente en tres países: Argentina (25%), Colombia (21%) y Ecuador (20%). Pese a un súbito repliegue debido a la crisis financiera de 1994, Brasil atraía todavía el 6% de las inversiones del sector, Venezuela el 13% (Campodónico, op. cit.: 267, 321 y 329).

Este cambio de tendencia se explica tanto por la evolución del mercado mundial del petróleo y las modificaciones en el balance de poder entre países productores y empresas privadas foráneas, como por la evolución del precio del petróleo. Habría de confirmarse en la primera década del siglo XXI, teniendo en cuenta ocho factores. En primer lugar, conforme a la doctrina estadounidense de “seguridad energética”, las importaciones petroleras procedentes de América Latina y Canadá deberían seguir la tendencia empezada en la primera mitad de la década del noventa, cuando pasaron del 43 al 50% del total de las importaciones de petróleo. Un segundo factor abarca las perspectivas de crecimiento de los “países emergentes”, que representan importantes oportunidades de negocio debido al tamaño de sus mercados interiores. En tercer lugar, la desregulación de los mercados energéticos —cuyo corolario es la liberalización de los precios en los mercados nacionales y la eliminación de las barreras aduaneras— es susceptible de atraer los capitales foráneos. De igual manera, la flexibilización de las condiciones fiscales y del control de cambio, así como la modificación de los contratos de asociación favorecen las inversiones foráneas en los países productores. Un quinto factor es el futuro desarrollo de la industria del gas natural, cuyo estudio supera el objeto de nuestra investigación pero que tiene importantes implicaciones, en particular en Colombia. Finalmente, de manera general, el potencial geológico de la Región deja augurar importantes descubrimientos en los próximos años, si el nivel de inversiones se sostiene.

Como lo destaca con toda la razón Campodónico, las reformas llevadas a cabo en la década del noventa van en el mismo sentido que las reformas económicas neoliberales puestas en práctica en la década del ochenta, lo que refleja la expresión juiciosa de “ajuste petrolero” creada por este autor. Abarcan en particular tres aspectos: la liberalización del régimen de contratos de las “actividades de río arriba” (exploración y producción), la liberalización de las “actividades de río abajo” (transporte, refinación y comercialización) y la modernización de las empresas nacionales así como la asociación de éstas con el capital privado, nacional o foráneo. Como ya se ha dicho, el objetivo de estas reformas es atraer nuevos capitales a fin de estimular la producción y asegurar el equilibrio energético a mediano plazo. Dicho esto, fuera de este objetivo general, las modalidades del ajuste petrolero son propias de cada país, lo que refleja, en cierta manera, la historia particular de cada uno y obedece a prioridades internas específicas. Como lo que muestra el estudio de Ecuador y Colombia que veremos a continuación.

Capítulo II

Política petrolera y crisis de gobernabilidad

La política petrolera colombiana y ecuatoriana en la década del noventa

El síndrome de la “enfermedad holandesa”

El estudio del impacto económico de la bonanza petrolera de las décadas del setenta y del ochenta en seis países⁴⁹ realizado por Garay evidencia una serie de factores comunes para los países exportadores, cuyo efecto (positivo o negativo) varía según el grado de dependencia hacia el petróleo (Cf. Garay, 1994: 143-188). Pese a que en estos países, la bonanza petrolera sostuvo una política económica que buscaba el crecimiento, la modernización y la diversificación, según Garay, el promedio de las tasas de crecimiento en el período 1974-1982 fue inferior a las previsiones de los modelos neoclásicos: “En efecto, el crecimiento del producto no minero de seis países petroleros analizados alcanzó no solamente un modesto ritmo anual promedio del 4,7% [...] sino que resultó inferior en 1,1 puntos porcentuales al observado por el conjunto de países en desarrollo en la década del sesenta”.

En este conjunto de países, la tasa de cambio real fue sobrevalorada en varias oportunidades, mientras que el consumo doméstico aumentaba con el efecto conjunto del alza de poder adquisitivo (salarios reales) y de la competitividad de los productos importados. Este fenómeno se acompañó no sólo de una creciente intervención del Estado en el sector petrolero en la década del setenta, sino también de un crecimiento de las inversiones públicas a través de proyectos ambiciosos, altamente dependientes de los capitales foráneos y de los bienes duraderos importados de equipo o de consumo: “En promedio, durante el período

49 Ecuador, Argelia, Indonesia, Nigeria, Trinidad y Venezuela.

1974–1978, la inversión pública absorbió casi la mitad de los excedentes del petróleo —cerca de una cuarta parte de los excedentes fue destinada a cubrir el déficit corriente de la balanza de pagos y otra cuarta parte a financiar el aumento del consumo privado—, la que descendió a un tercio para el segundo choque, dejándole un mayor espacio al aumento del consumo privado” (Ibíd.: 145).

Sin embargo, según Garay, aquellos proyectos padecieron, en general, una falta de planificación (entre otras cosas en lo que concierne a los estudios de factibilidad) y fueron el objeto de retrasos y sobrecostos considerables: “Además, su orientación hacia el mercado interno y su gran dependencia de insumos, bienes intermedios y bienes de capital foráneos, hizo a tales inversiones claramente vulnerables a la evolución de la economía doméstica y, al fin de cuentas, al comportamiento de las exportaciones petroleras”. Esta vulnerabilidad creció debido a la huida de capitales provocada por la inestabilidad de la tasa de cambio, lo cual ocasionó, en ciertos casos, una crisis de la balanza de pagos. En consecuencia, cuando los precios del petróleo bajaron en la década del ochenta, varios países productores tuvieron que enfrentar graves desequilibrios económicos, como la “estanflación”, el sobre endeudamiento exterior o la caída de la rentabilidad de las inversiones públicas financiadas por el excedente petrolero.

Al fin y al cabo, como lo destaca Garay, los dos choques petroleros no llevaron a un cambio fundamental de la organización social ni a la transformación de las estructuras de la economía, aunque tampoco significaron un mal irreparable para su progreso: “No sólo no se logró sustentar una modernización, una diversificación y una tecnificación del aparato productivo [...] sino que tampoco se logró reducir la vulnerabilidad de sus economías en el grado que hubiera sido deseable y factible, incluso se llegó, en algunos casos, a agravarla aún más”. Simultáneamente, la bonanza petrolera facilitó el acceso de los países exportadores a los créditos internacionales, en particular privados. De tal suerte que la deuda externa aumentó en todos los países, logró reducir el déficit de la balanza de pagos o logró volverla excedentaria. Es así como la deuda externa del Ecuador se multiplicó por 18 en la década del setenta y por 1,7 en la del ochenta, al pasar de 261 a 10.300 millones de dólares. Su peso en el PIB aumentó primero a finales de la década del setenta, al pasar del 20 al 40% en 1978, luego en la década del ochenta, al llegar al 66% en 1983, y al superar el 100% en 1987-1991. La deuda externa de Colombia se multiplicó por 2,3 entre 1980 y 1992, al pasar de 6.940 a 16.280 millones de dólares. Su peso en el PIB aumentó especialmente en los años 1985-1987, al ubicarse entre el 40,8 y el 43,3%, antes de volver a caer al 33,5% en 1992.

En este contexto, se multiplicaron los programas de ajustes estructurales promovidos por los organismos financieros internacionales en la década del ochenta. Estas medidas aplicadas a Ecuador y Colombia, pretendían poner en

práctica una “política fiscal prudente”, es decir la reducción de los gastos públicos y la retirada del Estado, así como la estimulación del ahorro interno por la sobrevaloración regular de la tasa de cambio. Las medidas se acompañaron de una liberalización de la industria petrolera, caracterizada por la apertura a los capitales privados foráneos y, por lo tanto, por la creciente flexibilidad de las condiciones fiscales y reglamentarias de las actividades que le atañen. Esos ajustes estructurales iban a permitir, supuestamente, la generación de nuevas inversiones privadas e iban a facilitar la reforma del Estado (en particular la reforma del sistema de seguro social y la reforma fiscal). Sin embargo, como lo admite el propio Banco Mundial, esta política no podía ser suficiente para garantizar una repartición equitativa de las ganancias de la bonanza: “si no se tomaran acciones correctivas [por parte del Estado], el sector rural, y por consiguiente la mayoría de los pobres en Colombia, no participarían de los beneficios de la bonanza. En efecto, la brecha entre las áreas rural y urbana, que ya se había ampliado en 1992, lo haría aún más” (Garay, *ibíd.*: 197).

Los efectos del súbito crecimiento de la producción y/o del precio del petróleo sobre el conjunto de la economía de los países exportadores son conocidos como síndrome de la “enfermedad holandesa”. Este modelo econométrico, utilizado para el análisis de los efectos de la bonanza cafetera en Colombia en los años 1976-1978, se aplica igualmente al estudio de la bonanza petrolera, tanto en Ecuador en la década del setenta como en Colombia en la del ochenta⁵⁰. Esto demuestra que, en un país fuertemente dependiente de las exportaciones de materias primarias como el petróleo o el café, una súbita alza de los precios de estas materias puede tener efectos perversos sobre el conjunto de la economía (de allí la expresión de “enfermedad” utilizada para referirse a este tipo de choque).

En efecto, en un primer momento, los efectos de la bonanza provocada por los productos de exportación incrementan las necesidades de mano de obra y hacen subir los salarios, lo que ocasiona un “efecto de movimiento” hacia el sector próspero. Esto provoca la reducción de la producción industrial y agrícola, en el momento en que la demanda interna crece por efecto del alza del poder adquisitivo. A esas alturas, semejante desfase no tiene todavía efectos inflacionistas, ya que el desequilibrio entre la demanda y la oferta está compensado por el aumento de las importaciones. En un segundo momento, el aumento de las exportaciones de petróleo induce a una devaluación de la tasa de cambio, lo que signi-

50 Sobre la bonanza petrolera en Colombia, véase A. Puyana *et al.*, 1998; sobre la bonanza petrolera en Ecuador, véase F. Paula Gutiérrez, 1992: 9-25. Sobre la bonanza cafetera, véase S. Wunder, 1991, “Dutch Disease Theory and the Case of Colombia 1991”, Copenhagen, PhD dissertation, University of Copenhagen, Institute of Economics, mimeo, 430 p.; y Suescún, 05/1999, “Commodity Booms, Dutch Disease and Real Cycles in a small Open Economy”, artículo presentada en el “Seminario de teoría económica avanzada, S. F. De Bogotá, octubre 2-5 1998”, S. F. De Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas, mimeo, p. 33.

fica un aumento de los precios en los sectores de productos no-exportables, como la construcción, y los sectores de exportaciones tradicionales (no-petroleros). En este momento, el efecto de sustitución de los productos de importación por los de producción nacional provoca una inflación que puede volverse duradera, si la baja de la producción se vuelve crónica. En un tercer momento, la pérdida de competitividad de los sectores no exportadores o de exportaciones tradicionales —entrenada por el aumento de la demanda interna y la apreciación de la tasa de cambio real, luego amplificadas por los movimientos de personas y de capitales— puede provocar una “desindustrialización” o la desaparición de ciertas actividades, en particular en la agricultura.

En resumen, el modelo de la “enfermedad holandesa” establece una distinción entre productos de exportación tradicionales (T), productos no-exportados (NT) y productos de exportación (bienes y servicios) afectados por un choque externo (B). Este choque externo puede provenir, bien del alza súbita del precio, o bien del alza súbita de la cantidad disponible en el mercado, a un precio fijo. Según este modelo, semejante choque entraña un alza de precios relativos de los productos “T” y “NT”, que se acompaña en general de una revalorización de la moneda nacional. Este mecanismo se da porque el alza de ingresos de los productos “B” provoca un aumento de la demanda y de los gastos internos, superior a la capacidad de producción nacional de los demás productos. En la medida en que la oferta de los productos “NT” no es elástica, el aumento se explica por un alza de su precio, mientras el precio de los productos “T” se mantiene a un nivel relativamente estable conforme a la “ley del precio único”, la que refleja la elasticidad de los precios de productos de importación. Ese cambio en los precios relativos provoca, entonces, un movimiento de capitales y de personas desde el sector “T” hacia el sector “NT”, lo que produce un incremento de la producción de los productos “NT” al ritmo de los productos “T” disponibles (Cf. Wunder, op.cit.: 142-146; Suescún, op.cit.: 3).

Este modelo, de inspiración neoclásica, descansa sobre un triple postulado: la ley del precio único, el pleno empleo y la flexibilidad de los precios y salarios. En las condiciones óptimas, que son las del liberalismo, la perfecta movilidad de los factores de producción (trabajo y capital) y la racionalidad de los agentes económicos permite volver rápidamente al equilibrio y al aumento del ahorro global, lo que hace de un ingreso excepcional una fuente permanente de ingresos. Teóricamente, un choque externo como el provocado por un alza súbita de los precios del petróleo en 1973 y 1979 o por el descubrimiento de importantes yacimientos en Ecuador (1967-1972) y en Colombia (1984 y 1991-1993) significaría entonces un flujo de mano de obra y de capitales hacia los sectores “T” y “NT”, lo que tendría como efecto el aumento de la demanda interna y, por lo tanto, de los precios, mientras que el alza de los ingresos de exportaciones pro-

vocaría un alza de los salarios reales y del ahorro. Por otra parte, el desequilibrio introducido en el mercado interno entrañaría, bien una revalorización temporal de la moneda, que llevaría tarde o temprano a una devaluación (en un sistema de cambio fijo); o bien, un aumento de la masa monetaria para responder al alza de los salarios y de la demanda (en un sistema de cambio flotante). Finalmente, la presión sobre los salarios producida por el alza de precios, incitaría al Estado a aumentar los gastos públicos y, por lo tanto, las retenciones obligatorias (impuestos a la renta y a las ganancias)⁵¹ o el nivel de endeudamiento (Puyana et al., op.cit.: 1-2).

No obstante, el postulado de una vuelta rápida al equilibrio no se verifica en las economías colombiana y ecuatoriana, donde el desempleo y el subempleo coexisten con la regulación de los precios y demás rigores estructurales que impiden la movilidad de los factores de producción (por ejemplo, la inadecuación del sistema escolar con las necesidades del mercado). Además, en la mayoría de los casos, los choques externos son de carácter temporal y derivan de la inestabilidad de los precios internacionales de los productos de base, como lo ilustra el caso del café en Colombia. Finalmente, en el caso particular del petróleo, el sector afectado por la bonanza es muy dependiente de los capitales foráneos, lo que reduce, por lo tanto, el efecto de movimiento e incrementa la intervención del Estado. La experiencia de Venezuela y México muestra que, aún los principales productores de América Latina no escaparon a las crisis ni a los choques provocados por las variaciones de precios externos, y tampoco al deterioro de los términos del cambio. En ciertos casos (como en Ecuador y Venezuela), la continuación de una política de desarrollo basada en el modelo de sustitución de las importaciones — financiada por los recursos de ambos choques petroleros— agravó la baja rentabilidad y la ineficiencia en la mayoría de los sectores tradicionales y el servicio público. De paso, la sobrevaloración de la tasa de cambio provocó la fuga de capitales, no sólo en Ecuador sino también en México, Venezuela y Chile.

Sobre todo, la mejora de los principales indicadores macro económicos (tasa de cambio real, salarios reales, consumo privado y gastos públicos) se acompañó de crecimiento de la deuda externa. Esto se explica por el desequilibrio entre la baja tasa de ahorros y el súbito aumento de las inversiones, que afectó a la balanza de cuentas corrientes. Una vez pasado el efecto de bonanza provocado por los choques petroleros, ese desequilibrio se volvió estructural, en la medida en que el Estado no logró reducir los gastos públicos o aumentar los ingresos fiscales, en particular en los sectores no petroleros. De tal suerte que, en todos los países en la década del ochenta, en el momento de la puesta en marcha de polí-

51 El impuesto a la renta pagado por las empresas al Estado durante un año fiscal, se calcula en función de la participación de los socios en la producción.

ticas de ajustes estructurales y de la baja de los precios del petróleo, “se drenaron recursos del sector petrolero, en reemplazo de los impuestos a otros sectores y se comprometió así la renovación de las reservas y la aplicación de la capacidad productiva” (Ibíd.: 45)⁵².

El modelo econométrico de la “enfermedad holandesa” no se aplica, desde luego, a los países en vía de desarrollo, al menos en su dimensión preventiva. No deja de constituir, por lo tanto, una herramienta eficaz para entender los efectos perversos de los choques externos, sea que estos resulten del alza del precio de exportación de una materia primaria o del descubrimiento de reservas en el territorio nacional. De manera concreta, frente a los síntomas de la “enfermedad holandesa” —desindustrialización temporal y valoración de las tasas de cambio reales— el Estado interviene generalmente para mantener un equilibrio “artificial”, sea por una política de estabilización de los precios, sea por una política de apoyo a los sectores tradicionales, o sea por una combinación de ambos tipos de medidas. Además, en el caso del petróleo, es el principal beneficiario de la bonanza, ya que percibe las ganancias de la producción, a través de las regalías⁵³ y de los impuestos a la renta. Esto hace que su papel sea decisivo en la redistribución de las riquezas y las inversiones, en particular en sectores de productos no exportables, como la construcción o los servicios. Sin embargo, como lo subrayan Puyana y Thorp, la pérdida de competitividad de estos sectores debilita la economía, en la medida en que crea una dependencia hacia ingresos del sector afectado por el choque externo. Finalmente, el carácter de renta fiscal de los ingresos petroleros hace que la contabilidad nacional y las políticas públicas se “petrolifiquen” y queden estrechadamente vinculadas con las variaciones del precio del crudo, lo que afecta a la capacidad de gastos, en particular a la inversión.

El petróleo como causa y antídoto de la deuda externa

Ecuador y Colombia figuran entre los países más afectados por los choques petroleros de la década del setenta. En ambos casos, el descubrimiento de importantes yacimientos tuvo un efecto dinamizador sobre la economía y trastornó las estructuras del mercado interno y, por lo tanto, de la sociedad. En los dos países, el Estado asumió un papel decisivo en el desarrollo de la industria petrolera. No obstante, mientras que Ecuador había ingresado a la era del petróleo desde

52 Esto se explica, entre otras cosas, por la absorción del excedente petrolero, por el pago de la deuda y por las deducciones sobre las ganancias de la empresa nacional.

53 Las regalías constituyen derechos pagados al Estado por las empresas petroleras, para explotar un bloque. Este pago puede hacerse en moneda local, en dólares o en petróleo crudo.

1972, con el inicio de las actividades petroleras en la región amazónica, no fue sino a mediados de la década del ochenta que Colombia se volvió un productor mediano, es decir en el momento en que bajan considerablemente los precios en el mercado internacional. Esta diferencia en el tiempo tuvo un efecto decisivo sobre la naturaleza de la bonanza en cada país. En efecto, mientras que Ecuador había aprovechado una doble prosperidad, que descansaba a la vez sobre la abundancia de las reservas y el alza de los precios, Colombia solo aprovechó una bonanza de volumen. Como lo destacan Puyana y Dargay, “parece paradójico que el crecimiento de las reservas y los consecuentes aumentos en la producción se hayan hecho en los momentos en que los precios internacionales del petróleo han sido bajos. Es probable que las modificaciones a los contratos no se hubieran hecho oportunamente, de manera que se reactivara la producción en la década del 70. Este desfase hizo que el país no hubiera aprovechado las bonanzas de precios petroleros y que, por el contrario, fuera importador neto, aunque en menor escala” (Puyana et al., 1996: 143).

Como resultado de lo anterior tenemos que los síntomas de la “enfermedad holandesa” difieren de un país al otro. Una decena de indicadores permiten medir la dependencia petrolera y el impacto de esta enfermedad en la economía: la tasa de cambio real, el déficit fiscal, la evolución de la agricultura y de la industria con relación al crecimiento del PIB, la competitividad de las exportaciones de productos ecuatorianos y colombianos, la participación del petróleo en el PIB y en las exportaciones, el déficit de la balanza comercial y la deuda externa. El período de referencia incluye las décadas del setenta y del ochenta para Ecuador y el período comprendido entre los años 1985 y 1998 para Colombia.

En el caso ecuatoriano, el choque petrolero de 1973 abrió una era de prosperidad que significó un aumento promedio del PIB del 9% al año en la década del setenta, con puntas del 25,3% en 1973 y del 9,2% en 1976. No obstante, este crecimiento disminuyó en la década del ochenta, al volver a caer a un promedio del 2,1% al año y con oscilaciones entre -6%, en 1987, y 10,5% en 1988⁵⁴. Entre 1971 y 1980, los ingresos fiscales pasaron del 10,2 al 12,8% del PIB, mientras que los gastos públicos pasaban del 13,3% al 14,2% del PIB. De tal suerte que el déficit presupuestario se volvió crónico, pese a una reducción del -3,1 al -1,4% del PIB. Esta evolución continuó en la siguiente década, pese a las primeras medidas de ajustes estructurales adoptadas en 1984. En efecto, entre 1981 y 1990, los ingresos fiscales aumentaron del 11,3 al 16,6% del PIB mientras que la participación de los gastos públicos en el PIB bajaba del 16,1 al 14,8%, lo que permitió al Estado volver a una situación de excedente presumpues-

54 Estas variaciones coyunturales se explican por el terremoto de 1987, que ocasionó la ruptura del oleoducto principal y paralizó la actividad durante varios meses.

tario en 1989 y 1990 (1,8% del PIB) (Cf. P. Gutiérrez, *op.cit.*, 11 y 15; Acosta et. al., 1986; Acosta, 1997: 59-90).

En el caso colombiano, la bonanza inaugurada por el descubrimiento de los yacimientos de Caño Limón, Cusiana y Cupiagua fue precedida por la del café entre los años 1973 y 1976. Empero, a diferencia de esta última, la bonanza petrolera afectó directamente a la política del Estado, en la medida en que éste era el principal actor junto con las multinacionales. El estudio realizado por Puyana y Thorp solo abarca los primeros años del período abierto con el descubrimiento de esos yacimientos; no obstante, anotan sus autores: “Los efectos de una bonanza de cantidades, como la de Cusiana, normalmente aparecen antes de que ésta se realice, ya que las perspectivas de los ingresos adicionales desatan las presiones al gasto y abren las puertas al crédito interno y externo” (Puyana et al., *op.cit.*, 1998: 69). Por lo demás, los efectos de la “enfermedad holandesa” sobre la economía colombiana se hicieron sentir desde 1997. Ciertamente es que, entre 1985 y 1998, el crecimiento del PIB fue de un 3,6% al año, con un máximo del 5,8% en 1986. Simultáneamente, los ingresos del Estado subieron del 21,6 al 46% del PIB, mientras que los gastos públicos pasaban del 25,1 al 47,7%. De tal suerte que el déficit presupuestario se redujo del -4,2 al -1,7% del PIB (*Ibíd.*: 75; Cf. también Garay, *op.cit.*: 256; Perry, 1992: 16-18; Fedesarrollo, 1996: 24).

Al fin y al cabo, en ambos países, las cifras de la bonanza petrolera enmascaran importantes debilidades estructurales, de las cuales la primera es el aumento continuo de la deuda externa, a medida que aumentaron las reservas probadas de petróleo. En Ecuador, el alza súbita de la deuda externa coincide con la entrada en la bonanza, desde el primer choque petrolero. En Colombia se produjo a mediados de la década del ochenta, coincidiendo con el descubrimiento del yacimiento de Caño Limón⁵⁵. Por otra parte, en ambos países, la inflación no dejó de aumentar. En Ecuador, pasó del 9,7 al 48,5% al año entre 1971 y 1990, con puntas de alrededor del 23% en 1973, del 58,2% en 1988 y del 75,6% en 1989. En Colombia, se quedó en proporciones manejables pero subió del 24,4 al 30,5% entre 1984 y 1991, antes de volver a bajar al 18% en 1997. Finalmente, el flujo de divisas foráneas —debido a las exportaciones de petróleo y los préstamos contratados en el exterior— permitió mantener una tasa de cambio relativamente estable, aunque la inflación fuese superior al alza de los precios internacionales. Sin embargo, desde ese momento, el sucre y el peso estaban sobrevalorados, lo que tuvo como efecto que los productos importados se volvieran más competitivos en el mercado interno y los productos exportados menos competitivos en el mercado internacional.

55 Cabe precisar que, si bien es cierto que la deuda de Colombia es mucho superior en volumen a la del Ecuador, su peso en el PIB es mucho menor, lo que tiene importantes consecuencias en la política petrolera.

En Ecuador, esta sobrevaloración de la tasa de cambio real significó un creciente desequilibrio entre las importaciones, que se multiplicaron por 7 entre 1971 y 1980, y las exportaciones de productos no petroleros, que se multiplicaron por 4 en el mismo período. De tal suerte que, en 1980, la balanza comercial, fuera del petróleo, se había vuelto deficitaria (-1.100 millones de dólares). El hecho de que se haya vuelto excedentaria en 1990 (+1.100 millones de dólares) explica una creciente dependencia hacia el petróleo, cuya participación en las exportaciones pasó del 18,5 al 62% entre 1972 y 1980 y cuya participación en el PIB alcanzaba el 62,4% en 1985. Por otra parte, el crecimiento de la deuda externa tuvo como consecuencia el aniquilamiento del excedente comercial. En efecto, entre 1971 y 1980, el déficit de las cuentas corrientes pasó de -156 a -649 millones de dólares. Esta tendencia no pudo invertirse en la década del ochenta, en el momento en que los precios mundiales del petróleo iniciaban un declinar duradero. Ciertamente es que las importaciones disminuyeron el 28%, mientras que las exportaciones de productos no petroleros aumentaban el 58%, lo que volvía al déficit comercial a -340 millones de dólares en 1990. Empero, el petróleo representaba todavía el 52% de las exportaciones y el peso de la deuda seguía creciendo, de tal suerte que en 1990 el déficit de las cuentas corrientes seguía alcanzando los -166 millones de dólares, en un momento en que Ecuador ya no podía contar con la bonanza de las alzas de precio ni con el aumento de las reservas⁵⁶. Entre tanto (1984), el país había entrado a negociar las condiciones del reembolso de la deuda y ponía en práctica una política de ajuste estructural bajo la tutela del FMI, cuyas principales reformas afectaban a la tasa de cambio, el déficit del Estado y del sector público, la reducción de la masa monetaria y la restricción de los salarios mínimos. Como se verá más adelante, el fracaso de esta política había de tener consecuencias duraderas, cuyos efectos se harían sentir en el año 2000, con la dolarización completa de la economía ecuatoriana.

En Colombia, la valoración de la tasa de cambio real significó la valoración del dólar, que valía 242,6 pesos en 1987 y 1.139,7 en 1997 (x4,7). Esta baja de la tasa de cambio aceleró el retroceso de los sectores no petroleros, en particular la agricultura y la industria manufacturera, cuyo crecimiento es inferior al del PIB en el conjunto del período. Lo que significó un creciente desequilibrio entre las importaciones y las exportaciones de productos no petroleros y la pérdida de competitividad de los productos de exportación, en particular en el mercado estadounidense. Entre 1990 y 1997, las importaciones de productos manufacturados aumentaron el 13,4% al año, mientras que las exportaciones aumentaban el 12,5%. La balanza comercial de Colombia pasó de un déficit de -297 millo-

56 Como lo destaca Marchant, la reacción del gobierno a la baja de precios de 1986 fue contradictoria y demuestra una escasa capacidad de anticipación, si no un irrealismo trágico (en Acosta *et al.*, *op. cit.*, 1986, p. 177).

nes a un excedente de 1.970 millones de dólares, lo que permitió a la balanza de cuentas corrientes pasar de un déficit de -206 a un excedente de 542 millones de dólares entre 1980 y 1990, pese al aumento del peso de la deuda. No obstante, al igual que en Ecuador, eso fue a costa de una creciente dependencia hacia el petróleo, que significó el aumento de su participación en el PIB y en las exportaciones. En efecto, entre 1985 y 1995, la participación del petróleo en el PIB y las exportaciones pasó respectivamente del 1,2 al 3,1% y del 11,2 al 21%, superando la del café, que caía del 48,9 al 19%. En el mismo tiempo, la industria manufacturadora y la agricultura, que representaban respectivamente el 21,1 y el 22,3% del PIB, veían caer su participación al 18% cada una. A ello se añade la importancia del tráfico de drogas, equivalente al 5,3% del PIB y al 41,5% de las exportaciones legales en el conjunto del período 1980-1990 (Cf. P. Gutiérrez 1992: 9-25; Garay op.cit.: 255-262; Puyana et al., op.cit., 1998: 69-106)⁵⁷.

Teniendo en cuenta los efectos perversos que se acaban de presentar y los obstáculos estructurales que prohíben su superación por los mecanismos del mercado, la política petrolera colombiana y ecuatoriana aparece más bien como una respuesta a la crisis de la deuda. El Estado busca más un desarrollo del excedente petrolero, para pagar sus deudas, que la distribución de las ganancias de la bonanza, a fin de proteger a los sectores tradicionales o de estimular la economía nacional. La evolución de esta política en la década del noventa muestra que, en este proceso, los capitales foráneos han de cumplir con un papel cada vez mayor, con el doble motivo de la urgencia y de la necesidad. En efecto, al ritmo de producción de la década del ochenta y teniendo en cuenta las reservas probadas, Ecuador y Colombia corren el riesgo de volverse importadores netos de petróleo hacia el año 2010 y de no producir más allá del 2020 (Campodónico, 1996: 306-308). Esa constatación se articula con las proyecciones del consumo regional de hidrocarburos, el cual ha de duplicarse entre 1997 y 2020, en particular en el sector de los transportes. Teniendo en cuenta el peso de la deuda y la dependencia petrolera en ambos países, es hora de la intensificación de las inversiones de exploración, lo que significa la reforma de los contratos de asociación con el capital foráneo.

La nueva dependencia

La política de apertura a los capitales foráneos, impulsada por la reforma de los contratos en Colombia y Ecuador en la segunda mitad de la década del ochen-

⁵⁷ Ciertamente es que esta participación empezó a bajar a partir de 1985, cayendo al 3,5% del PIB en 1995 y al 24,3% de las exportaciones en 1995, debido a la importancia relativa del petróleo.

ta, significó una creciente presencia de empresas extranjeras involucradas en la explotación y la exploración. Es lo que llamaremos “la nueva dependencia”, para prolongar en este aspecto la idea desarrollada por Cardoso y Faletto (F. H. Cardoso et al., 1988). Los acuerdos entre las empresas nacionales y las empresas extranjeras resultan de un proceso de rondas de licitaciones internacionales. Es así como, en Ecuador, 22 nuevos bloques petrolíferos se propusieron entre 1994 y 1995, de los cuales una decena encontró adquirentes. En Colombia, 18 nuevos bloques petrolíferos fueron propuestos en 1994 y 1995, de los cuales una docena encontró adquirentes. En el año 2000, unas 50 empresas multinacionales estaban presentes en Colombia —principalmente en los departamentos del Alto y Medio Magdalena, los Llanos Orientales y el Putumayo—, mientras que en Ecuador estaban unas 15 —principalmente en las provincias de Pastaza, Sucumbíos, Orellana y Napo—.

La política petrolera del Estado y la política de inversiones de las empresas se articulan lógicamente según el tipo de contrato vigente en cada país. Este contrato es el que permite establecer la participación del Estado en las ganancias de la producción petrolera. Ya vimos que la forma más antigua de contratos es el contrato de concesión, según el cual a una empresa privada se le otorga el derecho de llevar a cabo cualquier tipo de operación petrolera en un área específica y por una duración determinada. En contraparte, paga regalías sometidas al régimen fiscal del país anfitrión. Esta modalidad fue desapareciendo en Colombia y Ecuador en las décadas del setenta y del ochenta (a excepción de la concesión Texaco, en Colombia), lo que dio lugar a dos fórmulas: los contratos de asociación y los contratos de participación, que encubren realidades distintas en cada país.

En Ecuador, el primer contrato de concesión fue firmado en 1878 con la empresa M. G. Mier, y en 1909 con la familia Medina Pérez, para la exploración y la explotación de la Costa. En 1919, Anglo Ecuadorian Oil Fields, filial de Shell descubrió un hallazgo en la península de Santa Elena, que explotó hasta el agotamiento, dejando al Ecuador el 1% de las ganancias, según Gustavo Jarrín Ampudia (Petroecuador, op.cit., p. 33). En 1937, Royal Dutch / Shell tomó posesión de las concesiones de Leonard Exploración Co., filial de Standard Oil of New Jersey, en 10 millones de hectáreas en la región amazónica, tras aprovecharse de una irregularidad en el contrato atribuido, y llevó a cabo las primeras obras de exploración. Standard Oil se reubicó en Perú, antes de volver al Ecuador bajo el nombre de Esso, para asociarse con Shell en 1948. Un año después, el consorcio se retiró de la región, lo que inspiró al Presidente Galo Plaza su famoso comentario: “El Oriente es un mito”. Sin embargo, un nuevo acuerdo de concesión fue firmado con el consorcio Texaco-Gulf en 1964, que precedió al descubrimiento de los hallazgos del nororiente en 1967, que habían de inaugurar una primera “riada hacia el oro negro”. De tal modo que, en 1970, unas 30 conce-

siones habían sido atribuidas, abarcando más de 10 millones de hectáreas en la región amazónica ecuatoriana.

Los primeros años de la bonanza petrolera estuvieron marcados por la creciente influencia del Estado en la industria, entre otras cosas con la creación de CEPE (Corporación Estatal Petrolera del Ecuador) en 1971, que se convirtió en Petroecuador en 1989. En 1969, el gobierno había retomado la renegociación del contrato de concesión en el Oriente y, en septiembre de 1971, el Congreso adoptó una ley no retroactiva que reformó la ley de 1937 reglamentando las actividades petroleras. El gobierno militar de Rodríguez Lara, llegado al poder tras un golpe de Estado en febrero de 1972, emprendió entonces la nacionalización del sector petrolero, en particular bajo la iniciativa del Ministro de Recursos Naturales Gustavo Jarrín Ampudia. La primera medida tomada por el nuevo gobierno fue el ordenar la renegociación de los contratos de concesión anteriores al año 1971, mediante el decreto 430 del 12 de junio de 1972. En el mismo momento (junio 1972), el consorcio Texaco-Gulf Oil culminaba la construcción del Sistema de Oleoductos Trans-Ecuatoriano (SOTE), cuya capacidad de transporte alcanzaba los 250.000 b/d. La concesión Texaco-Gulf fue reducida a la mitad, a cambio el consorcio exigía 70 millones de dólares de indemnización. En agosto de 1973, fue firmado un acuerdo según el cual Texaco y Gulf perdían la mayor parte de la concesión pero guardarían el control hasta 1992. Las empresas multinacionales invertirían 60 millones de dólares en los tres años siguientes para aumentar la capacidad del SOTE a unos 400.000 barriles diarios. Por su lado, CEPE entraría poco a poco en el consorcio hasta detener el 25% de participaciones por un precio estimado en 65 millones de dólares (G. Philip, 1982: 280-282).

Hasta junio de 1975, no cambió la situación para las empresas socias, cuya producción seguía limitada a 210.000 b/d, mientras que CEPE había conseguido el derecho de comercializar el 25% de la producción. En enero de 1976, una nueva junta militar tomó el poder tras un golpe de Estado, y nombró como Ministro de Recursos Naturales a un cercano de Jarrín, el Coronel René Vargas, mientras un ex-funcionario del Estado, René Bucaram, encabezaba la filial ecuatoriana de Texaco, Texpet. En marzo, Gulf hizo conocer que era candidata a la nacionalización de sus participaciones en el Ecuador. Finalmente, se firmó un nuevo acuerdo en diciembre de 1976, bajo los auspicios de una comisión integrada por representantes de CEPE, el Banco Central y el Procurador de la República. Según los términos de aquel acuerdo, CEPE tomaba el control de Gulf en Ecuador y se volvía accionista mayoritario del consorcio, con el 62,5% de las participaciones. Sin embargo, Texpet seguía controlando las operaciones de producción. En 1979, las elecciones llevaron de nuevo a los civiles al poder, con el tándem Roldós-Hurtado. CEPE perdió el monopolio de la comercialización

con oportunidad de una nueva ley, que restringía sus actividades a la producción y la refinación. Según Philip, la nacionalización de Gulf representó un alivio del costo de las concesiones —en particular en el precio del petróleo— hechas a Texaco, la cual quedó como la principal empresa foránea presente en Ecuador hasta el año 1992.

El régimen de contratos se modificó en 1993 mediante la ley 44, que instauró los contratos de participación en la producción y reforzó los contratos de prestación de servicios (los dos tipos de contratos vigentes en Ecuador en el año 2000). La diferencia entre ambas formas de asociación del capital foráneo con Petroecuador queda en el nivel de participación en las inversiones y la repartición de las ganancias. En los contratos de participación (o contratos de asociación simple), Petroecuador y la empresa asociada asumen conjuntamente los riesgos de la exploración. En los contratos de prestación de servicio (o contratos de riesgo), los riesgos vinculados con la exploración quedan totalmente a cargo del socio, que percibe una indemnización fijada con anterioridad (en el momento de la declaratoria de comercialización del hallazgo). En ambos casos, el Estado conserva el control de los recursos a nombre del patrimonio nacional, a través de la empresa nacional. Finalmente, la reforma de 1993 incrementó el control estatal sobre el funcionamiento de Petroecuador, al asignar al Ministerio de Finanzas el 10% de la producción que antes era entregado al Fondo de Inversiones Petroleras. Esta asignación, destinada a compensar el déficit del presupuesto del Estado, tuvo como efecto el desequilibrio de las finanzas de la empresa nacional y frenó las inversiones prioritarias en el ámbito de la exploración.

Según las nuevas modalidades introducidas por la reforma de 1993, las empresas socias podían ser pagadas en mercancía (por ejemplo con petróleo crudo), según un porcentaje fijado en el momento de la firma del contrato de explotación, y disponer a su voluntad del petróleo que les corresponde. En el mismo tiempo, los impuestos a la renta fueron rebajados al 36,25% y el control de cambio fue flexibilizado para las empresas foráneas. Una particularidad del nuevo régimen de licitación de los bloques es que, en las rondas internacionales, el Estado se asocia con la empresa que garantiza la mayor participación a Petroecuador. Por otra parte, la reforma de 1993 abrió, del mismo modo, al capital foráneo la industria de abajo (transporte, refinación y comercialización), lo que hasta entonces estaba reservado a Petroecuador, y autorizó la libre importación de productos petroleros. El precio de estos productos en el mercado interno fue, desde luego, calculado sobre la base de los precios internacionales, aunque quedara fijado por decreto presidencial, y los márgenes beneficiarios en relación con el precio de producción quedaron sometidos a restricciones (un máximo del 9% para el distribuidor y del 2% para el vendedor al pormenor).

Finalmente, el Estado buscó desde entonces ampliar al máximo la capacidad de producción nacional, lo que significaba renunciar a la estrategia conservadora de las décadas del setenta y del ochenta. Por esta razón, en 1992, Ecuador salió de la OPEP y abandonó la política de cuotas, lo que preparó la subida de la producción a 378.000 b/d en 1997 (contra 321.000 b/d en 1992) (EIA, 12/1997). En ese sentido, una serie de adaptaciones buscaron facilitar el desarrollo de las inversiones de exploración. Es así como se levantó la obligación de perforar pozos durante la fase de exploración; por otra parte, la superficie de los bloques licitados pasó de 200.000 a 400.000 ha; y se disminuyó la superficie devuelta al Estado en el caso de un descubrimiento comercializable⁵⁸. Así mismo, la ampliación de la capacidad de transporte del SOTE a 550.000 b/d se volvió una de las primeras preocupaciones del Estado. En el origen, este proyecto debía ser financiado por capitales privados; empero, frente a la oposición de una parte de la opinión pública y del ejército, fue postergado hasta el año 2001, ya que Petroecuador no disponía de los recursos necesarios para aquella inversión (estimada en unos 600 millones de dólares)⁵⁹. Esa situación se debía al régimen especial de Petroecuador, cuyas ganancias (calculadas a partir de los ingresos brutos después de la deducción de las regalías y de los gastos de la empresa y sus filiales) son integralmente revertidas al Banco Central y sirven concretamente para pagar la deuda externa (Campodónico op.cit.: 162-172; EIA op.cit.).

En Colombia, el primer contrato de asociación fue firmado en 1905 con Roberto de Mares, en la región de Barrancabermeja. En 1919, esta concesión fue entregada a Tropical Oil Company, filial de Standard Oil of New Jersey, que la administraba ya desde hacía dos años. Ese contrato terminó en 1951 y la “concesión de Mares” regresó a Ecopetrol. Jersey Standard creó una nueva filial, Intercol (International Petroleum Colombian Ltd.), la cual seguía operando en Colombia en el año 2000. Bajo el régimen de concesión, se vendía al petróleo al Estado a un precio definido con anticipación. Las regalías oscilaban entre el 7,5 y el 14,5%. Además, la empresa pagaba impuestos a la renta y a las ganancias. En general, la duración de esos contratos era de 3 a 4 años para la exploración y de 30 a 40 años para la explotación. Según los términos de los contratos de concesión y los primeros contratos de asociación, todo el petróleo debía ser vendido a Ecopetrol, a un precio establecido por el Ministerio de Minas y de Energía. De

58 La empresa socia debía restituir antes el 60% del bloque en el momento de entrar a la fase de producción; desde entonces, la superficie devuelta se negoció caso por caso.

59 Tras una polémica de varios años, el principio de la construcción de un nuevo oleoducto para el transporte de crudo pesado (OCP) fue aceptado en noviembre de 2000, y hecho público por decreto del Presidente Noboa. Esta obra de 508 km, entre Lago Agrío (Sucumbíos) y Balao (Esmeraldas), debería permitir transportar hasta 410.000 b/d a la costa pacífica a partir de 2003. La inversión inicial, de unos 3.100 millones de dólares, estaba a cargo del consorcio OCP Ecuador SA; la construcción se confió a Techint.

tal suerte que en 1979 el barril vendido a Ecopetrol costaba 1,5 dólares mientras en el mercado internacional valía 40 dólares.

Este régimen se reformó en 1969 mediante la ley 20, que nacionalizó los recursos naturales y permitió al gobierno declarar cualquier área petrolera “reserva nacional”. Al mismo tiempo, el Estado intensificó las inversiones de explotación directa, un sistema según el cual la empresa nacional llevaba a cabo todas las operaciones⁶⁰. Sin embargo, la ley 20 planteó las bases de los futuros contratos de asociación, al autorizar a Ecopetrol la negociación con empresas privadas. El contrato de asociación colombiano puede ser asimilado al concepto anglosajón de *joint-venture*, es decir una relación contractual según la cual el Estado, a través de la empresa nacional, se asocia con una empresa privada foránea para la explotación. Los contratos de concesión fueron suprimidos definitivamente en 1974, mediante el decreto 2310. Desde entonces, los contratos de asociación fueron los únicos negociables. No obstante, las 22 concesiones vigentes en 1974 se mantuvieron hasta su término legal de extinción. Es así como, en 1996, seis concesiones repartidas entre Texaco, Hocol y Elf Aquitaine seguían vigentes, abarcando un área de 30.734 ha y realizando alrededor del 7,5% de la producción colombiana. En el año 2005 solo quedaría la concesión Texaco Private Operator, otorgada a perpetuidad en el Magdalena Medio (Puyana et al., op.cit., 1996, 182; Fedesarrollo, op.cit.: 5).

Según los términos de este tipo de contrato, Ecopetrol percibía no sólo regalías sino también una parte de la producción. Conforme a las modificaciones de los contratos de asociación introducidas en 1976, la participación del petróleo que le toca a la empresa socia se vende al precio internacional. Desde mediados de la década del ochenta, empero, los contratos de asociación ya no mencionan ninguna obligación de venta a Ecopetrol. La empresa socia dispone totalmente de su producción y puede venderla, bien en el mercado interno, o bien en el mercado internacional. Esos contratos tienen una duración de 28 años, de los cuales de 3 a 6 años son para la exploración. En el caso de hallazgo comercializable, Ecopetrol reembolsa la mitad de los gastos de exploración y de perforación de los pozos de producción. La empresa restituye la mitad del área al Estado en el momento de la renegociación del contrato, en los dos años siguientes restituye la mitad del área que queda. Cuatro años después de la declaratoria de comercialización, el área que le toca a la empresa se limita entonces al campo de la producción y un perímetro de protección de 5 km. Durante la fase de explotación, la empresa y el Estado asumen conjuntamente los gastos de desarrollo y operaciones, y se reparten los costos de transporte en un 60% para la empresa socia y

60 En la década del noventa las operaciones directas disminuyeron ante las operaciones bajo contrato de asociación, no obstante seguían constituyendo un elemento importante de la política petrolera, en particular a través del Fondo de Exploración (creado en 1987) y de los planes quinquenales de exploración.

un 40% para Ecopetrol. La producción se divide a paridad entre los socios, tras el pago de las regalías (entre el 16 y el 30%) sobre la producción total. Finalmente, la empresa socia paga un impuesto a las ganancias del 40%.

En 1986, se introdujo una variante de los contratos de asociación con los contratos de prestación de servicio (o contratos de servicio). Entre esos últimos, los “contratos de riesgo” son similares a los contratos de repartición de la producción ya que la empresa socia asume los gastos de exploración. Sin embargo, en caso de descubrimiento de un hallazgo comercializable, a la empresa se le paga en moneda en vez de recibir una parte de la producción. Un segundo tipo de contratos de servicios es denominado “sin riesgo”, porque los riesgos son asumidos por el Estado y a la empresa privada se le paga por los gastos de exploración y explotación. Según los términos de éstos, Ecopetrol participa en las inversiones de exploración con un nivel del 15% a partir de la perforación del segundo pozo. En contraparte, el Estado percibe una participación más importante en caso de comercialización. Tras la deducción de las regalías, Ecopetrol recibe el 55% de la producción para los 10.000 primeros barriles producidos y el 60% para los siguientes. En 1994, estaban vigentes cinco contratos de este tipo. En ambos casos, el conjunto de los ingresos de la empresa socia quedaba sometido al impuesto a las ganancias. Finalmente, la reforma de 1986 introdujo el concepto de participación de las colectividades locales en las ganancias de la producción. Es así como los departamentos productores empezaron a percibir el 9,5% de la producción, los municipios productores el 2,5%, los municipios portuarios el 1,6% y el Fondo Nacional de Regalías el 6,4%⁶¹.

En 1994, se introdujo una nueva modificación del régimen de los contratos de asociación, que afectaba a la repartición de la producción entre Ecopetrol y sus socios con un coeficiente, llamado “factor R”. Esto permite indexar las ganancias de un campo petrolífero sobre los costos de distribución de la producción en vez de la producción acumulada. Este factor es la relación entre los ingresos brutos acumulados y la suma de las inversiones y gastos acumulados. Los gastos acumulados de exploración afectados por el “factor R” incluyen hasta el 50% de los costos de perforación de los pozos secos⁶². Tomar en cuenta este factor permite a Colombia ser uno de los países donde la participación del Estado

61 La participación de las regalías en el presupuesto de los Departamentos productores de petróleo es bastante significativa. En los cuatro mayores Departamentos de esta categoría (el Arauca, el Casanare, la Guajira y el Putumayo), representaban respectivamente el 92,8%, el 61,6%, el 69,8% y el 60,8% de los ingresos departamentales en 1994 (*Ibid.*: 30).

62 El ‘factor R’ se toma en cuenta cuando la producción acumulada supera los 60 millones de barriles e implica una participación del socio superior al 20% de la producción (neta de regalías). Si $R > 1$ (gastos > ingresos), la producción se reparte por mitad entre los socios; si $R > 2$ (ingresos > gastos), la repartición de la producción es del 75% para Ecopetrol y el 25% para el socio; si $1 > R > 2$ (gastos = ingresos), la participación de la producción del socio = $50/R$ (*Ibid.*: 4).

en las ganancias de la producción es la más alta en el mundo, con una tasa promedio del 80 al 87%, contra el 62,6% en Ecuador.

Por otra parte, el reembolso se efectúa, naturalmente, en dólares (es decir en la divisa en que se calculan las inversiones de exploración), al tipo de cambio vigente en el momento de las inversiones (ya no en el momento de la declaratoria de comercialización). Paralelamente, el gobierno aceptó la supresión del impuesto de guerra (hasta entonces de 1,1 dólar por barril), la reducción de los impuestos a las remesas (15% en 1995) y de la contribución especial para los años fiscales 1993-1997 (25% del impuesto a las ganancias). Finalmente, la reforma impuso la creación de un Departamento Especial del Medio Ambiente. Mientras que la actividad de exploración está generalmente regida por los contratos de riesgo —lo que significa que la empresa foránea asume la totalidad de las inversiones— la actividad de producción está regida por los contratos de asociación, que representan ventajas legales y financieras para las multinacionales. En efecto, en caso de declaratoria de comercialización de un yacimiento, la empresa nacional se vuelve socia de la empresa foránea y participa en las inversiones de producción en un 50%. Esto no sólo garantiza cierta continuidad en el régimen fiscal sino que también reduce los gastos de inversión necesarios. En 1996 las regalías alcanzaban el 20% de la producción bruta, al cual se sumaba el impuesto a la renta (30%) tras la deducción de los costos de operaciones y transportes, de los costos de exploración y de desarrollo, así como los impuestos a las transferencias de capitales o los capitales repatriados (equivalentes al 20% de los ingresos después de descontados los impuestos) (Campodónico op.cit.: 130-131, 138 y 140-142; Puyana et al. op.cit., 1996: 179-189; Fedesarrollo op.cit.; y EIA, 07/1998).

Teóricamente, la política petrolera del Estado debería consistir en una justa repartición de las ganancias del crecimiento, a fin de mejorar los indicadores de nivel o calidad de vida, en particular en el ámbito de la salud, la educación, la infraestructura de los servicios públicos y de las viviendas. En la práctica, sin embargo, se limita a una serie de arbitrajes que son susceptibles de anticipar las consecuencias nefastas de la bonanza, resumidos en el modelo de la “enfermedad holandesa”. Se trata, en primer lugar, de determinar el ritmo de producción petrolera, lo que equivale a elegir entre una política extractiva intensiva o una política conservadora. En segundo lugar, el Estado tiene que decidir de qué manera se hacen fructificar las ganancias de la bonanza, es decir definir el nivel de inversiones internas y externas. En tercer lugar, tiene que definir el modo de redistribución de la riqueza nacional, sea por la transferencia al sector privado, o sea por el aumento de los gastos públicos. Una cuarta elección concierne a la naturaleza de las inversiones públicas, según si éstas privilegian los gastos de infraestructuras (vías, bienes raíces, servicios públicos) o la protección de los sectores

tradicionales competidos por la industria petrolera (agricultura, industria y comercio). Finalmente, tiene que definir una política de cambio y una política comercial que garanticen cierta protección a los sectores en pérdida de competitividad (Puyana et al., op.cit., 1998: 16-17).

Ahora bien, la libertad del Estado en la determinación de la política económica queda precisamente limitada por tres tipos de presiones. Por un lado, el peso de la deuda y las políticas de ajustes estructurales restringen su autonomía y le obligan, en cierta forma, a producir cada vez más petróleo para cumplir con sus compromisos hacia los organismos financieros internacionales. Por otra parte, el fin de la bonanza y la tendencia a la baja de los precios reduce las ganancias sacadas del excedente petrolero, lo que lleva a intensificar la producción. Finalmente, el volumen promedio de las reservas probadas y las insuficientes inversiones en la década del ochenta llevan al agotamiento progresivo de los hallazgos y obligan al Estado a lanzar costosos programas de exploración, lo que implica una creciente participación de las multinacionales.

Por su lado, las empresas proceden a arbitrajes que determinan la decisión de invertir, según el principio general de maximización de las ganancias. En primer lugar, esos arbitrajes quedan sometidos a numerosas condiciones, entre las cuales figuran la evolución del mercado internacional, el nivel de precios del petróleo crudo, las condiciones contractuales vigentes al nivel mundial y las especificidades presentadas por cada país, en particular las ventajas comparativas que presenta (calidad del petróleo, proximidad con el mercado estadounidense, etc.). En segundo lugar, dependen de cuatro factores: el riesgo geológico, el riesgo técnico, el riesgo político y la disponibilidad de capital. El riesgo técnico hace referencia a los costos de perforación y la profundidad de los pozos, que determinan el nivel de inversiones necesario para aumentar la producción total de un barril por día. El riesgo político hace referencia a la estabilidad del sistema fiscal y a las limitaciones de la producción en volumen impuesta por el Estado, así como a los peligros de sabotaje, secuestros y demás amenazas a los empleados de la empresa. La disponibilidad de capital hace referencia a las condiciones de acceso al crédito y a la disponibilidad del ahorro en el mercado doméstico. El riesgo geológico hace referencia a la probabilidad de encontrar petróleo y al volumen de las reservas descubiertas. Esta fase permite determinar la presencia de rocas petrolíferas y sirve de base a la exploración. La cantidad y la calidad de la información geológica son determinantes en la conducta de la exploración. La primera fase de exploración, llamada "sísmica", permite determinar la ubicación de un hallazgo. La segunda fase, o perforación de los pozos exploratorios, permite determinar el tamaño de las reservas según la estructura de las rocas y fallas. El factor de riesgo geológico es entonces el producto de la probabilidad de éxito y del valor monetario de las reservas que quedan por encontrar, deducido del producto de la probabilidad de fracaso y del costo en caso de fracaso.

En resumen, esos arbitrajes se hacen a tres niveles. Primero, la empresa decide invertir hacia río arriba o hacia río abajo. Luego, decide invertir en un país o, dentro de este país, en un campo petrolífero o un bloque. Finalmente, tiene que decidir repartir sus ingresos entre gastos e inversiones, y saber cómo financiarlos. En el momento de invertir, las empresas buscan entonces “buenas condiciones geológicas; ambiente político estable y predecible [...] sistema fiscal “realista”, que acepte la legitimidad de las utilidades y la libertad de las empresas para su libre disposición, después de cubrir las obligaciones fiscales. Otros elementos son la existencia o no de trabas burocráticas y de una clara división de la autoridad, que haga sentir que el inversionista extranjero es bienvenido al país” (Puyana et al., op.cit., 1996: 150).

Al inicio de la década del noventa, la perspectiva del agotamiento a corto plazo de las reservas petroleras de Colombia y Ecuador abrió el debate de la viabilidad económica de la política petrolera en ambos países. Para algunos era, por supuesto, indispensable intensificar los esfuerzos de exploración, pero en definitiva el potencial de las rocas sedimentarias dejaba augurar nuevos descubrimientos en la primera década del siglo XXI. Es así como, el ex-gerente de Texpet, René Bucaram declaró: “Nuestro país no tiene problemas de reservas. Nuestro país tiene problemas económicos y, por tanto, necesita nuevas reservas, no solamente para reemplazar aquellas que gastamos permanentemente, sino para aumentar los niveles de producción porque económicamente es indispensable para el país nuevo petróleo para su desarrollo” (en Petroecuador, op. cit.: 25). Este optimismo inquebrantable se oponía al pesimismo de numerosos economistas, según los cuales no quedaba duda alguna de que, en el año 2007, Ecuador se volvería un importador neto y, por lo tanto, debía pensar en valorizar los productos de exportaciones de sustitución de los que dispone la economía, es decir el banano, el café y el cacao, los camarones y las flores (Cf. Rodríguez Elizarraras, 1992; y Dávila Andrade, 1992). Otros proponían instaurar un “proteccionismo educador”, siguiendo el modelo de desarrollo adoptado en las décadas del setenta y del ochenta por los “dragones” de Sudeste asiático, a fin de lograr la transición modernizadora que había fracasado hasta entonces y en espera de una hipotética integración al comercio mundial (Cf. Barreiro Vivas, 1991: 273-372; Schüldt, 1992: 313-344).

Lo que se dice para el Ecuador vale para Colombia, aunque en proporciones menos dramáticas. En efecto, las estimaciones más optimistas daban a los hallazgos de Cusiana y Cupiagua una duración de vida útil de 12 años, lo que significa que se agotarían alrededor del 2006. A falta de nuevos descubrimientos, Colombia tendría entonces que enfrentar los mismos problemas que Ecuador. Cabe recordar, sin embargo, que los pronósticos en el ámbito de la política petrolera dependen ampliamente de factores tecnológicos y de las condiciones geo-

políticas del momento, que influyen sobre el precio del petróleo y, por lo tanto, en el costo relativo de la exploración y explotación. Es así como, en un contexto de alza de los precios como el que siguió al “efecto guerra del Golfo” en 1990-1991, unos proyectos de inversión pueden volverse competitivos mientras no lo eran antes. Así mismo, los hallazgos secundarios se dejan de lado siempre y cuando, hallazgos más rentables puedan ser explotados, pero se valorizan a medida que estos últimos se agotan.

Por estas razones, la hipótesis más probable es que, teniendo en cuenta el grado de dependencia hacia el petróleo, los gobiernos colombiano y ecuatoriano deberían intensificar los esfuerzos en el ámbito de la exploración y la explotación, a fin de disminuir el riesgo de agotamiento de las reservas probadas. Ahora bien, debido a la importancia de la deuda externa en ambos países y a la tendencia a la baja de las ganancias procedentes del petróleo, ambos países están bastante desprovistos de recursos financieros como para llevar a cabo políticas en las condiciones que eran válidas hasta inicios de la década del ochenta, es decir, atribuyéndole al Estado un papel predominante, tanto en las inversiones como en la participación en las ganancias. A esto se añade la necesidad de modernizar los equipos obsoletos, por un lado para aumentar la productividad de la actividad petrolera, por el otro para prevenir los daños ecológicos debidos a los accidentes, como la ruptura de los oleoductos o de las estaciones de bombeo. Dicho en otras palabras, y cualquiera que sea el escenario a mediano plazo de la política petrolera colombiana y ecuatoriana, lo más probable es que los gobiernos de ambos países se dirijan cada vez más hacia las inversiones foráneas privadas y, por lo tanto, persigan las reformas legales inauguradas en la década del ochenta, las cuales buscan liberalizar los contratos de participación y favorecer las inversiones directas extranjeras, a través de *joint-ventures* y de la privatización de ciertas actividades que estaban hasta ahora controladas por Ecopetrol y Petroecuador. Si la privatización de las empresas nacionales no estaba todavía a la orden del día en el año 2000, en ambos países la reforma de los contratos de exploración y de producción significa una privatización parcial, de hecho, de la industria (EIA, 03/2000).

Una de las consecuencias de la liberalización del sector petrolero es poner en relación directa, de manera creciente, a las empresas privadas y a las comunidades locales, cuyas lógicas racionales son bastante discrepantes, como será estudiado en los siguientes capítulos. En este contexto, el Estado debería cumplir con un papel clave, por un lado al promover un marco legal que permitiría evitar que esta confrontación degenerara en conflicto, por el otro al asumir el papel de mediador por la institucionalización de estas relaciones, de tal modo que las poblaciones afectadas, en la mayoría de los casos campesinas e indígenas, queden al abrigo de un deterioro de su medio ambiente. No obstante, como veremos a

continuación, esta misión histórica se inscribe en un contexto de crisis de gobernabilidad, que se refleja en la inestabilidad política en Ecuador y en la violencia generalizada en Colombia.

Crisis de gobernabilidad y reformas institucionales

En una acepción funcionalista, la gobernabilidad hace referencia a las necesidades para cualquier sistema de hacer frente a los cambios externos, impedir que los conflictos socio-ambientales entre sus miembros o partes provoquen rupturas, proveer los recursos necesarios para su preservación y su bienestar y fijar los objetivos y diseñar las políticas para lograrlos (Cf. Rosenau, 1993: 3; y Czempiel, 1993: 250). En términos neoliberales, la gobernabilidad evoca la capacidad de ver las acciones a realizarse sin tener la capacidad legal de decidir que se realicen, en un sistema donde los gobiernos pueden distribuir los valores de manera autoritaria mientras que la gobernabilidad puede distribuirlos de manera no autoritaria pero equitativa. En este sentido, la gobernabilidad habría dejado de pertenecer al estricto dominio del Estado para entrar al dominio de las colectividades locales y del “sistema internacional”. Es así como, a partir de la distinción entre el funcionamiento del Estado, que consiste en fijar las reglas, y el de la gobernabilidad, que consiste en usar el poder, Czempiel pretende demostrar, por un lado, que el “sistema internacional” es un “sistema de gobernabilidad”; por otro, que cualquier conflicto es un “sistema de gobernabilidad” en el cual cada parte se esfuerza por inducir u obligar al otro a hacer algo que de otra manera no hubiera hecho. De la misma manera, según Rosenau, la gobernabilidad escapa al dominio del Estado bajo el efecto conjunto de dinámicas centralizadoras y descentralizadoras, como la globalización de la economía, la multiplicación de las demandas étnicas, el “estrechamiento” de las distancias políticas por el uso de las nuevas tecnologías de información, etc.

No obstante, la idea que se defiende aquí es precisamente que la gobernabilidad no puede funcionar sino con la participación del gobierno, según un modelo político impulsado y administrado por el Estado. Esta orientación es cercana a la definición general propuesta por Dabène, según quien la gobernabilidad puede entenderse como un modo o un estilo de gobierno, es decir una manera de resolver problemas, susceptible de ser aprehendida a varios niveles de análisis: el marco institucional en el que se ejerce el poder político (las reglas del juego), el marco estatal en el que se elaboran las políticas públicas, los actores del juego político (elites político-administrativas), su manera de jugar y, finalmente, los problemas a los que tienen que responder (estado de la economía, movilización social, etc.) (O. Dabène, 1997: 311). En el ámbito internacional, está completa-

da por la tesis del Grupo de Lisboa, según la cual, la competitividad no puede ser el único principio que orienta la acción del Estado y hace referencia a una “governabilidad global” que descansa en mecanismos de cooperación para enfrentar los problemas de la pobreza, el dualismo entre países ricos y pobres y la degradación del medio ambiente (Group of Lisbon, 1993: 107).

La crisis de gobernabilidad puede, entonces, entenderse como la incapacidad de los gobiernos colombiano y ecuatoriano de enfrentar los desafíos económicos, sociales y políticos que constituyen el contexto de los conflictos socio-ambientales vinculados con la actividad petrolera. Dicho esto, la crisis retoma una forma específica en cada país: mientras que en Ecuador se expresa por una inestabilidad política y una crisis económica aguda, en Colombia se manifiesta por la violencia generalizada y por una crisis económica latente. En ambos casos, sin embargo, la crisis de la deuda en la década del ochenta reveló los límites de un modelo de desarrollo que dependía, en amplia medida, de los mercados internacionales, sea del café para Colombia o del petróleo para Ecuador.

Del “capitalismo oligárquico” a la “democracia de mercado”

Entre 1950 y 1980, la tasa de crecimiento de la región se había ubicado en un promedio anual del 6%. Sin embargo, tras el primer choque petrolero, el modelo de desarrollo latinoamericano se volvió insostenible, en la medida en que la acumulación de los capitales se financiaba cada vez más por el endeudamiento externo. Es así como el estado deplorable de los aparatos productivos y el déficit estructural de las cuentas corrientes marcó los límites del “instrumentalismo legal” por el que el Estado desarrollista colombiano o ecuatoriano había usado el aparato burocrático para lograr objetivos macro-económicos. Además, la crisis de la deuda desatada a principios de la década del ochenta se duplicó en una crisis política que, según la expresión de Cavarozzi, mostró el agotamiento de la “matriz estadocéntrica” que se había elaborado en la década del treinta. El funcionamiento de esta matriz descansaba, por un lado, en la articulación de las relaciones entre el mercado y el Estado, y por otro, entre la sociedad civil y el Estado. Este proceso modernizador impulsado por el Estado puso término al “capitalismo oligárquico”, que se había desarrollado hasta la década del treinta como un sistema de dominación que descansaba en los vestigios de la época colonial. En el plano político, la matriz estadocéntrica permitió ampliar la participación popular en la política, mientras se restringía por un control no democrático. En el plano económico, desarrolló industrialización por sustitución de las importaciones, el cierre total o parcial de la economía, la regulación de los mercados por el Estado y una inflación moderada (M. Cavarozzi, 1991).

Después de funcionar durante medio siglo, este modelo dejaba un balance mitigado. Por un lado, la producción para el mercado interior estimuló el dinamismo económico de núcleos de producción, mientras que la regulación política de la economía aseguraba los flujos de capitales necesarios para el crecimiento. Por otro lado, la ampliación del espacio de la sociedad civil operado por las organizaciones salariales, los sectores desfavorecidos y los nuevos movimientos sociales, o incluso la modernización y secularización de los espacios privados tuvieron, como consecuencia, la creciente participación de la población en la política, sin lograr impedir la sofisticación de los modos de control políticos y culturales por el clientelismo y el corporativismo público. En cambio, la política de sustitución —a toda costa— de importaciones se pagó con la creación de monopolios industriales, así como con el retroceso de las economías de escala y de los ingresos para estimular las exportaciones. El resultado fue una pérdida de competitividad global en la década del setenta, con la excepción de algunos países que, como Colombia o Ecuador, mantuvieron una tasa de crecimiento mediano hasta la década del ochenta, gracias a sus exportaciones de café o de petróleo. Por lo demás, el agotamiento de la “matriz estadocéntrica” significó una crisis fiscal aguda, un déficit de la balanza de pagos, debido al endeudamiento del Estado y a la huida de capitales, la baja de las inversiones y la subida del sector informal, así como la hiperinflación, en ciertos casos, que provocó la generalización de los mecanismos de indexación y la inestabilidad monetaria.

No es necesario decir que la convergencia de los países latinoamericanos hacia las políticas monetaristas no se hizo sin consecuencias negativas. Montúfar demostró que la administración Febres Cordero (1984-1988), condujo en Ecuador una política neoliberal que se acomodaba en la tradición populista y en la tendencia “estadocéntrica” de la economía (Montúfar, 2000). Ciertamente es que, en una primera época (que va de 1984 a 1986), el gobierno aplicó las reformas al pie de la letra, al devaluar el sucre, al abrir un mercado de cambios libre que funcionaba en paralelo con el mercado reglamentado por el Estado, al liberalizar el comercio y los precios, al reducir los gastos públicos e incluso al tratar de seducir a los inversionistas foráneos. Sin embargo, después de dos años de aquel tratamiento, introdujo cierta flexibilidad en este régimen drástico, al crear un fondo de estabilización de los precios de productos agrícolas, para reemplazar el control de los precios, mientras perseguía la desregulación de las tasas de interés. Sobre todo, el gobierno dio marcha atrás desde marzo de 1987, cuando el terremoto que afectó el país paralizaba las exportaciones de petróleo y generaba el caos y la miseria. Es así como los gastos públicos subieron de nuevo, los impuestos a las importaciones y el control de cambio fueron restablecidos, mientras que el Estado asumía la deuda del sector privado mediante la “su-

cretización”⁶³. Como lo destaca Montúfar: “si bien el programa económico “febrescorderista” no significó una reducción sustancial de la intervención estatal sobre la economía, sí canceló por medio de sus medidas de liberalización cambiaria, el período de sesenta años en el que el control gubernamental del precio de la divisa daba al Estado inmenso poder sobre el mercado cambiario y el sistema financiero, en general” (Ibíd.: 98). En definitiva, esta política tuvo por efecto el favorecer sobremanera a los sectores exportador y financiero. Por otra parte, se apoyó en una nueva forma de instrumentalización legal, con la multiplicación de las llamadas leyes de urgencia económica, que permitían al Presidente de la República tomar medidas sin esperar la aprobación del Congreso. Finalmente, su principal consecuencia fue postergar la reforma fiscal y las privatizaciones, que habían de quedarse igual hasta la llegada al poder de Jamil Mahuad, en 1998.

De la misma manera, Stallings demostró que la política económica de Belisario Betancur (1982-1986) y Virgilio Barco (1986-1990) en Colombia solo obedeció en parte al credo ortodoxo (Stallings, 1990). La década del setenta había visto la liberalización del mercado financiero colombiano y el descenso de las restricciones a las importaciones. Sin embargo, el impacto limitado del servicio de la deuda permitió al gobierno desviar más fácilmente el modelo monetarista, incluso después del fin de la bonanza cafetera.

En efecto, cuando el Presidente Betancur empezó a renegociar el pago de la deuda, en 1985, se negó a firmar el acuerdo con el FMI que preveía el endurecimiento de las medidas de estabilización. Esto no impidió el desbloqueo de un préstamo de mil millones de dólares de la participación del Banco Mundial, que benefició a la administración Barco a finales de 1986. Siguiendo la tendencia iniciada bajo el mandato de Betancur, la política fiscal siguió siendo el eje central de la política de Virgilio Barco, para limitar los gastos públicos. Empero, los gastos sociales aumentaron de manera notoria, mientras que el gobierno llevaba a cabo su “guerra contra la extrema pobreza” para enfrentar las crecientes protestas sociales. Además, siguió sosteniendo las exportaciones, mientras liberaba poco a poco las importaciones. Al fin y al cabo, el modelo de ajuste colombiano se ubicó entre Chile y Perú, en la medida en que, hasta 1984, el país conoció un crecimiento bastante fuerte y una inflación moderada, sostenida por el excedente comercial. Sin embargo, aunque el cambio de política económica fue menos drástico que en el Perú, también tuvo un efecto negativo sobre la sociedad y debilitó el sistema político, en el contexto de generalización de la violencia que será tratado más adelante en este capítulo.

63 Este mecanismo fue instaurado en 1983, por la administración Hurtado. Permitía a los deudores privados pagar en suces sus deudas contraídas en dólares, gracias al apoyo del Banco Central, que se convirtió en garante del crédito y del riesgo de cambio.

El hecho de que la ortodoxia monetarista defienda los intereses de los países del G5 en la década del ochenta explica su importancia teórica, pero no basta para explicar el por qué ésta se desarrolló antes de 1981. Hasta la década del setenta, algunos observadores pensaban que los regímenes autoritarios eran más capaces que los democráticos para aplicar medidas impopulares de estabilización y ajuste. Los estudios empíricos de Haggard y Kaufman sobre las políticas de ajustes aplicadas entre 1954 y 1984 muestran, sin embargo, que esta tesis carece de fundamentos (Haggard et al., 1992). Ciertamente es que los ciclos electorales influyen la capacidad de implementar políticas de ajustes —en particular porque una política fiscal y monetaria restrictiva tiende a ser postergada cuando se acerca una contienda electoral—, pero un gobierno que depende del empresariado no busca impulsar cambios estructurales que desplacen la ubicación de los ingresos hacia los mecanismos de mercado. Finalmente, la puesta en marcha de programas de ajustes depende de la voluntad política: si ésta es fuerte se implementarán; en cambio si ésta es débil serán postergados o adaptados de manera “heterodoxa”. No obstante, el éxito del programa depende más de los grupos de presión y de las circunstancias políticas que de la voluntad política, en la medida en que las elites no son agentes libres.

Siguiendo la hipótesis de Kahler, la intervención de los organismos financieros internacionales para llevar a cabo los programas de ajuste y estabilización depende ampliamente de la asimetría de poder entre países acreedores y deudores (Kahler, op.cit.: 57). Sin embargo, descansa en igual proporción sobre factores internos, como la viabilidad política y administrativa, en particular mediante la formación de las elites. Es así como la internacionalización del aprendizaje económico a través de las instituciones internacionales y de las universidades estadounidenses o europeas facilitaron la difusión de las ideas ortodoxas. De la misma manera, los vínculos de los bancos centrales o de los Ministerios de Hacienda de los países de América Latina con los organismos financieros internacionales jugaron un papel importante en la evolución hacia este “consenso”. Finalmente, el fracaso de las políticas “heterodoxas” tuvo un efecto demostrativo ampliamente difundido por las elites: estas aproximaciones prometían al parecer “un ajuste sin dolor político”, lo que resultaba más atractivo que las alternativas ortodoxas, pero quedaban sometidas a la fragmentación de la base social y la aprobación de la clase media, una clase media que rechazaba cualquier estrategia económica basada en la desconexión de la economía internacional. Ni la ortodoxia ni las aproximaciones alternativas garantizaron la viabilidad a largo plazo en la política de los países en vía de desarrollo. Como lo subraya Kahler, la viabilidad política de cada una queda limitada por la fragmentación de la base social y por una asociación entre la influencia externa y los fracasos económicos (tanto ortodoxos como heterodoxos).

Estas observaciones se suman a las de Nelson, que concluye, al finalizar un estudio comparativo de 13 países de América Latina, que la decisión política de llevar a cabo un plan de ajuste estructural depende de cinco factores independientes de su viabilidad económica (J. Nelson, 1990: 18). En efecto, por una parte la interpretación de la crisis deriva de la experiencia pasada; por otra parte, la capacidad técnica y administrativa de los gobiernos para formular y llevar a cabo esas medidas cambia de un país al otro, así como la estructura de las instituciones y las reglas del juego político, o incluso los modelos de liderazgo y las bases de apoyo y coaliciones políticas y, por último, el papel de agencias externas (instituciones financieras internacionales, gobiernos de los países acreedores y de los deudores comerciales). En suma, la probabilidad de que un gobierno adopte un tren de medidas de estabilizaciones es proporcional a la gravedad de la crisis, es decir cuando bajan las reservas monetarias y las importaciones mientras aumenta la inflación. Para países como Costa Rica o la República Dominicana, por ejemplo, la crisis resultó de un choque externo que puso término al crecimiento, mientras que para otros, como Jamaica, la recesión había empezado en la década del setenta. En ese contexto, la crisis no había de tener los mismos efectos sobre los términos del intercambio, el volumen de exportaciones y las tasas de interés. Además, como lo destaca Nelson, la capacidad nacional de análisis de los problemas económicos —que es de suma importancia para definir una respuesta adaptada— depende del número de tecnócratas en las agencias económicas, de los instrumentos e instituciones públicos, de los grupos de interés y de las bases de apoyo político. Esto marca la diferencia entre países como Chile y Colombia por un lado, donde las elites estaban enteradas, particularmente, de las medidas a tomar, y Perú, Ecuador o la República Dominicana por otro, donde carecían de esa experiencia hasta la década del ochenta. Finalmente, las opciones políticas a favor o en contra de las medidas de ajustes dependen de factores externos, como la ayuda financiera por habitante y la flexibilidad de los términos de la deuda, o incluso la ayuda técnica y la presión sobre un gobierno, que influye en su capacidad de negociación. Es así como México, Chile o Costa Rica no se encuentran en la misma situación que Jamaica.

Ya sabíamos que la clasificación de los regímenes entre autoritarios y no autoritarios no constituía un criterio pertinente para determinar la viabilidad de las políticas de ajustes (Haggard et al., *op.cit.*: 75). De la misma manera, sabíamos que ni las reformas económicas ortodoxas ni las alternativas garantizaban la viabilidad de las políticas de ajustes a largo plazo en los países en vía de desarrollo (Kahler, *op.cit.*: 61). Ahora, con Przeworski nos enteramos de que el nivel de desarrollo tampoco es un criterio pertinente para la viabilidad de las jóvenes democracias. Ahora bien, ello vale para Ecuador y Colombia si se considera que, en el primer caso, los militares no dejaron formalmente el poder hasta 1979 y, en el

segundo caso, el poder queda monopolizado por los dos partidos tradicionales desde mediados del siglo XX.

En su contribución a la “biblia de la transitología” (o estudio de las transiciones hacia la democracia), Przeworski define la democracia moderna como “un proceso de institucionalización de la incertidumbre” (Przeworski, 1988: 96)⁶⁴. Conforme a este axioma, para instaurarse y mantenerse, un régimen democrático tiene que cumplir con tres condiciones: la institucionalización de los conflictos permanentes, la capacidad de satisfacer los intereses individuales —ésta depende de los arreglos institucionales de cada sistema— y la incertidumbre de los resultados de los conflictos. La “democracia de mercado” o democracia capitalista se define como una “transacción institucional contingente” en la cual la disposición de las fuerzas sociales particulares para entrar y adherirse a la transacción depende del proyecto en que se basa (Ibíd.: 101).

Przeworski sostiene que la estabilidad de un régimen depende de las “opciones preferibles” y no de la legitimidad. Semejante planteamiento equivale preferir Machiavello ante Weber, al considerar que, si bien es cierto que cualquier régimen se esfuerza por establecer y mantener la creencia en su legitimidad, un sistema de dominación puede sobrevivir a esta creencia (por ejemplo gracias al interés personal o al terror). Desde luego, se identifican cuatro factores explicativos en el cambio de régimen: la insatisfacción de necesidades funcionales, la pérdida de legitimidad, las divisiones entre gobernantes y militares —cuando estos últimos están en el poder— y las presiones externas. La relación entre esos factores, para Przeworski, es unívoca, en la medida en que todos contribuyen a la aparición del faccionalismo, el cual resulta entonces ser la verdadera causa del cambio. La distribución de los recursos y de los arreglos institucionales determina un equilibrio entre ganancias y costos e indirectamente la participación de los actores en el proceso de cambio de régimen. Estos actores dejan de apoyar las reformas económicas siempre y cuando el costo del cambio sea menor que las ganancias anticipadas.

Este aspecto se debe en gran medida a la teoría de los juegos de Schelling, que Przeworski retoma en su análisis de la elección entre un modelo de reformas económicas u otro (Przeworski, 1995: 171-324). La elección entre una estrategia radical “R” o progresiva “P” depende de la actitud de tres actores: los tecnócratas, los políticos en funciones y la población. La preferencia de Przeworski por la estrategia de tipo “R” descansa en el postulado de que mientras más profundas son las reformas más breves son sus efectos y más transitorios sus costos (inflación, desempleo o subempleo de los factores de producción, mala repartición

⁶⁴ Recordemos que, cuando se publicó este libro, la *‘Perestroika’* lanzada por Michaël Gorbatchev ya llevaba dos años, lo que tuvo un efecto directo en la caída del muro de Berlín, en noviembre de 1989, y en la serie de cambios surgidos desde entonces en Europa del Este.

de los recursos). De tal suerte que la teoría de las elecciones racionales consigue legitimar la opción radical o “píldora amarga” ya que ésta va más lejos, aún cuando los electores prefieran la opción progresiva. En consecuencia, pretende confirmar la validez del planteamiento ideológico según el cual la estrategia económica importa más que la estrategia de optimización política.

El modelo social-demócrata que defiende Przeworski se basa en el hecho de que el papel del Estado complementa el del mercado. Es así como Przeworski considera que el sistema económico “el más racional y humano” es el que confía la asignación de recursos a mercados regulados, mientras que el Estado se encarga de garantizar un bienestar mínimo para todos (Ibíd.: XIII). En el ámbito social, Przeworski destaca la importancia de la institucionalización de los conflictos de distribución (Ibíd.: 311). En las sociedades democráticas, el papel de los sindicatos es crucial ya que estos últimos organizan a la población y controlan la reacción de los individuos frente a las reformas económicas. Es así como, mientras para un gobierno autoritario que lleva a cabo una reforma de tipo “R”, una opción es aniquilar a la oposición y a los sindicatos, lo que revaloriza el papel del ejército, para un gobierno democrático que lleva a cabo la misma política, es preferible la cooperación con los sindicatos y los partidos de oposición. Finalmente, llevar a cabo medidas de tipo “R” requiere una elección clara y definitiva entre dos tipos de estrategia política: hacer hincapié en la lógica económica al ampararse en las elites y el efecto de sorpresa en la toma de decisiones, o bien ampliar la participación en pos de conseguir un consenso.

No obstante, pocos países lograron una real complementariedad entre el mercado y el Estado, en la base de la cual pudiera existir un proyecto social-demócrata viable. En realidad, la mayoría de los países de América Latina —en particular Ecuador y Colombia— parece todavía estancada en la fase de ajustes estructurales en la que se trata de organizar una economía que distribuya racionalmente los recursos con un Estado solvente. En esos países, como lo admite el mismo Przeworski, el Estado es débil y vulnerable a los monopolios y las burocracias públicas pletóricas. Además, la deuda pública obliga a pedir dinero prestado de los potenciales contribuyentes y a levantar impuestos compensatorios en las fronteras. Es allí donde la presión externa, a la cual Przeworski da muy poca credibilidad en su análisis de las transiciones democráticas, se vuelve un factor decisivo. Sin caer en el exceso opuesto de la teoría de la dependencia, la cual ve en este factor una explicación de todo el desequilibrio del sistema internacional, podemos considerar que se trata de un elemento clave para las economías latinoamericanas, cuya búsqueda de los equilibrios macro-económicos se paga con altos costos sociales y políticos⁶⁵.

65 Por una discusión sobre la importancia del factor externo en las políticas de ajustes estructurales, véase B. Stallings, 1992.

Para lograr el equilibrio de mercado, las reglas preconizadas por los organismos financieros internacionales se resumen en la fórmula clásica “estabilización + ajuste estructural”. El cambio económico se mide entonces a través de la disciplina fiscal, el cambio de prioridades en los gastos públicos, la reforma de las tasas de interés, la liberalización financiera y comercial, la competitividad de la tasa de cambio, el nivel de inversiones foráneas, la privatización y la desregulación. En esta perspectiva, hay incertidumbre sobre cómo lograr el “mercado regulado”, al cual Przeworski asocia con la democracia de mercado. Por el contrario, al parecer, el “saneamiento” preconizado como la mejor política económica, que supera las estrategias de optimización del punto de vista político, acaba en primer lugar con cualquier tipo de mecanismo proteccionista, antes de volverse un principio de justicia económica. En estas condiciones, podemos preguntarnos si existen dos casos límites: los países que pueden otorgarse el lujo de ser social-demócratas y los demás, condenados a quedar en el “círculo fatal” democracia/autoritarismo, del cual la “transitología” pretendía precisamente sacarles. Es lo que sugiere en definitiva la teoría de la democracia de mercado.

Quedan numerosos problemas, que aumentan el riesgo de fracaso de las reformas radicales y, más aún, sus efectos nefastos sobre el funcionamiento democrático de la sociedad. En primer lugar, existe el riesgo de que ni la inflación ni el desempleo sean transitorios y ocasionen, por el contrario, la inercia de la economía. Por otra parte, la capacidad de iniciativa privada para sustituir al Estado queda incierta y subsiste la duda de que los efectos distributivos del cambio económico, en vez de ser transitorios, acentúen las desigualdades sociales. Finalmente, en las condiciones de escaso ahorro nacional, la privatización de las grandes empresas presenta un riesgo de transnacionalización para el aparato productivo y, por lo tanto, de reacción nacional-populista que cuestione el funcionamiento de la democracia.

En la medida en que las reformas tienen consecuencias económicas impopulares, llevar a cabo medidas de tipo “R” puede llevar a considerar que la democracia política actúa contra las reformas económicas. Se corre entonces el riesgo de ver restablecerse lo que algunos llaman de manera eufemística “una jerarquía”, para evocar los regímenes militares. Sin embargo, esto no basta para que esta tesis le dé mayor crédito a los pactos sociales, que buscan compensar mecanismos de moderación salarial con programas de bienestar, con una política de control de los precios, de amparo a las inversiones locales y de empleo. De hecho, para Przeworski, los pactos no funcionan en los regímenes democráticos, debido a su carácter exclusivo, a la participación única de sindicatos fuertes y a la división entre los sindicatos del sector público y del sector privado. Lo peor, para un gobierno, es hesitar entre “pactismo” y “decretismo”, en otras palabras entre la búsqueda de participación y la toma de decisión por decreto. Como ve-

remos, el derrumbe de Jamil Mahuad en Ecuador, el 21 de enero de 2000 ofrece una clara ilustración de este principio.

Es verdad que el problema planteado por la democracia de mercado es simple: ¿cómo asegurar los mecanismos de distribución de la renta en un sistema de mercado sin regulación, sin acudir a la fuerza? Sin embargo, si Przeworski considera que la social-democracia es una “alternativa razonable” al modelo capitalista ortodoxo, no explica por lo tanto cómo lograrlo. En el caso de Ecuador y Colombia, el problema es aún de una agudeza particular: ¿cómo consolidar la democracia en países donde el Estado es tradicionalmente incapaz de recolectar los impuestos directos, es decir la piedra angular del sistema? Podemos considerar que una opción razonable no constituye necesariamente una opción viable y que existe una contradicción entre lo que Przeworski defiende, a nombre de la racionalidad económica y el modelo socio-político que él propone. Este problema es particularmente serio en el caso del Ecuador, donde la crisis de gobernabilidad es agravada por la convergencia de tres factores clave: una crisis económica e institucional patente, una fuerte capacidad demostrativa de los movimientos colectivos, y la presencia permanente, aunque discreta, de los militares en la vida política. Así mismo, en Colombia la crisis de gobernabilidad se presenta como una crisis, por supuesto menor que en Ecuador, pero igualmente determinante en las elecciones políticas del gobierno, el monopolio de facto de los partidos tradicionales que prohíbe una verdadera alternancia en el Congreso, y la violencia generalizada que desembocó en la internacionalización del conflicto con la adopción del Plan Colombia en el año 2000.

Ecuador y los límites de la democracia de mercado

La crisis de gobernabilidad en Ecuador se relaciona estrechamente con tres tipos de factores estructurales: las divisiones históricas que oponen a la Costa y a la Sierra, la rivalidad entre el poder ejecutivo y el legislativo, así como el intervencionismo de los militares en la vida política. En efecto, mientras que el poder político se concentra tradicionalmente en Quito, el poder económico del país se concentra en la Costa, donde dominan el sector agro-exportador y la banca. Al nivel político y administrativo, esta rivalidad no significa únicamente la persistencia de desacuerdos entre el poder legislativo y el ejecutivo, sino que también significa la expresión de un regionalismo creciente por parte del sector costeño, que socava el proyecto político nacional. Al nivel económico, significa una mezcla de los intereses financieros y políticos. En este contexto, la Región Amazónica Ecuatoriana nunca dejó de ser una región periférica, cuya colonización masiva no empezó realmente hasta la década del sesenta —con el despegue de la indus-

tria petrolera y la reforma agraria—, siguiendo el doble modelo de economía de enclave y de terruño para el sector agropecuario, y lo que esto implica en cuanto a las escasas repercusiones económicas para las poblaciones locales.

Otro origen histórico de la crisis de gobernabilidad es la actitud de los militares. Sin volver a los golpes de Estado de principios del siglo o a las sublevaciones que llevaron a la Revolución Juliana (1925), cabe recordar que esos últimos irrumpieron a menudo en la vida política ecuatoriana. En 1905, Eloy Alfaro, se levantó contra el gobierno de Lizardo García. En 1912, tras el fracaso de dos golpes de Estado militares, el gobierno de Carlos Freile Zaldumbide derrotó a los insurrectos, lo que culminó con la masacre de Alfaro y sus generales en Quito. En 1932, la guardia militar de Quito se levantó a favor de Neptalí Bonifaz, lo que desembocó en la Guerra de los Cuatro Días. En 1937, un golpe de Estado militar encabezado por el ministro de Defensa Nacional de Federico Páez puso al Gral. Alberto Enríquez a la cabeza del Mandato Supremo de la República. En 1947, el Presidente Velasco Ibarra tuvo que renunciar bajo presión de su ministro de Defensa Nacional, el Coronel Carlos Mancheno Cajas, a su vez derrotado en 1963. El último episodio de una serie de levantamientos sangrientos surgió en 1972, cuando el Gral. Guillermo Rodríguez Lara encabezó una junta militar tras defenestrar a Velasco Ibarra. El 11 de enero de 1976, Rodríguez Lara tuvo que renunciar bajo la presión de sus propios compañeros de armas, que conformaron un triunvirato militar integrado por el Almirante Alfredo Poveda Burbano y los generales Guillermo Durán Arcentales y Luis Leoro Franco (Cf. R. Quintero, 1998).

Tras un período de inestabilidad marcado por la adopción de dos constituciones, en 1945 y 1946, y luego por la suspensión del régimen democrático por Velasco Ibarra, entre 1946 y 1948, Ecuador entró en un período de democratización de 16 años, en el que se instaló la “matriz estadocéntrica”. Durante los gobiernos de Galo Plaza (1948-1952), José María Velasco Ibarra (1952-1956) y Camilo Ponce (1956-1960), la política de apoyo a las exportaciones de materias primas y la modernización del sector agrícola se acompañó del reforzamiento del aparato burocrático estatal y de una pugna de poder entre el ejecutivo y el legislativo que marcaban todavía la vida política del país a principios del tercer milenio. Esta política permitió a las elites económicas tradicionales asegurar su control sobre el proceso de producción al manipular el sistema legal. Durante este período, el poder ejecutivo asumió la conducción de la política gracias a los “decretos ley de emergencia económica”, al lanzar el proceso de descentralización administrativa a través de las asambleas provinciales de progreso local, la Asamblea Nacional de Planificación y la Ley de Fomento Industrial (Cf. Montúfar, op.cit.: 21-53).

Este modelo fue adoptado por la junta militar que asumió el poder en 1963 por tres años, ésta expidió la primera ley de Reforma Agraria en 1964, después

las leyes de Artesanía y Pequeña Industria, mientras lanzaba el primer Plan Nacional de Desarrollo. Por otra parte, los militares reformaron la ley de Fomento Industrial, promulgaron la ley de Empresas y crearon la Superintendencia de Compañías, antes de ceder el paso a un presidente interino (Clemente Yerovi), que convocó una Asamblea Constituyente. La Constitución de 1967 buscaba reforzar el proceso de modernización, tras reinstalar el Tribunal de Garantías Constitucionales (TGC) y elevar la Asamblea Nacional de Planificación y la Superintendencia de Compañías al rango de instituciones constitucionales. Pero fue suspendida durante el quinto mandato de Velasco Ibarra (1968-1972), que volvió a poner en vigor la Constitución de 1946, de la que él había sido el principal instigador. Esta Constitución escrita “a nombre de Dios” ratificaba de hecho la concentración de los poderes en las manos del Presidente y consagraba la hegemonía de los grupos conservadores, mientras prohibía la participación de los militares en el juego político.

Esos últimos reaccionaron tomando el poder una vez más, bajo la cúpula de Guillermo Rodríguez Lara (1972-1976), y restableciendo la Constitución de 1945, la cual consagraba la importancia de los militares en el proceso reformador del Estado. Provocaron la creciente hostilidad de la oligarquía agro-exportadora tras promulgar la segunda ley de Reforma Agraria (1973), lo que llevó al fracaso del proceso reformador y a un nuevo golpe de Estado por un triunvirato más cercano a los intereses de la Costa (1976-1979). Éste prometió el regreso a la democracia para el año 1979, mediante la adopción de una nueva ley Electoral y de una ley de Partidos Políticos, y después de la organización de una consulta sobre la adopción de la Constitución de 1945 o de 1946.

De hecho, en 1978, la nueva Constitución ratificó la fórmula presidencialista de 1945 y la constitución de una asamblea única, respaldada por varias comisiones legislativas y el TGC. Simultáneamente, amplió por primera vez el derecho de voto a los analfabetos y reforzó la intervención del Estado en la economía, al transformar la Asamblea Nacional de Planificación en un Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), presidido por el Vicepresidente de la República. La desaparición del Senado permitió ampliar el espacio político a la participación de los sectores dominados —en particular a las agencias de desarrollo— y reducir la presencia de las elites tradicionales. Estas últimas no desaparecieron, por lo tanto, de la vida política, pero tomaron, por el contrario, posición en organismos tan estratégicos como el CONADE, el TGC, la Corporación Financiera Nacional o el Banco Nacional de Fomento.

Semejante control se intensificó tras la reforma de 1983, inspirada por la Constitución de 1946, que confería al Presidente la iniciativa legislativa en el ámbito económico y que confió a la Corte Suprema y al TGC la responsabilidad de definir la constitucionalidad de las leyes y decretos, con el visto bueno del

Congreso. De tal suerte que, como lo destaca Montúfar: “el control constitucional no fue considerado una función específicamente jurídica sino también política” (Ibíd.: 38). La reforma de 1983 reforzó el poder del Congreso, no sólo al encargarle legislar sino también al darle el derecho de abrogar y reformar las leyes, de interpretar la Constitución, de interpelar y destituir al presidente, al vicepresidente así como a los ministros. Este reforzar al legislativo con perjuicio para el ejecutivo traía en gérmenes la rivalidad que seguiría dividiendo al poder en el 2000 y que traería en el escenario nacional la división tradicional entre Costa y Sierra. En realidad, la reforma de 1979 y (en menor medida) la de 1983, presuponían —en el mejor de los casos— una colaboración armoniosa entre ambos poderes, y en el peor la pasividad del Congreso frente al presidente, lo que nunca correspondió a la realidad política del país. El resultado fue la paradoja de un ejecutivo fuerte —teniendo en cuenta las prerrogativas en el ámbito económico y social— sometido a un legislativo quisquilloso —teniendo en cuenta su papel de garante constitucional— que nunca dejarían de enfrentarse, posponiendo o paralizando las decisiones cruciales en el ámbito económico.

La administración de Jaime Roldós y Osvaldo Hurtado (1979-1983) asumió el gasto de la transición democrática, mientras que la baja de los precios del petróleo anunciaba el inicio de la recesión y la crisis de la deuda. El Plan Nacional de Desarrollo seguía fiel al modelo fundador de desarrollo auto-centrado, haciendo hincapié en la reforma agraria y el desarrollo rural, la industrialización por sustitución de importaciones y la consolidación del mercado interno. En el plano político, se trataba de consolidar la transición democrática y afirmar el papel del Estado en la economía. En el plano social, la administración estatal se esforzó en ampliar la participación popular, al multiplicar las organizaciones de base, lanzar programas de capacitación de promotores rurales y líderes comunitarios y sindicales. Al mismo tiempo el gobierno inauguró el primer plan de estabilización que buscaba reducir los gastos públicos y ajustar la tasa de cambio por desvaluaciones sucesivas.

Aquella política progresista suscitó, una vez más, la oposición de los sectores dominantes de la Costa, que le pisaron el talón al movimiento populista encabezado por Assad Bucaram, más tarde con Febres Cordero. Este movimiento, procedente de la escisión del partido presidencial —Concentración de Fuerzas Populares (CFP)— que desembocó en la creación del Partido Social Cristiano (PSC), se expresó naturalmente en el seno del Congreso por la oposición sistemática a las decisiones presidenciales. La reacción del ejecutivo fue pasar por encima del legislativo, al aplicar la receta populista de relaciones directas con la sociedad y reactivar las redes corporativas a través del Plan Nacional de Desarrollo, hasta considerar la eventualidad de una consulta para que los ecuatorianos se pronunciaran sobre la discrepancia con el Congreso. Este plebiscito nunca tuvo

lugar, ya que Roldós falleció en un accidente aéreo el 22 de mayo de 1981, y la falta de legitimidad del Vicepresidente llevó a que este último asumiera una política de bajo perfil durante su interinato. En el contexto de recesión que marcó los años Roldós–Hurtado, la aplicación de medidas impopulares vinculadas con el plan de estabilización reforzó la oposición conservadora y llevó a la victoria de Febres Cordero en las elecciones de 1984. Entre tanto, la administración Hurtado logró que se aprobara una reforma constitucional que restauraba el poder del Presidente para promulgar leyes de emergencia económica. Pero fue a costa de concesiones a los gremios, que obtuvieron la conversión en sucres de sus deudas contratadas en dólares, la “sucretización”.

Al fin y al cabo, la transición democrática no permitió asegurar la modernización de la vida política y económica, ya que la “lógica de oposición” del Congreso quitaba virtualmente al presidente cualquier margen de actuación fuera de las prácticas populistas o autoritarias, como lo muestra, en sentido contrario, la administración de Febres Cordero (1984-1988). Este bloqueo, que se debe a la propensión de los partidos políticos para perpetuar las prácticas caudillistas y los vínculos clientelares manipulados por las elites tradicionales, había de reproducirse bajo la administración de Rodrigo Borja (1988-1992) y de Sixto Durán Ballén (1992-1996), lo que desembocó en el aplazamiento de las reformas fiscal y presupuestaria. Si bien es cierto que este problema estuvo en el centro del debate sobre la reforma constitucional que se abrió en 1993, la Constitución de 1998 no alcanzó a resolverlo, como lo demuestra el estudio de la crisis política que desembocó en el golpe de Estado del 21 de enero de 2000. Entonces Ecuador sigue enfrentando una situación típica de parlamentarismo como modalidad particular del régimen nacional populista⁶⁶, tal y como la describió Touraine: la vida parlamentaria está rodeada de poderosas fuerzas que contribuyen, no sólo a formar a la opinión pública sino también a influenciar, a veces de forma decisiva, a las decisiones políticas (Cf. A. Touraine, 1988: 167 y 322).

Para muchos observadores, Ecuador pareció despertar a los viejos demonios del populismo con la aventura Bucaram (Cf. J. León, 1997; y C. de la Torre, 1998: 133). Electo en 1996 frente a su rival del PSC Jaime Nebot, el candidato del Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), Abdalá Bucaram puso en práctica un modo de gobierno que descansaba en el clientelismo y en la corrupción, que dejó de lado la gestión de la crisis económica que el país enfrentaba desde hacía una década. Su caída se produjo tras la movilización de los sectores sociales animada por el Frente Unido de Trabajadores (FUT), al cual se juntaron los gremios de la

66 Touraine define el nacional-populismo como la interdependencia entre la defensa de la identidad nacional por el Estado contra los intereses foráneos, unos mecanismos políticos y sociales de integración y la defensa de una cultura nacional y popular.

Costa, con la poderosa Federación de Cámaras de Producción y Comercio y el ex-presidente de la República Febres Cordero (alcalde del PSC de Guayaquil), los días 5 y 6 de febrero de 1997. Durante esta movilización, el ejército y la policía nacional quedaron fuera del conflicto y dejaron al Congreso pronunciar “la incapacidad física y mental” del Presidente para poner un fin a sus funciones. La huida de Bucaram a Panamá y la confirmación de su caída por el referéndum del 25 de mayo de 1997 clausuraron uno de los episodios más cortos de la vida política ecuatoriana.

La crisis política que llevó al golpe de Estado del 21 de enero de 2000 en Ecuador ofrece un ejemplo límite de crisis de gobernabilidad, que cristaliza todas las disfuncionalidades del sistema político, que se acaban de presentar brevemente, y el creciente descontento social, contra un modo de administración por las elites que pretendían imponer medidas radicales, alternando para ello entre el “decretismo” y el “pactismo” (Cf. G. Fontaine, 08/2002 a). Jamil Mahuad Witt llegó a la Presidencia de la República tras el derrocamiento de Abdalá Bucaram en febrero de 1997 y tras el interinato del Presidente del Congreso, Fabián Alarcón. Con la inestabilidad política en telón de fondo, debida en particular a la falta de mayoría parlamentaria a su favor, tuvo que enfrentar la peor crisis económica de los últimos 60 años, y tomar medidas tan impopulares como el congelamiento de las cuentas bancarias, la liberalización de los precios de hidrocarburos y, finalmente, la dolarización de la economía. Esas medidas fueron en general tomadas por decreto, pero la multiplicación de las movilizaciones populares obligaron a que el Presidente diera pasos hacia atrás en varias oportunidades. En el transcurso de los 16 meses de su mandato, Mahuad no dejó de perder el capital de confianza que le había otorgado la firma de la paz con el Perú en 1998 y se encerró en un modo de administración tecnocrática, sin real apoyo de aliados.

Al fin y al cabo, las indecisiones del gobierno entre “pactismo” y “decretismo” dejaron percibir la falta de claridad en las elecciones políticas de la administración Mahuad, lo cual tuvo como consecuencia dos efectos evidenciados por Przeworski: el desprestigio de las instituciones y el debilitamiento de la democracia con la baja de la participación (Przeworski, op.cit., 1995: 319). En la medida en que los electores y los actores sociales fueron frustrados, se favoreció el desarrollo de una acción extraparlamentaria, así como en 1997, con la diferencia de que en el levantamiento del 21 de enero de 2000 surgió una alianza inédita entre las organizaciones indígenas y parte del ejército. Ciertamente es que la democracia fue restablecida pocas horas después del golpe de Estado, con el nombramiento del vicepresidente Gustavo Noboa como Presidente de la República, pero esas acciones no dejan de ser preocupantes, en la medida en que la primera acta política de Noboa fue de confirmación del proceso de reformas radicales, sin mayor consulta a la población. Por su lado, los sectores sociales le daban un pla-

zo de seis meses antes de lanzar nuevas medidas de hecho. En otros términos, mientras que seguían las reformas, crecía la polarización del conflicto social. Un año después del golpe de Estado, la inflación alcanzaba el 100% y la escasa movilización de los sectores sociales se explicaba más por las divisiones internas y la desorganización de una parte del sector indígena (ésta debida a acusaciones de corrupción formuladas en contra del Presidente de la CONAIE), que a un mejoramiento de las condiciones de gobernabilidad.

La violencia generalizada en Colombia

Los orígenes de la crisis de gobernabilidad en Colombia se encuentran en tres fenómenos históricos identificados por Pécaut (1996). En primer lugar, las formas de identificación y afiliación colectiva fueron definidas por los partidos tradicionales, lo que creó subculturas que se transmitieron de generación en generación y provocaron la división del cuerpo social en dos partes. Por otra parte, la escasa integración de Colombia a la economía internacional amortiguó los efectos de la crisis de 1929, sin que fuera necesario instaurar los mecanismos de regulación para contrarrestar la caída de los precios del café. Finalmente, los primeros derechos sociales fueron instaurados en 1944 y 1945, pero la violencia desplazó a los actores que, en caso contrario, hubiesen podido fortalecerse gracias a esta reforma.

Como lo recuerda González, la constitución del Estado-nación colombiano no siguió el modelo del “poder indirecto”, definido como un modo de administración que funciona a través de los mecanismos de poder existentes en la sociedad y deja de lado las regiones y grupos periféricos (F. González, 1998: 174-175). El poder indirecto del Estado respondía, por otra parte, a su pobreza fiscal. En este contexto, los partidos Liberal y Conservador traspasaron el espacio que dejó vacante el Estado en la sociedad, lo que tuvo como efecto la reducción del espacio entre ésta y los aparatos estatales. Hasta mediados del siglo XX, la sociedad colombiana se articuló según un modelo de solidaridad en el que los vínculos primordiales y tradicionales (de parentesco, vecindad o compadrazgo) se superponían a los vínculos nacionales y a la ciudadanía. Los conflictos socio-ambientales entre grupos, al nivel local y regional, estaban entonces regulados por los dos partidos, que los articulaban con el nivel nacional.

Tras un primer intento abortado durante la “revolución en marcha” lanzada por Alfonso López en 1936, la modernización sacó beneficio del alza de los precios del café en la década del cuarenta pero fue trabada por la inestabilidad política y el inicio de la violencia a mediados de la década del cincuenta (Leal Buitrago, 1991:400). Un proyecto de modernización similar al adoptado por Ecuador fue llevado a cabo por el Estado, bajo el sistema de la democracia res-

tringida instaurada por el Frente Nacional (1958-1974). No obstante, la debilidad política del Estado, que se presentaba por una incapacidad a mediatizar e institucionalizar los conflictos sociales, se duplicó con una incapacidad relativa a captar nuevos recursos para el sistema fiscal, pese a la creación del IVA en 1965. El sistema “consociativo” organizado bajo el Frente Nacional permitió a los dirigentes de los partidos conservador y liberal monopolizar el aparato de Estado, al impedir el acceso de la oposición al poder durante 16 años. Este sistema descansaba en un “pacto de mayorías”, que aseguraba a ambos partidos la alternancia presidencial y la paridad político-administrativa en el poder judicial y ejecutivo. Fue en parte respaldado por el crecimiento económico, que descansaba en las exportaciones de café, y por la alianza objetiva entre la burguesía emprendedora y la oligarquía cafetalera. En el mismo tiempo, la burocracia estatal se reforzó, no sólo al nivel central (con la expansión de sus efectivos⁶⁷) sino también al nivel local y regional (con la descentralización iniciada en la década del sesenta).

Para algunos observadores, este cierre del sistema político a la expresión de los intereses que no corresponden a los de ambos partidos dominantes explica el surgimiento de las guerrillas en la década del sesenta y su fortalecimiento en la del setenta. Así, según Leal Buitrago, “el surgimiento de guerrillas radicalizadas representó la búsqueda de la sombra protectora del Estado por parte de grupos campesinos en proceso de descomposición y de grupos y estratos medios que brotaban de la modernización desordenada del capitalismo”. Por las mismas razones, en Colombia “no han existido [...] modelos de desarrollo, ni modas proteccionistas o neoliberales, estructuralistas o monetaristas. La pauta ha sido una práctica combinación de líneas medias, entre sustitución de importaciones y promoción de exportaciones, entre un poco más y un poco menos de aranceles, entre incentivos y restricciones a la actividad privada, y entre inercia estructuralista y monetarismo de organismos internacionales” (Ibíd.: 419 y 408). De hecho, la debilidad del Estado estaba enmascarada por la estabilidad del sistema político asegurada por la administración bipartidista del Estado y por la búsqueda de protección estatal por parte de las nacientes organizaciones de la sociedad civil para la satisfacción de sus necesidades. El funcionamiento del Estado estaba, además, trabado por el clientelismo de los partidos en el poder y por la presencia de la oligarquía en el seno del sistema político. Ésta se manifestó a través del “club de los expresidentes”, cuya función era disciplinar la tradicional fragmentación bipartidista y se instituyó como una antesala de la Presidencia de la República. Finalmente, la rivalidad entre el poder ejecutivo y el legislativo se expresó a través del faccionalismo del Congreso y el “poder negativo” de éste, que se esforzó —entre otras cosas en la instru-

67 El número de funcionarios alcanzaba un millón en 1987 (Ibíd.: 405).

mentalización de la Corte Suprema de Justicia— en obstaculizar las prerrogativas presidenciales.

No obstante, este análisis de la crisis de gobernabilidad y del surgimiento de la violencia en Colombia hace caso omiso del contexto en el que se instaló el Frente Nacional, que fue ante todo un medio de apaciguar el enfrentamiento entre liberales y conservadores, el cual había desembocado en el llamado “período de la Violencia”(1945-1958). En la crisis de 1945-1949, la dimensión política del conflicto era obvia: todo resultaba de la oposición entre dos partidos, que se repartían tradicionalmente el poder (Pécaut, 1993: 269). Así, según Pécaut, la constitución del Frente Nacional en 1958 puso término a la violencia política, pero la violencia social siguió reinando en el país: “La crisis del Estado contribuye [...] al libre desarrollo de la Violencia [que] aparece al principio como la estrategia mediante la cual las diversas elites substituyen al Estado, para manejar directamente la “cuestión social”. Dicha crisis expresa la dislocación de toda imagen de unidad nacional” (Pécaut, 1988: 569). El término de “Violencia” sugiere en primer lugar “que se trata de un fenómeno vinculado con las tradiciones políticas de Colombia: no existe elección que no lleve consigo un cortejo de actos de violencia entre liberales y conservadores. Se refiere también [...]a un tipo de confrontación generalizada sin protagonistas ni intereses en juego muy precisos, en síntesis, a una anonimidad de las relaciones sociales” (Ibíd.: 489-490).

González considera por su parte que el bipartidismo determinó, desde el origen de la República, la articulación entre los poderes locales y regionales y la nación, lo que llevó a un desfase persistente entre las bases sociales y la vida política: por un lado, la colonización agrícola, espontánea y masiva; y por el otro, la estructura latifundista tradicional o emprendedora. Este dualismo se refleja en dos tipos diferentes de afiliación política y de cohesión social. En efecto, en las zonas donde dominaba la hacienda, la población se alineó políticamente con la postura de los hacendados, para enfrentarse entre sí según el modelo del “odio hereditario” o *vendetta*. En cambio, en las zonas de colonización masiva, las poblaciones eran más abiertas a los discursos políticos, culturales o religiosos novedosos, ya que eran más heterogéneas y evolucionaban conforme a un modelo voluntarista y anárquico. Es así como se diseñaron dos tipos de población y cohesión social, que se reflejaban ya en las movilizaciones políticas como la guerra de los Mil Días (1899-1910) y que se prolongaron hasta la década del cincuenta con la violencia. Este modelo de afiliación social se presenta en el período contemporáneo como “un conjunto de adscripciones [que] confluye en socializaciones políticas maniqueas y excluyentes, que define un “nos-otros”, los que están “adentro” de nuestro grupo de referencia, frente a los otros, que están “afuera” de nuestro marco” (González, op.cit.: 169-172).

Al retomar la tesis de Pécaut, González considera que los orígenes de la violencia colombiana se encuentran en los vacíos dejados por el Estado en el seno de la sociedad. Ésta era prácticamente abandonada a sus propias fuerzas y no logró articular ni integrar los micro-poderes y las micro-sociedades de las regiones de colonización con la sociedad global y el Estado. En ese sentido, la incapacidad de asimilar aquellas fuerzas políticas locales facilitó el trabajo ideológico de los militantes del Partido Comunista, en el seno de las comunidades campesinas de autodefensa encabezadas por Manuel Marulanda Vélez, que dio lugar a la creación de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Luego, con el impacto de la Revolución cubana, la izquierda armada instrumentalizó los movimientos sindicales, estudiantes, organizaciones barriales, etc. Es así como aparecieron el Ejército de Liberación Nacional (ELN) en 1965 y el Ejército Popular de Liberación (EPL) en 1967.

No obstante, Pécaut cuestiona el hecho de que la movilización haya sido el prelude a todo fenómeno de violencia (op.cit., 1993: 271). Según él, el populismo encarnado por Jorge Eliécer Gaitán en la década del cuarenta constituye, sin lugar a dudas, un factor esencial en la medida en que traía en sí la promesa de integración de las masas al sistema político. Sin embargo, la evolución hacia la violencia generalizada se produjo después del asesinato de Gaitán, mientras que el movimiento se dispersaba y se alejaba su proyecto de transformación social. En este sentido, el surgimiento de la violencia fue más acelerado por la desorganización que por la movilización social. Por un lado, el amplio movimiento de invasiones de tierras fue suscitado por la Alianza Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), tras la derrota electoral de la Alianza Nacional Popular (ANAPO) en 1970⁶⁸. Por otro lado, las acciones de hecho en zonas urbanas se produjeron en los años 1974 y 1975. Desde luego, cabe tener en cuenta otros factores para entender la desorganización y la movilización social, la transición hacia la violencia política y luego hacia la violencia generalizada.

De hecho, el estudio de las estadísticas por muerte violenta revela que el tráfico de drogas es un factor esencial en la generalización de la violencia (Cf. F. Cubides et al., 1998: 32-34 y 286-287). A partir de la distinción establecida por la policía nacional entre “homicidio político” y “homicidio sin discriminación del carácter político”, Cubides anota que la primera se mantiene en un bajo nivel hasta 1982, mientras que la segunda aumenta a partir de 1977. Esto hace pensar que factores como el cambio de estrategia anunciado por las FARC en la 7ª conferencia (1982), la consolidación de la guerrilla urbana M-19 o la creación

68 La ANAPO era un movimiento populista constituido para poner fin a la violencia, alrededor del Gral. Rojas Pinilla, llegado al poder en 1953. Tras las elecciones del 19 de abril de 1970, donde Rojas consiguió casi tantos sufragios como el Frente Nacional, sus partidarios denunciaron un fraude electoral y constituyeron el M-19 (Movimiento 19 de Abril) (*Ibid.*: 170).

de la efímera Coordinación Nacional de Guerrillas no bastan para explicar el crecimiento de la violencia en la década del ochenta. Los años 1977 y 1984 corresponden a la vez a una inflexión del aumento de muertes violentas y al despliegue de la bonanza de la marihuana y de la coca. Por otra parte, 1984 es el año en el que el Presidente Belisario Betancur inauguró su política de extradiciones de los narcotraficantes, en respuesta al asesinato del ministro de la Justicia, Lara Bonilla. Por lo tanto, Cubides concluye que 1984 es el año en que la violencia generada por el narcotráfico, hasta ese entonces limitada al ámbito privado, se superpone con la confrontación armada. Según él, a partir de 1992, la “justicia pactada” entre el gobierno y el cartel de Medellín se acompañó, dicho sea de paso, de una reducción de la violencia, tanto en Medellín y el departamento de Antioquia, como al nivel nacional.

La principal guerrilla (FARC) procede de las columnas de campesinos desplazados que se dirigieron hacia la región de colonización agrícola en la década del sesenta, tras la represión de las “repúblicas independientes” entre 1962 y 1964 (Cf. E. Pizarro, 1990). Estas “repúblicas” eran zonas de refugio que se habían formado tras el estallido de la violencia en Viotá (Cundinamarca), Marquetalía (Tolima), Ríochiquito (Cauca), El Pato (Caquetá) y en las regiones de Sumapaz, Guayabero y del río Ariari (Meta). En la década del cincuenta, los primeros focos de guerrilla liberal que se formaron en los Llanos aprovecharon las zonas que combinaban ciertas características, como la homogeneidad política, una frontera de colonización abierta, que podía absorber un gran número de refugiados internos, la dificultad de acceso y el aislamiento del poder central que obstaculizaba la represión, así como la proximidad de una frontera internacional, como la de Venezuela (G. Sánchez et al., 1990: 39). Estos focos de guerrilla subsistieron una temporada bajo la forma de bandas, perseguidas por el ejército a través de las organizaciones privadas y los grupos de guerrilla liberal, instrumentalizados por los comerciantes y hacendados del sector cafetalero. Por lo demás, su composición social era bastante heterogénea, al mezclar campesinos pobres, desertores, antiguos jefes campesinos, pequeños propietarios, ex-policías, ex-presos o incluso rescatados de las cárceles del “bogotazo”⁶⁹ (Ibíd.: 40; Pizarro, op.cit.: 164 y 180).

Cuando el “terrorismo oficial” alcanzó su colmo, con la masacre de Marquetalía, el Partido Comunista decidió ejecutar su programa de “combinar todas las formas de lucha”, adoptado en el IX Congreso, en junio de 1961. En 1964, año en que fueron creadas las FARC, el EPL y el ELN trataron, en primer lugar, de disputar al PC su hegemonía en el ámbito militar, siguiendo la ola de apertura de los focos de guerrilla que atravesaron América Latina tras la revolución cu-

69 Nombre de los motines que siguieron al asesinato de Gaitán en Bogotá el 9 de abril de 1948.

bana. En realidad, como lo destaca Pizarro, el nacimiento de las FARC era parte de la estrategia del PC para contrarrestar la multiplicación de los movimientos de tendencia “guevarista” en la década del sesenta. Desde luego, las organizaciones campesinas dejaron de ser simples movimientos de autodefensa, para entrar en la lucha armada y en la guerrilla que, al filo de las conferencias (1964-1982), buscó elaborar una estrategia unitaria para conquistar el poder.

No obstante, según Pizarro, en la década del sesenta, las FARC no tenían un protagonismo importante en la vida nacional; la ruptura se produjo en la VII Conferencia, cuando dos letras fueron agregadas a la sigla de las FARC: EP por Ejército Popular, y cuando se definió su papel en la estrategia comunista para acceder al poder. Desde luego, las FARC dejaron de ser un movimiento de guerrilla campesina para convertirse en un aparato de guerra vinculado a una estrategia global (Pizarro, *op.cit.*: 73). A partir de 1982, la organización decidió el doblamiento de los frentes existentes, hasta ocupar todos los departamentos del país, lo que fue financiado por los ingresos de la cocaína, en particular en los departamentos del Meta, Caquetá y Guaviare. Este cambio de estrategia fue seguido por las demás guerrillas, como lo recuerda Echandía, lo que implicaba una diversificación de las fuentes de financiamiento y la intensificación del control local (C. Echandía, 1998: 36-40). El EPL reinició sus actividades tras la toma del Palacio de Justicia en 1985 por el M-19, rompiendo así el cese de fuego firmado con el gobierno Betancur en 1984. Esta guerrilla se concentró en las zonas de desarrollo agro-industrial, en las zonas agrícolas en expansión como Urabá y Córdoba, así como en las zonas de actividad petrolera y de colonización. Por su lado, el ELN logró desplegarse entre 1984 y 1986 mientras se reforzaba económicamente, a través del desfalco y de los ingresos del petróleo, aplicando la extorsión a las empresas encargadas de la construcción del oleoducto Caño Limón-Coveñas, luego al Tesoro Público del Arauca.

Este acercamiento a las estrategias de las tres mayores guerrillas a mediados de la década del ochenta puso término provisionalmente a las rivalidades que habían acompañado a la expansión de las FARC a lo largo de la década del setenta, entre las cuales vale mencionar los enfrentamientos entre las FARC y el ELN, en 1981 y 1982, para el control de la zona petrolera del departamento de Arauca (F. Cubides 1998 a: 197). De 1987 a 1992, lograron llevar a cabo acciones coordinadas, a nombre de la Coordinación Guerrillera Simón Bolívar (CGSB), en particular en el departamento de Urabá. Sin embargo, los movimientos rivales retomaron su independencia en 1992, siguiendo una estrategia propia que, al parecer, obedece tanto a los intereses particulares en cuanto a la captación de recursos como a una diferencia en el proyecto político de cada uno.

La reforma constitucional de 1968 no puso en cuestión el principio de paridad político-administrativa, el que, conforme el artículo 120 de la Constitu-

ción de 1886, instauraba “la participación justa y equitativa” del partido mayoritario no representado en la presidencia, en el momento de la constitución del gobierno. Esta reforma tampoco acabó con la rivalidad entre el poder ejecutivo y el legislativo, en la medida en que limitaba la capacidad de iniciativa del Congreso en el ámbito económico, al conservar el Presidente la responsabilidad de los gastos públicos y el control del régimen fiscal. La propensión al presidencialismo se reforzó gracias al uso crónico del estado de sitio, bajo la administración de Alberto Lleras Camargo (1958-1962), de Guillermo León Valencia (1962-1966), de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) y de Misael Pastrana Borrero (1970-1974) y de Alfonso López Michelsen (1974-1978). Finalmente, la profesionalización de la clase política se reforzó con un sistema clientelar, a través del cual la clase política creció y se mantuvo en el poder.

La fase de “desmantelamiento del Frente Nacional”, iniciada por la administración Michelsen, en 1974, se persiguió bajo la presidencia de Julio César Turbay Ayala (1978-1982), Belisario Betancur (1982-1986) y Virgilio Barco (1986-1990). Este período estuvo marcado por la reforma de la administración de justicia, el reordenamiento territorial y la reforma del Congreso. A esas medidas se sumaron la reforma del sistema electoral, de los partidos políticos y de los organismos de control (Procuraduría y Contraloría), el reconocimiento del estatuto de oposición, del derecho a la información, la reglamentación de las profesiones administrativas, la descentralización administrativa y el reforzamiento de los poderes locales. Sin embargo, el principio de paridad político-administrativa no fue cuestionado por los gobiernos de López, Turbay y Betancur, que siguieron por otra parte prevaleciéndose del régimen de excepción para gobernar contra el Congreso (G. Murillo Castaño et al., 1993 a: 89-90).

La elección de César Gaviria Trujillo (1990-1994) fue anterior, por pocos meses, a la convocación de una Asamblea Constituyente, que marcó un cambio histórico en la representación política de las fuerzas de oposición. Sin embargo, como lo destacan Murillo Castaño y Rubén Sánchez, la Constitución votada el 7 de julio de 1991 creó los factores de una nueva crisis, en un proceso recurrente que adquiere en Colombia una complejidad única, en donde se mezclan la reforma política, el proceso de paz y la internacionalización de la economía (Ibíd.: 88).

La reforma política depende del reforzamiento y la modernización de la administración de justicia, de la administración pública, la descentralización y la participación política, la reglamentación constitucional y las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, así como el cambio de papel del Estado. Tiene como telón de fondo la crisis de legitimidad del sistema político, debido no sólo a la ineficacia del aparato judicial sino también a la politización de la administración. En este sentido, la reforma de 1991 dio un papel central a la Corte Constitucional en la instalación de las nuevas instituciones, en particular las jurisdicciones espe-

ciales como las autoridades de los pueblos indígenas y los jueces de paz, el Ministerio Público y el Consejo Superior de la Magistratura. Por otra parte, para contrarrestar la impunidad, creó la figura jurídica del Defensor del Pueblo y la “acción de tutela”, de los cuales se tratará en el estudio del conflicto entre los U’wa y Occidental de Colombia. No obstante, aquel reformismo carece de una falta de recursos ante la magnitud de la tarea por cumplir así como de una confusión producida por la transición de un sistema al otro, la profusión de leyes, reglamentos y estatutos, que desemboca en una suerte de “caos jurídico” (Ibíd.: 97).

Desde el desmantelamiento del Frente Nacional, la descentralización administrativa es una serpiente de mar. Lanzada bajo la administración de López con el reconocido objetivo de dar mayor autonomía a los poderes locales, fue perseguida bajo la administración de Turbay al nivel de 1.009 municipios y reafirmada por Betancur a través del Acta Administrativa N° 1 de 1986, que instauró la elección de los alcaldes por sufragio directo y dio lugar a las primeras elecciones municipales en 1988. La nueva Constitución confiere a los departamentos y municipios un verdadero estatuto de entidades territoriales, y prevé la creación de provincias y regiones, así como de territorios indígenas que dispongan de una autonomía financiera, administrativa y política. No obstante, la realización de este programa queda pendiente de la reforma fiscal y tributaria, la cual en el año 2000 no se había llevado a cabo todavía, en particular por lo que tiene que ver con la repartición de los recursos entre la administración central y las entidades territoriales.

Finalmente, la nueva Constitución aclara mínimamente las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo. En primer lugar, el Presidente de la República ya no designa a los gobernadores ni a los alcaldes. En segundo lugar, el “estado de sitio” reemplazado por el “estado de guerra externa” y el “estado de convulsión interna” (siendo este último limitado a 30 días consecutivos y 90 días al año). Además, la moción de censura contra los ministros quita al Presidente el control absoluto del gobierno. En contraparte, éste recibe nuevas atribuciones como el derecho de llamar a referéndum sobre cuestiones de interés nacional. Por su lado, el legislativo sale reforzado en su función de control del gobierno (por la moción de censura), su representatividad nacional (con el Senado) y departamental (con la Asamblea), su capacidad de iniciativa legal y de decisión en el ámbito de la política económica. Sin embargo, está más controlado por los organismos del mismo nombre: Corte Constitucional, Consejo Superior de la Magistratura, Consejo de Estado, Consejo Nacional Electoral y Defensor del Pueblo o Ministerio Público.

El proceso de paz había conocido ciertos avances bajo la administración Betancur, entre otras cosas con la abrogación de la Ley de Seguridad Nacional votada bajo Turbay Ayala y la sustitución de un modo pacífico de resolución del

conflicto por la lógica represiva que prevalecía hasta entonces. Esta política llevó a la creación de Comisiones de Paz⁷⁰ y la promulgación de una amnistía condicional, que permitió la firma de un efímero armisticio, hasta que los insurrectos volvieron a la clandestinidad. El gobierno —llamado “de apertura democrática”— de Betancur dio un nuevo impulso a este proceso, al concentrar la responsabilidad de la negociación y descartar, por lo mismo, a los militares. Creó un marco institucional que buscaba canalizar las iniciativas oficiales y articular el Plan de Paz con diversos proyectos sociales, a través del Plan Nacional de Rehabilitación, el Plan de Supresión de la Pobreza Absoluta y el reforzamiento de la presencia del Estado en las regiones periféricas del país. Finalmente, sometió la negociación a la entrega previa de las armas y la desmovilización. Esta fase de flexibilización del poder frente a las guerrillas permitió la creación de la Unión Patriótica bajo el respaldo del Partido Comunista y las FARC. Ciertamente es que la UP nunca ganó la necesaria autonomía como para convertirse en partido político de masas y fue diezmado bajo la administración Barco. Pero las medidas adoptadas por la administración Betancur fueron retomadas por César Gaviria, lo que llevó a que el M-19, el EPL, el Quintín Lame, el Partido Revolucionario de Trabajadores (PRT) y la Corriente de Renovación Socialista (CRS, rama disidente del ELN) entregaran las armas en 1991.

Sin embargo, la década del ochenta estuvo marcada por la generalización de la violencia, a pesar de los intentos de hacer avanzar el proceso de paz. Por una parte, esto significó la irrupción de los narcotraficantes en el sistema político y la transformación del “narcotráfico” en “narcoterrorismo”, entre otras cosas con el asesinato del ministro de la Justicia Rodrigo Lara Bonilla, en 1984. Por otra parte, esto se manifestó por el endurecimiento de la actitud represiva del ejército (excluido de las negociaciones de paz lanzadas por Betancur), como lo muestra la masacre del M-19 tras la toma del Palacio de Justicia en 1985. Esta creciente violencia se acompañó de la militarización del campo, con la multiplicación de los grupos de autodefensa armada, que estaban manipulados por los carteles de la droga y tolerados por el ejército.

La administración Gaviria siguió la política de paz inaugurada por Betancur, sistematizada en la Estrategia Nacional contra la Violencia, entre otras cosas al separar las atribuciones de nuevos consejos y comisiones presidenciales (para la seguridad y la defensa nacional, la paz, la política social, la reinserción o aún los problemas de Medellín). Paralelamente, se multiplicaron los encuentros entre las partes en conflicto y los efectos de anuncios sobre la urgencia de la paz. Eso no impidió una nueva escalada de la violencia, que llevó a la ruptura de las

70 Estas comisiones, presididas por personalidades políticas, estaban integradas por miembros de la sociedad civil (representantes sindicales, intelectuales, empresarios, Iglesia, etc.).

negociaciones en 1991, el establecimiento del estado de convulsión interna en octubre de 1992 y la multiplicación de los decretos presidenciales que proclamaban la “confrontación total”.

A mediados de la década del noventa, unos 545 municipios colombianos contaban con la presencia de actores de la violencia organizados. Entre estos, 73 eran considerados como muy violentos y 110 bastante o muy pacíficos (Cf. C. Echandía, 1998). Según Echandía, los efectos directos de la violencia y la inseguridad costaron 1.330 millones de dólares solo para el año 1995, o sea el 1,6% del PIB, mientras que los efectos indirectos sobre el sector agropecuario representaban el 32,7% del PIB sectorial (Ibíd.: 60 y 61). A pesar de eso, Echandía considera que Colombia representa “un buen ejemplo de cómo las situaciones de conflicto acaban siendo compatibles con signos positivos de la actividad económica, sin que el funcionamiento global del sistema llegue a verse afectado por estas situaciones, que en múltiples casos incluso se convierten en fuente de acumulación de capital y factor dinamizador de la economía” (Ibíd.: 63).

Ya vimos que las raíces del conflicto colombiano se sumergían en la violencia, que explotó en la década del cuarenta, dividiendo, armando y oponiendo a los campesinos los unos contra los otros. La violencia y el marco histórico de formación de la nación colombiana conforman lo que algunos llaman “el contexto inicial de la violencia” (Pécaut, 1996: 27). No obstante, a medida que se expandían y generalizaban los fenómenos de violencia, este “contexto inicial” dejó de ser un criterio explicativo. Entre 1959 y 1977, la tasa de muertes violentas variaba entre 20 y 40 por 10.000, mientras que el número promedio de víctimas oscilaba alrededor de 5.000 al año. Entre 1977 y 1991, la tasa de muertes violentas no dejó de crecer hasta alcanzar 80 por 10.000, mientras que el número de víctimas subía hasta 28.000 al año (Cf. Cubides et al. op.cit.: 285). La década del ochenta estuvo marcada por una desorganización de la movilización social y una transición hacia la violencia política, después hacia la violencia generalizada. A finales de la década del ochenta, como lo recuerda Pécaut, la tasa de mortalidad violenta en Colombia superó a la de Brasil (24,6 por 10.000), Panamá (22,9), Perú (11,5) y Estados Unidos (8) (Cf. Pécaut, op.cit., 1996: 17). Es así como la violencia se volvió un modo de funcionamiento de la sociedad colombiana, lo que dio lugar a la creación de redes de control sobre la población y a regulaciones de hecho (Ibíd.: 18). Sin embargo, entre 1991 y 1996, se nota una inversión de ambas curvas: la tasa de muertes violentas baja a 60 por 10.000 en 1996, mientras que el número de víctimas cae a 20.000.

Tres factores explican la transición de la violencia socio-política hacia la violencia generalizada: el hecho de que ésta sea concebida como un elemento ordinario de las relaciones sociales y políticas, la fragmentación del poder y del campo socio-político y los conflictos por el acceso a los recursos (Pécaut, 1993:

274). Por un lado, el país nunca conoció un período de verdadera unidad en torno a la nación o un movimiento populista, susceptible de dar la imagen de un pueblo solidario, lo que lleva a la fragilidad de la representación de la unidad nacional. Por otra parte, la precariedad del Estado es un obstáculo a la modernización de la administración y se evidencia por su ausencia en gran parte del territorio. Finalmente, el Estado es incapaz de hacer frente a las situaciones económicas, en las cuales el alza del precio de ciertas materias primas genera un flujo de ingresos, lo que provoca el recrudecimiento de la delincuencia. Respecto de este último punto, el alza del precio del café, en 1949 y en 1975-1976, o de los ingresos de la droga tuvieron el efecto de desplazar el epicentro de la violencia hacia las zonas de producción, de tal suerte que los grupos o individuos que sacan provecho de la violencia son tan numerosos que llega un momento en que nadie ya puede invocar un “interés público” capaz de contrarrestar los “intereses privados” que actúan a favor de la prolongación de la violencia.

Este fenómeno retoma básicamente tres formas: la confrontación armada (contactos, emboscadas, hostigamientos y ataques contra las instalaciones militares), los sabotajes contra la infraestructura petrolera, eléctrica y de comunicación, o incluso contra las propiedades privadas, y los ataques contra entidades públicas y privadas (acciones de piratería contra el transporte de mercancías y personas, o ataques contra los pueblos). Según Pécaut, la paradoja de la violencia generalizada es que las acciones, al parecer, obedecen a una lógica más utilitarista que ideológica, mientras que las afiliaciones colectivas se debilitan o se vuelven estrictamente instrumentales. Por un lado, la multiplicación de los frentes de guerrilla en la década del ochenta deriva tanto de las simpatías que éstas suscitan como de los cálculos en cuanto a los ingresos que pueden captar. El control de los recursos permite el control de las poblaciones asociadas a la producción: en ese sentido, la adhesión a las guerrillas es más pragmática que ideológica. Además, cuando las FARC optaron por una estrategia estrictamente militar, se alejaron de las poblaciones locales, hasta tal punto que dejaron que la UP perdiera las elecciones de 1987, mientras ellas mismas habían apoyado su creación. Por otra parte, los narcotraficantes se impusieron como un nuevo protagonista del conflicto, para obligar a todos los actores a tomar posición con relación a ellos. Pécaut explica que estos actores mantienen relaciones cambiantes de coexistencia, alianza o confrontación. Es así como el narcotráfico puede estar organizado por grupos paramilitares aliados con los terratenientes en contra de las FARC en el Cauca, mientras que está controlado por las FARC en el Putumayo. De tal suerte que tantas interferencias solamente pueden amenazar la cohesión de cada protagonista, que terminan por confundir los puntos de referencia política que existían al principio. Echandía añade que, en la situación de la década del noventa, la interacción de los fenómenos de violencia impide trazar un límite claro entre violencia política y no política.

No obstante cabe distinguir dos tipos de situación: por un lado existen conflictos en los que los actores ya están constituidos; por otro lado hay conflictos que expresan múltiples tensiones sociales sin estructurarse verdaderamente. En el primer caso, se encuentran las luchas de las comunidades indígenas del Cauca, en una región descuidada por el poder central, que fue el escenario de la Violencia desde la década del cincuenta. Gros considera que las guerrillas marxistas-leninistas nunca defendieron los intereses colectivos que descansaban sobre la identidad cultural o la etnicidad (Cf. C. Gros, 1991: 158). En primer lugar, tendían a asimilar a las poblaciones indígenas con la clase dominada y su ideología nacionalista valoraba la homogeneidad del pueblo a costa del reconocimiento de la diversidad étnica. En segundo lugar, su proyecto de modernización y el “centralismo democrático” que reclamaban entraban en clara contradicción con la estrategia del movimiento indígena de recuperación de los territorios ancestrales y de revitalización de los poderes tradicionales. De hecho, las organizaciones indígenas llevaban varios años oponiéndose a los terratenientes y a los campesinos colonos, cuando el ELN y el M-19 intentaron recuperarlas, esto dio lugar a la creación del Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL). El hecho de que el Quintín Lame entregara las armas en 1991 tuvo como consecuencia directa el nombramiento de uno de sus miembros, Alfonso Peña Chepe, como observador en la Asamblea Constituyente.

En el caso de los movimientos que no lograban estructurarse, se encuentran los conflictos vinculados con las plantaciones (como las de banano en el Urabá) y entre los colonos del Caquetá o de la Macarena. Aquí, la violencia armada apareció en primer lugar como una manera de organizar a los sectores sociales pero esta articulación era frágil: no sólo porque los sectores civil y militar que animaban a los grupos paramilitares reaccionaron por el terror a la implantación de la guerrilla, sino también porque las guerrillas mismas no estaban dispuestas a dejar la mínima autonomía a estos grupos. La relación entre los conflictos locales o regionales y el escenario político nacional no dio los resultados esperados por los insurrectos. En efecto, por una parte las maniobras militares del M-19 no fueron exitosas, por otra parte los frentes de guerrilla solamente impusieron su poder al nivel local y se aseguraron los ingresos de producción. La toma del Palacio de Justicia por el M-19, así como la gran ofensiva de las FARC y el ELN en 1991 significaron un alto costo político, que provocó la reprobación de la mayor parte de la izquierda legalista y obligó a que las guerrillas se replegaran en sus áreas de influencia (Pécaut 1993: 283-285).

En este contexto, la expansión de la economía de la droga y de las medidas tomadas por los narcotraficantes implicó a las elites políticas, socioeconómicas, militares, etc. Por otra parte, la justicia se paralizó mientras que los modos de regulación institucional se volvían inoperantes. El “puntillismo jurídico” y la “efi-

ciencia simbólica del derecho” se oponen a la ineficiencia del aparato judicial, el cual es tradicionalmente dependiente de la política, hasta tal punto que en 1958 se hablaba de “justicia de Frente Nacional” (Pécaut 1996: 51-52). Esta ineficiencia se mide con la escasez de casos de homicidio dilucidados por el sistema penal. En efecto, entre 1975 y 1994, la participación de las interpelaciones en el número de homicidios cayó del 60 al 20% y la de las condenas en el número de interpelaciones cayó del 11 al 4% (Cf. Rubio op.cit.: 147).

Al diseñar el mapa de la violencia, Echandía evidencia el hecho de que, entre 1985 y 1997, el 70 % de las acciones violentas ocurrieron en nueve departamentos: Antioquia, Santander, Norte de Santander, Cesar, Arauca, Meta, Cundinamarca, Cauca y Bolívar. En las áreas rurales, las principales fuentes de violencia proceden de la guerrilla y la delincuencia común (que representan el 67% de los hechos), ante las acciones de los paramilitares y el narcotráfico (25%) (Cf. Echandía, op.cit.: 47). Entre los factores de violencia, los más importantes son el secuestro y el homicidio, acompañan el avance de los movimientos de guerrilla, lo que —siguiendo a Echandía— trae una nueva prueba de cómo la irrupción de la guerrilla en una nueva área es sinónimo de deterioro de la seguridad.

La expansión geográfica de la guerrilla y la necesidad de encontrar nuevos recursos se acompañó del aumento de los secuestros, hasta tal punto que éstos últimos representaban el 35% de los ingresos en 1995 y se volvieron la segunda fuente de recursos después del narcotráfico para las FARC (el cual representaba el 54%) y las extorsiones al sector minero para el ELN (que representaba el 53%) (Ibíd.: 60). Ahora bien, las acciones de la guerrilla y de la delincuencia común se confunden precisamente en los medios para la captación de recursos. Los estudios de Berajano, Echandía, et al. muestran que las guerrillas subcontratan la primera fase de las operaciones a fin de evitar las complicaciones y el descrédito que generan los secuestros (Echandía, Ibíd.; Rubio, op.cit.: 139). Las pandillas reciben entonces un porcentaje para hacerse cargo de los secuestrados en áreas urbanas, mientras que la guerrilla se hace cargo de los cautivos en áreas rurales y negocia el pago del rescate.

La evolución de la violencia se mide con la presencia de las guerrillas en 622 municipios en 1995 (contra 437 en 1991) y de grupos paramilitares en 138 municipios. La participación de las acciones violentas adelantadas en las ciudades secundarias del país pasó del 3,2 al 39% entre 1985 y 1991, luego al 65% en 1995. Es así como, en 1995, las FARC estaban presentes en 62 frentes distribuidos en 7 bloques, mientras que el ELN contaba con 51 frentes distribuidos en 5 bloques. De manera general, en 1995 la presencia de la guerrilla se había extendida a la casi totalidad de las zonas de colonización interna (el 93% de los municipios) y de frontera (el 81%). Entre 1985 y 1995, la presencia de la guerrilla se intensificó particularmente en las regiones agropecuarias de tipo industrial (al

pasar del 13 al 71% de los municipios), en la zona de producción de café (al pasar del 2 al 53% de los municipios) y en las regiones de ganadería así como en el litoral caribeño, donde domina el latifundio (al pasar del 8 al 59% de los municipios). En cambio, su presencia en las zonas deprimidas de minifundios creció a un ritmo netamente inferior (al pasar del 13 al 56% de los municipios). Finalmente, a partir de 1985, se nota una “salvadorización del conflicto”, es decir la multiplicación de medidas de intimidación contra los municipios, la participación de la guerrilla, de los narcotraficantes y de los paramilitares en la vida política local. En 1995, este fenómeno afectaba a más de 200 municipios. En las elecciones de noviembre de 1997, afectó a 162 alcaldías, donde la guerrilla presionó para que unos candidatos renunciaran a presentarse, a fin de ampliar su influencia, neutralizar el avance de los paramilitares o para demostrar su fuerza (Echandía, *op.cit.*: 56-58).

De tal suerte que, como lo constatan Cubides y Echandía, la explicación estructural de la violencia ya no resulta suficiente (Cubides, 1998 a: 168; Echandía, *op.cit.*: 45). En efecto, las guerrillas dejaron de intervenir en zonas que se caractericen por un predominio de población con necesidades básicas insatisfechas, o de las que se pueda afirmar que haya ausencia del Estado. La localización de los frentes de guerrilla en la década del noventa obedece más bien a propósitos estratégicos y, desde luego, queda claro que los municipios cumplen con funciones específicas, según su ubicación y su historia en el movimiento insurreccional (Echandía, *Ibíd.*: 43). En efecto, mientras que los municipios de establecimiento antiguo se convirtieron en áreas de refugio, aquellas donde la guerrilla se implantó antes de 1985 se volvieron áreas de captación de recursos y las comunas del área de expansión o de consolidación se volvieron sitios de confrontación armada.

Pese a su retórica marxista-leninista, las guerrillas parecen entonces obedecer más a una racionalidad instrumental en el sentido “weberiano” que a una ética de convicción. Por lo demás, las divisiones intestinas que resultan tanto de rivalidades de personas como de divergencias ideológicas o tácticas les impidieron constituirse en un poder alternativo real, lo que las cambió en movimientos de insurrección sin revolución, según la expresión de Pizarro. Según Rubio, existe una clara diferencia entre el “bandido social” caracterizado por Hobsbawm y el guerrillero colombiano (Rubio, *op.cit.*: 132-133). El primero, encarna los valores morales del pueblo y, desde luego, da un servicio a la comunidad a cambio de subsidios que se le entregan voluntariamente. El otro, aunque haya aparecido en el contexto en que los campesinos se defendían contra la violencia oficial, en la década del cincuenta, dejó de contar con el apoyo voluntario de la población desde finales de la década del sesenta. Resulta que el secuestro, el narcotráfico y la extorsión de fondos se volvieron las principales fuentes de financiamiento de

los guerrilleros, que acaban con instaurar “un sistema de clientelismo armado”, es decir de desvío de los recursos públicos hacia fines electorales o para obtener el apoyo popular por la fuerza. Por lo tanto, las prácticas y el discurso de los guerrilleros carecen de coherencia ideológica: “La carencia de un referente normativo exógeno, es decir, no sujeto a la voluntad de los actores, le quita mucho piso a cualquier discusión sobre criminalización de la guerrilla” (Ibíd.: 121-122, 143 y 136). González y Pécaut van más lejos, al constatar que la combinación de los múltiples conflictos en Colombia conlleva una creciente autonomía y la difusión de las formas violentas. De tal suerte que los protagonistas de la violencia generalizada combinan objetivos políticos y militares con fines económicos y sociales, así como iniciativas individuales con acciones colectivas, o aún luchas nacionales con enfrentamientos regionales o locales.

Lo mismo se puede decir de los grupos paramilitares, cuya racionalidad económica sigue el modelo de la especulación sobre la tierra: “de defensores de un patrimonio agrario adquirido y amenazado, han pasado a ser controladores de un territorio y han hecho el aprendizaje de que la violencia, además de retaliativa, es un eficiente mecanismo de control social” (F. Cubides, 1998 b: 73-74). Estos últimos, los paramilitares, elaboraron un mecanismo de devaluación y revalorización de las tierras, que descansa en lo que Cubides llama una suerte de “capitalismo de la inseguridad”. Simultáneamente, aplican un sistema de tributo llamado “colaboración”, muy similar a la “vacuna” percibida por las guerrillas.

Los primeros grupos paramilitares aparecieron en 1982, pero no fueron reconocidos como actores organizados de la violencia hasta 1990, cuando fue elaborada la Estrategia Nacional contra la Violencia. Uno de los mecanismos de su expansión fue la captación de exguerrilleros, que se alinearon con Carlos Castaño en 1991, en particular después de que el EPL entregara las armas. Esto se debe a la debilidad del dispositivo de reinserción social, que impedía tanto la polarización del conflicto como la ofensiva de las FARC, las cuales buscaban entonces ocupar el espacio dejado vacío por el EPL. Hasta abril de 1989, los paramilitares gozaron de la protección de la ley, bajo el apellido de compañías de seguridad. Pero esta actividad fue declarada ilegal y, desde luego, la distinción entre el carácter defensivo u ofensivo de aquellas organizaciones perdió sentido (Ibíd.: 70).

Para explicitar su expansión a partir de 1989, es menester entonces reconocer que pudieron beneficiarse de la complicidad de las autoridades del Estado, aunque sea pasiva. Por lo demás, un análisis detallado de los discursos de Carlos Castaño y de Ramón Isaza deja percibir la influencia de agentes de información y de abogados. No obstante, Cubides subraya la ausencia de compromiso ideológico o la “ideología a posteriori” por parte de sus jefes. Es así como los actos de violencia de origen privado se expanden al ámbito público, por ejemplo mediante la defensa de los principios constitucionales. Ahora bien, los secuestros

perpetrados por los paramilitares los ubican en el mismo plano que los guerrilleros ya que tienden a confundirse con los de la delincuencia común: “La dialéctica de la confrontación [...], el esfuerzo de asimilación y de adaptación a las transformaciones que ha tenido la guerrilla, de replicar lo que consideran sus métodos probados, les ha llevado, paso por paso, a transformaciones correspondientes” (Ibíd.: 90). En otras palabras, el fenómeno paramilitar aparece estrechamente vinculado con el fenómeno guerrillero, lo que no significa, por lo tanto, que su desaparición dependa de la de las guerrillas, pese a las declaraciones públicas de Castaño.

Lo expuesto anteriormente demuestra que, desde varias décadas, el ejército colombiano ya no tiene el monopolio de la fuerza armada. Pero Dávila va más lejos, al afirmar que, desde la década del ochenta, éste no es sino un actor más de la violencia, en la medida en que comparte la fuerza con otros actores armados y se dedica a obstaculizar, tanto el proceso de paz —incluso a través de acciones clandestinas e irregulares— como el proceso de reformas inaugurado por la Asamblea Constituyente en 1991 (A. Dávila, 1998: 94 y 97-98).

Históricamente, el ejército nunca asumió un papel determinante en la construcción del Estado-nación. Los procesos de poblamiento, la creación de partidos políticos y la identidad nacional siguieron el modelo de “administración indirecta”, que explica no solamente la escasa presencia del Estado sino también la tradición de “no-monopolio” estatal de la fuerza (González, *op.cit.*: 173). Es así como la institución militar convivió hasta la primera mitad del siglo XX con milicias regionales y grupos armados privados al servicio de terratenientes y demás notables locales. No fue sino hasta la década del cincuenta cuando se volvió una institución de supervivencia para el Estado, al intervenir en la violencia y transformarse en un actor central cuyas decisiones y acciones influenciaban las de los demás actores. No obstante, sus efectivos no superaban los 20.000 hombres. El reforzamiento de esta institución no fue posible sino bajo el Frente Nacional, cuya política acudió sistemáticamente a la fuerza para mantener el orden social, y luego bajo la administración de Turbay Ayala (1978-1982).

Dávila subraya que, a diferencia de lo que ocurrió en otros países de América Latina, el ejército colombiano quedó subordinado al poder civil y a las instituciones democráticas, aunque éste no haya dejado de satanizar cualquier manifestación contra las elites en el poder y desarrollar una concepción del conflicto que legitimaba la militarización del Estado a través de la policía nacional. Esta evolución cambió en la década del ochenta, cuando Belisario Betancur inauguró el proceso de paz (1982-1986) que excluía a los militares, lo que tuvo como efecto su rechazo a cualquier acuerdo y su conversión en “un actor más del conflicto”, en un contexto de violencia generalizada. Desde luego, la presencia del ejército en el territorio nacional no dejó de retroceder, pese al aumento de

sus efectivos, mientras que los ejecutivos, por ser incapaces de formular la mínima autocrítica, se encerraban en un creciente aislamiento político, fruto del fin de la guerra fría. Paradójicamente, fue cuando disponía del presupuesto y de los efectivos más importantes en su historia cuando el ejército experimentó “un retiro virtual del conflicto”.

Dávila considera entonces que el ejército colombiano entró en una espiral de aislamiento y debilitamiento que se traduce en el empobrecimiento manifiesto de su discurso sobre el conflicto. Ciertamente es que este retiro se explica, en parte, por el aumento de las guerrillas y el reforzamiento de su capacidad destructiva, que suscitó una actitud defensiva entre los militares, reforzada por la evolución multipolar del conflicto y la falta de visibilidad de las alianzas y coaliciones. No obstante, resulta de igual manera de la falta de claridad en la política de seguridad nacional a largo plazo, del desinterés de la población civil por lo político y del hecho de que los militares hayan ocupado este vacío, hasta que la generalización de la violencia y el sentimiento de ser manipulados por los partidos políticos les llevaron a hacer uso de su capacidad de veto y ejercer múltiples presiones para obtener nuevos recursos. Además, esta actitud se acompaña de una burocratización y una ineficacia crecientes, tanto en las actividades del ejército como en su organización, mientras que las preocupaciones corporativistas se refuerzan. Finalmente, a la falta de información y de profesionalismo se acompaña una actitud permisiva hacia las violaciones de derechos humanos y las actividades paramilitares.

Al fin y al cabo, el criterio que parece más pertinente para analizar la violencia generalizada es el criterio de organización presentado por Cubides (F. Cubides, 1998 c: 157). Este criterio, retomado por diversos organismos colombianos (como la Comisión de Superación de la Violencia o la Procuraduría de la República) y el derecho humanitario, es el factor diferenciador entre la violencia trivial, cotidiana y aquella cuyos motivos son más complejos. Se aplica tanto a las acciones de las guerrillas como a las de los paramilitares, del Estado y de los narcotraficantes. Además, permite hacer hincapié en la dimensión interactiva de las acciones de violencia y en la crisis de gobernabilidad. En efecto, queda demostrado que la expansión de las guerrillas —consideradas como el actor primordial de la violencia organizada— influyó en la capacidad organizativa de los grupos paramilitares, mientras que ambos grupos encontraban nuevas fuentes de financiamiento en la organización del narcotráfico. Por otra parte, queda claro que los funcionarios del Estado forman parte de los actores de la violencia organizada, por lo cual Cubides usa la siguiente litote: “el Estado es, tan sólo, quien menos viola [los derechos humanos]” (Ibíd.: 163).

Conclusión: la democracia en crisis

La democracia puede entenderse como el régimen que permite a los actores sociales constituirse y actuar libremente. Se fundamenta en el derecho natural, la representación social y la ciudadanía. Combina una conciencia interiorizada de los derechos personales y colectivos, la pluralidad de los intereses e ideas con la responsabilidad de cada uno frente a las orientaciones culturales comunes (Touraine, 1997: 418). No obstante, ¿podemos hablar nosotros de democracia cuando los poderes reales se ejercen para minorías ricas y a costa de las mayorías pobres? Parece paradójico que Ecuador y Colombia hayan reunido las condiciones y los mecanismos políticos como para llegar a un modelo estable postransición democrática, mientras que faltaban las condiciones económicas para consolidar la democracia. Ciertamente es que existe cierta correlación entre modernización económica y régimen democrático; así como se puede decir que los elementos constitutivos de la democracia se encuentran, generalmente, más en las sociedades integradas por un desarrollo económico avanzado que en las que quedan sometidas a la violencia privada, segmentadas o dominadas. Sin embargo, como lo destaca Touraine, mientras más nos alejamos del desarrollo endógeno, más se vincula el destino de la democracia con la formación de movimientos populares que aparecen más movilizados que el régimen en sí.

Como lo demostraron Cardoso y Faletto la crisis de la década del treinta no tuvo los mismos efectos en las estructuras de los países de América Latina que en Europa o en Estados Unidos (Cardoso et al., op.cit.: 80). Esta diferencia se debe a los tipos de transformación dentro del sistema político, resultado de la presión de los grupos intermediarios. Las consecuencias políticas de la crisis mundial tuvieron entonces un significado distinto, según el esquema de dominación que prevalecía en cada país. Pero en todo caso, en el momento en que la ideología liberal y la revolución agropecuaria irrumpieron en Colombia y Ecuador, la democracia no gozaba de “una muralla estatal sólida”, según la palabra Badie y Hermet (1993: 200). Como lo destacan esos autores, la debilidad del Estado explica la persistencia de un sistema clientelar y de un régimen basado en el populismo, en unas economías donde predominaba la estructura agraria latifundista. Desde luego, la modernización había de ser de las elites, de los hacendados o comerciantes, que tomaron el control del Estado ya que consideraban la democracia como un medio de control sobre las masas rurales. Es así como el único efecto de la modernización política fue la importación de un parlamentarismo híbrido, instrumentalizado para asegurar este control a través de un “simulacro de representatividad”.

El dualismo económico y la deuda social llevaron a la caída de los regímenes nacional populistas y a la instauración de una democracia restringida (caso

de Colombia) o al triunfo de la dictadura (caso del Ecuador). Ahora bien, el regreso a la democracia o la apertura del sistema político que tuvieron lugar en la década del ochenta no llevaron a un cambio de política económica que buscara reducir este dualismo, ni tampoco a luchar contra la pobreza. La crisis de la deuda trajo la prueba de que el sistema de dominación no había cambiado, pese a la importancia retomada por el Estado en el funcionamiento de la economía. Entonces, queda claro que no hay correlación entre las soluciones económicas para la salida de la crisis y las soluciones democráticas para la reforma del sistema político. En otros términos, como lo destaca Touraine, la democracia no debe confundirse con el liberalismo, sea en su versión neoclásica o en su versión “kenesiana” (Touraine, *op.cit.*, 1992: 418). Por lo tanto, la gobernabilidad global, que hace referencia a la práctica democrática de la sociedad, lucha a la vez contra el poder absoluto y contra el individualismo, y combina las dimensiones de integración —en términos de ciudadanía— y de respeto de las identidades —en términos de necesidades y derechos—. En este sentido, el crecimiento de los movimientos sociales indígenas y ecologistas cumplió con un papel determinante en la institucionalización de los conflictos socio-ambientales, como veremos a continuación.

Capítulo III

La emergencia de los movimientos étnicos en América Latina

Introducción

La triple crisis que acabamos de estudiar a través de la globalización, la crisis de la deuda y la crisis de gobernabilidad aparece como la expresión paradigmática de la crisis de la modernidad. Una vez presentados los aspectos institucionales, es preciso interesarse por el papel de los actores sociales para entender en qué medida éstos son parte de la crisis; ya sea para elaborar estrategias de resistencia contra el debilitamiento del Estado, del cual son las víctimas directas, o sea para aprovechar este debilitamiento e impulsar un nuevo tipo de cambio social. Los conflictos socio-ambientales en Ecuador y Colombia revelan que ambas realidades trabajan, a medida que se conforman y se refuerzan mutuamente dos tipos de movimientos sociales, alrededor de la etnicidad y el ecologismo.

La emergencia de los nuevos movimientos sociales en Ecuador, en la década del noventa, en particular alrededor de la etnicidad y el ecologismo, surge a la vez en un contexto de agotamiento relativo del modo de gobierno nacional populista y del fracaso de un modelo de desarrollo. En su dimensión ofensiva, esos movimientos indican que las reglas del juego cambiaron, como lo demostró el rechazo masivo a la política de Bucaram. En su dimensión defensiva, se oponen al cambio de sistema de acción histórica impulsado por las elites modernizadoras, invocando los valores de justicia social y de democracia participativa. En ese sentido, demuestran la dificultad del paso de una política de participación a una política de representación, que permite a los movimientos sociales ser más importantes en sociedades donde sobresalen tradicionalmente los intereses globales de la nación o del pueblo y de separarse del Estado (Touraine, 1988). Por el contrario, la emergencia del movimiento indígena en Colombia en la década del ochenta, en un contexto de generalización de la violencia, aprovechó la relativa apertura del sistema político simbolizado por la elección de la Asamblea

Constituyente de 1990, que permitió importantes logros sociales, económicos y culturales. Este movimiento, al parecer, entró en una fase de institucionalización a mediados de la década del noventa, lo que no excluye el resurgimiento de conflictos sociales paralelos o incluidos en el conflicto armado.

Sea lo que fuere, ante la emergencia de esos dos movimientos, el Estado tuvo que repensar su política indigenista, no sólo a través de un proyecto de sociedad multiétnica y pluricultural, sino también de una creciente apertura del espacio institucional a la participación de las organizaciones indígenas. Este proceso no deja de amenazar con transformarse en una estrategia de recuperación, mediante lo que algunos llaman una “judicialización” de las demandas indígenas (M. Gómez Rivera, 1998: 106; y D. Iturralde, 1998: 164). Eso es lo que llamaremos la institucionalización de la etnicidad, la cual se expresa tanto por la reforma del derecho nacional e internacional, como por un cambio de las políticas públicas sobre el cual las informaciones quedan imprecisas y las discusiones erráticas. Nuestra hipótesis es que, tanto en Ecuador como en Colombia, los grupos étnicos articularon una ética de convicción y una ética de responsabilidad e irrumpieron en el campo social para consolidar su proceso de organización; más tarde, en el campo político para conquistar nuevos derechos y participar en el control de la historicidad. No obstante, dos grandes corrientes atravesaron esos movimientos en ambos países: una muy politizada, que percibía al movimiento indígena como un movimiento social destinado a aliarse con otros movimientos populares en pos de un cambio político estructural; y otra centrada en la identidad, que se orientó hacia la defensa de la historia, la cultura y la autonomía, encarnándose en las autoridades tradicionales y en las nuevas elites.

Movimientos sociales y sociedad civil

El paradigma de los movimientos sociales desarrollado por la sociología de acción es el objeto de una larga controversia, que no es sino el reflejo de la complejidad del tema en las sociedades modernas. En particular, en América Latina, los movimientos populares o colectivos han ido multiplicándose a lo largo del siglo XX, sin que la sociología haya logrado un consenso en cuanto a la definición de los conceptos y métodos de análisis de ese hecho social. Nos esforzaremos, a continuación, en presentar las principales corrientes teóricas —neomarxista, culturalista e institucionalista— que dividen el campo de estudios de estos movimientos en América Latina, y en ubicarlas en la problemática general de la movilización colectiva y del cambio social. Completaremos esta discusión con una breve síntesis de las teorías de la etnicidad que sirven de marco para el estudio de los movimientos indígenas. Más allá del debate teórico, el oponer esas escuelas

permite entender la dificultad planteada por la formulación y la expresividad de los movimientos colectivos, que determinan las condiciones de la institucionalización de los conflictos socio-ambientales.

Aproximaciones teóricas a los movimientos sociales

De manera general, la expresión “nuevos movimientos sociales” hace referencia a los movimientos colectivos que surgieron en la década del sesenta, por oposición a los movimientos de liberación nacional o movimientos nacionalistas y a los movimientos sociales “tradicionales” que se formaron en el siglo XIX y que se dividían en dos grandes redes después de la Segunda Guerra mundial, los partidos comunistas de la Tercera Internacional, los partidos socialdemócratas de la Segunda Internacional.

Para los autores neomarxistas, estos movimientos evidenciaron que el desarrollo del capitalismo no iba a transformar a los asalariados de la industria en un proletariado unificado, como lo presuponía el marxismo leninista. Sin embargo, esos autores consideran que, a diferencia de los movimientos sociales anti-sistémicos, que ofrecían una alternativa nueva para cuestionar la división internacional del trabajo, estos últimos son más los síntomas de la crisis del “sistema-mundo” que la expresión de una solución. Si bien esos autores reconocen que un conflicto étnico-cultural, religioso o de liberación nacional puede desencadenarse según relaciones que no son de clases, consideran que los grupos de apoyo no se conciben sin las características de clase que los atraviesan y presionan. Por lo tanto, predicen, estos movimientos son llamados a desaparecer a medida que se confirme su incapacidad de reformar el sistema, consideran que otros movimientos son llamados a participar en la reconstrucción de un proyecto de sociedad “post-capitalista” (Cf. Guido Béjar et al., 1990; Wallerstein, 1990; y Amin, 1990).

Por su lado, los teóricos del comunitarismo anarquista argumentan que los nuevos movimientos sociales no dejan de ser los agentes del cambio social, aunque en general no tengan como objetivo la conquista del poder, sino la autonomía, incluso frente al Estado. Esto vale, en particular, para los movimientos para los que la autodeterminación es una condición *sine qua non* de la participación política. Según esos autores, los movimientos sociales llaman más a la democracia participativa local o de base, se movilizan y organizan independientemente del Estado, de sus instituciones y de los partidos políticos, y, por lo tanto, su coexistencia en el seno de un Estado-nación siempre es problemática. En efecto, en la perspectiva anarquista, el Estado tiende a institucionalizar sus demandas y generar una división entre los que entienden la participación política como una continuación lógica de la protesta, y los que entienden esta participación como sinónimo

de compromiso y pérdida de autenticidad del movimiento. En esta perspectiva, la institucionalización de los movimientos sociales es un factor de debilitamiento, en la medida en que esos movimientos necesitan de una organización flexible, adaptable y no autoritaria para orientar el poder social hacia objetivos que no pueden ser logrados sino espontáneamente y de manera fortuita. Otros autores de esta corriente retoman la teoría “gramsciana” del poder y la hegemonía, para explicar que los movimientos sociales disputan al Estado el monopolio de la definición de la democracia (Gunder Frank et al., 1990; Dagnino, 1998: 37).

En oposición a la teoría crítica, las teorías culturalistas han dado lugar a una interpretación exagerada del concepto de movimientos sociales. Algunos ven en la emergencia de los nuevos movimientos sociales latinoamericanos la señal de una “politización de la cultura”. Según ellos, el concepto de nuevos movimientos sociales remite a realidades tan diferentes como los movimientos culturales, éticos, de género, las guerrillas, los movimientos campesinos indígenas, obreros, ecologistas, las invasiones urbanas y los movimientos de liberación nacional, o incluso los conciertos caritativos. En esta perspectiva, cualquier movimiento colectivo es un movimiento social, de tal suerte que se pondrían fácilmente en el mismo plano analítico el pacifismo místico de los *rastacueros* en Jamaica y las manifestaciones de las Madres de la Plaza de Mayo en Buenos Aires, el terrorismo de Sendero Luminoso en Perú, el anti-autoritarismo de los kataristas en Bolivia, el movimiento de caucheros encabezado por Chico Méndez en la Amazonía brasileña, los metaleros de Sao Paulo, la reivindicación de gobierno local en Villa El Salvador (Lima) y la demanda de autonomía de los Misquitos en Nicaragua... El punto común a todos estos movimientos sería el oponer una identidad construida a la incapacidad del Estado para responder a las necesidades de la población, tanto en el ámbito de las infraestructuras como en el de las políticas públicas o de la representación. Dicho en otras palabras, esos movimientos llamarían a una nueva democracia, mientras cuestionan el modelo central del poder: el Estado-nación. Desde luego, para estos autores, el Estado enfrenta una ruptura significativa y la fragmentación de la sociedad, lo que debería desembocar en una nueva sociedad que vuelva a construir “su propio Estado”. Piensan que los nuevos movimientos sociales muestran una propensión marcada por la politización, aunque se caractericen por la presencia de “pequeños” actores, si se comparan con los protagonistas de los movimientos tradicionales. Por lo tanto, podrían comunicarse entre sí y “conectar sus espacios” (Cf. Álvarez et al., 1998; Calderón et al., 1992).

En el nombre de un supuesto “sincretismo teórico”, esta hipótesis postmodernista presenta el riesgo de vaciar el concepto de movimiento social de todo contenido analítico. Es así como, al sistema sin actor de los neo-marxistas, se opone en cierta forma un actor sin sistema y teme, con Germani, que las trans-

formaciones en obras conduzcan inevitablemente a la destrucción del Estado-nación y a la aparición de un nuevo autoritarismo racional. Pero el culturalismo no renuncia, por lo tanto, a la explicación estructuralista que ve en la aparición de esos movimientos múltiples la expresión de una “crisis de hegemonía”, que Gramsci sustituía a la dominación racional legal de Weber. En particular, para esta tesis, los movimientos identitarios no son capaces de oponerse a las relaciones de poder en el ámbito nacional e internacional, ya que siguen siendo integrados al “sistema-mundo” mientras la globalización impide cualquier autonomía.

Siguiendo una orientación similar, algunos sostienen que el Tercer Mundo es una construcción teórica que rinde y que los nuevos movimientos sociales latinoamericanos son tanto intentos de escapar a categorías de análisis creadas socialmente por el pensamiento moderno euro céntrico, como manifestaciones del fracaso de un modelo de desarrollo. En ese sentido, el fin de la modernidad — que expresa rigurosamente el término “post modernidad” — desemboca en la multiplicación de grupos identitarios tan diversos como los campesinos sin tierra, los analfabetos o el sector informal, que son anomalías para la ideología del desarrollo. Consideran, desde luego, que se está realizando una reestructuración de la estrategia, ya que el desarrollo cava su propia tumba (sic.) (Cf. Escobar, 1992; 1995).

Las teorías institucionales ven a los movimientos sociales como una mera estrategia de los actores para conseguir recursos en una competencia por el poder político (Cf. P. Ibarra et. al., 1998; Tilly, 1998; McAdam, 1998; Mees, 1998; y Eder, 1998). Ibarra y Tejerina, por ejemplo, plantean que la globalización conlleva nuevas formas de movilización colectiva cuyas expresiones paradigmáticas son los movimientos por solidaridad (con el Tercer Mundo o antiracistas). Estos movimientos serían instituciones culturales, definidas por un conjunto de normas preestablecidas o como “espacios delimitados en los que se desarrolla una forma de entender el mundo y de actuar en él” (en Ibarra et al., op.cit.: 12). Este tipo de análisis —que se interesa particularmente en conflictos de tipo institucional convencional— se asemeja al estructural-funcionalismo, al insistir en que los movimientos sociales cumplen con funciones sistémicas de regulación y de equilibrio social fuera de sus objetivos explícitos. En esta perspectiva, se asume que los movimientos sociales cumplen con la función de canalizar los conflictos, al imponer la voluntad política de los ciudadanos para la defensa de sus intereses. Entre sus características, se destacan la defensa de bienes e intereses colectivos en prácticas compartidas, una identidad colectiva, un sistema de creencias comunes y de conductas rutinizadas que les permiten llevar a cabo acciones cooperativas.

De manera algo tangencial, Giddens considera también a los movimientos sociales como meras agrupaciones que actúan a varios niveles del sistema institucional. Distingue cuatro tipos de movimientos, cuya acción se desarrolla en las

cuatro dimensiones institucionales de la modernidad identificadas como el capitalismo, la vigilancia, el poder militar y la industrialización. En el ámbito del capitalismo y la acumulación de capital, mercados de productos y trabajo, la figura paradigmática de los movimientos sociales está conformada por los movimientos laborales. En el ámbito de la vigilancia y del control de la información y la supervisión social, se ubican los movimientos democráticos y a favor de la libertad de expresión. En el ámbito del poder militar, el control de la violencia y la industrialización de la guerra están los movimientos pacifistas. Finalmente, en el ámbito de la industrialización y la transformación de la naturaleza se encuentran los movimientos ecologistas y la contra cultura (Giddens, 1993: 55-78).

En la misma perspectiva, Keck y Sikkink se concentran en las “redes transnacionales de defensa” (ecologistas, pro derechos humanos y feministas) en el marco de las interacciones estratégicas entre actores (Keck et al., 2000: 17-65). Estas redes incluyen tanto a actores sociales (ONG internacionales y nacionales, movimientos colectivos locales, fundaciones, medios, Iglesias, sindicatos, organizaciones de consumidores e intelectuales), como a miembros del sistema institucional (partes de organizaciones intergubernamentales regionales e internacionales, o aún partes de ramas del poder ejecutivo o legislativo). Se organizan para promover causas, ideas basadas en principios y normas, e involucrar a individuos que abogan por un cambio de política. Pueden surgir cuando los canales entre los ciudadanos y el gobierno están bloqueados o son ineficientes, siguiendo el “efecto *boomerang*”, es decir cuando unas ONG nacionales que omiten al Estado buscan directamente aliados internacionales para ejercer presión desde fuera sobre su gobierno.

Según esta teoría, si bien antes existía el internacionalismo laboral, los grupos pro derechos humanos y movimientos de mujeres, las “redes de defensa”, se desarrollaron gracias a unas condiciones externas favorables (tal y como la baja de los costos de transporte y las nuevas tecnologías de información y comunicación) y el cambio cultural que generó una nueva “clase de público global”, heredero de los movimientos de la década del sesenta. Los activistas que se encuentran en el centro de estas redes actúan como “empresarios políticos”, es decir como personas que determinaron que un asunto importa lo suficiente como para incurrir en gastos necesarios para lograr sus metas. Además de intercambiar servicios e informaciones, ellos tratan de ejercer influencia como los movimientos y grupos políticos, según una tipología de tácticas que incluyen políticas de información, de apoyo material y moral, de presión y de asumir responsabilidades, y una “política simbólica”.

El problema que plantean los análisis en términos de movilización de recursos es que exageran la importancia de la burocratización de los movimientos sociales y sobrevaloran el papel de las organizaciones profesionales en las estrategias

para conseguir representación y beneficios políticos. Por otra parte, se centran exclusivamente en las estructuras de oportunidad política, de participación individual, redes de organizaciones y flujos de información, lo cual no permite distinguir los movimientos sociales con meros grupos de interés. Analizan la acción colectiva como el producto de conductas racionales desarrolladas por actores integrados a unas organizaciones sociales propias del contexto de una sociedad moderna. Pero, no pueden explicar la formación de los movimientos sociales fuera de los recursos movilizados y las oportunidades para la acción colectiva. Además, el éxito de los movimientos de este tipo implica el reconocimiento del grupo como actor político o la obtención de beneficios materiales. Por lo tanto, escapan a este marco analítico los movimientos y las formas de organización alternativas que, en lugar de convertirse en agentes del cambio tras su incorporación al espacio político, suelen más bien ejercer influencia sobre la sociedad política desde el espacio público no institucional (A. Cohen et al., 2000: 560, 566-567).

Estas tres corrientes teóricas —neomarxista, culturalista e institucional— se complementan más que contradecirse, en la medida en que no se ubican en el mismo nivel de análisis. Mientras los neomarxistas se esfuerzan por distinguir un “más allá” de los movimientos sociales para orientarlos hacia la política, los culturalistas pretenden distinguir un “por debajo” para oponerlos radicalmente a ésta. En cambio, los institucionalistas reducen los movimientos sociales a su dimensión instrumental y organizativa, lo cual equivale a eliminar del escenario a los actores no consolidados que son precisamente el origen del movimiento indígena ecuatoriano y colombiano. Veremos que los movimientos sociales que se forman alrededor de la etnicidad y el ecologismo, por lo menos en Colombia y Ecuador, buscan articularse con los movimientos políticos sin confundirse con ellos. Así mismo, buscan participar en el sistema político e institucional sin ser aprovechados por los partidos o el Estado.

Esto nos lleva a reformular el análisis de los movimientos sociales en la Región amazónica a partir de su articulación con la sociedad civil. Seguimos aquí a Habermas, para quién la sociedad civil se compone de las asociaciones, organizaciones y movimientos surgidos de manera más o menos espontánea, que se hacen eco de los problemas de la vida privada, los condensan y los traducen para transmitirlos al espacio de la opinión pública política. Así, el tejido asociativo que constituye el núcleo de la sociedad civil institucionaliza los discursos relativos a cuestiones de interés general, en los espacios públicos más o menos organizados. En términos de derechos fundamentales, las condiciones de la sociedad civil son la libertad de asociación, de opinión y de prensa, así como el pluralismo de las formas de vida. En términos de organización, es menester que exista “un mundo de la vida racionalizado”, sino pueden surgir “movimientos populistas” que defienden contenidos de tradición endurecida de un mundo de la vida amena-

zados por la modernización capitalista. (Esos últimos pueden ser tan antidemocráticos en sus formas de movilización como modernos en sus objetivos.) Además, la sociedad civil tan solo puede ejercer influencia y no poder político. Para generar poder político su influencia tiene que extenderse a las deliberaciones de las instituciones democráticamente autorizadas en resoluciones formales, es decir legales. Finalmente, la sociedad civil tiene que auto-delimitarse: solo puede transformarse a sí misma directamente. Su capacidad de transformar el sistema político estructurado en términos de Estado de derecho es tan solo indirecta (Habermas, 1998: 407-463).

Mientras las teorías institucionales se centran en la expansión de la sociedad política para incorporar nuevos actores o ampliar el poder de los antiguos, la teoría de la sociedad civil se preocupa por la influencia sobre la sociedad política y las políticas de identidad. Reconoce el papel imprescindible que cumplen los movimientos sociales, no sólo en “democratizar la democracia”, según las palabras de Giddens (2000), sino también en democratizar las relaciones sociales fuera del sistema de organización. El enfoque en la autonomía de la sociedad civil con respecto de la sociedad política lleva además a considerar a la sociedad civil como objetivo y terreno de la acción colectiva, para observar los procesos de creación de identidad y solidaridades, evaluar las relaciones entre los actores sociales y lo que está en juego en los conflictos, y analizar los desarrollos estructurales y culturales que conllevan a la autorreflexión de los actores. Desde luego, coincidimos con Cohen y Arato al ver en los movimientos sociales contemporáneos una política dual de identidad e influencia, tanto sobre la sociedad civil como sobre el sistema de organización política (o sociedad política) (Cohen et al., op.cit.: 560-571). Como veremos a continuación, la preocupación de estos autores por la autonomía de la sociedad civil respecto de la sociedad política se asemeja a la preocupación de Touraine por la autonomía del sujeto.

Las cuatro dimensiones de los movimientos sociales

Existe un relativo consenso, entre los autores preocupados por la crisis de la modernidad, para caracterizar los movimientos a partir de los principios de identidad, totalidad y oposición definidos por el mismo Touraine (1973)⁷¹. El principio de identidad es la definición del actor por sí mismo: el movimiento social tan

71 Castells utiliza la misma terminología que Touraine, salvo que cambia el concepto de “oposición” por el de “proyecto”, y no hace distinción entre movimientos sociales y anti-movimientos sociales, lo que le lleva a designar bajo el mismo término movimientos progresistas como el neo zapatista, el ecologista o el feminista, con movimientos defensivos como los Patriotas en Estados Unidos y la secta Aúm en Japón (Castells, 2000: 91-158).

solo puede organizarse si esta definición es consciente, incluso si su formación antecede a la toma de conciencia: el actor se constituye y se organiza en el conflicto. El principio de oposición es la definición de un adversario y, como la identidad, surge durante el conflicto. Finalmente, el principio de totalidad es un sistema de acción histórica, cuyos adversarios se disputan el dominio⁷². Con esto, el conflicto social puede arrancar en torno a un elemento de este sistema (por ejemplo el modo de acumulación) pero el movimiento social acude a un principio de totalidad y despega sus esfuerzos para controlar y orientar las agencias sociales. Esto no significa que sea portador de un modelo alternativo de sociedad, ya que un modelo de decisión tan solo puede ser definido al nivel del sistema institucional o de la organización social. Pero sí cuestiona el modelo central de sociedad, sea en el nivel del sistema de conocimiento, del modo de acumulación o del modelo ético (es decir la aprehensión y la interpretación reflexivas de la capacidad de acción de la sociedad).

Los movimientos sociales pasan por tres fases distintas: formación de una utopía y contra-utopía, enfrentamiento entre esos dos proyectos de sociedad e institucionalización del conflicto. La utopía —por ejemplo, un nuevo modo de producción— es a menudo introducida por una clase dirigente en ascenso, que se identifica con el progreso y el interés general. En esta situación, los movimientos populares están sometidos a tensiones muy fuertes y distinguen todavía mal su propia existencia, así como la naturaleza de sus adversarios. Esto les lleva, entonces, a responder a una contra-utopía, oponiéndose a la sociedad que se convierte en una contra-sociedad, que hace caso omiso del estado real de la actividad económica y de los elementos del sistema de acción histórica en formación. El movimiento social duda, entonces, entre el rechazo global a una sociedad identificada con un modelo de dominación y la búsqueda de una sociedad integrada y espontánea. Cuando la nueva clase dirigente consolida su dominio político y su poder de organización, las utopías llevan a los enfrentamientos, en los cuales el movimiento social duda entre la denuncia de contradicciones objetivas y la llamada a un modelo natural de sociedad. La oposición de valores se acompaña, además, de una identificación del sistema de acción histórica con una colectividad concre-

72 Vale recordar que el “sistema de acción histórica” de Touraine es a la vez un sistema de control de la sociedad sobre la praxis social —que se caracteriza por pares de oposición o complemento como movimiento / orden, orientaciones / recursos y cultura / sociedad— y un sistema de orientación impuesto por la práctica social entre condiciones materiales y formas de organización social y cultural. Encarna la “historicidad”, definida como la actividad de la sociedad sobre sí, o la capacidad simbólica que le permite construir un sistema de conocimiento y unos instrumentos técnicos que se vuelven medios de inversión (*Touraine, op. cit.*: 246-306). En este sentido, Touraine es más weberiano que marxista, si uno recuerda que Weber define la actividad social como cualquiera que esté orientada según el comportamiento del otro, y las relaciones sociales como el comportamiento de varios individuos que se arregla con el de los unos y los otros, mientras que para Marx el individuo es la personificación de las categorías económicas, que determinan las relaciones de dominación entre clases sociales.

ta. La institucionalización que sigue a esta fase de enfrentamiento es la lucha para la repartición de las ganancias. En una perspectiva positiva, el movimiento social vuelve a lanzar la capacidad de crecimiento de la sociedad al reivindicar una participación mayor para los que defiende. En una perspectiva negativa, se vuelve en movimiento corporativo que defiende intereses particulares.

Finalmente, los movimientos sociales se distinguen de las conductas colectivas por su proyecto, que cuestiona todas las formas de control social, institucionales o de organizaciones. Los niveles de proyecto dependen de las relaciones entre los principios de identidad, oposición y totalidad, es decir de su grado de integración en el movimiento. Es así como un movimiento poco integrado reemplaza a los elementos por la fuerza de una ideología o de una doctrina que impone una unidad no-práctica de orientaciones divergentes de la acción. Por el contrario, un movimiento muy integrado se ubica a un nivel de proyecto elevado porque supera las reivindicaciones de organizaciones y las presiones institucionales de sus miembros. Cualquiera que sea su nivel de proyecto, los movimientos sociales tan solo se pueden identificar si se manifiestan por una acción colectiva duradera, que no se reduzcan a reacciones ante una crisis o a tensiones particulares, o si proponen una visión de la sociedad.

Últimamente, además de los tres elementos conocidos como identidad, oposición y totalidad, Touraine evidenció la dimensión ética de los movimientos sociales, la cual es de particular relevancia en lo que atañe a los movimientos ecologistas y étnicos (Touraine, 1997: 94). Un movimiento social es siempre una protesta moral ya que se ubica por encima de la sociedad como para juzgarla y transformarla. Esta referencia a la moral no se confunde con el discurso de las reivindicaciones (que solo busca modificar la relación entre costos y beneficios de una acción), mas por el contrario, es un discurso sobre la libertad, los proyectos de vida, el respeto de los derechos fundamentales, que no se dejan reducir a ganancias materiales o políticas. La modernidad se esforzaba en separar cultura y sociedad y la crisis de la modernidad se manifiesta por la separación del actor y el sistema. Ahora bien, según Touraine es por esta razón que las protestas morales superan hoy a las sociales. Así mismo, la ética —definida aquí como la relación del individuo consigo mismo que determina sus relaciones con los demás— se confunde con el llamamiento al sujeto. El sujeto se entiende, no como el principio de organización de una cultura o una sociedad, sino como un actor en situación social de resistencia al orden y al poder. En otras palabras, se define como la búsqueda por el individuo o el grupo de las condiciones que le permiten volverse actor de su propia historia, contra el sufrimiento que provocan la pérdida de identidad e individualización. Esto equivale a invertir el proceso de la modernización, es decir que la individualización se vuelva un principio de resistencia a la pérdida de identidad.

En la perspectiva weberiana, el “desencanto del mundo” —entrañado por la racionalización de la acción social— provoca una depreciación imprescindible de la llamada “ética de convicción”, la cual queda poco a poco suplantada por la “ética de responsabilidad”. Ambas formas de ética hacen referencia a un acervo de valores que definen el límite subjetivo entre lo justo y lo injusto, el bien, el mal, etc. (Weber, 1995 a: 71). La diferencia queda en el grado de racionalización que se introduce en la normatividad que rige las relaciones de convivencia entre los miembros de una sociedad y hace que estos últimos respeten esos valores. Es así como la ética de convicción no necesita normas escritas ya que se apoya en un consenso en el seno de una comunidad o una sociedad, que deriva de un sustrato religioso o mítico y se constituye en norma consuetudinaria. En cambio, la ética de responsabilidad se apoya en un contrato o un acto formal, que destaca las obligaciones y deberes de las partes.

Según Touraine, los movimientos sociales actuales expresan una voluntad común de resistencia a cualquier forma de dominación (trátase del totalitarismo o del neoliberalismo), que se apoya en la ética de convicción y que se opone a la ética de responsabilidad de los administradores de empresas o de los representantes políticos electos. Sin embargo, Le Bot y Gros subrayaron con razón que la disyunción introducida por la teoría weberiana de la racionalización se aplica de manera muy imperfecta a la actividad de los movimientos indígenas en América Latina (Y. Le Bot, 1992; C. Gros, 2000). El primero observa que las prácticas discursivas de estos movimientos proceden a un “reencantamiento del mundo” para conseguir un mayor control de la historicidad y de la modernidad impuesta por la sociedad global. El segundo llama la atención sobre la necesidad para esos movimientos de “ser modernos para o por ser diferentes”, lo que lleva de igual manera a reconocer que la racionalización de las prácticas tanto en el campo social como en lo político no conllevó necesariamente una pérdida de sentido identitario. Nosotros pensamos que en el caso de los movimientos ecologistas y étnicos (que convergieron en la década del ochenta) esos dos tipos ideales de ética se articulan en la acción.

El aporte de la teoría de acción comunicativa y la ética discursiva

Para superar la disyunción entre ética de convicción y ética de responsabilidad, es preciso volver sobre el concepto de racionalización. Retomando las críticas de Habermas a Weber, se puede destacar que esta teoría tan solo analiza la racionalización del sistema de acción en la perspectiva del arreglo de fines (Cf. Habermas, 2000 b: 90-97; Habermas, 1990: 429-469). El problema es que, al analizar las “patologías de la modernidad” aparece la doble dimensión de la racionalización.

lidad: sus aspectos cognitivo-instrumentales discrepan de sus aspectos práctico-morales y estético-expresivos. Una segunda crítica es que Weber identifica el patrón de racionalización que representa la modernización capitalista con la racionalización social. Ahora bien, es necesario tomar en cuenta los “efectos laterales patológicos” que resultan de la estructura de clases. En tercer lugar, en la ética protestante, Weber no da cuenta de que la ascesis profesional, egocéntrica, basada en el particularismo de la gracia no es sino una forma irracional de la ética religiosa de la fraternidad. Para Habermas, no son los procesos de secularización los que provocan el desmoronamiento de la ética de la profesión, sino la tendencia a la polarización entre “especialista” y “diletante”, producto de la profesionalización en todos los ámbitos del “mundo de la vida”. Finalmente, Weber desarrolla una concepción positivista del derecho y, por lo tanto, no resuelve el problema de la creciente discrepancia entre racionalidad formal y racionalidad material que resulta de la dominación legal socavada por el positivismo.

A partir de estas observaciones, Habermas sugiere que el nacimiento de las sociedades modernas exige la materialización institucional y el anclaje motivacional de ideas jurídicas y morales, pero también modernización capitalista. Entonces la racionalidad cognitivo-instrumental suplanta la racionalidad práctico-moral o práctico-estética, al desbordar los ámbitos de la economía y el Estado, y al penetrar y adquirir primacía en los ámbitos de la acción comunicativa. Por lo tanto, perturba la reproducción del mundo de la vida. La reconstrucción de la teoría de acción en dirección a una teoría de acción comunicativa permite definir el concepto de sociedad en términos de mundo de la vida y tomar en cuenta la diferenciación de sus estructuras. Desde luego, la modernización del mundo de la vida es vista como la desconexión de los ámbitos de acción de la economía y de la administración estatal, lo que incrementa la dependencia del mundo de la vida con respecto a la economía y la burocracia, en las que Weber veía los tipos ideales puros de la racionalización. Esta dependencia equivale a una “colonización” interna y resulta de la mediatización del mundo de la vida por los imperativos sistémicos junto con el aumento de los desequilibrios en la reproducción material. Finalmente, la institucionalización de la acción económica y de la acción administrativa es el anclaje de los medios dinero y poder en el mundo de la vida, por lo tanto, mientras aumenta la integración, se hace más necesaria la reestructuración del mundo de la vida. En las sociedades capitalistas desarrolladas, los mecanismos de integración sistémica penetran en ámbitos de acción que podrían cumplir adecuadamente sus funciones bajo las condiciones de una integración social.

En su intento por superar los límites de la racionalización instrumental, Habermas propone redefinir la racionalización como el conjunto de condiciones en las que las formas de vida posibiliten abstracciones morales y faciliten la pues-

ta en práctica de ideas morales gobernadas por principios universalistas (Habermas, 2000 a: 35-53). El juicio moral no participa de la ética de convicción ya que el principio básico de la ética del discurso no puede regular los problemas de su propia aplicación. La eficiencia de este principio resulta de la asociación de los juicios morales con las convenciones locales, desde la perspectiva de una tercera persona. Esas “normas básicas” empiezan siendo institucionalmente reconocidas como “cuestiones de principio”, entonces sus aplicaciones adoptan el decurso orientado a una realización cada vez más consecuente de su contenido universalista. El test revelador de la universalización de las normas reside en las experiencias históricas. El medio de universalización es el aprendizaje, de tal modo que estas experiencias determinan la asociación de la facultad de juicio con la razón práctica. Entonces, el aprendizaje depende de la combinación entre las ideas jurídicas y las instituciones y determina a su vez que los principios universales se conviertan en normas positivas.

El proceso de racionalización de las formas de vida conlleva una separación entre moral y ética, siempre y cuando las evidencias culturales y las certidumbres del mundo de la vida dejen de respaldar las motivaciones. Así mismo, los juicios morales se separan de las acciones morales, lo que crea la necesidad de un sistema de controles internos del comportamiento. Tal sistema responde a juicios morales dirigidos por principios que posibiliten la autorregulación del comportamiento. Para que pueda funcionar, es menester que el sistema pueda funcionar de manera autónoma, por lo que es necesaria la internalización de principios abstractos y generales, es decir los presupuestos o implicaciones del procedimiento de fundamentación de normas. Pues bien, la eficiencia de la moral universalista depende de la socialización y de la formación de los individuos, si y solo si la individualización supera la identidad convencional. Finalmente, es necesario asociar un modo reflexivo de la tradición (caracterizado por la renovación de tradiciones) con la disponibilidad a la crítica y la capacidad de innovación individual.

Esta reflexión procedimental sobre la separación entre ética y moralidad llevó a Habermas a articular la teoría de la acción comunicativa con la filosofía moral, en el paradigma de la ética discursiva. Se trata, ante todo, de reconciliar la ética del deber (justicia) con la ética de bienes (bien común), contra la unilateralidad de cada una. La ética aristotélica hacía referencia a los problemas de la “vida buena”, con la ambición de responder a la pregunta: ¿Cómo se debe vivir? En cambio las éticas modernas se orientaron hacia tres direcciones: empíricas (no-cognitivist), utilitaristas (siguiendo una racionalidad teleológica) y kantianas (relacionadas con la racionalidad del conocimiento práctico). En particular y por lo que interesa la ética discursiva, la razón práctica dejó de ser una facultad de la prudente ponderación dependiente del contexto y situada dentro del horizonte de una forma de vida concreta, para volverse una facultad de princi-

pios de la razón pura (que opera con independencia de la razón pura). En este nivel, la tarea del juicio moral se funde con la aplicación de un principio abstracto a casos particulares y deja fuera de la consideración normativa las consecuencias de la acción. Esta evolución de la racionalidad neokantiana trae consigo dos consecuencias para la formación de los juicios morales: por un lado, la razón práctica pierde su cometido principal, y es la esfera del proyecto de la vida y de la vida en común; por el otro, ya no permite contestar de manera satisfactoria a la pregunta ¿por qué actuar moralmente? Desde luego, la razón práctica se orienta a cuestiones de fundamentación de las normas en vez de a problemas de aplicación. Con la razón práctica, las cuestiones de cognición superan las que se preocupan de las orientaciones de la praxis, lo que se fundamenta en dos presupuestos: una noción de persona atomista a la cual corresponde una noción de sociedad contractualista; un concepto de justicia que puede difícilmente reivindicar para sí validez universal (Ibíd.: 83-105).

De hecho, detrás de la validez categórica pueden esconderse intereses prevalentes: por lo tanto, los movimientos sociales y las luchas políticas se oponen a la universalidad falsa o pretendida de principios universalistas fundamentados sectariamente y aplicados de modo insensible al contexto. En la medida en que no es lícito excluir a nadie en nombre del universalismo moral, hay un desplazamiento de la pregunta ¿qué debo hacer?, a la pregunta ¿qué debemos hacer? La pluralidad de agentes y la contingencia de la voluntad remiten a la doble problemática de persecución de los fines colectivos y de la regulación de la convivencia. Lo que está en juego en los discursos ético-políticos es aclarar una identidad colectiva que deje sitio para la multiplicidad de los proyectos de vida individual.

A diferencia de la moral kantiana, la ética discursiva no se fundamenta en la separación de los dos reinos (lo inteligible *versus* lo fenoménico) y sustituye al planteamiento intimista de Kant el entendimiento mutuo sobre la universalidad de los intereses. Por otra parte, para superar las críticas de formalismo dirigidas al neokantismo, Habermas propone fundamentar la ética discursiva sobre el doble principio de la acción comunicativa (principio “D”) y de la universalidad normativa (principio “U”): “Solo se puede reivindicar lícitamente la validez de las normas que pudiesen recibir la aquiescencia de todos los afectados como participantes en un discurso práctico [...] en las normas válidas, los resultados y los efectos secundarios que se deriven de su seguimiento universal para la satisfacción de los intereses de todos y de cada uno, que tienen que poder ser aceptados por todos sin coacción” (Ibíd.: 13-33). Para extraer los contenidos de una moral universalista de los presupuestos universales de la argumentación, la ética discursiva se basa en el discurso, una forma de comunicación que va más allá de las formas de vida concretas y en la cual las presuposiciones del actuar orientado al entendimiento mutuo se universalizan, abstraen y liberan de las barreras hasta ex-

tenderse a una comunidad ideal de comunicación constituida por sujetos capaces de hablar y actuar.

Habermas introduce una distinción fundamental entre las interrogantes pragmáticas, éticas y morales, que determinan distintos usos de la razón práctica (Ibíd.: 109-126). Es así como las interrogantes pragmáticas se preocupan de la racionalidad teleológica para encontrar técnicas, estrategias o programas apropiados para conseguir fines. En cambio, las interrogantes éticas inducen decisiones de valor grave, relativas a una forma de vida (como la elección de una profesión), para encontrar lo bueno en el contexto de una auto-comprensión que determine la identidad propia del sujeto en el ámbito de la vida buena. Finalmente, las interrogantes morales abarcan decisiones relativas a actos que afectan a los intereses de los demás, para regular los conflictos de acción interpersonales a partir de máximas (o reglas de acción) por las que se rige la praxis de un individuo particular en el ámbito de lo lícito o lo justo.

Desde luego, los significados varían según si las decisiones que se deban tomar pertenecen al ámbito práctico, ético o moral. El fin del discurso pragmático es recomendar una técnica apropiada o un programa realizable según fines orientados por valores y medios disponibles. El fin del discurso ético es recomendar la correcta orientación en la vida, respecto de valores y de la praxis vital del individuo. El fin del discurso moral es llegar a un entendimiento mutuo sobre la solución correcta de un conflicto en el campo del actuar regulado por normas. Así mismo, el objetivo del deber varía según el campo de acción comunicativa. En el ámbito pragmático, es dirigido al arbitrio de un sujeto que adopta decisiones prudentes y presupone como dados los intereses y las orientaciones axiológicas. En el ámbito ético, es dirigido a la tendencia a la auto-realización, es decir a la resolución de un individuo que se decide a llevar una vida “auténtica”. Finalmente, en el ámbito moral, es dirigido a la libre voluntad de una persona que actúa con arreglo a leyes que se ha dado a sí misma (voluntad autónoma), determinada por convicciones morales.

Sociedad civil y ética discursiva

La “teoría dual” de Cohen y Arato pretende complementar la teoría de la acción colectiva con los elementos de la teoría de movilización de recursos que atañen a la acción teleológica — u orientada con arreglo a fines — además de los elementos de la teoría de acción comunicativa que atañen las relaciones intersubjetivas y las pretensiones de validez de los discursos desarrollados por los actores. La reconstitución de la separación de las estructuras y de los fenómenos, en términos de categorías de sociedad civil y sociedad política, brinda elementos para

explicar los aspectos defensivos y ofensivos de los movimientos sociales. Articula en primer lugar el “mundo de la vida” con una sociedad civil garantizada por derechos. En segundo lugar evidencia que la sociedad política y la sociedad económica incluyen “receptores” para la influencia de la sociedad civil, que pueden ser ampliados y democratizados. En fin, reinterpreta el significado de las dimensiones defensiva y ofensiva de la acción colectiva: la una consiste en conservar y desarrollar la “infraestructura comunicativa del mundo de la vida”; la otra es dirigida a la sociedad política y la sociedad económica (campos de mediación entre la sociedad civil, el Estado y el mercado), por lo tanto lleva a cabo una política de influencia dirigida a los miembros de la sociedad política y la sociedad económica y proyectos autolimitadores de reforma institucional (Cohen et al., op.cit.: 586-593).

Estos autores retoman de Gramsci y Parsons la diferenciación de la sociedad civil respecto del Estado y el mercado. Siguiendo a Tocqueville y Habermas, consideran que las esferas públicas de comunicación societal y de asociación voluntaria son las instituciones centrales de la sociedad civil. Siguiendo a Hegel, consideran que la institucionalización de la sociedad civil es un proceso que implica estabilización de las instituciones sobre la base de derechos, que siempre puede volverse más democrático y cuyas normas requieren ser democratizadas. Desde luego, la sociedad civil es el campo de la posibilidad de cualquier ética política moderna, incluso la ética discursiva. Pero la ética del discurso no se confunde con las éticas políticas modernas —como la teoría de los derechos naturales, el utilitarismo, la filosofía política kantiana, el neocontractualismo o el neoaristotelismo— porque sus implicaciones políticas se centran en la necesidad normativa y la posibilidad empírica de democratización de la sociedad civil. Por lo tanto, la ética discursiva reconcilia la libertad de los antiguos (que valoraba la participación igualitaria de todos los interesados en las discusiones públicas de las normas políticas cuestionadas) con aquella de los modernos (que valora los derechos a la vida privada, la propiedad y la libertad de expresión y asociación). Reconcilia la democracia directa con el liberalismo clásico a través de una nueva relación entre sociedad civil y democracia representativa (Ibíd.: 456-457).

La sociedad política organizada como democracia representativa y la sociedad civil moderna comparten dos instituciones mediadoras: las esferas públicas y las asociaciones voluntarias. Así mismo, al nivel jurídico comparten dos tipos de derechos complementarios: los derechos políticos y los derechos privados. Los derechos políticos permiten y regulan la participación de ciudadanos mediante la representación parlamentaria y local, mientras que los derechos privados garantizan la autonomía de las personas y asociaciones de la sociedad civil. En suma, la sociedad civil moderna presupone y facilita lógicamente la emergencia de la democracia representativa, mientras que la ética discursiva vuelve posi-

ble el principio de pluralidad de formas democráticas en las esferas de la sociedad civil, política y económica. Las estructuras globales o nacionales pueden ser complementadas por estructuras locales y regionales mediante la descentralización. En la sociedad económica, la democratización puede realizarse a través de consejos y comités de consumidores, sindicatos y organizaciones patronales en cuerpos corporativos o aún nuevas formas de propiedad. La legitimidad democrática asociada con los derechos básicos en el sentido de la ética discursiva implican una pluralidad de democracias para la que la sociedad civil representa un terreno institucional que actúe de dos formas para incrementar el potencial democrático. En primer lugar, la separación de las esferas institucionales Estado, sociedad y mercado permite definir la democracia y la democratización según las distintas lógicas de estas esferas. En segundo lugar, las estructuras de la pluralidad en el sociedad civil permiten democratizar la esfera social mediante la participación y la publicidad (libertad de convicción y expresión) (Ibid.: 458-464).

La dimensión ética de los movimientos sociales no se confunde con la ética de bienes: en la definición de su actuar comunicativo, no se trata de plantear razones o motivos en términos de “vida buena” individualmente concebidos, más bien se trata de un planteamiento en términos de “deber” en una perspectiva intersubjetiva. Como hemos visto, el problema inicial para entender esta dimensión de los movimientos sociales consiste en superar la oposición entre ética de convicción y ética de responsabilidad, que deriva según Weber de la racionalización de la actividad social. El primer aporte de Habermas fue ubicar el proceso de racionalización en una perspectiva intersubjetiva, que diera toda su importancia a la acción comunicativa de los sujetos. Un segundo aporte fue redefinir la racionalidad de un *ethos* desde la misma perspectiva, para luego demostrar que existe un fundamento racional a la ética, que permite la universalización de los juicios morales sobre la base de la acción comunicativa. Ello nos lleva a sacar varias conclusiones cuya utilidad se revelará a medida que avancemos en el estudio de los conflictos socio-ambientales.

En primer lugar, a nuestro entender, la dimensión ética de los movimientos étnicos y ecologistas plantea la posible revisión de las relaciones entre política, sociedad y economía (Cf. Fontaine, 08/2002 a; Fontaine, 11/2002). El estudio de la convergencia entre estos movimientos podría desembocar en un intento de relacionar ética y política, desde la perspectiva de la ética discursiva, es decir valorando el papel de la sociedad civil frente al Estado, como lo han sugerido Cohen y Arato⁷³. En este sentido, la ética discursiva aplicada al estudio de los conflictos socio-ambientales es, al parecer, la mejor forma de superar los límites de las teorías neomarxista, culturalista o institucional en este ámbito.

73 Cf. también, M. Pía Lara, 1992; y M. Boladeras 1996.

Es allí donde nos alejamos de las éticas neocontractualistas y utilitaristas pero también neocomunitaristas⁷⁴. Por la misma razón hemos privilegiado una aproximación de la ética en términos procedimentales contra las aproximaciones axiológicas, bastante frecuentes con respecto a los temas culturales y ambientales (Cf. N. J. Brown et al. 1994; Martínez Navarro, 2000; Salmerón, 1996; Bertomeu, 1996). Finalmente, las consideraciones anteriores no significan que la dimensión ética sustituya a las demás dimensiones de la actividad social, ni siquiera que tenga alguna primacía sobre éstas. Si la filosofía puede traer una respuesta más que epistémica a los problemas de la vida social, es para demostrar que la modernidad no se confunde ni reduce a la racionalidad instrumental, como lo muestra la importancia de las identidades colectivas y de la etnicidad en la definición de los términos de la institucionalización de los conflictos socio-ambientales.

Aproximaciones teóricas a la etnicidad

En su análisis de los movimientos colectivos latinoamericanos, Touraine hace poco caso a los movimientos indígenas, salvo a los movimientos históricos como el movimiento zapatista (que llevó a la revolución mexicana de 1911) o el movimiento katarista en Bolivia en la década del setenta, que él asimila a luchas campesinas (Touraine, op.cit., 1988). Para él, en Colombia, el sindicalismo campesino era demasiado dependiente del sistema político como para conformar un movimiento social y apenas alcanzó un bajo nivel de movilización autónoma. Los primeros sindicatos (formados en 1917-1918) tenían un contenido de clase pero de pronto fueron absorbidos por el sistema político, cuando el Partido Comunista quiso crear un frente popular y cuando empezó la acción de Gaitán. En la década del sesenta, la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC) fue incorporada al aparato político reformador de Carlos Lleras Restrepo. En Ecuador, los levantamientos campesinos con un fuerte componente indígena, en la década del treinta, beneficiaron principalmente a los conservadores. La reforma agraria de la década del sesenta tuvo como efecto, ante todo, la escisión de la agricultura entre un sector más integrado a la economía mercantil y otro cada vez más marginado. Sin embargo, Touraine reconoce que las luchas campesinas se parecen a un movimiento social cuando el poder tradicional de los hacendados se debilita y cuando se caracterizan por una fuerte dimensión étnica o comunitaria. En esos casos, las luchas ya no son solo económicas y defensivas, mas re-

74 Sobre el neocontractualismo, véase J. Rawls, 2000; J. Rawls, 1995; y M. J. Agra Romero 1992. Sobre el utilitarismo, véase E. Guisán, 1992; y R. M. Hare, 1999. Sobre el neocomunitarismo y el neoaristotelismo, véase C. Thiebaut, 1992; C. Thiebaut, 1996; A. Etzioni, 1995; y M. Waltzer, 1995.

sisten a su incorporación en el sistema político: semejantes luchas involucran una dominación global por razones que no son solo económicas y, por lo tanto, implican una resistencia global (Ibíd.: 239).

Ésta es, precisamente, la hipótesis que nos llevó a analizar los conflictos socio-ambientales relacionados con la actividad petrolera como una manifestación de la crisis de la modernidad y de un conflicto central, cuya apuesta supera la resolución de problemas vinculados con la captación de recursos o la satisfacción de necesidades. Siguiendo esta hipótesis, los conflictos son a la vez el resultado y la condición de la convergencia de dos tipos de actores —las organizaciones indígenas y las ambientalistas— que se organizan en un movimiento social al cuestionar una forma de dominio social. Al actuar así, invocan valores y orientaciones generales de la sociedad, compartidos con sus adversarios —las empresas y el Estado— para quitarles legitimidad. En este sentido, cuestionan el modo de utilización de los recursos y el modelo cultural propio de Colombia y Ecuador.

Finalmente, a través del estudio de los movimientos sociales indígenas y ecologistas en Ecuador y Colombia, quisiéramos comprobar que, así como en los países europeos, las relaciones entre los individuos se basan en un esfuerzo común por constituirse en sujeto mediante la complementariedad de tres fuerzas: el deseo personal de salvaguardar la unidad de la personalidad, arrastrada entre el mundo instrumental y el mundo comunitario; la lucha colectiva y personal contra los poderes que transforman la cultura en comunidad y el trabajo en mercancía; el reconocimiento interpersonal e institucional del otro como sujeto (Touraine, *op.cit.*, 1997: 106-107). Cabe precisar que, en ambos países, la institucionalización del multiculturalismo obliga a descubrir modalidades propias de análisis, así mismo ofrece oportunidades particulares, especialmente en cuanto a la resolución de los conflictos socio-ambientales. En efecto, la vitalidad del fenómeno identitario étnico tuvo un fuerte efecto demostrativo en los movimientos colectivos de ambos países, en parte por la modernidad del discurso sobre la indianidad, en parte por su eficiencia política (como lo demuestran los cambios institucionales de la década del noventa). El multiculturalismo puede entenderse en el sentido de la pluralidad de las culturas y se distingue del multicomunitarismo, como lo destaca Touraine (Ibíd.: 209). En efecto, el reconocimiento de una diversidad cultural y del pluralismo étnico, que caracteriza la casi totalidad de los países de América Latina desde 1986, tiene poco que ver con la fragmentación nacionalista que observamos en la Europa postcomunista en la misma época. Por esta razón, es menester considerar a los movimientos sociales en relación con la problemática de las identidades colectivas y la etnicidad.

A inicios de la década del sesenta, tanto la sociología como la etnología se enfrentaban con dos dificultades presentadas por los fenómenos étnicos: por un lado, la vitalidad de esos últimos demostraba los límites de la integración en las

sociedades industriales; por el otro, su diversidad impedía, al parecer, cualquier clasificación estructuralista. Ambas disciplinas se encontraban entonces en un callejón sin salida, lo que daba razón a posteriori a Weber, para quien la etnicidad y el nacionalismo remitían a conceptos demasiado imprecisos como para formar categorías de análisis. Desde luego, ¿era preciso considerar que los movimientos autoproclamados “indígenas” o “indios” en América Latina no podían entenderse como movimientos étnicos? Este argumento era en parte válido, en parte falso. En efecto, la imprecisión conceptual llevó a muchos autores, en particular en Estados Unidos, a concebir los fenómenos identitarios étnicos desde la perspectiva igual de imprecisa que es el “conflicto étnico” o “etno-político”, lo que hacía caso omiso de sus dimensiones social y económica (Cf. R. Adams, 1995; y Gurr, 1996). Semejante confusión llevaría a confundir en un solo paradigma los movimientos indígenas latinoamericanos y los conflictos que sacudieron la Europa postcomunista, la Ruanda de 1993 o incluso el régimen sudafricano del Apartheid. En realidad, es preciso ver en la etnicidad una categoría de análisis que, a pesar de ser del uso exclusivo de los científicos no deja de ser válida, y que sea lo suficientemente precisa como para salir de la tradicional aproximación en términos de movimientos sociales, de la cual usan y abusan tantos autores. No queremos realizar aquí una revisión exhaustiva de las teorías de la etnicidad: fue hecho un trabajo semejante, de manera que diera elementos de reflexión muy pertinentes (Cf. en particular J. Hutchinson et al., 1996 a; N. Glazer et al., 1975; J. Rex et al., 1986; P. Poutignat et al., 1995; y M. Martiniello, 1995). Se trata, más bien, de identificar los conceptos adecuados que es posible rescatar de este amplio debate, a fin de concentrarse en los fenómenos de la etnicidad en América Latina y más específicamente en Ecuador y Colombia.

Las teorías de la etnicidad se dividen tradicionalmente entre dos corrientes: primordialistas e instrumentales. Las teorías primordialistas van desde la ideología evolucionista de Lapouge (quien usó primero el sustantivo “etnia”, del griego *ethnos*⁷⁵), hasta el socio-culturalismo de Geertz, pasando por el neodarwinismo de Van den Berghe (Cf. A. Smith, 1986: 21; J. Hutchinson et al., 1996 b: 4; y Poutignat et al., op.cit.: 35). La principal crítica del primordialismo vino de las teorías instrumentalistas y de la movilización de recursos, con los trabajos de Glazer y Moynihan, Rex y de Banton. Luego se desarrolló una corriente neocul-

75 La palabra “*ethnos*” tiene varios sentidos en antiguo griego. Según el contexto, puede designar a una banda de amigos, una tribu, una casta o una raza. En el Nuevo Testamento, designaba a los paganos no cristianos o no judíos, lo que dio lugar al sustantivo “*ethnie*” y el adjetivo “*ethnique*” en francés, que el inglés tradujo literalmente, por falta de equivalencia en este idioma. Lapouge entiende por “*ethnie*” la similitud antropológica o una solidaridad de grupo particular, en oposición con las solidaridades producidas por la organización política. Al mismo tiempo, él pretende introducir una distinción entre raza —que remite a características morfológicas y calidades psicológicas— y cultura, que remite a vínculos intelectuales.

turalista (Horowitz, Gans, Fischman), que ve en la etnicidad un sistema simbólico que permite a los individuos ubicarse en una dimensión más amplia. La situación étnica es objetivada a través de la identificación de “marcadores” (Smith, Nash), que corresponden en varios grados a los símbolos de la etnicidad. A partir de esta idea, la etnicidad no es sino un acervo de ideas apremiantes sobre la distinción entre sí y los demás, que procure una base para la acción y la interpretación de las acciones del otro (Poutignat et al., op.cit.: 121). En la perspectiva neo marxista, este sistema puede ser la expresión de una falsa conciencia o constituir la base de una nueva forma de movilización colectiva (Cf. I. Wallerstein, 1991; y D. Bell, 1975). Los teóricos de la racionalidad instrumental (Hechter, Banton) retoman esta última propuesta y la usan para definir la etnicidad como un recurso que se puede movilizar en la competencia por el acceso al poder económico o político.

Cabe resaltar tres elementos de análisis de los fenómenos étnicos a partir de la reflexión de Weber, que define los grupos étnicos como grupos humanos que comparten una creencia subjetiva en una comunidad de origen, fundada en similitudes del *habitus* exterior o de las costumbres, o en recuerdos de la colonización o migración, de tal suerte que esta creencia se vuelve importante para la propagación de la comunalización (M. Weber, 1995 b: 130). En primer lugar, la definición del grupo étnico como una consecuencia de la creencia en un origen común indica que la actividad étnica se apoya menos en la posesión de rasgos específicos que en una construcción social, cuya existencia no deja de ser problemática. En segundo lugar, la identidad étnica se define a partir de una diferenciación. Finalmente, el núcleo de sentido de la comunidad étnica es la creencia en un honor específico.

Fronteras étnicas e interacción

Esta reflexión encuentra un prolongamiento en el marco del interaccionismo, que considera la etnicidad como un proceso continuo de dicotomización entre miembros y “outsiders”, que exige expresarse y validarse en la interacción social (Poutignat et al., op.cit.: 123). En particular, la tesis de Barth operó una revolución copernicana con el estructuralismo, al estudiar los grupos étnicos a partir de sus fronteras en vez de buscar caracterizarlos por una actividad interna (en Poutignat et al., op.cit.: 210-260). Siguiendo esta tesis, los grupos étnicos no son soportes de cultura, ya que el hecho de compartir una misma cultura es el resultado o una consecuencia de su organización social, y no una característica primaria y definitoria de estos grupos. Los grupos étnicos son tipos de organizaciones sociales, en la medida en que los actores utilizan las identidades étnicas para ca-

tegorizarse y categorizar a los demás, en la perspectiva de las interacciones. Es así como se evidencian dos tipos de contenidos culturales que nacen de esta distinción: de un lado las señales o signos manifiestos, es decir los “marcadores de identidad” como la ropa, el idioma, el hábitat, el estilo de vida, etc.; del otro lado, la orientación de valores fundamentales como los criterios de moralidad y excelencia en función de los cuales se juzga a los actores. En efecto, para que un grupo exista en oposición con otros, es preciso que tenga criterios que determinen la pertenencia y la exclusión. Ahora bien, esos criterios se mantienen y definen un potencial de diversificación y expansión en las relaciones sociales, el cual puede abarcar el conjunto de los sectores y dominios de la actividad.

En otros términos, la frontera étnica canaliza la vida social. Por esta razón, las fronteras de los grupos étnicos también son fronteras sociales y pueden coincidir con fronteras territoriales. Ahora bien, es preciso considerar particularmente la movilidad y la fluidez de esas fronteras, como lo propone Horowitz (1975). Según Horowitz, el grupo étnico y la afiliación voluntaria ocupan distintas posturas en un proceso continuo. En efecto, los procesos de fusión y fisión étnicas siguen un *continuum* que abarca dos dimensiones —la asimilación y la diferenciación— que a su vez se dividen en dos procesos: amalgama e incorporación por un lado, división y proliferación por el otro. Hablamos de amalgama cuando dos o más grupos se unen para formar uno nuevo, y de incorporación cuando un grupo pierde su identidad para integrarse a otro. Por el contrario, la diferenciación es la creación de nuevas fronteras por la aparición de subgrupos adicionales, mientras que la proliferación resulta de la creación de nuevos grupos sin que los grupos existentes desaparezcan o pierdan su identidad.

A partir de este modelo, Horowitz introduce dos elementos decisivos en la comprensión del carácter adscriptivo múltiple de las identidades colectivas subrayado por Wade (1997: 18). La adhesión a las identidades colectivas y la etnicidad es múltiple en la medida en que depende del contexto en el cual los individuos entran en relación. En efecto, un individuo puede pertenecer a varios grupos y considerarse, por ejemplo, a la vez como miembro de un reinado o un clan, y como miembro de un grupo étnico más amplio, una agrupación, una nación o una raza. Esas múltiples adscripciones se explican por la existencia de estímulos externos, cuyo impacto depende de la definición de los marcadores de identidad como el color de la piel o la fisonomía. Esos marcadores, se dividen entre criterios (o señales manifiestas de la identidad) e indicios (elementos definitorios). Ciertamente, como lo concede Horowitz, que la distinción entre criterios e indicios no siempre es fácil en la práctica, en particular debido al hecho de que el uso duradero de un indicio puede transformarlo en criterio. Sea lo que fuere, la credibilidad de los indicios depende de la importancia relativa de las fronteras entre los grupos étnicos: mientras esas fronteras son más imprecisas, los indicios

son menos fiables y más fácil resulta falsificar o manipular la identidad. Por otra parte, los símbolos de la identidad son relativos, ya que pueden ser relevantes en una sociedad y no serlo en otra.

Si uno admite que los indicios siguen los criterios, queda por entender cómo se forman estos últimos. Esto depende, por un lado, del contacto con grupos percibidos en una escala de diferencias y similitudes, y, por el otro, del tamaño y la importancia política en la que se encuentran los grupos. Estas condiciones determinan la percepción social y física, según una escala de juicios de valor, que determinan también los estímulos en una postura relativa. Pero al mismo tiempo, nos enfrentamos con dos problemas: ¿Según qué criterios se definen las diferencias y las similitudes? ¿Cuáles son las experiencias colectivas susceptibles de afectar los juicios de valor sobre la identidad en un entorno nuevo? Es allí donde la reflexión de Horowitz es particularmente pertinente. En efecto, el relativismo de los criterios cuestiona las definiciones del fenómeno en términos de contenidos e isomorfismos. Es así como los conceptos de incorporación y amalgama introducen matices en cuanto a la supuesta “conformidad cultural” de un grupo asimilado. En el proceso de asimilación, la incorporación desemboca tal vez en la aculturación, pero no ocurre lo mismo en la amalgama. En efecto, en la medida en que surge una nueva identidad a partir de las características de diversos grupos para formar uno nuevo, en un proceso de amalgama, ninguno de los subgrupos está en la misma postura que los grupos sometidos a un proceso de incorporación. Cierto es que, al igual que la amalgama, la incorporación acelera el cambio social. Pero mientras que la incorporación exige la puesta en conformidad social del grupo incorporado al grupo dominante, la amalgama deja mayores espacios para el pluralismo de los elementos constitutivos del nuevo grupo. La conformidad es un resultado de la amalgama, no una condición, mientras que es una condición de la incorporación.

Desde luego, se encuentra replanteado el problema de la percepción de las afinidades culturales y de su impacto en los cambios de fronteras entre los grupos. Para resolverlo, Horowitz propone analizar el impacto de los cambios en las “series” y de la interacción entre las definiciones (endógenas o exógenas) de las identidades de grupos. En primer lugar, subraya que la aparición de “super tribus” y las nuevas identificaciones que ésta entraña resultan, en una amplia medida, de las migraciones rurales y de la creciente interacción con otros grupos en el medio urbano. En particular, es así como los emigrantes traen una visión nueva de la colectividad al volver a su lugar de origen y buscan a menudo reforzar esta nueva identidad por una organización política, cuya meta es representar al grupo en su conjunto. En segundo lugar, Horowitz evidencia la importancia del prestigio en la determinación de la influencia de ciertos individuos en un grupo dado. En este sentido, mientras más grande es el prestigio o más poderoso el gru-

po étnicamente diferenciado (como en el caso de los europeos, en la administración colonial), más decisivo es su papel en la definición de las fronteras étnicas. En tercer lugar, él muestra que, una vez asumida la nueva definición de las fronteras por un grupo, la nueva identidad así definida puede ser invocada en contextos que no eran el de la redefinición de las fronteras. Por consiguiente, aunque en un principio los efectos de la identidad aprendida eran el diferir el cambio social, en esta nueva etapa el aprendizaje de la identidad tiene como consecuencia el acelerarlo y profundizarlo.

Una vez caracterizada la fluidez de las fronteras entre los grupos étnicos, Horowitz considera la relación que une estas fronteras con el cambio de identidad, a partir del papel de los límites territoriales. Estos últimos definen el espacio social dentro del cual se produce el contacto entre grupos, y tienden a organizar las series étnicas entre las que se ubican los grupos. Pese a su carácter artificial y arbitrario, esas fronteras territoriales se vuelven criterios interiorizados por los grupos, en particular en las situaciones coloniales. Es más, en ciertos casos, la administración colonial es la que creó las condiciones de incorporación y amalgama étnicas, tras aprovecharse de ciertas discrepancias entre grupos o favorecer la conformación de unos grupos étnicos más amplios en el nivel político.

Etnicidad y ética discursiva

La etnicidad, por tanto, puede entenderse como un proceso social que descansa en demandas simbólicas, cuyo objetivo es la afirmación pública de legitimidad, cuando ésta se pone en duda. Lo simbólico es eficiente porque da a unas demandas étnicas la forma de ideas y valores reconocidos más allá del conflicto particular. Lo simbólico de las demandas étnicas introduce entonces una confusión de sentido, de tal modo que confunda las demandas particulares con una ética política más amplia. Para ser eficiente, la dimensión simbólica de la etnicidad tiene, entonces, que ser identificable, lo que implica una redefinición de los marcadores étnicos. Es así como la actividad étnica no define una actividad comunitaria (como lo destacaba juiciosamente Weber), sino un contexto de interacciones cambiantes, que descansan fundamentalmente en procesos subjetivos de identificación. Cabe precisar que las causas de esos cambios son, en amplia medida, determinadas por el contexto histórico, político y social. Al respecto, Poutignat y Streiff Feinart destacan con razón que, teniendo en cuenta la disyunción entre cultura y etnicidad, el grado de arraigo de las identidades étnicas en realidades culturales es altamente variable y que cualquier cultura étnica es, en cierta medida, un “bricolaje” (Poutignat et al., op.cit.: 141). Este “bricolaje” plantea precisamente uno de los problemas clave de la etnicidad para la sociología.

Además de tomar distancia con las explicaciones culturalistas y estructuralistas de los fenómenos étnicos, Horowitz tiene el mérito de haber integrado los cambios de límites entre los grupos étnicos en un *continuum* que invalida los postulados historicistas del funcionalismo. La perspectiva del sociólogo deja, desde luego, de ser integracionista o asimilacionista, para considerar tan solo la etnicidad como un hecho social en el sentido clásico. Esto permite hacer hincapié en el cambio social y su relación con los fenómenos de fusión y fisión étnicas. Se deduce que el estudio de la etnicidad se vuelve particularmente complejo, siempre y cuando se trate de interpretar los conflictos étnicos o etno-políticos. Al respecto, hay que evitar las confusiones entre categorías de análisis y categorías de identificación. Es por esto, que de aquí en adelante asumiremos la dicotomía entre los conceptos de raza y de grupos étnicos. Si bien el primero puede ser entendido como medio de categorización (es decir desde una perspectiva exógena, que desemboca en el racismo en su versión discriminatoria), el segundo es un medio de identificación (es decir desde una perspectiva endógena y exógena, que se manifiesta por el reconocimiento de una alteridad específica y no discriminatoria, sobre la base de criterios étnicos).

Algunos consideran que la etnicidad no es sino un fenómeno transitorio, que desemboca en otras identidades colectivas. Cohen considera que, en el origen, el grupo étnico es en general informal ya que no forma parte del sistema oficial de poder económico y político (A. Cohen, 1996: 84). A medida que es reconocido formalmente, bajo la forma de un Estado o una región en un marco federativo, ya no se trata tanto de etnicidad cuanto de nacionalismo. Es así como se forman estructuras para políticas, que son en parte reguladas y en parte absorbidas por las estructuras políticas más amplias. Desde luego, lo que está en juego cambia y las reivindicaciones de un grupo étnico —por ejemplo en el marco territorial o educativo— aspiran al reconocimiento de un Estado o un territorio. Brass asimila este paso de las “categorías” a las “comunidades” étnicas con un momento de la modernización de las sociedades multiétnicas, donde los idiomas no han sido todavía estandarizados y donde domina la fragmentación social (P. Brass, 1996: 85-86). En la siguiente etapa de la transformación de esas sociedades, los miembros del grupo se benefician de derechos políticos, sociales y económicos. Esa delimitación en secuencias del proceso de “formación de nacionalidad” plantea, sin embargo, varios problemas: ¿En qué condiciones se vuelven comunidades las categorías étnicas? ¿En qué condiciones un grupo étnico puede formular una demanda de estatuto nacional? ¿Cómo explicar las transformaciones en obras en la cultura, los hábitos y los límites de un grupo, cuando éste se convierte en nacionalidad?

La respuesta a estas preguntas remite a una explicación en términos de interacciones entre estructuras y comportamientos individuales. En este sentido, la

teoría weberiana de la dominación puede ser muy útil, siempre y cuando se la ubique en el contexto de oposición entre sociedad tradicional y sociedad moderna. En efecto, se puede vislumbrar en la etnicidad una confusión entre los tres tipos ideales de dominación legítima: tradicional, carismática y racional o legal. Recordamos que para Weber, cada tipo de dominación obedece a una forma específica de legitimidad (Weber, op.cit., 1995a: 301 y s.). La dominación tradicional descansa en la creencia en el carácter inmemorial y sagrado de las reglas, que condicionan las disposiciones tomadas por el jefe. La dominación carismática se apoya en la personificación del poder, es decir el reconocimiento del valor heroico y la creencia en el carácter mágico de una persona o un grupo de personas, así como a órdenes revelados o formulados por ellos. Finalmente, la dominación legal descansa en la racionalidad jurídica, es decir en la creencia en reglamentos dictados y el derecho de dar directivas de acuerdo a unos individuos seleccionados por la sociedad. Nuestra hipótesis es que la movilización colectiva étnica entraña una confrontación de grupos étnicos con el poder político y descansa a la vez en nexos primordiales, instrumentalizados y “performativos”. Esta confrontación nace en el campo ético —es decir, el lugar donde se definen la ética de convicción y la ética de responsabilidad— y articula los tres tipos de legitimidad weberiana. En efecto, la etnicidad descansa en el poder de la tradición, en la medida en que hace un llamamiento a unos orígenes comunes (supuestos o reales) para irrumpir en el campo social. En este sentido, la tradición es un instrumento de movilización entre otros, facilitado por los nexos primordiales reactivados (el idioma, la religión, etc.). Por otra parte, la etnicidad descansa en el poder carismático, en la medida en que es traída a los campos político y económico por las elites, trátase de los “nuevos jefes” o de los “nuevos mediadores ventrílocuos”. Finalmente, se apoya en el poder legal, en la medida en que es institucionalizada a través del derecho positivo. Este último encuentra una contraparte en el campo económico, no sólo por las posibilidades de acceso a los recursos que ofrece sino también porque constituye un límite legal a la acción de otros actores económicos, como se verá en particular en el marco de las actividades petroleras en territorios indígenas.

La emergencia de los movimientos indígenas en América Latina

El problema de la designación

De manera general, el problema de las estadísticas de poblaciones indígenas en América Latina no ha sido resuelto: entre las sub-evaluaciones más o menos voluntarias de las administraciones y la falta de armonización de las definiciones y

criterios de censo de un país a otro, en los datos oficiales las fuentes de equivocaciones son numerosas. Por otro lado, los actores tienden, lógicamente, a sobrevalorar sus efectivos y carecen, en todos los casos, de instrumentos estadísticos fiables a la hora de contarse. Nos contentaremos, por lo tanto, a falta de otra cosa mejor, con las cifras publicadas por la CEPAL a inicios de la década del noventa, que tienen el mérito de tomar en cuenta varias fuentes y presentan un laudable esfuerzo de armonización.

La CEPAL distingue tres grupos de países (Cf. J. Chackiel et al., 1993). En el primero, integrado por Ecuador, Bolivia, Guatemala y Perú, la población indígena representa entre el 40 y el 60 % del conjunto nacional. Junto con México, esos países concentran el 90% de la población indígena de América Latina. El segundo grupo de países, integrado por Colombia, Chile, Honduras, Panamá y Paraguay, cuenta con reservas y áreas donde una población indígena es mayoritaria. El tercer grupo está integrado por países con poblaciones silvícolas de organización tribal, esparcidas y autosuficientes (como Brasil y Venezuela), que agrupan el 5% de la población indígena del subcontinente. Los autores de la CEPAL subrayan que los censos nacionales, principal fuente estadística, tienden a subestimar la importancia del fenómeno étnico por tres series de razones. En primer lugar, el acceso difícil a las zonas rurales complica la tarea de los investigadores demográficos; la elaboración de cuestionarios bilingües plantea dificultades metodológicas y prácticas; los indígenas, que a veces siguen escondiendo su identidad por miedo a la discriminación, hesitan a menudo contestar a los cuestionarios. En segundo lugar, los criterios de designación de las poblaciones indígenas varían de un país a otro, aunque combinen generalmente el idioma, la auto adscripción como indígena y el espacio como territorio. Finalmente, la tasa de crecimiento demográfico es generalmente subestimada: oficialmente (según los censos), ésta era del 1% para las poblaciones indígenas en la década del ochenta, mientras que el conjunto de la población latinoamericana crecía en un 2% al año. En realidad, los autores de la CEPAL estiman que esta tasa está todavía entre el 2,5 y el 3,5% para los indígenas, aunque la tasa de defunción sea dos veces más alta que entre los blancos y mestizos (el 100‰ contra el 50‰). Esta corrección toma en cuenta dos elementos: la tasa promedio de fecundidad es de seis niños por una mujer indígena (contra tres entre los blancos y mestizos) y los menores de menos de 15 años representan entre el 40 y el 50% de la población. En definitiva, las estimaciones alcanzan generalmente al doble de las cifras oficiales: en 1990, se estimaba la población indígena del continente entre 17,4 y 39,9 millones.

Los 82 grupos étnicos de Colombia se juntan en 64 grupos etno-lingüísticos. Oficialmente, la población indígena de Colombia habría caído de 0,32 a 0,24 millones entre 1973 y 1985 (o sea una reducción del 2,41%), pasando del

1,5% al 0,8% de la población total. Entre tanto, la población “no-indígena” habría aumentado el 2,54%. En realidad, esta discrepancia se explica por el cambio de criterios de definición, entre los dos censos. En 1973, el criterio de la lengua era suficiente, pero desde 1985 la administración toma en cuenta la localización geográfica (territorio). Las estimaciones de la CEPAL (1993: 40) daban 0,55 millones en 1978 (el 2,1% del total). En 1993, la población indígena de Colombia se estimaba en 0,573 millones, en un total de 33,4 millones de habitantes. Finalmente, Gros da la cifra de 0,61 millones en 1995 (1,7% del total) (Y. Bodnar Contreras et al., 1993; C. Gros, 1996: 249).

Los 28 grupos étnicos del Ecuador se juntan en 8 grupos etno-lingüísticos, que forman 13 pueblos o nacionalidades. Una vez más, las estadísticas dan lugar a discusión. Según la CONAIE, la población indígena representa cerca del 50% de la población nacional, cifras netamente superiores a las publicadas por la administración (en B. Chancoso 1993: 135). Según las estimaciones altas, entre 1978 y 1992, la población indígena habría aumentado de 2,56 a 3,8 millones (lo que representa un salto del 31% al 34,5% de la población nacional). Sin embargo, el censo de 1982 daba 2 millones de indígenas en una población total de 9,6 millones, es decir el 20,8% (CEPAL, op.cit.: 30; Santana, 1992 a: 5).

Sánchez Parga sostiene que la población indígena del Ecuador, según el criterio de la lengua que tenía la administración indigenista, no representa más que medio millón de habitantes, es decir entre el 5 y el 7% de la población total (J. Sánchez Parga, 1993). Según este autor, la población de lengua quichua sigue un descenso histórico. Entre mediados del siglo XIX y mediados del siglo XX, su peso en el conjunto nacional habría bajado del 41 al 15% (más un 15% “más o menos aculturados”)⁷⁶. Entre 1950 y 1990, habría caído otra vez del 14 al 3,7% (según informa el censo de 1990). Para Sánchez Parga, cinco razones explican esta evolución: la deceleración demográfica general constatada en los campos y el éxodo rural, la urbanización, el desarrollo de infraestructuras viales y de comunicación, la escolarización y la alfabetización, la aculturación normal. A eso se añade, según él, el efecto integrador de la modernización del sector rural y de las reformas agrarias de 1964 y 1973. Contrastando las estadísticas de 1982 y de 1990, Sánchez Parga nota que las tasas de crecimiento son homogéneas en todos

76 Mencionando a los autores más citados al respecto, Sánchez Parga indica que en 1856 (según Villavicencio), los indígenas eran alrededor de 0,46 millones en una población total de 1,1 millones; entre 1888 y 1892 (según Wolf) eran alrededor de 0,42 millones en 1,3 millones; en 1959 (según Rubio Orbe 1987), eran alrededor de 0,64 millones. Las cifras del clero confirman esta tendencia: en el primer censo colonial, el 64% de la población de Quito y sus alrededores era indígena. En 1840, representaban el 46% (0,28 millones en 0,6 millones). En 1950, esta participación había caído al 14% (0,44 en 3,15 millones), según las encuestas parroquiales llevadas a cabo con la población quichua hablante, en la Costa y la Sierra. En fin, una extrapolación de Knapp en 1987 daba 0,84 millones de indígenas en un total de 9 millones de ecuatorianos.

los sectores y regiones del Ecuador. El documento en el que se apoya es un estudio del INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos), a partir del censo. Este estudio no persigue el objetivo de contabilizar la población indígena, sino de evaluar la proporción de la población del país “cuya formación sociocultural se diferencia de la identidad nacional”, a partir de los datos del censo de 1990. Cabe recordar, sin embargo, que el criterio que se tenía en Ecuador en aquella época, era el idioma “hablado en la casa”, lo que descarta a los niños de menos de 5 años. Además, los dirigentes de la CONAIE habían llamado al boicot de este censo, en la confusión que siguió al levantamiento de junio, tras haber roto el diálogo con el gobierno (Santana, op.cit.: 22)⁷⁷.

Al fin y al cabo, en vez de glosar al infinito sobre datos estadísticos siempre cuestionables, es más fecundo para el análisis, al parecer, tomar en cuenta factores sociológicos no-cuantificables. El mismo Sánchez Parga invita, además, a repensar el problema de la aculturación en términos de mestizaje: si se trata de comunidades rurales casi o totalmente hispano-parlantes y consideradas como mestizadas, no se puede pasar por alto que sus condiciones de vida, formas de organización familiar, relaciones de compadrazgo, de intercambio y reciprocidad, sus rituales y fiestas, su mentalidad y actitudes siguen siendo condicionados por una fuerte tradición cultural andina (Sánchez Parga, op.cit.: 103). El ex presidente de la CONAIE, Luis Macas, precisa al respecto que no es la cantidad de sangre india lo que determina el ser o no indígena, sino la representación subjetiva que uno tiene de sí mismo, de la cual se habló en la primera parte de este capítulo (Macas, 1993: 112).

Si bien es cierto que las categorías de etnia, pueblo, nacionalidad o indio siguen indefinidas y manifiestan, como dice Mires los límites de la antropología al entender los fenómenos étnicos en América Latina (F. Mires, 1992: 11), no cabe duda de que, a través de la identidad genérica de indio y de las movilizaciones colectivas que ésta apoya, se diseña un tipo de movilización social, cuyos alcances en la década del noventa desbordaron el marco de la etnicidad. Esta evolución precisa *a posteriori* del marco teórico en el cual deben analizarse los procesos de etnicidad en la Amazonía y en los Andes. Por otra parte, contra el postulado neomarxista o funcionalista que hace del indio un objeto o una víctima de la modernización, el acento puesto por esos movimientos en las relaciones con el Estado-nación introduce la dimensión de sujeto, a través de la doble problemática de la participación y de la autodeterminación.

⁷⁷ El problema seguía de actualidad en 2000, ya que las organizaciones exigían realizar su propio censo, con el CODENPE. En 1998, este proyecto fue relevado por el PRODEPINE, pero los resultados de las encuestas de hogar no habían sido analizados en 2002, cuando se realizó el primer censo nacional exhaustivo.

En América Latina, el concepto de etnia fue, por mucho tiempo, sustituido por la categoría globalizadora de indio, vocablo inventado por Cristóbal Colón tras haber abordado a la costa de lo que él creía que eran las Indias Orientales. Aunque este término derive de un error fenomenal, se volvería realidad de tanto ser utilizado por los españoles en referencia a la población de “las Indias”. Por consiguiente, la indianidad se “performa” en un doble sentido y constituye una identidad genérica tanto para los indios como para los “no-indios”. Desde el punto de vista exógeno, para los “no-indios”, esta identidad se forma a partir de criterios discriminatorios. En cambio, desde el punto de vista endógeno, o para los interesados, se forma a partir de los indicios que permitían afirmar una cohesión étnica según diversos modelos. Esta “semántica de la dominación”, siguiendo la palabra de Guerrero, se propagó a los estudios etnográficos, a través de las principales corrientes evolucionistas o historicistas, culturalistas y estructuralistas (A. Guerrero, 1991). Para la corriente evolucionista, el indio era el descendiente de las culturas precolombinas; para el culturalismo, era el “otro”, en oposición a la sociedad externa; para el estructuralismo era el que ocupaba una determinada situación en la estructura económica y social, generalmente en posición de inferioridad y de explotación. Mientras el primero descansaba en un supuesto esencialismo de la naturaleza india, el segundo introducía un relativismo absoluto y el tercero un determinismo insuperable. No obstante, esas tres corrientes fueron superadas por la realidad, a medida que se organizó el pan-indianismo, este proceso de indianización de la etnicidad que se opone al indigenismo estatal (Cf. D. Fassin, 09/1991; y H. Favre, 1991: 106-124). A esto le siguió la proclamación de los miembros del primer Parlamento Indio de Sudamérica (que tuvo lugar en Paraguay en 1974), al reclamar las tierras que ocupaban tradicionalmente: “porque como indios nos explotaron, como indios nos liberaremos” (en F. Morin 1994: 168).

Los estudios de la etnicidad en América Latina se dividen en tres grandes dominios geográficos: la Región Andina, la Cuenca Amazónica y Meso América (P. Wade, op.cit.: 40-58). Hasta la década del cuarenta, el funcionalismo y el marxismo coincidían en considerar este fenómeno como transitorio, que había de desaparecer en el transcurso de la historia, mediante la integración o la asimilación de los grupos étnicos, sea por la sociedad global, para los unos, o sea por la clase obrera para los otros. Es así como Redfield empezó a estudiar los grupos étnicos de Chiapas como “comunidades populares”, es decir como grupos indios que tenían una larga tradición de interacciones con los “no-indios” (Ibíd.: 42). En la perspectiva funcionalista de Redfield, las comunidades indias evolucionan según un *continuum*, cuyos polos extremos son el aislamiento completo y la integración en un medio urbano. A lo largo de este *continuum*, los valores y relaciones sociales se modernizaban y se individualizaban, conforme al proceso de

racionalización. En una perspectiva similar, los teóricos del pluralismo como Nash, Colby o incluso Van den Berghe se esforzaron en explicar la persistencia de grupos culturales diferenciados en términos de relaciones comerciales y de participación en ciertas instituciones económicas y políticas, como un primer paso hacia su integración a la sociedad moderna. Sin embargo, como lo destaca Wade, tanto la aproximación funcionalista como la pluralista encontraban límites en la definición de su objeto de estudio (Ibíd.: 46). En efecto, estas teorías no estudiaban la identificación étnica ni las relaciones entre los grupos étnicos, tampoco explicaban cómo se conformaban las fronteras étnicas o cómo evolucionaba la cultura de un grupo dado.

En ese contexto se generalizó el indigenismo estatal, es decir el desarrollo de una política concebida para definir la articulación de grupos indios de América Latina en las sociedades nacionales, cuya acta de fundación fue el Congreso de Pátzcuaro (Chiapas), en 1940 (J. Juncosa et al., 1992). En la misma época, la OEA creó el Instituto Indigenista Interamericano, cuya carta estableció un mandato para la asimilación de la cultura india (D. L. Van Cott 1994: 7). El indigenismo estatal se había formalizado en Perú en la década del veinte por Mariátegui y Haya de la Torre, que se esforzaban en conciliar el socialismo con la integración de los indios (Wade, op.cit.: 33 y 47). Esta ideología privilegia una aproximación en la sociedad en términos de clases y sale del postulado de que las sociedades latinoamericanas siguen un proceso de mestizaje. Como lo subrayan ciertos autores, desde la “raza cósmica”, también formalizada en la década del veinte por el Ministro mexicano de Educación y escritor José Vasconcelos, el mestizaje se emparenta con una ideología de la exclusión al servicio de las elites criollas y retoma más la forma de una categoría exclusiva que la de un verdadero esfuerzo de integración de los indios a la vida política, social y económica (R. Stutzman, 1993). Al respecto, Stavenhagen habla de “Estados etnocráticos”, para designar el sistema político que impusieron los mestizos a los indios, en el cual la etnia dominante detiene y conserva privilegios para ella misma y pretende encarnar la única nación auténtica, o el modelo con el cual las otras etnias tienen que conformarse, en los límites del Estado. En este sentido, para los Estados etnocráticos, el reconocimiento de la diversidad étnica y el pluralismo cultural es, a menudo, una estrategia de asimilación (Cf. R. Stavenhagen, 1990: 36-37; y R. Stavenhagen, 1994).

Uno de los principales críticos del indigenismo estatal en México, Bonfil Batalla, definía el concepto de indio como una categoría “supra étnica”, que hacía referencia a la condición del colonizado. En su perspectiva, el indio era una variante latinoamericana del colonizado de África, que había de desaparecer con la modernización del Estado y con el acceso de los “pueblos oprimidos” a la autodeterminación, tal y como lo anunciaba Fanon. Su postulado era que, a mediados del siglo XX, la situación de los países de América Latina se

asemejaba con la de los países africanos, en la medida en que esos países se ubicaban en la periferia del sistema económico mundial y eran mantenidos en un estado de subdesarrollo debido a las relaciones de explotación entre burguesía y clase dominada. Esas relaciones seguían el modelo de dominación entre colonizador y colonizado, producto del colonialismo en África o del “colonialismo interno” en América Latina, según la palabra de Aguirre Beltrán y de la Fuente (En Mires, *op.cit.*: 17 y Wade, *op.cit.*: 64; Cf. Stavenhagen, *op.cit.*, 1990: 40).

Para muchos autores neo marxistas, el colonialismo interno y las relaciones entre centro y periferia en la “economía-mundo” crearon las condiciones de su reproducción en muchas sociedades coloniales y postcoloniales. Explican así la condición de explotados de los indios en América Latina. Ellos retoman la tesis leninista según la cual el colonialismo y el imperialismo son elementos consubstanciales de la expansión del capitalismo, ya que la acumulación de capital descansa en el desarrollo desigual y en la polarización de las relaciones socioeconómicas (Cf. I. Wallerstein et al., *op.cit.*, 1991; y D. Bell, *op.cit.*, 1975). En este sentido, los países del Tercer Mundo no son simplemente los perdedores en la competencia por el desarrollo y la modernización, sino que son también el producto necesario de la acumulación de capital. Las relaciones entre centro y periferia constituyen, entonces, el marco general de un sistema de dominación, en el cual las estratificaciones interétnicas juegan un papel crucial. En efecto, el modelo de dominación capitalista no sólo crea clases y regiones periféricas, sino también grupos étnicos, sobre todo cuando, en los Estados etnocráticos de la era postcolonial las clases sociales coinciden o se superponen con las distinciones étnicas (lingüísticas, culturales, religiosas o raciales).

Las teorías de la dependencia y del colonialismo interno coinciden en defender la idea de que las relaciones de explotación entre países colonizados y colonizadores se reproducen entre las regiones que componen los países del Tercer Mundo. Las colonias internas no son regiones de refugio aisladas, donde el subdesarrollo económico podría ser superado por una elite local y donde el Estado podría impulsar un proceso de modernización, más bien son regiones integradas en los circuitos nacionales e internacionales de producción y de intercambios capitalistas. Así podría analizarse, por ejemplo, el caso de la Región Amazónica Ecuatoriana, donde los Quichua entraron en un proceso de etno-génesis para enfrentar la colonización de sus tierras y encontrar oportunidades en la expansión del mercado (N. Whitten, 1987; N. Whitten, 1993). Tal podría ser también el caso de los Andes y de Centroamérica, donde los procesos de resistencia étnica toman la forma de movilizaciones con un fuerte componente campesino que reivindican el acceso a la tierra y la puesta en marcha de reformas agrarias (Cf. Gros, *op.cit.*, 1991; C. Gros, 1992; Le Bot, *op.cit.*, 1992; Y. Le Bot, 1994; Stavenhagen, *op.cit.*, 1990; y R. Sta-

venhagen, 09/1995). Sin embargo, esos dos tipos de movimientos étnicos no pueden confundirse con un amplio movimiento social, como lo demuestra el análisis del discurso de la etnicidad en América Latina que veremos en este capítulo.

Un fenómeno regional

La emergencia de los movimientos étnicos en Ecuador y Colombia tan solo puede entenderse en una perspectiva continental, cuyos orígenes se encuentran en el trastorno de las estructuras socioeconómicas de la postguerra. Siguiendo a Brown, esta evolución se hizo en tres etapas (M. Brown, 1993). En efecto, mientras el Estado se preocupaba por controlar la mano de obra indígena, ésta no era sino una categoría genérica de indios. Más tarde, con la ayuda del trabajo de los misioneros y teniendo en cuenta los progresos en la educación bilingüe y las luchas por la tierra, aparecieron las fronteras y afiliaciones étnicas como categorías políticas. Paralelamente, la opinión pública internacional mostró un creciente interés por el devenir de esas poblaciones.

La coyuntura socioeconómica de la década del sesenta había precipitado la toma de conciencia del “colonialismo interno”, estimulando la creación de organizaciones indígenas. En la década del setenta, los movimientos étnicos revelaron el agotamiento de las políticas desarrollistas de la década anterior. Entraron entonces en un proceso de fortalecimiento de las organizaciones y de proyectos autogestionarios, que aprovechó la inflexión de la política de la Iglesia católica, anunciada durante el Concilio Vaticano II, en 1962, y la Conferencia Episcopal Latinoamericana (CELAM) de Medellín, en 1968. Siguiendo los principios de la teología de la liberación, algunos religiosos tomaron distancias con su jerarquía y reclamaron un mejor reparto de las tierras. Como lo destaca Le Bot, la corriente católica progresista vacilaba entre acción social, acción cultural y acción política, al tratar de conciliar esas diferentes dimensiones en una perspectiva comunitarista (Le Bot, *op.cit.*, 1994: 114). En ciertos países —como Bolivia, Guatemala o Colombia— el fracaso de esta combinación llevó a la radicalización de la acción política y a ciertas derivas revolucionarias. La influencia de la Iglesia católica sobre los movimientos étnicos se operó a través de las Comunidades Eclesiales de Base (CEB), que habían de ser relevadas en la década del ochenta por las ONG, generalmente foráneas. En el contexto de democratización de la década del ochenta en América Latina, esos movimientos tomaron una creciente autonomía, que iba a la par con el agotamiento de los movimientos sindicales y la emergencia de nuevos movimientos sociales que surgen en las dos décadas anteriores, contra los regímenes autoritarios.

Además de Colombia y Ecuador, los casos más significativos son los de Guatemala, Bolivia y Perú⁷⁸. En México, el movimiento indígena quedó sometido a la política indigenista estatal, inaugurada en la década del cuarenta. En efecto, muchas organizaciones que aparecieron en este país en la década del setenta fueron creadas por el poder para controlar a las comunidades. Sin embargo, cabe subrayar que, en 1974, con oportunidad del Primer Congreso Indígena que tuvo lugar en San Cristóbal de las Casas (Chiapas), las organizaciones indígenas apoyadas por la Iglesia católica plantearon una serie de demandas y reivindicaron el acceso a la tierra y el derecho al trabajo. Este movimiento, que seguía independiente de la Iglesia, padeció la represión por parte del Estado pero constituyó una importante etapa en la organización de las comunidades de Chiapas, que se levantaron el 1º de enero de 1994 y formaron el EZLN (Ejército Zapatista de Liberación Nacional) encabezado por el sub comandante Marcos (A. Monod et al., 1994: 9-42).

En Perú, el único movimiento étnico que superó la violencia, en particular los enfrentamientos entre el Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (MRTA), creado en 1984, fue el movimiento amazónico lanzado por los ashaninka. La ley sobre las comunidades nativas (1974) permitió la conformación de unas treinta organizaciones indias bajo el impulso de maestros bilingües, muchas veces capacitados por el Instituto Lingüístico de Verano (ILV). Éstas se agruparon en dos federaciones rivales, la AIDSESEP (miembro fundador de la COICA) y el CONAP⁷⁹. A inicios de la década del noventa, la mitad de las 1.200 comunidades censadas habían recibido títulos de propiedad para sus tierras, mientras se habían multiplicado las escuelas, los puestos de salud y las cooperativas de producción. En cambio, los círculos indianistas de Lima, que pretendían hacer coincidir el proyecto de Estado multiétnico y plurinacional con las fronteras históricas del Tawantinsuyu, viendo en el Occidente el único adversario de la emancipación y la reactivación de la cultura de los pueblos indios, nunca dispusieron de una verdadera base social y comunitaria. Estas organizaciones, compuestas principalmente por mestizos o por indígenas aculturados, llevaron a cabo algunas acciones a través de las Organizaciones de Base Andinas, Aymaras y Quechuas (OBAAQ), mientras que los movimientos más radicales (como el Movimiento Indio Peruano) desaparecían y que el Consejo Indio de Sudamérica (CISA) sobrevivía gracias al respaldo internacional⁸⁰.

78 Sobre este punto, véase la síntesis de Le Bot (*Ibid.*).

79 Respectivamente Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana, Coordinación de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica y Confederación de Nacionalidades de la Amazonía Peruana.

80 El CISA fue creado en 1980 con representantes de ocho países. Recibió el apoyo del Consejo Mundial de Pueblos Indígenas, una ONG canadiense creada en 1975. Está integrado principalmente por universitarios quechuas y aymaras, que plantean el retorno al *Tawantinsuyu* y pretendieron unificar el movimiento pan-indio de todo el continente, aunque esta visión andina no goce del asentimiento de los demás pueblos de América Latina (Morin, *op. cit.*).

En Bolivia, en la década del setenta, algunos grupos del Chaco y de la cuenca amazónica se dotaron de organizaciones modernas bajo la influencia del movimiento sindicalista campesino, de las Iglesias, de los promotores de desarrollo y de los defensores de los derechos humanos. Tomaron sus distancias con las orientaciones y las formas de movilización de los campesinos de las tierras altas, asumiendo una vía más étnica que sindical. En 1990, una marcha por la dignidad les llevó hasta La Paz. Por otra parte, los guaraní de la región de Camiri (4.500 familias repartidas entre un centenar de comunidades) se movilizaron alrededor de un programa de educación bilingüe, de salud, de modernización y diversificación de la producción, con la ayuda de los misioneros y de varias agencias gubernamentales y extranjeras. Pero fue el movimiento katarista el que llevó a lo más alto las esperanzas del movimiento indígena de convertirse en movimiento social. Lanzado por unos estudiantes aymaras, el katarismo entró en gestación a finales de la década del sesenta, mientras que el Movimiento Nacional Revolucionario (MNR) impulsaba una política de organización del campesinado a través del pacto militar campesino. Al principio, los campesinos indígenas, mayoritarios en las tierras altas, apoyaron la reforma agraria llevada a cabo por el MNR tras la revolución. Según Lavaud, cumplieron un papel esencial en la consolidación del poder, aunque este apoyo no fuera incondicional (J.-P. Lavaud, 1991: 182).

Tras la eliminación de los caciques, numerosos cargos de responsables fueron liberados, lo que exacerbó las rivalidades internas del movimiento campesino. Así, mientras dos sindicatos se separaban de la política oficial, un tercero, nacido del sindicalismo oficial, se asoció con los círculos indigenistas de la capital para emprender la revalorización de la cultura y de la historia precolombina, en particular a través de la figura de Julián Apaza, alias Tupac Katari, mártir del sitio de La Paz, descuartizado en 1781. Tras el golpe de Estado del 21 de agosto de 1971, este núcleo se reforzó desarrollando actividades culturales, bajo el protectorado de las Iglesias católica, metodista y adventista. Dos años más tarde, varias asociaciones que reivindicaban un origen campesino quechua y aymara publicaron un programa en el que estaban agrupadas sus reivindicaciones económicas, sociales y culturales, denunciando los límites de la reforma agraria y oponiendo la democracia comunitaria y la autonomía campesina con el autoritarismo y el clientelismo del régimen en el poder. Este documento, conocido como “El Manifiesto de Tiawanaku”, encontró un eco favorable entre los dirigentes campesinos, pero la represión contra el levantamiento del Valle de Cochabamba, en enero de 1974, y el endurecimiento del régimen militar relegaron a los kataristas a la semi-clandestinidad⁸¹.

81 Según Lavaud (*Ibid.*: 191-192), el mensaje katarista era movilizador porque la discriminación y las agresiones que afectaban a los campesinos eran aún más intolerables, ya que subsistían en una sociedad supeuestamente postracista. En efecto, desde 1952, ya no existían barreras legales entre indios y no-indios.

A pesar de todo, en el momento de la caída de la dictadura de Hugo Banzer, su movimiento parecía mejor organizado que el sindicalismo obrero. Aprovechándose de esta ventaja, se asoció con la Central Obrera Boliviana, dominada por la poderosa federación de mineros, en una Confederación Sindical Única de Trabajadores de Bolivia pero nunca estaría en una posición de hacer contrapeso a las orientaciones clasistas del movimiento. Durante el primer paréntesis democrático de dos años, el movimiento campesino hasta tuvo un prolongamiento político con el Movimiento Revolucionario Tupac Katari, que enfrentó la dictadura con éxito, en el seno de una coalición de izquierda, en 1978. Pero al año siguiente, el partido se dividió en dos, mientras aparecía una tendencia indianista con el Movimiento Indio Tupak Katari. El repliegue de la izquierda y del sindicalismo en la década del ochenta acentuó la pérdida de influencia del katarismo, hasta el acceso a la Vicepresidencia de la República de uno de sus refundadores, Víctor Hugo Cárdenas, convertido al neoliberalismo.

En Guatemala, la afirmación de la identidad étnica es a la vez una cuestión de reconocimiento por parte de una comunidad que supera las especificidades etnolingüísticas y la expresión de una incorporación de elementos culturales “no-indios”, más que de una tradición india. Le Bot mostró cómo, en este país de ascendencia mayoritariamente maya, una conversión religiosa había servido de vector para esta transformación en la década del treinta, cuando la emancipación de los campesinos permitió a los indios salir del marco comunitario (Le Bot, *op.cit.*, 1992). Durante el período democrático, numerosos alcaldes indígenas presentados ante los consejos de ancianos seguían siendo electos de acuerdo con los mestizos (o ladinos). Pero el poder local, aunque muy conservador, era cada vez más disputado por unos jóvenes hispanistas, capacitados para la acción colectiva por los elementos progresistas de la Iglesia católica.

Este movimiento de conversión tomó una nueva dimensión en la década del setenta, con la intensificación de la lucha contra el paganismo, luego con el apoyo de los misioneros jesuitas y maryknolls a unos programas de desarrollo en las tierras altas. A finales de la década del setenta, el Comité de Uniones Campesinas, de tendencia comunista, reemplazó la Acción Católica y las cooperativas, pero evolucionó de pronto hacia la subordinación a una vanguardia revolucionaria. Mientras defendían la libertad de los idiomas, las costumbres y las ideas indígenas, sus dirigentes soñaban con realizar la unión entre las comunidades y los campesinos mestizos pobres, hasta desvincularse de las reivindicaciones pan-indianistas del sector indígena, tras la “Declaración de Iximché” en febrero de 1990, que constituyó una etapa decisiva en la afirmación de una conciencia étnica. La preponderancia de la visión de clases llevó a una escisión entre los dirigentes politizados, que intentaban canalizar las aspiraciones indigenistas, y ciertos círculos de Quetzaltenango (Xelajú), donde se organizaba el movimiento

Nuevo Amanecer (Majawil Q'ij), que había de jugar un papel clave en la década del noventa.

A principios de la década del ochenta, este movimiento, que tendía a integrar las reivindicaciones sociales, a vincular el esfuerzo de participación y la defensa de una identidad amenazada, parecía condenado a optar entre la violencia o el repliegue comunitario. Sería menester el anhelo pertinaz de justicia, asociada con una memoria dolorosa, como lo subraya Le Bot, para superar este dilema y para que Rigoberta Menchú, Premio Nobel de la Paz en 1992, pudiera entregar al mundo su mensaje, proponiendo inventar una nueva modernidad, definida a la vez por el nexo y la tensión entre lo afectivo y lo racional, entre la identidad subjetiva y la objetivación, entre el sentido y la economía (Ibíd.: 318). Finalmente, el 31 de marzo de 1995, en el contexto de las negociaciones de paz abiertas en 1994 con la Unión Revolucionaria Nacional de Guatemala, el gobierno guatemalteco firmó un “Acuerdo sobre la identidad y los derechos de los pueblos indígenas”. Anticipando la reforma constitucional de 1998, este texto consagraba el reconocimiento oficial de los 21 grupos etno lingüísticos de origen maya y garífuna. Ciertamente es que no hubo participación directa de las organizaciones indígenas en el proceso de paz, no obstante su presencia en el seno de la Asamblea de la Sociedad Civil, que preparó el documento, inauguró un verdadero cambio en el comportamiento de los actores de un conflicto de 30 años, que dejaba un saldo de 138.000 muertos y desaparecidos, un millón de desplazados internos y entre 45.000 y 80.000 refugiados (J. Cambranes et al., 1992).

El discurso de la indianidad

Algunos consideran que los movimientos étnicos en América Latina representan una alternativa a las corrientes ideológicas liberal y marxista, en la medida en que son portadores de una demanda de participación política y de representación en los órganos de poder, que se articula con demandas culturales, económicas y sociales, como el derecho a una identidad colectiva y a una organización social y política particulares, el acceso a la tierra o aún el reconocimiento de territorios ancestrales (Stavenhagen, op.cit., 09/ 1995; Bell, op.cit.). Sin embargo, algunos autores destacan que esos movimientos no se transforman en movimientos sociales, ya que su objetivo es el cambio y el control del cambio en el ámbito comunitario —la historicidad según Touraine— mas no la crítica de la dirección de los modelos centrales en los ámbitos de la inversión, del conocimiento y de la ética, o la apropiación de las principales fuentes económicas y culturales en la sociedad nacional (Le Bot, op.cit., 1994; Touraine, op.cit., 1988). Para trazar las líneas de fractura entre ambas tendencias, otros invitan a reconsiderar las movi-

lizaciones colectivas a la luz del discurso de la indianidad. Esta gestión constructivista propone entender la política a través de los discursos políticos, al hacer hincapié en el estudio de los procesos conflictivos, de resistencia y de desafío. Es así como Basso y Sherzer subrayan que el desorden en las relaciones humanas revela el carácter interactivo del discurso, cómo el significado es creado en y a través de lo que Habermas llama la acción comunicativa (E. Basso et al., 1990: 13). Así mismo, para entender el futuro de los movimientos indígenas, Urban y Sherzer invitan a interrogarse sobre la comprensión subjetiva de los grupos étnicos y las circunstancias objetivas, en términos de intereses, recursos y competencia (G. Urban et al., 1992: 5).

Es lo que nos proponemos hacer a continuación, a través del análisis de los discursos de las organizaciones indígenas, que fueron publicados a inicios de la década del noventa, en los alrededores de la campaña del quinto centenario del descubrimiento de América por Colón. Cabe precisar de antemano que esos documentos expresan posturas defendidas por las organizaciones de nivel nacional o internacional. Por lo tanto, no son necesariamente representativos del pensamiento de los grupos étnicos, ni siquiera asumidos por los grupos mismos y las organizaciones de nivel comunal, provincial o regional. De hecho, el discurso de la COICA, una coordinación de organizaciones regionales en el nivel de la cuenca amazónica, difiere de manera significativa de los discursos de las organizaciones nacionales con una fuerte representación de las comunidades andinas. Así mismo, las comunidades indígenas evangelistas desarrollaron unos discursos y modelos de movilización y organización que se apartan de los de las organizaciones de la corriente principal del movimiento pan-indio latinoamericano (Santana, op.cit., 1992 a; y R. Santana, 1994). No obstante, al parecer, esos discursos ofrecen suficientes informaciones como para presentar un panorama de los argumentos que facilitaron las movilizaciones étnicas en la década del noventa.

Nuestra tesis es que el discurso de la indianidad es fundamentalmente un discurso ético que irrumpe en los campos social, político y económico. En efecto, a partir de finales de la década del ochenta, apareció una clara moralización del movimiento indígena en los ámbitos nacionales e internacionales, siempre y cuando se impusieran y generalizaran temas como el de la “deuda histórica” del Estado-nación, la resistencia indígena al etnocidio y al genocidio, la defensa de valores tradicionales comunitarios, o aún del pluralismo y el multiculturalismo. Entre tanto, la identidad étnica adquirió una nueva legitimidad en el campo social, a través de la alianza con los sectores populares —en particular el campesinado andino, donde frecuentemente es dominante— y los movimientos ecologistas, en particular en las comunidades amazónicas. Se produjo así un discurso renovado sobre la legitimidad en el campo político, a través de la reivindicación de derechos a la autodeterminación y participación colectiva en las

decisiones políticas. Finalmente, la ética irrumpió en el campo social con la crítica del modelo de desarrollo neoliberal y la aspiración a un desarrollo sostenible autogestionario.

Caracterización y dimensiones éticas

El discurso de la indianidad se articula alrededor de dos dimensiones éticas fundamentales: la deuda histórica del Estado-nación y la defensa de la cultura. La “deuda histórica y moral” alude, en primer lugar, a los procesos de etnocidio y de genocidio que fueron llevados a cabo desde la Conquista y que se prolongaron en la Colonia (en Juncosa et al., op.cit.: 88-175). Es así como la declaración final de la primera reunión de preparación del quinto centenario, que tuvo lugar en Bogotá en enero de 1989, proclama: “el 12 de octubre de 1492 fue un día de luto para todos nuestros pueblos indígenas, pues se iniciaron 500 años de genocidio, etnocidio, evangelización, opresión y humillación que se conserva hasta nuestros días [...] En todo este proceso, en el que la violencia tiene la función esencial, y la superioridad de civilización y el espíritu de cruzada religiosa sirven de coartada, se [produjo] un etnocidio que [liquidó] una experiencia autónoma, creativa y única, de milenios, y uno de los mayores genocidios de la historia humana” (Ibíd.: 261 y 267).

Desde luego, se opusieron dos versiones de la historia: la del conquistador o invasor, que celebraba “el encuentro entre dos mundos” o “el descubrimiento del Nuevo Mundo”, y la del conquistado o invadido, que veía en este acontecimiento la imposición de una cultura de dominación y de depredación, por la fuerza de las armas y la evangelización. Para el primero, lo que se celebraba era un acta fundadora de la civilización occidental, el triunfo de la modernidad y el origen del mayor auge económico jamás logrado en Europa. Para el segundo, se trataba más bien de la destrucción de los modelos de convivencia y la ruptura de los equilibrios entre el hombre y la naturaleza. En esta oposición se encuentran en gérmenes los principales argumentos que las organizaciones pan-indias iban a desarrollar a lo largo de la década del noventa y que irían ganando una creciente legitimidad. Las celebraciones del quinto centenario habían de ser, entonces, el pretexto de un “auto descubrimiento” y el inicio de la reescritura de la historia por parte de los indios, para quienes “la memoria de los pueblos es una fuente de inspiración permanente que nutre los procesos de liberación de los explotados y oprimidos y que es la estructura de la identidad” (Ibíd.: 287).

Para revertir el proceso de dominación, el discurso de la indianidad necesita invocar y reinventar “la historia milenaria” de los pueblos indígenas. Es así como el Consejo de Organizaciones Maya de Guatemala (COMG) opone los

5.000 años de civilización maya a los 500 años de la modernidad. Así mismo, la COICA considera que los pueblos indígenas fueron los habitantes de la Amazonía desde hace miles de años. En ese sentido, 1492 inaugura un nuevo episodio de la historia que, aunque haya constituido una ruptura en la continuidad del desarrollo “armonioso” de las culturas precolombinas, no significa su desaparición. De hecho, el discurso de la indianidad reclama por una larga tradición de resistencia, como lo muestra la declaración final del primer Congreso de Organizaciones Indígenas de Centroamérica, llevado a cabo en Panamá en marzo de 1989: “El atraso, la miseria, la discriminación, la represión y la marginación han sido las constantes de la vida de nuestros pueblos. Hechos ante los cuales hemos respondido con la resistencia a niveles local, regional e internacional; desde los tiempos de la conquista a la actualidad”. Así mismo, para la CONAIE, “[el] desembarco de Colón y su comitiva en las Antillas fue el comienzo de la guerra de conquista, explotación y dominación, y el principio de un largo y complejo proceso de resistencia indígena” (Ibíd.: 45 y 245).

Al hilo de los encuentros continentales se repite la lista de los héroes y mártires de esta resistencia. En el momento del lanzamiento de la “Campaña “500 años de resistencia indígena y popular”, en Colombia, el 12 de octubre de 1989, los nombres de caciques de Sudamérica y Centroamérica como Tupak Amaru, Tupak Katari, Rumiñahui o Cuahutémoc son asociados con los de los generales de la independencia como Bolívar y Martí, con los de defensores de la teología de la liberación como Oscar Romero y hasta con los de revolucionarios como Ernesto Che Guevara o Emiliano Zapata. En la “Declaración de Xelajú” (Guatemala), tres años más tarde, se les agregaron los nombres de insurrectos indios o negros de Estados Unidos, Centroamérica y el Caribe, como Nicarbo, Lemba, Filipino, Kojib Imosh, Belejeb Quej y Shamnee Black Hawk. Entre tanto, los revolucionarios habían desaparecido de la lista y aparecieron nuevos héroes de la independencia, como Sucre y Toussaint Louverture. De hecho, a través del “auto descubrimiento”, la caída de la Colonia es interpretada como un acto liberador debido a los levantamientos de pueblos indígenas de finales del siglo XVIII. Así, según la CONAIE: “los intentos independentistas de los criollos no fueron sino el epílogo de un proceso cuyo inicio arranca de la conciencia anticolonial indígena” (Ibíd.: 246).

Finalmente, la deuda histórica del Estado-nación incluye la cuestión territorial, en particular en la perspectiva de la usurpación que operaron los conquistadores y que ratificaron los libertadores. Así, el COMG pone de relieve que el territorio maya no abarca solamente al Guatemala contemporáneo sino también al sur de México, Belice y el norte del Salvador. Por su lado, el CISA pretende unificar el movimiento indígena en los Andes alrededor del proyecto de retorno al Tawantinsuyu, que incluía los territorios aymara y quechua de Chile, Bolivia y Ecuador (Le Bot, Op.cit., 1994: 168; Morin, Op.cit.:168). A esta concepción del

territorio mítico o histórico se opone, sin embargo, una concepción de la tierra como espacio vital para la reproducción de la cultura, el idioma y la cosmovisión de los “pueblos indios”. Ya en 1989, el Consejo de Organizaciones Indígenas de Centroamérica (COI) había declarado: “Los pueblos indios tienen derechos inalienables de propiedad, posesión y usufructo sobre sus tierras tradicionales y recursos naturales, así como a la restitución de sus tierras y recursos despojados”. Esta reivindicación fue retomada en el “Proyecto de Declaración de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas”, planteado en Ginebra en 1990, el cual había de ser el documento de base para el Grupo de Trabajo sobre los Pueblos Autóctonos de la ONU: “Las naciones y pueblos indígenas tienen derecho a controlar y gozar permanentemente de sus territorios aborígenes ancestrales históricos”. De la misma manera, en febrero de 1992, la “Declaración de los Pueblos Indígenas y Tribales de los Bosques Tropicales”, en Penang (Malasia), reivindicó el derecho exclusivo de uso y usufructo de los territorios ocupados por estos pueblos, precisando de paso que: “Estos territorios deberán ser inalienables, inembargables, imprescriptibles e inejecutables” (en Juncosa et al., op.cit.: 41, 124 y 232).

Como lo destaca Orellana, a la concepción economista de la tierra como recurso explotable, el discurso pan-indio opone una concepción más compleja, en la cual se asocian la conservación del medio ambiente, la supervivencia social, cultural, espiritual, económica y política de los pueblos indígenas y, más allá, la supervivencia de la humanidad (R. Orellana, 1999 b). Por lo tanto, el territorio incluye tanto el suelo cuanto el subsuelo, el espacio aéreo y las aguas internas así como el litoral. De tal modo que la cuestión territorial se volvió un principio de organización para las reivindicaciones pan-indias, como lo recuerda la CONAIE: “la lucha por la tierra pasó a convertirse en uno de los más importantes elementos de la conciencia de identidad y autonomía de los pueblos indígenas” (en Juncosa et al., op.cit.: 247).

El contrapeso de la deuda histórica, en el discurso de la indianidad, es la defensa de la cultura, la cual está vinculada naturalmente con la defensa de la identidad y hace referencia a unos valores de dignidad y respeto. Uno de los primeros pasos hacia la “conquista de la dignidad” fue reivindicar el derecho a la auto denominación, en el sentido de que los pueblos son libres de llamarse indios, indígenas, naciones, nacionalidades o pueblos. Lo que está en juego es la formulación de las demandas étnicas y la capacidad de volverse sujetos de su propia historia. En efecto, la “Declaración de Xelajú” afirma: “Cada pueblo indio tiene el derecho a adoptar la denominación que se adapte a sus luchas políticas según convenga al mejor desarrollo de su proyecto político en cada país” (Ibíd.: 171). Así como las organizaciones pan-indias descartan el término académico “etnia”, que reduce a los pueblos indígenas a objetos de estudio desde afuera, así mismo toman distancias con la teoría del colonialismo interno, al destacar que el térmi-

no “indio” (esta entidad histórica creada por el colonizador para designar al colonizado) ya no remite solo al hecho de ser pobre, campesino o rural, sino también a un estilo de vida y a la negación de cualquier forma pasada o presente de colonialismo y autoritarismo (Chancoso, op.cit.: 136).

Cualquiera que sea la denominación adoptada por las organizaciones pan-indias, esta identidad se refiere a un pasado precolombino común, un territorio y una organización social distinta a la de la sociedad nacional, como lo resume el artículo primero del “Proyecto de Ley de los Pueblos Indígenas de Oriente, Chaco y Amazonía boliviana”, elaborado en 1991: “Se da el nombre de pueblo indígena a los grupos étnicos de Oriente, el Chaco y de la Amazonía de Bolivia, que descienden de poblaciones que habitaron en el país desde la época precolombina [...] diferenciándose de la colectividad nacional por regirse total o parcialmente por su propia organización y que posee un vínculo territorial definido en función de su ser, de su hábitat y de su vivir comunitario”. De la misma manera, la “Propuesta indígena de reforma a la Constitución venezolana” afirma: “poseemos una concepción del mundo propia, valores intransferibles, una organización familiar, social y económica que ha demostrado su viabilidad a través de los siglos” (en Juncosa et al., op.cit.: 67 y 88).

La definición del COI se diferencia ligeramente de las dos anteriores, al llamar “pueblos indígenas” a “aquellos núcleos de población que mantienen una identidad étnica y cultura específica y diferenciada de las formas de las culturas dominantes”. Pero hace hincapié en un aspecto esencial del discurso de la indianidad, al asociar la defensa de la cultura con la de la identidad. A través de la defensa de la identidad, el discurso indianista se esfuerza en reinterpretar la cultura indígena para oponerla con la cultura nacional. Así como la historia de los invasores se opone a la de los invadidos, así mismo la cultura de los dominantes se opone con la de los dominados. Es allí donde se produce la moralización del discurso indianista. En muchas oportunidades, éste se refiere a la dignidad, sea para hablar de “una vida digna y humana” o de la “dignidad de nuestros pueblos”. Una demanda simbólica, al respecto, fue el reemplazar la denominación “Día de la raza”, celebrado en toda América Latina el 12 de octubre, por la de “Día de la dignidad y la resistencia de los pueblos indios”. En efecto, la pérdida de identidad significa una conversión en objeto de dominación y de explotación. Resulta que el rescate de los valores comunitarios y de una real o supuesta tradición prehispánica compartida con todos se vuelve un elemento clave en la lucha indígena. Entre otras cosas, se trata de rescatar “[la] vida comunitaria, la armonía y el respeto entre los hombres, las mujeres y la naturaleza, la fraternidad y solidaridad y el profundo espíritu de resistencia”. Pero más allá de un supuesto origen común propio a los grupos étnicos, el discurso de la indianidad busca crear una identidad colectiva a partir de un arreglo que asocia elementos culturales y

desarrolla “un proyecto de vida milenaria [...] contra el proyecto sistemático de la muerte” desarrollado por el Occidente. Este propósito se confunde con la reivindicación territorial, como lo resalta la “Declaración de Xelajú”: “la lucha por la tierra debe ser lucha por la vida” (Ibíd.: 39, 303, 298 y 184).

Alianzas estratégicas con los sectores campesino y ecologista

Al fin y al cabo, el movimiento pan-indio latinoamericano sacó provecho de la campaña de los 500 años para elaborar un discurso universalista, que defiende el derecho a la vida contra el desarrollo “etnocida” (que remite a la muerte de las culturas indígenas) y “genocida” (que remite a la muerte del hombre). De esta forma, el discurso de la indianidad irrumpe en el campo social al volverse un discurso a la vez generalizador y movilizador. Se vuelve el cemento de dos tipos de alianzas estratégicas: por un lado con el sector campesino y rural, a través de la campaña de los 500 años, y por el otro con el sector de las ONG ecologistas, a través de la preparación de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD).

La alianza con los sectores campesinos y populares retomó importancia tras un período de toma de distancia por parte de las organizaciones pan-indias en la década del ochenta. Este período, caracterizado por la consolidación democrática en ciertos países de América Latina, fue también el de las reformas económicas que llevaron a la generalización de los planes de ajustes estructurales impulsados por el FMI y el Banco Mundial. La emergencia de los movimientos indígenas en el escenario político fue contemporánea del agotamiento de las reformas agrarias y de las políticas sociales nacional-populistas. Sin embargo, esos movimientos nunca estuvieron desconectados de los movimientos colectivos que reclamaban una verdadera reforma agraria. En este contexto, la campaña de los 500 años no hizo sino reactivar los vínculos que habían ido formándose en las décadas del sesenta y del setenta.

Para sumarse al tema agrario, el discurso de la indianidad invoca las necesidades de los pueblos indígenas en términos de acceso a la tierra, a la educación, al trabajo, etc. En general, denuncia la situación de extrema pobreza y de subempleo en la que se encuentra la mayoría de la población india del continente, “dada la escasez de tierras y la falta de políticas claras de los Estados hacia el campo”. Denuncia la ausencia de servicios públicos y sociales, así como los niveles elevados de analfabetismo de las comunidades, debido al hecho de que los niños en edad escolar trabajan para contribuir al mantenimiento de su familia y porque los indígenas fueron mantenidos al margen del sistema educativo oficial. A ello se añade una crisis social, cultural y económica que afecta a todos los jóvenes, vícti-

mas del desempleo, la droga, el alcoholismo, la prostitución, etc. Por todas esas razones, el discurso de la indianidad asume el postulado neomarxista de la década del sesenta, que oponía la democracia real a la democracia formal. Sin embargo, es un postulado revisado y redefinido, que invoca la diversidad étnica y cultural. En este sentido, mientras la democracia formal, representativa o autoritaria, es la practicada por los gobiernos a nombre de la cual niegan los derechos indígenas, defienden un sistema de explotación, de desigualdades e injusticia; la democracia real se asemeja con la “democracia comunal, basada en la toma de decisiones colectivas y en la efectiva participación de los pueblos indígenas”. Entonces, para el discurso de la indianidad, el concepto de democracia no puede ser desconectado de la afirmación del carácter multiétnico y pluricultural de la realidad latinoamericana. Es un derecho fundamental, que descansa en “el reparto equitativo de bienes y en los espacios reales de participación de los sectores populares” e incluye tanto “el respeto a la vida” como los derechos específicos como la organización comunitaria, el rescate de la historia y la participación. Es así como la reivindicación indianista de pluralismo se asocia con la reivindicación sindicalista de participación social: “La construcción de una nación [...] no puede ser sino una nación que reconozca todos los derechos de estos grupos étnicos socio-culturales y nacionalidades indígenas; una nación plurinacional y multicultural que tenga como base la democracia popular” (Ibíd.: 303, 177 y 288).

Sin embargo, si bien es cierto que la alianza estratégica con los sectores populares se reforzó a lo largo de los encuentros continentales, nunca se produjo una verdadera fusión de las reivindicaciones, más allá de las llamadas a la unidad de los sectores indígena, negro y popular. Durante la reunión de Bogotá, mantenida en mayo de 1989, las organizaciones pan-indias seguían siendo tan numerosas como las sindicales, como lo muestra la participación de la ONIC y la ANUC para Colombia, de Ecuarrunari y la FENOC para Ecuador, del CNA y de la CCP para Perú, de la CSTUB para Bolivia y del MST para Brasil⁸². Con oportunidad del lanzamiento de la Campaña 500 años, en octubre de 1989, las organizaciones pan-indias eran aún mayoritarias y representaban casi todo el continente⁸³. Sin embargo, la participación indígena en el segundo encuentro

82 Respectivamente: Organización Nacional de los Indígenas de Colombia, Asociación Nacional de Usuarios Campesinos, Movimiento Indígena Despierto Indio, Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Confederación Nacional Agraria y Confederación Campesina del Perú Confederación Sindical de Trabajadores Unidos de Bolivia y Movimiento Sin Tierra.

83 Participaron en este lanzamiento la ONIC y la ANUC por Colombia; la CONAIE, la FENOCIN y Ecuarrunari por Ecuador; la AIDSEER, la CONAP y el CNA por Perú; la CUT, el MST y la COLAB por Brasil; la UOC-CNC por Chile; la UNAG por Nicaragua; la Conavigua y la CUC por Guatemala; la ANAI por Cuba; la UPAGRA por Costa Rica; la CSTUB por Bolivia; la FAA por Argentina; la CONAC y el M. J. Kuna por Panamá; la CNTC por Honduras; el CNPA y la UCIZONI por México; la ANTA por El Salvador; y el MCR por República Dominicana.

continental, en octubre de 1991, fue bastante escasa, como lo admitieron los mismos participantes.

Quizá esto se explique por la propensión hegemónica de la izquierda revolucionaria en el seno del movimiento. En efecto, al inicio el discurso indianista conciliaba fácilmente demandas específicas —como el derecho a la autodeterminación y el reconocimiento de los territorios ancestrales— con demandas generales, como el respeto de los derechos del hombre o de los derechos individuales y sociales. A principios de 1989, el Congreso del COI declaraba aún: “reconocemos haber llegado a una etapa de madurez de nuestros movimientos [...] Esta etapa identifica y se apoya, tanto en los elementos comunes a nuestra lucha india, como en los que compartimos los sectores explotados y antiimperialistas con quienes hemos establecido vínculos y alianzas en la búsqueda de soluciones adecuadas y definitivas, de acuerdo a las condiciones reales de cada país”. Con oportunidad del lanzamiento de la Campaña 500 años, el mismo año, las organizaciones indígenas y populares se asociaron para denunciar con una sola voz “la ignominia de la opresión colonial, neocolonial e imperialista”. De paso se citaba a Mariátegui para recordar que “la democracia interna, la solidaridad y el socialismo incluyen el anti-imperialismo y no a la inversa”, y se formaba el proyecto de una “nación democrática, solidaria, respetuosa de sus culturas con base en la hegemonía de los sectores populares” (Ibíd.: 46, 284 y 289).

Esta coincidencia de intereses, al parecer, se había acabado en 1991, cuando los participantes en el segundo encuentro continental denunciaron las “posiciones etnicistas tradicionales y reduccionistas” como el producto de maniobras de los “sectores hegemónicos” para dividir “el movimiento integral”. Así mismo, los documentos de este encuentro dejan percibir una inflación retórica pro castro y pro sandinista, que denota una clara propensión a la recuperación de la campaña de los 500 años por parte de los llamados “sectores populares”: “Durante estos 500 años, en ninguno de los países de nuestro continente, a excepción de Cuba y los 10 años de revolución en Nicaragua, los grupos dominantes no han recogido, aplicado ni respetado los derechos de los indígenas y demás sectores populares”. Esta petición de principio se repite y dramatiza en la declaración final del encuentro de Bogotá, en octubre de 1989, donde se dice: “En ninguno de los países participantes en este Encuentro se ha dado un verdadero proceso de reforma agraria que satisfaga los intereses del campesinado, de los indígenas y de todo el pueblo en general, con excepción de Cuba y Nicaragua” (Ibíd.: 168, 178 y 293).

Desde luego, el discurso de la indianidad inició un cambio importante en la formulación de las demandas y en la búsqueda de un aliado más flexible. Este discurso es el de las organizaciones amazónicas, que había madurado a lo largo de la década del ochenta y que se impuso por su pragmatismo en la década del

noventa, tanto a los movimientos campesinos indígenas andinos como a los gobiernos de turno latinoamericanos y a las agencias internacionales de desarrollo.

En el primer encuentro de pueblos indígenas y organizaciones ecologistas, en Lima en mayo de 1990, la COICA ofreció una alianza estratégica a los conservacionistas que, hasta ese entonces, habían concentrado sus esfuerzos en la defensa del medio ambiente y en la delimitación de áreas protegidas. El discurso de la indianidad, en esta oportunidad, retomó el argumento según el cual el indígena es el mejor defensor de la tierra, debido a la estrecha relación que él mantiene con el medio natural. La crítica de la COICA abarcaba dos puntos: no sólo los pueblos de la selva padecían tradicionalmente del menosprecio de los actores exógenos (lo que se manifestaba por la ausencia de protección del medio ambiente), sino también que habían sido olvidados por los conservacionistas y las políticas de áreas protegidas, cuando surgieron las preocupaciones por los daños al medio ambiente. Afirmaba que la delimitación de esos parques naturales no podría bastar para asegurar la conservación del medio ambiente, siendo éstos dependientes de leyes cambiantes y que podían ser transgredidas. En cambio, la COICA consideraba que la garantía de la supervivencia de la selva amazónica dependía de la permanencia y de la supervivencia de los pueblos indígenas. A partir de esta constatación, las organizaciones indígenas amazónicas exigieron que se les reconociera un “papel histórico de guardianes de la cuenca amazónica”. El pacto propuesto salía de una constatación simple: mientras los pueblos indígenas existieran, la Amazonía estaría sana y salva, por lo tanto para proteger la selva bastaba con proteger a esos pueblos. Por lo tanto, la COICA proponía “a todos los ecologistas del mundo” unirse con los pueblos amazónicos por la defensa de la Amazonía, a través de la acción conjunta para conseguir el reconocimiento y la conservación de los territorios indígenas para un objetivo común: “dar un mejor futuro a la Amazonía y a la humanidad”. Una vez más la dimensión ética del discurso de la indianidad se impuso al sentido común, a través de la idea según la cual los indígenas obran “por la humanidad” al mismo tiempo que actúan por el reconocimiento de sus derechos específicos. De tal modo que la reivindicación se vuelve un problema moral de sentido práctico y consigue así una legitimidad universal: “La mejor defensa del medio ambiente amazónico es la defensa de los territorios indígenas y la promoción de modelos indígenas de convivencia con la biosfera amazónica y de manejo y aprovechamiento de los recursos renovables” (Ibíd.: 105, 107, 120, 108 y 112).

Lo que sigue a esta declaración es un verdadero programa de acción, que incluye la educación de la comunidad internacional, la elaboración de nuevos modelos de colonización y utilización de la selva con los gobiernos, el reordenamiento territorial de la Amazonía sobre la base de territorios indígenas existentes y por recuperar, o aún la sistematización de nuevas experiencias de desarrollo

económico. Este programa propone, entre otras cosas, el cambio de la deuda pública por territorios indígenas, prevé la delimitación y la defensa del territorio además de proyectos diversos, que van desde la capacitación en administración de recursos naturales hasta el desarrollo industrial a pequeña escala, pasando por la salud comunitaria, la educación bilingüe e intercultural, el fortalecimiento de las organizaciones de base, etc.

En ese momento, la defensa del territorio se junta con el paradigma ecologista de la crisis ambiental, producto de una explotación insostenible de los recursos y que constituye “una agresión que atenta contra la posibilidad de una vida digna de las poblaciones indígenas”. Sobre este punto, el discurso de la indianidad no se limita a declaraciones generales, más bien pide un compromiso claro por parte de las instituciones de financiamiento del desarrollo en la región amazónica, entre las cuales cita al Banco Mundial, el BID, la agencia estadounidense de cooperación USAID y el Congreso de Estados Unidos. Exige que se formulen criterios para el apoyo a proyectos de este tipo, “que sean compatibles con los principios indígenas de respeto y cuidado del medio ambiente, y la preocupación por la supervivencia y [el] bienestar de las generaciones futuras”. Además, exige que estas instituciones retiren su apoyo a los Estados que no reconocen la existencia de comunidades indígenas o no les informan en cuanto a los impactos socio-ambientales de sus proyectos, conforme lo plantea el Convenio 169 de la OIT. Finalmente, rechaza la mediación ventrilocua de las organizaciones ecologistas y conservacionistas: “La comunidad ambientalista hace gestiones y presiones a nuestro nombre; habla y escribe a nombre de los indígenas amazónicos. Agradecemos estos esfuerzos pero tenemos que dejar en claro que en ningún momento delegamos este poder de representación a ningún individuo ni organización miembro de su comunidad” (Ibíd.: 99, 109 y 119).

Es en este contexto en el que se preparó la CNUMAD, que había de mantenerse del 3 al 14 de junio de 1992 en Río de Janeiro. Estos arreglos dieron lugar a una serie de encuentros organizados a instigación de unas ONG ecologistas, como la Conferencia de París llamada “Las raíces del futuro”, en diciembre de 1991, la Conferencia de Penang de la Alianza Mundial de los Pueblos Indígenas de los Bosques Tropicales, en febrero de 1992, y la Conferencia Mundial de los Pueblos Indígenas sobre el Territorio, el Medio Ambiente y el Desarrollo, en Kari Oca (Brasil), en mayo de 1992. Este último encuentro, que agrupó a 82 organizaciones del mundo (es decir, a alrededor de 850 delegados), a instigación de la COICA y de organizaciones argentinas y brasileñas, dio lugar a una declaración dirigida a los jefes de Estado participantes en la Cumbre de la Tierra. Entre otras cosas, la “Declaración de Kari Oca” denuncia el hecho de que la CNUMAD “busca promover la consolidación del actual modelo económico y de desarrollo [lo cual] no ofrecería reales garantías de respeto a nuestro derecho a la

especificidad y a poseer nuestro modelo alternativo de desarrollo, desde nuestra concepción de la vida, y de las relaciones con la Madre Tierra” (Ibíd.: 224-225).

A través de las dos alianzas estratégicas que acaban de ser identificadas, los movimientos pan-indios interpelan al Estado para proponerle un cambio dramático en su práctica, específicamente en el marco de las políticas neoindigenistas. Así, aprovechan la legitimidad que les da el discurso ético en el campo social, para irrumpir en los campos político y social. Entran al campo económico a través de la crítica general del modelo de desarrollo moderno y el planteamiento de demandas económicas específicas, como el acceso a la tierra mediante una reforma agraria, o la defensa del territorio gracias al reconocimiento legal de la propiedad sobre el suelo y los recursos naturales. Entran al campo político a través de la reivindicación de derechos específicos culturales, el derecho a la consulta y a la participación, y la formulación de un proyecto político articulado alrededor de la autodeterminación y la autonomía.

Coincidencias y discrepancias de la “semántica de la liberación”

La relación entre los indígenas y el territorio, así como la gestión de los recursos naturales, constituye el núcleo de sentido del discurso de la indianidad sobre la Amazonía y determina las condiciones del desarrollo sostenible. Con su generalización al conjunto de las organizaciones pan-indias de América Latina, este discurso adquiere una legitimidad universal, tras oponer al desarrollo de la modernidad —que significó la muerte, la miseria y el etnocidio— un modelo de desarrollo que tome en cuenta el equilibrio natural y asegure la preservación de la especie humana. Si el primer modelo redujo a los indios a objetos de explotación o ciudadanos de segundo rango, ellos quieren ser actores del segundo modelo, mediante la valorización de sus formas de organización social y su conocimiento del medio ambiente.

En un sentido, estas reivindicaciones retoman las críticas formuladas en la campaña de los 500 años, contra el modelo neoliberal de desarrollo. El segundo encuentro continental ofrece al respecto un condensado de lo que fue la crítica economista del colonialismo, en sus variantes teóricas de la dependencia y del colonialismo interno. Considera, en efecto, que la historia de los 500 años es la de un solo proceso de dominación, en el cual el colonialismo y el neocolonialismo fueron dos expresiones de un mismo modelo de explotación, caracterizado por el intercambio desigual, la importación de capitales en condiciones injustas, el despojo de los recursos naturales, la intervención de las transnacionales y una deuda externa “inmoral e impagable”. En este contexto, “[el] neoliberalismo constituye una mera expresión del neocolonialismo y está dirigido a afianzar las

estructuras de dependencia de los pueblos de nuestra América” (Ibíd.: 277 y 171-172).

Sin embargo, ambas orientaciones del discurso de la indianidad discrepan en cuanto a las propuestas alternativas. En efecto, mientras que los participantes del segundo encuentro continental tan solo formulan demandas clásicas para los sectores sindicales campesinos y obreros, como la reforma agraria y la no-privatización del sector público, los participantes de los encuentros de Penang y París hacen hincapié en la protección del medio ambiente y del entorno sociocultural de los pueblos indígenas, sea en el marco de las políticas extractivas y energéticas o en la cooperación entre gobiernos y pueblos. En realidad, la posición de los “sectores populares” en cuanto a la relación entre el indígena y el medio ambiente es confusa y opera, al parecer, una inversión semántica respecto de “la concepción indígena de la tierra”. En efecto, negando lo que constituye precisamente la originalidad del discurso de la indianidad sobre la protección del medio ambiente, la “Declaración final” del segundo encuentro continental afirma: “La concepción indígena sobre la tierra se ve enriquecida por los aportes de los movimientos ecológicos y las aspiraciones y necesidades de los diferentes sectores y estratos de la sociedad” (Ibíd.: 183).

Mientras que el discurso ecologista de las organizaciones indígenas amazónicas luce, como lo vimos, por su claridad, el discurso “eco-indianista” de la izquierda latinoamericana se pierde en expresiones hiperbólicas —como “la Tierra es la casa de la humanidad”, “el genocidio económico” o “el neo racismo totalitario”— donde la ideología suplanta el pragmatismo y que no hacen sino revelar su incapacidad de producir un modelo alternativo renovado. Es más, al exigir la participación conjunta de los campesinos e indígenas en los beneficios de la explotación de los recursos naturales, oculta la dimensión cultural que la COICA y otras organizaciones indígenas ubican en el centro de su proyecto. Esta dimensión implica, para el COMG, no sólo la promoción de la economía autogestionada, sino también el reconocimiento del “patrimonio cultural y económico de los Mayas”, el derecho de propiedad intelectual sobre los inventos y la producción artesanal, el fortalecimiento del desarrollo de la “producción agrícola maya”, y hasta la humanización de la economía y la búsqueda del bien común a través de la redistribución de la riqueza (Ibíd.: 23-24 y 27). Por otra parte, implica el derecho a disponer de estudios de impactos socio-ambientales en caso de proyectos de desarrollo en territorios indígenas.

La “Declaración de París” ya denunciaba las nuevas orientaciones hacia el desarrollo, que iban a ser defendidas en la CNUMAD, y cuestionaba directamente el modelo de desarrollo basado en la economía de mercado: “Este nuevo modelo de desarrollo sustentable sigue proponiendo la sobreexplotación de los recursos naturales y humanos y provoca las conocidas consecuencias lamentables

en el ámbito social y ecológico”. Así mismo, la “Declaración de Penang” afirmaba la necesidad de revisar los procesos de desarrollo de tal modo que “en lugar de proyectos de gran envergadura, se fomenten las iniciativas locales desarrolladas por los pueblos indígenas”. En el mismo tiempo, defiende la idea de que las formas de organización social y el sistema económico tradicional de los pueblos indígenas “ofrecen al mundo modelos alternativos de desarrollo auténticamente sustentables” (Ibíd.: 225, 234 y 226).

Es, precisamente, en el marco de la especificidad cultural donde el discurso de la indianidad interpela, ante todo, al Estado. Ya vimos cómo este discurso opone las culturas indígenas a la cultura oficial y se estructura alrededor de la demanda de equidad para ambos, lo que lleva a la formulación de un proyecto de Estado multicultural y pluriétnico. Denuncia “la creación e imposición de los llamados “estados nacionales”, que en su esencia son discriminatorios, racistas, segregacionistas, autoritarios, que desconocen la vigencia de las nacionalidades indias y su cosmovisión” (Ibíd.: 188).

En general, los derechos culturales incluyen explícitamente el derecho a la integridad cultural (idioma, religión, prácticas medicinales y organización social), la legalización del derecho consuetudinario, el rescate del patrimonio histórico (sitios y monumentos sagrados y arqueológicos, instrumentos, dibujos, conocimientos y obras de arte) y el acceso a los medios. La oficialización de los idiomas es un tema retomado por todos los movimientos pan-indios del continente y se acompaña de la demanda de educación multicultural, en un rotundo rechazo a los programas de educación bilingüe desarrollados en la década del sesenta, con o sin la colaboración del ILV. El COMG, por ejemplo, pide el reconocimiento de la “autonomía cultural”, es decir “el derecho a organizar libremente la educación y formación cultural [de los Mayas] y el derecho de administrar sus instituciones culturales, deportivas, sociales, religiosas y económicas”. Así mismo, exige que el Estado guatemalteco reconozca, respete y promueva el desarrollo del derecho consuetudinario y sus órganos. Pide no sólo la oficialización de las lenguas de origen maya sino también que la justicia y la educación se administren en esos idiomas, y hasta que se rescaten los idiomas en vía de desaparición. Finalmente, elabora un programa de educación “integral”, que incluye la enseñanza de las ciencias, la tecnología y la filosofía mayas, reflejando una cosmovisión que expresa valores distintos de los del Estado.

El otro gran capítulo de las reformas constitucionales que exigen las organizaciones pan-indias es el derecho a la consulta y a la participación. El derecho a la consulta aparece como una exigencia primordial, sobretudo en lo que atañe a las decisiones que afectan a las poblaciones indígenas, sea del punto de vista material o espiritual. Así, el “Proyecto de Declaración de Derechos Humanos”, presentado en Ginebra, plantea: “Ningún Estado ejercerá jurisdicción alguna so-

bre una nación o pueblo indígena, o sobre el territorio de éstos, a menos que ello se haga de pleno acuerdo con los deseos libremente expresados, de la nación o pueblo pertinente”. Este aspecto retoma, en sustancia, las disposiciones del Convenio 169 de la OIT, al cual las organizaciones suelen referirse en todos los países y cuya ratificación piden a todos los gobiernos del continente. Por otra parte, el derecho a la participación remite a los procesos políticos y a los mecanismos de decisión nacional, y buscan instaurar relaciones equitativas y justas con el Estado. Es así como el mismo “Proyecto de Declaración” establece: “Ningún Estado denegará a una nación, comunidad o pueblo indígena que viva dentro de sus fronteras, el derecho a participar en la vida del Estado [...] Esto incluye el derecho a participar en otras formas de acción y expresión colectivas” (Ibíd.: 21, 124 y 125).

Evidentemente, los participantes del segundo encuentro continental asumieron una postura similar y la relacionaron con el proyecto de reforma del Estado: “La construcción de una nación, en la cual encontremos todos los pobladores de estos territorios una Patria, no puede ser sino una nación que reconozca todos los derechos de estos grupos étnicos socioculturales y nacionalidades indígenas; una nación plurinacional y multicultural que tenga como base la democracia popular” (Ibíd.: 288). Sin embargo, las organizaciones amazónicas van más allá, al exigir la participación equitativa de los pueblos indígenas en las instituciones y el reconocimiento del Estado pluricultural, plurinacional, multiétnico y plurilingüístico.

Más allá de la consulta y la participación en la vida política nacional, las organizaciones pan-indias piden ser más representadas en los espacios internacionales. Esto es válido en particular para el Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Autóctonas de la ONU, encargado de elaborar la “Declaración Universal de Derechos de los Pueblos Indígenas”, o la Comisión de la OEA encargada de redactar una declaración del mismo tipo. Pero esto vale también para los foros internacionales de discusión donde se toman las decisiones que afectan directa o indirectamente a sus condiciones de vida. Al respecto, la demanda reiterada de ser invitados a la CNUMAD es particularmente significativa. Es así como, en la Conferencia de París, las organizaciones pan-indias exigieron “un espacio relevante y específico dentro de la CNUMAD”, donde podrían expresar sus posturas y presentar “nuestras propuestas alternativas para un nuevo orden mundial” (Ibíd.: 225). Así mismo, el Consejo Mundial de los Pueblos Indígenas, reunido en Tromsø (Noruega) en agosto de 1990, planteó la demanda de que los indígenas pudieran jugar un papel activo en las deliberaciones internacionales sobre el medio ambiente; en particular, en el Convenio sobre la Diversidad Biológica y en la Conferencia sobre el Cambio Climático. El Consejo insiste en que “el derecho a un medio ambiente limpio y seguro debe ser instituido como un dere-

cho humano universal”, dando de esta manera una legitimidad al discurso de la indianidad que supera la especificidad de los derechos indígenas al proyectarlos en la esfera de los derechos humanos (Ibíd.: 136).

Autodeterminación y autonomía

Finalmente, la demanda de reconocimiento de los derechos culturales, económicos y sociales específicos expresada por el discurso de la indianidad tiene contrapartes en el campo político, a través de la formulación de una demanda de autodeterminación y de autonomía. Aunque ésta aparezca explícitamente al hilo de las declaraciones y de los documentos publicados en la Campaña 500 años, cabe interrogarse sobre la naturaleza de este planteamiento, es decir preguntarse si se trata de un proyecto político preciso, susceptible de interesar en el mismo grado a todas las organizaciones pan-indias del continente. De hecho, la confusión en las definiciones y las modalidades prácticas a las que se refieren los conceptos de autodeterminación y autonomía mantienen cierta ambigüedad que no disiparon las reformas constitucionales de la década del noventa. Una vez más, cabe subrayar que, más allá de un consenso semántico en torno al control de la historicidad, el discurso de la indianidad no es homogéneo, más bien defiende dos concepciones distintas de la autodeterminación y la autonomía. Por un lado, la concepción del movimiento “indígena y popular” relaciona la autodeterminación con la emancipación de la dominación económica y política, sea bajo la forma del neocolonialismo o del imperialismo. Por el otro, la concepción del movimiento amazónico relaciona la autodeterminación con el control del modelo de desarrollo y la autonomía cultural.

Siguiendo a la primera, la lucha por la autodeterminación de los pueblos indígenas se asemeja a una lucha de liberación de los sectores dominados y de los países de la periferia. Así, para los participantes del segundo encuentro continental, “la historia de la intervención de Estados Unidos contra el derecho a la autodeterminación de los pueblos comienza desde finales del siglo XIX [con] las primeras intervenciones en Puerto Rico, Cuba, la República Dominicana, Nicaragua, etc.”. Afirman, por otra parte: “La autonomía es el autogobierno, representa una lucha contra el estado centralista [...] la autodeterminación representa la soberanía total de nuestros pueblos, es el autogobierno sustentado en la libre y democrática decisión [...] A su vez, derriba el colonialismo interno [y] tiene como condición primera la independencia política y económica nacional”. En una perspectiva similar, el COI hace hincapié en la libertad de los pueblos en determinar el sistema político y social que les permita asegurar su desarrollo económico, político y cultural, sin intimidación ni “injerencia de otros Estados” o “in-

tereses imperialistas”. Considera que la autodeterminación es un derecho fundamental que significa “el fortalecimiento de la unidad de los pueblos en su lucha por la emancipación de las relaciones de dominación nacional, imperialista, colonialista y neocolonialista”. De esta manera, a través de una amalgama algo preocupante, el COI reitera su “incondicional apoyo a todas las luchas de liberación nacional [...] contra el imperialismo, el colonialismo, el neocolonialismo, el fascismo, el sionismo [sic.] y toda forma de explotación y discriminación contra los pueblos indios” (Ibíd.: 164, 167-168, 173, 39 y 50).

Esta corriente agrupa igualmente a las organizaciones nacionales, aunque el concepto de autodeterminación abarque dimensiones diferentes según el contexto socio-político donde se ubique. El COMG, por ejemplo, pide al Estado reconocer constitucionalmente el “derecho a la autonomía política, que garantice al pueblo Maya participar en la construcción de su propio destino”. La CONAIE propone un “Proyecto de Estado plurinacional” que refleje la realidad ecuatoriana, “sobre la base del respeto de las diferencias nacionales, culturales y la instauración de la igualdad social, política y económica”. Por otra parte, en su programa nacional por la Campaña 500 años, la CONAIE proponía proclamar el año 1992 “año de autodeterminación de los pueblos indios”. Por su parte, la ONIC afirma: “Ahora no sólo se trata de rechazar las imposiciones externas sino también las internas, respetando el legítimo derecho de los indígenas a organizar su vida social y política de acuerdo a sus propios criterios culturales”. Al profundizar el análisis en la perspectiva del colonialismo interno, el “Proyecto de Declaración de Derechos Humanos” se esfuerza en arrogar a los pueblos indígenas la calidad de sujetos de derecho internacional, llevando así las controversias territoriales entre pueblos indígenas y Estado al nivel de controversias entre países. Así, los tratados y acuerdos concluidos entre pueblos indígenas y Estado “se reconocerán y aplicarán del mismo modo y de acuerdo con las mismas leyes y principios internacionales que los tratados y acuerdos concluidos con otros Estados”. Esta reivindicación tiene una contraparte territorial, en la medida en que los indígenas reivindican el derecho a “controlar y gozar permanentemente de sus territorios aborígenes ancestrales históricos” (incluso, como lo hemos visto, el subsuelo y el suelo, las aguas internas y litorales, los recursos renovables y no renovables) (Ibíd.: 18-19, 249, 251, 262, 126 y 124).

Esta reivindicación es asumida por todas las organizaciones pan-indias, que se amparan en la definición del concepto de “pueblo” reconocida por la ONU. Así, la COICA defiende que el derecho territorial “se irá consolidando como un eficaz instrumento de conservación a medida que se nos vaya reconociendo no como grupos poblacionales sino como pueblos con derecho a la autodeterminación y a disponer libremente de nuestros recursos conforme a nuestra tradición y cultura, tal como se viene definiendo en la Organización de Naciones Unidas”.

Sin embargo, la lucha de las organizaciones amazónicas discrepa sensiblemente de una lucha de liberación. En este caso, el control de la historicidad está estrechamente vinculado con el control de los recursos y la autodeterminación remite más a la integridad cultural que a la autonomía política. En la “Declaración de París”, se entiende el derecho a la autodeterminación como el derecho a la autonomía, al autogobierno y al derecho de elegir un modelo de desarrollo propio: “Para nosotros la autonomía y el auto desarrollo constituyen prerequisites básicos para lograr la igualdad y dignidad en el goce completo de todos los derechos humanos y para el afianzamiento de los diferentes sistemas democráticos del mundo”. En la “Declaración de Penang”, las organizaciones de los bosques tropicales piden respeto de sus “derechos humanos, políticos, sociales, económicos y culturales: a la autodeterminación y a decidir nuestras propias formas de vida [...] de nuestras formas autónomas de gobierno como sistemas políticos diferentes tanto a nivel comunitario como nacional y otros [lo que incluye] el derecho a controlar todas las actividades económicas en nuestros territorios” (Ibíd.: 107-108, 221 y 230).

Aunque, por lo general, el discurso de la indianidad niegue ambicionar la secesión dentro de los territorios nacionales, no cabe duda que este derecho a la autodeterminación cuestiona la legitimidad del Estado en cuanto detenta el monopolio de la fuerza física. Por un lado, para muchas organizaciones, este derecho incluye el derecho de los pueblos indígenas a “transitar libremente a través de las fronteras estatales de acuerdo a sus prácticas tradicionales y al mantenimiento de relaciones familiares, económicas, culturales [sic.] y religiosas”. Por el otro, muchas de ellas justifican el recurso a la autodefensa de los indígenas contra “cualquier acción estatal que no sea compatible con su derecho a la autodeterminación”. De manera explícita, el “Proyecto de Declaración de Derechos Humanos” postula, en su artículo segundo, que los pueblos y nacionalidades indígenas “tienen derecho a la autodeterminación, en virtud de la cual tienen derecho a elegir el grado de autonomía o autogobierno que deseen [...] así como el derecho a determinar su propia calidad de miembro y/o ciudadano, sin ninguna injerencia externa” (Ibíd.: 43, 126 y 123-124).

Al fin y al cabo, el discurso de la indianidad es un proyecto político, que carece tal vez de coherencia en las declaraciones públicas, pero cuyas implicaciones son muy concretas para los interesados, tanto en el ámbito social cuanto en el económico y el ético. Para influir en la historia presente y preparar el futuro, los movimientos étnicos movilizan sectores de la comunidad a nombre de la formación de una nueva comunidad y en el marco de relaciones intercomunitarias. Al proceder así, introducen una doble ruptura con la sociedad y la comunidad. En efecto, cuestionan no sólo las relaciones que estructuran el orden social global sino también el antiguo orden comunitario. A través de los adversarios co-

munitarios, esos movimientos enfrentan a diversos adversarios políticos y sociales. Se juntan o se acercan a los conflictos sociales y dejan percibir una articulación posible con los movimientos sociales y políticos.

Conclusión: redefinición de la modernidad

En síntesis, asumimos que el surgimiento de los movimientos sociales étnicos y ecologistas son la expresión de una crisis de la modernidad, caracterizada por la separación entre la sociedad y los actores: mientras que la sociedad aparece cada vez más como un flujo constante de cambios, esos últimos tienen que elaborar estrategias de supervivencia o de conquista. En esta perspectiva, la afirmación de identidades culturales no es sino una respuesta a la descomposición de un modelo de racionalidad que triunfó por más de dos siglos, una crisis de la modernidad (Touraine, 1992: 137). Ecuador y Colombia no escapan a este proceso en la medida en que están cada vez más involucrados en los fenómenos sociales, políticos y, sobre todo, económicos en obras en los países occidentales. A una crisis económica y una crisis de gobernabilidad crónicas se añaden el dualismo social —marcado a la vez por las desigualdades socioeconómicas y la diversidad cultural— y la asincronía de los ritmos de desarrollo.

En la medida en que la disociación entre el sistema y el actor define más una crisis de representación política que una crisis de relaciones sociales, esta disociación tan solo podrá ser superada cuando las nuevas demandas sociales estén organizadas y las democracias sean realmente representativas. Para organizar esas demandas, Touraine propone redefinir la modernidad como una creación permanente del mundo por un actor que goza de su potencia y de su aptitud para crear informaciones y lenguajes; mientras tanto, se defiende contra sus creaciones siempre y cuando éstas se vuelvan contra él. Para llegar al reconocimiento del sujeto, es preciso reconocer los movimientos culturales que atraviesan las sociedades modernas y encontrar de nuevo las relaciones sociales detrás de las categorías impersonales del análisis económico, administrativo o teórico.

Capítulo IV

Los movimientos étnicos en Ecuador y Colombia

Introducción

Como lo destacan Gros y Le Bot, el movimiento pan-indio de la década del noventa es una forma de movilización colectiva que se inscribe en la modernidad y contribuye a la integración de sus miembros a la sociedad global (C. Gros, 2000; Y. Le Bot, 1994). Está atravesado por fuertes cambios (véase el proceso de diferenciación entre los diferentes grupos étnicos). Así, una identidad positiva se construirá más fácilmente cuando, desde afuera, los que asumen un discurso discriminatorio o asimilacionista evolucionan a medida que aparecen nuevos actores (ONG, antropólogos, turistas, etc.). La paradoja, como lo precisa Gros a propósito del movimiento indígena colombiano, es que para ser uno mismo dentro del movimiento es preciso ser diferente, es decir afirmarse en una relación con la historia, la tradición, mientras se pone en cuestión el orden social para participar activamente en la modernidad (Gros, *Ibíd*: 96-116).

Los estudios de Gros sobre el movimiento indígena colombiano y de Santana sobre el movimiento ecuatoriano muestran que la ONIC (Organización Nacional de los Indígenas de Colombia) y la CONAIE (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador) son absorbidas por una espiral de organización (C. Gros, 1991; R. Santana, 1992 a). En Ecuador, la CONAIE pretende encarnar el conjunto de las organizaciones indígenas conforme al artículo 25 del proyecto de ley sobre las nacionalidades, elaborado en 1988, y busca concienciar a los interesados para acelerar su socialización política. Pero hay algo paradójico en querer crear una estructura nacional integrada, agrupando las confederaciones sindicales urbanas, campesinas y la confederación de nacionalidades indígenas. Como lo destaca Santana, hay un desfase manifiesto entre la dinámica política de las instancias nacionales y la capacidad organizativa real de las poblaciones indígenas, de lo que resulta que la capacidad de movilización de la CONAIE

es mucho más limitada que su capacidad demostrativa (Santana, *Ibíd.*: 216). En cuanto a la ONIC, que fue lanzada por el movimiento campesino indígena del valle del Cauca, encontró dificultades para generalizar el modelo elaborado por el CRIC (Consejo Regional Indígena del Cauca), debido a la diversidad étnica colombiana. Incluso, tuvo que enfrentar una división interna que desembocó en dos crisis (1986 y 1990-1991), que llevaron a la organización al borde del colapso. Como lo destaca Gros, la estructura vertical de la organización y la rigidez del modelo impuesto por el CRIC se transformaron en fuentes de tensión permanente (Gros, *Ibíd.*: 233). Por lo tanto, el movimiento indígena colombiano no escapa a una contradicción que se encuentra también en Ecuador: cada vez que está en situación de generalizarse, amenaza con disolverse.

Los orígenes de los movimientos étnicos en Colombia y Ecuador

El CRIC y el movimiento indígena colombiano

Siguiendo a Gros y a Laurent, se pueden distinguir cinco períodos en la historia del movimiento indígena colombiano (Gros, *Ibíd.*; V. Laurent, 1997). La fase “heroica” va desde los orígenes (1971) hasta el encuentro nacional de Bogotá de 1974, marcada por marchas y manifestaciones a través de todo el país. Fue seguida de un “período negro”, con la represión orquestada bajo la administración Turbay Ayala, durante la cual se mantuvo la primera asamblea nacional en el Tolima (1980), que desembocó en la creación de la ONIC. Este acontecimiento abrió un período de “consolidación errática”, en el que la rivalidad entre el MAIC y el CRIC llevó al movimiento al borde de la ruptura (1988). La fase de “reequilibrio y reconstrucción” llevó al movimiento a las elecciones nacionales de 1990, en las que estuvieron representadas las dos corrientes clásicas (de clase y étnica), mientras que la corriente radical (el ex Movimiento Armado Quintín Lame) entraba como observador a la Asamblea Constituyente. Finalmente, la década del noventa fue la de la institucionalización del movimiento, a través de su participación en las elecciones al Senado, a la Presidencia de la República y a las asambleas municipales y departamentales de 1994.

La especificidad del movimiento iniciado en Colombia en la década del setenta es que éste llevó a cabo una lucha en el marco legal, aprovechándose de la ley 89 de 1890 para plantear sus demandas, mientras tomaba cierta distancia con lo que ésta representaba en términos de dominación y racismo (Gros *Ibíd.*: 233). Este movimiento nació en los departamentos del Cauca y del Nariño, alrededor del CRIC, creado en 1971, y del Movimiento de Autoridades Indígenas de Co-

lombia (MAIC), creado en 1978. En aquella época, los Páez y Guambiano, campesinos y obreros agrícolas, lanzaron una ofensiva contra los hacendados. En 1971, presentaron un programa en siete puntos, en el que exigían, por un lado, la recuperación de las tierras (o resguardos⁸⁴), la ampliación de los resguardos existentes, el fortalecimiento de los cabildos, el no-pago de la renta; por el otro, reclamaban la difusión y la aplicación de las leyes indigenistas, la defensa de la historia y las costumbres indígenas, así como la formación de docentes indígenas para promover una educación cultural y en las lenguas vernáculas.

En la década del setenta, el Alto Cauca contaba con una población pobre, mayoritariamente páez y guambiana, que vivía de la tierra en un 80% y practicaba una agricultura arcaica poco productiva⁸⁵. Esta región del Sur, ubicada entre la Cordillera Central y el Pacífico, abarca una parte del antiguo Estado soberano del mismo nombre, entonces bajo el gobierno de Popayán, en la época colonial dependiente de la Real Audiencia de Quito. Como en otras regiones, los indios no eran los habitantes originarios, sino el producto del sistema colonial establecido en los Andes. Findjí hace menos hincapié en el retraso acumulado a medida que la metrópolis (Cali) se desarrolló que en las relaciones permanentes entre estas comunidades étnicas y el proceso de formación de la sociedad colombiana contemporánea (M. T. Findjí, 1992: 115). Al igual que en Ecuador, la hacienda no era solamente una unidad de producción, era también una fuente de dominación. Encerradas en el sistema de huasipungo, las comunidades lucharon a menudo sin que existiera la mínima concertación. Como en Ecuador, la comunidad existía en la hacienda mucho antes que el movimiento indígena irrumpiera en la vida pública.

Hasta el lanzamiento de la reforma agraria, en 1961, la política indigenista estatal vacilaba entre el reconocimiento y la negación del problema indio. En los primeros años de la época republicana, se habían liquidado los resguardos, hasta que Simón Bolívar publicó un decreto (el 5 de julio de 1820) ordenando su restitución a los indios, considerados como propietarios legítimos. Este decreto apenas se aplicó: el Estado multiplicó las iniciativas para asimilar a los grupos étnicos, entre otras cosas, delegando a la Iglesia católica sus poderes en el ámbito de la educación y la administración de los resguardos que subsistían. Así, en marzo de 1825, un decreto autorizó a las misiones a “reducir a la vida social a los indios infieles”; en junio de 1850, un nuevo decreto ordenó la extinción de los

84 El estatuto de resguardo está definido por la ley 89 de 1890, expedida bajo el gobierno de Rafael Núñez. Se trata de una unidad territorial, propiedad colectiva permanente de la comunidad. Es administrado por un consejo restringido (o cabildo), según una legislación propia.

85 La situación de extrema pobreza en el Cauca se mide en la tasa de mortalidad infantil (que alcanzaba entonces el 233,2%) y en la escasa esperanza de vida (36 años), mientras que los promedios nacionales daban respectivamente el 87 ‰ y 56 años (Gros, *Ibid.*: 267).

resguardos, convirtiendo a los indios en terrazgueros, campesinos sin tierras reducidos en servidumbre. En 1886, el gobierno de Rafael Núñez reformó la Constitución “a nombre de Dios”, creando las condiciones para que se suscribiera un Concordato con el Vaticano, base de las futuras convenciones de misiones que fortalecían las prerrogativas de la Iglesia, en la educación, la reducción y la civilización de los indios. Finalmente, en 1890 fue expedida la ley 89, mediante la cual se determina la manera cómo deben ser gobernados “los salvajes en vía de asimilación a la vida civilizada” (en R. Arango Ochoa, 1992: 231-232).

Apoyándose en este último texto, que consagraba por otra parte la propiedad indivisible, imprescindible e intangible de los resguardos, el jefe rebelde de los Páez del Cauca, Manuel Quintín Lame, inició la estrategia de legalización de los territorios indígenas que el CRIC había de poner nuevamente a la orden del día en la década del setenta. Entre tanto, el Cauca se convirtió en el escenario de la Violencia y de la guerra civil, que dio lugar a la creación de los primeros grupos de autodefensa⁸⁶. Cabe recordar que, cuando las milicias entregaron las armas, el movimiento se trasladó hacia los límites de la región, a través de las repúblicas independientes de Marquetalia y Ríochiquito, controladas por el Partido Comunista. En aquella época, una primera reforma agraria espontánea benefició a muchos Páez, directamente vinculados con los movimientos de autodefensa o bajo su influencia. Pero en 1961, las tierras colectivas se limitaban a 81 resguardos, que abarcaban unas 400.000 ha con 157.000 personas, principalmente en el Sureste andino. Bajo la presidencia del liberal Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), la creación de la Secretaría Indígena integrada a la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), encargada de agrupar a todos los beneficiarios reales o potenciales de la reforma agraria, abrió espacios de participación a los indios y permitió la formación de uniones y consejos regionales como la UNDICH, el CRIVA, la COIA y el CRIT, entre 1971 y 1978⁸⁷. Sin embargo, esta política apareció de pronto como un instrumento al servicio del clientelismo político, mientras que se multiplicaban las ocupaciones de tierras, prometidas por el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA).

Como lo precisa Gros, el CRIC está entonces en la confluencia de una tradición de luchas indígenas y de un movimiento campesino más amplio (Gros, op. cit., 1991). La lucha por la tierra incluía la recuperación de las tierras usurpadas hasta la ampliación de las fronteras, aunque no cuestionara el reparto, a menudo injusto, dentro de los resguardos. Quizá la etnicidad no sirvió de marco referencial al CRIC, ya que esta organización nació de la lucha de los terraz-

86 Algunos de esos grupos iban a conformar el núcleo duro del movimiento de guerrilla india, el Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL).

87 Respectivamente Unión de Indígenas del Chocó, Consejo Regional Indígena del Vaupés, Comunidad Indígena Arhuaca y Consejo Regional Indígena del Tolima.

gueros que, para incrementar su influencia, se acercaron a los habitantes de los resguardos bajo la cúpula de los delegados sindicales y de los campesinos organizados (Findji, op. cit.: 117-118)⁸⁸. Sin embargo, fuera de los aspectos estrictamente económicos, la lucha emprendida por esos campesinos indígenas es indisoluble de la lucha de la comunidad por su derecho a la existencia (Gros, op. cit., 1991: 187). Aislado en una estructura de dominación tradicional, el campesino muchas veces tenía dificultades para identificar cuáles eran los mecanismos con los que había sido desposeído. Por esta razón, difícilmente podía cuestionar el orden social que descansaba en el poder de los terratenientes. Entonces, la ruptura con esta dominación pasó por la intervención de unas elites exógenas al mundo campesino, portadoras de un discurso modernizador y urbano, con el riesgo de pasar de una forma de dominación a otra. Por lo demás, la lucha emprendida por el CRIC no fue entendida enseguida por la izquierda colombiana, que interpretaba las luchas indígenas como “luchas por la tierra”. Hasta la década del ochenta, no fue analizada como una “lucha por el territorio”.

Sea lo que fuere, al luchar por el resguardo, el CRIC ganaba en tres planos: no sólo respondía a las necesidades económicas de la mayoría y permitía a los desfavorecidos conseguir tierras al integrarse a la comunidad por esta vía, sino que reducía las desigualdades al desbordar a la minoría favorecida de la población descendiente de la aristocracia india, que concentraba, en muchos casos, el poder económico en el seno de los cabildos. En una primera época, el CRIC exigió la reforma de la ley 89 de 1890, por su carácter racista y de asimilación. A parte de que instituía el resguardo en propiedad indivisible e inalienable, esta ley distinguía tres categorías jurídicas de sujetos: los indios “salvajes”, los que estaban “en vía de integración” y los “ya integrados”, que solían organizarse en parcelas o que vivían en reservas (Ibíd.: 218). Ahora bien, tras la segunda asamblea general, el CRIC concentró su acción en la estricta aplicación de este texto. Desde entonces, combinó la acción legal y las peticiones dirigidas al INCORA y a la Dirección General de Asuntos Indígenas (DGAI) del Ministerio de Gobierno, con las manifestaciones y las ocupaciones de tierras. De esta forma, en tres años se recuperaron unas 10.000 ha, mientras que el INCORA apenas había negociado la compra de 8.000 ha en los diez años anteriores. En la segunda mitad de la década del setenta, el CRIC reorganizó la producción en un modo colectivo o comunitario; creó una red de cooperativas de producción y distribución. Sin embargo, en vez de sustituir a las parcialidades, estas unidades administrativas que

88 De hecho, son dos mestizos —Gustavo Mejía (asesinado el 2 de marzo de 1974) y el padre León Rodríguez— apoyados por el periodista y antropólogo Víctor Daniel Bonilla, quienes tuvieron la iniciativa del encuentro de Toribio en febrero de 1971, para crear el CRIC con el apoyo de los obreros agrícolas de la hacienda El Chimán y los dirigentes Páez de una cooperativa agrícola de Silvia.

delimitaban los resguardos desde la Colonia, aprovechó la lucha por la tierra para ampliar su influencia.

En 1976, el CRIT y el CRIC se separaron oficialmente de la ANUC. Sin embargo, el CRIC mantuvo una línea de clase y cierto apoyo al INCORA y la ANUC, lo que dio lugar a una escisión en 1978, con oportunidad del Quinto Congreso en Coconuco y de la creación del MAIC. Este último iba a desbordar a las comunidades Páez para abrazar la causa de las comunidades ajenas al Cauca, en particular los Pastos de la región de Nariño (Findjí, op. cit.: 121). Por su lado, los Guambiano llegaron a una etapa crucial tras haber fracasado en la recuperación del resguardo de Chimán. En 1978, hicieron el balance de quince años de lucha alrededor de la cooperativa de Las Delicias, del que sacaron la conclusión de que el modelo cooperativo no les convenía. Desviándose de las luchas agrarias, empezaron a valorar el aspecto identitario de su acción. Es así como los participantes de la Primera Asamblea del pueblo Guambiano ya no se reconocían como “no-campesinos” o “indígenas” sino que se reconocían como “autoridades guambiano” (sic.) (Ibíd.: 123).

La acción del MAIC tomó la forma de un trabajo colectivo de la tierra usurpada por los campesinos colonos y los hacendados, de la cual los Páez se consideraban los legítimos detentores. De pronto, el cabildo dejó de ser una correa de transmisión entre el poder central y la comunidad, para volverse un “cabildo luchador”. Esto le obligó a acercarse a la comunidad, ya que antes su fuente de legitimidad procedía del exterior. Este acercamiento tuvo como consecuencia el alejamiento de la comunidad del patrón, representante del poder central. Poco a poco, el movimiento suscitó respaldos externos, siguiendo en viejo principio de la solidaridad recíproca. Esto provocó, naturalmente, la resistencia de los terratenientes, que usaron la fuerza pública y privada en contra de las comunidades. Pero éstas se defendieron a través de manifestaciones pacíficas, cuyo objetivo consistía en atraer la atención de la opinión pública, invocando al gobierno nacional moderno contra los poderes locales arcaicos. Poco a poco, los Páez consiguieron establecer la existencia de territorios y de sus fronteras, hasta entonces ignorados por la historiografía colombiana. Mostraron que las comunidades habían mantenido vínculos, en cierta forma, subterráneos, que formaban un sustrato común.

Varios territorios páez fueron recuperados así, en los límites de los territorios de la época colonial. Uno de éstos, el resguardo de Munichique–Tigres, ubicado en los límites del territorio de Juan Tama, había sido abolido cuarenta años antes. La propiedad había sido comprada a un particular por el INCORA, pero para los indígenas, no era cuestión de pagar por un territorio que les pertenecía “en derecho”. En 1981, lo ocuparon y empezaron a cultivar la tierra colectivamente. Por decisión del Consejo de Estado, el 14 de septiembre de 1985, el IN-

CORA realizó la transferencia al cabildo de Guambía, bajo la autoridad del gobernador del Cauca. Siguiendo la palabra de Findjí, se trató de una verdadera revolución en la historia del movimiento indígena y la política de transferencia de territorios (Ibíd.: 130). En efecto, desde entonces, en vez de entregarlos bajo forma de parcelas a unas familias particulares, el INCORA empezó a entregar los resguardos en bloques. La comunidad se volvió la responsable de determinar quién tenía o no derecho de utilizarla.

Por su lado, desde su ruptura con la ANUC, el CRIC asumió un rol motor en la organización de un movimiento nacional concertado, el cual tomó una nueva dimensión con la campaña de oposición al Proyecto de Estatuto Nacional Indígena defendido por la administración Turbay Ayala en 1979. Este proyecto buscaba contrarrestar la creciente influencia de los cabildos, transformándolos en Juntas de Acción Comunal (JAC). Esta transformación habría significado el fin de la propiedad colectiva, que era la característica mayor de los resguardos desde 1890. Así mismo, buscaba imponer la supremacía del Estado en la determinación de los criterios de indianidad y de validez o invalidez de la formación de comunidades indígenas y de sus autoridades tradicionales. Las organizaciones indígenas consiguieron su abandono, lo que constituyó una primera victoria en el nivel político y estimuló la formación de un movimiento nacional. Con ocasión del encuentro de Lomas de Hilarco (Tolima), que tuvo lugar del 8 al 12 de octubre de 1980, se creó una Coordinación Nacional Indígena⁸⁹, que iba a dar lugar, dos años después, al nacimiento de la ONIC.

Ecuadorunari, la Federación de Centros Shuar y el movimiento indígena ecuatoriano

Así como en Colombia, el movimiento indígena ecuatoriano pasó por cinco fases. En un primer momento, el crecimiento de las organizaciones amazónicas y andinas se caracterizó por una estrategia de enjambrazón, desde mediados de la década del sesenta hasta la marcha indígena y campesina de octubre de 1980, donde convergieron los dos tipos de organizaciones. Le siguió un “período negro”, en el que hubo represión al movimiento andino, a inicios de la década del ochenta, y exacerbación de las divisiones intestinas por la competencia de las or-

89 Cuatro organizaciones regionales participaron en este encuentro: la UNUMA, la UNDIC, el CRIC, el CRIVA; a las que se sumaron las comunidades de Sierra Nevada de Santa Marta, Betulia, de los resguardos de las tierras altas como Cañomono, Loma Prieta y Cristiana, San Andrés de Sotavento, Orteguaza; así como delegados de Venezuela y Ecuador (OPIAC-ONIC, 2000, “Acta del Congreso de los pueblos indígenas de la media Colombia. Por la consolidación de los derechos y la cultura de los pueblos indígenas. S. F. de Bogotá, 09-14 de diciembre 1999”, S. F. de Bogotá, OPIAC, ONIC).

ganizaciones apoyadas por el Estado. Luego vino una “fase de re-centrado”, que arrancó con la creación de la CONAIE, en la cual se impuso la línea étnica del movimiento en el nivel nacional y que llevó al levantamiento de junio de 1990. Desde entonces, se abrió una década de levantamientos, que acabó con el derrocamiento de Jamil Mahuad en enero de 2000.

Al igual que su homólogo colombiano, el movimiento indígena ecuatoriano se amparó en una ley discriminatoria, la Ley de Comunas de 1937, que puso término al sistema de huasipungo⁹⁰. Sin embargo, a diferencia del movimiento colombiano, este movimiento no podía ampararse en un estatuto legal de los indios ya que, como lo recuerdan Santana y Guerrero, la categoría jurídica del indio había desaparecido tras la reforma del régimen tributario en 1857, que instauró un tratamiento ciudadano de hecho a todos los habitantes del país (Cf. R. Santana, 1992 a: 18; A. Guerrero, 1994: 201; y A. Guerrero, 2000: 13, 18). De tal suerte que, en la década del cincuenta, la recuperación de los territorios históricos y la desaparición del control social ejercido por la hacienda abrieron nuevas posibilidades para la reconstitución de circuitos y redes étnicos más amplios (Santana op. cit.: 69). Debido a la ausencia de espacio de negociación con el Estado, los grupos étnicos multiplicaron las estructuras y los organismos susceptibles de proveer con un marco jurídico a su actividad productiva y comercial.

Si uno se atiene al ejemplo de la Federación Indígena de los Centros Shuar (FICSH), el movimiento indígena amazónico es más antiguo que el movimiento andino, por lo menos en su versión étnica. Sin embargo, la importancia numérica de las comunidades quichuas andinas fue determinante en la constitución de un movimiento indígena nacional, ya que constituye su base más activa políticamente. Esto justifica que presentemos al movimiento andino en primer lugar y nos permitirá relacionar su evolución con la influencia ejercida por las organizaciones indígenas.

Dos fenómenos caracterizan al movimiento andino en la década del sesenta: el rechazo a las formas modernas de organización cooperativa, que tendían a sustituir a las formas de organización social tradicional, y la preferencia dada a una organización comunal revitalizada. Entre 1964 y 1977, el número de comunas declaradas ante el Ministerio de Agricultura y Ganadería pasó de 931 a 2.026, mientras que el número de cooperativas no era superior a 465 en 1977. Esto condenó al fracaso a la estrategia de encuadramiento de las poblaciones campesinas lanzada por la administración ecuatoriana en 1961, tras la conferencia de Punta del Este. Según Santana, las razones de este fracaso son múltiples: el movimiento cooperativo padeció, no sólo de carencias técnicas y administrativas y de la dependencia de esas estructuras frente a los aparatos oficiales, también padeció de una falta de re-

90 Equivalente de los terrazgueros de Colombia.

laciones entre la organización de las unidades productivas y el modelo macroeconómico, así como de la desconfianza de los campesinos ante un modelo de encuadramiento que no mejoraba el poder económico, social y cultural (Ibíd.: 69, 75).

La CEPAL, instigadora del modelo, creía que el modelo cooperativo de producción correspondía a la organización tradicional del trabajo en las comunidades andinas, encarnada en la minga y el *ayllu*, pero esto equivalía a confundir el estatus colectivo de las tierras con su uso y usufructo individuales o familiares. En realidad, en el sistema del *ayllu*⁹¹, la producción, la apropiación y la utilización de los bienes solo interesaba al grupo doméstico, lo que excluía los mecanismos de reciprocidad para asegurar el éxito de cada unidad doméstica. Cierro es que los productores de las cooperativas animaban a un grupo de familias, relacionadas entre sí por relaciones de parentesco o de vecindad. Pero cada uno desarrollaba estrategias específicas de reproducción, y cada grupo se presentaba como un conjunto solidario frente a los demás. Ahora bien, como lo destaca Santana, la cooperativa amenazaba con hacer desaparecer el modo de reproducción de este conjunto social comunitario por la segmentación horizontal de las redes familiares (Ibíd.: 74-75).

De tal suerte que, en general, las cooperativas sirvieron para que los campesinos accediesen a la tierra, pero si estos últimos se mantuvieron bajo este estatuto administrativo, fue más por obligación legal que por adhesión voluntaria. Ante esta amenaza, el proceso de comunalización apareció como un mejor tipo de organización para recuperar la tierra. Por un lado permitió la recomposición de la organización social tras la desaparición del trabajo servil en las haciendas y se acompañó de una proliferación de organizaciones comunales no-oficiales. Por el otro, favoreció el regreso de los obreros agrícolas al estatus de campesinos, con la recreación de las formas comunitarias de funcionamiento y la conversión de las cooperativas en comunas. Además, la comuna ofreció un nuevo marco a las autoridades comunitarias, a través del cabildo, órgano ejecutivo cuya función era asegurar la mediación entre los grupos de familias y el Estado —para la administración, la justicia o las agencias de desarrollo— y garantizar cierta disciplina social, las normas éticas y las responsabilidades de cada uno, que cementasen la cohesión de una comunidad. En particular, el cabildo era el garante de los arreglos relacionados con la tierra y determinaba las estructuras agrarias específicas de la comunidad. Finalmente, de la organización comunal dependía la fragmentación o la concentración de las tierras agrícolas, en función de nuevas realidades demográficas, del equilibrio de fuerzas entre los grupos de familias y de la cohesión de la comunidad en su conjunto.

91 Sobre este punto, cf. N. Wachtel, 1992. El término es más apropiado para las comunidades quechuas de los Andes bolivianos, pero es usado por Whitten a propósito de los Quichuas de la Amazonía ecuatoriana. Seguimos entonces esta terminología.

En las comunidades andinas, el movimiento fue sostenido por la Federación Ecuatoriana de Indios (FEI), una organización de tendencia comunista, y la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas (FENOC), de tendencia cristiano-demócrata (A. Guerrero, 1993: 84 y 94-95; L. Zamosc, 1994: 46). Compuestas por mediadores ajenos a las comunidades de la Sierra, estas dos federaciones expresaban y traducían las demandas sociales locales en demandas políticas, erigiéndose en “mediadores ventrílocuos”, sobre todo para desprivatizar los conflictos agrarios en los huasipungos y traerlos ante el Estado. Recordemos que la “imagen ventrílocua” del indio apareció en Ecuador con la reforma liberal, después de las reformas constitucionales de 1897 y 1906. Hasta la reforma del régimen tributario, en 1857, los grupos étnicos seguían existiendo como “objetos” de la administración indigenista, a través de los censos, los impuestos y los archivos burocráticos y jurídicos (Guerrero, op. cit., 1994: 214). Sin embargo, esta reforma entrañó su desaparición como categoría jurídica específica, para asimilarlos a la categoría global de ciudadanos. Simultáneamente, el indigenismo estatal fue transferido a la esfera privada, mediante su delegación —de hecho— a los poderes locales como la Iglesia católica, la hacienda, los funcionarios parroquiales, las comunas y los cantones, o aún las relaciones domésticas entre los moradores de los pueblos y de las comunidades indígenas (Guerrero, op. cit., 1993: 85). Con la reforma liberal, el indigenismo volvió a ser parte de la política pública, no ya para proteger a los indios tributarios sino más bien para elevarlos al rango de ciudadanos. De esta concepción asimilacionista surgió una representación “ventrílocua” del indio, a través del discurso sobre “la pobre raza oprimida”. En efecto, como lo precisa Guerrero, el lenguaje de la protección llegó a los mediadores étnicos periféricos como matriz de un discurso patético codificado, que reproduce los estereotipos del indio (Guerrero, op. cit., 1994: 240). A través de esos mediadores, quiénes hablan son los agentes sociales blancos o mestizos, de tal modo que del sujeto indio parece salir una voz que no es suya.

Ibarra analiza la formación del movimiento andino como una consecuencia de la crisis del modelo agro-exportador y la modernización de la agricultura. Guerrero añade que el apoyo del Partido Comunista fue necesario para que surgiera la FEI. Pero según Zamosc, este último nunca logró implantarse en las zonas rurales y, por lo tanto, asumió un rol limitado en la reforma agraria impulsada en 1964. A partir de 1972, en las comunidades indígenas del valle, estas reivindicaciones fueron asumidas por el movimiento Ecuador Runacunapac Riccharimui (Ecuarunari)⁹², creado bajo la égida de la Iglesia católica (A. Ibarra, 1987: 93; Guerrero, op. cit., 1993: 84; Zamosc, op. cit.: 46).

Ecuarunari surgió del movimiento de modernización agrícola, entrañado

92 Traducción en quichua de “despertar indio”.

por la reforma agraria de 1964, y del cambio ideológico iniciado por parte de la Iglesia católica tras el Concilio Vaticano II y la CELAM. Fue estimulado por el Movimiento de las Juventudes Agrarias Católicas (MIJAC), para contrarrestar la influencia de la FEI en las comunidades quichua de los Andes. Durante el congreso fundador de Ecuarunari, en Tepeyac en junio de 1972, se elaboró una estrategia de enjambrazón que iba a dar lugar a la multiplicación de las organizaciones de primer grado en la Sierra. Estos *huabua riccharimui* (movimientos provinciales) aparecieron en las provincias de Loja, Azuay, Bolívar, Chimborazo, Tungurahua, Cotopaxi, Imbabura y Pichincha, bajo la égida del sector progresista de la Iglesia católica, encarnado por la Misión Andina, y luego por el efímero Movimiento Revolucionario de Izquierda Cristiana, aparecido en 1974⁹³.

Sería falso decir que estas organizaciones surgieron de la nada⁹⁴. Sin embargo, no cabe la menor duda de que Ecuarunari ejerció una influencia decisiva en su evolución hacia un movimiento unificado, cuyo lema puede resumirse en tres puntos: lucha contra la discriminación racial, por la tierra y por el control de la historicidad. En este sentido, la mayoría asumieron a la directiva de la UNASAY, que se definía como una organización de lucha por el cambio de las estructuras sociales “injustas, de explotación, discriminatorias, etc.” (CONAIE, 1989: 206). Es así como la Federación Campesina de Bolívar —que agrupa a descendientes quichuas de las “comunidades libres” que se opusieron a las haciendas hasta principios del siglo XX— se puso como objetivo prioritario la lucha por la tierra, el desarrollo comunal, la lucha contra la discriminación y el racismo, la promoción de la educación bilingüe, la solidaridad con otras organizaciones indígenas del país y la unidad en el seno de las comunidades. Así mismo, el MIC —fundado sobre las bases de los comités indígenas de defensa contra las haciendas de Cuchibamba y Cachi Alto, formados en la década del setenta— proclamó su inten-

93 El papel de la Misión Andina fue particularmente animado por el arzobispo de Riobamba (Chimborazo), Monseñor Leonidas Proaño. En este contexto, nacieron la Fundación Runacunapac Yachana Huasi en 1972, la Federación Campesina de Bolívar en 1973, la Federación Indígena y Campesina de Imbabura (FICI), Pichincha Riccharimui y la Unión de Asociaciones Artesanas de Azuay (UNASAY) en 1974. Una segunda ola vio la aparición de la Organización de las Comunidades Indígenas de Saraguro (OCIS) en 1979, de la Unión de Comunidades Indígenas de Calderón (UCIC) y del Movimiento Indígena de Cotopaxi (MIC) en 1980, más tarde del Movimiento Indígena de Chimborazo (MICH) en 1983, del Movimiento Indígena de Tungurahua (MIT) en 1984 y de la Unión de Indígenas Salasacas en 1985.

94 Así, un movimiento cooperativo había nacido en el Cañar en 1968, con la Unión Provincial de Cooperativas Agrícolas de Producción y Comercio del Cañar (UPCCC), que agrupaba a descendientes de los cañaris, famosos por su resistencia a la dominación de los incas, que fueron reprimidos por Atahualpa por haberse aliado con su hermano Huáscar y que apoyaron a los españoles en el momento de la Conquista. Por un tiempo sostenidos por la Misión Andina, se beneficiaron en parte de la primera reforma agraria y se dividieron en 1965. El movimiento cooperativo se unificó bajo la égida de la Misión Andina y se afilió a la FENOC, mientras perseguían el objetivo de conquistar las tierras. Así mismo, el MIT surgió de las bases del movimiento cooperativista apoyado por la Misión Andina en la década del sesenta, del que no se independizó hasta 1974, durante los violentos enfrentamientos con los terratenientes (que produjeron la muerte del líder Cristóbal Pajuña).

ción de concienciar a las comunidades, consolidar las organizaciones de base y reforzar la solidaridad con las organizaciones del país. El MIT y el MICH —que agrupan a descendientes de los puruhaes, organizados en comunidades *ayllus*, que encabezaron importantes sublevaciones en los siglos XVIII y XIX— se pusieron como objetivos prioritarios la lucha por la liberación económica, el rescate de la cultura y la autonomía política. A esto, el MIT agregó la defensa de la cultura y la medicina tradicional, la educación autogestionada, la exclusión de las sectas religiosas y los partidos políticos, mientras reclamaban la aplicación de una “reforma agraria auténtica y democrática” y se aliaban con el movimiento obrero y los “pueblos que luchan por su liberación”.

La mayoría de estas organizaciones tomaron distancia con la Iglesia católica a medida que se radicalizaban los conflictos agrarios. Es así como, de pronto, la organización Pichincha Riccharimui entró en conflicto con la Misión Andina, por defender una línea política muy cercana a la de las organizaciones sindicales de ultra izquierda, que reivindicaban la abrogación de la ley de reforma agraria, de la ley de desarrollo agrícola y del código agrario, protestaban contra el alto costo de la vida y pedían su unidad con el movimiento obrero. Así mismo, la Fundación Runacunapac Yachana Huasi —nacida del agrupamiento de las comunidades de Salinas para la comprar de tierras vendidas tras el desmembramiento de la hacienda La Curia en 1972— proclamó su ambición de promover la organización ante otras comunidades de la provincia de Bolívar, mientras se independizaban de la tutela de la Iglesia (en particular del sistema de primicias reservado a la curia). A su vez, la UNASAY —nacida de las comunidades eclesiales de base— se afilió al FUT tras haber tomado distancia con la Iglesia.

Finalmente, las organizaciones de la “segunda ola” demuestran una voluntad de equilibrar las orientaciones ideológicas al hacer hincapié en la dimensión étnica de su acción y de sus necesidades. La FICI —nacida tras las marchas campesinas de 1974— había tomado la forma de una Confederación Campesina del Imbabura (CPI), que fue víctima de intensas luchas intestinas, como lo muestra la secesión de la Federación de Comunas de Cotacachi (FCC) para afiliarse a la FENOC, hasta que se afirmara la línea étnica en 1982. Desde entonces, la organización se reforzó afirmando su carácter netamente indígena, mientras buscaba la cooperación de los demás sectores sociales. Esto significó la “etnización” del encuadramiento y de los documentos de base, así como la integración de la federación al FUT. Simultáneamente, la FICI presionó a Ecuatorunari para que ésta se independizara de la tutela de la Misión Andina. En menor medida, la Unión de los Indígenas Salasacas —que agrupa a descendientes quichuas de mitimaes inhibidos al margen del Imperio Inca, en la actual región de Ambato— se marcó como prioridades la defensa de los valores culturales, la realización de proyectos comunales de desarrollo, el desarrollo de la educación bilingüe, de la

agricultura y de programas sanitarios, así como la comercialización de productos artesanales en el mercado nacional e internacional. De la misma manera, la OCIS se inspiró de la experiencia de los Centros Shuar —con los cuales mantenía relaciones en el ámbito de la educación y la comunicación— para llevar a cabo su proyecto de lucha contra el racismo y la explotación por parte de los intermediarios de comercio.

Ahora bien, la aparición de Ecuarunari modificó las prácticas en el campo social. Una primera distinción se operaba ya entre los métodos de acción de las organizaciones sindicales y las comunidades quichua, entre estrategias de ocupación y de negociación. Desde entonces, se estableció una diferencia entre las reivindicaciones estrictamente económicas de los unos y las reivindicaciones también culturales de los otros. Sin embargo, esta federación —que se liberó formalmente de la tutela católica en 1975— mantuvo una orientación de clase (más que étnica) hasta su acercamiento con las organizaciones amazónicas, en la década del ochenta. Es así como el discurso de Ecuarunari discrepaba poco del de las FENOC, en la medida en que se refería a una ideología de clase centrada en la lucha por la tierra y que relacionaba su lucha con las ideas socialistas de los obreros agrícolas, dejando, por lo tanto, de lado la etnicidad (Zamosc, op. cit.: 47). Así mismo, Ecuarunari representa la última experiencia de sindicalismo agrario: su historia es la de una lucha interna entre los dirigentes pan-indios para expresarse en términos de etnicidad y separarse de las corrientes ideológicas que veían en el movimiento la esperanza de una revitalización de la lucha de clases, tan débil en el contexto andino tradicional (Santana, op. cit.: 96).

Las organizaciones de la Costa eran menos estructuradas. Sus asociaciones y cooperativas, como la Unión de Cabildos Coayquer, la Pre-federación de Centros Chachi o el Gobierno de los Colorados no tenían una postura ideológica muy definida, pero presentaban, sin lugar a duda, afinidades con sus homólogas de la Selva. Las poblaciones a las que representaban fueron igualmente afectadas por el avance de la frontera agrícola y la penetración de las empresas agropecuarias y forestales, nacionales y extranjeras. Resultó de esto la casi desaparición de ciertos grupos, en particular los Chachi, Tsáchila y Awa Coayquer (Ibíd.: 158).

La vitalidad del movimiento amazónico

Por su lado, el movimiento amazónico se estructuró alrededor de dos grupos étnicos dominantes en la región: los shuar y los quichua. A diferencia de sus homólogas andinas, estas organizaciones quedaron al margen de la influencia de los sindicatos vinculados con los partidos políticos y fueron apoyadas por las misiones salesiana, carmelita, josefina y evangelista. El movimiento asociativo

lanzado por los shuar, con la creación de la FICSH en 1964, relevó —en cierta forma— al movimiento de comunas iniciado por los quichua de la Sierra y la Selva.

La FICSH, que agrupa a los shuar de las provincias de Zamora, Morona Santiago y Pastaza, fue creada bajo la égida de los misioneros salesianos. Desde el origen defendió el principio de autodeterminación del pueblo shuar, en un “concepto renovado de Estado ecuatoriano pluralista” y la autosuficiencia económica como base del desarrollo (CONAIE, op. cit.: 90). La organización se estructuró en tres niveles: los centros, que fueron creados siguiendo el modelo de las comunas, desarrollado por los quichuas de los Andes; las asociaciones, que disponían de un estatuto individual aprobado por el Ministerio de Bienestar Social (del cual dependía la Dirección Nacional de Poblaciones Indígenas), y la federación, organizada en comisiones de arbitraje y tenencia de la tierra, de educación, trabajo y cooperativas, etc. La defensa del territorio se articuló de pronto con programas en el ámbito de la salud, la educación y la producción. Así, la FICSH inauguró un programa de educación intercultural bilingüe, en 1972, a través de una red radiofónica que abarcaba toda la región, así como un servicio aéreo de ambulancia y un vasto plan de desarrollo de la ganadería. Para contener la influencia de los salesianos en Morona Santiago, se había creado otra organización shuar bajo la égida de la Unión Misionera Evangelista en 1963, con el nombre de Asociación de Desarrollo Jíbaros del Oriente (ADJOE), que desarrolló igualmente un proyecto de ganadería. En 1976, esta organización se distanció de los evangelistas y rechazó el epónimo discriminatorio de “jíbaros” al convertirse en Asociación Independiente del Pueblo Shuar Ecuatoriano (AIPSE). Desde entonces, salió poco a poco del aislamiento donde la mantenía la misión evangélica y se acercó a la FICSH, lo que se concretó con la firma de un convenio entre ambas organizaciones en 1986.

Según Morin, la FICSH marcó el inicio de un proceso que había de servir como modelo para todos los grupos indígenas de la cuenca amazónica, hasta la constitución de la organización regional COICA, en 1984, integrada por las organizaciones amazónicas de Ecuador, Perú, Bolivia, Colombia y Brasil (F. Morin, 1992: 75). Esta generalización es tal vez excesiva, tomando en cuenta la especificidad de la FICSH, la cual tuvo desde su origen una vocación más social que política. Organizaciones como el Congreso de Comunidades Amuesha, en Perú, o el CRIC, en Colombia, cumplieron con un papel de igual importancia en la difusión del modelo de organización y fueron el origen de la COICA (S. Varese, 1996: 134; R. Chase Smith, 1996: 87-95). Sin embargo, el análisis de Morin sigue siendo válido en cuanto al modo de representación y organización. Sin lugar a duda, la FICSH asumió un papel protagónico en la formación de las organizaciones amazónicas del Ecuador. En particular, los quichuas crearon cuatro organizaciones

provinciales⁹⁵ en la década del setenta, influenciadas por este modelo y por la experiencia de las comunidades andinas. En cambio, la organización de los grupos minoritarios (huaorani y cofán) no tomó forma hasta la década del ochenta, bajo la égida de la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (CONFENIAE), aunque los siona y secoya estuvieran organizados desde 1977 en una Organización Indígena Siona-Secoya del Ecuador (OISSE) sobre la cual volveremos en el estudio del conflicto que les opuso a Occidental.

En general, las bases de estas organizaciones se fundaron en la década del sesenta y empezaron a asociar la defensa del territorio con la protección del medio ambiente, en respuesta a la colonización, acelerada en la misma década por la irrupción de la industria petrolera en la región y por la ley de reforma agraria y de colonización de 1964. Es así como la FOIN surgió del Sindicato de Trabajadores Agrícolas creado en Tena en 1958-1960. En 1968, se crearon seis organizaciones de base, que se organizaron en 1969 alrededor de la Federación Provincial de Organizaciones Campesinas del Napo (FEPOCAN), afiliada a la FE-NOC, por la defensa de la tierra y por la legalización de los predios individuales. La conversión de la FEPOCAN en FOIN, en 1973, muestra la importancia que tomó la dimensión étnica. Desde entonces, se modificó el programa para priorizar la defensa del “territorio” contra las invasiones por las empresas agropecuarias y la colonización espontánea o planificada por el Estado.

De igual manera, la FOISE nació de la necesidad impuesta por el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC) de constituir pre-cooperativas para la legalización de las propiedades. La FCUNAE procede de la unión de unas veinte comunidades, con el objetivo de reforzar las organizaciones y de concienciar a las comunidades, por la defensa del territorio contra la reforma agraria ordenada por el IERAC. Desde el origen, la OPIP se marcó como objetivos la adjudicación de tierras a todas las comunidades de la provincia, el reconocimiento de la identidad étnica y el fortalecimiento de las organizaciones de base. Además, hizo hincapié en la educación intercultural bilingüe, entre otras cosas mediante un programa de alfabetización en quichua lanzado en 1982, con setenta centros de capacitación, que fue proclamado de pronto por el Estado y que fue reconstruido en 1983.

Este proceso de organización desembocó en el encuentro de los representantes de las cinco federaciones en Puyo (Pastaza), en 1980, de donde nació la CONFENIAE. Desde el inicio, el programa de la CONFENIAE asoció la recu-

95 La Federación de Organizaciones Indígenas del Napo (FOIN) en 1973, la Federación de Comunas Unión de Nativos de la Amazonía Ecuatoriana (FCUNAE) en 1976, la Federación de Centros Indígenas de Pastaza (FECIP) en 1979 —que se convirtió en la Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza (OPIP) en 1981— y la Federación de Organizaciones Indígenas de Sucumbíos del Ecuador (FOISE) —ex Jatún Comuna Aguatico (Asociación de Comunas del Aguatico)— en 1980.

peración y la ampliación de los territorios tradicionales con la defensa de la cultura, la educación bilingüe y la salud, bajo el concepto de “nacionalidades” insertas en el marco de un “Estado plurinacional”. Los participantes pidieron la abrogación de la ley de colonización y reforma agraria, criticando el papel del INCRAE en la reforma, y reclamando las tierras usurpadas por las misiones religiosas. Con oportunidad de este congreso fundador, las organizaciones indígenas definieron a la tierra como un conjunto de territorios pertenecientes ancestralmente a las “naciones indígenas de la Amazonía”. A través de esta tierra, que constituía la base fundamental de su supervivencia y su reproducción, desconocían los límites políticos estatales, en la medida en que éstos representaban “un obstáculo a la vida, al uso del territorio y a la organización de su pueblo” (en Ibarra op. cit.: 150-156). Estas organizaciones reivindicaban el derecho de participación y de organización autónoma de la educación, lo que cuestionaba abiertamente al papel del Estado en este ámbito. En particular, los shuar y quichua cuestionaron el programa nacional de alfabetización, que ellos veían como un proyecto de aculturación llevado a cabo por el Centro para la educación indígena de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE), y pidieron la expulsión de los misioneros del ILV.

Para la CONFENIAE, la cuestión territorial remite a tres tipos de problemas, que se resumen en el tríptico “usurpación, derecho ancestral y legalización”, y que se articulan con la protección del medio ambiente y con la inserción controlada de la región amazónica al mercado. Por otra parte, la dimensión étnica abarca tres tipos de demandas, que se resumen en el tríptico “identidad, educación bilingüe y cultura”, y que se articulan con el mejoramiento de las condiciones de vida (en particular alimenticias) y la salud (por la rehabilitación de la medicina tradicional). Desde el inicio, los objetivos prioritarios fueron la defensa y la legalización de los territorios, que retomaron de pronto la forma de una estrategia en todos los frentes. Por un lado, la estrategia abarcó la abrogación de la ley de reforma agraria y de colonización, la legalización de las tierras delimitadas por los indígenas frente a la lentitud burocrática y el rechazo de cualquier forma de invasión. Por el otro, abarcó la conservación del medio ambiente y la utilización racional de los recursos naturales (en particular la madera), el desarrollo sustentable (apoyo a los proyectos comunitarios de piscicultura, agricultura, ganadería, etc.) y la reintroducción de productos alimenticios tradicionales. Esta estrategia planteó las bases del fortalecimiento de la capacidad técnica y financiera de las organizaciones, de los programas de educación bilingüe, de capacitación de líderes comunitarios o, incluso, de la valorización del papel socio-económico de la mujer en las comunidades y las organizaciones.

Frente a la vitalidad de las organizaciones indígenas y campesinas, la política indigenista estatal incitó a la multiplicación de organizaciones competitivas.

En la Amazonía, esta política significó, por ejemplo, la creación de la Organización de Nativos Residentes en la Amazonía Centro Pañacocha (ONCRAP), que entró a competir con la FCUNAE en la legalización de tierras; la Federación de Desarrollo Campesino del Pastaza (FEDECAP), creada con el apoyo del gobernador de Pastaza para competir con la OPIP; la Federación de Organizaciones Campesinas Indígenas del Napo (FOCIN), apoyada por el Partido Social-Cristiano en competencia con la FOIN; una Nueva Organización Shuar y la Unión de Indígenas y Campesinos del Ecuador. En la Sierra, esta política dio lugar a la creación del Movimiento de Liberación e Integración del Indio Ecuatoriano (MODELINDE), en parte financiado por los evangelistas norteamericanos de Visión Mundial, para competir con la FICI en Imbaburra. Esta política se acompañó de una represión particularmente brutal en los Andes⁹⁶ y de la creciente militarización de la Región Amazónica, justificada por el conflicto con Perú.

Este es el contexto en el que las organizaciones amazónicas y Ecuatorunari convergieron, el 16 de octubre de 1980, en una “marcha nacional indígena y campesina por los martirios de Aztra”, que agrupó a unas 10.000 personas pidiendo la abrogación de la ley marcial y de la ley de reforma agraria, la renuncia del Ministro de Agricultura y la nacionalización de la industria petrolera. Algunos días después, estas organizaciones se reunieron en Sucúa (Morona Santiago), en territorio shuar, para fundar el Consejo de Coordinación de las Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONACNIE). De este movimiento había de surgir la CONAIE, en 1986.

El proceso de organización de los grupos étnicos colombianos y ecuatorianos nació de la necesidad de estos últimos de afirmar sus diferencias frente a las sociedades nacionales. Siguiendo la palabra de Gros (1999), desde entonces esta diferencia forma parte de la modernidad: tienen que ser diferentes por y para ser modernos. Por ello es que, tanto en Ecuador como en Colombia, este proceso de organización indica una creciente inclusión de los tipos ideales de racionalidad y demuestra que la solidaridad mecánica, propia de las comunidades, puede perfectamente articularse con la solidaridad orgánica, propia de las organizaciones. De la misma manera, la ética de convicción —que descansa en valores comunitarios— se articula cada vez más con la ética de responsabilidad, que descansa en la voluntad política de cambio en el nivel de la sociedad. Sin embargo, esta evolución se acompaña de tensiones internas a los movimientos, que materializan en amplia medida la línea de fractura entre las dos grandes orientaciones ideológicas que atraviesan los movimientos pan-indios nacionales: la lucha de clases y la etnicidad.

96 El MICH fue víctima de una dura represión, que produjo la muerte de siete dirigentes en 1983.

La dualidad de las organizaciones indígenas

No se puede entender la formación de los movimientos indígenas en Ecuador y Colombia sin considerar la diferencia entre los grupos étnicos de la región amazónica y los de las tierras altas o de las regiones de colonización temprana. Los primeros, más homogéneos y de tamaño menor, quedaron al margen del contacto hasta un período reciente. Los demás, en general, procedentes de desplazamientos de poblaciones y, por lo tanto, a menudo recompuestos desde la época moderna, fueron integrados antes al mercado. Esta diferencia histórica tiene, ante todo, consecuencias en la definición del concepto de territorio indígena. Desde este punto de vista, cabe distinguir las tierras ocupadas con un título que abarca a veces la época colonial, en las regiones tradicionalmente vinculadas con la economía de mercado, de las tierras selváticas, ocupadas por poblaciones cuya subsistencia depende tradicionalmente de la caza, la pesca, la recolección o la horticultura (R. Roldán, 1992: 55). Más tarde, esta diferencia se manifiesta con modalidades diferentes del cambio social. En efecto, por un lado las poblaciones de las tierras altas y de las regiones centrales son cada vez más excluidas del sistema de explotación agraria por la modernización de la agricultura y la integración en la economía global. Por el otro, las poblaciones amazónicas son absorbidas por este sistema a medida que sus tierras —reputadas como baldías en la década del sesenta por el beneficio de las reformas agrarias— se vuelven apuestas estratégicas por el Estado, sea para la colonización agraria, para la explotación de recursos naturales, renovables o no, o sea por la presencia de una frontera nacional.

Lejos de constituir un conjunto unitario y estático, los movimientos indígenas ecuatoriano y colombiano están en constante cambio, atravesados por diferencias más o menos irreductibles, siendo el objeto de negociaciones entre corrientes internas y solicitadas por el Estado, de tal suerte que su práctica, al parecer, no obedece a una lógica monolítica y que muchas veces suelen llegar al borde de la ruptura. Esta línea de fractura se presenta en la historia de los movimientos hasta nuestros días. En efecto, en ambos casos, los orígenes de las organizaciones nacionales estuvieron marcados por la experiencia de grupos étnicos cuya acción se articula con la de los sectores campesinos y la reivindicación de una verdadera reforma agraria. En ambos países, las organizaciones de regiones periféricas quedaron al margen de este proceso pero padecieron los efectos de la colonización, consecuencia de las reformas agrarias inacabadas en las décadas del sesenta y del setenta, a lo que cabe añadir el fenómeno de la violencia en Colombia.

En Colombia, esta línea de fractura separa a las comunidades de los departamentos del Cauca, del Tolima y del Nariño, tradicionalmente integradas al sistema colonial y marcadas por sus relaciones con la sociedad global, y la miríada de comunidades de los Llanos y de la Amazonía, sociedades sin clases ni Estado,

donde la actividad agrícola es complementaria (Gros, op. cit., 1991: 271). En este contexto, las prioridades de la lucha emprendida en la década del setenta difieren bastante. Así, en las regiones donde predomina el minifundio, la tierra es un modo de vida y una fuente alimenticia antes que un espacio de reproducción social y cultural. Por lo tanto, las organizaciones campesinas e indígenas compartían el mismo interés de conseguir una nueva reforma agraria. Lo mismo se puede decir de las comunidades quichuas de la Sierra, en Ecuador, que estuvieron muy influenciadas, al principio, por las organizaciones sindicales agrarias en la creación de sus organizaciones y sus reivindicaciones. En cambio, en las regiones periféricas, donde la presión demográfica no se incrementó sino en la década del sesenta, con la apertura de los frentes de colonización industrial y el fracaso de las reformas agrarias, la afirmación identitaria está menos vinculada, al parecer, con la pérdida de tierras que con la de la cultura.

En segundo lugar, las organizaciones creadas en los pasos del CRIC, en Colombia, se constituyeron más como un medio de controlar la entrada de sus comunidades a la sociedad global o a la modernidad occidental, que para emprender una lucha vital por la tierra (Ibíd.). Lo mismo es válido para las organizaciones de la Amazonía ecuatoriana, creadas en los restos de la FICSH. No obstante, la política indigenista estatal en la Amazonía, en la década del ochenta, difiere de un país al otro. Mientras que en Colombia los títulos de propiedad colectiva fueron concedidos para contrarrestar la influencia de las guerrillas y recuperar, en cierta forma, el movimiento encabezado por la ONIC; en Ecuador, la conquista de territorios fue el resultado de una lucha tenaz de las organizaciones indígenas por contener el avance de la industrialización.

Finalmente, esta línea de fractura se presenta en cuanto a opciones ideológicas —etnicidad y lucha de clases— que cristaliza la lucha por la tierra (Ibarra, op. cit.: 117-119). En la medida en que los partidarios de la lucha de clases consideran el monopolio de la tierra y las relaciones capitalistas como la trama del problema indio, su análisis desemboca en una concepción de la lucha orientada hacia la realización de una “reforma agraria democrática”. En cambio, los partidarios de la etnicidad consideran que el problema de la tierra es a la vez económico y cultural, ya que ésta constituye, no sólo un medio de producción y de supervivencia, sino también un espacio territorial que asegura la reproducción cultural. Por lo tanto, reivindican la realización de una “reforma agraria integral”, en la cual la recuperación de los territorios esté vinculada con la defensa de la organización social. Veremos que el acercamiento de ambas corrientes ideológicas —que permitió a las organizaciones indígenas conseguir importantes espacios de participación política en la década del noventa— se debe, en amplia medida, a una inflexión del discurso de clase y a la moralización del discurso de la indianidad. Sin embargo, aunque la necesidad de mostrar una cohesión ante el Estado

haya permitido evitar que estas discrepancias se vuelvan divisiones, la línea de fractura subsiste hasta nuestros días, lo que tiene consecuencias en las modalidades de los conflictos socio-ambientales.

Iniciativa de paz y neindigenismo estatal en Colombia

El movimiento indígena colombiano, encarnado por la ONIC desde 1982, puede ser considerado como el resultado de la convergencia de dos estrategias: la de las organizaciones indígenas que llevaron a cabo la recuperación de los resguardos en las tierras altas y las regiones de colonización precoz, en la década del setenta, y la del Estado, que multiplicó las organizaciones indígenas en la región amazónica, en la década del ochenta. Esto no significa, por lo tanto, que exista una competencia entre dos procesos de organización simultáneos, pero las circunstancias en las que nacieron estas organizaciones explican en parte la diversidad de las orientaciones ideológicas y las diferencias en el orden de las prioridades. La creación de la ONIC coincidió con la elección de Belisario Betancur a la Presidencia de la República y con el lanzamiento de una nueva política indigenista estatal. El gobierno, en busca de un nuevo interlocutor para retomar el control del territorio nacional, reconoció y legitimó de hecho la organización nacional, lo que amplió el margen de actuación de los indígenas frente a los demás sectores sociales y la ANUC. Es así como, en 1984, el Consejo Nacional de Política Económica y Social aprobó el Programa de Desarrollo de los Indígenas (PRODEIN), que reactivó el Programa de Desarrollo Indígena elaborado en 1980, que había quedado sin aplicar por falta de mecanismos de concertación idóneos con las comunidades, y por falta de coordinación entre los organismos oficiales. En 1985, unos juristas, médicos y educadores indios encabezados por Roque Roldán —que había colaborado con la Dirección de Asuntos Indígenas— crearon el Centro de Cooperación Indígena (CECOIN), que realizó una serie de estudios para la Oficina de la Presidencia de la República, entre los cuales unos cien planos de desarrollo comunitario. Este centro había de ser el origen de las principales innovaciones introducidas por la reforma constitucional de 1991, a favor de las comunidades indígenas.

Frente a las reivindicaciones agrarias de las décadas del sesenta y del setenta, el Estado había venido reforzando su presencia en las tierras reputadas como baldías, ubicadas principalmente en la región amazónica, bajo la forma jurídica de “reservas”⁹⁷. Entre 1965 y 1986, 158 unidades territoriales se constituyeron

97 Esta figura administrativa podía administrarse colectivamente pero seguía siendo propiedad del Estado, a diferencia del resguardo, que es una propiedad colectiva administrada por un cabildo.

bajo esta forma, abarcando 12,4 millones de hectáreas pobladas con 128.000 personas. A finales de la década del noventa, éstas habían sido convertidas en resguardos en todo el país, y abarcaban 27 millones de hectáreas, es decir, una cuarta parte del territorio nacional (C. Gros, 1996: 248). La política de Betancur significó la creación de resguardos en todo el país, en particular en las áreas donde el Estado era históricamente débil, como en la región amazónica. La multiplicación de los cabildos que resultó de esta política neo-indigenista creó un desequilibrio en el seno de la ONIC, entre las organizaciones formadas sobre la base del reconocimiento del Estado, que aprovecharon el trabajo de la ONIC para confortar su posición sin vínculo con las comunidades, y las organizaciones que habían animado al movimiento “histórico” de recuperación de los resguardos durante diez o quince años y que se reforzaban por la movilización social al forzar al Estado a reconocerlas como interlocutoras legítimas. En un sentido, como lo destaca Gros, el movimiento nacional fue víctima de su propio éxito (Ibíd.: 299). A medida que se multiplicaban los cabildos y consejos regionales que se juntaron a la ONIC, la diversidad de los grupos indígenas volvió difícil la generalización de la estrategia elaborada por el CRIC.

La crisis estalló en 1986, con oportunidad del segundo congreso de la ONIC, en el que se eligió una nueva junta directiva para las comunidades de las tierras bajas, y que llevó a que los consejos más influyentes tomaran sus distancias con el movimiento nacional⁹⁸. Un nuevo cambio surgió el año siguiente, debido a acusaciones de malversaciones contra el Presidente, y se eligió de nuevo una junta directiva con predominio andino, con Anatolio Quirá. En el mismo momento, el CRIC se encontraba en una encrucijada, cuando parte de sus miembros se aliaron con el M-19. No sólo que esta postura insostenible no consiguió el respaldo del MAIC, sino que amenazó con provocar una ruptura entre ambas corrientes de la ONIC, en 1988. Esta rivalidad duró hasta la campaña para la elección de la Asamblea Constituyente, en 1990, en la que se eligieron dos representantes indígenas: Lorenzo Muelas (Guambiano del Cauca) y Francisco Rojas Birry (Embera del Chocó).

A pesar de una relativa unidad durante la campaña, las divisiones que atravesaban a la ONIC desde la década del ochenta se exacerbaban por la politización del movimiento y por su participación en las elecciones de 1991 y 1994. En el nivel corporativo, como lo recuerda Laurent, existía ya una dicotomía entre las organizaciones de las tierras altas y las regiones centrales, por un lado, y las de las regiones periféricas como la Amazonía, los Llanos y los departamentos del Noroeste, por el otro (Laurent, op. cit.: 66-68). Esto significó una segmentación entre la ONIC —que pretendía agrupar al 90% de la población indígena a través

98 El Presidente electo, Severiano López, era un Piaroa del Vichada.

de las 38 organizaciones que la conformaban en 1982— y una mirada de organizaciones regionales o locales, que mantenían cierta distancia con la central. Entre estas últimas, se destacan particularmente las organizaciones arhuaca y kogui de la Sierra Nevada de Santa Marta, la Confederación Indígena Tayrona, las organizaciones Waya Wayuú y Yanama de la Guajira, la Asociación de Cabildos Independientes del Tolima e, incluso, la Federación Indígena de los Cabildos Autónomos del Tolima. Esta segmentación se incrementó en 1995, con la creación de la Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana (OPIAC), que pretende representar a los 56 grupos étnicos de los departamentos de Amazonas, Caquetá, Putumayo, Guainía, Guaviare y Vaupés (OPIAC-ONIC, 2000: 44).

En el ámbito político, la segmentación del movimiento significó la multiplicación de listas competidoras en la década del noventa. En primer lugar, en 1990 se dio la conversión del MAIC —que había desencadenado su acción independientemente del CRIC entre 1980 y 1983— en un movimiento político, las Autoridades Indígenas de Colombia (AICO), encabezada por Lorenzo Muelas. De tal suerte que, detrás de la elección de los dos representantes indígenas en la Constituyente aparece la división entre la corriente histórica de la ONIC (personificada por Francisco Rojas Birry) y la disidente AICO (de Lorenzo Muelas), a la cual se añadió la presencia de Alfonso Peña Chepe, observador designado por el Quintín Lame. Esta línea de fractura se mantuvo durante la campaña de los candidatos al Senado, en 1991, y se duplicó con una división entre la corriente andina y la de las tierras bajas. En efecto, en 1991, las organizaciones presentaron su propio candidato, en la persona de Gabriel Muyuy (Inga del Putumayo). Ésta fue rechazada por las organizaciones andinas, que presentaron la candidatura de Quirá. Es así como aparecieron dos movimientos políticos competitivos: mientras que Muyuy creaba el Movimiento Indígena de Colombia (MIC), Quirá encabezaba la Alianza Social Indígena (ASI), heredera del Quintín Lame. Por su parte, la AICO presentó sus propios candidatos en las personas de Lorenzo Muelas y de Floro Alberto Tunubalá.

Una vez más, los programas discrepan en cuanto a la importancia relativa de las problemáticas de clase y de etnia. Ciertamente es que comparten la búsqueda de una alternativa al bipartidismo tradicional en Colombia, pero no concuerdan en las prioridades. En efecto, la ASI defendía la necesidad de ampliar las luchas indígenas a los sectores populares para imponer una alternativa de poder. En cambio, el MIC hacía hincapié en la defensa del medio ambiente, el desarrollo económico y social, así como la participación ciudadana en la política. Es sintomático, como lo remarca Laurent, que la mayoría de los candidatos hayan sido presentados en el Cauca, donde la competencia entre la AICO y la ASI era más dura (Laurent, *op. cit.*: 73-74). Así mismo es sintomático que los candidatos victo-

riosos de la ASI hayan sido mestizos, vinculados con las organizaciones campesinas o los movimientos cívicos de las zonas urbanas.

Ante semejantes divisiones, la ONIC decidió anular su matrícula como partido político, con oportunidad del cuarto congreso extraordinario, en 1993. Al volverse una organización social, eligió para la presidencia un Tule de Panamá, radicado en Antioquia —Abadio Green Stocel— que impulsó una orientación internacional al movimiento, alrededor de temas menos politizados como el Fondo Indígena y las comisiones de la ONU, a costa de una toma de distancia con las bases comunitarias. Entre tanto, los candidatos en las elecciones legislativas, municipales y departamentales se presentaron bajo las siglas de la AICO, la ASI y el MIC, independientemente de la organización nacional⁹⁹. Pese a ello, en el año 2000, el movimiento seguía siendo escenario de una intensa lucha de poder y seguía amenazado con dividirse. De hecho, más allá de las rivalidades personales, lo que se dibujaba era una verdadera línea de fractura entre tierras bajas y tierras altas, que evidenciaron los participantes del Congreso de los Pueblos Indígenas de la Colombia Media, en diciembre de 1999. Consideraban que la situación de la organización era “preocupante”, ya que su proyecto y la relación con los grupos étnicos amazónicos eran “deficientes” y que la ONIC no lograba responder a las necesidades y a los intereses de las comunidades de esta región.

De manera general, siguiendo a Muyuy, las discrepancias entre las organizaciones de las regiones periféricas y la ONIC se explican a la vez por la diversidad etnolingüística y cultural, la diferencia de las reivindicaciones y la concepción misma de la organización (G. Muyuy, 1998 a: 38-39). Según él, la ONIC se encargó de manera errónea de difundir un sistema único de lucha, de organización y administración, sin reconocer la diversidad de los grupos étnicos de los Llanos y la Amazonía, ni tampoco sus procedimientos ancestrales. Esta diferencia se puede medir a través de los programas de acción. En efecto, desde el origen, la ONIC estableció líneas de acción que, como lo hemos visto, retomaban las orientaciones del CRIC: defensa de la autonomía, la historia, la cultura, las tradiciones y los territorios indígenas, a través de la recuperación de los resguardos; apoyo a la creación de organizaciones económicas comunitarias, a la educación bilingüe y multicultural; rescate de la medicina tradicional y realización de programas de salud; aplicación de la ley 89 de 1890¹⁰⁰; y “solidaridad con las lu-

99 En 1992, consiguieron 23 cargos de concejales y 5 de diputados; en 1994 se repartieron 8 consejos y 8 comunas. Los candidatos para las legislativas de 1994 fueron Tunubalá y Muelas para la AICO, Jesús E. Piñacué y Francisco Rojas para la ASI y Gabriel Muyuy para el MIC (Cf. Laurent *Op. Cit.*: 73-74).

100 Entre otros textos de ley que el movimiento indígena podía invocar cuentan la ley 81 de 1958, que reafirma el carácter indivisible e inalienable de las tierras de resguardos, y la ley 30 de 1988, que congela los otorgamientos de tierras tradicionalmente ocupadas por las comunidades indígenas. Sin embargo, la acción del CRIC y de la ONIC se concentró en la ley 89 de 1890, que constituyó de hecho el instrumento legal más potente en la estrategia de reconquista de los territorios (Arango Ochoa, *Op. Cit.*: 234-236).

chas de los oprimidos y explotados”. En cambio, el programa de la OPIAC hacía hincapié en la revalorización de la cultura, en el marco de la defensa del medio ambiente en los territorios indígenas. Así, mientras que el programa nacional desembocaba en “la lucha en todos los frentes”, las organizaciones amazónicas concentraban sus esfuerzos en la territorialidad y buscaban volverse los interlocutores del Estado en lo que atañía al territorio, la protección del medio ambiente, la explotación de los recursos naturales y energéticos, la jurisdicción específica, el derecho consuetudinario; mientras exigían la participación en la elaboración de los “planes integrales de vida” y el reconocimiento de la ciencia tradicional. En el ámbito internacional, esta discrepancia significaba el acercamiento de la OPIAC con la COICA, mientras que la ONIC seguía más cercana al CISA, conocido por sus orientaciones campesinas andinas.

A esto se agregan las críticas formuladas en varias oportunidades contra la ausencia de coordinación en las acciones, la falta de entendimiento y la toma de decisiones unilaterales. Un ejemplo de este exceso de centralismo y de la falta de consulta a las bases es la decisión tomada por la dirección de la ASI de aliarse con la Alianza Democrática M-19, en la campaña por las elecciones presidenciales de 1994, lo que generó una división entre los partidarios del candidato Jesús Piñacué y los que apoyaban a Francisco Rojas. Frente a las críticas de las organizaciones regionales y locales, los dirigentes de la ASI argumentaron que la candidatura de Piñacué no había sido confirmada sino pocas horas antes de la clausura de las matrículas en las listas, lo que había vuelto imposible una mayor consulta en el nivel regional y local. Finalmente, la participación electoral refleja las diferencias de cultura política entre los grupos étnicos de tierras bajas y los de los Andes y el Chocó. En efecto, como lo analiza Laurent, las comunidades del Cauca, del Nariño y del Chocó se caracterizan por una fuerte voluntad de participación en los procesos electorales, mientras que las comunidades de la Amazonía y el Orinoco, o incluso del César, la Guajira y el Magdalena, expresaron cierta indiferencia, y hasta cierto rechazo a la participación en el juego político (Laurent op. cit.: 70-71, 73 y 77).

En un último análisis, la especificidad de las organizaciones amazónicas en el movimiento indígena colombiano se explica por el cambio social acelerado al que están sometidas las comunidades, con el avance del frente de colonización y de la violencia, sea ésta de las guerrillas, de los paramilitares, del narcotráfico o de la delincuencia común. En efecto, la colonización acelera la sedentarización de grupos nómadas o seminómadas, cuya organización social descansaba, en general, en la horticultura itinerante o en la caza y la recolección. Esto creó o reforzó la dependencia alimenticia (tomando en cuenta el agotamiento rápido de los suelos en esta región) y, por lo tanto, la monetarización de los intercambios. Por esta razón, los grupos étnicos más aculturados fueron traídos hacia los cen-

tros urbanos y los circuitos comerciales del mercado, sea para ejercer una actividad asalariada, para hacer negocio con los colonos, o para vender el producto de una actividad extractiva, en general la tala de madera. Por otra parte, la presión demográfica y la amenaza de desmembramiento de los territorios tradicionales obligó a estas comunidades a entrar en un proceso moderno de organización, que la política neo-indigenista estatal aceleró en la década del ochenta. En efecto, en esta época empezó la multiplicación de las comunidades multiétnicas, que ya no estaban conformadas por un solo clan sino por una población heterogénea, representada por un “capitán” (un cacique) o un cabildo compuesto por los miembros de varios grupos étnicos. Ahora bien, este cabildo representaba comunidades que no necesariamente mantenían relaciones entre sí, y que incluso, eran tradicionalmente enemigas. Además, el modo de funcionamiento del cabildo, electo por un año, impedía la continuidad de programas adoptados a mediano y largo plazo, de tal suerte que, con el cambio de cabildo, estos últimos no eran llevados a cabo (ONIC, 1998: 199).

Esta forma de democracia representativa abarca una dimensión más problemática cuando se trata de desplazarse hacia los centros de poder, donde se mantienen la mayoría de las reuniones con representantes de la administración pública. En efecto, obliga a las comunidades a organizarse de modo que tengan al menos un delegado en esos centros urbanos (en Bogotá o en las cabeceras departamentales), lo que crea un nivel más de intermediación. Ahora bien, así como la comunicación entre las comunidades de base y las organizaciones locales plantea problemas, tampoco es fácil la comunicación entre las organizaciones locales y las regionales o nacionales. Resulta de esto una toma de distancia entre los nuevos líderes y la población a la que se supone que ellos representan, así como una tendencia a la personalización en la toma de decisiones. De tal suerte que el círculo vicioso entre este proceso de organización y el divorcio político o ideológico de las organizaciones amazónicas y la ONIC se cierra: mientras que las organizaciones nacionales se dedican a la lucha en términos ideológicos y teóricos, las organizaciones de base luchan concretamente por sobrevivir materialmente, “sin comunicación eficiente entre esos dos extremos del movimiento indígena del país” (Ibíd.: 200).

Apertura democrática y proyecto plurinacional en Ecuador

En Ecuador, el nacimiento de la CONAIE coincidió con la apertura democrática de la administración Roldós – Hurtado. El derecho al voto se concedió a los analfabetos en 1979, año en que Roldós asumió su cargo, lo que no es ajeno al hecho de que este último pronunciara parte de su discurso inaugural en quichua. Sea lo que fuere, el nuevo Presidente de la República quiso marcar una ruptura

con la tradición indigenista de sus antecesores, en particular al sustituir a la ley de cultura nacional —expedida por Rodríguez Lara— por una ley de cultura y al proclamar que Ecuador era un país multicultural (W. Vickers, 1984: 14-15). Justo antes de su defunción accidental, Roldós canceló el contrato que vinculaba el Estado al ILV, expulsando de hecho a los evangelistas y satisfaciendo una demanda formulada desde hacía mucho tiempo por las organizaciones indígenas. Pero estas medidas simbólicas tan solo temperaron los ardores de un movimiento cada vez más politizado, cuyas protestas contra los límites de la reforma agraria solamente eran igualadas por la virulencia de los sectores conservadores contra el progresismo de este gobierno de centro derecha.

El gobierno, en busca de legitimidad popular, se había fijado como prioridad la consolidación del proceso democrático y la reforma económica. En este contexto, lanzó el Plan Nacional de Desarrollo (1980-1984), cuyo objetivo era distribuir unas 90.000 ha a 77.000 familias y permitir a 15.000 más beneficiarse de la colonización de 750.000 ha en la Región Amazónica Ecuatoriana. Pero el resultado fue más humilde: en 1979-1980 la redistribución alcanzaría unas 140.000 ha, y cayó por debajo de 65.000 ha en 1981-1982. Por lo tanto, la colonización siguió siendo el principal mecanismo de distribución de tierras: entre 1979 y 1983, 634.000 ha fueron distribuidas por este medio a 2.447 familias, entre ellas la mitad estaban formadas por indígenas amazónicos (Ibarra, op. cit.: 208, 216-218 y 221). Esta situación tuvo como efecto la exacerbación de las tensiones sociales y la radicalización de las posturas de las organizaciones indígenas, que habían iniciado un acercamiento en los últimos años de la dictadura militar. En la década del ochenta, Ecuarrunari empezó a ganar una verdadera autonomía frente a la Iglesia y los sindicatos, y se reforzó a la vez en la base y la cumbre, a través de la “eticización” tanto de su discurso como de sus prácticas (Zamosc, op. cit.: 48). En la base, las comunidades revitalizaron el marco tradicional en el cual se inscribía la organización social, es decir, las comunas y los cabildos, que empezaron a agruparse en federaciones y uniones de cabildos en el nivel parroquial y cantonal. En la cumbre, Ecuarrunari se acercó a las organizaciones amazónicas para conformar el CONACNIE, como ya lo hemos mencionado.

No obstante, la evolución del movimiento encabezado por Ecuarrunari en la década del ochenta demuestra una creciente politización, influenciada por el auge de los movimientos revolucionarios en América Central. Antes, el movimiento había enfrentado una crisis ideológica y organizativa, exacerbada por la represión bajo el régimen militar de Rodríguez Lara. Durante el cuarto congreso, en 1977, la lucha de clases se volvió el lema oficial, lo que permitió al movimiento acercarse al movimiento obrero, creando el Frente Único de Lucha Campesina (FULC), al que de pronto se le agregó una “I” por “indígena” (lo que en realidad no significaba ningún cambio ideológico). El principal objetivo del

FULCI era la aplicación de la reforma agraria y la abrogación de las leyes agrarias de 1973, a lo que se sumaba la demanda de regreso a la democracia, pero la etnicidad no estaba a la orden del día. Así, en el quinto congreso, el orden de prioridad seguía siendo la entrega de tierras a todos los campesinos de manera colectiva, el otorgamiento de créditos a los campesinos, la abrogación de la ley de fomento agrícola, la reestructuración del IERAC y el alza de los sueldos; pero la defensa de los valores culturales y del territorio, o incluso la promoción de la educación bilingüe, aparecían todavía como demandas secundarias. La apertura democrática no modificó el credo de la organización, en la medida en que el Plan de Desarrollo Nacional era visto como un proyecto de “aburguesamiento” de un pequeño sector campesino, a costa de “cientos de miles de camaradas” que tuvieron que migrar hacia la ciudad para encontrar trabajo (CONAIE, op. cit.: 223). Así mismo, los congresos que tuvieron lugar entre 1981 y 1985 terminaban incansablemente por la reafirmación de la “solidaridad de los pueblos indígenas y de los sectores populares”, el apoyo a la revolución sandinista, la condena del imperialismo americano y el rechazo al pago de la deuda externa.

En este contexto, la creación del CONACNIE aparece como un intento de canalizar las fuerzas vivas de las organizaciones amazónicas, bajo pretexto de superar las discrepancias entre las diferentes organizaciones. Lejos de borrar la línea de fractura entre etnicidad y lucha de clases, la fusión de dos movimientos históricos, después de la marcha de octubre de 1980, confirma la propensión hegemónica de las organizaciones andinas. De la misma manera, según Ibarra, Ecuarunari apoyó la creación de la CONFENIAE para contrarrestar sus orientaciones étnicas, lo que explica por qué la Federación Shuar se distanció de esta organización regional entre 1985 y 1988 (Ibarra, op. cit.: 100). En efecto, el tercer congreso de las organizaciones amazónicas, en Tena en 1984, marcó un acercamiento con las organizaciones andinas —con la participación de Ecuarunari, de las federaciones Chachi, Awa, Saraguros y del MIC— que se confirmó con la adhesión de la CONFENIAE a la CONAIE, en 1986. El papel de la CONFENIAE en la creación de la CONAIE se justificaba por la necesidad de consolidar la presencia política de los indígenas en el ámbito nacional e internacional; así como de asumir responsabilidades en el proceso de transformación política, económica, social y cultural del país, con soluciones fundadas en el proyecto político del movimiento (CONAIE, op. cit.: 115).

Sin embargo, la historia demuestra que esta tendencia no se dejó ahogar, sobre todo si se considera la vitalidad de las organizaciones amazónicas y su relativa autonomía respecto de la organización nacional, que ilustra la participación de la CONFENIAE en la creación de la COICA. De hecho, en 1982, la CONFENIAE empezó a preocuparse de la situación de los pueblos más vulnerables de la Amazonía (siona, secoya, cofán y huaorani) respaldando, entre otras

cosas, sus demandas de constitución de territorio. Simultáneamente, intensificaba sus presiones ante el IERAC, para acelerar la legalización de tierras y contrarrestar las influencias nefastas de las empresas petroleras y agropecuarias, en particular sobre el medio ambiente. Al proceder así, expresaba una voluntad de integrar las demandas de las comunidades menos organizadas políticamente en un proyecto político alternativo, valorando más que todo la diversidad étnica y el reconocimiento identitario. En este sentido, Santana tiene razón de subrayar que, para mantener su capacidad de convocatoria, Ecuatorunari tuvo que cambiar y dar mayor importancia a la orientación étnica en su discurso político. De hecho, como lo señala Ibarra, a partir de la creación de la CONAIE, los campesinos andinos y la FENOC empezaron a hacer hincapié en la dimensión étnica de sus respectivas organizaciones, al agregar el adjetivo “indígena” al sustantivo “campesino”, para evitar que este calificativo fuera recuperado por supuestas posturas “eticistas” retrógradas (Ibarra, op. cit.: 109).

De tal suerte que el nacimiento de la CONAIE en Quito, el 16 de noviembre de 1986, ratificó la reorientación del movimiento indígena hacia la formulación de un proyecto político que respondiera a las realidades particulares de los grupos étnicos y contribuyese a diseñar una alternativa política para transformar la sociedad ecuatoriana (CONAIE, op. cit.: 268). Los principales puntos de este proyecto fueron reunidos en un texto de Ley de Nacionalidades Indígenas, elaborado con la colaboración de la FENOCIN y del Partido Socialista en 1988. Este proyecto, que fue rechazado en primera lectura por el Congreso, recomendaba una reforma constitucional, para ratificar el reconocimiento del Ecuador como país pluriétnico y multinacional, el respeto de los valores y prácticas culturales indígenas, la defensa y el rescate de las tierras y los recursos naturales, la educación intercultural bilingüe y el reconocimiento de todas las formas de administración de la justicia: derecho consuetudinario, autoridades tradicionales y autogobierno. Se puede ver la expresión de un nacionalismo pluralista que vincula la suerte de la población indígena con aquella de la población ecuatoriana en un lema contra el neocolonialismo (R. Andolina, 1998: 53). Ello explica que el movimiento indígena nacional haya ganado legitimidad ante los demás sectores sociales, mientras defiende una concepción pro-étnica de la nacionalidad. Sin embargo, es obviar la importancia de las divisiones entre ambas corrientes históricas, que asumieron un papel decisivo en la maduración del movimiento. Al fin y al cabo, si la dimensión propiamente dicha étnica o cultural defendida por ciertas organizaciones de la Sierra y las organizaciones amazónicas nunca desapareció totalmente, es porque Ecuatorunari no consiguió canalizar sus demandas. Sin embargo, la tendencia hegemónica del movimiento andino anuncia la década de los levantamientos indígenas y prefigura el papel protagónico de la CONAIE en la politización del movimiento nacional.

La década de los levantamientos en Ecuador

En junio de 1990, 30 años después de la primera manifestación que vio la irrupción de 10.000 a 15.000 indígenas en las calles de Quito, las organizaciones andinas y amazónicas se juntaron para recordar al Presidente Rodrigo Borja (Izquierda Democrática) sus compromisos electorales (Guerrero, *op. cit.*, 1993: 96). Haciéndose eco de Jaime Roldós, éste último había declarado, tras su elección en 1988, que un diagnóstico de la realidad histórica, sociológica y antropológica ecuatoriana llevaba a reconocer que Ecuador era un país multinacional y multicultural (en Ayala Mora et al., 1992: 104). Se entregó un documento de 16 puntos al Presidente, que retomaba el Proyecto de Ley de Nacionalidades Indígenas. Iniciado por las comunidades shuar, en la provincia de Morona Santiago, el levantamiento se extendió de pronto a los valles andinos. La participación fue particularmente escasa en la Costa pero muy importante en las provincias de Imbabura, Cotopaxi y Chimborazo, que contaban a la vez con las mayores tasas de población indígena y con los conflictos agrarios más agudos. La mayor movilización (40.000 personas) culminó en Riobamba el 8 de junio, con la inhumación de la única víctima del conflicto¹⁰¹.

Como lo destaca Santana, desde el principio, estuvo claro que el gobierno tan solo quería negociar un mínimo número de puntos; es decir, los que podían arreglarse administrativamente (Santana, *op. cit.*, 1992 b). En un primer momento, trató entonces de clausurar algunos expedientes pendientes, mientras el ejército controlaba las zonas rurales de la Sierra durante seis meses. Por lo demás, la comisión presidencial de pronto se convirtió en órgano de transmisión entre la CONAIE y la administración, para desbloquear las situaciones estancadas. Así, el gobierno echó para atrás el problema, fundamentalmente político, planteado por los indígenas, es decir, la búsqueda de un espacio legítimo para incluir la etnicidad en el sistema político-institucional. Dos años más tarde, el documento presentado por la CONAIE fue rechazado por el Presidente de la República, bajo el argumento de que era anticonstitucional y de que la concepción oficial de la plurinacionalidad en ningún caso podría implicar la partición del territorio nacional, ni la mínima renuncia, por parte del Estado, de sus prerrogativas administrativas.

No obstante, la política neo-indigenista estatal cambió bastante, entre otras cosas con la creación de la Dirección Nacional de Poblaciones Indígenas (bajo la tutela del Ministerio de Bienestar Social), encargada de apoyar al Ministerio de Agricultura y Ganadería en el manejo de la reforma agraria. El gobierno de Ro-

101 Entre la literatura pletórica sobre los levantamientos de 1990 y 1994, véase en particular Guerrero, *op. cit.*, 1993; R. Santana, 1992 b; y L. Macas, 1993.

drigo Borja legalizó los territorios de los grupos minoritarios de la Región Amazónica, mientras se abstenía (al menos en un primer tiempo) de satisfacer las demandas de los grupos mayoritarios, ubicados al sur del río Napo, donde se temía que la explotación petrolera fuese trabada por el activismo de las principales organizaciones quichua y shuar. Así, en 1990, los siona y secoya recibieron 40.391 ha y los cofanes 15.830 ha, mientras que los huaorani veían su territorio ampliado a 771.870 ha (contra las 159.310 ha en 1983), o sea más que lo que los shuar y achuar habían conseguido en 36 años de lucha (757.000 ha). Estos últimos parecían los olvidados de la reforma agraria, al igual que los quichua de la región, que tan solo disponían de 440.000 ha para 5.000 familias (J. Uquillas et al., 1992: 97; J. Uquillas, 1993 a: 174).

Las comunidades quichua, shiwiar y shuar reunidas en la OPIP contestaron con una “marcha por la vida y el territorio”, en abril de 1992, que les permitió conseguir la legalización de territorios indígenas del Pastaza en un conjunto de 1,115 millones de hectáreas. Cabe precisar, sin embargo, que este conflicto no se acabó, en la medida en que la OPIP reivindicaba la unificación del territorio étnico, mientras que el gobierno de Rodrigo Borja dividió en comunas los territorios legalizados, a nombre de la soberanía del Estado y del carácter indivisible del territorio nacional. Sea lo que fuere, en mayo de 1992, cerca de 4,5 millones de hectáreas habían sido distribuidas por el Estado en la Región Amazónica Ecuatoriana, entre las cuales el 70% lo fueron para comunidades indígenas¹⁰².

En junio de 1994, estalló un nuevo conflicto con oportunidad del intento de modificar la ley de reforma agraria. El proyecto de ley presentado por el Presidente Durán Ballén, que cuestionaba la propiedad pública de las tierras baldías y el régimen de irrigación en beneficio de la propiedad privada, tenía, además, la desventaja de bloquear la reforma iniciada en 1964. Esta vez, quien convocó la “Movilización por la vida y la reforma agraria” fue la CONAIE. Durante dos semanas, las barricadas impidieron de nuevo el abastecimiento de los mercados de la capital, lo que llevó al Presidente a decretar el estado de emergencia. Esta nueva pugna dio lugar a un debate público, durante el cual los representantes de la CONAIE negociaron uno por uno los artículos del proyecto de ley. Ahora bien, lo menos que se puede decir es que las partes defendían concepciones radicalmente opuestas del futuro del país (A. Wray, 1993: 54). Por un lado, el gobierno deseaba modernizar la producción agrícola y reducir el tamaño del sector público, privatizar y desreglamentar el comercio y el mercado financiero, erigiéndose en garante de la unidad nacional. Por el otro, los indígenas reclamaban la

102 Estos territorios se repartían como sigue: 1,2 millones de hectáreas en Sucumbíos y en Napo, 2,1 millones en Pastaza, 1 millón en Morona Santiago y 0,2 millones de hectáreas en Zamora Chinchipe (Cf. J. Uquillas 1993 b: 70 y 87).

tutela del Estado para garantizar la protección de su identidad cultural y asegurar un desarrollo autosuficiente en el marco de un régimen particular. Tras un mes de negociaciones, el proyecto de ley fue finalmente declarado anticonstitucional por el Tribunal de Garantías Constitucionales, lo que desembocó en un acuerdo, el 14 de julio, que garantizaba los principales derechos adquiridos por la reforma agraria y reformaba el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA). Al mismo tiempo, el movimiento indígena adquirió un amplio eco, gracias a las difusiones cotidianas de debates televisados¹⁰³.

La repetición del levantamiento, en cuatro años de intervalo, remite a la incapacidad del Estado ecuatoriano de llevar a cabo una reforma agraria equitativa y moderna. Como hemos visto, la administración Roldós–Hurtado no había resuelto el problema. El aumento de la superficie cultivada de 6 a 14,6 millones de hectáreas fue posible gracias a la colonización dirigida en la Región Amazónica, tras la ley de 1964 y la apertura del frente petrolero. En los Andes, la participación de los minifundios de menos de 20 ha pasó del 16,6 al 35,1% entre 1954 y 1987, lo que significó más una fragmentación que un verdadero reparto de las tierras cultivables (D. Fassin, 09/1991). La situación no era mejor en vísperas del levantamiento de 1990, pero aún suponiendo que el Presidente Borja hubiera tenido la intención, como lo anunciaba en su campaña, de “dar una mano amistosa” a los campesinos y de hacer cumplir con la ley de reforma agraria, la crisis de gobernabilidad, que ya ha sido tratada en el presente estudio, le quitaba todo margen de actuación. Electo gracias al voto masivo de la Sierra (donde él había conseguido el 70% de los sufragios expresados), de pronto se enfrentó con la inercia del IERAC y la presión de las cámaras de agricultores y ganaderos. Ahora bien, en 1988, el Presidente se encontraba en minoría en el Congreso, ya que su partido tan solo disponía de 13 escaños de 72. Entonces, en vez de expropiar a los hacendados y correr el riesgo de provocar un tole en los rangos de la oposición conservadora, él prefirió volver a lanzar la colonización, lo que alivió en parte la presión demográfica pero conllevó nuevas migraciones.

Su sucesor, Durán Ballén enfrentó el mismo bloqueo político en mayo de 1994, tras la derrota de su partido en las legislativas (la Unión Republicana consiguió solo 9 escaños, contra los 25 del PSC, oposición de derecha), lo que le obligó a transigir con el movimiento indígena. En noviembre de 1995 organizó una consulta popular sobre la privatización del sistema de seguro social, la prohibición de los paros en el sector público y la disolución del Congreso. La CONAIE y los demás sectores sociales hicieron campaña en contra de esos tres puntos y aprovecharon para llamar a la elección de una Asamblea Constituyente. Esta demanda no se tomaría en cuenta durante dos años, pero en enero de 1996 el

103 Por el detalle de las negociaciones, cf. Guerrero, *op. cit.*, 1993.

Congreso reformó el artículo primero de la Constitución de 1979 (reformada en 1983), reconociendo que Ecuador era un país multiétnico y pluricultural. Entre tanto, los sectores de la izquierda ecuatoriana se habían juntado en el seno de un nuevo partido político, el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País, que retomó el lema programático del movimiento indígena andino: pluralismo, lucha por la tierra, nacionalización del petróleo y lucha contra la inflación, el neoliberalismo y la corrupción. En 1996, la participación de las organizaciones indígenas en el sistema político aumentó bastante con la elección de 70 representantes en cargos de alcaldes, consejeros provinciales y diputados del Congreso Nacional.

La radicalización política

La oposición al régimen populista de Abdalá Bucaram (que había sucedido a Durán Ballén en 1996) llevó a la formación de un Frente Patriótico que agrupaba a la CONAIE, el FUT, el Frente Popular y la Coordinación de Movimientos Sociales (CMS), un grupo heteróclito de ciudadanos que buscaba representar a los obreros, empleados del sector público, maestros, estudiantes, defensores de derechos humanos, comunidades eclesiales de base, etc. Durante el interinato que siguió a la caída de Bucaram, el 5 de febrero de 1997, el Frente Patriótico presionó al Congreso para instalar una Asamblea Constituyente y consiguió, en marzo de 1997, que el Ministerio Étnico fuera reemplazado por el Fondo Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. En el mismo tiempo, Fabián Alarcón abrió a la CONAIE un espacio de participación sin precedente, al crear el Consejo de Planificación y Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros (CONPLADEIN). Este consejo, bajo tutela de la Presidencia de la República, volvió a poner al orden del día el Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador (PRODEPINE), elaborado en mayo de 1996 pero que tan solo arrancó en enero de 1998 por cinco años, con el apoyo financiero del Banco Mundial. En diciembre de 1998, fue reemplazado por el Consejo Nacional de Desarrollo de Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE), teniendo en cuenta la definición constitucional de los indígenas y negros autoproclamados pueblos o nacionalidades.

El inicio de la elección de una Asamblea Constituyente se dio durante la consulta nacional del 25 de mayo de 1997, pero el Congreso no convocó elecciones hasta mayo de 1998. Entonces, conforme a la nueva legitimidad que le había conferido la victoria sobre Bucaram, el Frente Patriótico instaló su propia Asamblea Nacional Constituyente del Pueblo, el 12 de octubre de 1997, al finalizar una “marcha por un Estado plurinacional”, organizada por la CONAIE. La

“Constitución del Pueblo” fue presentada ante el Congreso el 19 de diciembre de 1997, pero éste la rechazó en bloque, lo que obligó a las organizaciones sociales a cambiar de táctica, ejerciendo discretas presiones sobre los diputados y dejando las marchas y los paros generales por la negociación en la antecámara del poder. Finalmente, la Constitución fue promulgada en junio de 1998, revelando la magnitud del cambio a través de un capítulo totalmente dedicado a los derechos colectivos, que reconocía la existencia de los pueblos indígenas y negros o afroecuatorianos, y reconocía —en principio— las circunscripciones territoriales indígenas, que quedaban por definir mediante una ley orgánica.

Esta victoria constitucional de la CONAIE estimuló su oposición a la política económica llevada a cabo por el gobierno Mahuad, que asumió sus funciones en 1998. Ya vimos que las medidas relacionadas con el plan de ajuste estructural provocaron una ola de levantamientos indígenas y de paros generales, en marzo, junio y diciembre de 1999. Estas movilizaciones confirmaron el papel creciente de la CONAIE en la vida política del país y su capacidad demostrativa, cada vez mayor, sobre todo cuando los indígenas se asocian con actores tan poderosos como las federaciones de transportes y el sindicato de obreros del petróleo. Este proceso culminó en la noche del 21 de enero de 2000, donde entre 6.000 y 8.000 partidarios de la CONAIE y la CMS convergieron hacia el Palacio Presidencial, encabezados por el ex diputado de Pachakutik, Napoleón Saltos, mientras que el Presidente de la CONAIE, Antonio Vargas, asumía el poder al lado del Gral. Mendoza y del ex Presidente de la Corte Suprema, Carlos Solórzano Constantine. Sin embargo, estaban lejos de movilizar a los dos millones de personas que habían bajado a las calles de las principales ciudades del país para pedir la destitución de Bucaram.

Al día siguiente del golpe de Estado que, como lo hemos visto, llevó a que el Vicepresidente Gustavo Noboa asumiera la sucesión de Jamil Mahuad, este movimiento se instaló en sesión permanente del Parlamento Nacional de los Pueblos del Ecuador¹⁰⁴. Un mes después, el Presidente Noboa tomó la iniciativa de un Gran Acuerdo Nacional, para analizar las propuestas de la CONAIE y de la Federación de Indígenas Evangelistas (FEINE). Sin embargo, las comisiones encontraron algunos problemas para lograr acuerdos, teniendo en cuenta la magnitud y la heterogeneidad de los temas planteados¹⁰⁵. Entre tanto, la CMS y la CONAIE pretendieron anular el proyecto de ley de transformación económica

104 Entre los miembros de la junta directiva figuraban Antonio Vargas, Salvador Quishpe (Presidente de Ecuarrunari), Blanca Chancoso (líder indígena), Napoleón Saltos, Hugo Collante (representante del comercio al por menor), Jorge Loor (líder de los afiliados al Seguro Social Campesino), así como sindicalistas de Petroecuador y transportistas de las cooperativas de buses y taxis.

105 En efecto, no menos de siete convenciones fueron sometidas a la discusión, cuyos temas abarcaban problemas tan diversos como el monto de bonos de vivienda, la gestión del Fondo de Inversión Social de Emergencia, la atribución de becas escolares, la capacitación en el sector eléctrico o aún la atención a la niñez.

y de dolarización elaborado por la administración Mahuad. Se trataba de organizar una consulta nacional popular sobre la disolución del Congreso y de la Corte Suprema de Justicia —reputados “corruptos e inútiles”— la no-dolarización de la economía, la adopción de una moratoria de 20 años sobre la deuda externa, la no-privatización de las empresas públicas y la amnistía de los participantes en el golpe de Estado. Al fin y al cabo, lo que estaba en juego no era menos que la democracia social en la que soñaban tantos sectores organizados en movimientos sociales.

Para obligar al Tribunal Supremo Electoral (TSE) a convocar esta consulta popular, la CONAIE y la CMS tenían que reunir las firmas de ciudadanos representando el 8% del cuerpo electoral, conforme la Constitución. Las organizaciones sociales lograron conseguir medio millón de firmas, pero más de la mitad fueron invalidadas por el TSE, por ser el resultado de falsificaciones o manipulaciones del cuestionario. Este episodio, que hacía eco del fracaso del golpe de Estado, plantea entonces el problema de la representatividad de la CONAIE y, al parecer, puso en duda su legitimidad en la sociedad civil. Sobre todo, detrás de la aparente unión de los movimientos sociales, surgieron divisiones en el seno del movimiento indígena nacional. La primera disputa había estallado en el momento del golpe de Estado, entre la junta directiva de la CONAIE y la de Pachakutik, ya que el partido de Nina Pacari había rechazado el sumarse a los acontecimientos del 21 de enero. Una nueva disputa estalló en las semanas que siguieron, entre la dirección de la CONAIE y su principal organización, Ecuarrunari, cada una rebotando sobre el hombro de la otra la responsabilidad del fracaso del golpe de Estado. A esto se añade la tradicional división entre organizaciones andinas y amazónicas, las primeras reprochaban a las otras el no haberse movilizado lo suficiente en diciembre de 1999.

Tras un nuevo fracaso en septiembre de 2000, la CONAIE logró paralizar otra vez las carreteras hacia Quito y movilizar a varios miles de personas en Quito, un año después del golpe de Estado. El gobierno reaccionó con una brutalidad y una torpeza particulares, al ordenar la detención de Antonio Vargas, Salvador Quishpe y del líder del Frente Popular, Luis Villacís, “por razones de seguridad”, según palabras del Ministro de Gobierno, Juan Manrique¹⁰⁶. Esta medida tuvo como efecto la radicalización y el descontento de las poblaciones indígenas, hasta ese entonces poco movilizadas y divididas entre las organizaciones muy activas de la región andina y del centro del país (en particular las provincias de Chimborazo, Tungurahua e Imbabura) y las organizaciones amazónicas, que participaron moderadamente en el levantamiento. Una gestión tan autoritaria

¹⁰⁶ La interpelación de Quishpe fue un fracaso; por su lado, Vargas y Villacís fueron liberados el 30 de enero de 2001, a los pocos días de ser arrestados.

como tecnocrática del conflicto consiguió entonces, por el contrario, la unidad del movimiento indígena, lo que llevó al Presidente a decretar el estado de sitio y conllevó a sangrientos enfrentamientos en Tena, en los primeros días de febrero. Desde entonces, este levantamiento tomó la apariencia del último combate para la junta directiva de la CONAIE, llamada a ser renovada en el transcurso del año¹⁰⁷, y que era el objeto de fuertes críticas en el seno del movimiento, entre otras cosas por su autoritarismo y por haber personalizado las negociaciones con el poder, a lo que se añadieron acusaciones de malversaciones y de clientelismo. La figura de Antonio Vargas fue, sin embargo, algo opacada en el transcurso de las negociaciones con el gobierno, mientras que surgían la del vicepresidente de la CONAIE, Ricardo Ulcuango, y la de los alcaldes de Cotacachi y Guaranda, Auki Tituaña y Mariano Curicama.

Al fin y al cabo, el acuerdo firmado el 9 de febrero de 2001 entre el gobierno y las organizaciones sociales parecía estar lejos de proponer una solución alternativa a la reforma estructural más radical jamás emprendida en Ecuador¹⁰⁸. Los principales acuerdos abarcaban la creación de una comisión de diálogo sobre la reforma fiscal, la reforma del Seguro Social, el pago de la deuda del Seguro Social Campesino, la reestructuración y el fortalecimiento del Banco Nacional de Fomento y la Corporación Financiera Nacional en la atribución de créditos especiales a las pequeñas y medianas empresas así como a las empresas familiares y el rescate de los bancos controlados por la AGD. Por lo demás, la administración Noboa se comprometió a tomar medidas simbólicas como el aumento del presupuesto de la administración indigenista, en particular el CODENPE, la asociación de las organizaciones sociales a los proyectos de inversión social por el cambio de la deuda externa, el encuentro de una solución a los conflictos de tierras (sic.), el sostenimiento a los emigrantes, el dar un nuevo impulso a la descentralización del Estado y el apoyo a los proyectos de la Coordinación de los Gobiernos Locales Alternativos, el rechazo a la regionalización del Plan Colombia o incluso el asegurar que la futura ronda de licitaciones de bloques petrolíferos se realizara conforme a la Constitución y a los convenios internacionales vigentes. A esto se añadieron medidas con carácter netamente coyuntural, como el congelamiento de los precios de la gasolina por un año, la baja de 40 centavos de dólar en el precio del gas doméstico y la instauración de tarifas especiales en los transportes públicos. En cambio, el gobierno fue inflexible en cuanto al aumento del IVA del 10 al 12%.

107 El congreso de la CONAIE previsto para marzo de 2001 fue postergado a causa de los acontecimientos.

108 La dolarización fue llevada a cabo en un plazo récord de nueve meses, lo que no impidió a la inflación el acercarse al 100% acumulado para el año 2000.

La evolución del movimiento indígena ecuatoriano entre junio de 1990 y febrero de 2001 muestra que a la CONAIE le cuesta superar la dimensión de protestas de las movilizaciones. Por supuesto, los éxitos conseguidos con la participación en la Constituyente de 1998 representaron el mayor grado de participación indígena en política (D. Iturralde, 04/2000), por lo menos hasta la incorporación de dos ministros del bloque Pachacutik al gobierno de Lucio Gutiérrez en 2003¹⁰⁹. Así mismo, se puede considerar que la participación en la política indigenista estatal conoció una verdadera mejora. En este sentido, se puede considerar que las organizaciones indígenas gozan del mismo grado de reconocimiento institucional que las de Colombia, pese a un desfase de siete años entre las reformas constitucionales en ambos países. Sin embargo, este reconocimiento no significa, ni mucho menos, que la participación de los indígenas en la política sea el objeto de un tratamiento continuo ni de un trabajo de reflexión y elaboración de proyectos que permitan a las poblaciones indígenas mejorar sus condiciones de vida. Esto explica la recurrencia de los levantamientos en Ecuador y la generalización de la violencia, que crece con una suerte de populismo indianista encarnado por ciertos líderes de las organizaciones nacionales.

Política neoindigenista e institucionalización de la etnicidad

En la década del ochenta, la perspectiva teórica y práctica de la etnicidad en América Latina dio la vuelta hacia las relaciones entre los indios y el Estado-nación, haciendo hincapié en dos aspectos: por un lado, la política neoindigenista estatal; por el otro, el proceso de organización de los movimientos étnicos y la valorización de las identidades culturales en las reivindicaciones populares. Como lo recuerda Van Cott, la reacción del Estado ante el surgimiento de esos movimientos fue ante todo la represión, en particular bajo los regímenes autoritarios como en Bolivia, en Guatemala o en Chile (D. L. Van Cott, 1994: 11-12). Esos regímenes consideraban a las organizaciones indígenas como aliados objetivos de las guerrillas y, por lo tanto, subversivas. Sin embargo, la transición democrática de la década del ochenta abrió nuevos espacios para estas organizaciones, no sólo porque la represión bajó sino también porque estas últimas se asociaron con la construcción de la democracia. En este contexto, nacieron la ONIC en Colombia, la CONAIE y la CONFENIAE en Ecuador, la Asociación Inter étnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP) en Perú, la CIDOB (Confederación Indígena del Oriente, Chaco y Amazonía Boliviana) en Bolivia

109 Se trata de Nina Pacari como Ministra de Relaciones Exteriores y Luis Macas como Ministro de Agricultura y Ganadería.

e incluso la UNI (Unión de Naciones Indígenas) en Brasil. Este proceso de democratización llevó a las reformas constitucionales que, de 1988 a 2000, permitieron el reconocimiento del pluriculturalismo y de la diversidad etnolingüística en casi todos los países de América Latina¹¹⁰.

Extrapolando un poco el análisis de la situación colombiana hecha por Gros, se puede ver en la nueva relación entre el Estado y los grupos étnicos la expresión de dos lógicas: una lógica de movimiento social y una lógica de Estado. En efecto, tanto en Colombia como en Ecuador, la crisis de la deuda se conjugó con la crisis de la gobernabilidad y la debilidad del Estado, sometido a los grupos de presión, al clientelismo y, en parte, desarticulado. Sin embargo, pese a la crisis moral y política que le afectaba, éste conservaba una capacidad de iniciativa, en particular en la definición de la política económica, administrativa y, por lo tanto, indigenista. A este contexto global, la violencia generalizada en Colombia agrega una dimensión política, que se manifiesta por la crisis de legitimidad y la pérdida de control estatal de buena parte del territorio nacional. Esta situación obliga al Estado a buscar nuevos interlocutores en las regiones donde se desarrollaron las organizaciones étnicas en la década del setenta, y que son estratégicas, como lo hemos visto, debido al conflicto armado y la presencia de una frontera nacional o de recursos naturales no renovables y renovables. Por otra parte, las organizaciones que se multiplicaron en la década del setenta obedecieron a la necesidad de organizarse bajo una forma moderna para defender sus intereses y establecer o restablecer la cohesión social comunitaria. Gros recuerda que el indio no existe en cuanto a categoría social, porque tan solo se define con relación al no-indio, es decir, a la sociedad dominante y su historicidad (Gros, op. cit., 1991: 259). En un proceso contradictorio, la modernización le margina y obstaculiza el reconocimiento de su identidad por la sociedad global. El éxito del movimiento étnico depende entonces de su capacidad de articular diferentes lógicas, y es la voluntad de autonomía, la reivindicación de derechos generales, una actitud contestataria frente a los sectores dominantes, una gran expresividad en la conducta del movimiento y la creación de nuevas organizaciones. Las organizaciones étnicas interpelan al Estado para expresarle su deseo de modernización y de defensa de sus derechos específicos.

Puede que parezca paradójico que las exigencias de esos movimientos abarquen a la vez el derecho a la educación bilingüe y el acceso a la educación for-

110 Las reformas de Nicaragua (1986), Brasil (1988), Colombia (1991), Paraguay (1992), Bolivia (1994), Ecuador (1998) son las más avanzadas en el reconocimiento de los pueblos indígenas. Bolivia y Colombia reconocen los conceptos de pueblo indígena y de territorio y jurisdicción especial. Las de México (1992), Panamá (1972 y 1983), Perú (1993), Argentina (1994) y Chile (ley de 1993) son menos progresistas. Todos esos países reconocen el carácter inalienable de las tierras indígenas (salvo México) (Cf. Gómez Rivera 1998: 125).

mal, la reivindicación de territorios étnicos y la protección del Estado, o incluso el derecho a la salud asociado con la defensa de la medicina tradicional. Sin embargo, estas demandas expresan una actitud legitimista frente al poder y a las autoridades, así como ante las instituciones tradicionales. Esto puede dar lugar a una intervención manipuladora por parte del Estado, el cual puede, bien promover su aspecto moderno a través del otorgamiento de créditos y de una asistencia técnica que favorezca la integración de las comunidades a la economía y a las sociedades globales, o bien reconocer los valores tradicionales y apoyar la reivindicación identitaria para encerrarlos de nuevo en una condición socio-económica de dominados y aislarlos de los demás actores.

De hecho, la estructuración de los movimientos indígenas a escala nacional se efectuó en un contexto de desilusión frente al fracaso de las políticas tradicionales de desarrollo y la ineficiencia del Estado-nación moderno. Ciertamente es que los grupos étnicos habían participado en los mecanismos de mercado —como lo atestiguan las antiguas migraciones rurales y el despliegue de infraestructuras de comunicación— pero los beneficios del crecimiento fueron reservados a una élite. De tal suerte que, como lo subraya Stavenhagen, la toma de conciencia por parte de las élites de los grupos étnicos surgió del escepticismo frente a las posibilidades de acceso al “progreso y la civilización” (Stavenhagen, 09/1995: 11). En este sentido, el funcionamiento más excluyente que incluyente de la “matriz estado-céntrica”, la discriminación racial que margina a los indígenas en las decisiones políticas y económicas les hicieron tomar conciencia de la vocación profundamente asimilacionista de las políticas indigenistas. En algunos casos, esta toma de conciencia intervino en un contexto de agotamiento de los conflictos sociales, que llevó a su desaparición o a su reemplazo por unas “guerras sociales” y, más que todo, por la irrupción de la violencia política en el seno de los grupos étnicos (Y. Le Bot, op. cit., 1994: 41-45).

Por lo tanto, esos grupos no son el vestigio de una época anterior al invento de las Indias Occidentales, tampoco el producto de un colonialismo interno posterior a las independencias, determinado por una historia de sumisión y resistencia. Entendida como el producto de interacciones y de procesos dinámicos en obras en una realidad histórica en constante cambio, la etnicidad en América Latina es un proceso social de etno-génesis, es decir, que genera identidades colectivas que se ubican en el cruce de procesos dialógicos de endo y exo definición, y que varían según el grado de conciencia colectiva y según el contexto histórico. En la época contemporánea, se caracterizan por la emergencia de un sentimiento de pertenecer a una conciencia étnica, así como por reivindicaciones, movimientos y conflictos cuyos actores y apuestas se expresan en categorías étnicas. Entendida de esta manera, la etnicidad es una práctica política e ideológica en la cual la acción política cotidiana y la creación ideológica van a la par, como

para asegurar a la identidad étnica una expresión, una coherencia y una visibilidad en constante reformulación (Santana, op. cit., 1992 a: 2). Es un proceso por el cual los actores buscan liberarse de la “representación ventrílocua”, que Guerrero evidenció en el caso del Ecuador y a la cual los conflictos socio-ambientales provocados por las actividades petroleras suelen dar un nuevo vigor (A. Guerrero, 1991; Guerrero, op. cit., 1994; Guerrero, op. cit., 2000).

Las relaciones entre una población que reclama ser parte de una cultura nacional y las comunidades étnicas que presentan caracteres distintos a esta cultura ponen en juego, en el seno de la sociedad global, una frontera interior que estructura el campo simbólico y, por consiguiente, los campos social y político, según la tipología de Bourdieu (P. Bourdieu, 1994: 53-57). Esta frontera puede materializarse por una frontera étnica, pero como lo analiza Bourricaud en el caso de Perú, se refracta y se diluye sobre todo en múltiples planos económicos, sociales o culturales, en redes de representaciones difícilmente comprensibles (Bourricaud, 1975: 350-387). En su dimensión negativa, esta frontera simbólica es la del racismo o la de las relaciones de inferioridad. En su dimensión positiva, opone dos concepciones del mundo o cosmogonías, dos universos simbólicos, dos culturas y hasta dos civilizaciones. Uno de los objetivos de los movimientos étnicos contemporáneos es precisamente luchar contra la discriminación, revertir la frontera simbólica y entonces afirmar la dimensión positiva de la identidad colectiva, que puede abarcar las dimensiones de la comunidad étnica o extenderse a la escala del continente (Le Bot op. cit., 1994: 45). En este sentido, es preciso que las comunidades indias procedan al rescate de la cultura, salgan en busca del sentido perdido. Esto puede realizarse mediante un intercambio de conocimientos entre grupos vecinos (entre los kankuamo y los kogui, por ejemplo), o gracias a unos actores exógenos (antropólogos, historiados, lingüistas, etc.). En otras palabras, no hay identidad sin cultura, así como tampoco hay derechos sin identidad, ni identidad nueva sin modernidad. Es eso lo que explica la multiplicación de los proyectos educativos bilingües y biculturales, donde cada uno descubre y se apropia de la historia de la comunidad. Siguiendo a Gros, la educación tiene que responder a una doble necesidad: salvar la cultura y capacitar a los individuos, dos exigencias que aparecen como un *leitmotiv* en el discurso de las organizaciones¹¹¹. Por su lado, las organizaciones proceden igual: como lo recuerda Morin, todas proceden de un trabajo de reconstrucción ideológico de la “autoctonía” (Morin, op. cit.: 168).

111 Así, la declaración de 13 puntos del tercer encuentro de los Yanacona propone llevar a cabo una investigación científica y antropológica que defina de una vez para siempre si las comunidades pertenecen a la familia lingüística yanacona. Así mismo, los Guambiano emprendieron investigaciones arqueológicas desde 1982, que permitieron identificar cerámicas de 2000 años antes de la era cristiana (Cf. C. Gros, 1994: 145 y 149).

No obstante, este proceso de etnicidad abarca diversas modalidades, según la situación social, histórica y geográfica de las organizaciones y comunidades que éstas pretenden representar. Algunas, como el CISA movilizaron y recrearon recursos mitológicos e históricos alrededor de un proyecto político-cultural como el retorno a la edad de oro (en este caso el Tawantinsuyu, que ya fue tratado aquí). Otras, como las organizaciones andinas ecuatorianas, buscaron más bien aliarse con los sectores sociales campesinos, a costa de una contradicción difícilmente superable entre lucha de clases y lucha por la identidad. Otras más, como las organizaciones de la cuenca amazónica privilegian la defensa de la identidad, vinculándola orgánicamente con el territorio y el medio ambiente.

Según Henao Delgado, una lectura detenida de la literatura producida por el CRIC y la ONIC evidencia una voluntad política de fortalecer la organización alrededor de un proyecto étnico que se inserte en el proyecto nacional (H. Henao Delgado, 1993: 258). Se trata en particular de construir la identidad étnica, partiendo de cero en ciertos casos (como para las comunidades de San Andrés de Sotavento), o apoyándose en una sólida tradición social y cultural (como para los kogui). Sin embargo, como lo subraya Gros, no se puede construir e instrumentalizar una identidad a largo plazo sin interrogarse sobre su contenido, sin inscribirla en el tiempo y el espacio (Gros, op. cit., 1994: 142). En el espacio, la identidad se define en relación con el otro; en el tiempo, se define con relación a la historia. Paradójicamente, constata Gros, el movimiento comunitario colombiano se dirigió prioritariamente hacia las comunidades más aculturadas, para exigir de ellas la construcción de un discurso de legitimación de la especificidad cultural, de los valores tradicionales, del derecho a la diferencia y de la identidad étnica (Gros, op. cit., 1991). Ésta es la contradicción que encarnan las nuevas elites indígenas, las cuales fueron, en general, capacitadas en los internados católicos o en las misiones protestantes antes de volver a la comunidad. Ahora bien, la adquisición de un nuevo caudal cultural se hizo a costa de la transmisión de los conocimientos más valorados en el seno de las comunidades y se acompañó, incluso, de un violento rechazo por parte de estos últimos. De tal suerte que la nueva elite ocupa más una postura de líder gracias a los conocimientos adquiridos en la escuela que por su utilización aproximativa de una cultura tradicional en gran parte desvalorizada y a menudo considerada obsoleta. Por otra parte, gracias a este caudal, esta elite puede instituirse en mediadora entre las comunidades y la sociedad dominante, y asumir un papel de agente modernizador e integrador¹¹². Entonces, es preciso preguntarse si la institucionalización de la etnicidad acaso no constituye, al fin de cuentas, la mayor amenaza para la identidad

112 De igual manera, Findjí (op. cit.), distingue los jóvenes líderes “hispanizados” y bastante integrados en la sociedad nacional, de las comunidades “invisibles”, que llevaron a cabo su lucha al margen de la sociedad

de los grupos étnicos, al poner en marcha un neindigenismo estatal que, bajo el rostro del pluralismo cultural, conseguiría dividir a los movimientos indígenas tras exigirles una representatividad nacional.

La dinámica identitaria entró en una nueva fase con la movilización de las organizaciones indígenas de la Amazonía contra los grandes proyectos de explotación de recursos naturales, o para defender la tierra ante la colonización y la construcción de infraestructuras viales. Estos movimientos ganaron así una dimensión transnacional. Es así como, en 1981, la cumbre de los presidentes de los países miembros del Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) reunidos en Quito se convirtió en un encuentro sobre los pueblos indígenas. Esos últimos iniciaron un trabajo de reflexión y análisis sobre el desarrollo de la Amazonía, en el seno de una comisión de asuntos indígenas. En realidad, como lo subraya Morin, esta política indigenista pretendía incorporar al indio al desarrollo capitalista amazónico, pero no tomaba en cuenta las recomendaciones de los interesados. Entonces esta reflexión había de desarrollarse en el marco de las ONG, y dar un giro mucho más político. En septiembre de 1981, unas diez organizaciones indígenas del mundo se reunieron en Ginebra, con el tema “el indígena y la tierra”, bajo la égida del Consejo Internacional de Tratados Indios (CITI). El objetivo, para los participantes, era informar a la comunidad internacional sobre la situación de las poblaciones indígenas y llamar la atención sobre las amenazas que representaban para ellos la pérdida de sus territorios y redes de aguas. En 1984, el encuentro de los delegados de cinco organizaciones regionales de la Amazonía dio lugar a la creación de la COICA, a instigación de la mayor organización de Perú, la AIDSESP¹¹³. Esta alianza permitió agrupar a unos 400 grupos étnicos que representaban a más de un millón de personas. En febrero de 1992, se sostuvo en Penang la primera conferencia de la Alianza Mundial de los Pueblos Indígenas de Bosques Tropicales, que ya hemos mencionado en varias oportunidades. Como hemos visto, este encuentro precedió por algunos meses a la Conferencia de Kari Oca, por iniciativa de la COICA.

La evolución de las organizaciones indígenas, en particular en la región amazónica, tuvo un doble efecto contradictorio. Por un lado, ofreció a los repre-

central. Los jóvenes Guambiano, procedentes de la unión de fincas del Cauca oriental, ofrecen un ejemplo interesante al respecto. Confrontados con un problema de tierra, esos jóvenes campesinos declararon que el sindicato era ineficiente: el cabildo seguía teniendo el poder en este ámbito, y los campesinos tenían que pasar por éste para resolver cualquier problema. El núcleo activista, que surgió de este grupo y que fue el origen del CRIC en 1971, hizo una ida y vuelta entre la comunidad y la sociedad central, entre lo local y lo global.

113 En el año 2000, la COICA representaba a nueve organizaciones de la cuenca amazónica: la AIDSESP, la Asociación Amerindia de Guyana (APA), la CIDOB, la CONFENIAE, la Confederación de Organizaciones Indígenas de la Amazonía Brasileña (COIAB), la Confederación Nacional Indígena de Venezuela (CONIVE), la Federación de Amerindios de Guyana Francesa (FOAG), la Organización Indígena de Surinam (OIS) y la ONIC.

sentantes de los grupos étnicos una nueva visibilidad en el escenario político internacional. Por el otro, afectó la legitimidad de los dirigentes tradicionales, reforzando así los procesos de transformación en obras en estas comunidades, puestas en contacto con los actores exógenos. Es lo que muestra el trabajo de Brown sobre las estrategias adoptadas por los “nuevos jefes”, a partir de figuras carismáticas como Davi Kopenawa (Yanomami), Pangra Kaiapo y Tu’ire Kaiapo (Kayapo) (M. Brown, 1993: 307-321). Según Brown, la aparición de esos nuevos jefes en el escenario internacional no es sino la continuación de un diálogo iniciado entre ambos mundos hace cinco siglos, en el espíritu del viaje sobre el cual nos informó Lévi-Strauss en “Tristes trópicos”. Si Lévi-Strauss llegó a descubrir las estructuras del poder de su propia sociedad entre los nambikwara, hoy los jefes indígenas parecen estar en búsqueda de las llaves para entender su situación en el concierto de los Estados-naciones. Este diálogo dio lugar a nuevas fuentes de legitimidad y de poder dentro de las comunidades indígenas. Pero este impacto no fue unívoco: también produjo una toma de conciencia entre los Occidentales en cuanto a la amenaza que pesa sobre el medio ambiente, no sólo en la región amazónica sino en el mundo entero. Esta estrategia de organización en base étnica es un fenómeno inacostumbrado en América Latina que, según Brown, refleja sobre todo la situación particular de la Amazonía, una región que quedó por mucho tiempo en la periferia y que había escapado a los proyectos integracionistas de los Estados modernos. De hecho, esta estrategia etnicista sorprendió a los gobiernos de la Región, más acostumbrados a un discurso político pan-indio formulado desde el punto de vista de lucha de clases y de partidos políticos antes que en identidad étnica. Al fin y al cabo, lo que permitió que los líderes indígenas adquirieran una audiencia mundial no fue sino su propia capacidad de captar la atención de los medios de comunicación, como fue el caso en la manifestación de Altamira, realizada en 1989 por los kayapo de la Amazonía brasilera. Esta estrategia se pondría en marcha a lo largo de la década del noventa, marcando el acercamiento de los dos grandes paradigmas que trastornaron las condiciones de las actividades extractivas en la época contemporánea y que originaron la multiplicación de los conflictos socio-ambientales de los que se tratará en la segunda parte de este libro: la ecología y la etnicidad.

La irrupción de la etnicidad en el campo del poder

Para entender las nuevas relaciones entre el Estado y las organizaciones indígenas, es menester superar la relación barthiana de las fronteras étnicas. En efecto, como lo subrayan Urban y Sherzer, en esta relación no estamos presenciando dos grupos autónomos que reconocen mutuamente al otro el derecho a una existen-

cia propia en unos límites territoriales distintos (G. Urban et al., 1992: 2-3 y 8). Por el contrario, los grupos étnicos tienen una autonomía histórica que el Estado busca restringir, a nombre de la soberanía nacional. Es más, en muchos casos, el Estado usó la fuerza física para controlar a las poblaciones indígenas y, para modificar este equilibrio de fuerzas, fue necesaria la intervención de un tercero, tratándose de las ONG foráneas como el International Working Group On Indigenous Affairs (IWGIA), Survival International o Cultural International¹¹⁴. Así, en muchos casos, para que las reivindicaciones de las organizaciones étnicas pudiesen salir del contexto local y ser tomadas en cuenta en la agenda política nacional, éstas tuvieron que pasar por foros internacionales y descentrar sus actividades de las comunidades o de proyectos de desarrollo estrechamente controlados por el Estado. En otros términos, la institucionalización de la etnicidad pasó por su internacionalización. Muchas organizaciones se consolidaron y adquirieron una dimensión transnacional a mediados de la década del ochenta, en particular a través de las luchas por los derechos humanos, en el contexto de la globalización de la economía, de la que hemos tratado en el primer capítulo del presente libro (R. Adams, 1995: 67-68). Así, a la globalización de la economía respondería una “globalización de la etnicidad” susceptible de ofrecer un recurso a los movimientos indígenas frente a una organización nacional insuficiente, incapaz de tomar en cuenta sus intereses.

Un laboratorio de este proceso ha sido el Grupo de Trabajo de la ONU sobre Poblaciones Autóctonas (GTPA, creado en 1982) en el cual Morin identifica el lugar de construcción de una “identidad autóctona” (F. Morin, 1994). Hasta la década del setenta, la ONU consideraba a las poblaciones indígenas como minorías étnicas. Así, en 1971, el Consejo Económico y Social creó una subcomisión de lucha contra las medidas discriminatorias y para la protección de las minorías étnicas. La acción de Survival International e IWGIA permitió presionar a los gobiernos de los países miembros —en particular los países escandinavos— para conseguir el reconocimiento de su soberanía y de sus derechos. Mientras tanto, en 1977, un centenar de representantes asistieron a la primera conferencia de la ONU sobre la discriminación de las poblaciones indígenas de América. En esta oportunidad, los delegados pidieron la revisión del Convenio 107 de la OIT, que regulaba desde 1957 las relaciones entre “poblaciones aborígenes y tribales, empleadores y Estados” siguiendo una orientación integracionista y asimilacionista. El Convenio 107 de la OIT se reformó en 1989, bajo el título de Convenio 169¹¹⁵.

114 Creadas en 1968 y 1969.

115 Los primeros países en ratificar el nuevo convenio fueron Noruega y México, en 1990; siguieron Colombia y Bolivia en 1991, Costa Rica y Paraguay en 1993, Perú en 1994, Honduras en 1995, Guatemala en 1996 y Ecuador en 1998.

La conferencia de las ONG que tuvo lugar en 1977 se concluyó con una “Declaración de principio por la defensa de las naciones y pueblos indígenas”. Así, subraya Morin, la denominación “pueblos indígenas” se generalizó y se construyó simultáneamente, constituyendo a la vez un sentido común y un sentido práctico (Ibíd). La participación en el foro de las Naciones Unidas creó una identidad valorizadora, un sentimiento de pertenencia a una comunidad internacional indígena. En un principio, el GTPA estaba integrado por cinco expertos de la ONU y por representantes de los Estados, así como por observadores internacionales y demás ONG. Estos “nuevos mediadores ventrílocuos” tenían como misión el seguimiento de la situación de los grupos étnicos en el mundo y el establecimiento de nuevas normas para el reconocimiento de sus derechos. Para este efecto, en 1983, el lector Juan Martínez Cobo entregó un voluminoso informe sobre la discriminación padecida por las poblaciones indígenas, conocido desde entonces como el “Informe Cobo”. Este informe contenía varias recomendaciones, entre las cuales el reconocimiento del derecho a la autodeterminación, tema que había de tomar una creciente importancia en las negociaciones entre organizaciones indígenas y los Estados. En particular, el uso del término “pueblo” en sustitución al de “población” generó una polémica entre los delegados de organizaciones indígenas y los representantes de los Estados miembros, que temían la secesión o la fragmentación del territorio nacional a nombre del derecho de los pueblos a disponer de sí mismos, reconocido por el derecho internacional.

Es así como, en 1990, el Centro de Derechos Humanos de Ginebra publicó un documento titulado: “Los pueblos indígenas: ¿quiénes son?, ¿de dónde vienen?, ¿cuáles son sus derechos?”, que dejó de circular de pronto bajo pedido de los Estados de la ONU. Este documento libraba una definición inspirada en el “Informe Cobo”, según la cual los pueblos indígenas eran los descendientes de los habitantes de un país o una región geográfica en la época en que habían llegado pueblos de cultura y origen étnico diferente, que se habían vuelto dominantes por la conquista, la ocupación, la colonización u otros medios (en Morin, Ibíd.: 164-165). Resultando que, en el año 2002, el tema seguía siendo el objeto de debates ideológicos, alrededor del proyecto de Declaración Universal de los Pueblos Indígenas, cuya redacción había emprendido el GTPA diez años antes. El primer borrador de este proyecto fue presentado en agosto de 1994 ante la Comisión de Derechos Humanos, que borró el adjetivo “universal” asociado a “declaración”. En 45 puntos, esta “declaración” expresaba una concepción del derecho internacional cuyo eje era el reconocimiento del carácter de “pueblos” para las “poblaciones” indígenas y de su derecho a la libre determinación sin restricción¹¹⁶. En febrero de 1998, la OEA presentó a su vez un proyecto de Declaración de los Pueblos Indígenas, sobre el cual trabajaba desde 1989. Este documento hace hincapié, entre otras cosas, en los derechos de organización y

los derechos políticos, el derecho al autogobierno, el derecho indígena y su relación con el derecho público estatal.

Si fuese aprobada por la ONU, la Declaración de los Pueblos Indígenas introduciría la noción de derechos colectivos en el derecho internacional, mediante los derechos humanos. Ahora bien, este concepto ya fue reconocido por la Constitución colombiana de 1991 y por la Constitución ecuatoriana de 1998, en contraste con los derechos individuales y personales de la teoría clásica. Además, estas reformas constitucionales ratificaron el reconocimiento de los derechos culturales, en contraste con los derechos económicos y sociales. Esto implica el derecho a la autodefinición como “nacionalidad de raíces ancestrales” y como nacionalidad o pueblo indígena, el reconocimiento y la protección de la diversidad étnica y cultural de la nación, la igualdad y la dignidad de todas las culturas como fundamento de la nacionalidad, la oficialización de los idiomas vernáculos, de la educación bilingüe e intercultural en los territorios indígenas, así como la defensa del patrimonio cultural, de los conocimientos y prácticas médicas tradicionales.

Colombia y Ecuador reconocen, por otra parte, los derechos territoriales de las comunidades étnicas, de un lado al ratificar el dominio ancestral de tierras comunitarias y el derecho de las comunidades a no ser desplazadas de sus tierras de origen, así como la naturaleza colectiva, inalienable e indivisible de la propiedad de la tierra; por otro lado, al reconocer la legitimidad del derecho consuetudinario y de las autoridades tradicionales en estos territorios. Así, los territorios étnicos se vuelven jurisdicciones especiales y entidades territoriales administrativas, que participan en los ingresos del Estado y disponen de recursos propios, que les aseguran (en teoría) cierta autonomía de gestión. Más aún, las comunidades étnicas tienen el derecho de ser consultadas previamente, en lo que atañe a la explotación de los recursos naturales en sus territorios, y pueden participar de los beneficios de la explotación de esos recursos. Así mismo, tienen el derecho de disfrutar de un medio ambiente sano, se benefician de la garantía de conservación de los recursos naturales y del desarrollo sustentable, pueden recibir indemnizaciones por los daños socio-ambientales provocados por la explotación de los recursos naturales.

Finalmente, la Constitución en ambos países reconoce a los grupos étnicos derechos políticos específicos, como la representación en el Senado y el Congreso Nacional, la participación en los organismos oficiales y la protección de los organismos de control, tal como el Defensor del Pueblo o los tribunales de garantías constitucionales. En particular, la Constitución ecuatoriana instauró la

116 El mismo año fue creado el Fondo de Desarrollo de los Pueblos Indígenas para América Latina y el Caribe, que resultó ser un mecanismo de concertación entre las organizaciones indígenas y los gobiernos. La participación de los indígenas se limita a un cargo consultivo en la junta directiva, mientras que esos últimos reclamaban una participación en la Secretaría Técnica y el Directorio.

“acción de amparo”, que obliga a juzgar en un plazo no superior a 48 horas cualquier acto iniciado por una entidad pública o un particular que viole o pueda violar cualquier derecho consagrado por la Constitución o los tratados y convenios vigentes. La Constitución colombiana instauró por su lado la “acción de tutela”, que obliga a juzgar en cualquier lugar y en cualquier momento, mediante un procedimiento privilegiado y sumario, la violación individual o colectiva de los derechos constitucionales fundamentales, entrañada por la acción o la inacción de cualquier entidad pública.

La aplicación de estas reformas no deja de plantear varios problemas de orden legislativo y político. En efecto, la autonomía de los pueblos indígenas entra en contradicción con las prácticas legales y políticas del Estado, tanto en el ámbito de la administración territorial como en el de la gestión del desarrollo y del medio ambiente. Así, en Ecuador, el Estado puede declarar de utilidad pública las tierras comunitarias, para adelantar proyectos de desarrollo. La puesta en marcha de las reformas constitucionales implica entonces un cambio institucional y una reestructuración del Estado, tanto del sistema electoral como del ordenamiento territorial. Entre las reformas legales —en marcha o previstas— en Ecuador, en el 2002, cabe mencionar la ley de comunas, el fondo de desarrollo de nacionalidades y pueblos indígenas, la ley sobre el uso de idiomas indígenas, la reforma del código de menores de edad para incorporarle los derechos de niños indígenas y la propuesta de ley de juntas parroquiales. Pero la más importante era la ley orgánica de los Pueblos, Nacionalidades y Circunscripciones Territoriales Indígenas, que la CONAIE presentó a finales del año 2001 y que fue rechazada por el Congreso. En Colombia, la ley de ordenamiento territorial prevista por la Constitución implica la descentralización administrativa, política y fiscal, pero introduce una ambigüedad entre territorio y resguardo, al reconocer a los territorios indígenas el estatuto de “entidades territoriales indígenas” (ETI) y a los resguardos el estatuto de “propiedad colectiva inalienable e indivisible”.

Pese a esos avances en las reformas constitucionales, la política de ordenamiento territorial muestra una propensión general a “desarticular” la naturaleza, al oponer el subsuelo y el suelo, la tierra y la fauna o la flora, el territorio y las redes fluviales (Roldán, op. cit.: 55-68 y 59). Esta concepción jurídica crece con una ideología que privilegia los intereses estratégicos del Estado-nación a costa de las dinámicas culturales indígenas y de los ecosistemas. Roldán ha mostrado que el derecho positivo en el ámbito del ordenamiento territorial articula la propiedad, el uso o usufructo y la administración de los recursos naturales alrededor de la distinción entre recursos naturales renovables y no-renovables, ella misma fundada en la distinción entre el suelo y el subsuelo, introducida en Francia por el Código Napoleón de 1805. Hasta la década del noventa, tanto en Ecuador como en Colombia, el derecho de propiedad —individual o colectivo— de las po-

blaciones indígenas sobre la tierra era reconocido pero quedaba sometido a múltiples obstáculos administrativos y jurídicos. En particular, los procedimientos eran a la vez complejos y largos, dependían de múltiples entidades estatales e instancias locales cuyo personal carecía de calificación y, sobre todo, no contemplaban la participación de las comunidades indígenas, a no ser que fuese a título consultivo. Además, existía un riesgo de usurpación de la tierra, al menos en Ecuador, donde no se reconocía el carácter inalienable e indivisible de las tierras comunitarias. Por lo demás, el concepto de comunidad o de grupo indígena no estaba definido por la ley ecuatoriana y, en Colombia, abarcaba una dimensión tan amplia que el Estado hubiese podido entregar una sola unidad territorial a un pequeño número de familias o a un conjunto de grupos étnicos muy diferentes. El reconocimiento de la propiedad conllevaba, de hecho, un derecho al uso y el usufructo de los recursos renovables en las tierras legalmente delimitadas. Sin embargo, mientras que este derecho era claramente definido en Colombia, quedaba sometido a los gajes de la práctica en Ecuador donde, como lo subraya Roldán, la diversidad de los modelos de adjudicación vigente ponía en cuestión la solidez jurídica del derecho colectivo. Finalmente, si bien es cierto que las comunidades gozaban de cierta autonomía en cuanto a la administración territorial, la de los recursos naturales era considerada como un tabú, que remite a la oposición entre recursos renovables y no-renovables.

Como en todos los países de América Latina, el Estado colombiano y el ecuatoriano siguen siendo dueños de los recursos no-renovables, de los ríos, lagos y aguas marítimas, así como de las tierras reputadas como baldías. Esta situación tiene consecuencias evidentemente restrictivas por la propiedad y el manejo de los territorios indígenas. De hecho, la propiedad de los recursos no renovables —en particular mineros e hidrocarbúricos— y de las aguas de superficie o del subsuelo (recursos renovables del dominio público) induce un poder discrecional para desarrollarlos directamente o para autorizar su exploración y explotación sin la participación de las poblaciones locales. Ciertamente es que las comunidades indígenas gozan de un derecho preferente para el uso de los ríos y lagos ubicados dentro de los límites de sus territorios, pero este derecho se ve considerablemente limitado por la ausencia o insuficiencia de las disposiciones legales en el ámbito de la protección ambiental. Por lo que atañe a los recursos naturales renovables, la legislación colombiana concede a los indígenas un derecho de propiedad y usufructo sobre la fauna y la flora dentro de sus territorios; en cambio, en Ecuador, este derecho está restringido en los parques y las reservas naturales, así como en las áreas del patrimonio forestal del Estado. Esta disposición origina situaciones conflictivas (como veremos en el caso de la Reserva Faunística del Cuyabeno, donde los territorios cofán y siona-secoya fueron legalizados en 1990) y muestra de manera clara las tensiones contradictorias a las que quedan

sometidas las políticas públicas de desarrollo y de conservación ambiental (como veremos en el caso de la explotación petrolera en el Parque Nacional Yasuní, que incluye el territorio de los huaorani y algunas comunidades quichua).

A lo largo de las etapas que llevaron a su institucionalización, las organizaciones indígenas colombianas y ecuatorianas se convirtieron en movimientos sociales, caracterizados por las cuatro dimensiones identificadas por Touraine: identidad, oposición, totalidad y ética (A. Touraine, 1997). En la fase actual, se puede considerar que estos movimientos entraron en una fase de repartición de los beneficios de una lucha llevada a cabo desde medio siglo en el plano legal. En efecto, ambos movimientos nacionales consiguieron importantes espacios de participación en el sistema político, en particular a través de las reformas constitucionales de 1991 y 1998, que significan el cambio radical de la política neoindigenista estatal. Cabe ahora preguntarse si esta institucionalización no constituye el mayor reto para esos movimientos identitarios étnicos, que siguen estando amenazados por la deriva burocrática y el centralismo, mientras están atravesados por líneas de fracturas históricas, entre las organizaciones que valoran la lucha de clases y las que hacen hincapié en la dimensión cultural.

Como lo subraya Iturralde, no hay que menospreciar la importancia de las reformas constitucionales en los campos político y económico (D. Iturralde, 1998: 165). La reforma legal del tratamiento de las relaciones entre el Estado y las comunidades indígenas tiene consecuencias importantes sobre las posibilidades de impulsar programas y proyectos de desarrollo autogestionados por las comunidades mismas. Pero Muyuy tiene razón de subrayar que las organizaciones indígenas deben, desde luego, aprender a manejar la “cosa pública” (Muyuy, op. cit.: 46). La participación de los resguardos en los ingresos de la nación colombiana tan solo es una condición previa para el nuevo ordenamiento territorial, ya que forma parte de la descentralización y la desconcentración contempladas por la Constitución de 1991, las cuales han de permitir que los cabildos administren recursos e inviertan en planes de desarrollo formulados sobre la base de un consenso comunitario. No obstante, esta transferencia de recursos induce a que las autoridades indígenas asuman funciones administrativas y fiscales que les permitan participar en la administración del Estado. Ahora bien, éstas últimas no están preparadas para eso, lo que implica entonces que el Estado mismo haga un esfuerzo para desarrollar programas de capacitación. Paralelamente, es preciso capacitar a los no-indígenas en los problemas y avances de los movimientos indígenas ya que, como agrega Muyuy, muchas veces los representantes del Estado atrasan los procesos de cambios por falta de conocimiento. Finalmente, el ex senador Inga invita a repensar la estrategia de los movimientos indígenas, en particular desarrollando el *lobbying* político siguiendo el modelo de los países del Norte (Muyuy, op. cit., 160-161).

Conclusión: institucionalización de la etnicidad y control de la historicidad

Los movimientos indígenas latinoamericanos aprovecharon la “Campaña 500 años” para elaborar un discurso universalista, que defiende el derecho a la vida contra el desarrollo “etnocidio y genocidio”. De la misma manera, en Colombia y en Ecuador aparece una clara moralización del discurso de la etnicidad desde finales de la década del ochenta, a medida que se hacían triviales los temas de la “deuda histórica” del Estado-nación y de la resistencia multiseccular al etnocidio y al genocidio, o aún de la defensa de los valores tradicionales comunitarios. Así, el discurso de la indianidad irrumpió en el campo social y se convirtió en un discurso generalizador y movilizador. Se volvió el cemento de dos tipos de alianzas estratégicas: de un lado con el sector campesino y obrero, a través de la Campaña 500 años; del otro, con las ONG ecologistas a través de la preparación de la Cumbre de la Tierra. Entre tanto, la etnicidad produjo un discurso renovado sobre la legitimidad en el campo político, a través de la reivindicación de derechos culturales específicos, del derecho a la consulta previa y a la participación, y la formulación de un proyecto político articulado alrededor de la autodeterminación y la autonomía. Finalmente, la etnicidad irrumpió en el campo económico, por su crítica al modelo neoliberal y su formulación de demandas económicas específicas, como el acceso a la tierra o la defensa del territorio.

La relación de los indígenas con el territorio y la utilización de los recursos naturales constituye el núcleo de sentido del discurso de la etnicidad y determina las condiciones del desarrollo sustentable, del cual se tratará en el siguiente capítulo. Con su generalización al conjunto de las organizaciones amazónicas y andinas, este discurso adquirió una legitimidad universal, oponiendo al modelo de desarrollo de la modernidad un modelo de desarrollo que tome en cuenta el equilibrio natural y que asegure la conservación de la especie humana. Entonces, si las comunidades indígenas fueron reducidas a objetos de explotación por el primer modelo, desde ahora quieren valorar sus formas de organización social y sus conocimientos del medio ambiente para volverse los sujetos del segundo modelo. Sin embargo, esta evolución se acompaña de tensiones internas en los movimientos nacionales, que materializan en una amplia medida la línea de fractura entre las dos grandes opciones ideológicas que atraviesan esos movimientos y que reflejan las preocupaciones de los habitantes de la Región Amazónica y de los Andes o de las regiones de colonización temprana.

Frente al surgimiento de esos movimientos sociales, el Estado tuvo que repensar su política indigenista, no sólo a través de un proyecto de sociedad multiétnica y pluricultural, sino también para una apertura del espacio institucional a las organizaciones indígenas. Este aspecto de la institucionalización de la etni-

cidad se manifiesta a la vez por la reforma del derecho público, nacional e internacional, y por un cambio en las políticas públicas. Sin embargo, amenaza con volverse una estrategia de recuperación, a través de lo que algunos llaman la “judicialización” de las demandas indígenas (M. Gómez Rivera, 1998: 103-146; Iturralde, op. cit.). Para que las organizaciones indígenas puedan aprender la democracia participativa, el Estado tiene entonces que proveerlas con su apoyo logístico y financiero, lo que pasa por unas reformas legales que vuelvan eficiente el funcionamiento de los fondos de desarrollo indígena creados en ambos países. Además, en el alba del tercer milenio, la viabilidad de las reformas constitucionales quedaba sometida a importantes reformas del sistema político, tal como el ordenamiento territorial, el régimen electoral o aún el régimen fiscal. Pero, sin lugar a duda, uno de los principales problemas es que, tanto en Colombia como en Ecuador, la nueva Constitución estableció entidades territoriales indígenas mientras que la ley excluía que las poblaciones afectadas estuvieran interesadas en los beneficios de la explotación de los recursos naturales no-renovables —como el petróleo—, cuyo monopolio sigue siendo del Estado. Esta gran contradicción entre las políticas públicas indigenista, ambiental y económica explica en parte el retraso en las reformas de las leyes de ordenamiento territorial en ambos países.

Finalmente, es preciso notar que la lógica del Estado, que reconoce a las organizaciones indígenas como interlocutores legítimos, entraña efectos perversos para estas últimas, en varios niveles. En el nivel ideológico, impone una lógica de resultados a costa de la lógica de consulta, lo que significa la formulación de proyectos de desarrollo cuyos plazos y objetivos aparecen como más importantes que los procedimientos. Este ritmo impuesto por la agenda política puede constituir un bloqueo para unas comunidades poco acostumbradas a manejar los códigos y las prácticas del Estado o de los actores económicos. A lo mejor, refuerza el poder de los nuevos jefes, que sustituyen así a las autoridades tradicionales. En el nivel político, la lógica de Estado cuestiona la legitimidad de las autoridades y amenaza con acelerar la aculturación de los grupos amazónicos. En el nivel financiero, obliga a las comunidades a movilizar recursos complementarios, acelerando la monetarización de los intercambios o condenándolas a quedar al margen del proceso de organización que se supone iba a resolver el problema de la tierra. Finalmente, en el nivel técnico la lógica del Estado descansa en mecanismos de comunicación que no convienen siempre a la situación de aislamiento geográfico de las comunidades que incluso pueden formar parte de un mismo ámbito territorial. Obligadas a seguir el ritmo de reuniones y tomas de decisión impartido por el Estado, se les obliga entonces a las organizaciones a pronunciarse sobre problemas comunitarios sin tener tiempo de consultar a la población, de la cual —no obstante— obtienen su legitimidad

Segunda parte
**Las modalidades del tratamiento
de los conflictos socio-ambientales**

Capítulo V

La globalización de la región amazónica

Introducción

A diferencia de la etnicidad, de la que hemos propuesto su estudio como un proceso social ofensivo, que nutre un proyecto de organización, la ecología debe ser analizada como un proceso social defensivo, que resulta de un triple efecto de educación, adaptación y proximidad, provocado por las grandes amenazas o las catástrofes ecológicas. De hecho, el efecto demostrativo de estas catástrofes, como la explosión de la central nuclear de Tchernobyl (04/1986), el naufragio del buque petrolero Exxon Valdez en las proximidades de Alaska (03/1989) o la contaminación petrolera en la Amazonía ecuatoriana en las décadas del setenta y ochenta, es decisivo para la conformación de una percepción práctica que valore la necesidad de proteger el medio-ambiente, en la que se puede ver un proceso de globalización de la ecología.

La situación actual de la región amazónica ecuatoriana y colombiana resulta del modelo de explotación de los recursos naturales impulsado desde la época colonial. En efecto, desde ese entonces, la explotación obedece a un modelo depredador de valorización, conforme a criterios individualistas a corto plazo e inspirados por intereses exógenos. Es así como se establecieron relaciones de tipo colonial, tanto por la naturaleza de economía de enclave que caracteriza a la región, como por el enfrentamiento histórico entre el Estado y las empresas por un lado, y los indígenas por el otro. La irrupción de la modernidad en la Amazonía se produjo en cuatro etapas: el período que separa el descubrimiento y establecimiento de las primeras misiones católicas en los siglos XVI-XVIII, el auge de la economía mundial del caucho en el siglo XIX, la colonización agrícola y la creación de los primeros centros de comercio en la primer mitad del siglo XX, y la irrupción del capitalismo moderno con la entrada de las empresas nacionales y multinacionales en la región en la segunda mitad del siglo XX.

Desde la segunda mitad de la década del ochenta y más que todo tras la Cumbre de Río, en junio de 1992, la Amazonía se volvió el punto de convergencia de las políticas y los movimientos ecologistas internacionales. En la medida en que la región concentra el 70% de los bosques tropicales del mundo, parece lógico que la deforestación sea el principal tema de preocupación, aunque otros problemas le sean concomitantes, como la contaminación o los conflictos socioambientales provocados por las industrias extractivas (Castaño Uribe, 1993: 21). Las alternativas a la deforestación se articulan alrededor de dos grandes tipos de acciones políticas, estrechamente vinculadas con la etnicidad: por un lado la elaboración de programas de “desarrollo sustentable”¹¹⁷, por el otro, la elaboración de programas de conservación del medio ambiente.

Esta preocupación por preservar la Amazonía remite a una doble problemática ambiental y geopolítica. Por una parte, refleja la toma de conciencia, en el ámbito internacional, de los límites del desarrollo industrial, tanto entre las ONG y la sociedad civil como entre los organismos multilaterales que conforman el sistema institucional internacional. Por otra parte, plantea el problema de la soberanía nacional de los países miembros y la legitimidad de políticas que puedan ir en contra del interés general, en el plano global. En la perspectiva de los movimientos sociales ecologistas, esas dos problemáticas se cruzan para cuestionar de una forma nueva el modelo de desarrollo Occidental. Es así como, a través de la ecología política y del desarrollo sustentable, la Amazonía se incluye en un proceso de globalización y se articula con los dos paradigmas ya identificados en el proceso macro social: la política petrolera y la etnicidad.

Algunos consideran que la convergencia de los movimientos ecologistas e indígenas es la expresión de un “gobierno invisible” que responde a las fuerzas transnacionales emergentes. Así, según Brysk, la “teoría del régimen internacional” ofrece el mejor punto de partida para el análisis de la evolución de los derechos indígenas (A. Brysk, 1994: 30). Los movimientos sociales que disponen de recursos limitados pueden ganar influencia al asociar sus preocupaciones con un régimen internacional: la alianza aumenta el poder de los activistas. Brysk considera que las organizaciones ecologistas disponen de mayor libertad que las organizaciones de defensa de derechos humanos, en parte gracias al relativo consenso que reina en el seno de la comunidad científica, en parte porque los problemas del medio ambiente no cuestionan la soberanía nacional de manera tan explícita como las violaciones de derechos humanos.

Sin embargo, esta tesis está en parte invalidada en el caso de las actividades petroleras. En efecto, en Ecuador al igual que en Colombia, la propiedad y el

117 La ONU usa el término “desarrollo sostenible”, que es sinónimo al de “desarrollo sustentable” usado en los países andinos.

usufructo del subsuelo es del ámbito estatal. La explotación de los yacimientos petrolíferos es una apuesta bastante estratégica como para constituir un obstáculo mayor a la acción de los movimientos sociales y las multinacionales, incluso si la dependencia de ambos países hacia los mercados mundiales repercute en su soberanía nacional. En realidad, se necesitan otros elementos para garantizar el éxito de movimientos sociales del tipo de los que se constituyen alrededor de la etnicidad y la ecología. En el ámbito nacional, las relaciones de saber y la sinergia de competencias permiten explotar todos los recursos legales a fin de resistir a una actividad a menudo nefasta para las poblaciones locales. Así mismo, las reformas constitucionales ofrecen un marco indispensable para facilitar el ordenamiento de estrategias transnacionales o globales. Finalmente, como acabamos de ver, las organizaciones indígenas deben invertir la tendencia asimilacionista impulsada por el Estado, para operar una reconstrucción identitaria, primicia de cualquier estrategia étnica.

La irrupción de la modernidad en la Amazonía

La cuenca amazónica recorre unos 7,35 millones de km², repartidos entre siete países —Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú y Venezuela—, que forman parte del Tratado de Cooperación Amazónica (TCA)¹¹⁸. Brasil ocupa alrededor de dos terceras partes del total (el 67,8 %), Perú el 13%, Bolivia el 11,2%, Colombia el 5,5%, Ecuador el 1,7%, Venezuela el 0,7% y Guyana el 0,1%. Entonces se puede decir que Ecuador y Colombia ocupan un lugar secundario en la cuenca amazónica, comparado con los tres países que abarcan más del 90% del conjunto. Por el contrario, la importancia de la Amazonía en ambos países es bastante grande, ya que representa el 45% del territorio nacional en Ecuador (123.000 km²) y el 36% en Colombia (406.000 km²) Es menos que el 75% de Bolivia y Perú o que el 58% de Brasil, pero mucho más que el 5,8% de Venezuela y el 2,7% de Guyana. (Cf. Espinosa Garcés 1993: 21-22; Pazmiño Freire et al. 1993: 322; Ortiz y Varea 1995: 39-40; y TCA 1991: 13)¹¹⁹.

118 Cabe distinguir la cuenca amazónica y el dominio amazónico, que incluye la cuenca del Orinoco y cubre 7,58 millones de km², incluido Surinam y la Guyana Francesa (igualmente miembros del TCA), además de los siete países de la cuenca amazónica.

119 El reconocimiento de la legitimidad del Ecuador sobre la Cordillera del Cóndor, a través del tratado de paz firmado con el Perú en octubre de 1998, no modifica sustancialmente las cifras del TCA. Sin embargo, cabe precisar que ese litigio en torno a la zona fronteriza definida por el Protocolo de Río (en 1941) llevaba a ciertos autores ecuatorianos a dar la cifra de 131.137 km², es decir, el 48% del territorio nacional.

Ocupación humana y biodiversidad en la cuenca amazónica

La preponderancia de Brasil en la región amazónica fue determinada por la conquista de los mares por parte de los europeos, cuando el Papa Alexander VI estableció una división entre las posesiones portuguesas y españolas, a unos 100° de longitud al oeste de las Azores, en 1493. Un año después, aquella línea fue desplazada a 370° de longitud al oeste del Cabo Verde, durante un encuentro entre los representantes de las coronas de Portugal y Castilla, en el monasterio de Tordesillas. El Tratado de Tordesillas permitió así a Portugal apropiarse de las tierras del actual Brasil, descubiertas en 1500 por Pedro Álvarez Cabral. No obstante, la colonización de la Amazonía brasileña no empezó realmente sino en la segunda mitad del siglo XX. En Perú, la primera carretera entre la costa del Pacífico y Pucallpa, puerta de la Amazonía, no se abrió hasta 1943. En Brasil, la colonización continuó con la apertura de la carretera Brasilia–Belem en 1960 y de la carretera transamazónica Cuiabá–Santarém en la década del setenta. En cuanto a la Amazonía venezolana, ésta quedó al margen hasta finales de la década del sesenta, cuando Brasil abrió la carretera del Roraima, para comunicar la región industrializada del Orinoco y llegar a la costa caribeña. En la misma época, la Amazonía boliviana se desenclavó con la apertura de la carretera Cochabamba–Santa Cruz (J. De Onis, 1992: 44, 55-56).

En Ecuador y Colombia, las primeras vías se abrieron en la década del sesenta, en el momento en que se intensificaba la exploración petrolera en el Napo-Pastaza, el Alto Caquetá y el Putumayo. Según los últimos censos disponibles en 2000, la Amazonía colombiana contaba con aproximadamente 643.147 habitantes en 1993, repartidos entre seis departamentos —el Caquetá, el Putumayo, la Guainía, el Gaviare, el Vaupés y el Amazonas—, mientras que la Amazonía ecuatoriana contaba con unos 372.533 habitantes en 1990, repartidos entre seis provincias: Sucumbíos, Napo, Orellana, Pastaza, Morona Santiago y Zamora Chinchipe (DANE, 1993; INEC, 1990). En su conjunto, la población amazónica del Ecuador representa el 3,9% de la población nacional, mientras que la población amazónica de Colombia representa el 1,9%.

La formación de la cuenca amazónica se remonta a 70 millones de años, cuando la elevación de la cordillera andina provocó la formación de una amplia extensión de agua dulce en la parte central de la cuenca, que duró la mayor parte del Terciario. Los sedimentos que se depositaron a lo largo de dos períodos de inundación alcanzaron hasta 2.000 m de grosor. La separación de ambas partes del dominio amazónico —conformado por los escudos brasileño y guyanés— se produjo a principios del Cuaternario o Pleistoceno, hace unos 3 millones de años. Según Meggers, los escudos de las Guayanas y de Brasil están entre las más antiguas formaciones geológicas del planeta y deben haber sido parte de las monta-

ñas de un continente desaparecido hace 600 millones de años (B. Meggers, 1976: 29). La erosión en acción durante millones de años les redujo a cerros redondos, cuyos suelos son moderadamente fértiles ya que fueron lavados de todos los minerales solubles. Esta parte, llamada “tierra firme”, representa el 98% de la cuenca amazónica, estando conformado el resto por las partes inundables o várzea.

La adaptación humana a este medio ambiente dio lugar a tres tipos de cultivos según el relieve y el clima: los cultivos de tierra firme, basados en una agricultura cíclica, el barbecho y la roza y quema; los cultivos de várzea, basados en una agricultura itinerante y secundaria si se compara con la caza, la pesca y la recolección; y los cultivos de la llanura, basados en la agricultura extensiva y la ganadería. La generalización de la agricultura intensiva en las regiones de tierra firme tuvo consecuencias desastrosas para los suelos, en la medida en que descansa principalmente en el desbrozo. Ahora bien, la destrucción de la vegetación superficial expone el suelo al sol, lo que no sólo acelera el deterioro de los nutrientes y de su estructura física, sino que también impide su renovación.

La condición relativamente inadecuada de las tierras amazónicas para la agricultura intensiva se compensa por su extrema riqueza biológica. Durante el Pleistoceno se conformaron terrazas de sedimentos arcillosos, ubicados entre los 150 y los 200 m de altitud, que constituyen en la actualidad islotes de megadiversidad biológica y que forman parte del sistema de áreas naturales protegidas de los países de la región amazónica. A inicios de la década del noventa, esta región albergaba unas 90.000 especies de plantas superiores (entre las cuales más de 2.000 fueron censadas como útiles¹²⁰ y 4.000 como aptas para la construcción), 2,5 millones de especies de artrópodos, 2.000 especies de peces y 300 especies de mamíferos. Esta situación permitía a Ecuador y Colombia ocupar un rango privilegiado entre los países que albergaban la mayor diversidad biológica. Es así como Colombia era el país que contaba con el mayor número de especies de aves censadas en el mundo (entre 1.720 y 1.754), por delante de Perú, Brasil, Indonesia y Ecuador (que cuentan entre 1.450 y 1.550). Colombia y Ecuador ocupaban respectivamente el segundo y el tercer rangos mundiales por los anfibios (respectivamente con 386 a 407 y con 350 a 358 especies censadas), el sexto y el séptimo rangos por las mariposas de cola larga (unas 60 especies censadas) y los reptiles (cada uno con 383 y 345 especies censadas). Colombia ocupaba el séptimo rango mundial por la diversidad de especies mamíferas que albergaba (359), por delante de Ecuador (320) y detrás de Indonesia, México, Brasil, Zaire, la China y Perú (Castaño Uribe op. cit.: 23; TCA op. cit.: 19-20).

120 En realidad esta cifra es muy conservadora, si uno admite que cada año se censan nuevas plantas. Tan solo en el territorio nacional peruano, se censaron 3.213 plantas medicinales en 1991.

La política de delimitación de áreas naturales protegidas empezó en la década del sesenta, con la creación de 15 zonas de este tipo, pero no tomaron una verdadera importancia hasta la década del setenta —con la creación de 25 zonas— y se confirmó su importancia en la década del ochenta, con la creación de 45 zonas. Esta política apuntaba a definir espacios protegidos endémicos, es decir a partir de los cuales las especies animales y vegetales pudiesen asegurar su reproducción y desarrollarse, según el modelo de islotes de reproducción endémica surgidos en la era del Pleistoceno. La superficie mínima para que estos espacios permitiesen un nivel de reproducción satisfactorio varía entre 200.000 y 1 millón de hectáreas, según los autores. Sea lo que fuere, admiten que mientras un área protegida sea más estrecha o dividida, menos posibilidades de reproducirse tienen las especies (J. Lovejoy 1985: 335-336; T. Walshburger 1992: 269-270; Anderson 1990).

En la década del noventa, la cuenca amazónica contaba con un centenar de espacios naturales protegidos, que abarcaban una superficie total de 34 millones de hectáreas. Siguiendo la tipología de la Unión Internacional de Conservación de la Naturaleza (UICN), estas áreas se dividían en 43 parques nacionales o públicos, 14 reservas naturales o nacionales, 14 reservas biológicas, ecológicas o de producción faunística, 3 refugios de vida silvestre, 13 estaciones ambientales o biológicas, 5 santuarios de fauna y flora o santuarios históricos y 4 monumentos nacionales¹²¹. En la Amazonía ecuatoriana, los espacios protegidos representaban entonces 2,2 millones de hectáreas, repartidas entre las reservas ecológica y biológica de Cayambe Coca y Limoncocha, la reserva de producción faunística Cuyabeno y los parques nacionales Sangay, Yasuní y Podocarpus. En la Amazonía colombiana, abarcaban alrededor de 5 millones de hectáreas, repartidas entre los parques nacionales Purace, Los Picachos, Tinigua, Macarena, Nukák, Puinawai, La Paya, Chiribiquete, Cahuinari y Amacayacú, a los cuales se añadían 18,5 millones de hectáreas de resguardos (Castaño Uribe op. cit.: 41-49, 103).

121 La UICN distingue diez categorías de espacios naturales, entre los cuales los más representativos para la región amazónica son las reservas y los parques. Estos últimos son espacios administrados por el Estado, destinados a la conservación de especies animales y vegetales, donde la actividad extractiva está prohibida o reglamentada. Tienen que albergar ecosistemas inalterados por el hombre y una diversidad biológica que presente un interés científico notorio. La diferencia radica en el grado de control para el acceso de los turistas y el tipo de actividades humanas toleradas en estas áreas: en general, las condiciones de definición de las reservas son más estrictas sobre estos puntos.

Violencia de la modernidad en la Amazonía

La modernidad irrumpió en la Amazonía con el descubrimiento del río bautizado Amazonas por Francisco de Orellana, en 1541. En el momento de la Conquista, esta región estaba probablemente poblada por unos 2.000 grupos étnicos que representaban alrededor de 7 millones de personas (TCA op. cit.: 31). Las primeras víctimas de la Conquista fueron los pueblos ubicados en las riberas de los ríos y las planicies inundables (várzea), en particular los omagua y los tapajós, que habrían desaparecido completamente a finales del siglo XVII (es decir 150 años después de la llegada de los españoles y portugueses). La inmensidad de las tierras internas (tierra firme) y la relativa dificultad de acceder a éstas ayudó a que los demás habitantes encontraran refugio allí hasta el siglo XIX. Las primeras exploraciones de la región amazónica habían empezado en 1538 con la expedición de Gonzalo Díaz de Piñeda, a lo largo del río Napo, en búsqueda de oro y canela (M. E. Reeve 1987: 58-60). Este último fue seguido por Francisco de Orellana y Gonzalo Pizarro (hermano del conquistador), entre 1540 y 1542. En la misma época, Hernando de Benavente recorrió la región de Macas, Quizna y los Pacamoros. En 1557, Salinas Loyola exploró el río Marañón para la corona de Castilla, al este de Santiago de las Montañas, donde encontró el río Pastaza y el lago Rumicha.

A partir de 1615, los portugueses reforzaron su presencia al oeste de la línea de Tordesillas, pero los primeros intentos de colonización agrícola fracasaron, a la inversa de las primeras iniciativas de los buscadores de oro y esmeraldas. El marco administrativo del primer siglo de la conquista fue diseñado por los españoles. El proceso de colonización sometió a los grupos indígenas a diversos grados de contacto o integración, conforme al tipo de frontera colonizadora (extractiva, esclavista, misionera), a la forma de organización socio-política del grupo (caciquismo, bandas, sociedades tribales) y a su ubicación geográfica (G. Andrade et al., 1993: 141). Desde la Conquista, los objetivos políticos, ideológicos y económicos de la Corona, la Iglesia y los colonos entraron en una relación dialéctica de competencia y complementariedad. En efecto, para la Corona, era preciso someter a la población y controlar el territorio amazónico. Por su lado, la Iglesia buscaba evangelizar a los indígenas y emplearlos en sus misiones. En cuanto a los comerciantes y colonos, querían explotar los recursos humanos y naturales con fines económicos. Sin embargo, tanto los soldados como los misioneros y colonos estaban involucrados simultáneamente en actividades económicas, militares y eclesiásticas, en cada una de las cuales buscaban mejorar su posición personal con actividades ilegales. Además, los misioneros y la Corona entraron de pronto en competencia por el acceso a la mano de obra indígena calificada. Ahora bien, como lo destacan Domínguez y Gómez, si los misioneros se

negaban totalmente a que los indios fuesen utilizados para las obras públicas, se convertían de hecho en enemigos de la Corona. Esto explica en parte por qué los jesuitas fueron expulsados a menudo de la región amazónica y de América Latina en general (Domínguez et al., 1994: 20).

La Corona española y la Iglesia católica encontraron, sin embargo, el mismo interés en aunar sus esfuerzos en los siglos XVI–XVIII para penetrar en la Amazonía. Como lo anota Whitten, la expansión territorial de la Iglesia representaba una excusa para la política extractiva de la Corona en el reinado de Quito (Whitten, 1987: 237). Fundaron los primeros establecimientos misioneros en la Amazonía ecuatoriana entre 1559 y 1562, en los pueblos de Baeza, Ávila y Archidona, en el momento en que se creaban las provincias de los Quijos, Sumaco y Canela, en 1561. En aquella época, se fundaron seis villas españolas: Ávila, Archidona y Alcada del Río en la región de Quijos; Nuestra Señora del Rosario, Sevilla de Oro y Logroño en la región de Macas. El pueblo de Canelos fue fundado por la misión dominica, que había de trasladarse luego a la ribera izquierda del Bobonaza para escapar a los asaltos repetitivos de los “jíbaros”¹²². Las primeras misiones establecidas en la Amazonía colombiana fueron las de El Caguán, San Juan de Llanos y Mocoa, fundadas en 1555-1557. Los franciscanos tomaron como eje de desarrollo el río Putumayo y emprendieron un camino entre Caguán y Popayán, donde se encontraba la diócesis, mientras organizaban una red de comunicaciones que les permitiera viajar hasta el Alto Magdalena (Ceja de Andaquíes). En la misma época, Francisco Pérez de Quesada fundó los primeros establecimientos de oro de Mocoa y Ecija de Sucumbíos, los cuales fracasaron debido a la resistencia de los cofanes y secoyas.

Para atraer a los grupos étnicos de los pueblos en reducción, los misioneros les ofrecían regalos, que consistían en general en hachas y herramientas metálicas. Cuando esto no bastaba, apelaban entonces a la fuerza armada, en particular para impedir las deserciones. Inauguraron así el sistema de endeudamiento que habría de funcionar hasta el siglo XX, gracias al cual los misioneros, los comerciantes, el Estado y luego los caucheros iban a obtener la mano de obra barata necesaria para las actividades extractivas y la agricultura alimenticia que caracterizaría la economía amazónica hasta la irrupción del capitalismo, en la década del cuarenta. Desde finales del siglo XVI se organizó el sistema de encomiendas¹²³, que perpetuaba el establecimiento de las misiones. Este sistema se expandió en la década de 1620, a la misión del Caguán, luego a los gobiernos de los Quijos y

122 Los dominicos dejaron finalmente la misión de Canelos a los jesuitas en 1803, y ésta fue asignada al obispo de Mainas (Stirling, en Whitten 1987: 237).

123 El sistema de encomiendas instaurado en la Colonia consistía en dividir a los indios en grupos al servicio de un encomendero, el cual estaba encargado de su evangelización y protección, como contraparte ellos debían pagar un tributo en oro, pita o alimentos.

Macas, alrededor de los pueblos de la Sierra y del Marañón, donde se les traía a los indígenas procedentes de regiones a veces tan lejanas como el Pastaza o Andoa, para convertirlos en tributarios de la Corona. Fue en aquella época cuando se inició la penetración de los jesuitas en la región. Ésta había empezado en 1605, con la misión del padre Ferrer, por los ríos Aguarico, Napo y Marañón. Tras la integración del Marañón al reinado de Quito, en 1619, los jesuitas establecieron misiones en la provincia de Mainas, ésta estaba dividida en 21 encomiendas. Mientras que los dominicos fundaron apenas dos misiones duraderas —Canelos y Andoas— a principios del siglo XVII, en la región del Alto Bobonaza y del Alto Pastaza, los jesuitas abrieron 13 en 35 años, entre los ríos Huallaga, Marañón, Curaray y Bobonaza. A finales del siglo XVII, se establecieron en las riberas del Guaviare y sus afluentes, para fundar la misión del Gran Airico.

Un nuevo tipo de dominación se impuso a los indígenas, cuyas bases pueden resumirse en el tríptico: inferioridad ontológica de los indígenas, exclusión de éstos de las negociaciones comerciales y sumisión a la autoridad del cura (Ibíd.: 245). El sistema jerárquico instaurado por los misioneros se amparaba en la nominación de un gobernador, un alcalde, varios tenientes y capitanes, cuya autoridad la simbolizaba la vara de justicia¹²⁴. Por su parte, la gobernación se aprovechaba de las “justicias” para movilizar la mano de obra necesaria para la construcción y el mantenimiento de las infraestructuras y edificios públicos. De la misma manera, los colonos podían aprovechar el “sistema de justicia” al pagar al Estado un derecho de acceso a la mano de obra censada. El capitán asumía un papel similar al de los “justicias”, ya que estaba encargado de convencer a la población de los municipios y recintos alejados de que trabajaran para los blancos, y cobraba las multas por ausentismo a este trabajo o a las “doctrinas” (B. Muratorio 1998: 134-136).

Sin embargo, la única población estable de las encomiendas al parecer fue la población blanca y sus empleados procedentes de la Sierra. Según Pineda Camacho, en 1678 el régimen encomendero de la misión de Caguán estaba en decadencia y los misioneros tuvieron que huir de los ataques de los andoke llevando a los indígenas hacia el Alto Magdalena, donde éstos fueron reubicados en los municipios de Suaza, Timamá, las minas de Mariquita o, incluso, en la misión franciscana de San Juan de Llanos (en Andrade et al., op. cit.: 150-151). Los municipios del Putumayo fueron abandonados poco a poco hasta finales del siglo XVIII. Andoas sumaba apenas 550 indígenas en 1727. Así mismo, la misión de Canelos estuvo abandonada durante la mayor parte del año y no sirvió más que para celebrar algunas fiestas; a mediados del siglo XVIII, su población alcanzaba apenas 40 personas. A partir de 1740, los jesuitas dejaron la región del Alto Na-

¹²⁴ Un bastón con puño de plata o adornado con monedas. De allí derivó que la vara designase a la autoridad impuesta por la Colonia (Cf. Muratorio, *op. cit.*: 134 y 391).

po y el Pastaza para concentrar sus esfuerzos hacia Iquitos y Yameos. Fracasaron en su intento de restablecer la misión del Curaray, abandonada desde años, ya que fueron expulsados por Carlos III en 1767. Los dominicos, por su lado, se mantuvieron en la región del Bobonaza, donde fundaron tres nuevas misiones en 1789 (Reeve op. cit.: 58, 61-70, 72-74).

Las rebeliones y las fugas masivas de los indígenas obligaron a los encomenderos a penetrar más al este para reclutar por la fuerza a los indígenas considerados “salvajes”, como los coronados, omaguas y abijiras del Napo o los maina, cocama y jíbaro del Maraón. Empero, no queda la menor duda que los primeros intentos de agrupación de las poblaciones indígenas operados por los misioneros provocaron una catástrofe demográfica, como lo muestran las estadísticas de la gobernación de los Quijos, donde la población cayó de más de 30.000 a 2.890 entre 1569 y 1609. La huída de los indígenas se explicaba por su desesperación al ser obligados tanto a vivir arrinconados en pueblos donde la viruela, la gripe, el sarampión o la tuberculosis eran endémicos, como a trabajar para los misioneros o los funcionarios de la Corona. Paradójicamente, esta caída demográfica, asociada con los levantamientos indígenas, ayudó a contener la penetración colonizadora hasta principios del siglo XIX, cuando surgió una nueva ola de conquistadores procedentes de la Sierra en busca de oro y recursos naturales. De la misma manera, el Pastaza quedó aislado tras una epidemia en 1660, la cual diezmó las tres misiones jesuitas fundadas por el padre Cueva, durante su viaje entre el Pastaza y el Bobonaza. De tal suerte que se puede considerar que el impacto de los primeros establecimientos misioneros fue relativamente limitado en el espacio y la organización socioeconómica de las comunidades indígenas, que fueron relativamente poco afectadas (Cf. C. Zárate, 1993: 27; J. Uquillas, 1993 a: 170; y Reeve op. cit.: 63).

Siguiendo aquella tesis, el relativo aislamiento en el cual el Estado dejó a los indígenas tras la Colonia les ayudó a preservar un proceso de estructuración bastante autónomo. Es así como el primer intento de dibujar el mapa de la Amazonía no superó el estadio de proyecto político. Como lo destaca Restrepo, las poblaciones indígenas nunca fueron consideradas como actores fundamentales para el desarrollo de la región amazónica, más bien fueron consideradas un obstáculo (M. Restrepo, 1993: 154). Estas poblaciones entraron en contacto de varias formas y en diversos grados con los actores exógenos desde la Conquista, pero su resistencia a la penetración de aquellos actores se facilitó hasta inicios del siglo XX por la escasa presencia del Estado y la falta de planificación en la ocupación de las tierras consideradas baldías. Es así como la proclamación de la República del Ecuador, en 1830, dejó a la Amazonía como un espacio al margen, si se compara con la Costa y la Sierra, las dos regiones donde se decidía la política económica del país. El Oriente no aparece en las seis primeras constituciones del país. Aún en la Constitución de 1861 no es mencionado sino como una provincia cu-

yo estatuto tendrá que ser definido por una ley especial “hasta que su población y los progresos de su civilización le permitan gobernarse como las otras”. La creación del territorio del Caquetá, en 1845, no bastó tampoco para colonizar la Amazonía colombiana. Sin embargo, el Estado colombiano demostró un interés más precoz para la colonización dirigida, como lo muestra por ejemplo la creación de una administración local en 1846, en una época en que se desarrollaba el tráfico de esclavos en la región (Domínguez et al., op. cit.: 27-30).

Las misiones fueron entonces intentos para compensar, en diversas épocas, esa debilidad de la administración estatal, pero lo que caracteriza a la época moderna y va desde la primera expulsión de los jesuitas hasta su regreso en la región (1767-1870), es un vacío administrativo por el cual el Estado perdió el control adquirido bien o mal por la burocracia real. En ese entonces se abrió la vía a los soldados que buscaban oro, a los comerciantes y demás aventureros que se apropiaron de la región. Empero en la segunda mitad del siglo XIX, la participación de la Iglesia en el proceso de colonización conoció un nuevo despliegue, en particular tras la firma de los concordatos con el Vaticano, en 1863 para el Ecuador y en 1887 para Colombia. El objetivo de esos acuerdos era “moralizar” el país, crear una cohesión política a través de la acción eclesiástica, mediante el control de la educación formal, la cultura y la vida cotidiana. El gobierno de García Moreno aprovechó este marco para asociarse con los misioneros de la Compañía de Jesús (regresados al Ecuador entre tanto) y asignarles el papel de representantes legítimos del Estado en el Napo. En el Puyo, en 1877, los dominicos volvieron a tomar posesión de la misión que los jesuitas habían abandonado tres cuartos de siglo antes (Whitten, op. cit.: 244).

El gobierno liberal de Eloy Alfaro (1895-1901 y 1907-1911) creó las condiciones de liberación de la mano de obra y de la irrupción del capitalismo en la Amazonía, a través de tres decretos que afectaban a las poblaciones indígenas. En 1895 y 1898 éstas fueron exoneradas de contribución territorial y de trabajo gratis, lo que creó una nueva forma de explotación con el sistema de endeudamiento. Desde luego, surgió una distinción entre los “indios libres” y los demás: los primeros seguían organizándose en el sistema de “justicias” mientras los segundos pasaron a depender de nuevos patrones¹²⁵. En realidad, según Muratorio, la supresión de las reparticiones forzosas y de la obligación de pagar a los “justicias” en efectivo dejó a los indígenas sin la posibilidad de acceder a productos de los que ya dependían (como la sal, los tejidos o las herramientas). Entonces, para ob-

125 Los “justicias” eran nombrados por un año y por este período exonerados de cualquier otro trabajo, mientras se ponían a la disposición del gobierno, para el mantenimiento de las infraestructuras y para trabajar en servicios públicos (correo, transporte de carga, guía...). Los “deudores” eran empleados por los patrones para lavar oro, reparar trechos de los caminos vecinales, o para hacer tareas agrícolas como pongos o semaneros, es decir, como empleados en casas particulares.

tenerlos, estos últimos tuvieron que endeudarse con los patrones, que controlaban el abastecimiento de esos productos. De tal modo que los “indios libres” se volvieron de pronto “indios endeudados” y tuvieron que trabajar para unos patrones, como los demás. Este sistema pudo mantenerse, mientras tanto la mayoría de indígenas se negó a trabajar para empresas privadas. Con la llegada de las empresas petroleras (en particular Shell) y de la agricultura extensiva, el modo precapitalista de dominación sobre los indígenas cayó en desuso.

Como lo habían hecho los misioneros, el gobierno liberal trató de racionalizar el comercio, regular las relaciones de trabajo y disciplinar a los indígenas a través de la educación laica. Algunos funcionarios propusieron incluso internar a los niños de 10 a 12 años a la fuerza, en una escuela donde estarían empleados para la construcción de edificios públicos y la producción de alimentos, “hasta ser civilizados y haber adquirido los conocimientos racionales de la agricultura y olvidado los vicios y supersticiones que impiden el mejoramiento de su raza”¹²⁶. En 1899, el estatuto jurídico del indio desapareció en beneficio del de ciudadano con derecho a la educación y a la protección judicial. En particular, los indígenas de la región amazónica se beneficiaron de la Ley Especial del Oriente (1899), que puso término a los repartos forzosos, al trabajo de carga sin contrato previo así como al tráfico de niños. No obstante, la fuerte demanda mundial de caucho y la presencia de comerciantes de nacionalidad francesa, italiana, colombiana o peruana en la región fronteriza, planteó los límites a la aplicación de estas leyes. Entre 1840 y 1914 la colonización se intensificó con el auge del caucho, en Brasil y Perú, y también en Colombia, Ecuador y Bolivia. No solamente los caucheros lograban escapar del impuesto cuando mandaban su mercancía a Nueva York por Iquitos, sino también impusieron unas condiciones de trabajo precapitalistas al usar el terror y la esclavitud para obtener mano de obra a su merced. La política del gobierno liberal tuvo mayor efecto en la multiplicación de las concesiones mineras a empresas foráneas en la Amazonía, a partir de 1921.

Cierto es que Alfaro puso término provisionalmente a la misión civilizadora de las misiones, expulsó a su vez a los jesuitas en 1896, luego proclamó la separación de la Iglesia y el Estado en la Constitución de 1906. No obstante, las misiones católicas retomaron el camino al Oriente tras su asesinato (en 1912) y el regreso de los conservadores al poder. Los jesuitas no regresaron al Oriente, pero en el Alto Napo, la misión josefina¹²⁷ siguió la pista abierta por Royal Dutch

126 Informe anual del Teniente Político del cantón de Napo en 1908, Carlos A. Rivadeneyra (en Muratorio, *op. cit.*: 186).

127 Procedente de la congregación de los Josefinos de Murialdo, fundada en Turín (Italia) en 1873. Tenía como base un Colegio Artesanal dedicado a la educación de niños de clases obrera y campesina. En 1970 inauguró una poderosa estación de radio, La voz del Napo, que transmite en quichua y castellano a toda la provincia (*Ibid.*: 259-261).

/ Shell, en 1922. Ésta pudo disponer de los mapas elaborados por los misioneros en sus numerosas expediciones, veinte años después (Muratorio, op. cit.: 267). La colaboración entre la empresa petrolera y la misión no quedó en este punto: los evangelistas siguieron los pasos de los técnicos, estableciéndose en la región de Arajuno y Shell. De allí iban a emprender la tarea de “pacificar” a los huaorani.

Entre tanto, la misión josefina emprendió un programa educativo infantil y creó los centros misioneros, escuelas y establecimientos agrícolas y ganaderos en varias comunidades indígenas, con la bendición del Estado. Desde 1927, los protestantes entraron en competencia con los josefinos para asentar su influencia en la región de Tena, comprando, como lo habían hecho los josefinos, las deudas de los indígenas para contratarles en la misión o atraer a nuevos alumnos hacia las escuelas. Las distintas Iglesias evangelistas trabajaron en colaboración y compartieron las infraestructuras de comunicación (radio, transporte aéreo, servicios de salud). En 1944, los josefinos abrieron un centro misionero en Nuevo Rocafuerte (junto a la frontera peruana), bajo el pedido expreso del Presidente Velasco Ibarra, que emitió un decreto supremo que establecía “una estrecha colaboración entre el Estado y sus instituciones de colonización, el ejército y la misión, para cumplir con los objetivos de colonización, evangelización, defensa e incorporación de todos los grupos humanos a la vida socio-económica del país” (Ibíd.: 261, 263 y 275).

Como la política indigenista ecuatoriana, la colombiana se volvió abiertamente asimilacionista en 1874, especialmente en la región amazónica, donde era preciso contrarrestar la influencia brasileña y peruana en la frontera, tras insuflar el espíritu patriótico a los grupos étnicos. Al reformar la Constitución en 1886, el gobierno de Rafael Núñez se esforzó en instaurar un Estado unitario y muy centralizado, que mantenía estrechos vínculos con la Iglesia católica. Mediante el Concordato —que sería renovado en 1971— a la Iglesia católica se le confiaba una “misión civilizadora [en los] territorios de misión”, es decir el 64% del territorio nacional. La convención de misiones firmada en 1887 le encargó a la educación formar a los que la ley 89 de 1890 designaba como “los salvajes”. Fuera de aquellas tierras de misiones, en las zonas fronterizas, el desarrollo económico fue confiado, entre otras cosas, a los intereses privados (M. Jimeno Santoyo 1993: 245-247; Gros 1996: 255-257).

Recordemos que la ley 89 de 1890 introdujo una distinción entre “los salvajes en vía de reducción a la civilización por las misiones” y “las comunidades indígenas reducidas a la vida civil”. Garantizaba a estas últimas un derecho de propiedad sobre los resguardos y les aseguraba la protección de sus dominios a través de la tutela del Estado y su representación jurídica en caso de transacciones de bienes raíces. En cambio, los primeros quedaban bajo la autoridad de la

Iglesia, la cual, conforme a la ley 72 de 1892, gozaba de facultades extraordinarias para ejercer la autoridad civil, penal y judicial sobre los catecúmenos, para los cuales se suspendía la acción de las leyes nacionales hasta que el poder ejecutivo decretara que fuesen capaces de ser gobernados por las misiones.

Entonces la ley confirió a los misioneros de la Amazonía la categoría de jefes superiores de policía, con plena capacidad de nombrar agentes y administrar penas a los “salvajes infieles” que estaban agrupados en los pueblos de reducción por diversos métodos coercitivos que ya hemos mencionado (V. D. Bonilla, 1968: 61). A mediano plazo, la reducción de los “salvajes” a la civilización había de ayudar al Estado a controlar el territorio nacional y a pacificar las provincias periféricas, y a la industria extractiva a disponer de “300.000 brazos”, según la expresión de Rafael Uribe (en Domínguez et al. op. cit.: 40). Esto dio un nuevo impulso a la evangelización, entre otras cosas con la llegada de los misioneros capuchinos a la región del Putumayo y del Caquetá. Éstos retomaron la obra inacabada por los franciscanos un siglo antes, y emprendieron la realización de una vía de comunicación entre Mocoa, Sibundoy y Pasto, con el apoyo errático del Estado.

La lista de los males que sufrieron los indígenas en el contacto con los blancos, principalmente debidos a la insalubridad de las habitaciones poco adaptadas al clima, matiza los beneficios de la civilización y del progreso del que los misioneros y el Estado pretendieron ser los agentes: gripe, úlceras, bocios, blenorragias, paludismo, fiebre tifoidea, disentería y reumatismos fueron el lote de los indígenas evangelizados, a lo cual se sumaron después las calamidades sociales como el alcoholismo, la prostitución y las enfermedades venéreas, que prosperaban en los centros urbanos de la frontera colonial y militar¹²⁸. Sin embargo, con la irrupción de los traficantes de caucho se enfrentaron a otra calamidad: el trabajo forzado y la esclavitud.

La trata de esclavos había empezado en el siglo XVII con los portugueses y los españoles, que fueron relevados en el siglo XVIII por los holandeses y los británicos, en particular en la región que abarca hoy los Llanos Orientales, el Vaupés, el Caquetá y el Putumayo en Colombia, donde los colonos de Guyana y Surinam venían a abastecerse de mano de obra. Es así como las comunidades más afectadas por la frontera esclavista fueron los Solimos, entre el Ucayali y el Río Negro, lo que ocasionó la migración hacia el actual Perú de las etnias de idioma tupí —omagua e yurimagua— y luego el avasallamiento de los Tikuna. La esclavitud tomó nuevamente importancia en el siglo XIX, con el auge cauchero, en particular bajo la cúpula de los traficantes peruanos, y del café brasileño. Las primeras víctimas de esa nueva ola fueron los habitantes de las riveras del Apaporis, afluente del Caquetá-Yapurá, del Mirití, del Caquetá y del Putumayo (Andrade

128 Para el detalle de las enfermedades *Occidentales*, véase Domínguez et al., op. cit.: 139, 143-144.

et al. op. cit.: 142-144). Esa vez, el impacto sobre la organización social de los grupos étnicos de la región fue mucho más profundo, como lo destacan Domínguez y Gómez: “Con el tráfico de esclavos indígenas [...] se inició el derrumbe demográfico de los indígenas del río Caquetá y Putumayo y sus afluentes, lo mismo que del Napo, Coca y Aguarico. Pero más allá de ese declive demográfico, la violencia de estos primeros contactos de los nativos con los llamados “civilizados”, dio comienzo el proceso de desestructuración económica y sociocultural de las sociedades indígenas” (Domínguez et al., op. cit.: 133).

Según Domínguez y Gómez, a la trata de esclavos en el Caquetá y Putumayo siguieron dos tipos de modalidades: el sistema de endeudamiento y las correrías. El endeudamiento, también conocido como el “regatón” (un sistema mediante el cual los comerciantes abastecían de víveres y mercancías a los ribereños del Amazonas y sus afluentes en Brasil), era parecido al modelo elaborado en la Colonia por los primeros misioneros. Se trataba de un intercambio de mercancía con indígenas cautivos o con su trabajo. Las correrías reactivaron las *razzias* que habían ido multiplicándose en los siglos XVII y XVIII. Se trataba de la captura de indígenas gracias a grupos étnicos rivales, bien sea aprovechando y exacerbando las rivalidades interétnicas —como en el caso de los huitoto contra los guaquees, en el Caquetá, o de los jíbaro contra los shimigaes, en el Napo y Curaray—, bien sea basándose en el reclutamiento de mercenarios como en el caso de los karijona (de idioma caribe), que avanzaron hasta el Alto Magdalena para capturar a los miraña. Aquellos “bandidos del Amazonas” eran famosos por su ferocidad, tanto en Colombia y Brasil como en el Perú. Con el desplazamiento de la frontera extractiva hacia la región brasileña de Bolivia (Acre) y en el territorio peruano, colombiano y ecuatoriano, el origen de los traficantes de esclavos y las zonas afectadas por las *razzias* evolucionaron hacia la región del Napo, Coca y Aguarico. Entre las víctimas de este tráfico, los záparo, huaorani, piojeses y quichua de Loreto, Ávila y Concepción fueron particularmente afectados en el Ecuador, así como los miraña y tikuna del Solimoes en Colombia.

Sin embargo, desde principios del siglo XIX, la aparición de nuevas etnias amazónicas, caracterizadas por una fuerte movilidad, había acompañado el desarrollo de la extracción de plantas como la quinina, la zarzaparrilla, la tagua o el caucho (Zárate, op. cit.: 27). Siquiera antes de la llegada del capitalismo a la región amazónica ecuatoriana y colombiana, las condiciones de explotación de la mano de obra se encontraban agrupadas, lo que coincidía con el auge cauchero. Esto cambió las relaciones de producción en la región, ya que los indígenas constituían la única fuerza laboral disponible, a la vez barata y calificada. En efecto, en la medida en que conocían perfectamente la flora tropical, eran particularmente hábiles para localizar los heveas. Cabe destacar, sin embargo, que no todos los grupos se encontraban dispuestos a venderse a los caucheros, como ha-

bía ocurrido con los misioneros. Los traficantes tampoco disponían de los mismos recursos que los comerciantes para endeudar a los indígenas y asegurarse así una mano de obra cautiva. Por lo tanto, el tipo de contrato vigente era el del jornalero o “contrato de prestación de servicios personales”¹²⁹.

El auge cauchero inició en 1880¹³⁰ en la región del Putumayo y Napo. De pronto, los comerciantes instalados en los centros urbanos en ciernes, que intercambiaban con las poblaciones locales pequeñas cantidades de productos (quinina, cacao, curare, etc.) fueron desbordados por la llegada de traficantes peruanos, colombianos y ecuatorianos, que perseguían a los indígenas para conseguir mano de obra o venderlos en Iquitos. Entre los caucheros más tristemente famosos está la Casa Arana, que se estableció al este de la frontera peruana en 1888, en el Alto Huallaga, cerca de la confluencia de las cordilleras andinas en Lamas, y del territorio del Alto Amazonas, en Yurimaguas (Whitten op. cit.: 240-241). Su centro comercial se ubicaba en Tarapó, de donde se desplegaba un arco mortal hacia el oeste, conformado por los recolectores de caucho y los cazadores de esclavos, que de pronto llegaron al territorio de los quichua canelos, donde se habían refugiado los panoán, jíbaro y záparo. Una vez asentado en la antigua misión de Mainas, este arco se estableció en Montalvo, en el Bobonaza y en la encrucijada del Villano y Curaray. El sistema se basaba por supuesto en el endeudamiento de los peones, pero fue llevado a un grado de sofisticación extremo, cuando Julio Arana comenzó a controlar a sus competidores establecidos en el Putumayo. Como lo destacan Domínguez y Gómez, lo que los socios de Arana establecieron en el momento de la fundación de la sociedad Arana, Vega y Larrañaga en 1904, no fue sino la esclavitud en el Putumayo.

El avasallamiento de los indígenas por el terror —en particular de los huitoto, bora, andoke y ocaína en el Putumayo, de los cofán del San Miguel y quichua del Aguarico y el valle del Sibundoy— siguió hasta la víspera de la segunda guerra mundial, debido a la expansión de la Casa Arana, sin suscitar la indignación de los capuchinos establecidos en la región. En 1908, la Casa Arana se volvió la Peruvian Amazon Company, sociedad británica con un capital de un millón de libras esterlinas. Fue, finalmente, la Sociedad Británica Antiesclavista la que denunció el escándalo, tras la encuesta del periodista Hardenburg publicada en 1909 —bajo el título “El paraíso del Diablo”—, y del informe enviado por Roger Casement al Secretario británico de Relaciones Exteriores, en 1911. En reali-

129 En 1909, por ejemplo, un jornalero en la región de Tena-Archidona se comprometía a trabajar 8 horas por 0,8 S/. diarios; un cauchero se comprometía a entregar la totalidad de su producción al patrón, al precio local vigente, y no tenía derecho a salir de la jurisdicción (Cf. Muratorio, *Ib.*: 177-181).

130 El caucho se volvió un recurso natural muy valorado en 1839, tras el descubrimiento del proceso de vulcanización por Goodyear, pero sobre todo en 1880, con el invento del neumático de válvula por John Boyd Dunlop, que precedió al auge de la industria automotriz.

dad, como lo destaca Bonilla, la Iglesia pretendió no saber nada del escándalo abierto por la Sociedad Británica Antiesclavista, pero lo más sorprendente es que tenía a cargo la civilización de las poblaciones indígenas desde hacía alrededor de quince años, como lo atestiguan sus propios mapas geográficos (Bonilla, op. cit.).

No obstante, la zona de Archidona y Tena no fue afectada por tanta violencia como el Bajo Napo y el Curaray. Según Muratorio, esto es debido a que era de difícil acceso ya que el Napo se vuelve poco navegable río arriba de Francisco de Orellana (el Coca). Por otra parte, la baja calidad del caucho local y la persistencia de la competencia con el oro reducían la ventaja comparativa de la región. Finalmente, el hecho de que Tena haya sido el principal centro administrativo de las provincias del Oriente puede explicar que el control por parte de las autoridades sobre los abusos de los traficantes haya sido más eficiente que en los cantones aislados. Teniendo en cuenta la falta de mano de obra y la relativamente mediocre calidad del caucho ecuatoriano, los traficantes entraron en una fiera competencia mientras que el tráfico de peones se desarrollaba hacia el Marañón y el Madre de Dios. Tuvieron que endeudarse mucho en los bancos de Iquitos, lo que les llevó a vender sus propios peones para rembolsar algunos préstamos.

Hacia 1914, la caída de los precios mundiales del caucho —debida a la competencia de las colonias asiáticas del Reino Unido y los Países Bajos— llevó a los principales barones de la Amazonía a la quiebra, como había pasado con la quinina hacia 1884. Muchos empleados y peones de las empresas extractoras se convirtieron en campesinos, mientras que sus dueños aprovechaban la primera colonización lanzada por el Estado en la década del veinte. Paralelamente, las primeras obras de exploración petrolera transformaron las relaciones de trabajo, lo que anunciaba la irrupción del capitalismo en la región. En el Ecuador, la colonización siguió siendo obra de la iniciativa privada y de la Iglesia hasta la década del cuarenta. Como hemos visto, las concesiones mineras permitieron a las empresas petroleras penetrar en la región con la estrecha colaboración de los misioneros católicos y protestantes. Pero en Colombia, fue impulsada desde los años 1910-1912, con la creación de los primeros centros poblados en los vestigios de las compañías extractivas.

Ya en 1874, Rafael Reyes había vislumbrado las riquezas de la Amazonía colombiana y la amenaza de la hegemonía del vecino peruano, en un viaje a lo largo del Putumayo, que lo llevó hasta el Amazonas, en búsqueda de una vía comercial y de nuevas fuentes de abastecimientos en quinina para la empresa familiar (Cf. J. Carrizosa et al., 1983: 301)¹³¹. Una vez llegado al poder, en 1905, Re-

131 Reyes pretendía que el problema de la colonización de la Amazonía se arreglara por la “solución racial”, es decir, escogiendo unos colonos entre los asiáticos o los africanos, más resistentes que los blancos a las condiciones climáticas de la selva.

yes creó las Intendencias del Caquetá y Putumayo, con las respectivas capitales Florencia y Mocoa. No obstante, ese decreto quedó sin aplicarse en la medida en que Florencia no era capaz de administrar un territorio tan vasto; de tal modo que al alba del siglo XX, el único centro urbano verdadero en la Amazonía colombiana era Mocoa. Pero, al renunciar tácitamente a la estrategia de reagrupamientos étnicos en la década de 1910, el Estado impulsó la “colonización blanca”, principalmente originaria de las regiones del Tolima y Nariño.

Hacia la integración administrativa de la Amazonía

Tanto en Colombia como en Ecuador, el auge cauchero tuvo un impacto débil en la integración de la Amazonía a la economía de mercado, ya que las rutas comerciales se dirigían más que todo tierra adentro en la cuenca amazónica, donde se concentraba la mayor parte del mercado regional e internacional —Iquitos, Manaus y Belem— a la vez bien comunicado por la red fluvial y abierto a los mercados europeo y norteamericano. En realidad benefició sobretudo a los peruanos, que aprovecharon su avance tecnológico y su flota a vapor para controlar los ríos tributarios del Amazonas: el Napo, el Putumayo, el Pastaza y el Morona. Esta dominación tecnológica y las veleidades de hegemonía peruana en la región llevaron a la multiplicación de los conflictos fronterizos. Desde antes de la separación de la Gran Colombia, lo que conformaba entonces el departamento del Sur planteaba un problema con el Perú, que reivindicaba la soberanía sobre los territorios amazónicos de Mainas, Jaén y Quijos (Restrepo, op. cit.: 152-153). Aquella rivalidad política se duplicaba por los intereses económicos, que fueron exacerbados por la industria extractiva, ya que el ejército peruano defendía tanto las fronteras como los intereses privados, se tratase de los barones del caucho o de la industria petrolera. Las relaciones entre el Ecuador y Colombia eran menos tensas, desde el acuerdo fronterizo de 1916 y la repatriación de los caucheros y recolectores indígenas que habían avanzado al sur del río San Miguel. Entonces se estimuló la política de colonización dirigida por el Estado por la necesidad de reforzar la presencia militar en las fronteras, para poner fin a las incursiones regulares del ejército peruano.

En Colombia, el gobierno vacilaba entre el intervencionismo y el abandono, en función de las tensiones en las fronteras. Esto significó la creación de las regiones administrativas (Intendencias o Comisariatos Especiales) del Vaupés, Putumayo y Caquetá en 1910-1912, así como el desplazamiento de los centros de población del Caquetá hacia el Vaupés, con la creación de Florencia, San Vicente del Caguán, Puerto Rico y Calamar. Finalmente, la ayuda del Estado a la obra de los capuchinos para la construcción del camino de Mocoa a Pasto au-

mentó tras los enfrentamientos de 1911 en La Pedrera. Un año más tarde se fundó Puerto Asís, donde se estableció una guarnición del ejército colombiano. Para Domínguez y Gómez, a partir de 1912, “la nación mestiza, católica, españolizada y productora de mercancías se impuso definitivamente sobre las minorías étnicas que durante tantos años vivieron en la región bajo un modo de producción no capitalista”. Resultando de esto una aceleración de la urbanización y del cambio social en la región. Pero las vacilaciones de la política amazónica colombiana retrasaron el despliegue de esos campamentos convertidos en bases militares. Efectivamente, conforme al censo de 1918, Puerto Rico apenas contaba con 276 habitantes y Calamar, que había sido creado en 1902 por la compañía Calderón, apenas agrupaba a 755. San Vicente, que había nacido de la actividad de la compañía Perdomo Falla en 1899, y que fue colonizada en 1912 (por unos cien ganaderos que fundaron la Sociedad Colonizadora del Caguán) solo contaba con 809 habitantes. Finalmente, Florencia, que se volvía el centro administrativo y económico del Caquetá, agrupaba apenas a 3.000 personas.

La política estatal retomó un aspecto más voluntario para acelerar la colonización por parte de la población, tras el conflicto de 1922, que concluyó por el Tratado Salomón–Lozano, reconociendo la soberanía de Colombia sobre el Trapecio Amazónico. Ésta se incrementó en la década de 1930, tras el conflicto de 1933 que ratificó definitivamente el acuerdo Salomón–Lozano. En 1930, el Putumayo fue dividido en dos Comisariatos Especiales —Putumayo y Amazonas, con capital Leticia—, lo que acabó la estructuración político-administrativa moderna de la región amazónica. En la década de 1940, a los intereses militares en la frontera se les sumaron intereses económicos crecientes, con los inicios de la exploración petrolera, que dio los primeros resultados positivos en 1963, con el descubrimiento de importantes hallazgos por Texaco, en las concesiones de Orito y Acae. El Estado intensificó la exploración minera en la Amazonía a finales de la década del setenta, con el programa Prodaram (Proyecto Radar Métrico de la Amazonía). Este proyecto permitió localizar importantes hallazgos minerales —oro, uranio, bauxita, cobre, etc.— en los departamentos de la Guainía, Vaupés y Putumayo (Cf. Domínguez et al., op. cit.: 65, 60-61, 64 y 231; y C. E. Valderrama, 1993)¹³².

Los conflictos fronterizos con Perú tuvieron el mismo efecto en el Ecuador que en Colombia (Restrepo, op. cit.: 157 y 161)¹³³. Con la Ley del Oriente de 1920, se creó la Dirección General del Oriente y la Región Amazónica se dividió entre tres provincias (Napo–Pastaza, Morona Santiago y Zamora Chinch-

132 Domínguez y Gómez enfatizan el carácter aproximativo de este censo, en la medida en que la población censada apenas alcanzaba 13.279 personas, más 108.000 indígenas censados por la Iglesia católica.

133 En la larga lista de enfrentamientos armados entre ambos países, Restrepo menciona en especial los de Angoteros (26/06/1903), Torres Causana (18/06/1904), Paquisha (1981) y Cusumasa Yaupi (07/1991).

pe), que abarcaban respectivamente los límites de la Gobernación de los Quijos, Macas y Yaguarzongo. Las provincias fueron divididas en cantones y parroquias. En la misma época empezaron a establecerse colonias oficiales y espontáneas en los alrededores de Tena y Archidona. Sin embargo, como lo destaca Restrepo, el Oriente quedó como un débil polo de atracción, hacia el cual convergían misioneros, comerciantes, colonos pobres, refugiados políticos y funcionarios del Estado que, más que bajo el impulso de una política oficial, se establecieron allá por pura testarudez y crearon pueblos o volvieron a fundar aquellos que habían sido creados bajo la influencia española algunos siglos antes.

En teoría, la inserción de la Amazonía en la gestión administrativa y política del país acabó en la década del veinte, lo que coincidió con el inicio de la actividad petrolera. Pero tan solo en la década del cuarenta, el Estado rompió con la tradicional política de bajo perfil en la región. Entre tanto, las operaciones militares peruanas se intensificaron en 1930 para culminar con la invasión de pueblos de la Costa y la Sierra. En 1937, la administración del Oriente pasó de la tutela del Ministerio del Interior a la del Ministerio de Defensa. El Cuarto Departamento se convirtió entonces en administrador de la colonización de la Amazonía, delimitando tierras, promoviendo las cooperativas agrícolas y convirtiendo a los soldados en colonos.

Según Zavala, el conflicto de 1941 resultó de las rivalidades entre dos empresas petroleras, Jersey Standard y Anglo Ecuatorian Oil, de las cuales la primera había sido expulsada del Ecuador bajo presión por parte de la segunda y se había establecido en la Amazonía peruana (J. Zavala, 1972). Este conflicto concluyó en enero de 1942, con el Protocolo de Río, ratificado por el Congreso ecuatoriano un mes más tarde. Pero la frontera fue cuestionada por más de medio siglo, es decir, hasta la firma de la paz entre Perú y Ecuador en octubre de 1998. Desde el día siguiente a la guerra de 1941, el Estado ecuatoriano multiplicó los proyectos de vías de comunicación para reforzar su presencia en la región fronteriza, a través de una operación llamada “fronteras vivas”. Ciertamente es que, tanto el proyecto de ferrocarril hacia el Curaray como el de la carretera al Puyo quedaron en planes hasta la colonización masiva que arrancó en la década del sesenta¹³⁴. Sin embargo, de esta época nacieron la ideología desarrollista y el mito del “colono pionero”, que cumplía con un papel patriótico y merecía el apoyo del Estado, lo que consistía principalmente en abastecerle con mano de obra indígena para la agricultura.

134 Bajo la Presidencia de Leonidas Plaza (1901-1905), el gobierno trató de vincular la Selva y la Sierra mediante el ferrocarril Ambato–Curaray. Este proyecto fue retomado por Eloy Alfaro, pero nunca llegó más allá de 20 km. De vez en cuando, se retoma por algún diputado, como ocurrió en 1999, cuando algunos propusieron construir la línea de ferrocarril con el financiamiento de un impuesto a la extracción petrolera.

Tras el fracaso de la política de colonización con población en las fronteras, la colonización masiva de la Amazonía arrancó realmente con los grandes proyectos de agricultura extensiva con escasa productividad, cuyo impacto se sumó al de la extracción de maderas para acelerar la deforestación. Ya hicimos alusión al hecho de que los orígenes de la colonización agrícola se encuentran en las presiones socio-económicas asociadas con el crecimiento demográfico y la concentración de tierras en las regiones tradicionalmente integradas al mercado. En este contexto, la baja densidad humana en la región amazónica llevó a que el Estado declarara como “tierras baldías” a millones de hectáreas, en las que se radicaban en realidad comunidades indígenas, lo cual se impuso como un sucedáneo de reforma agraria. Para las poblaciones indígenas amazónicas, esto equivalía a un “colonialismo ecológico” (S. Varese, 1979).

En la década del sesenta, la Alianza por el Progreso llevó a los gobiernos colombiano y ecuatoriano a promulgar las primeras leyes de reforma agrarias —respectivamente en 1961 y 1964— a través del INCORA y el IERAC¹³⁵. Esas leyes son, en gran parte, responsables de la deforestación ocurrida en las tres décadas que siguieron, ya que obligaban a que los campesinos talaran entre el 50% (en Ecuador) y el 75% (en Colombia) del terreno para obtener su legalización. Aquella política se persiguió en las décadas del setenta y del ochenta, con el apoyo financiero del Banco Mundial. Pero, más allá de la influencia de las ayudas públicas, dos factores contribuyeron a la deforestación: el valor especulativo de la tierra en el contexto de hiperinflación que caracterizó a las economías latinoamericanas de la “década perdida” y las facilidades para legalizar las tierras desbrozadas y convertidas en pastos (A. Anderson 1990 b: 9).

En total, unos 800.000 km² de la cuenca amazónica habían desaparecido a principios de la década del noventa, entre los cuales el 68% lo fueron a beneficio de pastos, bajo el efecto conjunto de la colonización masiva, la explotación comercial de las maderas, la agricultura y la ganadería extensivas. Entre 1975 y 1989, Brasil desbrozó un territorio del tamaño de Francia (560.000 km²). En Ecuador, la deforestación alcanzó el 2,3% por año en las décadas del setenta y del ochenta, principalmente alrededor de dos polos —Nueva Loja y la provincia de Morona Santiago— bajo el efecto conjunto de las empresas madereras o petroleras y las plantaciones de palma africana, cuyos avances en la región se acompañaron sistemáticamente de la llegada de pequeños productores a lo largo de las vías de comunicación abiertas por la industria.

En 1959, el Congreso colombiano votó la primera ley destinada a contener la expansión colonial en la región amazónica, gracias a la delimitación de siete

135 Respectivamente Instituto Colombiano de Reforma Agraria e Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y de Colonización.

zonas de reservas forestales que abarcaban unos 58,6 millones de hectáreas. Las zonas interesadas eran la Amazonía (38,6 millones de hectáreas), el Pacífico (9,8 millones de hectáreas), el río Magdalena (6 millones), la reserva forestal central (1,6 millones), la región montañosa de los Motilones (0,8 millones), la sierra del Cocuy (0,7 millones) y la Sierra Nevada de Santa Marta (0,6 millones). Sin embargo, 30 años más tarde, 12,7 millones de hectáreas habían sido colonizadas en este dominio, principalmente en la Amazonía (cerca de 6 millones de hectáreas de los 38,6) y el valle del Magdalena (cerca de 4 millones de hectáreas de los 6) (Cf. Castaño Uribe op. cit.: 29; TCA op. cit.: 47; T. Rudel et al 1993: 44; Andrade et al. op. cit.: 41).

Algunos objetan que semejante interpretación es demasiado negativa y valoran el hecho de que, a escala nacional, la superficie de las explotaciones es viable, pero admiten que, en su conjunto, el proceso de colonización agraria llevó a la conquista de nuevas tierras y a su integración al mercado nacional. Entonces, las regiones de frontera agrícola tienden a especializarse y a estructurar la división del trabajo en torno a un número limitado de productos, para ganar competitividad en el mercado. Ahora bien, el Estado asumió un papel protagónico en la generalización de la ganadería extensiva en el Caquetá —y por lo tanto en su deforestación— a través de la política de apoyo a las exportaciones de maderas tropicales, de animales silvestres y de carne. Es así como, a partir de 1968, el precio de la carne exportada era subvencionado hasta el 15%, sin la mínima preocupación para la protección o la conservación del medio ambiente. Al respecto, como lo destacan Carrizosa, Leyva y Mantilla, la administración del Caquetá por el Estado moderno no es diferente a de la Corona de España en cuanto a la pérdida del patrimonio natural (Carrizosa et al., op. cit., 1983).

La política de colonización no fue muy diferente en Ecuador, aunque se apoyara más que en Colombia en el desarrollo de la industria petrolera y en la apertura de las vías de acceso terrestre, desde finales de la década del sesenta. Una de las primeras medidas del gobierno militar, llegado al poder en 1963, fue reformar la administración. Es así como los asuntos comunitarios fueron transferidos al Ministerio de Previsión Social, mientras que se confiaban las actividades de colonización y la reforma agraria al IERAC y al Ministerio de Agricultura. En 1967, con la creación de CEPE —que se convirtió en Petroecuador en 1989— el Estado empezó a participar directamente en la explotación petrolera. En 1977, la nueva junta militar expidió la Ley de Colonización de la Región Amazónica Ecuatoriana, que reformó el IERAC y creó el INCRAE¹³⁶. A través de esas medidas, el Estado intentaba entrar definitivamente en la Amazonía e integrar la región al mercado nacional e internacional, mientras reforzaba la soberanía nacio-

136 Instituto de Colonización de la Región Amazónica Ecuatoriana.

nal en la frontera con Perú. Es así como Velasco Ibarra retomó el antiguo lema nacionalista: “El Ecuador ha sido, es y será un país amazónico”. Por esta razón aceleró la construcción de las carreteras Quito–Baeza, Ambato–Puyo–Tena, Cuenca–Limón–Méndez y Loja–Zamora. La apertura de la carretera de Nueva Loja a Quito en 1972 acabó con desenclavar a la región amazónica. Evidentemente, la colonización masiva siguió a la apertura de las vías transitables, de una manera todavía desorganizada y espontánea, lo que contribuyó a exacerbar los conflictos con los indígenas de la región.

En la Provincia de Pastaza, el impacto de Shell fue duradero, ya que se conjugó con el impacto ejercido por otras empresas foráneas, que desarrollaban la cultura industrial del té y la caña de azúcar. A ello se agrega la influencia de los misioneros en la reducción o la pacificación de los grupos con los que se enfrentaban las empresas petroleras, en particular el ILV, que llegó con Shell y se quedó en la región hasta ser expulsado en 1981. De pronto, los pueblos de Mera, Shell y Puyo fueron vinculados con los ejes de comunicación de la Sierra y la Costa, a través de la carretera Baños–Ambato, terminada en 1947. Ésta se volvió una vía abierta a la penetración de colonos, que seguían la llegada de los comerciantes procedentes de la región sur de la Sierra. Ese fenómeno tuvo como efecto el desplazamiento de los shuaras y achuaras tierra adentro, a medida que estos últimos vendían sus tierras a los colonos, mientras que los Quichuas abandonaban las riberas de los ríos tributarios del Napo para radicarse más al norte, hacia Fátima (Rudel et al., op. cit.: 43-55).

Por el contrario, la zona de Tena y Archidona quedó más aislada hasta la década del sesenta, cuando se acabó la vía a Puyo. Ello permitió a los “patrones” el mantener un sistema de dominación precapitalista, mientras que las relaciones de trabajo en la región de Puyo se modernizaban. Según Muratorio, la formación de una burguesía comerciante (que fuese un agente del cambio social) tan solo fue posible cuando se acabó esta vía, lo que rompió con el monopolio de bienes manufacturados de los patrones. Frente a la invasión de los colonos serranos y la crisis de la tierra, los quichuas del Napo se convirtieron en colonos permanentes (Muratorio op. cit.: 285). En 1970, muchos emigraron hacia la zona petrolera de Nueva Loja y Coca. En la década del ochenta, el polo de migración pasó a ser la región del bajo Napo, de Francisco de Orellana a Nuevo Rocafuerte. En ese entonces, las comunidades de la Amazonía entraron en el proceso de organización que describimos en el capítulo anterior.

El cambio social que provocó la actividad petrolera retomó dos formas paradójicas. Por un lado, permitió a los indígenas acumular el capital necesario para la compra de nuevos bienes manufacturados (máquinas de coser, relojes, radios, motores fuera de borda, ropa, etc.) así como ganado y tierras. Por el otro, creó una situación inflacionaria en un contexto de urbanización mal controlada

(Whitten, op. cit.: 280)¹³⁷. En efecto, los quichuas fueron los primeros voluntarios para trabajar con las empresas petroleras. A través de contratos de un promedio de tres meses, que les llevaban lejos de sus tierras originarias, algunos aprovecharon la bonanza petrolera para ganar dinero y conocer el funcionamiento del mercado laboral y la sociedad blanco-mestiza. Por otra parte, aprovecharon para reactivar los vínculos con grupos étnicos con los que habían perdido contacto, como en el caso de los quichuas del Puyo con los achuar y shuar (Ibíd.: 285). Pero ante todo, la irrupción de la industria petrolera dio lugar a una nueva ola de colonización, calificada juiciosamente de “segunda conquista”, por el fundador de Cultural Survival, David Maybury-Lewis. A diferencia de la primera conquista, ésta no buscaba explotar la mano de obra indígena, pero ambas tienen en común la usurpación de los territorios y la destrucción de las estructuras sociales de las sociedades sin Estado (D. Maybury Lewis, 1984: 130).

Petróleo y colonización agraria: la “segunda conquista”

En un análisis muy detallado de los efectos de la colonización y de la frontera agrícola sobre el medio ambiente, en la región de Nueva Loja (Sucumbíos), Pichón evidenció la interacción entre el escaso nivel de planificación y de modernización de la agricultura y el alto nivel de deforestación en la Amazonía. El análisis de Pichón es particularmente útil para identificar el círculo vicioso de pobreza y deforestación al cual entran los colonos por razones estructurales. Según él, la deforestación se explica por un conjunto de factores y contradicciones propias del modelo de desarrollo, de los cuales la colonización no es sino un resultado: pobreza, repartición injusta de la tierra en los lugares originarios de los que proceden los colonos, escasa productividad de la agricultura, crecimiento acelerado de la población, etc. (Cf. F. Pichón, 1993).

A principios de la década del noventa, se habían ofrecido a los colonos alrededor de un millón de hectáreas de bosques en la región de Nueva Loja, epicentro del área Texaco en el Ecuador. Si bien es cierto que la construcción de obras como el oleoducto y la vía a Quito provocaron la inmigración de unos 10.000 obreros procedentes de todo el país, tan solo el 8% se quedó en la región al finalizarse el contrato, construyendo sus fincas a lo largo de la carretera o lanzándose al comercio en Nueva Loja, Francisco de Orellana, Shushufindi o Sacha. Desde luego, queda claro que la inmigración agrícola fue la que tuvo el mayor papel en la colonización de las décadas del setenta y del ochenta.

137 La población de Puyo era de 3.723 habitantes según el censo de 1962 y alcanzaba los 10.000 según estimaciones de 1972.

La Ley de Colonización de la Región Amazónica Ecuatoriana, votada en 1978, tenía un carácter especial, es decir, imponía la colonización de la Amazonía como una prioridad nacional y se ubicaba por encima de cualquier otra ley. Conforme esta ley, las tierras eran atribuidas por lotes de 50 ha por el Estado, con la obligación puesta al colono de desbrozar el 50% de la superficie en un plazo de cinco años, bajo la amenaza de perder el derecho de propiedad. Para conseguir los títulos de propiedad sobre estas tierras, los colonos debían asociarse y formar una cooperativa antes de mandar su solicitud al IERAC. Teóricamente, la cooperativa es una estructura organizativa para los proyectos sociales, educativos o económicos, en la medida en que permite planificar la construcción y el mantenimiento de los edificios comunales. Además, permite solicitar préstamos para el financiamiento de cualquier proyecto de desarrollo o la compra de equipos destinados al mejoramiento de la productividad. No obstante, como lo indica Pichón, el único beneficio que procuró la adhesión a una cooperativa, para muchos colonos, fue el de legalizar la tierra.

El objetivo de la colonización venía de la necesidad de aumentar la producción agrícola nacional y de corregir los desequilibrios regionales en la repartición de la población, además de ocupar las zonas fronterizas por razones de seguridad. Sin embargo, por falta de planificación, los efectos de la colonización resultaron ser difíciles de mitigar y, por falta de asistencia técnica, muchos fracasaron y no pudieron vencer obstáculos como la escasez de capitales, de rendimiento de las cosechas y la falta de mano de obra para asegurar un ritmo sostenido de producción. Por falta de apoyos logísticos y financieros, no pudieron superar el nivel de cultivo de viveros, en particular cuando, establecidos al margen de las vías de comunicación, encontraron dificultades para comercializar el excedente de su producción. En consecuencia, muchos colonos perdieron sus tierras ante intereses más poderosos o las abandonaron debido a la escasa productividad y a la imposibilidad de asegurar su supervivencia.

La repartición espacial de las tierras adquiridas se transforma en un obstáculo mayor para el desarrollo de una agricultura rentable. De hecho, el eje de distribución de esas tierras sigue siendo la carretera construida por las empresas petroleras, a lo largo de la cual cada finca no debe ocupar más de 250 m. Entonces, para cubrir 50 ha, cada finca tiene que penetrar 2.000 m tierra adentro. En consecuencia, los predios otorgados más allá de este perímetro se ubican a más de 2 km de las vías principales y sucesivamente para los recién llegados. Al fin y al cabo, algunas fincas pueden radicarse a 26 km de las vías principales. Para dar la vuelta al obstáculo de la inaccesibilidad a las vías de comunicación, los colonos tienen dos posibilidades: cultivar café (lo que hacían el 90% en ese entonces) o criar ganado. En efecto, esos dos productos resultan ser los productos más fáciles y baratos de transportar hacia los mercados, si se comparan con la made-

ra. El cálculo de los costos relativos de transporte por producto deja aparecer que el café solo aumenta el 10%, contra el 50% para el banano, el 35% para el arroz y el 19% para el maíz. En cuanto al costo de transporte de la madera, supera el valor del material más allá de 500 m de la carretera (Ibíd.: 360).

Es uno de los efectos perversos de la organización espacial, ya que ésta, en vez de optimizar el acceso a las carreteras para los colonos, los excluye mayoritariamente de las redes de comunicación, lo que no deja de ocasionar tensiones entre los campesinos de la orilla de la carretera y los de más adentro. Otro efecto perverso viene del sistema de pago de las tierras al IERAC, que impide que el colono tenga acceso al crédito mientras no haya cancelado sus deudas. El período de amortización calculado por la administración era de 25 años, sin embargo, la adquisición definitiva del título de propiedad quedaba sometida al pago integral de la tierra, conforme una escala de precios establecida por el IERAC, que tomaba en cuenta la ubicación, el tamaño del predio y la calidad del suelo. Semejante sistema tenía como consecuencia el incitar a los colonos a desbrozar rápido para poder reembolsar su deuda cuanto antes, en la medida en que la madera era la actividad más rentable a corto plazo. Además, la deforestación es un modo de establecer la prueba física de la propiedad en relación con los vecinos. Es así como, según la encuesta de Pichón, apenas la mitad de las tierras entregadas por el IERAC en las décadas del setenta y del ochenta quedaba con bosques en 1993. Las fincas, de un tamaño promedio de 44 ha, se dividían entre cultivos permanentes (6 ha) y de ciclo corto (2 ha), mientras que los pastos cubrían un promedio de 10 ha. Entre los cultivos comerciales, el café y el cacao eran los más abundantes, mientras que los cultivos de viveros se dividían entre el banano, la yuca, el maíz y el arroz.

Además de ser rentable a corto plazo, la ganadería produce leche y queso para el consumo doméstico y representa una fuente de ingreso para la familia, en caso de emergencia. Sin embargo, el desbrozo desencadena un tercer tipo de efecto perverso, ya que los pastos en formación interesan particularmente a los especuladores. Ahora bien, como lo destaca Pichón, una propuesta de compra en efectivo es a veces suficientemente atractiva como para convencer a los colonos de que vendan su propiedad. Es así como se operan muchas ampliaciones o se consolidan fincas antiguas, aunque la ley prohíba el control de más de una finca por una sola familia y limite su tamaño. La paradoja del desbrozo para la ganadería es que su nivel más alto de productividad lleva a mayores tasas de deforestación, en la medida en que permite a un número de personas bastante limitado ejercer un máximo impacto en el medio ambiente. Es más, el Estado asume un papel de facilitador al acordar créditos preferenciales para las actividades vinculadas con la ganadería, entre otras formas mediante el Banco Nacional de Fomento.

Las conclusiones de Pichón no son para nada alentadoras, ya que él considera que la colonización seguirá siendo practicada conforme al mismo modelo, debido a la presión demográfica: “Bajo estas condiciones, los recursos naturales del país y, en particular, sus bosques tropicales y depósitos de crudo, los recursos forestales y la frontera agrícola que estos demarcan, seguirán siendo aprovechados para la generación de divisas y como “válvula de escape” para aliviar las presiones demográficas, haciendo más remotas las posibilidades de un desarrollo sostenido al nivel nacional” (Ibíd.: 374). A este factor se añaden elementos coyunturales como la inestabilidad del precio del petróleo y la baja de los productos tradicionales de exportación que, combinados con el peso de la deuda pública, limitan cualquier tipo de desarrollo alternativo a corto y mediano plazo.

Los impactos socio-ambientales de las actividades petroleras: una tipología

Llamamos “impactos socio-ambientales” a los efectos producidos directa o indirectamente por una actividad humana en el medio ambiente y en la población local. Esos impactos se producen a todo lo largo de la actividad petrolera, desde la primera fase de la exploración hasta la utilización de productos derivados del petróleo, pasando por la explotación, el transporte, el almacenaje y la refinación. Los principales impactos socio-ambientales directos son la deforestación, la alteración de los ciclos hidro-bióticos y de los ecosistemas, y la contaminación. Los principales impactos indirectos son el efecto de frontera agrícola y la colonización que ocasiona una presión demográfica sobre el entorno, la erosión de los suelos, la pérdida de biodiversidad y la desaparición de especies animales por la caza.

El inventario de esos efectos fue realizado de manera sistemática en Ecuador por el equipo de Bustamante y Benítez, con oportunidad de la elaboración de los “Términos de referencia para los estudios de impacto ambiental de la séptima ronda de licitaciones”, en 1994 (Fundación Natura 1996). Según este informe, la tasa de deforestación provocada directamente por la actividad petrolera se ubica teóricamente entre 400 y 2.000 ha por bloque de 200.000 ha, es decir, menos del 1% del bloque. Sin embargo, la deforestación provocada indirectamente por la erosión de los suelos y por la colonización humana alrededor de esas zonas de actividad es tres veces más importante. La deforestación empieza desde la fase de prospección geológica, en la cual se trazan las líneas de futuros estudios sísmicos. La alteración del ecosistema se limita en ese momento a la producción y almacenamiento de desechos domésticos y a la caza para alimentar a los equipos de técnicos. Luego se añaden la deforestación vinculada al trazado de las líneas de exploración sísmica —en general varios centenares de kilómetros en

un área de 500.000 ha, que ha de ser reducida a 200.000 ha en la fase de explotación— y a la construcción de pistas de aterrizaje para los helicópteros y avioquetas. La presencia de esas trochas y el uso de explosivos para determinar la profundidad de eventuales hallazgos perturba a las poblaciones animales que ocupan los nichos ambientales afectados. Además, si estas trochas no son rehabilitadas, provocan la erosión del terreno y pueden convertirse en caminos para la circulación de los habitantes, abriendo nuevos frentes de colonización.

Sin embargo, esa primera serie de impactos es relativamente menor que los generados por la segunda fase de la exploración y por la explotación. En efecto, durante la perforación de los pozos de exploración, la presión sobre el medio ambiente va creciendo alrededor de las plataformas de exploración y los campamentos de obreros, no solamente por la caza y la extracción de productos silvestres como la madera de construcción, sino también por la compra de pieles y carnes a las poblaciones locales. En la práctica, la superficie promedio desbrozada para la construcción de una plataforma de exploración es de 3 a 5 ha pero puede ser reducida a 1 ha. No obstante, interactúa con el entorno en una superficie de 15 ha. En la fase de explotación (que dura en promedio 20 años), los pozos rentables se convierten en polos de desarrollo de la actividad petrolera. La construcción del oleoducto principal implica un derecho de paso de 20 m de ancho, lo que representa un desbrozo de 2 ha por kilómetro de conducto. A esto se añade la deforestación provocada por la carretera que corre a lo largo del oleoducto, para el trazado de la vía (1 ha/km) y el corte de madera usado como material de desmonte. El establecimiento de campamentos a lo largo de esta vía genera una ocupación permanente de las zonas desbrozadas, lo que impide la renovación del ecosistema a largo plazo.

La contaminación generada por las actividades petroleras afecta directamente a la calidad del aire, de los suelos y de las aguas. La perforación de pozos genera en primer lugar la producción de lodos tóxicos y desechos sólidos no biodegradables que se almacenan alrededor. Luego, la estación de bombeo se vuelve un complejo sistema de extracción del petróleo, que opera una primera separación del producto pesado, del agua y del gas natural. Cada día, una estación de producción evacua un promedio de 72.000 barriles de agua contaminada por los productos químicos que sirven para el tratamiento del crudo¹³⁸. Digamos que, de manera esquemática, cada estación dispone de dos piscinas donde se recogen, de una parte, las aguas de formación con fuerte composición en sales y componen-

138 Bustamante y Benítez dan las cifras de 4 millones de galones para los desechos evacuados y 3 millones de galones de productos usados. La cifra dada por Kimerling de 4.368 millones de galones de desechos por día es obviamente absurda. (Cf. Fundación Natura, op. cit.; y J. Kimerling, 1993: 44) NB: Con afán de coherencia con las cifras de producción y de consumo de petróleo refinado, presentamos esta cantidad en barriles: 1 galón US = 0,024 barril; 1 barril = 158,984 litros.

tes tóxicos, de la otra, las aguas residuales con fuerte composición en hidrocarburos. El gas es incinerado *in situ*, lo que genera una constante contaminación atmosférica. Cuando las aguas salinas son almacenadas a cielo abierto, contribuyen al secamiento del suelo y atraen a los animales domésticos o salvajes, que pueden entonces envenenarse. Por su parte, las aguas residuales pueden, bien derramarse cuando la lluvia hace subir el nivel de las piscinas y de la capa freática, o bien infiltrarse en el subsuelo y envenenar las redes hídricas vecinas. La cremación de estas piscinas, que a veces se practica para eliminar los hidrocarburos, es otra fuente de contaminación atmosférica. A esta contaminación crónica, se agregan la contaminación sonora, el calentamiento de la capa freática o de los ríos y esteros, que modifica el ecosistema, así como la contaminación de las aguas y suelos provocada por los accidentes y las tareas de mantenimiento del sistema de oleoductos y de las estaciones de producción.

Una tipología de los impactos socio-culturales de la actividad petrolera implica distinguir a las poblaciones indígenas de los campesinos colonos. En efecto, mientras que los primeros siempre se radican en un territorio determinado antes de la irrupción de la industria, en general los últimos han venido estableciéndose en esos territorios en un período más reciente, al seguir la progresión del frente petrolero. Para las comunidades indígenas, el primer impacto de esta actividad es la invasión de zonas de residencia. Cierto es que el área de influencia directa de la actividad petrolera es relativamente limitada, si se compara con la extensión de los territorios indígenas tradicionales o legales. Pero el trazado de líneas sísmicas y la construcción de una plataforma de exploración o explotación pueden afectar recursos vitales, como los riachuelos y la pesca, así como los territorios de caza o de cultivos de viveros. En este ámbito, la amenaza procede tanto de la industria como de los campesinos colonos. Un segundo tipo de impacto constituye las relaciones clientelares o paternalistas que pueden establecerse entre los indígenas y las empresas. Un tercer impacto procede de la división de las comunidades indígenas, fomentada por las negociaciones con las empresas para el acceso a los recursos, la cual significa a menudo una instrumentalización de las organizaciones sociales de base. Además, estas relaciones pueden tener efectos perversos en lo que atañe a la protección del medio ambiente por las comunidades afectadas, si éstas eligen percibir indemnizaciones por los daños ambientales, en vez de anticiparlos y evitarlos. Por otra parte, la organización social se afecta por la irrupción de nuevas posibilidades de trabajo y por la presencia de actores exógenos en el seno de las comunidades. La creación de empleos temporales, relativamente atractivos por su remuneración, puede generar una dependencia económica, no sólo al introducir una redefinición del trabajo en el seno de la comunidad sino también al provocar un efecto inflacionario sobre la economía local.

Para las poblaciones campesinas de colonos, los efectos están principalmente vinculados con la precariedad de las condiciones de vida. Se trata en general de poblaciones originarias de regiones externas a la Amazonía y poco preparadas para vivir en este entorno. En consecuencia, dependen en parte de las comunidades indígenas y en parte de las empresas petroleras, por un lado para abastecerse de productos de primera necesidad procedentes de la caza, la pesca y la agricultura, por el otro para ganar algo de dinero y adquirir otros productos básicos o bienes de consumo duradero. Una consecuencia de esta dependencia es la formación de enclaves urbanos con servicios públicos deficientes debido al crecimiento demográfico mal controlado. Esta urbanización acelerada se acompaña de los fenómenos sociales conocidos: concentración de emigrantes pobres en los barrios mal equipados en infraestructuras, violencia, prostitución, alcoholismo, etc.

Los impactos socio-ambientales en Ecuador

Más allá de la tipología de los impactos de las actividades petroleras descritos arriba, se publicaron varios informes en la década del noventa sobre las consecuencias de la contaminación y la deforestación en las poblaciones amazónicas. En este ámbito, las comunidades indígenas y los campesinos colonos están en las mismas condiciones. Por eso no se establecerá ninguna distinción entre estas poblaciones en la presentación que viene a continuación.

Ya vimos cómo, tras un período exploratorio iniciado en 1967 en el norte de la Amazonía ecuatoriana, el consorcio Texaco–Gulf firmó un contrato de asociación con la empresa pública CEPE para explotar un bloque de 500.000 ha, cuyo epicentro era la base de Nueva Loja, más conocida hoy bajo el nombre de Lago Agrio¹³⁹. En un año, este consorcio realizó una de las más espectaculares obras de infraestructura en América Latina, con la construcción del Sistema de Oleoductos Trans–Ecuatorianos (SOTE), de unos 500 km, que vincula Nueva Loja con la estación de refinación de Ibarra, cruzando los Andes. En veinte años, 1.430 millones de barriles fueron sacados del subsuelo, mediante la perforación de 339 pozos de explotación y la construcción de 22 estaciones de producción en los 15 campos abiertos por la concesión Texaco–CEPE. Desde 1992, esa concesión es administrada por Petroecuador (Kimerling op. cit.: 21, 29 y 33). Las operaciones fueron dirigidas totalmente por Texaco (o por sus contratistas), que traía un conocimiento y capitales a la industria petrolera ecuatoriana todavía embrionaria. Ahora bien, la ausencia de control y seguimiento ambiental permitió

139 Recordemos que este bloque fue reducido a 491.355 ha en 1972, luego a 442.965 ha en 1977, después de que CEPE hubiera comprado la participaciones de Gulf.

realizar esas actividades con el mínimo nivel de inversión en cuanto a los materiales y tecnologías utilizadas.

Los impactos socio-ambientales de la era Texaco quedaron desconocidos para la población ecuatoriana hasta inicios de la década del noventa, es decir, cuando finalizó el contrato de explotación al volverse Petroecuador operadora de este bloque. La primera investigación sistemática sobre estos impactos se debe a Kimerling, una abogada estadounidense entonces radicada en Ecuador, y donde trabajaba como asesora jurídica de la Federación de Comunas Unión de Nativos de Amazonía Ecuatoriana (FCUNAE) para la delimitación de predios. Kimerling había empezado a trabajar en el ámbito de la legislación ambiental para el bufete Kreindler & Kreindler en Nueva York. De 1984 a 1989 fue asistente del Procurador General del Estado de Nueva York, en el juicio del asunto Love Canal¹⁴⁰. El descubrimiento de los impactos de varios accidentes petroleros en la región del Napo le incitó a emprender una investigación sobre las consecuencias de la era Texaco, que fue publicada en 1991 en inglés. En su libro “Crudo amazónico”, ella indica que los 30 derrames más graves del SOTE ocasionaron la pérdida de 403.200 barriles, a los que se suman 456.000 barriles de crudo y 450 millones de barriles de aguas de formación vertidos al medio ambiente, así como 6.667 millones de metros cúbicos de gas incinerados al aire libre (Cf. Rendón, 1983: 404; Fundación Natura, op. cit.: 139)¹⁴¹.

Aunque sea bastante incompleto, este texto documentado en su mayor parte por Petroecuador es la referencia más citada por los ecologistas y se encuentra integralmente en Internet con espectaculares ilustraciones fotográficas. A pesar de la imprecisión de ciertas cifras y de su aspecto algo periodístico, esta investigación tuvo el mérito de provocar una toma de conciencia en la población ecuatoriana, sobre la cual volveremos luego. Sobre todo, fue el punto de partida de un juicio muy mediatizado, tras una demanda contra Texaco, presentada ante las cortes estadounidenses por una asociación de comunidades ecuatorianas en noviembre de 1993.

Otros informes siguieron al de Kimerling y fueron agregados al expediente, que es preciso mencionar antes de estudiar las consecuencias del juicio. El pri-

140 Este asunto requería la indemnización de las víctimas de la contaminación generada entre 1942 y 1953 por la empresa química Hooker Chemical, en los alrededores de las Caídas del Niágara, un sitio que fue en parte evacuado y declarado zona de urgencia federal por el Presidente Jimmy Carter en agosto de 1978.

141 A comparar con las pérdidas provocadas por el naufragio del Exxon Valdez en Alaska, que alcanzaron 10,8 millones de galones estadounidenses, o sea, 259.200 barriles. Citando el “Balance energético” del Instituto Nacional de Estadísticas Ecuatoriano (INEC), Rendón señala que en Ecuador quedaban 891.000 toneladas equivalentes petróleo cada año, mediante la incineración de gases, cuya cantidad de carbono representaba el 17% de la energía consumida en este entonces por el país. Bustamante y Benítez mencionan la cifra de 2 millones de m³ de gas incinerados por día.

mero de esos informes fue realizado por el equipo de Jochnick y el Centro de Derechos Económicos y Sociales (CDES), una ONG con base en Nueva York desde 1992 (C. Jochnick et al., 1994). Creado en la mañana de la Guerra del Golfo, el CDES se interesó en los problemas planteados por la contaminación debida a la destrucción de las infraestructuras petroleras en Iraq, antes de llegar al Ecuador en 1993. A diferencia de otras organizaciones ecologistas, en su informe hace hincapié, de manera particular, en los derechos humanos. Por esta razón, su informe destinado a documentar el caso Texaco se interesa en esencia por los aspectos sanitarios de la actividad petrolera. Se trata de un estudio realizado en una decena de comunidades cuya población suma 1.465 personas, de las cuales 1.077 se radicaban en las zonas contaminadas y 388 en áreas sanas. Según las conclusiones de esta encuesta, las poblaciones que viven en zonas contaminadas, donde operaba Texaco hasta 1992, se exponen a concentraciones de hidrocarburos policíclicos aromáticos (HPA) y de componentes orgánicos volátiles (COV) muy por encima de las normas sanitarias estadounidenses y europeas. Esos productos pueden ser absorbidos por el organismo humano por vía oral, táctil o por inhalación. Generan diversas enfermedades que van desde las infecciones secundarias —como hongos cutáneos, verrugas o eccema— a cánceres de la piel, la sangre o el esófago, pasando por las neumonías y abortos espontáneos. Las tomas realizadas en la zona del campo Texaco indican concentraciones de 46.423 a 405.634 nanogramos de PAH por litro y de 96 a 2.500 microgramos de benceno por litro, lo que multiplica los riesgos de cáncer por 100, comparado con las normas de la Organización Mundial de la Salud y la Agencia Estadounidense de Protección del Medio Ambiente¹⁴². El equipo de Jochnick deduce de ello que la contaminación del medio ambiente ocasionada por la actividad petrolera en la Amazonía constituye una violación de los derechos humanos, en derecho internacional, aunque las poblaciones afectadas no dispongan de ningún amparo al respeto contra el gobierno ecuatoriano o la empresa Texaco.

Un segundo informe, publicado tras el estudio de Kimerling, fue realizado por San Sebastián y el Instituto de Epidemiología y Salud Comunitaria Manuel Amunárriz, entre 365 mujeres radicadas en zonas contaminadas y 282 afuera (M. San Sebastián et al., 2000). Las conclusiones del estudio muestran que la tasa de mujeres que habían quedado embarazadas entre los dos últimos años es más alta en la zona no contaminada (el 93,5%) que en la otra (el 88,4 %), pero la tasa de abortos espontáneos a menos de 28 semanas es superior en la zona contaminada (el 9,8% contra el 4,4%). Este equipo se esforzó, además, en evidenciar la correlación entre el riesgo de cáncer y la contaminación petrolera, al estu-

¹⁴² Según Jochnick, la presencia de HPA en una proporción de 28 nanogramos por litro en el agua de uso doméstico implica un riesgo de cáncer de 1 persona entre 100.000, y una concentración de benceno de 10 microgramos por litro de agua potable equivale al mismo riesgo de cáncer.

diar la población de San Carlos (Sacha, Sucumbíos), un municipio de 1.000 habitantes ubicado cerca de la principal estación de producción de la región, donde se registraron 10 casos de cáncer entre 1989 y 1998. El tamaño reducido de esta muestra no permite generalizar las conclusiones del Dr. San Sebastián pero éstas atraen la atención en dos puntos: la diversidad de los tipos de cáncer diagnosticados (estómago, vesícula, laringe, hígado, sangre, etc.) y la elevación de la tasa de mortalidad entre las personas expuestas, que muestra una fuerte agresividad de los cánceres.

El caso Texaco

Esos distintos informes, aunque incompletos, tuvieron una incidencia determinante en el juicio entre varias organizaciones y comunidades campesinas o indígenas de la región y la empresa Texaco¹⁴³. El 3 de noviembre de 1993, 76 habitantes de la Amazonía ecuatoriana presentaron una demanda a nombre de 30.000 personas contra Texaco ante la Corte del Distrito Sur de Nueva York¹⁴⁴. Los demandantes alegaron los daños a personas y propiedades durante las operaciones realizadas por el consorcio Texaco–CEPE / Petroecuador. A fin de agrupar las demandas individuales y de obtener reparaciones colectivas, la demanda constituía una “acción de clase”¹⁴⁵. Esta “acción de clase” buscaba conseguir indemnizaciones e intereses compensatorios por los daños corporales y los daños a la propiedad provocados por la contaminación del medio ambiente. Los demandantes invocaron la negligencia y ofensa intencional por acción y por omisión, que habían entrañado daños individuales y colectivos, entre los cuales el aumento del riesgo de cáncer y demás enfermedades, así como la degradación y destrucción de su entorno. En su conjunto, la demanda incluía siete alegaciones: negligencia, perjuicio público, perjuicio privado, estricta confiabilidad, seguimiento médico, defunción, “conspiración civil” y violación del Acta de Reclamo Contra las Ofensas (Alien Tort Claim Act, ATCA).

143 El presente recuento abarca el año 2000, antes de la fusión de Texaco con Chevron. Por un resumen actualizado en 2001 del caso Texaco, veáse D. Cohen *et al.*, 2001; y G. Fontaine, 04/2003.

144 Los firmantes de la demanda son: María Aguinda, Carlos Grefa, Catarina Aguinda, Gesica Grefa, Mercedes Grefa, Lidia Aguinda, Patricio Chimbo, Elías Piyaguaje, Lola Piyaguaje, Édison Piyaguaje, Paulina Piyaguaje, Jimena Piyaguaje, Elías Piyaguaje, Delfín Piyaguaje, Javier Piyaguaje, Homer Conde, Santo Guillermo Ramírez, Danilo Ramírez y Juana Tanguila. Defendidos por tres bufetes de abogados: Kohn, Nast & Graf, Sullivan & Damen y Bonifaz & Donziger.

145 Un año más tarde (12/1994), una demanda similar fue presentada por Gabriel Ashanga Jota, a nombre de 25.000 habitantes de la Amazonía peruana igualmente afectados por las consecuencias de esas operaciones. Ésta fue anulada por *fóro no conveniens*.

La particularidad del ATCA, que el Congreso de Estados Unidos adoptó en 1789, es garantizar los intereses foráneos contra los perjuicios causados por una entidad estadounidense en su país, al ofrecer un amparo ante las cortes federales. En este caso, los demandantes alegaron que la práctica de verter desechos tóxicos en el medio ambiente constituía un “genocidio cultural” que violenta el ATCA y la Declaración Universal de Derechos Humanos. Además del ATCA, la demanda Aguinda se amparó en el artículo 13 del Tratado de Paz y Amistad de Comercio y Navegación entre Estados Unidos y Ecuador, según el cual los ciudadanos de ambas naciones tienen derecho a presentar sus demandas ante las cortes del país amigo. El hecho de que la sede de Texaco estuviese en Nueva York constituía un argumento decisivo para que el caso fuese juzgado en Estados Unidos, en la medida en que es ahí donde se guardaban reproducciones de los documentos necesarios para la instrucción.

Otra serie de razones tienen que ver más específicamente con la legislación ecuatoriana. En primer lugar, los demandantes no tenían otra posibilidad, conforme al Código Civil ecuatoriano, que prohíbe presentar una demanda ante un tribunal de este país cuando una acción ya ha sido intentada bajo otra jurisdicción. Además, la justicia ecuatoriana trata muy raras veces las demandas de reparación de los perjuicios. Según Wray, de los 6.448 casos de reparaciones de perjuicios resueltos en tercera instancia por la Corte Suprema, en los últimos cinco años, 3 decisiones abarcaron perjuicios por negligencia hacia la propiedad o la persona, estando relacionadas las otras decisiones con litigios contractuales¹⁴⁶. Desde luego, parece legítimo pensar que había pocas probabilidades de que la demanda Aguinda concluyera en las cortes ecuatorianas. A esto se añade el hecho de que la legislación estadounidense en el ámbito de protección ambiental —en la actualidad y en la época de los hechos— es más estricta. En efecto, desde 1971, la reinyección de las aguas de formación constituía ya una obligación legal en varios Estados de este país, a diferencia del Ecuador. Texaco se aprovechó entonces de aquel vacío jurídico para reducir sus costos de producción. Sobre este punto los demandantes invocaron la ley estadounidense y defendieron la idea de que la empresa no hubiera podido adoptar prácticas consideradas “obsoletas” en Estados Unidos, bajo la acusación de ubicarse fuera de la ley.

Hay que precisar, además, que los procedimientos judiciales en Ecuador hacen difícil, si no imposible, defender una demanda de indemnizaciones por perjuicios. En efecto, la legislación ecuatoriana solo retoma el principio del interés directo del demandante y no la “acción de clase”. Esto significa que una víctima no puede presentar una demanda y obtener indemnizaciones e intereses

¹⁴⁶ En C. Bonifaz, 1999, “Memorandum Of Law In Opposition To Defendant’s Motion To Dismiss The Complaint”, New York, mimeo, 23 p.

más que a título individual. Entonces reducía considerablemente la posibilidad de que los demandantes tuviesen una indemnización a nombre de las 30.000 personas asociadas a la “acción de clase” en Nueva York. Además, el testimonio de un demandante o de sus representantes legales no es reconocido en Ecuador y los testigos no pueden ser obligados a comparecer ante las cortes, lo que significa que los empleados de Texaco podrían negarse a ser citados en el juicio. Finalmente, una investigación sobre la contaminación del medio ambiente no puede ser abierta por un tribunal, sino por la administración pública. Por falta de iniciativa por parte de la administración, los demandantes no tienen otro amparo que el de darse la vuelta en contra del gobierno ecuatoriano, y no contra la empresa responsable de los daños. Ahora bien, no existe ningún antecedente de sanciones ordenadas contra la administración del Estado por contaminación del medio ambiente.

Ante estos argumentos, Texaco empezó intentando la negación de cualquier responsabilidad en el caso, argumentando, por una parte, que su filial en Ecuador, Texpet, era minoritaria en el consorcio con CEPE/Petroecuador, y, por la otra, que la zona afectada por sus actividades solo encubría el 3,8% de la región amazónica ecuatoriana. Agregó que había pagado el 98% de las ganancias de la producción al Estado ecuatoriano, bajo forma de regalías, tasas e impuestos, mientras había creado 2.840 empleos temporales o permanentes. Según la empresa, la eliminación de los desechos en la fase de producción se hizo conforme a la legislación ecuatoriana de la época, en particular, la Ley de Hidrocarburos y el Decreto 1469 de 1971, el Decreto 925 de 1973, la Ley de 1976 sobre la Prevención y el Control de la Contaminación del Medio Ambiente y la reforma del Código de Hidrocarburos de 1982 (Decreto 101). Estos textos obligaban a las empresas petroleras a tomar las medidas necesarias para la protección de la flora, fauna y demás recursos naturales, mientras prevenían la contaminación de las aguas, el aire y los suelos. Desde 1971, el Decreto 1469 prohibía la cremación del gas natural al aire libre sin autorización previa del Ministerio de Energía y Minas, lo que hacía a la autoridad de tutela, cómplice de hecho de las prácticas de Texaco. Los abogados de Texaco agregaron que verter aguas de formación en el entorno era (y seguía siendo en el 2000) una práctica común en muchos países, entre éstos Colombia y Ecuador. Texaco afirmó incluso haber contribuido al mejoramiento de las normas ambientales locales e implementado nuevos procedimientos, como el transporte de material por helicóptero para mitigar los impactos provocados por la construcción de las carreteras.

Luego, la multinacional afirmó que no existían pruebas científicas de las alegaciones de los demandantes en cuanto a los riesgos de cáncer en la región. Es así como consideraba que el informe del CDES era nulo y sin valor, aduciendo que interpretaba de manera errónea las normas estadounidenses y falta de análi-

sis cuantitativos relevantes. Según los expertos citados por Texaco, este informe se fundaba en tomas realizadas en condiciones “sospechosas” y extrapolaba excesivamente los resultados de las experiencias de cancerología realizadas en animales en laboratorios. Así mismo, se le calificó de “alarmista” y se le declaró sin valor al informe del equipo del Dr. San Sebastián porque el número restringido de casos estudiados y la disparidad de los cánceres diagnosticados no podían considerarse como una toma representativa.

Una primera “acción de clase” se había intentado contra Texaco ante la Corte Suprema de Houston (Texas), a nombre de Sequihual. Pero el juez Black, a cargo de este expediente, había devuelto el caso ante las cortes ecuatorianas, a causa de *forum non conveniens* y de “comité internacional”, sin pedir mayor información. De paso, este juez justificó su decisión por el hecho de que el caso tenía serias implicaciones para las relaciones entre ambos países y participaba del derecho de las naciones a disponer de sus propios recursos naturales. Tras este éxito, Texaco trató de obtener la destitución de la demanda planteada en Nueva York bajo los mismos motivos, a fin de que el caso sea juzgado en Ecuador. Sin embargo, antes de pronunciarse, el juez Broderick, a cargo del expediente neoyorquino, ordenó un complemento de información. Los abogados de la multinacional produjeron alrededor de 71.000 páginas de documentos y un argumento de 140 páginas, en respuesta a los 81 documentos pedidos y a los 134 interrogatorios realizados en el marco de la investigación. En enero de 1996, Texaco solicitó nuevamente la anulación de la demanda de María Aguinda, aprovechándose de la defunción del juez Broderick, en 1995, y su reemplazo en este caso por el juez Rakoff. En noviembre de 1996, este último aceptó la solicitud, citando el juicio del caso Sequihual *versus* Texaco.

Los demandantes quisieron recalificar la demanda, para tomar en cuenta la nueva actitud del gobierno ecuatoriano. Hasta ese momento, éste se había desentendido del caso Aguinda *versus* Texaco, al considerar que se trataba de un asunto de derecho privado y había rechazado las convocatorias del juez de instrucción. De la misma manera, el Congreso se negaba a amparar a los demandantes, aunque algunos diputados lo hubiesen hecho a título personal. En noviembre de 1996, al parecer, la República del Ecuador estaba a punto de aceptar el ser citada en el caso. No obstante, el gobierno y Petroecuador seguían negándose a levantar la “inmunidad soberana” para someterse a la entera jurisdicción de la corte de Nueva York. Por lo tanto, en agosto de 1997, la solicitud de recalificación fue negada. El juez Rakoff argumentó que se trataba de una maniobra para ganar tiempo, mientras que la instrucción llevaba más de tres años alargándose. Añadía que ni la República del Ecuador ni Petroecuador estaban calificados por la ley para intervenir como demandantes. Los demandantes apelaron en seguida esta decisión ante la Corte de Segunda Instancia de Nueva York, que pi-

dió una reconsideración del juicio en octubre de 1998 y devolvió el caso ante la Corte del Distrito Federal. Confirmó que la intervención de la República del Ecuador no era ni necesaria ni requerida para que el caso siguiera su curso. Por lo tanto, el procedimiento se mantuvo y, en enero de 2000, el juez Rakoff pidió un nuevo complemento de información para determinar si los tribunales de Ecuador y Perú no eran más apropiados. En diciembre del 2000, la perspectiva de la compra de Texaco por el grupo estadounidense Chevron (efectiva en octubre de 2001), dejaba vislumbrar nuevos plazos en un procedimiento judicial cuyo fin seguía siendo incierto. No obstante, en mayo de 2001, el juez Rakoff resolvió enviar la demanda a Ecuador, lo que fue confirmado por la Corte de Apelaciones en agosto de 2002.

Entre tanto (septiembre de 1998), Texaco había culminado el programa de rehabilitación iniciado tres años antes y se veía libre de cualquier obligación ante la República del Ecuador. En efecto, en mayo de 1995, el Ministerio de Energía y Minas, Petroecuador y Texpet habían firmado un contrato de rehabilitación del área Texaco, que liberaría a la empresa de cualquier compromiso al finalizarse las operaciones. Las operaciones se realizaron con la colaboración de los municipios de Nueva Loja, Shushufindi, Joya de los Sachas y Coca, así como con el Consejo Provincial de Sucumbíos, por un costo total de 40 millones de dólares. Una suma ridícula, comparada con las reparaciones que se pedían a Texaco —alrededor de 1.500 millones de dólares— y de lo que la compañía Exxon había sido condenada a pagar por los daños en Alaska: 900 millones de dólares a título de cargos civiles y 250 millones a título de cargos penales¹⁴⁷.

Según uno de los abogados de los demandantes, Cristóbal Bonifaz, la posición del gobierno estaba finalmente a favor de los demandantes. En una carta al Congreso con fecha del 8 de diciembre de 1998, el Ministro de Relaciones Exteriores había declarado que el gobierno estaba particularmente preocupado por la evolución de los problemas ambientales causados por la explotación petrolera, y que pensaba que el contrato para el plan de remediación firmado con Texaco no afectaba, para nada, al derecho de los ciudadanos ecuatorianos de presentar demandas por perjuicios en contra de la empresa.

A pesar de lo que pensarán o dejen de pensar Bonifaz y, detrás de él, los medios nacionales, ciertas ONG ecologistas o ciertos análisis, el caso Texaco no es un conflicto en el que se oponen exclusivamente comunidades indígenas y una empresa multinacional. En realidad, los campesinos colonos constituyen la gran mayoría de los firmantes de la demanda presentada en Nueva York y de la po-

147 El costo de limpieza y de rehabilitación del Canal Prince William Sound fue estimado en 2.100 millones de dólares por Exxon. Sobre el asunto del Exxon Valdez, cf. la página web del Estado de Alaska, url: <http://www.oilspill.state.ak.us/>

blación que pretendió defenderse en la “acción de clase”. En realidad, y como lo veremos a continuación, se trata de un caso típico de convergencia entre los movimientos ecologista, indígena y campesino, que se concretó con la creación, el 15 de mayo de 1994, del Frente de Defensa de la Amazonía (FDA).

El Frente de Defensa de la Amazonía y la era post-*Texaco*

En el año 2000, el FDA agrupaba a unas veinte organizaciones campesinas¹⁴⁸ y colaboraba de manera estrecha con las organizaciones indígenas de la región — siona, secoya y quichua¹⁴⁹— y con las organizaciones de la sociedad civil, como el FEPP, el CDES y la Casa de la Cultura de Nueva Loja. En 1998-2000, administraba un presupuesto de unos 61.600 dólares, auspiciado por cuatro ONG o fundaciones internacionales: The Moriah Fund, The Public Welfare Foundation, Oxfam América y la Cooperación austriaca. En un principio constituido para explicar la “acción de clase” a las poblaciones locales, el FDA extendió poco a poco sus actividades a otros casos de contaminación o conflictos socio-ambientales. Desde entonces, su misión de asesoría incluyó dos partes: donde existía ya una actividad petrolera, se trataba de ayudar a las poblaciones afectadas a conseguir un nivel de indemnizaciones y protección conforme al derecho público ecuatoriano; donde la actividad petrolera era todavía incipiente o no existía, se trataba de informar y capacitar a las poblaciones locales sobre sus derechos, los impactos socio-ambientales de las actividades petroleras, las tácticas y estrategias de negociación y/o de resistencia¹⁵⁰.

El FDA intervenía también como facilitador o mediador para presentar demandas ante el Ministerio de Energía y Minas. En ese sentido, asumía un papel de asesor y consejero sobre el procedimiento que era preciso seguir para presentar una demanda, en caso de violación del derecho constitucional a vivir en un ambiente sano y libre de contaminación. Sin embargo, no fue sino a finales de la década del noventa cuando la organización empezó a asegurar un segui-

148 Entre otras cosas, las Federaciones campesinas de Orellana, Joya de los Sachas, Aguas Negras, Lago Agrio, los Centros Agrícolas de los cantones de Orellana y Santa Clara, los Comités de Derechos Humanos del Noroeste y de Shushufindi, la Organización de Defensa del Medio Ambiente de Sofía, las Juntas Parroquiales de San Carlos, Tarapoa y Puerto Libre, la Asociación Agrícola de Lago Agrio, el Centro de Educación a Distancia de Sucumbíos, las Asociaciones Campesinas de San Jacinto y Conosoa Amazonía, la Federación de Mujeres de Sucumbíos y los recintos o pre-cooperativas La Victoria, Los Vencedores, 16 de Abril y 3 de Noviembre.

149 OINSE, OISE, ONICE, OPIP y Asociación de Centros Indígenas de Santa Clara.

150 Las informaciones libradas en este acápite proceden de una serie de entrevistas realizadas en 1999-2000 con Luis Yanza y Xavier Sisa, respectivamente presidente y asesor jurídico del FDA; fueron completadas con el Congreso anual sostenido en Santa Clara (Pastaza), del 1 al 3 de octubre de 1999.

miento de los casos en trámite, entre otras cosas gracias a la creación de un cargo de asesor jurídico y un programa financiado por Oxfam América y la Cooperación austriaca. Esta actividad tuvo como efecto la modificación del comportamiento de las poblaciones afectadas, de una actitud fatalista y dependiente frente a las empresas, éstas pasaron a una actitud de resistencia y lucha para el respeto de sus derechos.

A la población le toca decidir si acepta colaborar con el Estado y la industria petrolera o si se opone a ellos. De tal modo que el FDA podía ofrecer una colaboración tan eficiente a los Secoya, en su negociación con Occidental, como a los shuar y achuar, que se oponen a la entrada de Arco Oriente y Burlington en el bloque 24 (Morona Santiago y Pastaza). En las comunidades campesinas, donde la unidad es menos fuerte que en las comunidades indígenas, se trata de generar un frente común para luchar contra las prácticas de división de las empresas. El objetivo *in fine* es obligar al Estado a adoptar una mayor coherencia en la política petrolera, la protección del medio ambiente y de los derechos humanos. Es aquí donde aparece una diferencia de práctica con ciertas ONG ecologistas, que se oponen sistemáticamente a cualquier nuevo proyecto de exploración petrolera y que buscan formar alianzas tácticas de oposición a la industria más que dar a las comunidades elementos de juicio y decisión autónoma.

El movimiento ecologista ecuatoriano, nacido en la década del setenta, abarcaba fundamentalmente dos tendencias: la una, bastante institucional, encarnada por las fundaciones Natura y Futuro Latinoamericano; la otra más activista, que cuestiona el modelo de desarrollo basado en la explotación indiscriminada de los recursos naturales del país. La corriente activista se divide a su vez entre una tendencia radical, encarnada por Acción Ecológica, Tierra Viva y Arco-iris, que atrajo a otras organizaciones sociales procedentes de los medios estudiantiles y obreros, entre otras al sindicato de Petroecuador, y una tendencia moderada encarnada por el CDES y Comunidec. Esta línea de fractura se superpone con la división entre, por un lado, los opositores a la explotación petrolera en la Amazonía y, por el otro, los partidarios de una explotación controlada que tome en cuenta a las poblaciones afectadas. Se evidencia hoy tanto en las estrategias de lucha como en el discurso. En efecto, las organizaciones radicales ponen todos sus esfuerzos y capacidad de movilización para incitar a las poblaciones afectadas a resistir y encabezar la lucha contra la actividad petrolera. Por su lado, las organizaciones moderadas salen de una realidad contrastada donde es menester, en primer lugar, distinguir las zonas de actividad ya avanzada y las zonas de escasa penetración de la industria y, en segundo lugar, respetar el derecho a la autodeterminación de las poblaciones afectadas. En ambos casos, la información y la asistencia técnica son recursos estra-

tégicos, pese a que su utilización desemboque en prácticas sociales muy diferentes¹⁵¹.

Hasta 1998, el FDA se ubicaba tan cerca de la una como de la otra corriente activista, ya que las funciones de cada una se articulaban alrededor de un proyecto común: la defensa de las víctimas de la era Texaco. Acción Ecológica traía un conocimiento necesario de sus visitas a los sitios contaminados, mientras que el CDES valoraba la defensa de los derechos humanos. El conjunto funcionaba en una “Red de Monitoreo y Control” de la actividad petrolera. Este “entente cordial” llegó a su apogeo durante la campaña “Amazonía por la Vida”, en contra de la Séptima Ronda de licitaciones para la atribución de nuevos bloques petrolíferos, en 1994. Luego, crecieron las divisiones entre ambas organizaciones, y el FDA siguió una vía más cercana al CDES que a Acción Ecológica, sin renunciar por lo tanto a reconciliarlas en la acción. En 1998, la ruptura se consumó entre el FDA y Acción Ecológica, por razones debidas tanto a la política de ambos movimientos como a rivalidades de personas. En este contexto, la colaboración con el CDES retomó una creciente importancia, en el caso Texaco y en todos los conflictos socio-ambientales vinculados con la actividad petrolera en la Amazonía. Saliendo del principio de que la mayoría de las poblaciones afectadas por la actividad petrolera están dispuestas a negociar con la industria por razones económicas o porque se sienten obligadas a hacerlo, ambas organizaciones persiguieron la meta de capacitarlas e informarles sobre sus derechos, a fin de ayudarles a mejorar sus condiciones de vida. Bastarán aquí algunos ejemplos para ilustrar la magnitud del desafío.

En julio de 1998, se produjo un derrame de aguas de formación en el recinto Flor de Mantuvo (cantón de Coca, Orellana), cerca del campo Gacela, ubicado en el bloque 7, entonces administrado por Oryx. Según los moradores, el derrame contaminó un río que irrigaba cuatro fincas. A ello se agregaba la presencia de instalaciones defectuosas, como un canal de descargo, tanques de aguas residuales y dos piscinas de desechos de crudo de la era Texaco. En el plan de remediación de Texaco y Petroecuador, habían taponado las piscinas sin mayor tratamiento, lo que producía como efecto desbordes e infiltraciones de crudo en caso de fuertes lluvias. Este perímetro había sido transformado en pastos pero, de pronto, la hierba se volvió amarilla y seca, debido a la acidez del suelo. La contaminación procedente de la estación de producción afectaba a los cultivos de arroz, plátano, café y cacao, así como al ganado y a los animales domésticos. Además, generaba infecciones crónicas entre los habitantes y una falta de agua potable para toda la comunidad. A manera de compensación, estos últimos habían

151 Entrevistas con Paulina Garzón, Presidente del CDES (Quito, 29 de julio de 1999), y Esperanza Martínez, Presidente de *Oilwatch* (Cúcuta, Colombia, marzo de 2000). Ambas habían sido activistas de Acción Ecológica y estuvieron muy involucradas en la Campaña Amazonía por la Vida.

recibido un aula de clase, unas veinte láminas de zinc, algunas subvenciones para obras sociales, golosinas y regalitos navideños.

A nombre de los moradores de la cooperativa, Acción Ecológica pidió a Oryx suprimir todas las fuentes de contaminación, rehabilitar el campo Gacela y efectuar una auditoria ambiental. Los campesinos pidieron también que la empresa dotase a la comunidad de una red de agua potable y de luz, y que le indemnizara por los daños provocados por el derrame. Así mismo, pidieron a Oryx postergar su proyecto de explorar el bloque 21, ubicado al sur del bloque 7. Durante una primera visita de inspección con el representante local de la Red de Monitoreo, un empleado de Oryx se había opuesto a que los interesados sacaran fotos. Es así como fue necesaria la intervención de las organizaciones ecologistas y una visita con los funcionarios del INEFAN para confirmar los dichos de los habitantes y obligar a la empresa a pagar una multa de 2 millones de sucres, a manera de compensación de una actividad calificada por el INEFAN de “irresponsable y que constituye una amenaza inminente a la vida de los moradores”. La empresa accedió, finalmente, a esas solicitudes y financió una visita médica de la población afectada con el dinero de la multa. Sin embargo, la remediación no se llevó a cabo y la empresa se limitó a ofrecer un millón de sucres para que los mismos afectados procedieran a esas obras¹⁵².

En la misma época, Oryx enfrentaba un fuerte movimiento de resistencia por parte de los moradores de la pre-cooperativa Fuerzas Unidas (cantón Tena, Napo), mientras realizaba estudios sísmicos en el sitio Jaguar 2, en el bloque 21. Dos familias firmaron un derecho de servidumbre voluntaria, que dejaba a CGG, subcontratista de Oryx, un terreno de 1,5 ha a cambio de obras de remoción de tierras y de la construcción de un campo multideportivo. Sin embargo, los moradores se dividieron y algunos se opusieron a que las obras siguieran, alegando que la línea de exploración sísmica que pasaba cerca de las viviendas, afectaba su tranquilidad y no correspondía a las normas contractuales. De hecho, según el informe de la Red de Monitoreo, la trocha medía entre 1,7 y 5 m de ancho según los sitios, mientras que la solicitud de permiso preveía que no iba a superar 1,2 m. Los campesinos fueron objeto de amenazas e insultos por parte de técnicos de CGG. Cuando se acabó la fase de exploración sísmica, la cancha multideportiva seguía en obras¹⁵³.

Desde 1995, los moradores del recinto La Primavera (cantón Shushufindi, Sucumbíos) pedían que su pueblo, ubicado en el campo Aguarico, fuese integra-

152 Fontaine 09/2000, “Frente de Defensa de la Amazonía: resumen de los casos ambientales (1994-2000)”, Quito, Frente de Defensa de la Amazonía, mimeo, 117 p, caso n° 77. Este estudio fue llevado a cabo entre septiembre de 1999 y septiembre de 2000, con la colaboración de Xavier Sisa y Luis Yanza.

153 *Ibid.*: caso n° 75.

do al plan de remediación y limpieza ejecutado por Texaco y Petroecuador. Regularmente, las familias se quejaban de la pérdida de ganado y de la escasez de agua potable, debidas a la presencia de una decena de pozos desafectados. La “experiencia piloto” dirigida por IECOMSA, subcontratista de Petroecuador, se había limitado a los alrededores de los pozos Aguarico 3, 9 y 10. Ahora bien, en febrero de 1995, dos accidentes provocaron el derrame de 150 barriles de crudo en la naturaleza. En abril de 1998, hicieron que se realizara una inspección por la Red de Monitoreo, la cual dio los siguientes resultados: alrededor del pozo Aguarico 5 se encontraban desechos tóxicos almacenados en dos piscinas tapadas con tierra, a lo largo de las cuales el suelo estaba maculado de crudo, producto del desborde de las piscinas; cerca del pozo Aguarico 10 se encontraba un pozo de 2 m³ no tapado y el agua estaba contaminada; cerca del pozo Aguarico 56, una piscina a cielo abierto de 20 m por 30 y un tubo de evacuación que llevaba directamente al río Eno; cerca del pozo 9, una piscina de 50 m por 20 llena de crudo y cubierta de material sintético en mal estado y una piscina de 50 m por 80 que contenía agua amarillenta.

El informe concluyó que la población del recinto había sufrido las consecuencias de una tecnología obsoleta utilizada por Texaco, que Petroecuador no había resuelto el problema aunque hubiera demostrado buena voluntad. La presencia de piscinas y tubos oxidados provocaba frecuentes derrames que originaban la muerte de animales por intoxicación y afectaba física y psicológicamente a los moradores. La Red pedía entonces que se declarara el estado de emergencia ambiental en este recinto, hasta encontrar los fondos necesarios para una acción remediadora en el sitio. Al acabarse el plan de remediación, algunas semanas más tarde, este sitio quedó en el mismo estado¹⁵⁴.

En febrero de 1998, los moradores de la comuna San José de Tarapoa (cantón Nueva Loja, Sucumbíos), representados por la Federación de Organizaciones Campesinas del Napo (FOCAN), alertaron al FDA de la contaminación crónica provocada por los derrames de los conductos y la presencia de piscinas de aguas de formación en el campo Fanny, administrado por City Investing. Deploaban la pérdida de 23 cabezas de ganado vacuno en trece años. Según el informe del FDA, cada pozo presentaba las mismas características: una cobertura de 2 ha protegidas por un cinturón de 8 m de ancho, una bomba alimentada con diesel en acción permanente. Cerca de los pozos Fanny, dos piscinas de 2.700 m³ estaban vinculadas con la estación de separación por un canal de vertido, una flama ubicada a 100 m de las piscinas consumía los gases de producción permanentemente. De la segunda piscina, las aguas de formación se vertían a un terreno de 4 ha, rebosquejado con helechos. Las aguas contaminadas se evacuaban hacia

154 *Ibid.*: caso n° 71.

otro terreno, de 40 ha, donde el río San José (afluente del Tarapoa y del Quinindé) toma su fuente. Estas piscinas constituían una fuente de contaminación atmosférica y afectaban los suelos en un perímetro de 70 ha.

Se había firmado un acuerdo entre City y la FOCAN en octubre de 1996, según el cual la empresa se comprometía a iniciar los trámites para obtener el financiamiento de las obras remediadoras y reclutar la mano de obra local, mientras informaban a la población de sus actividades y la indemnizaban por los daños consecutivos de la exploración sísmica. En realidad, la acción remediadora se limitó a tres piscinas de 1.200 m³ ubicadas cerca de los pozos 18 B 1-4 y Fanny 4 y 5, que se limpiaron y se adaptaron para la cría de pirañas. Por lo demás, el tratamiento de la contaminación consistió en recuperar lo que se podía y tapar el resto con tierra, madera y sembrar pasto y helechos. En cambio, la empresa contrató a 12 personas para tareas de vigilancia, limpieza de derrames accidentales o desbrozo y autorizó a los moradores a usar la flama de gas para secar el café. De paso ofrecía un servicio médico y prestaba sus vehículos o un generador eléctrico para actividades sociales.

Según el FDA, este paternalismo mantenía a la comuna en relaciones de dependencia, lo que no permitía a sus habitantes hacer valer directamente sus derechos a un medio ambiente sano y libre de contaminación. No obstante, las demandas presentadas por la FOCAN en un documento producido en octubre de 1998 muestran cierta evolución en la toma de conciencia ecologista de la organización. En efecto, además de los servicios comunitarios a los cuales pretendía, la FOCAN pedía a la empresa que suscribiera un nuevo acuerdo tras la fase exploratoria, al cual se debía agregar un plan de remediación del medio ambiente y de las áreas afectadas, mientras se prevenía la re-inyección de las aguas de formación y el control anticontaminación de las aguas y los suelos¹⁵⁵.

Tipología de los conflictos socio-ambientales en el Nororiente ecuatoriano

Desde su creación hasta el año 2000, el FDA llegó a tratar un centenar de demandas procedentes de organizaciones sociales locales, excluyendo las demandas presentadas a título individual. El estudio de estas demandas permite establecer una tipología de los conflictos socio-ambientales en el área Texaco. Resultando de este análisis que la contaminación vinculada con las prácticas de las empresas originó el 49% de las demandas, mientras que la contaminación provocada por accidentes en el ciclo de producción originó el 30%. Las violaciones de propie-

155 *Ibid.*: caso n° 68.

dad privada son el origen del 9% de las demandas y las reclamaciones por indemnizaciones no pagadas o por acuerdos no cumplidos constituyen el 7% de los casos. Las demás demandas dirigidas al FDA abarcan la asistencia jurídica o para el fortalecimiento de las organizaciones de base. En la mayoría de los casos, las quejas afectan a Petroecuador. Esto se debe, en parte, al hecho de que la empresa pública ecuatoriana es la principal operadora de la zona, desde la salida de Texaco en 1992. Sin embargo, esta frecuencia se explica también por las prácticas de los técnicos de la empresa, que originaron muchos accidentes de mantenimiento o el retraso en las operaciones de renovación de los equipos. Entre las demás empresas incriminadas, los nombres que aparecen más a menudo son los de City Investing, Oryx y Santa Fe.

En el origen de los accidentes que ocasionaron pérdidas de petróleo crudo en la naturaleza, encontramos también rupturas de los conductos secundarios, provocadas por el uso y la oxidación o por errores de manipulación y hasta por actos de sabotaje. Sin embargo, esta última práctica, frecuente en Colombia, es excepcional en Ecuador. En cambio, los errores de manipulación en tareas de mantenimiento son bastante comunes, trátase de cambiar un conducto o de regular la presión en la red de oleoductos. Constituyen una fuente importante de contaminación de los ríos y terrenos de cultivos o de piscicultura, provocando la destrucción de plantaciones de café, cacao y demás árboles frutales, ocasionando la muerte o la intoxicación de animales domésticos y del ganado, e incluso del corte de agua potable a los moradores. Otra causa de accidentes proviene del hecho de que los oleoductos raras veces están enterrados y pueden ser atropellados por carros o máquinas agrícolas. Varios accidentes de este tipo fueron provocados por la excesiva velocidad o el mal revestimiento de las carreteras. Una práctica corriente hasta 1996 consistía en verter desechos de crudo en las vías públicas, en vez de asfalto. Esos productos contienen altos porcentajes de aceites y residuos químicos, lo que vuelve a las carreteras resbaladizas cuando llueve o cuando hace mucho calor. Además, producen emanaciones tóxicas, que afectan a las poblaciones locales de manera crónica. Aunque ilegales, estas prácticas nunca desaparecieron, al menos en las vías secundarias, donde es bastante frecuente ver camiones de esparcimiento cubrir el suelo con un líquido opaco, sin el mínimo tratamiento fijante *a posteriori*.

A parte de los accidentes, la principal causa de contaminación del área Texaco se debe a las prácticas pasadas y presentes de la industria. La perforación de un pozo ocasiona a menudo el vertido de aguas de formación al medio ambiente y la evacuación de aceites y productos químicos contenidos en estas aguas van directamente a los ríos de alrededor. En ausencia de una acción remediadora en las piscinas de aguas residuales provoca su desborde e infiltración en el subsuelo, en particular en la temporada de las lluvias. Con pocas excepciones, que fueron

ejemplos muy mediatizados, las operaciones realizadas conjuntamente por Texaco y Petroecuador entre 1995 y 1998 se limitaron a cubrir con tierra estas piscinas y pozos inactivos, y luego a sembrar algunos árboles. Esto no descarta los riesgos de contaminación, sino que también se manifiesta frecuentemente en la formación de campos de sal o de áreas estériles. Otra práctica frecuente es el almacenamiento de desechos domésticos o industriales banales por las empresas subcontratistas, sea para el mantenimiento de los equipos o para la construcción de carreteras y plataformas de exploración y producción. Se trata de una práctica contaminante, que, además, expone a las personas —especialmente a los niños— a herirse, como ocurre a veces con artefactos o rollos de alambre abandonados. Por otra parte, esas prácticas son el origen de conflictos que implican directamente a las poblaciones locales. La cremación del gas natural al aire libre que produce humos ácidos y un olor nauseabundo, la no-renovación de los equipos que provocan derrames crónicos, el retraso o la ausencia de operaciones remediadoras y de limpieza tras un accidente son unos cuantos motivos de tensión entre los moradores de la era Texaco y las empresas petroleras. A esto se añaden los conflictos por abuso de autoridad que implican a los técnicos y guardias de empresas o incluso prácticas que menosprecian abiertamente el derecho de propiedad, como la que consiste en cavar una trocha en una finca, durante la fase de la exploración sísmica, que obstaculiza la circulación de las personas y los animales domésticos.

Ello nos lleva a considerar los dos otros tipos de demandas que trata el FDA: las demandas por violación de propiedad privada y las demandas por abuso de confianza o por indemnizaciones no pagadas. Los casos más obvios de violación de propiedad implican a los territorios cofán, siona y secoya, que coinciden en parte con espacios naturales protegidos. En algunos casos, la violación de la propiedad privada se entiende por la ocupación de un terreno sin el consentimiento de los moradores. Pero también puede consistir en la realización de obras no contempladas en un acuerdo previo, como la apertura de una trocha de exploración sísmica más ancha que lo previsto. La desinformación en cuanto a las actividades previstas es una causa frecuente de ruptura de los acuerdos por la población, como en el caso en que el uso de explosivos cerca de las reservas acuáticas no se menciona por la empresa o el caso en que un convenio solo abarca la ejecución de parte de las obras y es usado por la empresa como un acuerdo marco. Finalmente, muchos conflictos surgen cuando los moradores no son capaces de presentar los títulos de propiedad y que la empresa cuestiona su derecho de uso y usufructo del terreno donde quiere intervenir.

En general, las empresas tienen que pagar un derecho de paso, consagrado por un “acuerdo de servidumbre voluntaria”. Según los términos de este acuerdo, revierten al particular una indemnización en dinero (calculada conforme a

una tabla establecida por la administración) o en bienes y servicios, como la apertura de un camino, la instalación de líneas eléctricas o la construcción de equipos públicos. No obstante, no es raro que el terreno sea subvalorado, por falta de actualización de la tabla, o porque las empresas no cumplan con sus compromisos. En realidad, se trata de un modo de administración de las relaciones comunitarias, que les permite reducir los costos al diferir las obras de utilidad pública, a fin de conservar cierto control sobre la población local. En ciertos casos, esta práctica crece con relaciones clientelares susceptibles de exacerbar las divisiones en el seno de una comunidad. Puede tomar la forma de regalitos a ciertos dirigentes o la prestación de servicios a las familias ubicadas en los sitios estratégicos de la obra. Finalmente, es frecuente que una empresa no realice las operaciones de limpieza y remediadoras previstas por un acuerdo y minimice los costos de reforestación de un área afectada por la actividad petrolera, sea al introducir especies no nativas, sea al dejar los árboles marchitarse después de pocos meses.

Vemos entonces que el fin de las operaciones de Texaco no puso término a los impactos socio-ambientales de la actividad petrolera en lo que fue su área de influencia directa. En la medida en que el número de demandas tratadas por el FDA tiende a aumentar, todo hace pensar que esos impactos se darán a conocer de manera cada vez más detallada. En efecto, entre 1994 y 1999, el FDA había tratado unas 80 demandas; entre enero y septiembre de 2000, este número había llegado a 100. Ahora bien, cabe indicar que muy pocas encontraron una conclusión definitiva. Además, el creciente reconocimiento de la organización entre las poblaciones amazónicas ejerce cierto efecto demostrativo y de credibilidad, cuyas mayores consecuencias son, por un lado, el concentrar y sistematizar los procedimientos de demandas, por el otro, el dar a las poblaciones afectadas una mayor confianza en sus organizaciones e ir en contra del fatalismo que reinaba hasta inicios de la década del noventa en cuanto a las consecuencias y reparaciones de los daños provocados por la actividad petrolera. De tal modo que podemos hablar de una verdadera toma de conciencia ambiental, impulsada por el FDA y de un movimiento colectivo que interpela tanto al Estado como a las empresas petroleras —públicas y privadas— para obligarles a asumir nuevas responsabilidades en la prevención y el tratamiento de la contaminación industrial. La situación es más compleja en Colombia porque no se encuentra ningún movimiento de este tipo, y porque la situación de violencia generalizada prohíbe, a menudo, el acceso a las zonas siniestradas y desalienta, en amplia medida, las iniciativas locales que buscan dar a conocer los impactos socio-ambientales, origen de los conflictos que nos preocupan.

El impacto de la actividad petrolera en Colombia

Como hemos visto, los inicios de las actividades petroleras en Colombia se dan en 1905, bajo la Presidencia de Rafael Reyes. El escenario de esas primicias fue la región del Norte Santander y Barrancabermeja (ex Infantas), en el Magdalena. De pronto, estas operaciones despertaron el interés de Internacional Petroleum Company, filial de Standard Oil of New Jersey, que se esforzó por hacer valer una imagen humanitaria y civilizadora. En realidad, sin lugar a duda, esta empresa hizo trabajar a indígenas sin hacerlo público. Según Roldán, se trata del primer genocidio comprobado, ya que ningún indígena sobrevivió a esta época y se ignoran hasta sus nombres (R. Roldán, 1995: 259-305). La segunda etapa fue marcada por la ley 80 de 1931, que otorgaba a las empresas el derecho de domar a los “indígenas hostiles”, con la protección del ejército colombiano. De esta manera, dos filiales de Gulf Oil penetraron en territorio Barí¹⁵⁶. La guerra que siguió se cobró entre 250 y 500 víctimas entre los indígenas. En la década del treinta, la población bajó de 2.000 a 1.200 individuos, mientras que su territorio era dividido para cuatro (hasta abarcar menos de 1.000 km²). En octubre de 1974, la creación de una reserva de 83.000 ha ayudó a salvar a los sobrevivientes de este segundo genocidio y sus descendientes, mientras que las multinacionales mineras penetraron en el Catatumbo.

Más recientemente, tres casos de exploración petrolera en territorios indígenas colombianos atrajeron la atención. En la década del sesenta, entró Texaco al Putumayo, o sea al mismo tiempo que entraba a explorar la Amazonía ecuatoriana. En aquella época, la población del Putumayo no superaba los 20.000 habitantes, entre los cuales 18.000 eran indígenas (inga, cofán, siona, huitoto y correguaje). Pero de pronto, dos carreteras fueron abiertas en territorio inga, mientras que el territorio de los cofán se reducía a 28.000 ha, invadido por los obreros, hasta que el INCORA le otorgase el estatuto de reserva. En 1973, la colonización alcanzaba el 60 ó 70% del territorio indígena. De tal suerte que los cofán y los inga entraron en vía de extinción en esta zona. En la década del ochenta, entró Occidental en la región de Orocué (Casanare), donde descubrió el mayor hallazgo petrolífero de Colombia en el campo de Cusiana. En aquella época, los Sáliva todavía no habían legalizado su territorio y fueron expulsados del área. Finalmente, en 1991 entró la empresa Fronteras de Exploración Colombiana en territorio nukák, en el Guaviare. La licencia ambiental fue otorgada en octubre de 1992, es decir, mucho después del inicio de la exploración sísmica, lo que permitió a la ONIC inaugurar la nueva Constitución, lanzando una “acción de tutela” para suspender las obras.

156 Los Barí fueron bautizados con el nombre de Motilones Bravos por los Españoles en el siglo XVIII.

Una inspección judicial ordenada por el Tribunal Civil de Villavicencio trajo la prueba de que el medio ambiente de los nukák estaba afectado y que la vida de la comunidad se encontraba perturbada por las explosiones, la presencia de los obreros, etc. Finalmente, la exploración petrolera se suspendió. Un año después, el INCORA amplió los límites del resguardo nukák a 632.000 ha¹⁵⁷. Entre tanto (el 29 de abril de 1993), bajo pedido de la Dirección General de Asuntos Indígenas (DGAI), el INDERENA había cancelado una licencia ambiental otorgada a British Petroleum en la parte que afectaba al resguardo de Chaparral y Barronegro (Casanare). Es precisamente en este momento cuando se denunció públicamente el caso U'wa, por la voz de los indígenas.

El balance de la actividad petrolera en Arauca, realizado por la Unión Sindical Obrera (USO), destaca en primer lugar la aceleración del proceso de colonización, proceso facilitado por las vías fluviales y terrestres, en particular tras la apertura de la vía Arauca–Arauquita (de 100 km)¹⁵⁸. En un principio destinada al despacho de la maquinaria y del personal técnico de Oxy, esta carretera se volvió un eje de colonización para los campesinos pobres en búsqueda de un terreno o deseosos de abrir un negocio para aprovechar la bonanza petrolera. A este efecto social se agrega un efecto ambiental, que el informe de la USO califica de “crimen ambiental mayor y deterioro irreversible del medio ambiente”. Al formar un dique en línea recta, esta carretera cortó la circulación de las aguas que se vertían del río Arauca hacia los canales de las planicies inundables de la región en temporada de lluvias. Una de las consecuencias de esta obra fue la obstaculización de los cañones de Agua de Limón y las lagunas de Lipia y La Perra, entradas utilizadas para el transporte fluvial entre los municipios de Arauca, Puerto Rondón y Cravo Norte. Desde entonces, la región empezó a padecer sequía, lo que afectó tanto a los ganaderos como al patrimonio ictiológico. Por otra parte, en la temporada de lluvias, las inundaciones tienen como efecto el arrastre de los desechos orgánicos y químicos acumulados durante la temporada seca, lo que provoca la muerte de los peces que entran en contacto con las aguas. El mismo informe menciona tres estudios de impactos ambientales, realizados para identificar las consecuencias de la actividad petrolera que podían haberse anticipado. Pero concluye que los estudios geofísicos e hidrodinámicos tan solo sirvieron para proteger las instalaciones petroleras contra los elementos naturales, sin hacer caso del equilibrio natural.

157 Resolución 136 del 23 de noviembre de 1993.

158 USO, 05/1997, “Un Punto de apoyo a la comunidad U'wa”, Arauca, 28 de mayo de 1997, in ASO U'WA, “Informe socio-económico en pos de la constitución del resguardo único”, Arauca, mimeo, pp. 57-85: 71-85.

La apertura de la frontera de colonización significó una emigración masiva, de tal modo que la población superaba los 137.000 habitantes en 1993 (contra los 107.000 en 1987), de los cuales apenas la cuarta parte eran originarios del departamento (DANE, 1993). Este fenómeno se acompañó de una creciente urbanización: entre 1973 y 1985, la participación de la población radicada en las ciudades y pueblos pasó del 40,5 al 57,9%¹⁵⁹. Desde los inicios de la colonización, la actividad agropecuaria se repartía conforme a las condiciones topográficas de la región, con una preferencia por la ganadería extensiva, que ocupaba el 71,37% del departamento y se concentraba en el área de planicies, alrededor de los municipios de Arauca, Cravo Norte, Puerto Rondón y Tame. Por otra parte, la llanura tenía una vocación más agrícola, con el cultivo de cacao, plátano, yuca y pan de azúcar. Como lo destaca Zubieta, la integración de la región al mercado nacional era incipiente, debido a la falta de vías de comunicación y de un plan de desarrollo regional, lo que significó una creciente marginalización social, económica y cultural y facilitó la implantación de las guerrillas a inicios de la década del ochenta. En realidad, justo al principio de la explotación petrolera, el Arauca era un departamento olvidado por la administración central, como lo atestiguan la falta de infraestructuras viales, la ausencia de red electrificada, la insuficiencia de los servicios públicos (trátese de la salud o de la educación) y la escasa cobertura de los medios.

De tal suerte que el Gerente General de Oxy, Luis Fernando de Angulo, tiene razón en afirmar que, cuando llegó su empresa a la región, todo quedaba por hacer en el ámbito social y económico¹⁶⁰. El descubrimiento del hallazgo de Caño Limón y el flujo de recursos en proporciones jamás logradas generaron un trastorno en la organización social y unas expectativas en la población, que seguían condicionando en el año 2000 las relaciones entre la población campesina y la industria petrolera. No cabe duda de que empresas como Ecopetrol y sus socios, por sus dimensiones y el capital que controlan generan demandas considerables, en cuanto a empleos, de ayuda a la inversión y de mejoramiento del nivel de vida. Es así como, a mediados de la década del ochenta, en un departamento donde la tasa de escolarización primaria alcanzaba el 57% y que contaba con un médico por 5.500 habitantes, la crisis de los servicios públicos se agudizó por la urbanización y el movimiento migratorio provocado por la actividad petrolera. El primer tipo de necesidades abarcaba los servicios de acueductos, de alcantarillado y de electrificación. El segundo tipo de demanda abarcaba la educación, en particular la nominación de maestros de enseñanza primaria, los equi-

159 Cf. L. Zubieta, 1987, 1987, "Estudio sobre la situación socio-económica de Arauca y el Sarare y la imagen de Ecopetrol", S. F. de Bogotá, Ecopetrol, mimeo, 139 p.

160 Entrevistas realizadas en la sede de Oxy (Bogotá, 11 y 12 de julio de 2000 y 5 de octubre de 2000).

pos pedagógicos, la construcción de escuelas y el otorgamiento de becas de estudios. El tercer tipo de demanda abarcaba los servicios de salud, para enfrentar la escasez de equipos y de personal médico y paramédico, y conseguir la construcción de edificios y puestos de salud.

En segundo lugar, figuraban las demandas relacionadas con el mejoramiento de los equipos urbanos e infraestructuras viales, para desenclavar la región y facilitar su desarrollo socio-económico. El total de las vías transitables en el departamento alcanzaba entonces 960 km, que tan solo se podían usar en el verano. El resto del tiempo, las inundaciones de las planicies, agravadas por la presencia del dique Arauca–Arauquita, impedían el uso de la mitad de esta red. A esto cabe añadir que el transporte de la maquinaria y de los equipos, durante la construcción del oleoducto y durante las primeras obras, provocó importantes daños a la infraestructura existente. Por lo que atañe a los equipos urbanos, las necesidades iban desde el acondicionamiento de las plazas de mercados y de ferias, parques y campos multideportivos, a la construcción de mataderos, de sedes de entidades públicas y casas comunales, pasando por la instalación de líneas telefónicas. La falta de alojamientos, resultado de la urbanización masiva, era otro problema que tuvo como consecuencia la aparición de barrios marginales, que hospedaban emigrantes sin recursos en condiciones de insalubridad y promiscuidad preocupantes.

El informe de Zubieta sobre la situación socio-económica del Arauca y el Sarare, cuatro años después del arranque de la actividad petrolera en la región, evidencia muchas preocupaciones del sector campesino que, si consideramos las reivindicaciones de la USO diez años después, quedaron sin respuesta satisfactoria. Es más, ilustra el hecho de que la llegada de la industria petrolera a una región aislada, con una vocación tradicionalmente agrícola, tuvo como efecto el catalizar las demandas latentes de bienes de equipo y de consumo duradero susceptibles de beneficiar al entorno local. Sin embargo, este informe carece de profundidad en el análisis de la dimensión coyuntural del impacto de la actividad petrolera, en particular por lo que atañe a los cambios inducidos en el mercado del trabajo y por el aumento del nivel de precios en el mercado local.

Sabemos que la actividad petrolera requiere una importante oferta de mano de obra en sus primeras fases (exploración y construcción de infraestructura). Así mismo, sabemos que crea empleos a través de actividades complementarias de transporte y demás servicios. Sin embargo, esta creación de empleos es coyuntural y no permite que la población disponga de una fuente de ingresos duradera. Los cambios en la estructura del mercado de empleo y la pérdida de capacidad productiva y de conocimientos profesionales en las actividades tradicionales que provoca la bonanza petrolera son conocidos como el síndrome de la enfermedad holandesa, presentada en la primera parte de este libro. Al nivel social, es-

te fenómeno explica cómo se produce o se acelera la descomposición del campesinado, por el efecto de la introducción de salarios mucho más atractivos, aunque transitorios. Es quizá uno de los factores explicativos de las frustraciones generadas por la experiencia petrolera en la región del Sarare, aunque Zubieta anote que el tema del empleo no aparece entre las demandas de los movimientos colectivos locales.

Petróleo y violencia en Colombia

Otro efecto perverso de la actividad petrolera se mide por el aumento de la violencia en la región. Ciertamente es que el hecho de que el inicio de la exploración petrolera en el Sarare haya coincidido con las primeras acciones de las FARC-EP y el ELN, en 1980-1981, no significa que las guerrillas hayan entrado a la región con la maquinaria de Oxy y Ecopetrol. No obstante, no cabe duda de que, en una zona poco controlada por el Estado, las guerrillas —en particular el ELN— se aprovecharon de la construcción del oleoducto para presionar a las multinacionales y a la empresa pública, así como para conseguir recursos financieros a través de la extorsión y el chantaje con las voladuras contra la infraestructura petrolera. En las décadas del ochenta y del noventa, el departamento de Arauca se volvió uno de los más violentos en Colombia y contaba con cuatro municipios “muy o bastante violentos”: Saravena, Tame, Arauquita y Cravo Norte (Cf. C. M. Ortiz, 1998 b: 64; F. Cubides et al., 1998: 253-255). El fuerte aumento de los secuestros en el país, en la década del ochenta, es particularmente notorio en Arauca, donde la tasa de secuestros alcanzó un máximo superior a 30 por 100.000 entre 1985 y 1995, a lo que acompañó el aumento de los homicidios que ya mencionamos, con un máximo de 500 por 100.000 entre 1979 y 1987 (Cf. Cubides et al., op. cit.: 285-316). Aunque en Arauca el homicidio y el secuestro sean más políticos que en otros departamentos, ya que son perpetrados por las guerrillas más que por la delincuencia común, es precisamente en los secuestros donde se confunden las acciones de las guerrillas y la delincuencia común. Los trabajos de Bejarano han demostrado cómo los guerrilleros subcontratan la primera fase de la acción para evitarse las complicaciones y la pérdida de prestigio que generan los secuestros. Las pandillas reciben entonces una participación para hacerse cargo de personas en las zonas urbanas, mientras que la guerrilla se encarga de los cautivos en zona rural y negocia su liberación (en Ortiz, op. cit.: 53; C. Echandía 1998: 60; M. Rubio, 1998: 139).

En la década del noventa, estaban presentes cinco frentes de guerrilla en el Arauca: los frentes 10 y 45 de las FARC y los frentes 7, 8 y 21 del ELN, conocidos como Frente Domingo Laín. Tras la toma de Simacota (Santander), el 7 de

enero de 1965, el ELN había conocido un primer período de expansión geográfica, entre 1969 y 1973, principalmente financiado por los secuestros. La derrota de Anorí, en 1973, y la muerte de sus principales jefes conllevaron prácticamente a su desaparición, que el movimiento superó gracias a un cambio radical de estrategia: la multiplicación de las acciones urbanas. Es así como, entre 1985 y 1989, se registraron 946 acciones del ELN en Medellín, Bucaramanga y Cúcuta (Cubides 1998 a: 189). Entre tanto, la región de Arauca se volvió una “zona de refugio”, luego de “captación de recursos” para el movimiento, tras la creación del Frente Domingo Laín, bajo el mando de Nicolás Rodríguez Bautista, alias Gabino. Cubides indica que se trata de un frente bastante autónomo, que se apoya en la organización campesina filial de la ANUC y que saca provecho de las condiciones adversas y del sentimiento de exclusión expresado por los colonos frente a los poderes locales y regionales. Las “rectificaciones estratégicas” impulsadas por Gabino iban a beneficiarse de un hecho imprevisto: la construcción del oleoducto hasta Coveñas (Sucre) y la explotación de Caño Limón. A partir de la comuna de Arauca, el ELN organizó sus operaciones de expansión hacia el norte de la región Atlántica, pasando por Santander, el noroeste de Antioquia y el sur de Bolívar. Esta estrategia, que se decidió en 1983, es decir, poco después de la decisión anunciada por las FARC de duplicar los frentes existentes, fue facilitada por los recursos de los secuestros y las extorsiones a Mannesmann, subcontratista de Oxy y Ecopetrol para la construcción del oleoducto. Por otra parte, el ELN desarrolló “hábil esquemas clientelistas” que le ayudaron a desviar los ingresos del fisco en la región (Echandía, op. cit.: 39).

Es así como la retórica anti-imperialista de este movimiento guevarista concuerda maravillosamente con sus necesidades financieras. En efecto, el secuestro y la extorsión a Mannesmann procuraron una fuente de financiamiento duradera para el ELN, además de que las demandas de los sectores sociales afectados por la actividad petrolera le dieron una legitimidad nueva. A fin de cuentas, la presencia de la industria petrolera en la zona de refugio del ELN permitió que este movimiento pusiera al día el discurso nacionalista que caracterizaba ya el “Manifiesto de Simacota”. Este manifiesto, redactado en enero de 1965 tras la toma del municipio, denunciaba entre otras cosas el despilfarro de las riquezas del pueblo colombiano por los “imperialistas norteamericanos” (en E. Pizarro, 1996: 251). En el conflicto entre los U’wa y Oxy alrededor del bloque Samoré se iba a perfeccionar esta retórica, hasta convertirla en un programa anti-globalización. Como lo destaca Cubides, de esta época datan los boletines de “Insurgencia”, en los cuales el lenguaje de especialista usado por los ingenieros, técnicos y obreros del sector petrolero se mezcla con los argumentos nacionalistas.

Encontramos un resumen de esos principios en una carta abierta de la CGSB al Congreso Nacional, con fecha 25 de enero de 1992, sobre los temas

que debían incorporarse a la agenda de las negociaciones de paz. Según este texto, los recursos naturales de Colombia debían explotarse, administrarse y comercializarse con base en un “criterio patriótico”, y los beneficios de la producción petrolera debían reinvertirse con prioridad para el desarrollo de las regiones, según un plan nacional concertado¹⁶¹. En el mismo documento, el ELN proponía nacionalizar la explotación de los recursos naturales y convocar un Foro Nacional Energético con la participación de los sectores petrolero, carbonero y eléctrico, que presentara el desarrollo energético como base de la reestructuración de la economía nacional. Defendía la necesidad de renegociar los contratos de asociación, de imponer un impuesto de 1 dólar por barril para el desarrollo de los municipios petroleros y de constituir un Consejo Nacional Petrolero en instancia representativa de la “soberanía nacional y popular”. Por otra parte, proponía la apertura de un diálogo con Ecopetrol y la USO, cuyo objeto sería la elaboración de una propuesta alternativa de “gestión soberana de hidrocarburos”, que sirviese de base para la discusión de este tema en las negociaciones de paz. Finalmente, proponía la apertura de un diálogo con la Asociación Colombiana de Petróleos (ACP), que representa la industria petrolera en Colombia, para elaborar modelos alternativos de desarrollo económico y social en las regiones donde estaban las empresas. Así mismo, proponía que la discusión del proyecto de Ley Marco de Hidrocarburos se pusiera en conocimiento de las comunidades, del movimiento sindical y del sector académico, para que esta ley fuese un elemento de las negociaciones de paz.

A los actos de violencia como el secuestro y el homicidio, cabe añadir otro tipo de acciones de guerrilla que las estadísticas de la Dirección Administrativa de Seguridad registran como “actos de terrorismo”: los atentados o actos de sabotaje contra la infraestructura petrolera. Aunque este fenómeno sea considerado como uno de los más preocupantes por el Defensor del Pueblo, está bastante mal documentado y no fue el objeto de un tratamiento sistemático por el Estado. Ahora bien, la red colombiana de oleoductos y poliductos, que suma alrededor de 5.000 km es un blanco fácil para los atentados terroristas, ya que es virtualmente imposible asegurar su vigilancia constante y en todas sus partes (Cf. Rep. De Colombia, Defensor del Pueblo, 1997: 8). Entre 1985 (año en que el oleoducto Caño Limón–Coveñas entró en actividad) y 1999, se registraron 975 atentados, que provocaron la pérdida en la naturaleza de más de 2 millones de barriles (Ecopetrol 03/2000: 6-8). El oleoducto Caño Limón–Coveñas era el más afectado, con 630 atentados, por delante del Transandino (151 atentados), los poliductos (117 atentados), el oleoducto Colombia (73 atentados) y el oleoducto central (4 atentados).

161 En, *Ecopetrol*, 03/2000, “Informe de coyuntura No 2. Terrorismo y petróleo en Colombia”, S. F. de Bogotá, mimeo, 17 p.

Según el Defensor del Pueblo, las áreas afectadas por el derrame de crudo en la naturaleza se ubican principalmente en la región de los Llanos, la cuenca del Catatumbo, los valles del Magdalena Bajo y Mediano (en particular los departamentos de Santander, César y Sucre), y los departamentos del Putumayo y del Nariño, donde el relieve montañoso y las fallas de terreno impedían un control eficiente de los daños ocasionados. En el transcurso del período observado, los departamentos de Arauca y Norte Santander fueron el escenario del 77% de los atentados, lo que se explica por la fuerte presencia del ELN en la región. En efecto, aunque los dos principales movimientos de guerrilla hayan declarado a los oleoductos como “objetivos militares”, el ELN es el que privilegia esta forma de acción. Entre 1993 y 1996, este último perpetró 232 atentados de este tipo, contra 37 atribuidos a las FARC. En el mismo período, se puede observar que las zonas de predilección de las guerrillas coincidían con sus zonas de refugio, es decir Arauca, Norte Santander, Santander y Antioquia para el ELN (donde fueron cometidos respectivamente 72, 64, 26 y 34 atentados), así como el Putumayo y el Nariño para las FARC, donde se cometieron respectivamente 16 y 10 atentados (Ibíd.: 14, 16 y 22).

Aunque el costo ambiental de los atentados esté por evaluarse, se realizaron algunas estimaciones en términos socio-económicos, en el nivel nacional y local. Ecopetrol considera que las rupturas del oleoducto Caño Limón–Coveñas son responsables del 92% de los impactos socio-ambientales generados por esos atentados. Entre otras consecuencias, la empresa destaca la dificultad encontrada para realizar las obras remediadoras, debido a la contaminación crónica y a los problemas de acceso ocasionados por las guerrillas, la disparidad de la infraestructura, la falta de mano de obra calificada y el alto costo de las operaciones. Los impactos ambientales son particularmente serios en las cuencas del Arauca, del Catatumbo, del Magdalena y del Caribe (que suman 2.800 km), las regiones húmedas de los afluentes (en total 1.600 ha) y los suelos de uso agrícola (unas 6.000 ha). En general, estos daños no son cuantificados, debido a la ausencia de gestión regular de los derrames. No obstante, el caso de un atentado perpetrado en Chimichagua (César) en mayo de 1990 da una idea de la magnitud de las obras. En este caso, fueron necesarios tres meses para llevar a cabo la limpieza, por un costo de 800 millones de pesos (530.000 dólares de 1996). Otro elemento de la evaluación financiera de los costos ambientales está dado por el tratamiento de un derrame surgido en la planicie del Catatumbo, en enero de 1996, en la frontera venezolana. En este caso, la limpieza realizada por las autoridades venezolanas fue facturada por 700.000 dólares al gobierno colombiano (Ibíd.: 36-38, 70). A manera de comparación, la limpieza de la laguna del centro de Barrancabermeja — 13 ha afectadas por 70 años de actividades de la refinera — costó 22 millones de dólares, para extraer 300.000 barriles de crudo y 500.000 m³ de lodos tóxicos.

En el ámbito nacional, los impactos socio-económicos se miden tanto con las pérdidas directas como con el costo de acciones remediadoras y el lucro cesante por pérdida de producción. Entre 1986 y 1998, los costos de acciones de limpieza y remediadoras del principal oleoducto afectado sumaron 75.137 millones de pesos (50 millones de dólares de 1996), mientras que las pérdidas de regalías alcanzaban 106.296 millones de pesos (70,9 millones de dólares de 1996). Los efectivos militares movilizados para vigilar los lugares declarados como objetivos militares representan una cuarta parte del ejército, según el Defensor del Pueblo. En el ámbito local, esas pérdidas se miden tanto en víctimas humanas como en el lucro cesante que provocan los derrames. En efecto, los atentados pueden afectar directamente la vida de las poblaciones ribereñas, sea por la explosión de dinamita o por el incendio de los productos derramados. Tres ejemplos ilustran esta tragedia: los atentados en las comunas de Albán (Cundinamarca), el 17 de marzo de 1991, y Remedios (Antioquia), el 19 de noviembre de 1992, donde 12 personas fallecieron, así como el atentado perpetrado entre las comunas de Segovia y Zaragoza (Antioquia), el 18 de octubre de 1998, que provocó 70 muertos y 45 heridos. A esto se añaden las pérdidas de cosechas, de peces, de ganado y de bienes raíces, así como el lucro cesante para los campesinos. La evaluación de este último aspecto pocas veces se hizo de manera sistemática, pero a manera de ejemplo, Ecopetrol realizó una muestra para la piscicultura, en el municipio de Tibú (Catatumbo)¹⁶². Se estimó que, en diez años, la pérdida de 780 días de pesca para 168 personas que capturaban un promedio diario de 69 kg de peces, representaba un lucro cesante de 225,7 millones de pesos (150.000 dólares de 1996).

Ante semejantes tragedias, el Defensor del Pueblo pone en duda la eficiencia del sistema judicial para indemnizar a las poblaciones afectadas. Denuncia que, en los escasos procedimientos judiciales llevados a cabo, ningún juicio haya sido a favor de los demandantes, que la defensa se haya enfocado en la responsabilidad de terceros y que para su defensa Ecopetrol se haya percatado de la actividad preventiva que había llevado a cabo. Aunque reconozca cierto mejoramiento en el tratamiento del fenómeno desde la creación del Ministerio del Medio Ambiente, el Defensor destaca que esta entidad no asumió una postura clara en cuanto al problema de los atentados, sino en respuesta a la demanda de las empresas petroleras. En particular, el Ministerio nunca había realizado encuestas ni gestiones para el seguimiento y la acción remediadora de los suelos y aguas contaminados o para salvaguardar la fauna y la flora afectadas. Para mejorar el tratamiento y el seguimiento de los derrames debidos a los atentados, recomendaba entonces la constitución de un fondo ambiental para la prevención y la re-

162 *Ecopetrol, op. cit.*, 2000: 8.

ducción de los daños provocados por la contaminación de hidrocarburos, conforme a la Convención Internacional de Bruselas, firmada en diciembre de 1971 y ratificada por la Ley 257 de 1995. La creación de este fondo permitiría realizar reparaciones inmediatas e incitar a las comunidades a participar en la vigilancia de estos lugares.

El fracaso de la colonización agraria impulsada por la explotación petrolera en la Amazonía se mide por los problemas sociales relacionados con la emigración de los colonos, el aumento del cultivo de coca, en particular en Perú, Bolivia y Colombia, debido a la escasa rentabilidad de los cultivos legales. A esto se añaden los problemas causados por la urbanización mal controlada, sabiendo que a inicios de la década del noventa, apenas una quinta parte de la población amazónica se componía de agricultores o campesinos (TCA, op. cit.: 50-51 y 41). La colonización impulsada por el Estado en las décadas del sesenta al ochenta no consiguió los efectos esperados, peor aún, contribuyó a aumentar la deuda externa, como lo ilustra el caso del Ecuador. Al respecto, el ejemplo de la carretera transamazónica brasileña es significativo: esta obra tiene un costo de 39 millones de dólares y la población, que representa el 5,7% del conjunto nacional, tan solo produce el 3,1% del PIB. En Perú, costosas inversiones fracasaron al introducir la ganadería bovina y la palma africana en la Amazonía, por falta de tecnologías idóneas y debido a los altos costos de transporte o incluso a la competencia de productos foráneos. En la década del ochenta, el alza del precio del oro y las facilidades de acceso por carretera, vías fluviales y aéreas dieron lugar a una nueva "riada de colonos" en Brasil, multiplicando las situaciones conflictivas entre los *garimpeiros* y los indígenas, en particular los Yanomami del Roraima. Los demás países de la cuenca (en particular Perú) tampoco escaparon a este fenómeno.

Es en este contexto donde es necesario ubicar la internacionalización de la Amazonía, que cabe distinguirla de la cooperación internacional en la Amazonía. En realidad, la firma del Tratado de Cooperación Amazónica por los siete países de la cuenca, el Surinam y la Guyana Francesa, en 1978, aparece como una respuesta a la multiplicación de las iniciativas tomadas por los países externos a la región para preservar la selva. En efecto, la inclusión de la temática amazónica en la agenda de los organismos multilaterales estuvo acompañada por un movimiento más general de politización de la ecología, que va desde la creación del PNUMA, en 1972, a la Cumbre de Río, veinte años después.

Capítulo VI

La convergencia del ecologismo y de la etnicidad

Introducción: ecología y ecologismo

La ecología, o estudio del hábitat, es la ciencia de las relaciones complejas entre los organismos vivos y su medio ambiente, definido, a su vez, como el medio caracterizado por la presencia de otras poblaciones (animales y vegetales) y por una serie de situaciones abióticas como el clima, los recursos naturales, etc. Este término —procedente del griego oicos (habitación o casa) y logos (tratado)— fue usado por primera vez en 1868 por el biólogo alemán Haeckel, discípulo de Darwin. La ecología humana es una ciencia natural que analiza las relaciones entre el hombre y el medio, o de manera más general entre el hombre y la biosfera, una capa de 50 km de grosor, compuesta de los elementos susceptibles de sostener la vida en la tierra. Los escenarios de estas relaciones, en los cuales se produce y se reproduce la vida, constituyen ecosistemas, caracterizados a la vez por el medio abiótico, físico y químico, y por las manifestaciones bióticas a las cuales este último sirve de soporte —bacterias, plantas, animales— y que poseen una estructura determinada. La ecología estudia entonces las consecuencias de la multiplicación de la especie humana sobre los ecosistemas. Por un lado, se interesa por la manera en que el hombre transforma la biosfera mediante los desechos que genera la civilización, que pueden ser clasificados en cinco categorías: los desechos orgánicos, domésticos e industriales banales (detergentes y basura casera no biodegradables), los desechos tóxicos (insecticidas), los desechos industriales pesados (contaminantes del agua, el suelo y el aire) y los desechos nucleares. Por otra parte, se interesa por los mecanismos de transformación de los ecosistemas —entre ellos, la deforestación— provocados por las actividades productivas (agricultura) y extractivas (industria minera e hidro-carburífera), o incluso por la urbanización (Cf. R. Tamames 1995: 146, 224 y 243).

El ecologismo es a la política lo que la ecología es a las ciencias naturales. En un sentido, abarca a las sociedades británicas de protección del medio ambiente y de las especies, que florecieron en el siglo XIX —entre ellas, la Sociedad Zoológica de Londres, creada en 1830, el Instituto para los sitios de interés histórico y de belleza natural, creado en 1865, o la Sociedad Ecológica, creada en 1913— y encontraron su prolongación durante la reconstrucción, después de la Segunda Guerra mundial, con la creación del Comité de Investigaciones sobre las Reservas Naturales, en 1945, de la Comisión de Parques Nacionales y de la agencia pública Conservación de la Naturaleza, en 1949. No obstante, el ecologismo fue, ante todo, impulsado por el Estado estadounidense, que instituyó por primera vez un “día del árbol” en 1872, al mismo tiempo que inauguraba el primer parque natural del mundo, Yellowstone. En 1928, los países europeos, encabezados por Suiza, crearon la primera Oficina de Protección de la Naturaleza, que se hundió con el estallido del conflicto mundial. Este proyecto fue retomado en 1948, tras la creación de la Unión Internacional para la Protección de la Naturaleza (UICN), que estimuló la creación de los parques naturales en Europa, en Estados Unidos y en Japón, más tarde en África del Este en la década del sesenta. En 1968, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) organizó la primera Conferencia internacional de la Biosfera, que inauguró un ciclo de conferencias en la cumbre, bajo la égida del Consejo Económico y Social de la ONU. De hecho, de este encuentro de científicos salió el proyecto de la Conferencia sobre el Medio Humano, organizada en Estocolmo en 1972, al final de la cual fue lanzado el Programa de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (PNUMA).

La globalización del ecologismo

El principal resultado de la conferencia de Estocolmo fue el evidenciar el hecho de que la protección del medio ambiente humano pasaba por una redefinición del desarrollo, siguiendo el axioma “la pobreza es la peor forma de contaminación”. Así, el PNUMA retomó por cuenta propia los conceptos de ecodesarrollo o “desarrollo ambiental”, propuestos por Sachs en 1971, aplicando el modelo de la “cuantificación global” de los fenómenos ambientales —elaborados por el Nóbel de economía Leontief— e integrando los costos de contaminación y tratamiento de los desechos en los sistemas de contabilidad nacional. Por otra parte, se inspiraba en el informe publicado por el Club de Roma el mismo año, sobre los límites del crecimiento económico. Mientras tanto, el Banco Mundial empezaba a medir los costos del deterioro ambiental provocado por las empresas multinacionales, lo que amparó las críticas de los ecologistas contra los efectos con-

taminantes de la industrialización. Las bases de la economía ambiental habían, desde luego, de fortalecerse a medida que los análisis salieran del estrecho círculo de los científicos. La economía ambiental considera que el aire y el agua no son “bienes libres” sino que tienen un valor cuantificable. Por lo tanto, los efectos contaminantes de la industrialización tienen un “costo ambiental” sobre esos elementos, que se vuelven externalidades. Las externalidades que resultan del proceso de producción aumentan de manera exponencial con el crecimiento de la población, agotando las capacidades naturales de asimilación y de dilución del medio ambiente.

En la prolongación de la conferencia de Estocolmo, la UICN y el Fondo por la Vida Salvaje (WWF, que se volvió Fondo Mundial por la Naturaleza en la década del noventa) —especializadas respectivamente en la constitución y el mantenimiento de espacios naturales y en la preservación de las especies en vía de extinción— elaboraron una “estrategia mundial para la conservación”, con el apoyo del PNUMA y la UNESCO, cuyo objetivo era mantener los procesos ambientales esenciales (como la renovación de los suelos, la purificación de las aguas, etc.), preservar la diversidad genética (mediante programas de cultivos para el mejoramiento de las especies vegetales, innovaciones tecnológicas, ganadería, etc.) y asegurar la reproducción indefinida de las especies y de los ecosistemas (sobre todo la pesca y la fauna silvestre). Dirigida hacia los gobiernos, esta estrategia advertía, en particular, de los peligros de la deforestación y la destrucción de los recursos naturales debidas a la pobreza, esencialmente en los países en vía de desarrollo. En el nivel local y nacional, recomendaba la realización de planes de emergencia, la reforma de la legislación y de la política ambiental —entre otras cosas para desarrollar la prevención y la participación del sector público en este ámbito— así como de los sistemas de contabilidad integrando los costos y beneficios de la conservación. En el nivel internacional, incitaba a la cooperación y la coordinación de las políticas nacionales, la creación de un derecho internacional ambiental, el lanzamiento de programas de protección de los bosques tropicales y de las zonas áridas, la creación de zonas esenciales para la preservación de los recursos genéticos y la constitución de un patrimonio común universal.

Esta estrategia tuvo como consecuencia directa la creación de reservas y parques naturales en Colombia y Ecuador, en la década del setenta. No obstante, la crisis económica, la falta de voluntad política y, en el caso de Colombia, la situación de violencia generalizada mostraron los límites de esos programas. Peor aún, en ciertos casos, fueron utilizados por el Estado para imponer una política de ordenamiento territorial a costa de las poblaciones locales, tanto de los grupos indígenas como de los campesinos colonos en espera de títulos agrarios. No dejó, por lo tanto, de dar un impulso mayor a la puesta en práctica de políticas ambientales, cuyos efectos empezaron a sentirse en la década del noventa. Entre

tanto, el PNUMA organizó su segunda conferencia mundial en Nairobi, en 1982, en el transcurso de la cual se realizó el balance de diez años de política de conservación. Según Tamames, la “Declaración de Nairobi” evidenció los límites, para no decir el fracaso, de esta política, al expresar la idea de que la situación ambiental había empeorado desde Estocolmo (Ibíd.: 202). En efecto, el balance de la década pasada reveló un desfase entre las previsiones y las realizaciones, en el contexto de la crisis de la deuda y de la carrera armamentista que caracterizó los últimos años de la guerra fría.

Desde entonces, el “Plan de acción 1982-1992” no pudo sino reiterar el llamamiento lanzado diez años antes, para el desarme, el uso racional de los recursos naturales, la búsqueda de modelos alternativos de desarrollo, la no-privatización del patrimonio genético y la necesidad de analizar las raíces de la pobreza. Sin embargo, más allá de las declaraciones programáticas de Estocolmo, el nuevo Plan de acción desembocó en iniciativas concretas. Esto tenía que ver con el carácter no-vinculante de las decisiones del PNUMA y también con el contexto económico y político mundial. Así, según la Organización Mundial de la Agricultura y la Alimentación (FAO), el ritmo de deforestación había aumentado en la década del ochenta en relación con la década anterior, pasando de 94.000 a 168.000 km² por año. Ciertamente es que América Latina se mantenía por debajo de este promedio, con un ritmo anual de deforestación de 73.000 km². Pero en 1988, alrededor del 37% de las reservas forestales de la región habían sido destruidas (Cf. Castaño Uribe, 1993).

Ante estos informes preocupantes, los jefes de Estado francés y alemán, François Mitterrand y Helmut Kohl, multiplicaron las declaraciones solemnes en el seno del G 5 y del FMI, el primero sugiriendo incluso que la Amazonía fuera declarada “territorio internacional”. La FAO, el PNUMA y el Instituto de Recursos Mundiales (WRI) lanzaron un plan de reforestación con un presupuesto de 8.000 millones de dólares para cinco años, que debía ser financiado en un 50% por los 73 países signatarios. Pero de pronto surgió la pregunta de dónde los países pobres, principales interesados porque concentran la mayor parte de los bosques tropicales, podrían sacar los recursos necesarios para este plan. Además, estos últimos formularon dos críticas particularmente relevantes: por una parte, uno de los financistas de este plan, el Banco Mundial, se encontraba en plena contradicción con su política de fomento de los programas de desarrollo basados en la ganadería extensiva; por otra parte, los países ricos debían participar más en el financiamiento ya que ellos eran los principales responsables de la deforestación. Cabe agregar que los objetivos de conservación del “Plan de Acción Forestal” contradecían, en parte, a los de la Convención internacional de los bosques tropicales, firmada en 1987 por los países de la Organización Internacional de Bosques Tropicales, cuya orientación era manifiestamente productivis-

ta. Dicho sea de paso, dos convenios más atestiguan la internacionalización del ecologismo e, indirectamente, de la Amazonía: el Convenio Ramsar, dedicado a la protección de las especies acuáticas, que fue ratificado en 1971 en Irán por 53 países; y el Convenio Internacional sobre el Comercio de las Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestre, lanzado a iniciativa de la UICN y que fue ratificado por 56 países en 1973. Pero, como lo subraya Colchester, la mayor crítica es de orden ambiental, ya que uno de los efectos perversos del “Plan de Acción Forestal” era acelerar la deforestación, al sustituir por ejemplo las plantaciones de eucalipto por las especies nativas, incluso en territorios indígenas (M. Colchester, 1994: 43).

Mientras tanto, el creciente papel de las organizaciones ecologistas se afirmó con la organización de una conferencia mundial agrupando a las ONG de 55 países, al margen de la Conferencia de Nairobi. Con oportunidad de este encuentro, publicaron un “Mensaje de apoyo a la Vida”, en el cual criticaban abiertamente la incapacidad de los Estados para aceptar el “espíritu de Estocolmo” y denunciaban el hecho de que la creciente agresión contra el medio ambiente y su degradación hayan llevado inexorablemente a una mayor inseguridad, a una dramática pobreza en medio de una creciente abundancia y a una escalada de la violencia contra la humanidad (en Tamames op. cit.: 204). Al salir de la constatación de que este fenómeno derivaba del modelo de desarrollo occidental, estas organizaciones invitaban a elaborar un modelo alternativo, llamando a la responsabilidad de todos los ciudadanos, de los medios, de las organizaciones sociales, las asociaciones profesionales, los gobiernos nacionales y los organismos financieros internacionales. Sobre todo, exigían una mayor participación financiera por parte de los Estados y un compromiso más eficiente de la ONU en el ámbito de la protección y la conservación ambientales. El papel de estas organizaciones se reforzó durante la preparación y la organización de la Cumbre de la Tierra, en Río de Janeiro en junio de 1992, que reunió entre 20.000 y 30.000 participantes, sumando los miembros de la CNUMA y de las ONG que organizaron el Foro Global al margen de la cumbre institucional.

A partir de la constatación de que los intercambios globalizados permitían, por supuesto, a los países industrializados controlar el nivel de contaminación pero a costa de los países en desarrollo, la preparación de la Cumbre de Río destacó la necesidad de lograr un acuerdo sobre el cambio climático y el crecimiento demográfico. Esto equivalía en realidad a escindir el problema en dos: por un lado, los países ricos debían ponerse de acuerdo para detener el proceso de degradación de la capa de ozono y el efecto invernadero; por el otro, los países pobres debían comprometerse a llevar a cabo políticas para el control de la natalidad para detener la explosión demográfica, que se suponía representaba la mayor amenaza al medio ambiente a mediano plazo. Este último punto retomaba en esencia la tesis

de Malthus, según la cual la población crece de manera geométrica mientras que los recursos crecen de manera aritmética, creando un creciente desequilibrio entre necesidades y recursos a escala mundial. En la medida en que las poblaciones de los países industrializados entraron en una fase de envejecimiento en las décadas del setenta y del ochenta —que siguió a la transición demográfica de la década del setenta— los países señalados por estas advertencias maltusianas eran por lo general los países en desarrollo¹⁶³. Con esto, la conclusión de la Cumbre contrasta con el tono desencantado de la “Declaración de Nairobi”, y expresa un consenso global en cuanto a la necesidad de cambiar de modelo de desarrollo, a través de cuatro documentos claves: la “Declaración de Río”, la Agenda XXI, el Convenio sobre biodiversidad y el Convenio sobre el cambio climático.

En esencia, la “Declaración de Río” reafirma los principios de Estocolmo y el derecho de los seres humanos a “llevar una vida sana y productiva en armonía con la naturaleza” y el de los Estados a explotar los recursos naturales en su territorio nacional. Reconoce la necesidad de tomar en cuenta las generaciones por venir en los programas de desarrollo e incluir la protección del medio ambiente en el proceso productivo, entre otras cosas generalizando los estudios de impactos sobre el medio ambiente previos a cualquier proyecto de desarrollo. Por otra parte, vincula la suerte de los países en desarrollo y la erradicación de la pobreza con la cooperación internacional por la conservación y las políticas demográficas nacionales. Invita, además, a los Estados a promover leyes ambientales eficientes y a asumir sus responsabilidades en la degradación ambiental —incluso la provocada por las administraciones públicas— con la indemnización a las poblaciones afectadas y facilitando el acceso a la información de la población en general. Insiste en la internacionalización de los costos de degradación del medio ambiente y en la cooperación internacional en el ámbito de la prevención y el tratamiento de las catástrofes ambientales. Finalmente, invita a los Estados a actuar a favor de la integración de las mujeres en el desarrollo sostenible y a reconocer la identidad, la cultura y los intereses de los pueblos indígenas, así como su derecho a la autodeterminación (ONU 1992a).

El Convenio sobre el cambio climático abarca principalmente dos problemas: el de las emisiones derivadas de los combustibles fósiles (incineración del gas en los bloques petrolíferos, consumo de los vehículos y las fábricas industriales, etc.) y el de la deforestación, responsable del 20% de las emisiones de carbono, según Rendón (Rendón, op. cit.: 404). En la medida en que no había sido ratificado por Estados Unidos, presentaba un interés menor en la evolución del derecho internacional de protección ambiental. Además, no incluye una mención específica con relación a las poblaciones indígenas. En cambio, el Convenio so-

163 Para una crítica de la aproximación maltusiana del subdesarrollo y de la deforestación, véase Lohmann, 1991.

bre la diversidad biológica —o biodiversidad— reconoce en su preámbulo la estrecha dependencia de muchas comunidades locales y poblaciones indígenas que tienen sistemas de vida tradicionales basados en los recursos biológicos, mientras admite que conviene repartir de manera equitativa los beneficios derivados del uso de los conocimientos tradicionales, las innovaciones y las prácticas relevantes para la conservación de la diversidad biológica y el uso sostenible de sus componentes. No obstante, se trata de un instrumento de derecho internacional que, por lo tanto, tan solo rige las relaciones entre los Estados-naciones. De tal suerte que, entre los 38 artículos de este convenio, solamente uno está dedicado al papel de las poblaciones indígenas en la conservación de la biodiversidad: el artículo 8 j, que obliga a los Estados a respetar y valorar los conocimientos de las poblaciones indígenas y locales en el manejo sustentable del medio ambiente.

El balance matizado de la Cumbre de la Tierra

La Cumbre de Río quiso marcar un cambio en la formulación del problema ambiental, al referirse al desarrollo sostenible, definido en el “Informe Brundtland” como el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la posibilidad para las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades. Este trabajo, publicado bajo el título “Nuestro futuro común” y más conocido bajo el nombre de su principal lector, procede de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Su influencia sobre la política de los países ricos y la emergencia del consenso ecologista global fue aún más fuerte porque coincidía con los avances del PNUMA y del Banco Mundial en el ámbito de la contabilidad de los efectos perversos del crecimiento industrial. Así, en 1989, los miembros del G 7 reconocieron que para lograr un desarrollo sostenible era preciso asegurarse de la compatibilidad del crecimiento económico y del desarrollo con la protección del medio ambiente. Un año antes, se había modificado el sistema de contabilidad de las Naciones Unidas tras veinte años de funcionamiento; por un lado, para integrar como costos de producción la contaminación y los desastres naturales; por el otro, para “capitalizar” los recursos naturales agua y aire, hasta ese entonces considerados como “dones de la naturaleza”. Esto iba a permitir matizar las ganancias del crecimiento relacionadas con actividades productivas contaminantes, como las actividades hidrocarbúricas, mientras que, hasta la década del ochenta, se sobrevaloraban sistemáticamente estas ganancias (S. El Serafy, 1994: 107-111).

No obstante, el concepto de desarrollo sostenible es, en su esencia, normativo y, como lo destacan Dietz y Van Der Straaten, el problema consiste en volverlo operativo (F. Dietz et al., 1993: 134). En efecto, es difícil cuantificar los lí-

mites del desarrollo sin cuantificar las provisiones de recursos naturales y la capacidad de reciclaje de esos recursos para la producción de nuevos bienes. Ahora bien, los límites naturales de la producción y del consumo humanos siguen siendo, en gran parte, indeterminados. Al no poder cuantificar el desarrollo sostenible y la participación de los Estados en la cooperación internacional, la Cumbre de Río tuvo que limitarse a una aproximación jurídica y diplomática de los temas tratados. Estos temas abarcaban desde la protección de la atmósfera hasta la elevación del bienestar, de la calidad de vida y de las condiciones de trabajo, pasando por la preservación de los recursos naturales, la conservación de la diversidad biológica, la protección del agua dulce y de los mares, el trato de los desechos biotecnológicos y la prevención del tráfico de productos tóxicos.

Para las organizaciones ecologistas, los ecólogos y los economistas, la cuestión es más compleja. El uso sostenible de los recursos biológicos es el uso de los componentes de la diversidad biológica de una manera y a un ritmo que no conlleve la reducción a largo plazo de esta diversidad, lo que preserva las posibilidades de ésta de satisfacer las necesidades y aspiraciones de las generaciones actuales y futuras. Dos concepciones se oponen respecto de la diversidad biológica. Para los unos, ésta es parte del patrimonio de la humanidad, pero para otros la existencia de una planta se debe a las personas que viven en su ecosistema, la conservan y, eventualmente, descubrieron su utilidad. A esto cabe añadir que para los países en desarrollo, el Convenio debería abarcar los problemas de la comercialización y de la propiedad intelectual de las plantas y sus usos. Así mismo, se pueden distinguir por lo menos tres líneas de interpretación del concepto de desarrollo sostenible.

La primera hace hincapié en la participación de las comunidades locales en el desarrollo, y busca desarrollar la agricultura a pequeña escala, considerando que las soluciones alternativas de desarrollo no pueden ser generalizadas debido a la heterogeneidad de la cuenca amazónica. La segunda orientación hace hincapié en la dimensión económica de los recursos naturales, y busca calcular el valor del “capital natural” o “capital ambiental” en función de costos y beneficios externalizados. La tercera opción hace hincapié en la dimensión conservacionista de los ecosistemas, y busca maximizar el uso de la biomasa mediante la limitación de la deforestación y mediante programas agroforestales a escala local. Estas discrepancias teóricas coinciden con los extremos identificados por Pepper con respecto a los movimientos sociales ecologistas —por un lado el antropocentrismo que caracterizó las políticas de desarrollo de la era de la posguerra, y por el otro el ecocentrismo que caracteriza a la ecología profunda— y entre los cuales es posible ubicar por lo menos tres aproximaciones económicas de la ecología: la protección del medio ambiente, la gestión de los recursos naturales y el ecodesarrollo. Estas aproximaciones coinciden, sin embargo, en que consideran

necesarias, tanto la descentralización de las políticas ambientales como la cooperación con los actores locales (R. Rendón, 1993; B. Becker 1994: 174-176; M. Colchester et al., 1993: 62; D. Pepper, 1993).

Más aún, pese al consenso aparente de la declaración final, la Cumbre de Río fue el escenario de una lucha en varios frentes. Por un lado, es preciso recordar que las ONG y demás organizaciones de la sociedad civil tan solo estuvieron asociadas a este encuentro tras una campaña de presión iniciada en 1989. Dicho sea de paso, el Foro Global que constituyeron estuvo ubicado a 30 km de la cumbre institucional. Por otra parte, entre las delegaciones oficiales se conformó un “grupo de los 77”¹⁶⁴ encabezado por Pakistán, la India y Malasia, que reivindicó una mayor contribución financiera de los países ricos al desarrollo sostenible. Esos países pedían que la ayuda pública al desarrollo se elevara al 0,7% del PIB y que se concretara con la creación de un “fondo verde”. Esta propuesta, que hacía hincapié en el punto débil de la cooperación internacional, no fue seguida con efectividad. En tercer lugar, los países ricos —es decir, los 24 miembros de la OCDE— dejaron estallar sus divisiones, en particular en el acápite del calentamiento del planeta y de las emisiones de gas, la postura conservadora de Estados Unidos se opuso a la más progresista de la Unión Europea.

No obstante, este encuentro marcó un avance considerable en la planificación de la conservación ambiental. Además de la “Carta de la Tierra”, la Cumbre de Río se concluyó con la adopción de la Agenda XXI, que pretendía ser un programa de acción en 40 capítulos. En cuatro secciones, la Agenda abarca las dimensiones sociales y económicas del desarrollo sostenible, la conservación y la gestión de los recursos para el desarrollo y el fortalecimiento del papel de los principales grupos y medios de ejecución. Ciertamente es que esta declaración no tiene valor jurídico vinculante para los Estados, pero incluye importantes recomendaciones, en particular en lo que atañe a las poblaciones indígenas. En efecto, el capítulo 26, totalmente dedicado a los derechos de estas poblaciones, reconoce su importancia en la conservación del medio ambiente y, por lo tanto, institucionaliza su papel de “guardianes de la Tierra”. Aunque se abstenga de hacer uso de la palabra “pueblos” para designar a las poblaciones indígenas, este texto se ampara en los principales documentos internacionales relativos a los derechos de las poblaciones indígenas, el Convenio 169 de la OIT y los avances del Grupo de Trabajo de la ONU sobre Poblaciones Autóctonas. De antemano, este capítulo declara sin ambigüedad que tomando en cuenta la interdependencia entre el medio natural, el desarrollo sustentable y el bienestar cultural, social, económico y físico de las poblaciones indígenas, es necesario reconocer, promover y fortalecer el

¹⁶⁴ En realidad, este grupo estaba integrado por 128 países de África, América Latina y Asia (Tamames, *op. cit.*: 268).

papel de estas últimas en las actividades nacionales e internacionales que apuntan a promover el desarrollo sustentable (ONU 1992 b, capítulo 26.1).

Por otra parte, propone abrir un proceso destinado a confiar a las poblaciones indígenas la autoridad a través de la adopción de nuevos instrumentos jurídicos y la puesta en marcha de nuevas políticas, nacionales e internacionales, que reconozcan las tierras de esas poblaciones, sus valores, conocimientos y prácticas tradicionales (en particular en el uso de los recursos naturales), así como la estrecha relación entre esas poblaciones, los recursos renovables y los ecosistemas. Por lo tanto, propone intensificar la participación de las poblaciones indígenas en la formulación de las estrategias de desarrollo sostenible presentadas por la Agenda. Más tímidamente, este capítulo sugiere que las poblaciones indígenas consigan un mayor control en sus territorios y que estén encargadas del manejo de sus propios recursos, mientras participan en las tomas de decisión que atañen al desarrollo que les afecta, así como en la delimitación de áreas protegidas. También, invita a los gobiernos a proteger la propiedad intelectual y cultural de las poblaciones indígenas, así como su organización y sus prácticas consuetudinarias y administrativas, mientras recomienda que la ONU y las organizaciones internacionales tomen medidas para tener en cuenta la opinión y la experiencia de esas poblaciones en la elaboración de programas de uso de recursos naturales susceptibles de afectarlas. Finalmente, invita a los gobiernos a instaurar y desarrollar mecanismos de consulta y participación de dichas poblaciones en el desarrollo sustentable.

Además de estas declaraciones programáticas, este capítulo prevé traer asistencia técnica y financiera para los programas de desarrollo sustentable y de investigación en este ámbito, de promover la adaptación y la difusión de innovaciones tecnológicas, mientras se busca una mayor comprensión de los conocimientos y de la experiencia de las poblaciones indígenas en el ámbito del manejo ambiental. Por ello, recomienda que los gobiernos incluyan los derechos y responsabilidades de las poblaciones indígenas en la legislación de cada país y que las agencias internacionales de desarrollo prevean recursos financieros¹⁶⁵ para la educación y la formación de estas poblaciones en el ámbito del desarrollo sustentable, subrayando, en especial, el papel de las mujeres en estos programas.

Los límites de la cooperación regional amazónica

Frente a la internacionalización de la protección de la Amazonía, los países de la cuenca amazónica reaccionaron firmando el Tratado de Cooperación Amazóni-

¹⁶⁵ El presupuesto inicial de este programa se fijó en 3 millones de dólares al año, para ocho años (1993-2000), bajo forma de donaciones o de favores consentidos por los gobiernos.

ca (TCA), en Brasilia el 3 de julio de 1978. El objetivo declarado por el TCA era promover el desarrollo armonioso de los países miembros a través de acciones conjuntas y con respeto a la soberanía nacional. Además, según el artículo 1 del Tratado, los países miembros se comprometen a vigilar la preservación, la conservación y el uso racional de los recursos naturales de sus territorios¹⁶⁶. Esta disposición se repetiría a lo largo de las reuniones de ministros de Relaciones Exteriores, en particular en Quito, en 1989, donde estos últimos reafirmaron ser conscientes de que los Estados miembros deben establecer políticas conjuntas para la preservación del medio ambiente, que impliquen el uso racional de los recursos y la prevención de la contaminación y demás daños ambientales (en Carrera de la Torre, op. cit.: 253-254).

Pese a este voto piadoso, en la década del ochenta, la cooperación regional siguió siendo incipiente, por falta de un marco definido para la consulta y la armonización de los planes de desarrollo entre países, así como por las condiciones de esta cooperación, en particular en lo que atañe al uso de las aguas internacionales, y a las políticas de inversión foránea y nacional. En la medida en que el objeto del TCA era ante todo simbólico, este último gozaba de una capacidad de acción limitada, sin disponer de un presupuesto operativo ni tampoco de una secretaría permanente. A esto se agregaba el hecho de que la reafirmación perentoria de la soberanía nacional constituía un obstáculo para la integración de las políticas ambientales de los países amazónicos. Por ejemplo, en el documento redactado tras la Cumbre de Río, el TCA protestaba contra toda veleidad de ingerencia e incluso dedicaba un acápite al “mito de la internacionalización” (TCA, 1991). Otro límite del proyecto del TCA era la postura hegemónica de Brasil. En realidad, éste fue el país que había tomado la iniciativa del Tratado, a la vez que era el blanco de serias críticas por los niveles excepcionales de deforestación alcanzados en la década del setenta. Buscaba así asegurarse el apoyo de los demás países de la región para oponerse a la ingerencia de los países ricos. La hegemonía de Brasil en el TCA se manifestaba en su capacidad de presionar a los demás miembros, mediante una combinación de negociación diplomática, el manejo de intereses económicos y la geopolítica militar. Quizá, la creciente participación de las ONG en el sistema político brasileño en la década del ochenta haya llevado a una reformulación del discurso desarrollista y a una mayor consideración de los aspectos socio-ambientales en los procedimientos de las decisiones políticas. Pero la postura dominante de Brasil representaba una clara contradicción con la voluntad de preservar la soberanía y marcaba los límites del Tratado, esto se reflejó en las tensiones con Venezuela o Perú (D. Kremling 1997: 26; De Onis op. cit.: 57).

¹⁶⁶ Para una presentación detallada de las disposiciones adoptadas por el TCA, véase Carrera de la Torre, ex consultor de la Secretaría *pro tempore* del TCA en Ecuador; para una visión más crítica, véase Bustamante (Cf. L. Carrera de la Torre, 1993: 253-290; T. Bustamante, 1993: 159-201).

Esta situación cambió en la segunda mitad de la década del ochenta, cuando la política internacional en el ámbito ambiental empezó a ejercer presiones sobre el modelo de desarrollo brasileño. En particular, desde 1986, el BID y el Banco Mundial sometieron sus préstamos a criterios de desarrollo sostenible, obligando a que Brasil reconsiderara su política de deforestación. En 1989, el Presidente José Sarney convocó a una cumbre presidencial en Manaus, en la que el Presidente colombiano, Virgilio Barco, propuso la institución de comisiones permanentes especiales, para los recursos naturales, el medio ambiente y los asuntos indígenas. Esta propuesta fue aceptada y mientras tanto el papel de la Secretaría *pro tempore* fue reforzado. Desde entonces, el TCA empezó a funcionar con un Directorio (integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores de los países miembros), un Consejo de cooperación (integrado por diplomáticos), una secretaria *pro tempore*, instalada en el país en el que se llevaría a cabo la siguiente reunión del consejo, y seis Comisiones Especiales: para el medio ambiente, la ciencia y la tecnología, los asuntos indígenas, la salud, el turismo y el transporte, las comunicaciones y las infraestructuras.

La internacionalización del ecologismo llevó a reforzar, en particular, el peso de la Comisión Especial para el Medio Ambiente, en comparación con otras comisiones. Ésta se encargó de 7 programas entre los 52 definidos en 1992¹⁶⁷. Entre sus atribuciones, esta comisión tuvo que estructurar y proponer acciones conjuntas de manejo ambiental, que favorecieran proyectos de desarrollo sostenible, así como definir y promover los debidos estudios, facilitar la unificación de metodologías de evaluación de impactos socio-ambientales y avanzar en la reforma de la legislación ambiental de los países del TCA (Cf. Castaño Uribe op. cit.: 15). Más que todo, hasta la Cumbre de Río, los países del TCA habían intensificado sus esfuerzos para adoptar una postura común ante los organismos internacionales. Estos últimos hicieron hincapié particularmente en la “deuda ecológica” de los países industrializados y en la necesidad de ser apoyados económicamente por éstos en su política ambiental.

Mientras tanto, la Secretaría *pro tempore* elaboró una propuesta de política regional para el uso sostenible de los recursos forestales, que fue adoptada en 1993. No obstante, la estructura del TCA seguía excluyendo cualquier participación significativa de la sociedad civil de los países miembros, mientras que los organismos internacionales y algunas agencias de desarrollo u ONG gozaban de un estatuto de observadores y de cooperantes en la elaboración de los programas de

167 “Zonificación ambiental y económica de la Amazonía”, “Ecología biodiversidad y poblaciones”, “Fauna silvestre”, “Recursos hidro-biológicos”, “Explotación de recursos forestales”, “Planificación y gestión de las áreas protegidas”, “Metodología de evaluación de impactos ambientales” e “Investigación aplicada al medio ambiente”.

acción¹⁶⁸. La influencia de estos organismos, que descansaba principalmente en su capacidad de financiamiento, se manifestó en una presencia incrementada en las tomas de decisiones desde 1990. Por el contrario, la participación de las ONG nacionales y locales siguió siendo simbólica. La COICA, por ejemplo, tan solo disponía de un estatuto de observador en la Comisión de Asuntos Indígenas, pero no tenía derecho a involucrarse en las Comisiones Especiales de Salud, de Medio Ambiente o de Turismo, pese a que afectaran directamente a las poblaciones indígenas amazónicas (Cf. Kremling op. cit.: 81-83). Por otra parte, los intereses políticos y económicos mejor representados en el seno del TCA eran los relacionados con las actividades que generaban ganancias a corto plazo y cuyos impactos socio-ambientales eran mayores: actividades mineras y petroleras, explotación maderera, agricultura y ganadería extensivas, etc. De tal suerte que los modelos de desarrollo otorgaban una importancia secundaria a los aspectos ambientales y ya no reflejaban las preocupaciones de las poblaciones locales que tomaban en cuenta sus necesidades. Así, el TCA bajó su perfil en lo que atañe a la expansión de las actividades extractivas, declarando únicamente que la explotación hidrocarbúrfera era una actividad cada vez más importante en la región, cuyo impacto ambiental podía aumentar considerablemente (sic.) (TCA op. cit.: 54).

Por lo demás, su “estrategia para el desarrollo sostenible” era un catálogo de votos piadosos y de buenas intenciones. Conocemos, por ejemplo, que los países de la región habían realizado progresos en la delimitación de dominios forestales estatales, que las actividades extractivas y los productos artesanales habían de tener un papel importante en el desarrollo de la región amazónica, que la explotación de los recursos hidro-biológicos era “altamente destructiva” y no podía seguir así, finalmente, que era menester hacer hincapié en el manejo de la fauna y la zoología y el ecoturismo, mientras se valoraba la biodiversidad y se la protegía de la industria farmacéutica (Ibíd.: 75-78). Por ello, el TCA proponía “consolidar” el uso de las tierras agrícolas ya ocupadas y recuperar las que se habían abandonado, sea para reintegrarlas a la producción, sea para reforestarlas. Esto favorecería, por ejemplo, la siembra de árboles frutales u hortalizas nativas poco desarrolladas y... ¡la extensión del cultivo de la palma africana! Finalmente, se trataba de desarrollar un modo de explotación minera e hidrocarbúrfera idóneo, para evitar los impactos graves a los ecosistemas y recuperar las áreas degradadas por estas actividades.

Sin lugar a duda, diez años después se había cumplido poco de este ambicioso programa. En realidad, más allá de la jerga técnico-científica y del tratamiento burocrático de los problemas ambientales, el discurso del TCA sobre el

168 Cabe mencionar, en particular, el BID, la FAO, el PNUD, la OEA, la UNESCO, la CEPAL y la OMS, así como la UICN y el Instituto francés de Investigación y Desarrollo (IRD, ex ORSTOM).

desarrollo sostenible no toma en cuenta la dimensión económica de lo que está en juego. Además, la contradicción entre los criterios que orientan la formulación de políticas de desarrollo sustentable lleva a que las decisiones sean en forma de peticiones, de principios o de declaraciones reiterativas, sin un verdadero compromiso de este organismo, que no obstante fue creado para llevar a cabo programas de desarrollo sustentable en el nivel regional. Estas contradicciones limitan más todavía el alcance del argumento de ciertos observadores, según el cual la política de desarrollo de la Amazonía ya está trazada por los programas y los proyectos adoptados en el marco del TCA. Sobre todo, como lo destaca Bustamante, semejante postulado implicaría la completa delegación de poder a este organismo y permitirle tomar decisiones de manera autoritaria, lo que reforzaría más aún su funcionamiento antidemocrático. Al fin y al cabo, Kremling tiene razón al señalar que todo coincide para hacer del TCA un organismo que se caracterice por un discurso crítico sobre las prioridades y alternativas del desarrollo en la Amazonía, pero cuyos alcances empíricos son limitados, tomando en cuenta las condiciones de su creación (Carrera de la Torre op. cit.: 263; Bustamante, op. cit.: 179; Kremling, op. cit.).

La emergencia de un movimiento social-ecologista

Las consecuencias de la deforestación en la Amazonía afectan a dos aspectos globales: el ciclo del agua y el cambio climático. El río Amazonas representa una excepcional fuente de agua dulce (alrededor del 15% del caudal total de los ríos del mundo entero). La humedad atmosférica que produce la cuenca amazónica permite regular la temperatura del aire y del suelo, al proteger la capa terrestre de los rayos solares. En el nivel regional, la deforestación altera este ciclo y acelera el agotamiento de los suelos por el doble efecto de erosión y sequía. En el nivel global, conlleva una disminución del volumen de agua vertida al Atlántico y transferida a las regiones templadas del planeta (Cf. De Onis op. cit.: 32)¹⁶⁹.

El llevar a cabo políticas de desarrollo sustentable implica, entonces, un cambio en los criterios económicos de valoración de los recursos naturales, renovables o no. En particular, debería hacer hincapié en el impacto ambiental y social de las actividades extractivas y en la necesidad de involucrar a las comunida-

169 Esta hipótesis desarrollada por el investigador brasileño L. C. Molión, del Instituto Nacional de Investigación Espacial (INPE), se opone a la hipótesis derivada del efecto invernadero, evidenciada por los científicos europeos, según la cual el calentamiento del planeta provocado por las emisiones de gas conlleva una elevación de las aguas debida al deshielo de los glaciares polares. En la actualidad, ni una ni otra hipótesis han sido el objeto de una sistematización matemática, de tal suerte que ambas se consideran igualmente posibles.

des locales en la concepción de nuevos modelos de desarrollo (Ibíd.: 30-33). Esta toma de conciencia surgió en el contexto de una creciente difusión de informaciones relativas a las grandes amenazas ambientales, que se dio entre las Cumbres de Estocolmo y Río, en particular en lo que atañe a la reducción de la capa de ozono debida a las emisiones de CFC¹⁷⁰, el efecto invernadero y las lluvias ácidas provocadas por las emanaciones de monóxido y dióxido de carbono, la desertificación provocada por la deforestación de origen agrícola, etc.

Poco a poco se hizo común la idea de la interdependencia global, según la cual todos esos fenómenos se relacionan a través de los ciclos del carbono, del oxígeno, del nitrógeno y del azufre. Esta tesis fue difundida en 1979 por Lovelock, como la “hipótesis Gaia”, el nombre de la diosa griega de la Tierra. La hipótesis Gaia es un modelo holista, según el cual el equilibrio orgánico del planeta se mantiene gracias a ciclos ecológicos en interacción descentralizados, que forman un sistema bioquímico autosuficiente. En este sentido, la Tierra no se compararía con una “nave espacial”, según palabras de Boulding y Heilbroner, sino con un “súper organismo” cuyo comportamiento es racional y persigue la preservación de las especies vivas. La tesis de Lovelock sigue siendo objeto de severas críticas, en parte de quienes la consideran como una verborrea apenas suficiente para iluminar a un público profano y nutrir las fantasías *new age* de los partidarios de la ecología profunda. En el nivel empírico, se le puede objetar que no explica los ciclos de refrescamiento y calentamiento del planeta. Pero más que todo se le puede refutar en el nivel lógico, entre otras cosas porque atribuye a Gaia una intencionalidad que se supone es propia del ser humano o de ciertos animales. Ahora bien, los científicos no tratan las plantas ni las bacterias como si éstas tuviesen intenciones deliberadas. Ciertamente, como lo destaca Yearley, que se podría admitir que la “intencionalidad” de Gaia no está en asegurar la supervivencia de las especies sino en la constitución de un agregado de vida. Sin embargo, en la medida en que no sabemos cómo cuantificar este agregado, nunca se podrá comprobar esta teoría. Por lo tanto está condenada a ser una hipótesis (Cf. D. Pepper, *op. cit.*: 37; S. Yearley, 1991: 146).

Paralelamente a la generalización de las reflexiones que buscaban reconciliar ciencia y ética, como la hipótesis de Lovelock, el ecologismo se constituyó en un nuevo problema de la globalización. Siguiendo a Dollfus, la globalización, por el efecto acumulativo de los consumos energéticos y de las producciones industriales, genera nuevas relaciones entre la humanidad y la Tierra (O. Dollfus,

170 Los CFC —o Clorofluorocarbonos— son componentes químicos incorporados, entre otros productos, en los aerosoles que utilizan el freón, los líquidos refrigerantes y la combustión del poliestireno. Son degradados por los rayos ultravioletas a unos 20 km de altura, pero el cloro que resulta de esta degradación destruye las moléculas de ozono. El dióxido de carbono es la principal causa del efecto invernadero, que se produce con el calentamiento de la biosfera por las radiaciones solares (Cf. Tamames *op. cit.*: 262).

1997: 19). La masa de combustiones, contaminaciones químicas, de las invenciones físicas modifica las dinámicas de la biosfera, efecto conocido como un cambio global y todavía impreciso en cuanto a su magnitud y sus efectos. La movilización de la comunidad científica para informar a las opiniones públicas no llegó solo al Foro Global que se mantuvo en Río. Permitió, también, amparar tesis cuya difusión se limitaba hasta entonces a los círculos restringidos de los ecólogos. En efecto, como lo nota el mismo Dollfus, la identificación del efecto invernadero relacionado con las actividades humanas es un producto de la globalización, que deriva de la constitución de comunidades científicas, del progreso de los conocimientos, así como del desarrollo de los instrumentos y de la mediatización de las teorías, hipótesis y resultados científicos.

Mientras tanto, avanzaba otra idea, y es que los fenómenos de contaminación no conocen fronteras. Es lo que demostró la disputa que estalló en la década del setenta con respecto a las lluvias ácidas, entre el Reino Unido y los países escandinavos —estos últimos culpaban al primero de ser responsable de la destrucción de la fauna lacustre por la combustión del carbón en sus fábricas—, lo que llevó a que la Comunidad Europea adoptara una directiva que obligaba a los países miembros a reducir sus emisiones de gases tóxicos (Yearley, op. cit.: 107-108). Esta evolución se manifestó en la politización de los movimientos ecologistas alemanes, ingleses y franceses, y su entrada al Parlamento Europeo a inicios de la década del ochenta, después por la inclusión del ecologismo en la agenda de los partidos políticos tradicionales.

Una tipología de los movimientos ecologistas

Esto no significa, ni mucho menos, que presenciemos un movimiento social unificado. Por un lado, como lo recuerda Galtung a propósito de los Verdes alemanes, el movimiento ecologista es un “movimiento paraguas”, que alberga una gran diversidad de movimientos con objetivos parciales (J. Galtung, 1990: 85). Se diferencia de los demás movimientos colectivos por defender la idea de que los problemas sociales tan solo pueden resolverse de manera global. Este movimiento —como los que se multiplicaron en la década del ochenta en Suecia, Italia, Bélgica, Suiza, Austria o aun en Portugal y Australia— es fundamentalmente defensivo, en la medida en que se constituyó en reacción a una “crisis ambiental global” y que pretende marcar una doble ruptura con la tradición política y el determinismo económico marxista. El mismo movimiento ecologista radical está en la convergencia de tradiciones ideológicas tan diversas como el feminismo, el socialismo o el anarquismo, que pueden coincidir en ciertos valores (como la participación política, el pacifismo o la redistribución equitativa de los re-

cursos), pero que no se llevan necesariamente bien en cuanto a las formas de defenderlos. De hecho, las feministas, por ejemplo, pueden culpar a ciertos socialistas por sus antecedentes machistas, mientras que los anarquistas les culpan de tendencia centralizadora. Así mismo, los socialistas pueden criticar a los otros dos por su “radicalismo pequeño burgués” y por sus preocupaciones de clase media (Cf. A. Carter, 1993: 39 y 53).

Finalmente, la convergencia de esos movimientos en temas tales como la descentralización, la autosuficiencia o las tecnologías alternativas no constituye un programa. Según Pepper, la ideología de los ecologistas europeos tiene mucho en común con el concepto post-moderno de la política: rechaza la autoridad y defiende el relativismo cultural, rechaza el universalismo a nombre de la autodeterminación, así como rechaza los determinismos estructurales a nombre del hedonismo y de la estética, más que a nombre del moralismo (Pepper, op. cit.: 57). Sin embargo, carece a menudo de estructura y de coherencia. Esto evidencia, una vez más, la principal dificultad de los movimientos sociales para constituirse en actores políticos. En efecto, mientras seguían siendo grupos de presión u ocupaban una postura marginal en el escenario político, los movimientos ecologistas podían ahorrarse el esfuerzo de proponer un programa social y económico. Pero una vez entrados al palenque de los partidos, tuvieron que inscribir la lucha por la defensa del medio ambiente en un marco más estructurado y más amplio, a fin de ganar legitimidad popular.

Es así como se volvieron a encontrar las líneas de fracturas ideológicas que separan los partidos tradicionales, en el debate que opuso a los ecologistas radicales, a inicios de la década del noventa. El objeto de este debate abarca la contradicción o la incompatibilidad entre el desarrollo capitalista y la protección del medio ambiente, o sea las modalidades del “crecimiento verde”. En esta perspectiva, es interesante el trabajo de Pepper, que llega a distinguir dos grandes grupos entre los ecologistas británicos: los “ecocentristas” y los “tecnocentristas”. Mientras que los primeros abogan a favor de una redefinición del poder a través de la descentralización de la política y la economía, con el afán de una mejor redistribución social, los otros defienden el *statu quo* político pero reivindican una mayor participación del sistema institucional en la regulación y la planificación del desarrollo. A su vez, estas categorías pueden dividirse respectivamente en dos corrientes. Es así como, entre los “ecocentristas” se oponen los ecologistas fundamentalistas o partidarios de la hipótesis Gaia —es decir que defienden una concepción antropomórfica de la naturaleza y una “ética ecocéntrica”— con los partidarios de la ecología social o del comunitarismo, que creen ante todo en la capacidad de la sociedad para organizarse en comunidades, con base en recursos naturales y tecnologías “suaves”. Entre los “tecnocentristas” se oponen los partidarios de la adaptación o del Estado de bienestar —para quienes las institucio-

nes tienen que adaptarse a las demandas del medio ambiente— con los liberales o partidarios de la no-intervención, para quienes la iniciativa individual, la lógica del mercado y la ciencia desarrollan respuestas adaptadas al cambio.

Pepper hace coincidir distintas categorías socio-profesionales con estas cuatro categorías. Es así como los ecologistas fundamentalistas son en general filósofos radicales o activistas de base; los comunitaristas son más bien socialistas radicales, jóvenes activistas, intelectuales o políticos de tendencia centro-izquierda. Por su lado, los partidarios de la intervención estatal son más bien ejecutivos de clase media, ecólogos, sindicalistas del terciario y políticos de centro-derecha; mientras que los partidarios del liberalismo son, en general, administradores de empresas, de profesiones liberales y jóvenes ambiciosos. Políticamente, las preferencias de los partidarios del liberalismo van hacia la extrema-derecha, mientras que las de los partidarios del intervencionismo van hacia la social-democracia; las de los comunitaristas van hacia el neo-marxismo, mientras que las de los fundamentalistas privilegian el anarquismo romántico de Rousseau o el anarquismo revolucionario de Kropotkine. Finalmente, esta clasificación encuentra una prolongación en el ámbito de los modos de vida, trátase del consumismo “verde” — encarnado por las cadenas de distribución Body Shop en Inglaterra o Nature et Découverte en Francia— o de las políticas locales que incitan al reciclaje “a la fuente” de los desechos domésticos.

Esta tipología tiene, por supuesto, el mérito de evidenciar algunas coincidencias entre lo nuevo y lo viejo de la ideología ecologista, lo que incide en las modalidades de acercamiento de los distintos grupos sociales que se dicen “ecologistas”. Sin embargo, se presta a una crítica de orden metodológico y teórico. Por una parte, busca más, al parecer, la dimensión ecologista en las categorías sociales que existen, que se esfuerza en identificar las nuevas expresiones del ecologismo. Por otra parte, el propósito de Pepper está muy influenciado por el neo-marxismo, que él pretende identificar con las corrientes ecocentristas para darles mayor eficiencia. El defecto del análisis estructuralista es buscar la tendencia en vez de considerar el movimiento *per se*. Esta concepción de los movimientos sociales se encuentra, como hemos visto, entre todos los sociólogos neo-marxistas, de Wallerstein a Amin, pasando por Gunder Frank. Ahora bien, una de las originalidades de los movimientos ecologistas es precisamente el reivindicar cierta autonomía con respecto de las categorías políticas tradicionales, y sustituir a la “lucha contra” las estructuras con una “lucha por” los valores. En este sentido, esos movimientos son profundamente éticos, aunque esta dimensión no baste para constituirlos en movimientos sociales.

Castells propone distinguir cinco tipos de movimientos ecologistas, según sus prácticas observables, y les relaciona con las tres dimensiones de los movimientos sociales, retomadas de Touraine (en ese caso: identidad, adversario y ob-

jetivo). Un primer tipo agrupa a los movimientos de conservación de la naturaleza, como el “Grupo de los Diez” en Estados Unidos¹⁷¹. Se trataría de amantes de la naturaleza, movilizados contra el desarrollo incontrolado con el afán de volver a la naturaleza original. Un segundo tipo agrupa a los movimientos que luchan por la defensa del espacio propio (de tipo NIMB, por Not In My Backyard, nacido tras el drama del Love Canal). Se trata de comunidades locales, que luchan contra los contaminadores por una mejor calidad de vida y salud. Un tercer tipo agrupa a los movimientos de contracultura y ecología profunda (Earth First! y el ecofeminismo). Su identidad es el “yo verde”, que lucha contra el industrialismo, la tecnocracia y el patriarcado, en nombre de una “ecotopía”. Un cuarto tipo agrupa a los movimientos que luchan por la salvación del planeta (*Greenpeace*). Se trataría de “ecoguerreros internacionalistas”, que oponen la sostenibilidad al desarrollo global incontrolado. El quinto tipo se define por la política “verde” (los verdes alemanes). Se trataría de ciudadanos concienciados, que se oponen al *establishment* político para ejercer contrapoder (M. Castells, 2000: 135-158).

La terminología utilizada aquí para designar a los tipos de movimientos colectivos corresponde, al parecer, a la realidad empírica y vale ser mencionada para distinguir a actores muy diferentes. No obstante, por más clara que sea esta tipología, se puede cuestionar la utilidad y hasta la validez de sus categorías. En particular, la identidad de “amantes de la naturaleza” carece de precisión conceptual y podría aplicarse a cualquier tipo de movimiento ecologista. Asimismo, los adversarios respectivos de estos movimientos parecen intercambiables, ya que el “desarrollo incontrolado”, el “desarrollo global” y el “industrialismo” son muy complementarios y difíciles de separar.

Para evitar caer en la simplificación abusiva de ciertas taxonomías, proponemos dissociar la tipología de las corrientes ecologistas y la caracterización sociopolítica de sus respectivos partidarios. Por lo tanto, hablaremos de un movimiento ecologista en el cual coexisten organizaciones conservacionistas (de ámbito institucional) y activistas. Entre las organizaciones activistas, haremos una distinción entre fundamentalistas, radicales, socialdemócratas y liberales. Los ecologistas fundamentalistas son aquellos partidarios de la hipótesis Gaia, los radicales designan a los comunitaristas y anarquistas de distintas tendencias, los socialdemócratas son los partidarios de una implicación del Estado en la protección ambiental y los liberales son los partidarios del libre mecanismo de mercado.

Yearley tiene razón al precisar que la adhesión a los movimientos ecologistas depende tanto de factores coyunturales —o *stimuli* externos— como de la ca-

171 Este grupo se compone del *Sierra Club*, la *National Parks and Conservation Association*, la *National Wildlife Federation*, el *Natural Resources Defense Council*, la *Izaak Walton League*, *Defenders of Wildlife*, el *Environmental Defense Council* y el *Environmental Policy Institute*.

pacidad de esos movimientos para incorporar elementos de protesta moral propios de los movimientos pacifistas o estudiantiles. Como lo destaca, a propósito del movimiento británico, el éxito de *Greenpeace* o *Friends of the Earth* ante la opinión pública se explica por la combinación entre la acción de grupos organizados —para formular demandas sociales— y la de grupos menos formales para formular respuestas a amenazas particulares al medio ambiente. Según él, en un principio, puede ser que ciertas amenazas hayan agrupado a activistas ecologistas, poblaciones locales, empleados y diversos grupos políticos de la izquierda radical. Pero luego, se desarrolló una ideología ecologista más general, lo que ayudó a que el ecologismo se mantuviera pese a la ausencia de una amenaza ambiental inmediata. En estas condiciones, nuevos temas (como el rechazo al almacenamiento de desechos tóxicos) podrían cumplir con la misma función de politización que la oposición a las centrales nucleares en el pasado. Así mismo, nuevos temas (incluso los que no parecían relevantes en el nivel local, como la destrucción de la capa de ozono o el reciclaje de los desechos) pudieron ingresar al dominio público.

A partir de esta constatación, Yearley establece una distinción estimulante entre movimiento social y organizaciones ecologistas (S. Yearley, 1994: 156-157). Según él, la diversidad de las organizaciones ecologistas impide hablar de un movimiento unificado, incluso si estas organizaciones mantienen relaciones regulares y son a veces capaces de llevar a cabo acciones coordinadas. En efecto, cada una conserva una autonomía, tanto en el nivel de la acción como en la forma de institucionalización. Es así como *Greenpeace* optó por una organización centralizada y una estrategia de *lobbying* y de influencia política, mientras que *Friends of the Earth* privilegió una organización descentralizada y una estrategia de acción directa relevada por grupos locales. Sin embargo, más allá de sus diferencias, esas organizaciones comparten el hecho de ser transnacionales y de expresar una crítica contra el desarrollo industrial, a menudo asimilado con el capitalismo. Su dimensión transnacional se explica, ante todo, por el hecho de que los problemas que tratan lo son por naturaleza. De hecho, esto vale tanto para las campañas contra el calentamiento de la Tierra o las lluvias ácidas, como para las campañas para salvar a las ballenas o la lucha contra la contaminación marina. Así mismo, comparten la idea de que el Estado-nación no es capaz de formular soluciones idóneas a estos problemas, y se dan la vuelta por lo tanto hacia las instituciones y los organismos internacionales, como la Comisión Europea o la ONU, que presionan para hacer evolucionar el derecho internacional. Por otra parte, estas organizaciones se juntan en su crítica al capitalismo industrial y buscan un modelo de desarrollo alternativo. Esto no significa que tengan la misma visión de la economía, sino que comparten la misma voluntad de redefinirla en una base ética cuyo centro son las relaciones entre la humanidad y el medio ambiente.

Cierto es que los ecologistas radicales y socialdemócratas se demarcan netamente de los fundamentalistas, que pretenden redescubrir una “igualdad biosférica” entre los seres humanos y los organismos vivos de la biosfera. En efecto, la ecología profunda plantea una responsabilidad de la humanidad hacia la naturaleza, inspirándose a la vez en el budismo o en el chamanismo y reinventando la antropología para valorar los conocimientos tradicionales, mientras que las corrientes radical y social insisten más en el desarrollo sostenible, aunque ambas con orientaciones discrepantes. Pero en su dimensión ética, los tres movimientos coinciden en valorar la plenitud de la persona ante la pérdida de sentido generado por la vida moderna —la contaminación, además del estrés, la competencia, etc.—, en defender la cultura contra el mercado, la “justicia ambiental” contra la “crisis ambiental”, a través del activismo cultural o político y la producción de nuevos esquemas de relaciones sociales que descansen en el igualitarismo.

Los ecologistas radicales apuntan, particularmente, a las empresas multinacionales, que ellos ven como los agentes de la expropiación y de la extracción de los recursos naturales, que transfieren a los países pobres las industrias y las tecnologías contaminantes. Retomando, por cuenta propia, la fórmula impactante de la Cumbre de Estocolmo —la peor contaminación es la pobreza— establecen una correlación entre la crisis económica de los países pobres y la crisis ambiental, conforme al círculo vicioso que une la deuda pública y la destrucción ambiental. En su perspectiva, se explica racionalmente por la presión de la deuda externa sobre las “economías periféricas” y la necesidad de aprovechar las ventajas relativas que procuran la abundancia de ciertos recursos naturales. En esta perspectiva, llaman a una alianza entre las organizaciones del Sur y del Norte, al boicot a las multinacionales que toman como blanco, y al no-pago de la deuda externa (Cf. C. Merchant 1992: 86-92; R. Hofrichter 1993: 85-89; R. Weissman 1993: 186-191; W. Bello 1993: 202-203).

Tanto el ecologismo radical como el ecologismo social descansan en la formación de una “clase de saber”, según Yearley, una nueva clase media, cuya actividad central es la producción, la distribución de conocimiento simbólico y que se compone de intelectuales y empleados del sector terciario. Sus conocimientos no se dirigen, en general, hacia la producción material sino más bien hacia la educación, la asesoría o la comunicación en las agencias tecnocráticas de la sociedad programada. Cabe recordar que estos “nuevos sabios” no están para nada de acuerdo en las estrategias a implementar para impulsar el desarrollo sustentable. En efecto, los radicales expresan su oposición a los valores centrales de la modernidad a través del rechazo al capitalismo, mientras que los socialdemócratas abogan a favor de una redefinición del Estado de bienestar para reformar la misma modernidad en sus dimensiones económicas y políticas. Ahora bien, ambos grupos de actores suelen producir un discurso universalista legitimador, que re-

laciona la protección del medio ambiente con la supervivencia de la humanidad, sin perseguir necesariamente la toma del poder, ya que el saber constituye en sí un poder (S. Breyman 1993: 125). En este sentido, no dejan de ser contradictorios, al gozar de una posición social privilegiada, que descansa en el valor del saber o el “capital cultural”, en la terminología de Bourdieu.

El capital cultural apareció en Francia en el siglo XVIII, con la institución escolar —en particular en los colegios— cuando parte de la nobleza se instituyó en cuerpo social que detenía un monopolio legítimo sobre el poder de Estado (P. Bourdieu, 1994: 44). Para imponerse en el campo del poder, la nueva clase cuyo poder descansaba en este capital cultural tuvo que inventar una versión “progresista” de la ideología del servicio público y la “meritocracia”. De tal modo que reivindicaba el poder en el nombre de lo universal, obrando a favor de la objetivación y la eficiencia de lo universal. Así mismo, nos percatamos de que este principio superior de universalización está siendo hoy disputado por las organizaciones ecologistas y étnicas. Como dice Bourdieu, una de las principales dificultades de la lucha política moderna está en que todos los dominantes, tecnócratas o “epistemócratas”, de derecha o de izquierda, tienen algo que ver con la razón y lo universal. Por lo tanto, para dominar y defenderse contra la dominación, serán necesarias cada vez más las justificaciones técnicas y racionales, ya que los dominantes y los dominados tendrán que invocar cada vez más la razón y la ciencia para ejercer su dominio. El hecho de que los científicos y activistas de las organizaciones ecologistas sean tan críticos ante el capitalismo puede explicarse por el *habitus* propio a sus campos sociales. Así, mientras los agentes del campo económico actúan según un *habitus* diferenciador marcado por el nivel de riquezas materiales y el poder, los del campo científico, artístico o cultural tienen interés en parecer generosos o altruistas. En ese sentido, su desinterés obedece más a una lógica de reproducción social que a una redefinición de los valores morales universales, pese a lo que pretenden los paladines de la “ética ecocéntrica”.

Esta hipótesis se confirma por el desfase entre la práctica y la ideología ecologista, en particular, siempre y cuando se trate de explicar el paso del grupo de presión al movimiento social. De hecho, si a los activistas radicales se los puede ubicar en una orientación anarquista o neo-marxista, no se puede decir lo mismo de sus simpatizantes o —en el caso de los partidos verdes europeos— de sus electores. Además, hay que admitir que los mayores progresos registrados en la prevención de las catástrofes ambientales y la toma en cuenta del medio ambiente en los procesos de producción y de consumo son el resultado de reformas legales e institucionales, más que de la llegada de un “nuevo orden ambiental” que algunos oponen al “nuevo orden mundial” procedente de la post-Guerra Fría. Se puede ver allí una recuperación de la ecología por parte del Estado y las clases dominantes, así como se puede considerar que la Cumbre de Río no fue sino

uno de esos ejercicios de auto-celebración, que la comunidad internacional está acostumbrada a sustituir a los debates de fondo, planteados por las sociedades civiles con respecto al modelo de desarrollo todavía vigente y hoy caracterizado por la globalización de los intercambios económicos.

Pero siguiendo de nuevo a Bourdieu, no hay que olvidar que todas esas cosas que los dominantes celebran —y en las que se auto-celebran— tan solo pueden cumplir con su función simbólica de legitimación, porque se benefician de un reconocimiento universal. Por lo tanto, las conductas que les rindan un homenaje, sincero o no, quedan aseguradas como un beneficio simbólico. Es allí donde hay que distinguir entre los movimientos ecologistas europeos y los movimientos amazónicos¹⁷² que se formaron en Ecuador y Colombia. En efecto, mientras los primeros entraron en su fase de institucionalización en la década del ochenta, los otros siguen estando sometidos a tensiones internas e influencias externas que les impiden, a menudo, constituirse en actores autónomos.

Caracterización de los movimientos ecologistas amazónicos

En el nivel geopolítico, las ONG ecologistas tienden a concentrar su acción en los trópicos, que agrupan a la mitad de las especies animales y vegetales del planeta, en tan solo el 12% de la superficie del globo (Colchester, op. cit.: 11). Resulta de esto que la práctica de la conservación tiende a articularse en torno a un eje Norte-Sur, según el cual las instituciones de conservación, financiadas por sus miembros y por las agencias de desarrollo del Norte, se ubican en el mundo industrial y pretenden proteger los recursos de los países en desarrollo contra la depredación de sus propias poblaciones. Algunos protestan contra este “consenso ecologista global”, en el cual ven una nueva manifestación del dominio cultural del Norte sobre el Sur (Cf. M. A. Salih, 1997; H. Mansilla 1993). Para ellos, el ciclo de conferencias internacionales que va de Estocolmo a Río no fue sino un simulacro en el que los países ricos se lavaron la conciencia al descargar sobre los países pobres la responsabilidad de la crisis ambiental, para encerrarles mejor en el subdesarrollo. De igual manera, ven en el surgimiento de los movimientos ecologistas transnacionales —radicales o socialdemócratas— una forma disfrazada de neocolonialismo. Aunque coincidan con los ecologistas radicales en analizar la crisis ambiental como el resultado de la nueva división internacional del trabajo, la ponen sobre las espaldas de los responsables del subdesarrollo y de los moralistas. Es así como, para Salih, el antropocentrismo usa la dominación política, eco-

172 Incluimos en los movimientos amazónicos, las acciones orquestadas en la cuenca de la Gran Amazonía, lo que abarca también la cuenca del Orinoco y las estribaciones de los Andes.

nómica y tecnológica para dominar el Sur, el ecocentrismo se sirve de lo que consideran como una superioridad moral para decir a los campesinos y a las poblaciones indígenas lo que es bueno para ellos, ya que las sociedades del Norte experimentaron que “mejores condiciones de vida” no valen para la ecología.

Es preciso distinguir dos tipos de organizaciones ecologistas que operaron en la Amazonía y que se multiplicaron en el período de preparación de la Cumbre de Río. Más allá del afán común de defender el medio ambiente, esas organizaciones se oponen tanto con respecto al origen de su financiamiento como con respecto a las tácticas o estrategias que cabe desarrollar. Un primer tipo de organizaciones está encarnado por las ONG estadounidenses Conservation Internacional, Nature Conservancy y Sierra Club, y las organizaciones europeas UICN y WWF. Estas organizaciones, que lanzaron el movimiento internacional por la conservación de áreas protegidas, son tradicionalmente consideradas como institucionales por sus fuentes de financiamiento públicas y por sus relaciones con las grandes empresas o fundaciones, como Ford, Novib o Macarthur. El segundo tipo de organizaciones está encarnado por las ONG estadounidenses Rainforest Action Network (RAN) o Cultural Survival, y las organizaciones europeas World Rainforest Movement (WRM) o Survival Internacional. A estas organizaciones se las considera más activistas, que mantienen relaciones con activistas de las comunidades y los movimientos locales, y que suelen tener desconfianza hacia las organizaciones institucionales. Mientras las primeras basan su estrategia en el *lobbying* institucional y las reformas legales, las segundas establecen una preferencia por las acciones de boicot y por las medidas de hecho (manifestaciones u ocupaciones de sitios) (Cf. De Onis, op. cit.: 223-227).

Estas discrepancias estratégicas y políticas tienen consecuencias directas en el tratamiento de los conflictos socio-económicos relacionados con temas ambientales. En efecto, hasta la década del noventa, la estrategia institucional de las organizaciones ecologistas hacía caso omiso al problema de la pobreza o al reparto desigual de las tierras agrícolas. Esta estrategia llegó incluso a acentuar las divisiones entre las poblaciones locales, afectadas por la delimitación de áreas protegidas, y los gobiernos nacionales, provocando conflictos socio-ambientales por el acceso a la tierra (Colchester, op. cit.: 20). Sin embargo, hemos visto que, desde mediados de la década del ochenta, la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA) presionó a estas organizaciones para que la opinión de las organizaciones indígenas fuera tomada en cuenta en la gestión ambiental y especialmente en la política de áreas protegidas. Esta lógica salió al encuentro de la lógica del Estado, en la medida en que este último era incapaz de administrar los parques o reservas naturales delimitados en los años de crecimiento económico o más recientemente, y que constituían un peso económico en el momento en que estalló la crisis de la deuda. Dicho de otra manera,

así como por la delimitación de territorios étnicos, la lógica de movimientos sociales y la lógica estatal se reforzaron mutuamente, para definir espacios de poder descentralizados. En este contexto, el “conocimiento indígena”, que el Convenio sobre la Biodiversidad incita a reconocer y valorar por parte del Estado, había de retomar una creciente importancia en la legitimación de las organizaciones étnicas amazónicas. De esta forma, se volvió el punto de convergencia de estas organizaciones y de las organizaciones ecologistas.

Algunos proponen distinguir tres tipos de organizaciones ecologistas en la región amazónica (P. Little, 1992: 101-102; A. Varea, 1991). Según ellos, las primeras se preocuparían exclusivamente de la constitución de espacios protegidos (parques y reservas), mientras que las segundas incluirían la defensa del medio ambiente en una acción política por el cambio estructural de la sociedad y, las terceras, en una lucha por la defensa de los derechos económicos y sociales, sin plantear por lo tanto la necesidad de una ruptura radical con el modelo capitalista. Entre estas tres corrientes, la primera se ubicaría más cercana al Estado, en la medida en que venía participando en la definición de la política ambiental y en la delimitación de áreas protegidas desde la década del setenta. Las otras dos habrían surgido de los movimientos colectivos de la década del ochenta y se habrían dividido en la siguiente década, a medida que surgían discrepancias ideológicas en su seno.

Por muy seductora que parezca esta tipología, peca por su simplismo. En efecto, por una parte opone a esas organizaciones a partir de una orientación política, mientras que más bien se definen por modalidades de acción distintas, que sirven en general a un mismo objetivo —la defensa del medio ambiente— que implica necesariamente cambios estructurales, no solamente en el sistema institucional y en las prácticas políticas, sino también en las prácticas sociales y económicas. Por otra parte, presupone a cada tipo de organización una unidad ideológica —que los convertiría entonces en movimiento colectivo—, mientras que su mera naturaleza induce una apertura a corrientes de pensamiento a menudo contradictorias.

Bustamante ha mostrado que la dimensión transnacional de las organizaciones ecuatorianas supera su dimensión nacional con respecto tanto a su eficiencia como a su capacidad de movilización. Lo mismo se puede decir de las organizaciones colombianas, aunque en este caso exista una historia diferente y las ONG de base hayan cumplido tradicionalmente con un papel más social que institucional. Esta dimensión transnacional es visible en tres niveles. En primer lugar, todas las ONG locales dependen de organizaciones cuya sede está en Estados Unidos o en Europa, trátase de organizaciones conservacionistas (como el WWF, la UICN o The Nature Conservancy) o activistas (como Greenpeace, RAN, Sierra Club Legal Defense Fund —Club Sierra— u Oxfam América).

Además, algunas son financiadas por redes, agencias o fundaciones foráneas para la conservación, la educación y el desarrollo ecologista, la promoción social o la defensa de los bosques tropicales, como las fundaciones Ford, Rockefeller o Novib. Finalmente, su acción se inscribe en una estrategia global, coordinada entre varios países y dirigida principalmente contra empresas multinacionales o hacia los organismos multilaterales. Se puede agregar, con Ortiz y Varea que el peso de este movimiento viene a la vez del apoyo a los movimientos étnicos y de la apropiación de su discurso por otros actores sociales —principalmente sindicatos y organizaciones campesinas— así como por ciertos partidos políticos de izquierda (Varea et al., 1995 b: 115). Ortiz y Varea defienden que este apoyo a las organizaciones indígenas amazónicas no descansa sobre razones éticas o políticas, sino más bien ecológicas, lo que parece difícil de sostener, tomando en cuenta la mera naturaleza de los movimientos ecologistas. Sin embargo, estos autores tienen razón de subrayar que lo que llevó a que estos actores descubrieran a los indígenas fue su preocupación por el medio ambiente, y no lo contrario, como lo pretendían algunas organizaciones sociales en la Campaña de los 500 años. Eso tuvo un impacto decisivo en el cambio de actitud por parte de los ecologistas radicales y socialdemócratas en la década del ochenta, ya que algunos pasaron de una total indiferencia por el tema indígena a una apología de la etnicidad.

Finalmente, más allá de la influencia de las ONG internacionales, cabe destacar la fuerte composición científica de los movimientos ecologistas ecuatoriano y colombiano, que se expresa tanto en las modalidades del activismo como en la formulación de políticas públicas. Por un lado, como lo hemos visto, esta nueva elite intelectual irrumpe en el campo del poder para disputar al Estado el monopolio de lo universal. Por el otro, parafraseando a Guerrero, se impone como un “nuevo mediador ventrílocuo”, en la medida en que conoce los mecanismos institucionales y produce un discurso a nombre de las poblaciones afectadas —o que pueden serlo— por las catástrofes ecológicas como la contaminación y la deforestación llevada a cabo por las actividades hidrocarburíferas en la Amazonía. Sin embargo, no se expresa a nombre de todos de la misma forma y veremos que, entre las poblaciones afectadas, las comunidades indígenas son las más representadas, lo que induce una serie de problemas. En particular, uno puede preguntarse si estas comunidades son representativas del conjunto de la población interesada o si son los símbolos vivos de la vulnerabilidad de la especie humana frente al desarrollo industrial incontrolado. Por otra parte, ¿están o no interesadas en una explotación racional de los recursos naturales no renovables? Finalmente, ¿se respeta su derecho a la consulta previa a nombre de principios democráticos o de lógicas de presión social? Son tantas las preguntas a las que la convergencia de los movimientos indígenas y ecologistas trae elementos de respuesta, como lo veremos a continuación.

Ecologismo, etnicidad y petróleo en la región amazónica

El papel de las comunidades indígenas en la preservación del medio ambiente es tradicionalmente objeto de cierto escepticismo entre las organizaciones conservacionistas. Según la definición ortodoxa y que sigue vigente pese a ciertas concesiones a la realidad social, los parques naturales son espacios vírgenes y des poblados, lo que excluye la presencia de cualquier grupo humano, aunque ésta fuese anterior a la delimitación del área protegida. Como lo destaca Castaño Uribe, uno de los principales motivos de discrepancia entre ecologistas y organizaciones indígenas radica en las necesidades que tienen los primeros de mantener una imagen simbólica de los parques naturales, opuesta a la imagen depredadora encarnada por la explotación comercial de los recursos naturales. Así como los ecologistas se sienten a menudo traicionados por las comunidades indígenas, cuando éstas no corresponden con la imagen de pureza moral ambiental, versión post-moderna del “buen salvaje” de la Ilustración. Pues bien, de manera más prosaica los intereses en juego tienen que ver con el desarrollo del ecoturismo, que tiene una importancia determinante en la política de delimitación de áreas protegidas (Cf. Colchester op. cit.; Little op. cit.; y J. Nations et al. 1989).

Dos tesis se oponen fundamentalmente en cuanto a la compatibilidad de la organización social y económica con la preservación de la biodiversidad. Para algunos, la “sabiduría indígena” en este ámbito —constituida por un conjunto de conocimientos y de creencias transmitidos de una generación a otra— ha sido comprobada por su capacidad de vivir y reproducirse en un medio ambiente frágil desde hace miles de años. Las prácticas indígenas aseguran la reproducción del ecosistema gracias a la protección de las especies animales y vegetales, a la rotación de cultivos y a las migraciones periódicas. Estos autores enfatizan el hecho de que las comunidades indígenas acumularon conocimientos más eficientes en el ámbito de la conservación que el conocimiento científico moderno, mientras que reconocen que su interpretación en un marco científico occidental no es la más eficiente. La protección de la biodiversidad pasaría entonces por el reconocimiento de la propiedad intelectual y la delimitación de territorios indígenas, así como por el uso colectivo de los recursos naturales¹⁷³. Según otros, las comunidades indígenas están definitivamente condenadas a ser absorbidas por la economía de mercado, y el cambio social lleva a una modificación de las prácticas tradicionales, que ya no están adaptadas a la preservación del medio ambiente. En ese sentido, no se puede considerar al “saber indígena” como una garantía del desarrollo sostenible: en

173 Cf. Gadgil *et al.*, 05/1993, “Indigenous Knowledge for Biodiversity Conservation”, Stokholm, en *Ambio*, vol. 22, n° 2-3, pp. 151-156; A. Gray, 1991: 66. Para una discusión sobre el concepto de propiedad intelectual aplicado a los derechos de las comunidades indígenas, véase las contribuciones recolectadas por Brush (Brush *et al.*, op. cit.:1996; S. Brush, 1996: 1-16; y S. Gudeman, 1996: 102-121).

una perspectiva historicista, estas comunidades están condenadas a asimilarse a la sociedad moderna y a ejercer una fuerte presión sobre el medio ambiente, a la vez que por el crecimiento demográfico y por el uso de tecnologías e instrumentos modernos (armas de fuego, herramientas motorizadas, etc.)¹⁷⁴. Por lo tanto, la protección de la biodiversidad dentro de los espacios protegidos implica que se aisle a estas poblaciones o se las desplace hacia las zonas de amortiguamiento —o espacios intermediarios entre la frontera agrícola y las áreas naturales estrictamente delimitadas— a cambio de compensaciones, generalmente, aportadas por proyectos de ecodesarrollo o por empleos como guardias forestales.

Un tercer análisis del papel de las comunidades indígenas amazónicas en la conservación de la biodiversidad hace hincapié en la dimensión política de los procesos de decisión. Siguiendo esta teoría, la mayoría de los grupos étnicos de la Amazonía obedecen a una lógica oportunista, más que ecologista, y consiguen mantener el equilibrio ambiental tan solo porque sus formas de organización social estimulan la movilidad. Entonces la ausencia de un poder político centralizado sería lo que permite a estas poblaciones adaptarse al medio ambiente sin provocar su degradación irreversible. Ahora bien, la presión colonizadora y el cambio social entrañados por su integración a la economía de mercado amenazan con trastornar este modelo de desarrollo sustentable, por la sedentarización y la irrupción de tecnologías como el motor fuera de borda o la motosierra, que reducen considerablemente el tiempo de desplazamiento y de desbroce. En este sentido, la mayor amenaza al medio ambiente vendría menos de los cambios en el sistema de creencias que de la organización socio-política misma y de la reforma del régimen de tenencia de la tierra. Por lo tanto, estos autores piensan que, en vez de concentrarse en las innovaciones tecnológicas —micro explotaciones, explotaciones agroforestales o “cosecha de los bosques tropicales”— o en el inventario del “saber indígena”, las organizaciones ecologistas tienen que interesarse en las políticas comunitarias de uso y usufructo de los recursos naturales para llevar a cabo sus programas de desarrollo sustentable. Esto implicaría, por ejemplo, la realización de reformas agrarias bajo el control de las poblaciones o comunidades locales (Cf. Colchester, op. cit.: 27-29; M. Colchester et al., op. cit.: 92 y 295-297).

En ese espíritu, desde 1979, la FAO desarrolló varios programas de desarrollo agroforestales. El más importante, el Programa Bosque, Árboles y Población (FTPP), apuntaba a aliviar la pobreza impulsando una política de reforestación a escala local. La resolución de conflictos socio-ambientales fue el objeto de un tratamiento aparte, en el marco de este programa (Cf. A. Varea et al., 1995

174 Cf. Dore *et al.*, “The Amazon Rainforest, Sustainable Development and the Biodiversity Convention : A Political Economy Perspective”, Stokholm, en *Ambio*, vol. 23, n° 8, p. 491; y J. Lovejoy 1985: 337.

a; y P. Ortiz et al., 1999). Esta última orientación teórica es, al parecer, la más fecunda e incitó, además, a revisar los métodos de participación o de colaboración con las poblaciones locales. En efecto, las organizaciones ecologistas tomaron conciencia de que la exclusión de las comunidades locales de los procesos de decisión que afectan a su entorno iba en contra de los intereses de todos (Colchester op. cit.: 30, 34 y 38). Esta práctica conlleva un déficit de legitimidad ante las poblaciones afectadas, además de asemejarse a una forma de colonialismo ecológico porque exacerba la desigualdad social al instaurar una jerarquía de acceso a los parques y al integrar a ciertos grupos a la economía de mercado mediante el ecoturismo, a costa de la cohesión social o de las relaciones interétnicas. Por otra parte, fue necesario que ONG indigenistas —como Survival Internacional o Cultural Survival— presionaran a sus homólogas ecologistas —en particular la UICN y el WWF— para que estas últimas admitiesen la necesidad de tomar en cuenta a las poblaciones establecidas en los espacios supuestamente inalterados por el ser humano. Finalmente, la evolución del derecho internacional a favor de las poblaciones indígenas creó un marco legal apremiante, tanto para la política conservacionista estatal como para las estrategias de las ONG que se asocian a ésta. Así, desde finales de la década del ochenta, por lo menos formalmente, se admite la idea de que las poblaciones indígenas amazónicas estén asociadas a los procedimientos de decisiones y a los proyectos de conservación que les afectan. De tal suerte que la política de constitución de territorios indígenas se volvió un acápite complementario de la estrategia de constitución de espacios naturales protegidos, ambas definidas como estrategias globales de conservación de la biodiversidad (T. Walshburger, 1992: 271).

Mientras tanto, las organizaciones indígenas consiguieron importantes espacios de participación, como lo vimos a propósito de la preparación de la Cumbre de Río y de su reconocimiento como actores legítimos en la puesta en marcha de la Agenda XXI. No obstante, el objetivo final de este encuentro consistía en redefinir las relaciones económicas entre los países del Norte y del Sur, mientras que el de estas organizaciones consistía más bien en redefinir sus relaciones con el Estado (Colchester, op. cit.: 47-49). Por lo tanto, la interpretación de los beneficios de Río —en particular en lo que atañe a la aplicación del Convenio sobre la Biodiversidad— es confusa. Así, la aplicación *stricto sensu* del Artículo 8 j del Convenio sobre la Biodiversidad, y las recomendaciones de la Agenda XXI en cuanto a la participación de las poblaciones indígenas en los proyectos de desarrollo implicaría que éstas gozaran de derechos claramente definidos sobre sus territorios y los recursos naturales que éstos incluyen. Sin embargo, siguiendo la tendencia iniciada con la Cumbre de Estocolmo, los Estados aprovecharon la Cumbre de Río para reafirmar su control sobre la explotación de los recursos naturales, tanto ante los demás Estados como ante las poblaciones locales.

Entonces, las organizaciones indígenas amazónicas se dieron la vuelta hacia otros actores, conforme al axioma fundamental de la acción global: es más fácil conseguir una toma de conciencia multiplicando los contactos directos entre las elites internacionales y un pequeño número de líderes carismáticos que mediante los miembros de los movimientos representativos o elegidos al azar (A. Brysk, 1994: 43).

El Estado y las organizaciones amazónicas

A propósito de la superposición de los espacios protegidos y de los resguardos en Colombia, la ONIC destaca que las comunidades indígenas perdieron el control y la autonomía sobre sus territorios, ya que no pueden llevar a cabo actividades sometidas a la autorización del Ministerio del Medio Ambiente (ONIC, 1998: 221). Según ellos, aunque no haya incompatibilidad en el nivel normativo entre parques y resguardos, en la práctica la administración de un parque y las autoridades indígenas del área entran a competir para su control, sin que existan normas claras que definan hasta dónde van las funciones de cada uno. Esta crítica es tal vez excesiva, si se tiene en cuenta que el Estado está obligado a delegar sus funciones para administrar tanto las áreas protegidas como las entidades territoriales indígenas, y sobre todo si se tiene en cuenta la escasez de los efectivos empleados para la administración de los parques y las reservas naturales. De manera tajante, el aumento sustancial de la superficie acumulada de áreas protegidas y la descentralización de la política ambiental se acompañaron de un aumento espectacular del servicio de la deuda, que quitaron al Estado los medios de su política. A ello cabe añadir la crisis de gobernabilidad, que se manifiesta por la incapacidad del Estado para afirmar una presencia institucional en estas regiones periféricas y un déficit patente de legitimidad ante las poblaciones locales.

De hecho, en 1992, el personal afectado por la gestión de los espacios protegidos para el conjunto de la cuenca amazónica no superaba algunos centenares de funcionarios. En 1990, el presupuesto para la gestión de esos espacios alcanzó a duras penas 220.000 dólares, o sea ¡60 centavos de dólar por kilómetro protegido! En Colombia, más de la mitad de los parques no contaban con personal adecuado, algunos existían desde hacía 15 años, como Los Picachos. En total, 42 funcionarios tenían a cargo la vigilancia de cerca de 5 millones de ha, o sea ¡120.500 ha por persona! En Ecuador, 71 personas tenían a cargo la vigilancia, el mantenimiento y la valoración de más de 2 millones de ha, o sea, 24.800 ha por persona. Ahora bien, esas cifras globales enmascaran en realidad una gran debilidad, ya que las islas Galápagos absorbían la mitad del presupuesto dedicado a la conservación del medio ambiente. Por lo tanto, la situación de la Amazonía

ecuatoriana no era mejor que la de Colombia. Finalmente, en 1990 ambos países figuraban entre aquellos del TCA en los que las inversiones para la protección ambiental era la más baja.

El fracaso de la política de conservación se volvió patente cuando Colombia y Ecuador se adhirieron al plan “Parques en Peligro” lanzado por The Nature Conservancy y la agencia de cooperación estadounidense, USAID. Recordemos que este programa vino a alargar la lista de proyectos internacionales lanzados desde hacía tres décadas para salvar los bosques tropicales: de la “Estrategia por el Futuro de la Vida”, lanzada por la UICN, el WRI, la FAO y la UNESCO, a la Agenda XXI anunciada en Río, pasando por “Nuestra Propia Agenda”, presentada por el PNUD en 1982, o aún el programa de la FAO, “Conservación y Desarrollo Sostenible en la Región Amazónica” a inicios de la década del noventa (TCA op. cit.: 57-59; Castaño Uribe op. cit.: 61-62, 87).

Esta situación llevó a que el Estado delegara buena parte de sus atributos en el ámbito de la protección ambiental a ONG internacionales, directamente o por representación local. Esa tendencia se reforzó con la creación de sistemas de financiamiento internacional de áreas protegidas, que permitieron a los países muy endeudados esperar la posibilidad de capitalizar su patrimonio natural. Es así como el Banco Mundial y demás organismos financieros internacionales crearon el sistema de Financiamiento Global por Medio Ambiente (Global Environment Facilities, GEF), para financiar varios proyectos alternativos para remediar la deforestación. El papel del GEF era financiar mediante préstamos y subvenciones los costos marginales de la política ambiental de los países en desarrollo. Todo el problema radicaba en la definición de esos “costos locales” por el “beneficio global” que se suponía que traía la política ambiental. Esto explica que este programa, al cual Ecuador se adhirió en dos oportunidades, tuviera un alcance limitado. Entre los proyectos subvencionados por el GEF, los más comunes fueron los que apuntaban a incitar a las poblaciones locales para que explotasen los recursos naturales no-madereros, como las plantas medicinales, los productos artesanales, las esencias, etc. Esos proyectos, conocidos como “la cosecha de bosques tropicales”, fueron objeto de fuertes críticas por parte de las organizaciones indígenas. Así, según la ONIC, la comercialización de productos tropicales con Europa y Estados Unidos conllevaba una dependencia de las comunidades locales hacia los mercados internacionales y postergaba, entonces, tanto el reconocimiento de sus derechos de propiedad intelectual como el de sus territorios (Cf. Colchester op. cit.: 46 y 50-51)¹⁷⁵.

175 En Ecuador, el primer proyecto del GEF fue suspendido porque amenazaba con destruir 50.000 ha de bosque primario en territorio chachi, en la reserva Cotacachi Cayapas. Un nuevo proyecto, bautizado GEF 2, fue lanzado en la misma región, en julio de 2000.

Mientras tanto, algunas ONG ecologistas cayeron en la tentación de resolver el problema de la deuda convirtiendo parte de esta última en “bonos de la deuda sobre la naturaleza”. Este mecanismo de cambio de la deuda por bonos sobre el patrimonio natural, inaugurado en 1987 por Conservation International, se basaba en la circulación de los bonos de la deuda en el mercado secundario. Las ONG de los países ricos¹⁷⁶ adquirían sobre este mercado una deuda comercial bancaria, aprovechándose de un descuento sobre el valor real y deducible fiscalmente en Estados Unidos. Mientras tanto, se ponían de acuerdo, con el país deudor, en cuanto al medio de reembolso, convertido en moneda local, a cambio de un compromiso en el plano ambiental. Además del Ecuador, que convirtió unos 100 millones de dólares, es decir, el 0,76% de su deuda en 1991, cinco países entraron en este sistema: Bolivia, Costa Rica, Filipinas, Zambia y Madagascar. Las críticas que suscitó vinieron principalmente de las organizaciones ecologistas radicales, según las cuales la deuda externa era en sí injusta y por lo tanto no debía ser pagada. Según ellos, se trataba de medidas curativas mas no preventivas, una forma disfrazada de colonialismo ecológico, con fuertes impactos perversos sobre las economías locales. Pero ante todo, es menester precisar que estas medidas abarcaban solo una parte ínfima de la deuda, ya que podía negociarse menos del 1% en el mercado secundario (P. Chambers et al., 1996; R. Sevilla, 1992). Finalmente, este programa fue también denunciado por la COICA, que se declaró preocupada por el hecho de que lo que se negociaba entonces era ni más ni menos que el futuro de los territorios indígenas, sin respetar los derechos de las comunidades locales y a veces provocando la destrucción del bosque que se pretendía proteger (In J. Juncosa et al., 1992: 119).

La COICA y la explotación petrolera en la Amazonía

Siguiendo a Varese, la estrategia de la COICA apunta a establecer un nuevo marco de relaciones políticas y culturales entre las organizaciones indígenas de la Amazonía, en su lucha contra las empresas multinacionales, los organismos multilaterales y las administraciones públicas nacionales (S. Varese, 1996 b: 123 y 132). En un sentido, según él, el surgimiento de esta Coordinación, en 1984, fue la respuesta de las organizaciones étnicas a la creación del TCA, seis años antes, con el cual tiene en común el querer armonizar las posturas políticas de sus miembros frente a la comunidad internacional y a los Estados de la región ama-

176 *Nature Conservancy, Conservation International, WWF* y algunas organizaciones holandesas y suecas participaron en este sistema, cuyo inventor es el biólogo James Lovejoy, fundador de WWF-USA y director científico del *Smithsonian Institute*.

zónica. Pero de pronto la eficiencia de la COICA superó la del TCA, incluso en el plano diplomático, gracias a la multiplicación de las alianzas con ONG de defensa de derechos humanos, organizaciones ecologistas y organismos multilaterales, para evitar los bloqueos institucionales del nivel nacional.

Así, en 1986, el Premio Right Livelihood les fue otorgado por el Parlamento Suizo, financiando una gira mundial que les permitió dar conferencias de prensa en Estocolmo, Londres, Boston y Washington. En 1988, la COICA se alió con las ONG Oxfam América, Survival Internacional y Esopus Creek Communications, para presionar a las organizaciones ecologistas socialdemócratas estadounidenses. Un año después, una delegación de la Coordinación fue recibida por el Banco Mundial y la Comisión Europea, mientras organizaban una conferencia internacional en Iquitos, para fundar la Alianza de los Pueblos Indígenas de la Amazonía. Mientras tanto, la COICA había entrado al Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Autóctonas de la ONU y había venido participando de manera activa en la reforma del Convenio 107 de la OIT. En 1990-1991, la organización se asoció con los Verdes alemanes, austriacos y holandeses, para constituir la Alianza Internacional de Protección de los Bosques, en unas cien ciudades europeas. En el mismo momento, se aliaba con el WRM (con sede en Londres) contra la Organización Internacional de Bosques Tropicales (con sede en Tokio), para reformar el convenio firmado en 1987 por esta corporación de empresas madereras. En 1991 consiguió el estatuto de consultor en la Comisión Especial de Asuntos Indígenas del TCA (R. Chase Smith, 1996: 110-113).

Esta presencia asidua en los foros internacionales puso a los representantes en contacto con los líderes de numerosos partidos políticos y movimientos sociales, así como con la elite de la comunidad internacional. Semejante estrategia se acerca a la de las organizaciones ecologistas, cuyo funcionamiento —como hemos visto— está organizado en redes, más que con una lógica centralizadora. No obstante, en un primer momento, la COICA no escapó a los peligros de centralismo, de autoritarismo y hasta de corrupción y clientelismo, a los cuales se confrontaron las organizaciones indígenas nacionales. Muy pronto este movimiento entró en su fase de institucionalización, estaba mal preparado para enfrentar las obligaciones impuestas por la negociación directa con las instituciones multilaterales, lo que le llevó a concentrar el poder en las manos del Presidente, víctima del “síndrome de caudillismo” según Chase Smith. En efecto, las tomas de decisión sin consulta previa a las organizaciones de base llevaron a un creciente desfase entre la realidad de los nuevos jefes¹⁷⁷ y las preocupaciones de las comunidades a las que se suponía estos últimos representaban.

177 Otro apodo peyorativo que se hizo común, a propósito de estos representantes que andaban alrededor del mundo de un foro internacional a otro, fue el de *'Jet Set'*.

A medida que se multiplicaban las invitaciones a Estados Unidos o Europa, estos últimos empezaron a confundir su mandato representativo con sus intereses personales, quién para negociar un contrato, quién para financiar una fundación privada... Es así como, en 1991, el Presidente recibió el Premio de la Fundación Goldman para el Medio Ambiente (60.000 dólares), que se rehusó a compartir con la organización. Esta deriva obligó a que la Coordinación se reorientara, con oportunidad de la asamblea general de 1992. En esta reunión, reemplazaron la Presidencia por un Comité de Coordinación, mientras se creaban comisiones para el territorio, el desarrollo autónomo, los derechos humanos, los recursos naturales y el medio ambiente. Desde entonces, el nuevo Comité, integrado por representantes de las nueve organizaciones miembros, tenía a cargo la definición de las políticas a largo plazo y la supervisión de los coordinadores electos en asamblea general. Por otra parte, la organización ratificó el principio de realización de una auditoría regular, con el afán de asegurar la transparencia de la gestión financiera. Finalmente, la sede de la COICA se trasladó de Lima a Quito.

El éxito de las comunidades indígenas amazónicas en conseguir el reconocimiento de sus derechos territoriales descansa, en gran medida, en su capacidad de organización. Sin embargo, la irrupción de la modernidad en estas comunidades presenta el peligro de acelerar el cambio social y la interdependencia con la sociedad global. En particular, la multiplicación de los proyectos de desarrollo impulsados por los organismos multilaterales y las ONG internacionales crea un "síndrome de los proyectos", para hablar de nuevo como Chase Smith, que se caracteriza por una dependencia frente a los recursos de financiamiento externos y la generalización de las prácticas clientelares. En efecto, muchos proyectos llevados a cabo por organizaciones amazónicas están siendo utilizados por los líderes para financiar sus campañas políticas o para cubrir los gastos de sus propias instituciones o empresas¹⁷⁸. Por otra parte, el éxito de esos proyectos sigue sometido, en la mayoría de los casos, a la tutela de las ONG o de los organismos de financiamiento, lo que conlleva a la vez una tendencia al paternalismo y una discontinuidad en los programas. Ahora bien, como lo destaca Chase Smith, este modo de desarrollo, que se basa en la asistencia, trastorna la economía tradicional y destruye al mismo tiempo las normas de reciprocidad en las que se fundan los intercambios comunitarios. La colusión de intereses económicos y políticos presenta un riesgo para la COICA, la cual podría perder de vista sus principales objetivos. No obstante, ésta seguirá cumpliendo un papel decisivo en la definición de un nuevo modelo de desarrollo, como lo muestra su participación en el proceso de "diálogo tripartito regional" sobre las actividades petroleras en áreas

178 Cf. el informe de Oxfam América, en Varios Autores, "Amazonía: economía indígena y mercado...", Quito, 1996. Este informe presenta una evaluación de diez proyectos de desarrollo comunitario en nueve países, de donde proceden las organizaciones miembros de la COICA.

sensibles, iniciado en 1998 bajo los auspicios del Banco Mundial, en el marco de su programa Energía, Ambiente y Población (EAP).

El programa EAP nació de una iniciativa de la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE) y del Banco Mundial con el afán de apoyar el desarrollo energético sostenible y de promover el diálogo entre las comunidades indígenas, la industria petrolera y los gobiernos de la región subandina¹⁷⁹. Este programa es apoyado por diversas instituciones, entre ellas la Corporación Andina de Fomento (CAF), la cooperación canadiense (CIDA) y la fundación alemana Carl Duisberg Gesellschaft (CDG). Desde el inicio, en julio de 1998, el grupo conformado por la OLADE se propuso trabajar sobre los temas de regulación, formación e información y diálogo. Se trataba, en primer lugar, de realizar un análisis de los marcos legales para elaborar una guía legal, concebir las herramientas de información y crear un organismo regional de coordinación.

El sector de las empresas está representado por la Asociación Regional de Petróleo y Energía Latinoamericana (ARPEL), cuya misión es promover y facilitar el desarrollo, la integración y la optimización de la industria en América Latina. La ARPEL busca, en particular, la integración regional y la homogenización de la legislación hidrocarburífera. Con este fin, elaboró varias guías para ajustar las estructuras legales a la integración de las políticas energéticas. Es uno de los principales aspectos de su colaboración al programa EAP. En el marco de este programa, la ARPEL contribuye a la constitución de una base de datos sobre las comunidades y los territorios indígenas, a partir de los informes producidos por las administraciones nacionales y las empresas del sector de los hidrocarburos. Por otro lado, asume un papel de mediador entre la industria, las comunidades indígenas y las ONG de apoyo, a través de la elaboración de guías metodológicas y de un sistema de información sobre el manejo de los conflictos socio-ambientales. Además de sus vínculos históricos con la OLADE, esta asociación cuenta con el apoyo de la CDG, la CAF y de la CIDA para llevar a cabo proyectos de formación e información.

El sector gubernamental, representado por la OLADE, está integrado por coordinadores nacionales a cargo de los Ministerios de Energía y Minas, los Ministerios de Medio Ambiente o de las empresas públicas petroleras, como en el caso de Ecopetrol en Colombia. La OLADE asumió un papel decisivo en la puesta en marcha del programa, en particular gracias a su experiencia en la cooperación multilateral y su Sistema de Información Económico Energético (SIEE), que se basa en las informaciones comunicadas por los Ministerios de Energía y Minas de los países miembros. Su contribución al programa PEA abar-

179 Cf. Fontaine, 06/2000, "Nota de síntesis sobre la reunión sostenida en Cartagena (Colombia) los 7-9 de junio 2000", S. F. de Bogotá, ECOPEPETROL, mimeo, 18 p. El presente recuento del Diálogo Tripartito Regional abarca tan solo el año 2000. Luego, se sostuvieron varias reuniones regionales hasta el 2003.

ca desde entonces los cuatro ámbitos: regulación, información, formación y conducta del diálogo tripartito. En particular, mantiene una página en el Internet¹⁸⁰, cuya función es facilitar el trabajo del grupo en red y comunicar los avances del programa a través de documentos de trabajo. La base de datos de la OLADE ha de incluir una presentación del marco jurídico de las actividades petroleras en cada país, que incluya los reglamentos ambientales, los derechos participativos y el derecho comunitario indígena. Además de elaborar una estrategia para “integrar los pueblos indígenas al desarrollo”, la OLADE coordina las relaciones entre el sector privado y las poblaciones afectadas. Sin embargo, como lo reconoce Verónica Potes, asesora jurídica de OLADE, el mayor reto es comunicar esta información a las comunidades de base y asegurar que éstas actualicen la información.

El sector indígena está representado por la COICA que, como hemos visto, ya llevaba varios años trabajando con diferentes ONG en proyectos de formación e información cuando empezó el programa del Banco Mundial. Además, la COICA participaba desde 1997 en los encuentros organizados por el Programa de Sanciones No-Violentas y Supervivencia Cultural (PONSACS) de la Universidad de Harvard, junto con las empresas petroleras y varias ONG ecologistas. Los encuentros tripartitos o “diálogos sobre el petróleo en medio ambiente frágil”, nacieron de la iniciativa de MacDonald y Maybury Lewis¹⁸¹. En este sentido, su colaboración al programa se justifica totalmente, aunque algunas organizaciones indígenas amazónicas hayan iniciado un proceso de diálogo y negociación con el sector petrolero sin su mediación. Cabe añadir que la participación de la COICA como portavoz del sector indígena queda sometida a tres reglas, en las que se ampara su política: la participación con base en la igualdad, la consulta y el acuerdo previos a cualquier decisión, el desarrollo de planes de vida o planes de desarrollo de las comunidades de base.

La primera reunión del grupo de trabajo se realizó en Quito en julio de 1998. El marco conceptual de esta reunión estaba definido por la noción de “frontera” y por la legislación ambiental y social. Se trataba de llegar a un consenso en cuanto a los objetivos del proyecto, la metodología del estudio comparativo y el calendario de actividades. Los participantes en esta reunión levantaron acta del hecho de que las organizaciones indígenas se referían al Convenio 169 de la OIT, por falta de legislación en lo que atañe a las actividades petrole-

180 www.olade.org.ec/redeap

181 Además de la COICA, algunas organizaciones indígenas participaron directamente en esos diálogos, entre ellas la OPIP, la CONAP y la ONIC. Entre las empresas que participaron en esos encuentros cabe mencionar Arco-AGIP, BP Amoco, Exxon, Mobil, Anadarko, Chevron, Occidental y Shell. Finalmente, las principales ONG presentes eran la WWF, *Nature Conservancy* y *Natural Resources Defense Council* (Estados Unidos), Fundación Natura (Ecuador), La Salle (Venezuela) y la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental y Pro-Naturaleza.

ras en áreas de ambiente frágil, pobladas por comunidades indígenas. Quedaron entonces en buscar ejemplos de “buenas prácticas”. La preocupación de los gobiernos era asegurar el equilibrio energético y aumentar las inversiones. Para la industria petrolera, era preciso reforzar la visibilidad del Estado, aclarar las reglas del juego y las informaciones sobre las poblaciones afectadas, además de definir un marco general para la consulta previa. El sector indígena, por su lado, reclamaba el reconocimiento de las comunidades como actores de pleno derecho, con sus valores y sus territorios, mientras exigía compensaciones y mayor información sobre los impactos socio-ambientales de las actividades hidrocarburíferas.

Pues bien, en la segunda reunión, que se realizó también en Quito, en noviembre de 1998, los coordinadores nacionales intercambiaron informaciones sobre el marco legal de sus respectivos países. Las conclusiones del estudio comparativo lanzado en la primera reunión evidenciaron la necesidad de elaborar un plan de acción común para constituir la base de datos, realizar guías prácticas y redactar un contrato típico para las actividades petroleras, que estuviera vigente en toda la región. Se realizó en Cartagena una tercera reunión en mayo de 1999, en la que se presentaron los primeros resultados del trabajo en cuatro ámbitos: sistema de información, legislación, capacitación y constitución de una primera base de datos, que había de armonizarse con el SIEE de la OLADE y otras bases. En cuanto a la adecuación entre los regímenes legales, los participantes acordaron analizar las implicaciones sectoriales del Convenio 169 de la OIT y definir los términos de referencia para la “Guía legal” con el apoyo de ARPEL y de la CIDA. Por otra parte, tras un primer diagnóstico sobre la oferta y la demanda de capacitación, el grupo de trabajo apoyado por la CDG propuso asociar a este programa a los funcionarios públicos, los representantes de las organizaciones indígenas y el personal de las empresas petroleras, así como incluir el tema social en la Maestría en Energía y Medio Ambiente de la Universidad de Calgary¹⁸². Finalmente, en la cuarta reunión, realizada en Quito en febrero de 2000, se discutió la participación de la CAF y la OLADE en la elaboración del sistema de información, así como el programa de la 5ª reunión plenaria, en la que se iban a revisar los informes de actividades nacionales y el funcionamiento de la red, antes de proponer nuevos temas de cooperación: estudio del uso de la renta petrolera y distribución a las comunidades afectadas, coordinación de los proyectos con ONG e instituciones académicas, etc¹⁸³.

182 Esta universidad es cofinanciada por la OLADE y la cooperación canadiense.

183 ARPEL, 06/1999, “Las relaciones entre la industria de exploración y producción y las comunidades indígenas en América Latina”, Lima, mimeo, 138 p.; OLADE, Banco Mundial, 06/1999, “Ayuda memoria de la 3ª reunión de coordinadores nacionales, Cartagena 4- mayo 1999”, Quito, mimeo, 12 p.

En la tercera reunión, sostenida en Cartagena en junio de 2000, se empezó por discutir una propuesta de línea de crédito del BID, para que las entidades de energía y del medio ambiente pudieran disponer de recursos. El sistema propuesto descansa en la precalificación de los bloques, para resolver el rompecabezas de la consulta previa. En efecto, las consultas seguían siendo un tema de debate muy político, en cuanto a sus modalidades y para decidir quién, del Estado o de las empresas, tenía que asumir sus costos. En este entonces, la COICA estimaba que no se consultaba a las poblaciones indígenas como debería hacerse, es decir conforme lo planteaba el Convenio 169. Por su lado, ARPEL argumentaba que solo el Estado debía hacerse cargo de la consulta, y no las empresas asociadas a la exploración o la explotación petrolera. Por su lado, la OLADE destacaba que el Estado carecía, en general, de recursos y de coordinación institucional para hacerse cargo de esas funciones y enfrentar los problemas multisectoriales que planteaba la consulta previa. En la misma reunión fue aprobado el esquema de un programa de capacitación “tripartita”, dirigida a representantes indígenas, funcionarios estatales y personal de empresas petroleras. Este programa contó con el financiamiento de la CDG y fue bautizado como “Nuevos estándares ambientales y sociales en la región Amazónica: nuevos caminos hacia una cooperación tripartita en el sector de hidrocarburos”. Se trató básicamente de una primera aproximación al manejo de conflictos para las partes, que culminó en marzo de 2002.

El reconocimiento de las organizaciones indígenas como interlocutoras legítimas, no fue fácil en el marco de las actividades petroleras. Basta con recordar que en todos los países de la región subandina, el Estado es propietario de los recursos naturales no-renovables. Ahora bien, sin provocar la crisis institucional que predecían las lenguas viperinas, la evolución del marco jurídico que afectaba a los derechos y a los territorios de las poblaciones indígenas justamente había puesto en marcha las reformas que pretendían profundizar el programa EAP. Por esta razón, la tercera reunión del “diálogo tripartito regional” en Cartagena empezó con una presentación de los conceptos normativos de derechos ambientales e indígenas. La OLADE se basa en la definición del desarrollo sostenible adoptada por el PNUD, según la cual el ser humano es a la vez “sujeto y objeto del desarrollo”. Este principio implica tratar tres aspectos del desarrollo: la participación y, por lo tanto, la capacitación e información de los actores, la intervención pública en los proyectos de desarrollo y la consolidación de la democracia. Así, para el sector energético estatal, el concepto de desarrollo sustentable induce una dimensión temporal (las necesidades de las generaciones futuras, según los términos del “Informe Brundtland”) y también social (la participación) en un contexto de responsabilidad de los ciudadanos. El marco jurídico tiene entonces que privilegiar los planes a largo plazo, para que dirija los beneficios conseguidos hacia la satisfacción de las necesidades a largo plazo.

Según Verónica Potes, había ya avances legales en la participación del sector energético y en la toma en cuenta de los aspectos que afectan a la participación de las comunidades locales. Sin embargo, el control ciudadano de la administración pública o el control socio-político tenía que ser más global, e incluso abarcar dos dimensiones: el reconocimiento del hecho de que los ciudadanos tienen derecho a ser tomados en cuenta y el deber de influir sobre las decisiones. Por otra parte, Verónica Potes subrayó con razón que, si la responsabilidad de desconcentrar las decisiones no era la anarquía, tampoco lo era la participación, la cual en vez de alargar o retrasar los proyectos busca darles mayor viabilidad y longevidad. Finalmente, subrayó que las regiones ricas en hidrocarburos son también ricas en biodiversidad y que cuentan con numerosas comunidades indígenas, lo cual, por lo tanto, implica que el responder a la creciente demanda de energía debe hacerse con la participación de las poblaciones afectadas. Entonces, aunque la energía sea necesaria para el desarrollo y aunque, si la demanda aumenta, los países de la región tienen que llegar al equilibrio energético, una parte sustancial de los ingresos petroleros debería ser destinada a proyectos de desarrollo, sobre todo porque la actividad petrolera produce importantes impactos socio-ambientales negativos¹⁸⁴.

Es ahí donde el tema del desarrollo sustentable se junta con el del derecho internacional con relación a las comunidades indígenas. Conforme lo plantea el Convenio 169, estas últimas tienen derecho a lograr su propio desarrollo y no deben necesariamente adaptarse a las mayorías, a diferencia de lo que planteaba de manera implícita el Convenio 107. En efecto, mientras que el Convenio 107 de la OIT postulaba la integración de los pueblos indígenas, el 169 menciona su participación en el derecho público. Este cambio de perspectiva retoma toda su importancia en el ámbito del medio ambiente, de las actividades petroleras y de la legislación social. Es justamente en este concepto donde se ampara el Banco Mundial, en la Directiva Operacional 4.20 (DO 4.20)¹⁸⁵, con respecto a las condiciones de financiamiento de los proyectos de desarrollo. Entonces, el Banco Mundial no debería financiar proyectos susceptibles de afectar negativamente a las poblaciones indígenas y debería cuidar que los proyectos que financia tengan repercusiones positivas para éstas. Así mismo, la DO 4.20 precisa las condiciones de realización de esos proyectos, en particular al mencionar la consulta previa y la participación de las poblaciones afectadas, así como las indemnizaciones y los intereses que estas últimas deben percibir.

184 V. Potes, "Comunicación en la reunión tripartita de Cartagena", 06/2000 (en Fontaine, *op. cit.*).

185 Esta directiva, adoptada en 1991, fue reformada en 1999, pero en el momento de la reunión de Cartagena, no había sido ratificada por la Asamblea General del Banco Mundial.

Según Alonso Zarzar, funcionario del Banco Mundial, el Banco privilegia el diálogo con las autoridades nacionales y no apoya proyectos que desplacen a las poblaciones indígenas de sus territorios tradicionales o legales, ni tampoco los proyectos que exploten recursos utilizados por los indígenas (en Fontaine, *Ibíd.*). No obstante, cabe precisar que los aspectos contemplados por la DO 4.20 quedan sometidos a ciertas reservas. Es así como el desplazamiento puede ser considerado una condición necesaria, si el gobierno interesado fundamenta sus argumentos y si prevé las condiciones de reubicación de las comunidades afectadas. Ciertamente es que la DO 4.20 menciona que los desplazamientos involuntarios pueden resultar particularmente nefastos y que se deben evitar siempre y cuando sea posible, pero en realidad no los condena. Además —y en contradicción flagrante con el presente discurso— según Colchester, a mediados de la década del ochenta, el Banco Mundial proyectaba el desplazamiento de 3,1 millones de personas, a realizarse entre 1986 y 1996, para llevar a cabo programas de “desarrollo sostenible” en el mundo (Cf. Colchester, *op. cit.*: 14).

Los límites del “diálogo tripartito regional” sobre las actividades petroleras

En la reunión de Cartagena de junio de 2000, ocho coordinadores nacionales presentaron su informe sobre la evolución de la situación y de la legislación ambiental¹⁸⁶. El análisis de esos informes dejaba percibir dos tipos de situaciones con respecto de la actividad petrolera en territorios indígenas. Por un lado, en ciertos países no había, al parecer, problemas mayores de diálogo con las organizaciones indígenas, sea porque no había actividad petrolera que les afectase, o porque la participación de estas organizaciones era satisfactoria. Por el otro, subsistían situaciones más conflictivas, donde el diálogo intercultural seguía estando amenazado por posturas polarizadas.

Es así como, en Chile y Paraguay, la ausencia de proyectos petroleros en las regiones de población indígena reducía el riesgo de conflictos socio-ambientales, aunque esto no excluyera otras fuentes de enfrentamiento, como la construcción de represas hidroeléctricas en el Alto Bío-Bío. En Venezuela, donde la población representaba el 2% de la población total, la nueva Constitución ratificada en diciembre de 1999 incluía cinco artículos que hacían referencia a los derechos específicos de los indígenas. Por primera vez en su historia, el Estado venezolano reconoció la existencia de los pueblos indígenas, así como los derechos sobre sus territorios ancestrales. Tres representantes indígenas debían de ser elegidos en las

186 Ellos eran representantes de Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú, Venezuela, Ecuador y Colombia.

legislativas de julio de 2000. Por otra parte, el gobierno venezolano había elaborado un plan de desarrollo integral llamado “Delta 2000”, destinado a proveer servicios de salud, educación y ayuda a la producción de las comunidades indígenas que vivían en el delta del Orinoco. No obstante, como lo destacó Juliana Rojas, asistente de la Dirección de Asuntos Ambientales del Ministerio de Energía y Minas, el marco operacional de estas reformas no sería visible antes de varios meses. En Brasil, había surgido un cambio en la política ambiental de Petrobras tras el accidente en la bahía de Guanavara, que abiertamente puso en el tapete la responsabilidad de la empresa pública. Según Pedro Penido, funcionario de la división ambiental de Petrobras, después de este accidente, los impactos socio-ambientales de las actividades hidrocarburíferas habían empezado a contabilizarse, mientras que se había creado una nueva estructura para el medio ambiente, la salud y la seguridad industrial que dependía de la presidencia de la empresa, tras la firma de un acuerdo con las ONG, en presencia de un comité de la sociedad civil. Por otra parte, se había iniciado una consulta previa con las poblaciones locales, para la construcción del oleoducto entre Bolivia y Brasil (Cf. Fontaine, op. cit.).

En Bolivia, donde los indígenas representaban el 65% de la población (unos cinco millones de personas), no existía una institución específica para los asuntos indígenas: la legislación era transversal y toda la política, directa o indirectamente, tenía que ver con las poblaciones “originarias”. La reforma de la legislación ambiental e indigenista había empezado en 1992 con la creación del Ministerio de Desarrollo Sustentable, a través de la Ley sobre el Medio Ambiente MA1333. Esta ley preveía, en particular, la gestión de los conflictos y la capacitación de líderes indígenas, como lo recordó Mónica Castro, encargada del Medio Ambiente por el Viceministro de Energía e Hidrocarburos (Ibíd.). Por otra parte, el Estado supo desarrollar una estrategia con los pueblos indígenas, sobre la base de una fuerte capacidad de organización, y consiguió una amplia participación en la ejecución de obras como el oleoducto entre Bolivia y Brasil. Según el Ministerio, las actividades hidrocarburíferas permitieron desarrollar actividades beneficiosas para las comunidades guaraní y chiquitanos, como la legalización de territorios y la creación de fondos de actividades petrolera. La construcción del oleoducto incluso había dado lugar a un proceso de concertación y a un Plan para las Comunidades Indígenas, que preveía el fortalecimiento de las organizaciones y la puesta en marcha de programas de capacitación socio-ambiental en las comunidades.

En Perú, según el Director General de Asuntos Indígenas, Julio Bonelli, se había creado un comité de gestión del módulo de capacitación, encargado de realizar una guía metodológica (Ibíd.). Entre tanto, se había estancado el diálogo entre los achuaras y la empresa Arco alrededor del bloque 64. El gobierno venía or-

ganizando reuniones con las comunidades, pero éstas rechazaban la presencia de la industria petrolera en su territorio. De manera esquemática, el presidente de la CONAP, César Sarasara¹⁸⁷, identificaba tres grados de dependencia en el grupo etno-lingüístico “jíbaro”, incluyendo a los achuaras: las comunidades que no necesitaban dinero para vivir (un 30% del grupo), las que ya no podían vivir sin recursos monetarios (el 15% del grupo) y las comunidades que necesitaban dinero pero seguían viviendo en parte fuera de los circuitos económicos “monetizados” (55%). Siguiendo esta tipología, es posible saber si una empresa lleva a cabo un modelo aceptable para una comunidad dada. En efecto, es inútil proponer proyectos de desarrollo basados en el crecimiento económico en una comunidad que no valora el dinero como vector de intercambios. Ahora bien, ese era justamente el caso de los achuaras ubicados en el bloque 26. Según Sarasara, este conflicto se explicaba por el hecho de que estos últimos vivían en autarcía y no querían romper este sistema, por miedo a empobrecerse. En esta perspectiva, ellos consideraban que lo que llegaba de la civilización occidental implicaría una dependencia (hacia la educación, el trabajo asalariado, etc.) y significaría el final de su autonomía alimenticia y cultural. A esto se agregaba la distorsión de la información difundida por las ONG y las sectas evangelistas, calificada por Sarasara de “conocimiento mítico” y que dejaba pensar que la entrada de Arco al territorio achuar significaría la destrucción de la cultura ancestral y la pérdida de identidad.

En Ecuador, la reforma del reglamento ambiental encontraba todavía serias dificultades para conseguir la participación de las comunidades indígenas y campesinas, como lo admitió la Subsecretaria Ambiental del Ministerio de Energía y Minas, Lizzett Torres (Ibíd.)¹⁸⁸. El objetivo de esta reforma era reforzar la base jurídica e instaurar un sistema eficiente de seguimiento y monitoreo ambiental. La principal dificultad abarcaba la revisión de los parámetros y de los límites tolerables de descargas líquidas y de control de las emisiones de gases tóxicos, la integración de los componentes suelo y aire en esos parámetros y la creación de un sistema de relaciones entre la industria y los organismos de control ambiental. El Presidente de la CONFENIAE, Adolfo Shacay Catani, agregó que la confederación regional mantenía una postura de rechazo a la actividad petrolera y recordó que no había habido diálogo en Ecuador, mientras que se preparaban las 9ª y 10ª rondas de licitaciones de bloques petrolíferos. Él agregó que las organizaciones indígenas amazónicas debían luchar por la legalización de los territorios, antes que estudiar el problema de la consulta y de la participación. Desde luego, la actividad petrolera no parecía ser una preocupación prioritaria para esas organizaciones. En otras palabras, la CONFENIAE se desligaba, al parecer, de ciertas or-

187 Entrevista personal, al margen de la reunión tripartita de Cartagena, 06/2000 (en Fontaine, *Ibíd.*).

188 Este reglamento fue expedido el año siguiente.

ganizaciones miembros, que habían participado ya en la discusión sobre la reforma del reglamento ambiental.

Finalmente, en Colombia, el Asesor Especial de la Presidencia de Ecopetrol, Miguel Ángel Santiago mencionó la creación de misiones de supervisión, a través de la ley 563 / 2000, que permitía a los ciudadanos ejercer un control sobre el proceso de la administración pública. Por otra parte, un diálogo tripartito se había abierto entre el Estado, las empresas y la ONIC, mientras que se constituía un Observatorio Interministerial de los Asuntos Indígenas con la participación de los Ministerios del Ambiente, de Economía, del Interior, de Agricultura y de Energía. Por su lado, la empresa pública de petróleos había creado un observatorio de conflictos socio-ambientales. Finalmente, se había abierto una discusión en cuanto a la participación de las poblaciones y las entidades territoriales indígenas en la rentabilidad petrolera, a través del proyecto de reforma de la ley 141 / 1994 que, en su artículo 4, reglamentaba las regalías. Este artículo indicaba que el 5% de las regalías debían ser pagadas a las comunidades afectadas, a través del Departamento, y el 20% a través de los municipios; pero siempre y cuando el resguardo se volviese una entidad territorial indígena, la compensación sería percibida y administrada directamente. No obstante, según la ONIC, muchos problemas quedaban pendientes para que el diálogo tripartito y el observatorio interministerial fueran eficientes. En efecto, por un lado, las organizaciones de base habían rechazado el decreto 1320 / 1998 que reglamentaba la consulta previa a las comunidades indígenas (el 35% de las consultas realizadas en este marco lo eran para operaciones hidrocarburíferas); por otro lado, el decreto 1397, que planteaba la organización de una mesa de concertación entre el gobierno y las organizaciones indígenas, no se había aplicado desde su adopción, y esto debido a discrepancias entre la ONIC y el gobierno, en cuanto a la agenda de discusiones.

Como se puede constatar, los coordinadores nacionales optaron por una presentación positiva de los resultados por país. Pero el entonces Coordinador de la COICA, Antonio Jacanamijoy, destacó que las organizaciones indígenas no compartían el mismo punto de vista. Deploró que en el proceso de diálogo entre empresas y comunidades apareciera a veces una confusión entre negociación y diálogo. Una preocupación compartida por Edwin Vásquez quien, a nombre de la AIDSESP, recordó que el diálogo tripartito no había sido el resultado de una iniciativa de los gobiernos sino el resultado de la presión por parte de las organizaciones indígenas. La idea, según él, era minimizar el impacto y ayudar a participar en el proceso de evaluación. Así, aparecieron señales de tensiones a lo largo de esta reunión, que traducían la persistencia de problemas que el ex senador inga Gabriel Muyuy, resumía en los siguientes términos: “Ustedes van demasiado rápido, mientras nosotros hacemos un paso, ustedes hacen diez”.

De manera general, las críticas de la COICA hacia el programa EAP abarcaban tres puntos. En primer lugar, la COICA consideraba que el concepto de desarrollo sustentable era abstracto y teórico, en oposición a una realidad concreta que se vivía en las comunidades indígenas, la de una amenaza a su integridad física y cultural, más que la de una oportunidad para el desarrollo socioeconómico. Por otra parte, denunciaba la falta de equidad en la participación indígena en la mesa de diálogo. Los espacios que ésta ofrecía, según Jacanamijoy, no les daban la oportunidad de expresarse con respecto a la realidad de los pueblos indígenas en cada país, como lo hacían los delegados de los gobiernos. Finalmente, temía que la participación del sector indígena en los trabajos del grupo fuese interpretada como sinónimo de consulta, lo que implicaba que el sector indígena estaba conforme con las políticas definidas por los gobiernos. Según Jacanamijoy, las prácticas de las empresas en territorios indígenas aparecían como buenas en teoría, pero no lo eran en la práctica y la participación de las comunidades seguía siendo un problema. Después de denunciar el hecho de que las multinacionales y el Estado desconocían el proceso de organización de los indígenas para negociar directamente con las comunidades, este último llamó a una participación real en la evaluación de los impactos ambientales, junto con el Estado y las empresas, e invitó a elaborar un plan de trabajo. Finalmente, enfatizó que el proceso de diálogo tripartito debía “bajar” al nivel nacional, en cada país participante al programa EAP.

Por otro lado, la COICA deseaba ampliar el diálogo a otros sectores e incluir a las ONG ecologistas e indigenistas. Cabe recordar que éstas participaron en los diálogos de Harvard sobre el petróleo, que fueron el origen de este diálogo tripartito. En la medida en que las ONG son los aliados objetivos de las organizaciones indígenas, especialmente en la región amazónica, no era para nada sorprendente que tanto los indígenas como los ecologistas pidieran que se sumaran al proceso. En cierto sentido, las ONG eran ya parte del diálogo puesto que uno de los pilares del programa de capacitación del “diálogo tripartito regional” estaba basado en la colaboración de dos ONG internacionales especializadas en la mediación y el manejo de conflictos: PONSACS en Estados Unidos y FFLA en Ecuador. Sin embargo, lo que pedía la COICA era asociar las ONG al programa en su conjunto. Ciertamente es que éstas surgieron como respuesta a los problemas no resueltos por el Estado y el sector privado, en particular en el ámbito ambiental¹⁸⁹.

Los temas de preocupación planteados por la COICA en la reunión de Cartagena reflejan cierta desconfianza hacia los sectores privado y estatal de la in-

189 Entre las más importantes, cabe mencionar *Oxfam América*, que goza de una larga experiencia en el asesoramiento y el apoyo a las organizaciones amazónicas. Sus actividades abarcan cinco dimensiones: el fortalecimiento de las organizaciones, la gestión comunitaria de recursos naturales, la legalización de territorios, la defensa del territorio y de los recursos naturales y el análisis de problemas comunitarios.

dustria petrolera. Esto pone de manifiesto, sin lugar a duda, un problema crucial en el proceso iniciado por el programa EAP, y es la falta de confianza y de respeto mutuo, en la que debe descansar cualquier tipo de diálogo. En el transcurso de los debates apareció, en varias oportunidades, la necesidad de redefinir el papel del Estado, sea para ampliarlo o para aclararlo en lo que atañe a las actividades petroleras en un entorno sensible y en territorios indígenas. En ciertos casos, esto tiende a confundirse con una inflación normativa y con la multiplicación de las leyes y los reglamentos. Pero cabe precisar que esto no basta, como lo destacó Ricardo Quijano, profesor de la Universidad de Calgary: si se desarrolla la normatividad sin un proceso de concertación, ésta no es aplicable y las posturas se vuelven conflictivas; desde luego, cabe reflexionar desde las tres perspectivas —la del Estado, la de la industria y la de las comunidades— para mejorar el proceso, los mecanismos y los instrumentos.

Uno no puede sino alegrarse de que las partes involucradas hayan logrado mantener relaciones cordiales, pese a la dificultad del ejercicio y la complejidad que representaba simultáneamente la situación en varios países de la región. Sin embargo, las organizaciones indígenas seguían teniendo muchas preocupaciones. En la reunión, aparecieron ciertas tensiones en el momento en que éstas tomaban la palabra. En particular, ciertos miembros de los gobiernos y de la industria petrolera manifestaron su indignación por la satanización de la que eran objeto y rechazaron lo que ellos calificaban de “visión maniquea”. Por otra parte, apareció cierta división en el seno de las organizaciones indígenas, que el encuentro no necesariamente reflejaba, por falta de participantes en la tribuna. Es así como el senador inga colombiano Marceliano Jamioy tomó la palabra en la ceremonia de clausura para expresar su desacuerdo con la opinión de ciertos representantes indígenas. En particular, él insistió en la necesidad de valorar el aporte de la actividad petrolera en los programas de desarrollo y destacó los cambios de actitud por parte de la industria y la creciente integración de criterios sociales y ambientales en esos programas. Esta toma de posición fue criticada duramente por la ONIC, en una carta dirigida a Jamioy, el 16 de junio de 2000. En esta carta, la ONIC pidió al senador que se retracte, bajo pena de quitarle su apoyo.

Es quizá allí donde el proceso de diálogo tripartito encuentra sus límites, ya que el sector indígena no es tan homogéneo como para hablar con una sola voz. Lo mismo se puede decir de la COICA, cuya representatividad no puede extenderse a todas las comunidades de la región amazónica, aunque ésta asuma un papel político innegable en el plano internacional. El mismo Jacanamijoy repitió en varias oportunidades que la Coordinación no cumplía un papel de delegado y, por lo tanto, no tenía el poder de negociar a nombre de las comunidades indígenas de la región amazónica. Al fin y al cabo, la agenda del programa EAP estaba cargada y había permitido llegar a resultados notorios en dos años. La reu-

nión de Cartagena reflejó un avance en las relaciones entre las partes involucradas. Sin embargo, esta eficiencia no debe esconder el principal objetivo del grupo de trabajo, que consistía en facilitar el diálogo entre la industria, el Estado y las organizaciones indígenas. Si uno no tiene presente en el espíritu este elemento fundamental, se corre el riesgo de introducir una confusión entre diálogo y negociación. Ahora bien, cabe insistir que la COICA no desea entrar en una relación así en el marco del programa.

Un ejemplo de bloqueo apareció cuando la Coordinación se negó a ratificar el borrador de “Guía socio-ambiental” presentado por la empresa canadiense ESAA (Environmental Service Association of Alberta) junto con ARPEL y el Banco Mundial. En la medida en que la COICA se niega a ampliar el debate sobre la puesta en marcha de proyectos sustentados por empresas, la propuesta de realizar este proyecto antes de julio de 2000 fue rechazada. Después, el proyecto fue entregado por ARPEL a un comité de gestión, bajo la autoridad del coordinador de relaciones comunitarias, Santiago Reyes. Este trabajo se confió a otra empresa canadiense *E 2 Environmental Alliance Inc.*, cuya propuesta seguía en discusión en el 2003.

Conclusión: conflictos y gobernabilidad democrática en la región amazónica

En los años de la “década perdida” se había generalizado la toma de conciencia de la crisis del modelo de desarrollo capitalista utilizado durante medio siglo en América Latina. La década del noventa fue la de la convergencia de los actores sociales e institucionales hacia la búsqueda de un nuevo modelo. La convergencia de los movimientos ecologistas y de las organizaciones indígenas alcanzó su máximo significado en la Cumbre de Río, aunque subsistieran unas diferencias de naturaleza y de estrategia en el seno de estas organizaciones. Se aceleró la convergencia de los Estados-naciones de la región amazónica, hasta ese entonces poco interesados en hacer del TCA un instrumento de integración de las políticas públicas. Esta evolución muestra que los movimientos sociales, estudiados en el capítulo anterior, tienen una incidencia decisiva en las condiciones en que se toman las decisiones políticas públicas analizadas en el capítulo 2 de este libro.

Cierto es que el concepto de desarrollo sostenible, común en el “Informe Brundtland” y en la “Declaración de Río” no es una panacea. Su interpretación queda, además, sometida a discrepancias notorias entre los movimientos ecologistas e indígenas y los actores institucionales y económicos. Sin embargo, expresa de manera clara la necesidad de redefinir las modalidades del desarrollo, atribuyendo a este sustantivo (desarrollo), que evocaba tantos efectos perversos pa-

ra las sociedades dependientes que amenazaba con volverse un caparazón vacío, un adjetivo (sostenible) que devolvió toda su importancia al largo plazo y hasta al muy largo plazo. Esto es válido, particularmente, en lo que atañe al desarrollo de las actividades petroleras en la cuenca amazónica, que hasta ahora ha servido para financiar más la integración de la región en los mercados mundiales que para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones locales. Se hizo patente, en la década del noventa, que el impacto socio-ambiental de las políticas petroleras había sido desastroso, como lo muestran el estudio del caso Texaco en Ecuador, o los informes sobre la violencia y la pobreza que se desencadenan a lo largo del oleoducto Caño Limón – Coveñas, en Colombia. En efecto, estas políticas tuvieron efectos desastrosos para el medio ambiente, al llevar la contaminación y la deforestación a niveles sin precedente, y también para las poblaciones indígenas, al acelerar la colonización agraria y el cambio social no controlado.

La irrupción de las organizaciones étnicas en el campo del poder tuvo, desde luego, el efecto de dar una nueva legitimidad a unos movimientos sociales exógenos, procedentes de países del Norte, cuya acción se limitaba entonces a presionar a los gobiernos y a los organismos internacionales a través de campañas de *lobbying* y de manifestaciones sin mucha envergadura. Esto no significa, por lo tanto, que las organizaciones indígenas se hayan convertido en un simple “valedor” de los movimientos ecologistas, como se temía por los ecos de la demanda contra Texaco. En realidad, estas organizaciones se liberaron muy pronto de la mediación ventrilocua tras tomar directamente la palabra en los foros internacionales, exigiendo ser reconocidas por lo que eran, y no por lo que representaban ante los ojos de un Occidente con ganas de exotismo. La liberación de la mediación ventrilocua significó la institucionalización de la COICA y el paso de una estrategia defensiva a otra ofensiva, igualmente puesta en marcha por los movimientos indígenas andinos. Pero a diferencia de su homólogo andino, el movimiento indígena amazónico tomó conciencia, de pronto, de que tenía más que ganar en una negociación bien llevada a cabo antes que con una confrontación radical cuya salida era incierta. Se puede ver allí una manifestación de la tradicional línea de fractura entre etnicidad y lucha de clases, de la que el capítulo anterior trató detenidamente.

A partir de 1997, la institucionalización de la COICA tomó una dimensión nueva con el “diálogo tripartito regional”, abierto bajo los auspicios del PONSACS y acogido por el Banco Mundial y la OLADE, ante el cual hemos visto que las organizaciones indígenas nacionales se habían quedado un tanto atrás. Este diálogo no significa que la COICA se haya convertido en el interlocutor exclusivo de la industria y el Estado en la definición de las políticas petroleras, sino que da un significado nuevo a la demanda de participación expresada por las organizaciones locales. Lo que está en juego no es la negociación sino la

definición de los términos de la negociación. Es, en cierta manera, un ejercicio de acción comunicadora en el cual los participantes se esfuerzan por llegar a una definición común de la situación, mediante el reconocimiento ínter-subjetivo de la pretensión de validez, para usar la terminología de Habermas. Esto explica la insistencia de la COICA para no comprometerse en un proceso de negociación, pese a la impaciencia de los actores económicos e institucionales por lograr un acuerdo global.

No se puede negar que el diálogo tripartito impulsado por el Banco Mundial es parte de una estrategia global, en la que se trata de acelerar la armonización de las políticas públicas petroleras, neoindigenistas y ambientales. Ahora bien, la participación de la COICA en este diálogo es justamente la garantía para que las organizaciones indígenas puedan ejercer un contra poder frente a los organismos internacionales y el Estado. En este sentido, se trata de un primer paso en la institucionalización de los conflictos socio-ambientales y su incorporación a la gobernabilidad democrática de la región amazónica. Cabe destacar, al respecto, que la mera estrategia de la COICA es una estrategia global, que busca coordinar las acciones de las organizaciones locales a escala regional para dar un eco mundial a sus preocupaciones y sus reivindicaciones. Por lo tanto, la imagen maniquea del combate entre David y Goliat, que ciertas organizaciones ecologistas radicales utilizan para reforzar su legitimidad y su capacidad de movilización, ofrece una visión reductora de los conflictos socio-ambientales. Así mismo, la teoría de los regímenes internacionales, que algunos invocan para explicar la resistencia de las organizaciones indígenas a la violencia de la modernidad, no da cuenta de la diversidad ni tampoco de la complejidad de los conflictos a escala local, como lo veremos en el siguiente capítulo.

Los capítulos anteriores mostraron cómo, para forzar al Estado a llevar a cabo nuevas políticas públicas de desarrollo y políticas ambientales e indigenistas, los movimientos ecologistas e indígenas tuvieron que aliarse y presionar a los organismos internacionales comprometidos con una doble estrategia de conservación y desarrollo sustentable. Hemos visto, además, que la toma de conciencia de los impactos socio-ambientales de las actividades hidrocarburíferas en el departamento de Arauca en Colombia y en la provincia de Sucumbíos en Ecuador habían incrementado, sin lugar a duda, la capacidad de presión de las poblaciones afectadas sobre los actores institucionales. Cabe ahora preguntarse si la convergencia de la etnicidad y del ecologismo lleva a una revisión de estas políticas públicas a escala nacional, así como a una modificación de las prácticas del Estado y de las empresas en la explotación de los recursos naturales.

Capítulo VII

El Estado esquizofrénico:

La política petrolera en áreas protegidas

Introducción

Más allá del consenso pregonado en los foros internacionales, las contradicciones siguen en el terreno, en particular con respecto a las actividades petroleras y a la colonización que éstas conllevan. Muchos espacios protegidos fueron reducidos o invadidos en las décadas del setenta y del ochenta, ya que su existencia para el Estado obedecía menos a la necesidad de preservar el medio ambiente que a la de estimular la colonización agraria y los intereses mineros o forestales en nombre del desarrollo. Tal fue el caso de las áreas del Yasuní y del Cuyabeno en Ecuador, así como de la Macarena en Colombia (TCA, 1991: 57). Lo mismo ocurre con los territorios indígenas, históricos o legalmente constituidos, se supone que iban a ofrecer a las poblaciones afectadas el margen necesario para la protección de sus derechos económicos, sociales y culturales, pero que al final siguen sometidos a las prerrogativas del Estado en lo que atañe a la explotación de los recursos no renovables. Esta suerte de esquizofrenia del Estado está en el centro de los conflictos socio-ambientales y explica el aumento de la oposición a la actividad petrolera en la cuenca amazónica durante la década del noventa.

En este contexto, las empresas petroleras evolucionan a merced de las contradicciones legales y de la lentitud burocrática. La confrontación directa con las poblaciones locales, la creciente implicación de estas últimas en redes transnacionales de defensa del medio ambiente y de los derechos humanos, así como la necesidad en que se encuentran de obedecer a presiones económicas a corto plazo, hacen que las empresas petroleras se conviertan, generalmente, en las principales interlocutoras de las organizaciones sociales. De esto a sustituir al Estado en la definición política del desarrollo local, solo falta un paso, que para algunos es todavía más fácil porque el Estado les invita a hacerlo. Ahora bien, es preciso ver en este camino hacia la privatización del indigenismo y de la protección ambien-

tal una amenaza directa para la soberanía del Estado y para la legitimidad de sus instituciones. A este destino se agrega la amenaza de que las ONG internacionales asuman un papel creciente en el manejo de las políticas sociales, siguiendo criterios que obedecen menos a razones democráticas que a su eficiencia por captar nuevos recursos e interpelar a la opinión pública de los países del Norte.

En este capítulo, nos interesaremos en cuatro conflictos. Se trata del que opuso a los u'wa y Occidental de Colombia (Oxy) en el bloque petrolífero Samoré / Sirirí, del conflicto entre los cofanes del Cuyabeno y Petroproducción (filial de Petroecuador) alrededor del proyecto Tiputini – Pañacocha, del que sigue oponiendo a los quichuas del Pastaza y Arco – AGIP en el bloque 10, y del que opuso a los secoyas y Occidental Exploration Petroleum Company (OEPC) en el bloque 15. Estos conflictos tienen como denominador común la oposición entre poderosos actores económicos y poblaciones con intereses tradicionalmente sacrificados por la política pública de desarrollo. En cada caso, la convergencia de las organizaciones ecologistas e indígenas refuerza, al parecer, la capacidad de resistencia y de participación de las poblaciones afectadas en los procesos de decisión, conforme al Convenio 169 de la OIT. Sin embargo, la diversidad de las situaciones demuestra, no sólo que esta capacidad no es igual para todos, sino que también obedece a diferentes objetivos. Más allá de la similitud de lo que está en juego para los movimientos colectivos —que se puede resumir en el tríptico “tierra, identidad, medio ambiente”— las modalidades de los conflictos socio-ambientales discrepan según el grado previo de organización, los antecedentes de la actividad petrolera en el entorno de los interesados y el papel del Estado en estos antecedentes.

Esto nos lleva a preguntarnos sobre la existencia de una sociedad civil homogénea y sobre su grado de conciencia colectiva frente a las preocupaciones socio-ambientales, tanto en Ecuador como en Colombia. Retomamos aquí, para profundizarla, la hipótesis según la cual la toma de conciencia de los impactos de las actividades petroleras sobre el medio ambiente y las poblaciones campesinas e indígenas hace que la información se vuelva un recurso estratégico, necesario aunque insuficiente. En segundo lugar, nos esforzaremos en demostrar que la resistencia de las poblaciones indígenas a las actividades petroleras y su capacidad para controlar el cambio social, acelerado por estas actividades, dependen de un doble proceso de “etno-génesis” y de fortalecimiento de las organizaciones. Luego veremos que la multiplicación de los conflictos socio-ambientales en la región amazónica implica una redefinición de las alianzas entre poblaciones indígenas y campesinas, lo que se asemeja, en el caso colombiano, al surgimiento de un nuevo tipo de movimiento social. Finalmente, veremos que la evolución de las prácticas del Estado y de las empresas petroleras no es posible sino bajo la presión continua de los actores, organizados en movimientos sociales, cuya naturaleza y objetivos responden a criterios de identidad, oposición, totalidad

y ética, identificados con respecto a los movimientos indígenas colombiano y ecuatoriano.

El conflicto entre los u'wa y Occidental de Colombia

El bloque Samoré, donde operaron Oxy y Ecopetrol en la década del noventa fue delimitado el 21 de mayo de 1991, después fue modificado en varias ocasiones, hasta convertirse en el bloque Sirirí, un área que abarcaba la cuarta parte de la superficie inicial, en marzo de 2000¹⁹⁰. Esta zona estaba rodeada, al sur por el bloque Piedemonte, al este por el bloque San Miguel, al suroriente por el bloque San Lope y al Noroeste por el bloque Caño Limón, explotados respectivamente por British Petroleum (BP), Arco, Ecopetrol y Oxy. Se trataba, inicialmente, de un área de 185.688 ha, repartidas entre los departamentos de Arauca, Boyacá y Norte Santander. En mayo de 1992, fue ampliada a 208.934 ha. Este sector está atravesado por los ríos Cobaría, Cubugón, Róyota, Banadía, Cravo Norte, Tame, Sísiga, Cusay y Cóncavo, que alimentan a los ríos Arauca, Casanare y Chicamocha, y que tienen una tremenda importancia en la cosmología y la organización social u'wa.

Dentro de este espacio, se encontraban 40.711 ha pertenecientes a las comunidades u'wa en propiedades colectivas y a los campesinos colonos en propiedades individuales. Los u'wa conforman una etnia de filiación lingüística macro-chibcha, establecida en los flancos orientales de la Sierra Nevada del Cocuy (Chita) y los Llanos Orientales, en los departamentos de Santander, Norte Santander y Boyacá. Según Osborn, la concentración de los grupos en el nororiente de la sierra comprueba la presencia de una antigua área de residencia y que los lugares más afectados por la Conquista coinciden con los corredores de la Sierra hasta Pamplona (Sarare) y Chita (Casanare) (A. Osborn, 1985: 139). Ellos se auto denominan u'wa, "la gente" o "la gente inteligente que sabe hablar", en oposición con el nombre de Tunebo que les dieron los españoles en la época colonial (Ibíd.: 24)¹⁹¹. Los datos demográficos varían bastante según las fuentes. El

190 El primer contrato fue suscrito en agosto de 1991, entre Ecopetrol y Copeco. En abril de 1992, Ecopetrol aprobó su cesión parcial a Oxy. Desde entonces, las participaciones fueron divididas entre Oxy (operadora), Shell y Copeco. En 1997, Shell vendió las suyas a Oxy y Ecopetrol, poco antes de que el contrato fuera renegociado en un área equivalente a la cuarta parte de la superficie inicial, para entrar a la segunda fase de exploración. Adoptaron el esquema definitivo en marzo de 2000 y el bloque Samoré fue rebautizado con el nombre de bloque Sirirí.

191 La nomenclatura "U'wa" con apóstrofe no se justifica semánticamente, según Jon Landaburu (Cf. M. R. Serje, 1999, "Le cas U'wa : ethnographie d'une controverse", Paris, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, mémoire de DEA (Philippe Descola dir.), mimeo, 110 p.). Sin embargo, la generalización del uso del apóstrofe se advierte en todos los textos contemporáneos, excepto en el libro de Osborn. Por esta razón adoptaremos la misma ortografía.

censo de 1980 estimaba la población u'wa en 3.408 personas, mientras que el Atlas de Geografía Humana de Colombia da la cifra de 4.042 en 560 familias. Por otro lado, sobre la base de la encuesta demográfica realizada en abril de 1993, podemos considerar que la población alcanzaba 4.266 en 1990 (Cf. B. Telban., 1988: 454; E., Aguablanca 1993: 156; R. Pineda 1995: 22).

Al inicio de la fase de exploración, los u'wa poseían dos resguardos y una reserva, en total menos de 100.000 ha. En marzo de 1993, solicitaron la creación de un resguardo único en una superficie de 200.913 ha, que incluía los parques nacionales del Cocuy y de Tama. Según el INCORA, la extensión del resguardo incluida en el área de influencia del bloque Sirirí alcanzaba 102.594 ha, a los cuales se sumaban 574 ha no legalizadas¹⁹². En este perímetro, vivían más de 300 familias (o sea unas 2.000 personas), repartidas entre los resguardos Cobaría-Tegría y Rinconada-Bókota, la reserva Aguablanca-Tauretes y los polos de colonización agrícola La Misión, El Chuscal, El Silencio, Fátima y Campo Alicia. Tras la renegociación del contrato de asociación entre Oxy y Ecopetrol, el bloque Sirirí se ubicó fuera de los antiguos límites del resguardo Cobaría-Tegría y de la reserva Aguablanca-Tauretes. Sin embargo, el único resguardo que reivindicaban los u'wa coincidía con este bloque en un área de 15.300 ha, lo que llevó a arduas negociaciones con el INCORA, que tenía a cargo el diseño de los límites del nuevo resguardo. Siguiendo el trazado definitivo, el límite noroeste del resguardo lindaba con el Cerro Padilla, justo donde Oxy había decidido perforar el primer pozo de exploración, bautizado Gibraltar 1. Alrededor de este perímetro de 730 ha es donde se cristalizó el conflicto a partir de 1999.

Las etapas del conflicto

La importancia de las actividades petroleras en la región del Sarare desde la década del ochenta explica que la situación del bloque Sirirí fuera estratégica para Oxy, primer productor de petróleo en Colombia, donde esta empresa estadounidense realizaba el 40% de su producción acumulada y empleaba aproximadamente a unas 1.000 personas en 1997¹⁹³. Sin embargo, la descripción del conflicto con los u'wa, ampliamente difundida por la prensa nacional e internacional, así como los procedimientos judiciales abiertos por los u'wa retrasaron las obras de manera significativa. Estos retrasos tienen que ver tanto con las contradicciones entre los diferentes juicios emitidos por los tribunales civiles y penales, cuan-

192 Cf. Ecopetrol, 07/2000, "Estudio preliminar pozo exploratorio", S. F. de Bogotá, mimeo, 13 p.

193 *Occidental Oil & Gas Corporation*, 13/02/1997, "Código de conducta de negocios adoptado por el Consejo de Directores de Oxy el 13 de febrero de 1997", Quito, 27 p.

to con las decisiones tomadas por las dos instancias judiciales superiores: la Corte Constitucional, cuya función es decidir en última instancia sobre las “acciones de tutela”, y el Consejo de Estado, tribunal supremo de los contenciosos administrativos, cuyas funciones consisten en averiguar la constitucionalidad y la legalidad de las actas administrativas, tales como las licencias ambientales.

Desde su creación, el 22 de diciembre de 1993, el Ministerio del Medio Ambiente es la entidad que tiene a cargo el otorgar licencias ambientales para cualquier tipo de actividad extractiva. El plazo normal de este procedimiento es de un año, a cuyo término el Ministerio decide, eventualmente, la necesidad de un diagnóstico ambiental y define los términos de referencia del contrato. Luego, la empresa tiene que presentar un estudio de impacto socio-ambiental ante el Ministerio del Medio Ambiente y una solicitud de autorización ante el Ministerio del Interior, en el caso de que se encuentren comunidades indígenas en la zona ansiada. Este último puede pedir una información complementaria antes de someter la solicitud a otras entidades administrativas, que emiten una opinión tras una eventual consulta previa y una audiencia pública, para que la licencia sea otorgada.

El Ministerio del Medio Ambiente no otorgó la licencia ecológica para la explotación del bloque Samoré / Sirirí hasta febrero de 1995, mediante la resolución 110. El 29 de agosto de 1995, el Defensor del Pueblo inició una “acción de tutela”, acompañada por una demanda de anulación de esta licencia. El argumento era que no se habían respetado las condiciones legales en cuanto a la consulta previa, conforme a la ley 99/1993 que reglamenta la obtención de una licencia ambiental. Ciertamente se había mantenido una reunión en Arauca, los días 10 y 11 de enero de 1995, a la que habían asistido representantes de las comunidades u’wa, de los Ministerios de Minas y Energía, del Interior y del Medio Ambiente, así como las empresas Oxy y Ecopetrol. Para las empresas y el Ministerio de Energía, esta reunión equivalía a una consulta previa, pero los u’wa argumentaron que se trataba tan solo de una reunión de presentación mutua, en la cual se había concretado una primera toma de contacto, como ellos lo expresaron en una carta dirigida al Consejo de Estado (09/1995): “nos preocupa que los representantes de la empresa y los Ministerios de Minas y del Medio Ambiente hayan hecho creer que todo ha sido correcto, argumentando en todo momento que ha sido tomada en cuenta la consulta con nosotros [...] por eso nosotros nos sentimos engañados con la posición de la compañía y la de los Ministerios de Minas y Medio Ambiente, ya que cuando fuimos a la siguiente reunión en Arauca la licencia ya se había concedido”.

El 13 de septiembre de 1995, el Tribunal Superior de Bogotá decidió, en primera instancia, ordenar la inaplicación parcial de la licencia por lo que afectaba a los resguardos y a la reserva u’wa, hasta que se llevara a cabo la consulta

previa. No obstante, esta decisión fue anulada por la Corte Suprema de Justicia el 20 de octubre. Entre tanto, el 14 de septiembre, el Consejo de Estado había rechazado la solicitud de suspensión provisional de la licencia, por considerar que ésta había sido otorgada de manera legítima por el Ministerio del Medio Ambiente. El Defensor del Pueblo presentó entonces una acción de insistencia ante la Corte Constitucional, la cual accedió a la demanda de revisión del aviso del Consejo de Estado. Por orden del magistrado encargado del asunto, fue llevada a cabo una inspección los días 9 y 10 de octubre de 1996 en el sitio donde se llevaba a cabo la exploración sísmica, que contó con la presencia del Defensor del Pueblo y de representantes de los Ministerios de Energía y del Medio Ambiente, de Oxy y de Ecopetrol. El 3 de febrero de 1997, la Corte Constitucional revisó el juicio de la “acción de tutela”, confirmando el juicio de primera instancia y ordenando la inaplicación parcial de la licencia ambiental, por violación de los derechos de participación, de integridad étnica, cultural, social y económica de los u’wa. Al mismo tiempo, ordenó la realización de una nueva consulta previa.

El juicio de la Corte Constitucional a favor de la “acción de tutela” se constituyó en medida provisional y transitoria, hasta que el Consejo de Estado se pronunciara de nuevo sobre la constitucionalidad de la resolución 110 del Ministerio del Ambiente. Pues bien, la segunda vez, éste emitió un juicio contradictorio, el 4 de marzo de 1997, y levantó la orden de inaplicación de la resolución. Para el Consejo de Estado, la reunión de Arauca se conformaba con los criterios formales de la consulta previa, en la medida en que había contado con la presencia de los funcionarios competentes del Estado, los representantes de las autoridades tradicionales u’wa y un representante legal de los u’wa. Entonces, consideró que el objeto de la reunión había sido la realización de una consulta y que ésta se había concluido con un acuerdo entre las partes presentes. Finalmente, el Consejo de Estado subrayó que la consulta previa no implicaba que existiera un derecho de veto sino un acuerdo o el consenso de la comunidad indígena en cuanto a la licencia ambiental por atribuirse, para evitar la alteración de su cultura¹⁹⁴.

Más que una simple contradicción, esta diferencia entre los distintos juicios plantea el problema de la participación de los indígenas en las elecciones económicas susceptibles de afectarlos directa e indirectamente. Se trata, en efecto, de definir el sentido de la palabra “consulta” inscrita en la Constitución y sobre la cual el Decreto 1320 / 1998 emitido por el Ministerio del Interior sentaba jurisprudencia. Para las organizaciones indígenas y ecologistas, esta noción implicaba que la opinión de las comunidades locales fuese tomada en cuenta y respetada por cualquier decisión que afectara sus territorios, conforme al Convenio 169 de la OIT. En cambio, para los inversionistas se trataba, ante todo, de

194 Cf. Ecopetrol, 05/2000, “Cronología Proyecto Samoré”, S. F. de Bogotá, mimeo, 10 p.

informar a las poblaciones de los proyectos en curso, o sea una simple formalidad. Para los unos se trataba de un ejercicio democrático, mientras que para los otros, al parecer, se trataba de un ejercicio de comunicación externa.

Los juicios contradictorios de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado emitidos en 1997 muestran que el caso Samoré supera los meros límites jurídicos y constituye un conflicto socio-ambiental que no podía resolverse simplemente por vía legal. Por lo tanto, los actores buscaron nuevas instancias para superar sus discrepancias, lo que llevó a la mediación de la OEA. El 28 de abril de 1997, los u'wa demandaron al gobierno colombiano ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA (CIDH/OEA), por no haberse realizado una consulta en las debidas condiciones y por no haberse tomado las medidas necesarias para proteger su integridad personal, cultural, económica y ecológica. Alegaron una violación inminente de la integridad social y cultural de su pueblo, ya que la decisión del Consejo de Estado era la autorización del reinicio de las obras de exploración. La CIDH/OEA recomendó adoptar medidas de prudencia y señaló que la exploración petrolera iba a generar “daños irreparables” y causar “desmedro a la integridad y a la identidad étnica y cultural del pueblo u'wa”, concluyendo: “Cualquier tipo de exploración o explotación petrolera en su territorio significaría desconocer los valores de su propia identidad cultural”¹⁹⁵. Esta declaración se basaba en la legislación colombiana (artículo 7 del Decreto 1397 / 1996), que preveía la posibilidad de rechazar, suspender o revocar las licencias ambientales en semejantes circunstancias.

El 7 de octubre de 1997, la CIDH/OEA convocó a una audiencia en Washington para escuchar a las partes. En noviembre, delegó a una comisión para que visitara los resguardos u'wa. Durante este proceso de mediación, la Comisión propuso una solución amigable del conflicto, que las partes aceptaron en mayo de 1998. En este contexto, el gobierno solicitó a la Secretaría General de la OEA que llevara a cabo una investigación *in situ* con los u'wa y las empresas asociadas para el bloque Samoré / Sirirí. Es así como se conformó un equipo de trabajo con el Programa de Sanciones No-Violentas y Supervivencia Cultural (PONSACS) de la Universidad de Harvard, llamado Proyecto OEA – Harvard. En su informe final, este equipo recomendó la suspensión del proyecto de exploración petrolera, a fin de crear las condiciones para un reinicio del diálogo. Invitó al gobierno a normalizar el procedimiento de unificación y ampliación del resguardo u'wa, para dar a la comunidad una mayor seguridad y una mayor claridad en cuanto a sus derechos territoriales. Por otro lado, recomendaba que el Estado organizara una consulta previa, para que las actividades de Oxy pudiesen llevarse a cabo conforme a las normas legales. Por eso, sugirió que se proveyera a

195 Ecopetrol, 1999, “Plan de Acción 1999”, S. F. de Bogotá, mimeo, p. 12.

los u'wa con las debidas asistencia técnica y capacitación para la consulta. Finalmente, de manera más general, recomendó a ambas que se moderara la retórica y que se reconociera y respetara a las autoridades tradicionales u'wa como únicos interlocutores legítimos¹⁹⁶.

Mientras tanto (en junio de 1996), la fase de exploración sísmica se había concluido, por lo menos en la parte del bloque fuera de los territorios legales u'wa. En diciembre de 1996, Oxy se comprometió a perforar el primer pozo de exploración, Gibraltar 1, antes del 23 de junio de 1997, conforme a sus obligaciones contractuales. En octubre de 1996, la empresa solicitó una nueva licencia ambiental para el área de interés, que le fue otorgada el 21 de septiembre de 1999 mediante la resolución 0788 del Ministerio del Medio Ambiente. Una semana más tarde, la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) presentó un recurso de amparo, que fue rechazado en noviembre por el Ministerio del Medio Ambiente. Finalmente, las obras de construcción de la plataforma de exploración y de la vía de acceso arrancaron el 29 de enero de 2000. El 15 de marzo de 2000, el Defensor del Pueblo presentó una segunda "acción de tutela" contra los Ministerios del Medio Ambiente y del Interior, amparándose en el derecho a la consulta previa. El 29 de marzo, el 11º Juzgado Penal del Circuito emitió un juicio a favor de la "acción de tutela" y ordenó la suspensión inmediata de las obras. No obstante, este juicio fue invalidado en segunda instancia por el Tribunal Superior de Bogotá, el 15 de mayo, de tal modo que se reiniciaron las obras. La manzana de la discordia de este nuevo episodio jurídico era la proximidad del pozo de exploración con el límite noroeste del resguardo unificado u'wa. De hecho, éste se había ampliado el 6 de agosto de 1999, mediante la resolución 056 del INCORA, al mismo tiempo que se constituía el fondo para el saneamiento del resguardo, dotado de 3.000 millones de pesos (2 millones de dólares de 1996) y administrado por el INCORA. Cierto es que el nuevo resguardo, con una extensión de 220.275 ha, excluía al Cerro Padilla, donde se ubicaba el pozo de exploración, pero éste se ubicaba a un kilómetro del límite territorial.

Cabe resaltar que esta ubicación se decidió pese a una serie de discusiones entre el INCORA y los socios del proyecto Samoré, respaldados por el Ministerio de Energía. En una carta al Ministerio de Agricultura, del cual depende el INCORA, este último manifiesta su preocupación por "el hecho de que la extensión propuesta como territorio del nuevo Resguardo Único U'wa incluya áreas localizadas fuera de los límites de los resguardos y reservas indígenas actualmente existentes, y en las cuales la compañía Occidental de Colombia [...] había realizado previamente trabajos de exploración sísmica"¹⁹⁷. Por otra parte, el Ministro de

196 Misión OEA-Havard, 09/1997, "Observaciones y recomendaciones sobre el caso del Bloque Samoré", S. E. de Bogotá, mimeo, 22 p.

Energía evocó los resultados “altamente prometedores” de la exploración sísmica, que permitían calificar a este sector de excepcional, y pidió al INCORA, no sólo modificar el área propuesta tomando en cuenta el desarrollo de las actividades petroleras previstas, sino también recordar las prerrogativas del Estado en el ámbito de la explotación de los recursos naturales dentro del resguardo.

Ahora bien, en una reunión que se mantuvo el 7 de julio de 1998, los técnicos del INCORA habían afirmado enfáticamente que era imposible hacer las modificaciones propuestas “por cuanto el estudio y el mapa respectivo ya habían sido socializados con la comunidad indígena u’wa [que] mostró su preocupación de que cualquier modificación que se hiciera al territorio propuesto para la constitución del resguardo, podría conllevar represalias de parte de los grupos subversivos que merodean por el área”¹⁹⁸. En una carta del 2 de junio, el asesor jurídico de la Asociación de Autoridades Tradicionales (Aso U’wa), Evaristo Tegría, indicó al INCORA que las comunidades u’wa reservaban su opinión en cuanto a la propuesta del Ministerio de Energía, considerando que merecía un análisis detenido. El 16 de julio, Evaristo Tegría agregó que no estaba de acuerdo ni aceptaba la propuesta del INCORA para la conformación del resguardo. Pues bien, pese a este rechazo, el 19 de julio de 1999, se firmó el Acta de Acuerdo entre el Ministerio del Medio Ambiente y el Cabildo Mayor, en el cual los u’wa reconocían los límites definidos por el estudio del INCORA.

Al fin y al cabo, la delimitación del resguardo único presentaba el mismo problema que la consulta previa validada por el Consejo de Estado: era legal pero considerada ilegítima por ambas partes. Para superar este problema, Ecopetrol propuso una solución alternativa: excluir del resguardo al sector que colindaba con el pozo de exploración o proponer que esta área de 730 ha fuese declarada reserva especial de carácter cultural, lo que permitiría, según la empresa estatal, llevar a cabo las actividades petroleras sin destruir la integridad cultural y social de los u’wa¹⁹⁹. Sin embargo, los u’wa no lo entendieron así. Como lo veremos más adelante, la presencia del pozo de exploración era percibida por ellos como una provocación e ilustra, una vez más, que el caso Samoré superaba los límites de un conflicto jurídico. En definitiva, este resguardo aparecía como un producto mal acabado, que dejaba a ambas partes frustradas, lo que llevó a una nueva fase de polarización del conflicto, desde finales de 1999.

Como acabamos de verlo, el Ministerio de Energía y las empresas asociadas en el bloque Samoré / Sirirí ejercieron fuertes presiones sobre el Ministerio de Agri-

197 Comunicación del Ministerio de Energía y Minas a Ecopetrol, en Ecopetrol, 08/1998, “Proyecto Samoré”, S. F. de Bogotá, ECOPEPETROL, mimeo, doc. 3.

198 *Ibid.*, doc. 2.

199 Ecopetrol, 1999, *op. cit.*: 19.

cultura para revisar el proyecto de resguardo único. Mientras tanto, esos actores trabajaron en la elaboración del decreto que debía precisar las condiciones de la consulta previa a las comunidades indígenas. Aunque esta fuera reglamentada por el artículo 76 de la Ley 99 / 1993, no fue operacional sino en 1998, con el Decreto 1320. Este retraso constituyó un vacío jurídico que explica, en cierta forma, la complejidad del caso Samoré. En efecto, mientras no fue precisado este concepto, ambas partes pudieron interpretar el artículo 76 según sus propios intereses. Las empresas y el Ministerio de Energía le dieron una interpretación restrictiva, mientras que los u'wa y sus defensores se esforzaron en darle un sentido más amplio y un contenido normativo, que defendía sus intereses para la integridad física y cultural.

Sea lo que fuere, es significativo que el Ministerio de Energía intentara enmendar este decreto desde el principio. Así, en una carta al Presidente Ernesto Samper Pizano, con fecha 16 de octubre de 1996, se enfatizó la necesidad de “establecer un procedimiento general que deba aplicarse en todos los eventos, a efectos de que las partes involucradas conozcan claramente las reglas aplicables”, y propone “armonizar la conservación de la integridad social, cultural y económica de las comunidades indígenas y negras con la realización de los proyectos de desarrollo que, en diferentes campos, presenten a consideración del Gobierno Nacional los inversionistas nacionales o extranjeros”. Su propuesta de decreto invoca la responsabilidad del Ministerio del Medio Ambiente en la elaboración de los estudios de impactos ambientales y la consulta a las comunidades. Sin embargo, pretende restringir la consulta a una sola reunión, lo que coincide justo con los encuentros de Arauca de enero de 1995. En esta reunión, se trataría de hacer la descripción del proyecto de desarrollo y de recolectar los testimonios de la comunidad en cuanto a los impactos socio-ambientales identificados por ésta y las medidas de gestión ambiental que deberían tomarse²⁰⁰.

Sin lugar a duda, esta perspectiva representaba numerosas ventajas desde el punto de vista de los inversionistas, pero así mismo representaba el riesgo de polarizar las situaciones de conflicto. De hecho, al obligar a las comunidades afectadas a expresarse en una sola reunión, el nivel de presión aumentaría considerablemente y esto podría desembocar en el rechazo del proyecto. La manera en que se desarrolló la reunión de Arauca en enero de 1995 ofrece una clara ilustración al respecto. El orden del día de esta reunión era el siguiente: presentación de los participantes, información sobre los derechos indígenas y explicación de la manera como iba a llevarse a cabo en el bloque Samoré el proyecto de exploración petrolera. Los u'wa evaluaron esas exposiciones jurídicas, técnicas, económicas y políticas con preguntas y comentarios que demuestran una clara voluntad de

200 En Ecopetrol, 01/1997, “Proyectos petroleros y comunidades indígenas. El Caso Samoré”, S. F. de Bogotá, Dirección de Relaciones Externas, mimeo, anexo 1.

diálogo. Sus preguntas aludían a la ubicación de las líneas de exploración sísmica, las consecuencias en caso de descubrimiento de un hallazgo en el área de los resguardos, la participación en el estudio de impactos socio-ambientales y, de manera general, el significado de la consulta previa.

Pues bien, tras esta jornada de discusiones, apenas dispusieron de una noche para dar su opinión. En respuesta, sin apelación, las comunidades declararon que no sabían nada de este proyecto y que tampoco se habían reunido con Oxy, a diferencia de lo que la empresa alegaba²⁰¹. Las irregularidades de forma de esta declaración muestran que los autores no tuvieron tiempo para elaborarla, pero su mensaje estaba claro: ellos vivían en un mundo “diferente al de los blancos”, confiado por sus antepasados y con el que tenían una responsabilidad de conservación. Al contrario de la imagen que tenían de la actitud oficial, ellos afirmaron que gobernaban y administraban este mundo físico siguiendo unos principios atemporales y conforme a las reglas dejadas por el “Ser supremo” en su intención. Entonces, concluían con un rotundo rechazo a las actividades petroleras: “Nosotros, los u’wa, concebimos el territorio como la esencia de la vida. El suelo y el subsuelo no deben sufrir ningún cambio y, si éste llegara, nuestro modo de vida se degradaría en los siguientes aspectos: cultural, social, económico y territorial (...)”. Prosiguieron con un inventario heteróclito de las consecuencias nefastas de las actividades petroleras, bajo cada acápite de los derechos constitucionales, defendiendo la identidad, la lengua y la tradición contra el desorden público, la colonización, la corrupción y las enfermedades.

Obviamente, este primer encuentro no hizo avanzar el diálogo. Sin embargo, representó la ventaja de dar a los u’wa confianza en su propia palabra. Una segunda reunión estaba prevista para el 21 de febrero de 1995 e, incluso, se iba a conformar una comisión intercultural, asociando al Cabildo Mayor y a los representantes de la Dirección General de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior (DGAI) y de Oxy, para reconocer el terreno en el que iba a realizarse la exploración y en qué partes iba a afectar a los resguardos y a la reserva. Este segundo encuentro se llevó a cabo en un ambiente más tenso que el anterior, como lo atestigua el informe de la reunión²⁰². La sesión se abrió con el siguiente orden del día: explicación de la licencia ambiental otorgada a Oxy, determinación de los lugares por los que no debían pasar —según los u’wa— las líneas de exploración sísmica, determinación de los mecanismos de diálogo para garantizar que las co-

201 Aso U’wa, 07/01/1995, “Declaración del tercer congreso indígena U’wa”, Centro de Bienestar Indígena, Chuscal, mimeo.

202 En Ecopetrol, 21/02/1995, “Acta de la reunión de seguimiento a la consulta con el pueblo U’wa para la realización del proyecto de adquisición sísmica en el contrato de asociación Samoré, celebrado entre la empresa Colombiana de petróleos - Ecopetrol y Occidental de Colombia, Inc., Arauca, 21 de febrero 1995”, mimeo, 6 p.

comunidades no fueran afectadas. Pero esta vez, los u'wa rechazaron todo en bloque, alegando que, para ellos, el conjunto del territorio era sagrado y no podía ser atravesado por ninguna línea de exploración sísmica. El intercambio se volvió, de pronto, un diálogo de sordos, después de que los u'wa hubieran acusado al Estado de menospreciar a los indígenas y no respetar las leyes que promulgaba. Sin embargo, aprovecharon la situación para reorientar el debate hacia el tema que les tenía preocupados en primer lugar: la protección que les aseguraría el resguardo y su deseo de ampliar sus límites legales al territorio histórico.

En semejante clima de desacuerdo, la decisión del Ministerio del Medio Ambiente de otorgar la licencia ambiental, el 3 de febrero de 1995, parece haber sido un tanto prematura. De la misma manera, el juicio del Consejo de Estado que invalidó la solicitud de suspensión de las obras de exploración bajo el pretexto de que la consulta sí había tenido lugar, ofrece una lectura empobrecida de la Magna Carta. En efecto, ¿cómo podía pretenderse realizar una consulta en buenas condiciones si los primeros interesados no disponían de la información básica ni tampoco del tiempo necesario para analizar la información que se les había facilitado? Es más, el procedimiento de consulta interna de las comunidades presenta en sí serios obstáculos para una toma rápida de decisión colectiva. No sólo que las comunidades vivían dispersadas sino que su organización social impedía que un grupo de representantes tomase decisiones en su nombre, aún si hablara en el nombre de las autoridades tradicionales de cada comunidad y del Cabildo Mayor. Además, las autoridades tradicionales (o *werjayas*) se mantenían en un aislamiento que les prohibía hablar con extranjeros, lo que implicaba un retraso por el simple hecho de que fuera necesaria una consulta por parte de los representantes legales. Finalmente, la importancia de la dimensión religiosa en la toma de decisiones por los *werjayas* inducía una serie de ritos y ceremonias, como el ayuno, que imponían igualmente un plazo.

En esta perspectiva, Eraso Jurado tiene razón de subrayar que, al negar a los u'wa la posibilidad de que la segunda reunión estuviera incluida en el procedimiento de consulta previa, las empresas y el Estado les quitaron la posibilidad de tomar una decisión conforme a su particularidad cultural, lo que impedía el surgimiento de un diálogo intercultural que obedeciera a su propio razonamiento: “Talvez una de las principales conclusiones que surgen del llamado caso u'wa, es que la importancia de la llamada consulta previa no sólo radica en constituir uno de los mecanismos a través del cual se efectiviza el derecho fundamental a la participación en relación con los pueblos indígenas, sino en que permite el conocimiento, el reconocimiento y el acercamiento de lógicas y culturas diferentes”²⁰³.

203 R. A. Eraso Jurado *et al.*, 1997, “El Caso U'wa. Los derechos de los pueblos indígenas como base del reconocimiento de la diversidad étnica y cultural”, S. F. de Bogotá, Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Tesis de Maestría, mimeo, pp. 83 y 86.

Las relaciones comunitarias de las empresas petroleras

Las relaciones entre las empresas petroleras y los u'wa se caracterizaron por dos hechos notorios: la falta relativa de comunicación de Oxy y la fuerte presencia de Ecopetrol. A priori, considerando las responsabilidades de Oxy en el manejo del proyecto Samoré, esto puede parecer paradójico. Pero en realidad la relativa discreción de la multinacional se explica por el contexto en el que se desarrollan sus actividades desde la década del ochenta. Oxy aseguró haber realizado más de 30 reuniones de consulta con los u'wa en el período 1993-1994 y dice contar con la firma de los principales representantes del Cabildo Mayor en ciertas actas de compromiso²⁰⁴. No obstante, estas reuniones no fueron validadas como parte de los prerequisites legales de la consulta por la DGAI y el Ministerio del Medio Ambiente, lo que explica que se haya mantenido la reunión de Arauca de enero de 1995. Como hemos visto, esta reunión nunca fue considerada como una consulta por los u'wa ni por la Corte Constitucional, aunque hubiera sido validada en última instancia por el Consejo de Estado, ocho meses después. Por esta razón, encontramos en los documentos internos de las empresas y en varias cartas del Ministro de Energía la expresión “reunión de consulta” para calificar este encuentro. Sin embargo, la decisión del Ministerio del Medio Ambiente de conformar una comisión intercultural de seguimiento y monitoreo, contenida en las conclusiones de esta reunión, nunca fue ratificada ya que los u'wa se negaron a integrarla. Desde entonces, se pueden distinguir dos períodos que caracterizan las relaciones entre las empresas y las comunidades u'wa en este conflicto: antes y después de la reunión de Arauca.

Hasta 1995, Oxy se esforzó en aplicar el mismo método de relaciones comunitarias que el inaugurado en el Arauca, el cual si bien es cierto que había sido bastante eficiente con los campesinos nunca fue aceptado por los u'wa. Con oportunidad de la construcción del oleoducto Caño Limón – Coveñas, Oxy se había acercado a varias familias u'wa en 1988, para crear un programa de becas estudiantiles, que benefició a una docena de alumnos de educación secundaria. Así mismo, la empresa concibió el proyecto de un programa de apoyo a las comunidades en el ámbito de la salud, a partir de febrero de 1993. En mayo del mismo año, organizó una visita de un grupo de u'wa a algunas comunidades páez, en el sur de Colombia, para enseñarles los resultados de las actividades de desarrollo comunitario. En agosto les llevó al lugar de Caño Limón y preparó un acuerdo de cooperación relativo a la actividad sísmica en territorio u'wa, que preveía un programa de salud y de educación. Sin embargo, la presión del ELN

204 Luis Fernando de Angulo, comunicación personal.

sobre los representantes u'wa dispuestos a firmar este acuerdo impidió que se realizara la reunión final, en septiembre de 1993, en la estación de Samoré. Este episodio, que surgió en los primeros meses del proyecto Samoré, constituye el argumento de base en la tesis de Oxy según la cual los u'wa quedaron sometidos a fuertes presiones por parte de la guerrilla desde el inicio del conflicto. Esto, al parecer, fue confirmado por el INCORA, como acabamos de verlo, a propósito de la delimitación del resguardo único.

A partir de 1995, la empresa adoptó una actitud estrictamente legalista y evitó, al parecer, los contactos oficiales con los representantes del Cabildo Mayor, mientras mantenía relaciones estrechas con la administración pública y las autoridades locales²⁰⁵. En febrero de 1995, los u'wa no acudieron a la reunión programada por Oxy para trazar las líneas de exploración dentro del resguardo Cobaría-Tegría y la reserva Aguablanca-Tauretes. Desde entonces, Oxy decidió seguir la exploración fuera de esta zona. En julio de 1995 realizó 11 reuniones con las autoridades del gobierno regional y los alcaldes de los municipios afectados por el proyecto Samoré. Finalmente, tras el segundo juicio del Consejo de Estado, en marzo de 1997, anunció que no iba a perforar el pozo de exploración sin consultar de nuevo a los u'wa. El 17 de abril, una carta abierta del Presidente del directorio de Occidental Petroleum Inc., Steve Newton, fue entregada a Roberto Cobaría y publicada en la prensa, en la cual Occidental llamaba al diálogo con los u'wa y manifestaba que no tenía la intención de entrar a su territorio sin su acuerdo explícito, para explorar el subsuelo.

Ante estas dificultades encontradas por Oxy, desde 1996 Ecopetrol tuvo que asumir un papel protagónico en el conflicto, como lo precisa un informe de Miguel Ángel Santiago Reyes, Asesor Especial de la Presidencia del grupo: “El caso Samoré reviste especial importancia por su situación compleja y por los efectos que al nivel nacional e internacional se ocasionan en la relación desarrollo petrolero—comunidad u'wa, comunidad olvidada que cobra vida a partir de la “acción de tutela” instaurada por la Defensoría del Pueblo. Consciente de ello, el Ministerio de Minas y Energía asume la iniciativa de restablecer la comunicación y la integración con el pueblo u'wa, por la cual se iniciaron diversas acciones a través del liderazgo de Ecopetrol y con cooperación del Ministerio de Minas y de Occidental de Colombia”²⁰⁶.

205 Según Luis Fernando de Angulo, esta táctica busca ante todo evitar el ser acusados de manipulación hacia las comunidades.

206 En Ecopetrol, 1997, “El caso Samoré y la comunidad U'wa. Proyectos petroleros y minorías étnicas”, S. F. de Bogotá, mimeo, 20 p.

El diagnóstico de la situación en el bloque Samoré, realizado por la empresa pública, a finales de 1996, aparece en una matriz de evaluación actores / efectos, donde se relacionan unas variables de análisis y evaluación y donde se describe a los protagonistas del origen de efectos reales o potenciales, así como las consecuencias que éstos provocan por acción o por omisión. Estos protagonistas se repartían en nueve categorías: medios, gobierno, poder judicial, Ministerio Público, Congreso, Universidades, organismos públicos, ONG y corporaciones empresariales. Para cada una de estas categorías, la matriz estableció una relación con uno u otro acontecimiento que marcó el conflicto en el bloque Samoré / Sirirí. Las conclusiones evidenciaron cuatro tipos de efectos: la dificultad de ejecutar los proyectos petroleros, el hecho de que las multinacionales petroleras actúan a costa de las comunidades indígenas, el desprestigio del Ministerio de Energía ante la opinión pública y la amenaza de suicidio colectivo, por parte de los u'wa, como respuesta a la presión de las empresas petroleras. Entre los efectos potenciales, este informe destacó el conflicto entre los Ministerios de Energía y del Medio Ambiente, mientras que la DGAI y la ONIC ganaban importancia en el campo del poder. Además, enfatizó el riesgo de que la legitimación del Decreto 1397 se hiciera a costa del desarrollo del país y que este decreto se aplicara bajo presión de las comunidades indígenas. Finalmente, temía que la legalización de los territorios u'wa se hiciera a costa de otras poblaciones y del desarrollo petrolero, provocando otros conflictos e incrementando la legitimidad de las guerrillas en la región.

A partir de este diagnóstico, Ecopetrol elaboró un “Plan de Acción” que se efectivizó en noviembre de 1996, en el nivel legal e institucional, hacia la opinión pública, la comunidad u'wa y las entidades públicas. Las acciones planificadas hacia los u'wa apuntaban a desarrollar un proceso de administración social para el desarrollo de las comunidades, apoyando las acciones e iniciativas del gobierno a favor de estas últimas, a fin de crear un canal de comunicación y acercarse a los u'wa a través de la ONIC, los senadores indígenas y las autoridades u'wa (Cabildos y autoridades tradicionales). En dirección a la opinión pública, el plan de acción de Ecopetrol preveía hacer presión sobre la información (sic.) a través de mensajes que enfatizaran el hecho de que el derecho de las comunidades indígenas “no era afectado por la actividad petrolera”, así como la no-intervención en los resguardos u'wa o la “relación constructiva con la comunidad u'wa”. Por otra parte, la campaña de comunicación orquestada preveía valorar los casos donde el desarrollo de proyectos petroleros y la integridad cultural de las comunidades indígenas habían resultado ser compatibles.

Hacia las entidades públicas, el plan de acción se planteaba como objetivo definir una postura común con los Ministerios de tutela, para participar en la Mesa de Concertación, promover acuerdos con el Ministerio de Energía y la

DGAI para el desarrollo de proyectos petroleros en territorios indígenas, “ayudar” al INCORA a definir los resguardos “en armonía con el desarrollo de la actividad petrolera”, crear un canal de información y de sensibilización a través de los municipios y los departamentos, el Congreso y la Presidencia de la República, y acercarse a la ONIC. En el nivel institucional, se trataba de desarrollar un modelo de intervención para el desarrollo de proyectos petroleros en territorios indígenas, mientras se elaboraban mecanismos de trabajo y cooperación con los Ministerios de tutela. Finalmente, en el nivel legal, el plan de acción preveía la adopción del Decreto 1397 y la definición de escenarios frente a las decisiones de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, para “generar una opinión pública favorable” al proyecto Samoré.

Esta estrategia se explica por el papel institucional de la empresa pública, que suscitó críticas tanto en el seno del sector privado como en parte de las organizaciones indígenas. En efecto, no sólo Ecopetrol tenía interés en cuidar el buen desenvolvimiento del contrato de asociación, ya que estaba interesada en las pérdidas y ganancias de la multinacional, sino que asumía la responsabilidad de coordinar las acciones del Ministerio de Energía. En este sentido, la misión de la empresa era doble: por un lado, asegurar el éxito del contrato de exploración en espera de resultados lucrativos, y así hacer perennes las inversiones foráneas en el país; y por el otro, cuidar los intereses del Estado, en un contexto de contradicciones jurídicas y de ausencia de una política claramente definida, que conciliara armoniosamente el derecho ambiental, los derechos colectivos indígenas y la ley de hidrocarburos. El reto al que se enfrentaba la empresa nacional puede resumirse por la fórmula reproducida a lo largo de los comunicados difundidos respecto del caso Samoré: “armonizar los derechos claramente fundamentados en la Constitución colombiana: el del Estado a la propiedad del subsuelo y a su explotación en beneficio de toda la nación, y el de los pueblos indígenas a la protección de su integridad cultural, social y económica”²⁰⁷.

Los principios de Ecopetrol en cuanto a las relaciones comunitarias y al caso Samoré figuran en un documento de uso interno que fue redactado a finales de 1996²⁰⁸. Cabe subrayar el importante papel que asumió la empresa en el fortalecimiento del Ministerio del Medio Ambiente²⁰⁹. En efecto, una vez creado mediante la ley 99/1993, este Ministerio se vio obligado a funcionar con un presupuesto y un personal restringidos. En agosto de 1995, Ecopetrol firmó un con-

207 Ecopetrol, 06/1999, “El Bloque Samoré y la comunidad U’wa”, S. F. de Bogotá, octubre 1998, in: ARPEL, “Las Relaciones entre la industria de exploración y producción y las comunidades indígenas en América Latina”, ECOPETROL, mimeo, pp. 49-64.

208 Ecopetrol, *op. cit.*, 01/1997.

209 *Ibid.* anexo 6.

venio con el Fondo Nacional de Desarrollo, para “prestar” nueve funcionarios al Ministerio, que tendrían a cargo los procedimientos relacionados con los aspectos técnicos y legales de la actividad petrolera, por un presupuesto de 200 millones de pesos (alrededor de 100.000 dólares). Este convenio se prolongó hasta finales de 1996 y se acompañó con un aumento presupuestario de 100 millones de pesos (50.000 dólares). En 1997, Ecopetrol dedicó 400 millones de pesos (200.000 dólares) suplementarios al fortalecimiento institucional del Ministerio y a la Corporinoquia, para la administración del medio ambiente, lo que permitió contratar a 18 funcionarios. Los resultados de esta colaboración se concretaron con visitas de evaluación y seguimiento, la elaboración de más de 200 proposiciones, entre las cuales 94 eran para las licencias ecológicas y 69 notas técnicas de seguimiento, la realización de audiencias públicas y de consultas previas para desarrollar la participación de las poblaciones locales y la elaboración de una guía ambiental para los programas de exploración sísmica.

En 1995-1996, Ecopetrol se dedicó a la investigación jurídica y a la capacitación de sus funcionarios y los del Ministerio del Medio Ambiente y del Consejo de Política Social de la Presidencia de la República, así como a ejecutivos de empresas privadas agrupados en la Asociación Colombiana de Petróleos (ACP), sobre el marco legal de la participación en el contexto de la actividad petrolera. Por otra parte, redactó una propuesta de consulta a las comunidades indígenas y negras, en el marco de los proyectos de exploración, mientras que la reglamentación del artículo 76 de la Ley 99/1993 se atrasaba. Al respecto, la empresa nacional participó activamente en la elaboración del Decreto 1397/1996, así como en la coordinación de la Mesa de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas y de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas (creada por el mismo decreto), junto con el Ministerio del Medio Ambiente, el Colegio de Abogados del Sector Minero y Energético, la ACP y Oxy. En 1996, elaboró los nuevos términos de referencia para los estudios ambientales de las actividades petroleras, que definían la participación de las comunidades en la elaboración de los estudios ambientales, conforme lo planteaban la Ley 21/1991 y la Ley 70/1993.

En varias regiones de Colombia, donde Ecopetrol era socia u operadora de bloques petrolíferos, estableció procedimientos de consulta previa y de cooperación con las poblaciones locales. Estas acciones se pueden clasificar en cuatro categorías, siguiendo el informe de actividades de 1998. Por un lado, unos cuarenta programas fueron apoyados, entre comunidades campesinas e indígenas del Putumayo (Awa, Inga y Cofán), Norte Santander (Barí), Huila (Páez) y Tolima (Acevedo), con un presupuesto total de unos 720 millones de pesos (480.000 dólares de 1996). En unos treinta casos, la empresa financió entre el 45 y el 90% del proyecto y en cinco casos la totalidad. La mayoría (veinte casos) consistían en obras de infraestructura vial o de electrificación, construcción de puentes y

acueductos, o incluso edificaciones como centros de salud, escuelas y unidades sanitarias. Por otra parte, Ecopetrol apoyó una docena de proyectos de desarrollo comunitario, como proyectos de producción agrícola o de ganadería, plantaciones modelos, jardines botánicos, completados por la dotación de equipos de irrigación y tiendas comunitarias. Un tercer acápite abarca a los programas de salud y de educación (cinco ese año), entre otras cosas a través de la organización de un congreso de medicina tradicional, de la elaboración de programas integrales de salud y de etno-educación, y el otorgamiento de becas estudiantiles para estudiantes de secundaria. Finalmente, respaldó cinco iniciativas de fortalecimiento de la organización, a través de los “Planes de vida” o proyectos de desarrollo de los pueblos indígenas, la asistencia técnica para la delimitación de resguardos en el Putumayo, la organización de seminarios de sensibilización sobre la convivencia y el medio ambiente en el mismo departamento, la creación de una escuela de liderazgo indígena y campesino en Acevedo (Huila) y Ortega (Tolima).

La historia de la empresa en el Putumayo es particular en la historia de la empresa pública. Presente en la región desde la década del sesenta, incrementó mucho sus esfuerzos de exploración en la década del noventa, trazando más de 6.000 km de líneas sísmicas entre 1993 y 1996, en los bloques San Miguel y San Juan Norte. Entre febrero de 1996 y junio de 1997, Ecopetrol realizó una consulta previa a las comunidades inga y awa, para perforar un pozo de exploración en el bloque San Juan, ubicado en una zona de tierras baldías. Mantiene relaciones cordiales con la Organización de Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana (OPIAC), como lo atestigua la frecuente presencia de los representantes de esta organización amazónica en las reuniones convocadas por la empresa, entre los cuales basta con mencionar a Antonio Jacanamijoy, Coordinador General de la COICA de 1997 a 2001. En una carta dirigida a Miguel Ángel Santiago (01/08/1999), la presidenta de la OPIAC, Emperatriz Cahuache, expresa además “la disposición sincera de coordinar acciones que posibiliten el tratar directamente todo lo relacionado con los proyectos hidrocarburíferos a desarrollarse dentro de los territorios indígenas en la Amazonía colombiana”.

En 1999, Ecopetrol trató de aprovechar estas relaciones para iniciar una mediación en el conflicto de Samoré. La OPIAC empezó a defender la causa de los u’wa a finales de ese año, mientras que la ONIC quedaba, al parecer, en retraso. Pero la experiencia se malogró, ya que los u’wa no aceptaban a ningún intermediario en sus asuntos. Dicho sea de paso, incluso en el nivel local existían también discrepancias entre Aso U’wa y el Consejo Regional Indígena de Arauca (CRIA), miembro de la ONIC, cuyo Presidente, Ismaël Huncasía, era u’wa. El CRIA había abierto un centro cultural u’wa en la isla Bojava (Saravena), un colegio bilingüe para la preparación del bachillerato. Sin embargo, la única entidad legítima en el conflicto Samoré era Aso u’wa, dirigida por los clanes Cobaría, Tegría y Aguablanca.

Las relaciones de Ecopetrol con la ONIC eran mucho más distantes, como se pudo constatar en varias oportunidades y a través de las entrevistas realizadas en la sede de la Organización²¹⁰. A título de anécdota, durante la preparación de su quinto Congreso Nacional de 1998, la ONIC solicitó una ayuda material bajo forma de productos de primera necesidad (pasta de dientes, jabón para lavar trastes, arroz, aceite, etc.) para acoger a unos 2.000 participantes. Pese a su insistencia, la organización tan solo recibió bolígrafos y pegatinas, por lo cual agradeció con cortesía a la empresa rechazando las hamacas y los platos con el logotipo de Ecopetrol. Ciertamente es que en aquella época, la comunicación entre estos dos actores era bastante deficiente, en la medida en que la ONIC había abandonado la Mesa de Concertación Nacional tras la segunda reunión, en reacción contra la adopción del famoso Decreto 1320 / 1998, sobre la consulta previa.

El Ministerio de Energía y Minas no había logrado enmendar el Decreto 1397/1996, que establecía que las poblaciones indígenas debían ser protegidas por el Estado, conforme al Convenio 169 de la OIT y la Ley 21 / 1991 mediante la cual se lo ratificó en Colombia. Entonces, promovió este nuevo decreto, que limitaba considerablemente el alcance del derecho a la consulta previa para la explotación de recursos naturales en territorios indígenas. No sólo que el Decreto 1320 fue adoptado sin haber sido inscrito en la agenda de la Mesa de Concertación Nacional, sino que desvirtuó el objeto de la consulta previa, al limitarla al análisis de los impactos que puede ocasionar la explotación de dichos recursos dentro de las entidades territoriales étnicas (R. Roldán, 1998: 6). En este caso, la actividad petrolera era *a priori* legítima e imprescindible hasta que las poblaciones afectadas pudiesen comprobar que tenía consecuencias irreversibles sobre su integridad cultural y social, lo que no podían hacer sino *a posteriori*.

Se puede vislumbrar en esta reforma una nueva expresión de la “judicialización” de las cuestiones indígenas y de la esquizofrenia del Estado colombiano que, tras proceder a una verdadera revolución jurídica, al reconocer a las poblaciones indígenas derechos específicos, se esforzaba en restringirlos a través de una reglamentación unilateral, para tranquilizar y atraer a los inversionistas extranjeros o nacionales. En efecto, por un lado reconocía que la protección del medio ambiente y la de las poblaciones indígenas estaban estrechamente relacionadas; pero por el otro, negaba a las comunidades el derecho a influir en la orientación de la explotación de recursos naturales no-renovables. Ciertos responsables de la industria petrolera eran, cierto es, conscientes del hecho de que la situación era explosiva, en la medida en que el Decreto 1397 era inaplicable para las empre-

210 En particular con Edilberto Imbachi, encargado de los Derechos Humanos (21/07/2000), Edith Bastidas, asesora jurídica (25/07/2000) y Armando Valbuena, Presidente de la ONIC (05/10/2000).

sas y el Decreto 1320 era ilegítimo para las organizaciones indígenas²¹¹. Sea lo que fuere, era obvio que la multiplicación de las normas reglamentarias contradictorias no hacía sino incrementar el riesgo de polarización de los conflictos socio-ambientales, al transformar la consulta previa en un ejercicio laborioso y conflictivo en vez de volverla un ejercicio de democracia participativa que pusiera a los actores en situación de igualdad.

El estudio para la constitución del resguardo único

Sin hacer mucho caso del impacto de la ganadería, del que fueron víctimas en la década del cincuenta, los u'wa retomaron por cuenta propia el informe de la USO sobre las actividades petroleras en Arauca, para realizar un "Estudio socioeconómico en pos de la constitución del resguardo único". Se basaron en las observaciones llevadas a cabo por sus asesores (en particular los sectores sociales del Arauca) con respecto a las experiencias que había tenido el departamento vecino, para denunciar "el peligro de la inminente desaparición del pueblo u'wa, la destrucción del ecosistema y, por ende, el fin de la biodiversidad", antes de concluir: "El futuro es negro, ante la escasez de recursos y ante los grandes gastos comprometidos. El petróleo solo fue beneficio para las multinacionales". Cabe subrayar que el primer impacto que destaca este estudio es de orden sociocultural. El efecto más grave que tuvo la irrupción de la industria petrolera fue la invasión de los territorios de los guahibo, macahuanes y betoye, habitantes nómadas circulares de las orillas de la Laguna de Lipia y de los ríos Arauca y Caño Limón. Así, los u'wa enfatizaron el hecho de que los guahibo habían entrado en una crisis que les llevó a la anomia social y al etnocidio, por caer en el alcoholismo, la prostitución, la malnutrición y diversas enfermedades (sic.). Según ellos, la construcción del complejo de Caño Limón destruyó la Laguna de Lipa, "gran santuario del espacio cósmico y centro de reproducción cultural y espiritual de los guahibo, macaguanes, betoy y demás pueblos indígenas vecinos" y provocó "la destrucción del mayor patrimonio ecológico y cultural del país". Por otra parte, el crecimiento demográfico descontrolado provocado por la colonización acelerada provocó la deforestación del bosque del Sarare²¹².

En el nivel social, el estudio de los u'wa presentó un cuadro apocalíptico de la región, caracterizado por una crisis generalizada del sector agropecuario, de la salud y de la educación. Recordaron que la actividad petrolera y la apertura de carreteras siempre habían llevado a la colonización masiva, primicias de la urba-

211 Miguel Ángel Santiago, "Comunicación al Encuentro de la Industria Petrolera sobre la Paz", Paípa, 16-17/06/2000.

212 Aso U'wa, 05/1997, "Informe socioeconómico en pos de la constitución del resguardo único", Arauca, 85 p.

nización anárquica y de la formación de cinturones de miseria. Opusieron el lento proceso de colonización dirigido por el Estado a través del INCORA y la inmigración masiva que se desencadenaría con la explotación petrolera, la cual llevaría a una invasión de tierras “como salida a la pobreza”. Entre otras consecuencias de esta inmigración, denunciaron la pérdida de la “identidad regional” y la mezcla de las comunidades, donde cada uno imponía sus costumbres y sus hábitos culturales, lo que generaba individualismo y pérdida de los principios básicos de solidaridad y convivencia. Además, el crecimiento demográfico producido por la actividad petrolera provocaría, según ellos, una crisis del sistema de salud y de la educación. En el ámbito de la salud, esta actividad había provocado “efectos desastrosos” debidos a la formación de chabolas, a las carencias de servicios de alcantarillado y de agua potable y a la crisis en los hospitales. En el ámbito de la educación, la industria había sustituido al Estado para resolver los problemas de “producción” de la mano de obra necesaria²¹³.

En el nivel económico, los u’wa hablaron de “crisis agropecuaria” y retomaron los argumentos de los campesinos colonos, subrayaron la falta de una política pública coherente en el ámbito de la reforma agraria. Así, los indígenas y colonos se ubicaban en el mismo plano ante las oligarquías, en lo que atañía a la adquisición de tecnologías menos nefastas para la naturaleza (sic.), a las dificultades de comercializar los productos y de competir con los productos importados —debidas a la apertura económica—, a la falta de créditos y de ayudas estatales hacia el sector, a la necesidad de desarrollar cultivos ilícitos, al deterioro del campo y a las políticas de explotación de los recursos naturales. Al respecto, acusaban a la industria petrolera de haber cambiado la vocación económica de la región, en particular debido al abandono de las actividades agropecuarias (por los campesinos contratados para la construcción del oleoducto) y al desequilibrio de los precios locales, característicos de una economía de enclave. Es así, según ellos, como se había perdido la “cultura de una agricultura sostenible que, tanto el colono mestizo como el indígena aplicaban”. Según los u’wa, esta crisis tenía dos consecuencias principales: no sólo significaba la reducción de los territorios ancestrales para los indígenas y, por lo tanto, la pérdida de fuentes alimenticias, sino que conllevaba también pérdidas económicas para los campesinos, debidas a la construcción de la vía Arauca – Arauquita. Finalmente, denunciaron el carácter de economía de enclave que generaba la actividad petrolera, ya que los ingresos económicos no eran reinvertidos en la región, ni tampoco habían permitido reducir los niveles de pobreza, mientras que, por el contrario, reforzaban el poder de las transnacionales y de las empresas colombianas²¹⁴.

213 *Ibid.*: 41-43 y 47.

214 *Ibid.*: 43-44.

Entre tantos argumentos lapidarios, quizá el más fuerte era la militarización que había acompañado al desarrollo de la actividad petrolera en Arauca. Para los u'wa, hasta 1982 reinaba en Arauca “un ambiente de tranquilidad y bienestar” mientras que la militarización era “mínima” y que la escasa fuerza pública convivía con la población, aunque existieran ya los grupos armados (sic.). Por el contrario, en 1997, dos brigadas móviles se encontraban en el departamento (o sea 2.000 soldados), además de las fuerzas especiales, de los helicópteros y aviones para vigilar las infraestructuras petroleras alrededor del oleoducto y del complejo de Arauquita. Entonces concluían que todo eso entrañaba la exacerbación del conflicto social generado por los fenómenos de descomposición social, consecuencia de los cambios socioculturales provocados por las actividades petroleras²¹⁵.

No cabe la menor duda de que estos comentarios estuvieron influenciados por actores sociales que manipulaban la información conforme a sus propios intereses. Por ejemplo, si bien es cierto que la tasa de analfabetismo de Arauca era superior al nivel nacional (el 16,2% contra el 12,7%), el departamento vecino Norte Santander se encontraba en la misma situación, con una tasa del 16% y sin petróleo. Por lo tanto, no se puede deducir que las actividades hidrocarbúricas en Arauca generaran mayores necesidades no-satisfechas en el ámbito educativo. Por el contrario, la pobreza en la región viene de las condiciones de aislamiento geográfico y político, a las que la industria petrolera podría dar respuestas concretas.

Así mismo, al sugerir que la presencia de la industria petrolera en la región entrañó una militarización indeseable, los u'wa y la USO omiten que la presencia de las guerrillas en la región era anterior a la de la industria. El departamento había llegado a tasas insólitas de homicidios (530 por 100.000) entre 1978 y 1986, es decir antes de que arrancara la actividad petrolera en la región. Es más, entre 1987 y 1991, este departamento vio disminuir la tasa, mientras que en el resto del país conocía récords de homicidios (C. M. Ortiz, 1998 a: 43-45). Si el argumento para rechazar la actividad petrolera en el bloque Samoré fuera evitar la militarización en esta zona, sería lógico, al parecer, condenar primeramente la presencia de las guerrillas, elemento crucial en un estudio socioeconómico. Cierzo es que los u'wa lo hicieron en varias oportunidades, en respuesta a las acusaciones de estar influenciados por el ELN, difundidas por los medios de comunicación a principios del conflicto con Oxy. Sin embargo, no deja de intrigar el que no figurase este elemento en el estudio socioeconómico y suscita más de una pregunta: ¿Cuán importante era la postura de la guerrilla en el conflicto del Sarare? ¿Cómo se manifestaba la acción del ELN en la región? ¿Qué influencia ejercía entonces sobre los actores sociales?

215 *Ibid.*: 49-50.

Una vez formuladas estas objeciones, cabe admitir que muchas críticas expresadas por los sectores sociales del Arauca y asumidas por los u'wa encontraban un fundamento. Ciertamente es que resulta difícil determinar en qué medida estas críticas no explicaban la desproporción entre las posibilidades del entorno institucional y las expectativas y necesidades creadas por la irrupción de la industria petrolera en esta región remota y pobre. Sea lo que fuere, el que los u'wa hayan basado su rechazo en la experiencia de los guahibo es en sí significativo y muestra lo que ellos temían ante todo, y es la descomposición social y la pérdida de identidad colectiva.

Los estudios de impactos socio-ambientales realizados por Oxy

Para conseguir la licencia ambiental en pos de la perforación del pozo de exploración Gibraltar 1, Oxy realizó en 1998 un estudio de impactos y un plan de manejo ambiental, reunidos en un documento de más de 600 páginas²¹⁶. Aunque fuese bastante rico en informaciones, éste presentaba varios defectos, entre los cuales el carácter redundante y a veces caótico de la información recolectada era el más aceptable. La parte sociológica del estudio de impactos se basaba principalmente en el “Plan de desarrollo” del municipio de Toledo (Norte Santander), lo que, como veremos, plantea un problema metodológico. Por otra parte, el llamado “Estudio etnográfico” presentaba igualmente aspectos metodológicos discutibles, que sostenían una tesis tendenciosa.

El área de Gibraltar, para la cual se realizaron el estudio y el plan de manejo ambiental, cubre una superficie de 21,3 km² en la cordillera oriental, delimitada por tres recintos del municipio de Toledo: Cedeño, Mundo Nuevo y Bóngota. Ahí se preveía la perforación del pozo a 5.480 metros de profundidad, en un plazo no mayor a 18 meses, incluida la fase de desmonte de la plataforma. Tomando en cuenta la profundidad del pozo, era necesario un perímetro de 5 ha para localizar la infraestructura y los equipos. Según el “Plan de manejo ambiental”, uno de los principales problemas era el acceso a la zona, en este momento facilitado por la vía Saravena – Gibraltar – Toledo y por la vía secundaria del bosque. Aunque se hubiese contemplado la posibilidad de llevar los equipos por helicópteros, desde el inicio se impuso la necesidad de construir una vía de acceso

216 *Occidental de Colombia*, 10/1998 a, “Estudio de Impacto Ambiental para el área de perforación exploratoria “Gibraltar””, S. F. de Bogotá, mimeo; *Occidental de Colombia*, 10/1998 b, “Plan de Manejo Ambiental para la perforación del pozo exploratorio Gibraltar 1”, S. F. de Bogotá, mimeo; M. S. Montero et al., 10/1998 a, “Descripción y caracterización ambiental del área de estudio – aspecto social”, EIA, vol. I/III, S. F. de Bogotá, pp. 4-128; M. S. Montero et al., 10/1998 b, “Estudio etnográfico complementario EIA - área Gibraltar”, S. F. de Bogotá, pp. 1-90; 171-227.

terrestre, en una región donde el terreno era bastante inestable y desigual. Por lo demás, la presentación del plan de gestión era lo suficientemente general como para no imponer a la empresa obligaciones demasiado precisas. Con respecto al manejo de los suelos, el plan garantizaba que el trazo de la vía de acceso obedecería a un “plan racional”, utilizando los sectores ya colonizados. De la misma manera, con respecto a los recursos hidrobiológicos, garantizaba un tratamiento “idóneo” de las aguas residuales para no alterar el equilibrio físico-químico de los ríos. En cuanto al manejo de la fauna y la flora, se comprometía a ocupar de manera prioritaria las áreas de pastos o cultivadas, antes que las áreas de bosque. Así mismo, se comprometía a proteger los ecosistemas acuáticos y terrestres, en particular alrededor de las fuentes y de los sectores de abastecimiento hídrico. Finalmente, preveía establecer mecanismos de seguimiento y de control de las “estrategias y acciones” de protección del medio ambiente durante la construcción y las operaciones, lo que sonaba como un manejo participativo del entorno²¹⁷.

Este voluminoso estudio hacía poco caso a los factores de inseguridad de los que ya hemos hablado aquí. Aunque evocara ciertos riesgos de conflicto, no se detallaban las formas de solución. Así, el plan de gestión ambiental mencionaba, entre otros factores críticos, tres tipos de conflictos que la ejecución del proyecto podía exacerbar: el conflicto limítrofe de competencias políticas y administrativas entre los departamentos de Boyacá y Norte Santander en el destacamento de Gibraltar; el conflicto con los u’wa, y el conflicto de orden público, determinado por la presencia de dos grupos guerrilleros en la región²¹⁸. Ahora bien, como veremos a continuación, lejos de constituir un elemento secundario, estos conflictos estaban estrechamente vinculados.

La parte sociológica del “Estudio de impactos ambientales” se llevó a cabo tras la firma de un convenio con el municipio de Toledo, en febrero de 1997. Cabe precisar que las autoridades y la población de Toledo habían acumulado ya cierta experiencia con respecto a los proyectos petroleros, desde la construcción de la estación Samoré y Toledo y del oleoducto Caño Limón – Coveñas. Además de los recintos ubicados en el área de influencia de Gibraltar 1, la zona estudiada para el proyecto de perforación del pozo incluyó al municipio de Toledo, al destacamento de Samoré en Gibraltar y a los recintos de Cortinas, Troya, Santa Marta, Alto Horizonte, California, Porvenir y La China. El estudio de impacto tomó como punto de referencia al destacamento de Samoré en Gibraltar, un área de 4.407 ha de las que la mitad estaba dedicada a los cultivos de pastos y que tenía entre 398 y 1.714 habitantes, según las páginas del informe²¹⁹. Este destaca-

217 *Occidental de Colombia, op. cit.*, 10/1998 a, vol. I/III, cap. 6, pp. 3-5 y 12.

218 *Ibid.*: vol. II/III, pp. 8, 22 y 28; Montero *et al.*, *op. cit.*, 1998 a: 124-125.

219 *Ibid.*: 6; *Occidental de Colombia, op. cit.*, 10/1998 a, vol. II/III: 2 y 13.

mento, que incluía cuatro recintos —Nuevo Mundo, La Pista, El Porvenir y Cedeño—, constituía un centro de intercambios y comercio, abastecedor de bienes de consumo y de servicios. La elección de esta zona planteaba un problema de legitimidad territorial que volvió el estudio aún más complejo. En efecto, el lugar se encontraba en el límite político administrativo de los municipios de Toledo y Cubará, es decir entre los dos departamentos mencionados. Al respecto, Zubieta denunció que Cubará no estaba en una situación de abandono más bien era “inexistente”: no existía para la intendencia de Arauca ni para la de Norte Santander porque formaba parte de Boyacá, pero tampoco existía para la intendencia de Boyacá porque el sitio era tan remoto y difícil de acceso desde el centro del departamento, que para sus funcionarios era preferible ignorarlo²²⁰.

Siguiendo el mapa del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, el área de Gibraltar formaba parte del departamento de Boyacá, pero de hecho había sido absorbido por el departamento de Norte Santander, debido a la cercanía y al nivel de inversión del municipio de Toledo en este sector. De tal suerte que, desde 1994, este municipio incluía en su “Plan de desarrollo” un área que dependía del departamento vecino. Para los autores del estudio de impactos ambientales, el hecho de que Toledo ambicionara controlar la zona, como lo atestiguaban los proyectos de inversión para 1998-2000, se justificaba el estudiar el destacamento de Gibraltar como si formara parte de este municipio²²¹. Ahora bien, esta área reivindicada por la comuna coincidía con La Tunebia, un sector reivindicado por los u’wa en el procedimiento de ampliación y unificación del resguardo. Por lo tanto, más que escoger un criterio técnico para el estudio, lo que hizo Oxy fue tomar parte en el conflicto limítrofe y volverse un actor institucional más, al subrayar la ausencia de los u’wa en el destacamento y en el área de influencia del pozo, es decir el recinto de Cedeño²²².

Según el estudio de impactos, los u’wa del departamento de Norte Santander se concentraban en los recintos de Tamarana, Uncasía, Santa Marta, El Paraíso, que dependían de Toledo²²³. No solamente que estos recintos no eran parte de los territorios u’wa legalizados antes de la unificación del resguardo, sino que el INCORA les había excluido. Por esta razón, el estudio de Oxy subrayaba que los moradores de esos recintos no percibían otros ingresos que los otorgados por el “Plan de desarrollo” de Toledo. El mismo informe añadió que el municipio contaba con 17.500 habitantes en 1993, de los cuales solo 345 eran indíge-

220 L. Zubieta, 1987, “Estudio sobre la situación socioeconómica de Arauca y el Sarare y la imagen de Ecopetrol”, S. F. de Bogotá, Ecopetrol, mimeo, 139 p.

221 Montero *et al.*, *op. cit.*, 1998 a, vol I/III: 7.

222 Occidental de Colombia, *op. cit.*, 10/1998 a, vol II/III: 13-14.

223 *Ibid.*: vol. I/III, 31-32.

nas (o sea el 2%), lo que contradecía manifiestamente los datos demográficos mencionados en otra parte, según los cuales los u'wa establecidos en el área de influencia del proyecto —es decir, los recintos de Tamarana, Uncasía y Santa Marta— eran 302²²⁴.

Lo más preocupante no es esta falta de claridad en los datos cifrados, sino la opción metodológica que esta presentación inducía. Como veremos a propósito del “Estudio etnográfico complementario”, la opción teórica elegida por los antropólogos contratados por Oxy era la del “blanqueamiento” y de la aculturación completa de los u'wa radicados fuera de los resguardos tradicionales, con un estilo de vida campesino. De esta manera, no sólo que los recintos parecían borrados del territorio ancestral por el simple hecho de haber sido colonizados, sino que los u'wa de Tamarana, Uncasía y Santa Marta se confundían con los minifundistas del área, cuyas expectativas frente al sector petrolero eran “distintas”, es decir que estaban listos para trabajar con éste para mejorar su nivel de vida e invertir en la infraestructura de sus tierras²²⁵. Es más, los u'wa de los recintos citados se asimilarían a la población que compartía una experiencia en las actividades de exploración, transporte y hasta de producción que ya hemos mencionado.

Éste es, tal vez, un elemento clave de la polarización del conflicto. En efecto, la tesis de los autores de este estudio acredita el argumento de los representantes del Cabildo Mayor, según la cual Oxy no había dejado de intentar dividir a las comunidades, aprovechándose de la receptividad de las comunidades que vivían en las zonas de colonización y de mestizaje. Sea lo que fuere, la complejidad del conflicto generado por el proyecto Gibraltar justificaba que se realizara un estudio aparte sobre los indígenas establecidos en esta zona. En este sentido, el trabajo de Montero y Páez resultó una iniciativa laudable, sobre todo si se considera que no se había llevado a cabo en esta zona ningún estudio etnográfico sobre los u'wa. Sin embargo, cabe formular ciertas reservas en cuanto al alcance de este estudio y a las conclusiones que sacaron los autores. El contexto en el que se inscribió este trabajo condicionó obviamente las orientaciones metodológicas y, por lo tanto, limitó sus alcances.

Las comunidades que los autores proponían estudiar agrupaban aproximadamente a 400 u'wa, ubicados en los municipios de Toledo y Chitagá. La mayor parte de los datos procedían de los escritos clásicos sobre los u'wa y del estudio de la Universidad Javeriana en Bogotá para la constitución del resguardo único²²⁶. Se completaron con varias reuniones y visitas a las comunidades. En sus

224 *Ibid.*: 35 y 38.

225 *Ibid.*: 96.

226 En particular citan a Osborn, *op. cit.*; y A. Osborn, 1995; Aguablanca, *op. cit.*; IDEADE, 08/1996, “Estudio socioeconómico, ambiental, jurídico y de tenencia de tierras para la constitución del resguardo único u'wa”, S. F. de Bogotá, Convenio Interinstitucional Incora – Gobernación de Boyacá, Santander, Cabildo U'wa De Bókota y Pontificia Universidad Javeriana, mimeo, pp. 36-43; 59-106; 110-119.

conclusiones, los autores introdujeron una división política entre los u'wa abiertos al diálogo y los demás, considerando como “interlocutores válidos” a los representantes de la Asociación de Cabildos del Norte Santander y de ORIWOC, dejando atrás la personalidad jurídica del Cabildo Mayor y de Aso U'wa²²⁷. Finalmente, se ampararon en el hecho de que la organización social de los u'wa estaba descentralizada, e hicieron hincapié en las divisiones internas en cuanto al proceso de cambio social, lo que, como ya hemos señalado, permitía sobredimensionar la aculturación de los u'wa radicados en el área de influencia de Gibraltar. El énfasis estaba puesto en la división comunitaria y territorial que separaba a estos últimos de las comunidades de Cobaría, Tegría y Aguablanca, éstas formaban parte del núcleo duro de resistencia a las actividades petroleras.

Pues bien, por un lado, los u'wa que participaron en esta reunión reconocieron que existían diferencias entre ellos y otros grupos, como los Cobaría, los Tegría o los Bókota, con respecto al dialecto, a las prácticas culturales de siembra y cosecha, al conocimiento y la práctica de los ritos cantados, a la migración periódica hacia las partes altas de la sierra. Por otro lado, pedían que se realizaran acciones e inversiones en los ámbitos de la educación, la salud, el hábitat y el mantenimiento de los caminos, y mientras tanto recibir las transferencias directas de las ganancias del petróleo, una vez constituido su resguardo en el Norte Santander. A partir de este planteamiento, Montero y Páez criticaron implícitamente el concepto de resguardo único defendido por el Cabildo Mayor y Aso u'wa, el cual, según ellos, descansaba a la vez en una interpretación esencialista de la cultura u'wa y en una aproximación historicista al cambio social. Su argumento era que lo que queda de las comunidades u'wa estudiadas por Osborn no era sino “un archipiélago residual” que se debatía en un “juego ambiguo” entre ya no ser lo que eran y preservar a toda costa la distancia que les separaba de los campesinos blancos (sic.). Entonces, mientras que los u'wa de las comunidades Cobaría, Bókota y Tegría se “conservaban” relativamente, los de la zona de Gibraltar habían entrado a un proceso de aculturación que, al parecer, era irreversible y que justificaba una separación definitiva del otro grupo de familias. Para demostrarlo, argumentaron que estos últimos ya no practicaban las actividades tradicionales como la agricultura seminómada, siguiendo el calendario mítico re-

227 Además de Roberto Cobaría, líder carismático del Cabildo Mayor, los principales dirigentes de Aso U'wa durante el conflicto con Oxy eran Roberto Pérez, Evaristo Tegría e Isaías Tegría. Una cuestión fundamental es saber cuál es el nivel de legitimidad y de representatividad de esta Asociación de Cabildos U'wa, frente a las comunidades. Isaías y Evaristo Tegría fueron criticados por la comunidad, aunque fuesen miembros del Cabildo Mayor. En particular, el segundo estaba acusado de haber fracasado en la negociación de la licencia ambiental con el Ministerio del Medio Ambiente. El rechazo de Isaías no fue explicado durante las entrevistas con Roberto Pérez, Presidente del Cabildo Mayor —realizadas en Cubará (17-18/03/2000), Cartagena (09/06/2000) y Bogotá (21/07/2000)— y Evaristo Tegría, asesor jurídico de Aso U'wa (17/03/2000).

ligioso analizado por Osborn, y tampoco mantenían relaciones matrimoniales o de parentesco con los otros clanes. En este sentido, para estos autores, ellos habían perdido toda identidad colectiva, lo que se ponía de manifiesto por la adopción del modelo de familia nuclear²²⁸.

Dicho sea de paso, semejante afirmación contradice lo dicho en otro lugar, y es que estas comunidades mantenían buenas relaciones con los u'wa de Cascajal, Tauretes, Mulera y Aguablanca, “quizá por su familiaridad y parentesco histórico-tradicional”. Además, hace caso omiso a que las mismas comunidades hayan conservado cierta distancia con los campesinos, lo que les permitían, según el propio informe, “sentirse y seguir siendo indígenas u'wa en general y mantener regularidades culturales que los identifican como población específicamente indígena”. Ahora bien, la discusión antropológica no entra en el marco de nuestro análisis, aunque sí nos parece útil formular algunos comentarios en cuanto a la opción teórica adoptada por Montero y Páez, en particular con respecto al supuesto de las “muletillas” y “fórmulas vacías”, lo que designa tanto el concepto “cultura u'wa”, o términos como “territorio ancestral”, “resguardo único”, “etnocidio / genocidio”, como las expresiones “cultura blanca, occidental, cristiana, depredadora, explotadora y materialista”, “desarrollo sostenible” o “sabiduría milenaria”²²⁹.

En una perspectiva culturalista, Montero y Páez tienen razón al decir que la desaparición de muchas prácticas tradicionales entre los u'wa del área de Gibraltar les distinguen de los del área del antiguo territorio legal definido por los resguardos Cobaría-Tegría y Rinconada-Bókota y la reserva Aguablanca-Tauretes. Sin embargo, esta perspectiva no constituye el único marco de análisis y, sobre todo, no se confunde con el fenómeno de la etnicidad, que nos propusimos analizar como un proceso social. Si este estudio no hubiese sido llevado a cabo por una empresa privada, involucrada en este conflicto socio-ambiental, se podría avanzar la hipótesis de que estos autores recomendaron un fundamentalismo étnico, el cual no trae consigo sino la intolerancia y el cierre característico del neocomunitarismo (Cf. A. Touraine, 1997: 147, 172 y 205). Dicho en otras palabras, el recomendar la cosificación de la organización clánica de los u'wa anterior a la colonización equivalía a negarles lo que reivindicaban en primer lugar, y es el derecho a controlar su propia historicidad (es decir la capacidad de la sociedad en su conjunto de reproducirse, transformarse e incrementar su acción y participación). Por falta de entender esta dimensión de la acción de los u'wa, bajo la autoridad del Cabildo Mayor, Montero y Páez demostraron que no entendieron las raíces del conflicto del bloque Samoré y se mostraron más esencialistas de lo que pretendían.

228 Montero *et al.*, *op. cit.*, 1998 b, pp. 15-16, 30, 32, 189 y 178.

229 *Ibid.*: 34, 184 y 186.

A fin de cuentas, lo que queda de la pretensión de formular un marco analítico objetivo del conflicto es escaso. Parece, más bien, que el mal llamado “Estudio etnográfico” hubiera sido guiado por la intención de proponer un plan de desarrollo a manera de compensación o de legitimación de la presencia de las empresas asociadas en el bloque Samoré / Sirirí. Por lo tanto, no es de extrañarse de que el estudio se concluyera por una propuesta de etnodesarrollo para las comunidades de Santa Marta, Uncasías, Tamarana y La Laguna. En cambio, sorprende mucho el no encontrar detalles en cuanto a las preocupaciones de los indígenas ante la perspectiva del desarrollo petrolero en su área de hábitat. No obstante, en la reunión de Samoré, éstos habían expresado su deseo de no ver a la industria irrumpir en su territorio y habían manifestado su rechazo a verla intervenir en sus prácticas culturales, sociales y económicas. El “Estudio etnográfico complementario” evoca también que habían dejado de percibir “una sensación persistente de peligro, derivado de los discursos que habían escuchado, frente a la explotación petrolera”. Estas son, precisamente, las preocupaciones que cristalizaron las estrategias de oposición contra el proyecto Samoré / Sirirí, y desembocaron en la formación de un movimiento colectivo de un nuevo tipo, que había de asociar a las organizaciones ecologistas, campesinas e indígenas en lucha contra el Estado y las empresas petroleras²³⁰.

Conflictos generados por el petróleo en áreas protegidas del Ecuador

En cierto sentido, las actividades petroleras no son sino una forma extrema del modelo de explotación de recursos de la Amazonía, inaugurado desde la Conquista. La construcción de bergantines por los españoles había introducido ya un cambio tecnológico radical con respecto al modo de adaptación desarrollado por las poblaciones aborígenes, oponiendo a la explotación parsimoniosa —y por lo tanto sostenible— un modelo depredador del medio ambiente. De tal suerte que Zárate tiene razón de subrayar que la problemática ecológica de la Amazonía va mucho más allá que la simple consideración de fenómenos como la deforestación, la contaminación provocada por los derrames de petróleo o las amenazas a la biodiversidad (C. Zárate, 1993: 18). Abarca también la relación entre los aspectos ecológicos y humanos, así como las condiciones de vida de las poblaciones locales: calidad de agua y del aire, de la alimentación y de la salud. Ahora bien, en la década del noventa, el proceso de cambio del medio ambiente y de apropiación o de configuración del espacio amazónico seguía sin conocerse en

230 Montero *et al. op. cit.*: 202-203, 16 y 72.

Ecuador. Según Zárate, este fenómeno determina la existencia de una “fractura ecológica” y hasta la fecha remite a dos elementos fundamentales para entender la ausencia o la inadecuación de la política amazónica: la adaptación y el impacto del cambio tecnológico al entorno socio–ambiental. Este mal conocimiento del Estado, sumado a la ineficiencia de la administración, al centralismo político y a la dependencia externa, constituye un obstáculo mayor para la institucionalización de los conflictos socio–ambientales en Ecuador.

El Estado y la política ambiental

A partir de 1976, el Estado ecuatoriano fue elaborando una estrategia nacional de protección ambiental, a través de la delimitación de áreas protegidas. En 1989, la Ley Forestal y de Conservación de las Áreas Naturales y Vida Silvestre estableció que el patrimonio natural del Estado debía conservarse intacto. Desde entonces, se anunciaron una serie de planes de ordenamiento de cada área, para asegurar (conforme al artículo 107 de la ley) el mantenimiento de los aspectos ecológicos, estéticos y culturales y prohibir cualquier explotación u ocupación de estos lugares (en Varea et al., 1995 b: 86). En 1979 se habían delimitado cuatro áreas protegidas en la Región Amazónica —los parques nacionales Yasuní y Sangay, la reserva ecológica de Cayambe Coca y la reserva faunística de Cuyabeno— a los cuales se sumaron las reservas biológicas de Limoncocha y Podocarpus, por un total de 2,6 millones de ha (o sea el 20% de la región administrativa). A inicios de la década del noventa, el Sistema Nacional de Áreas Protegidas contaba con 17 áreas protegidas, entre las cuales 7 estaban en la Región Amazónica. Más de la mitad de la Amazonía ecuatoriana (68.000 km²) se destinaba a “usos especiales”, es decir se consideraba como unidades de conservación, bajo la forma de bosques protectores, territorios indígenas y áreas registradas como Patrimonio Forestal del Estado²³¹.

Sin embargo, muchos observadores veían en el discurso conservacionista del Estado una retórica demagógica y a la par una burocratización endémica (Ibíd.: 29; E. Martínez, 1995). La política ambiental del Estado encontraba serios obstáculos económicos, tomando en cuenta la crisis fiscal y la presión de los intereses privados en la región, en particular con respecto a la explotación de recursos no-renovables como el petróleo y los mineros así como el desarrollo del turismo a gran escala. Al igual que la colonización, este último venía desarrollándose sin planificación ni encuadramiento legal. Por lo tanto, como subraya Espinosa, la

231 Cf. M. F. Espinosa, 1994, “Políticas de conservación y manejo de áreas naturales protegidas en la Amazonía Norte del Ecuador”, Quito, Tesis de Maestría FLACSO (T. Bustamante, dir.), mimeo, p. 31.

existencia de áreas protegidas en la Amazonía resultaba más, al parecer, de las presiones de la sociedad civil y de los intereses de los organismos internacionales que de una integración de la conservación a la política pública de desarrollo (Espinosa, *op. cit.*: 39). Lo mismo se podía decir del Programa de Gestión Ambiental para el Desarrollo Integrado de la Región Amazónica Ecuatoriana, elaborado por el PNUD y el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) en 1986, que algunos veían como una reinterpretación parcial de los objetivos del Estado sin interacción real con la población y que padeció del desinterés institucional general por la región, tradicionalmente delegada al Ministerio de Agricultura. Así mismo, el Plan Forestal del Ecuador presentado a finales de la década del ochenta por este Ministerio seguía siendo una propuesta instrumental que tan solo daba a la población un papel ejecutorio en un modelo concebido sin su participación. Por lo tanto, aunque resultara de un estudio minucioso de los problemas forestales, este plan no tomaba en cuenta los factores estructurales del origen de la crisis ecológica en la Amazonía, ni de las condiciones sociales que permitirían la realización de una política ambiental en la región (P. Pazmiño, 1996: 326).

Estas condiciones se expresan concretamente por la explotación de recursos naturales, renovables o no, y por la evolución de la deforestación que afectaba entre 60.000 y 100.000 ha cada año a mediados de la década del noventa, de las cuales apenas se reforestaba el 1% cada año²³². Entre 1977 y 1985, la pérdida de cobertura vegetal por causa de nuevos asentamientos agrícolas alcanzaba un promedio de 41.000 ha (J. Uquillas, 1993 a: 183). Al comienzo de la década del noventa, se estimaba que el 36% de la Región Amazónica había sido intervenido. En aquella época, se habían entregado dos terceras partes de la selva a empresas forestales privadas. Ahora bien, como ya lo hemos comentado, una de las principales causas de la deforestación son las actividades agropecuarias, un sector poco productivo y de uso intensivo en factores ecológicos, que representa una parte importante de la economía nacional, tanto por su aporte en divisas como por su parte en el PIB y los empleos inducidos.

La creciente integración de los indígenas a la economía de mercado les llevó a introducir cultivos comerciales como el café, el cacao o los árboles frutales, así como a dedicarse a la ganadería extensiva, dejando de lado actividades tradicionales de subsistencia. Poco a poco, estos últimos se mezclaron entonces con los pequeños y medianos productores, cuyos principales cultivos eran café y cacao, maíz y arroz, naranjilla y tomate de árbol. Ahora bien, la falta de inversiones públicas, tanto en infraestructuras de comunicación como en créditos a los

232 Cf. Fundación Natura, en L. Ruiz *et al.*, 1993: 324; FAO y *World Resource Institute*; y Espinosa, *op. cit.*: 26. Pichón retoma la tasa anual de deforestación del 2% estimada por J. Hicks y el Banco Mundial (Cf. F. Pichón, 1993: 345).

colonos, volvía el proceso de colonización deficitario y altamente consumidor de recursos naturales.

Los efectos de la industria agropecuaria no eran mejores, en la medida en que se trataba de una actividad por naturaleza extensiva. Los cultivos de palma africana y de té supusieron la pérdida de importantes superficies agrícolas útiles, por falta de estudios de impactos ambientales o de planes de prevención de la contaminación de los suelos. Entre esos efectos, cabe mencionar la sustitución de grandes superficies de bosque primario por el monocultivo, la construcción de caminos, el uso contaminante de maquinarias pesadas y de productos químicos de transformación.

Por su lado, el sector minero se había desarrollado particularmente en la década del noventa en las provincias de Morona Santiago y Zamora Chinchipe, donde se encontraban los hallazgos de Guaysimi, Nambija y Chinapinza, así como las concesiones que colindaban con el Podocarpus. Así como la agricultura, esta actividad carecía de una tecnología idónea, de una planificación y de un marco legal que permitiesen un control eficiente de sus impactos socio-ambientales. La extracción del oro en la región (el 95% de la producción nacional) se realizaba por empresas informales que no habían recibido ninguna capacitación técnica en el ámbito de protección ambiental. Es más, como lo lamenta Espinosa, las informaciones disponibles en este campo eran tan raras como imprecisas, lo que obstaculizaba la participación de la sociedad civil en las tomas de decisiones (Ibíd.: 43).

Pero es, más que todo, la política petrolera la que entra en contradicción con la política ambiental del Estado. En 1991, 3 millones de ha de la Región Amazónica formaban parte de la zona de exploración petrolera además de 630.000 ha en áreas de producción. Esta actividad no evitaba a las áreas protegidas, ya que el Cuyabeno había sido rediseñado para ampliar la zona de exploración de Petroproducción (J. Kimerling, 1993). De hecho, la política ambiental y la política petrolera entran en competencia en la medida en que la Ley de Hidrocarburos y el Código de Minas, que reglamentan las actividades petroleras, tienen un carácter “especial” y se imponen a cualquier otra norma jurídica. Por esta razón, hasta mediados de la década del noventa, la conservación de las áreas protegidas seguía estando afectada por los proyectos de desarrollo en las reservas y los parques naturales. Eso es una evidencia de la esquizofrenia del Estado, presionado por reembolsar una deuda externa desmesurada con respecto a su capacidad productiva, mientras sigue capitalizando el patrimonio ecológico de la región amazónica. Estas contradicciones pueden desembocar directamente en conflictos socio-ambientales, como lo veremos a continuación en los casos del Cuyabeno y del Yasuní.

El caso Yasuní

El parque Yasuní se volvió un caso emblemático de los conflictos socio–ambientales provocados por las contradicciones en las políticas públicas del Estado ecuatoriano. Este parque incluye el territorio de los huaorani, un grupo de cazadores recolectores, cuya organización clánica se había mantenido hasta la década del noventa y cuya población entonces alcanzaba 1.600 individuos. Los huaorani fueron confrontados con la actividad petrolera desde la época en que ésta entró a la Amazonía ecuatoriana, ya que los primeros contactos fueron establecidos por los misioneros evangelistas con la asistencia técnica de Shell, en la década del cuarenta. Pese a este contacto, ellos evitaron la colonización agraria e industrial gracias a una estrategia de retraso y de resistencia armada. Esta situación cambió en 1979, con la constitución del parque Yasuní, en un área de 679.000 ha, que comprendía el territorio huao, pero sobre todo en 1986, con la concesión de tres bloques petrolíferos para la exploración. El más controvertido fue el bloque 16, administrado por Conoco, en asociación con CEPE / Petroproducción.

En 1987, las organizaciones ecologistas se constituyeron en una asociación bautizada Corporación de Defensa de la Vida (CORDAVI), para demandar a CEPE y a los ministerios de Energía y de Agricultura ante el TGC. Esta demanda, que se fundaba entre otras cosas en la Constitución y en la Ley Forestal, pretendía defender el parque Yasuní a nombre del interés público, contra la exploración y la explotación petrolera. Un mes después de rendir un fallo que condenaba cualquier tipo de actividad petrolera en el parque, el Tribunal modificó el texto del fallo en sesión extraordinaria. Los jueces justificaron este cambio por el hecho de que el término “concesión”, que aparecía en el primer texto, ya no estaba vigente en el momento en que ésta fue publicada. De paso, quitaron al fallo las consideraciones que hubiesen podido hacer jurisprudencia en este ámbito. Sin embargo, reconocieron haber sido presionados por parte de la industria petrolera, la cual amenazaba con paralizar todos los proyectos de inversión en la Amazonía ecuatoriana²³³. Tras una campaña orquestada por las redes ecologistas transnacionales y las organizaciones de defensa de los derechos humanos, el Yasuní fue ampliado a 982.000 ha en 1992, mientras que se ampliaba el territorio a 771.870 ha, bajo la condición expresa de que estas últimas no pusieran trabas a las actividades petroleras en esta área. Mientras tanto, Conoco vendió sus participaciones en el bloque 16 a Maxus Energy, que suscribió un contrato de asociación con Petroecuador para la perforación de 120 pozos de exploración. La producción se concentraba en los extremos norte y este del parque.

233 Para un recuento de los conflictos en el parque Yasuní, desde la perspectiva de las ONG ecologistas, véase G. Tassi, 1991; M. Enríquez Vásquez, *et al.*, 1997; y B. Real, 1997.

Conoco había conseguido el apoyo de dos ONG estadounidenses (Cultural Survival y Natural Resource Defense Council) para llevar a cabo su plan de manejo socio-ambiental. En el momento de asumir su sucesión en el bloque 16, Maxus prosiguió con el mismo plan y emprendió la puesta en marcha de una política de relaciones estrechas con los huaorani. El “Manual de relaciones comunitarias” distribuido por esta empresa refleja al respecto una concepción paternalista de estas relaciones, en la medida en que los huaorani no eran dueños de su “desarrollo” y se volvieron de hecho dependientes de la empresa, a través de programas educativos y sanitarios o incluso de asistencia económica directa. Por su lado, los huaorani adquirieron una creciente capacidad de negociación con las empresas, materializada por la creación de la Organización de la Nacionalidad Huao de la Amazonía Ecuatoriana (ONHAE) en 1987. Pero eso fue a costa de una doble manipulación; en efecto, su resistencia fracasó desde el momento en que ellos fueron asociados a los programas de desarrollo comunitario de las empresas del bloque. Se puede añadir que fueron utilizados por las organizaciones ecologistas transnacionales, habiéndose vuelto la imagen de los huaorani emblemática del movimiento de oposición a las actividades petroleras en la Amazonía, como lo atestigua la multitud de artículos y documentos audiovisuales que enfatizaban el combate de David contra Goliat llevado encabezado por Moi Enomenga, que se había vuelto el representante internacional de la ONHAE (I. Narváez, 1996)²³⁴.

Como lo ha mostrado Narváez, este modelo de relaciones comunitarias marcaba una ruptura con las prácticas tradicionales de las empresas petroleras, pero eso fue a costa de un retraso del Estado en el manejo de la política de desarrollo. La imagen de empresa *politically correct* defendida por Maxus no debe ocultar el hecho de que le tocó al Estado ecuatoriano soportar los costos de este modelo hasta la cesión del bloque 16 a la empresa argentina YPF, en 1995. Según Narváez, el contrato de riesgo firmado con Petroproducción no trajo ningún beneficio al país en términos económicos. Por lo demás, tan solo se tomaban en cuenta los intereses de los indígenas si éstos no obstaculizaban la actividad petrolera o la volvían viable, como lo estipulaba el título de propiedad colectiva concedido por la administración Borja. Al respecto, Rival va más allá, al considerar que la política neoindigenista orquestada por el Estado y en parte delegada a los actores privados no era sino una nueva etapa de la política integracionista, en marcha desde la apertura del frente de colonización en la Amazonía (L. Rival, 1996). Sea lo que fuere, es allí donde la política petrolera, ambiental e indi-

234 Cf. el libro del periodista J. Kane y el documental de C. Walker, “Trinkets and Beads” (J. Kane, 1998). Para un análisis de la utilización de la imagen de los huaorani por los ecologistas, véase M. J. Calderón, 1998, “Oil Transnationals and the Huaorani Community of the Amazon Basin: Redefining Development in the Ecuadorian Rainforest”, Baltimore, 1998, University of Maryland, Master Dissertation, mimeo, 80 p.

genista estatal muestra su ambigüedad. En efecto, lo que el Estado da, al parecer, con una mano, lo vuelve a tomar con la otra: por un lado asegura a las comunidades indígenas una seguridad tras legalizar sus territorios; pero por el otro, les obliga a aceptar la irrupción de las empresas petroleras; por un lado, pretende garantizar la conservación del medio ambiente, pero por el otro estimula la actividad petrolera en áreas protegidas. Por esta razón, la administración Mahuad estimó necesario declarar una parte del parque Yasuní “zona intangible”, para evitar la licitación del bloque 32, ubicado en una zona de mega diversidad en territorio huao²³⁵.

El caso Cuyabeno

La reserva faunística del Cuyabeno representa otro caso ejemplar de los conflictos socio-ambientales debidos a la incoherencia de las políticas públicas en Ecuador. En esta zona —ubicada en el perímetro de la ex concesión Texaco, en el nororiente ecuatoriano— se superponen conflictos por el acceso a la tierra, por la defensa territorial y por la explotación de los recursos naturales, renovables o no. La situación conflictiva del Cuyabeno está acentuada por la presencia de la frontera con Perú y Colombia y del “complejo contrabandista” que involucra a comerciantes, financieros, campesinos y obreros agrícolas en el comercio de licores y aparatos domésticos o en el tráfico de marihuana y de cocaína (Cf. P. Little, 1992: 149). Pero más que cualquier otra actividad, la explotación petrolera es la que genera la mayor confusión y prueba que el Estado no lleva a cabo una política clara en el ámbito de la protección del medio ambiente y de los derechos indígenas. En efecto, a mediados de la década del noventa existían 26 pozos de producción dentro de la reserva, con un rendimiento de 13.000 b/d (Fundación Natura, 1996).

El Cuyabeno fue integrado al Sistema Nacional de Áreas Protegidas mediante el acuerdo ministerial 322/1979, como reserva de producción faunística de 254.760 ha, ampliada a 655.781 ha en 1991. Esta reserva registraba tasas de biodiversidad entre las más altas del mundo y comprendía una red de 14 lagunas (Little, op. cit.: 103; J. Nations et al. 1989: 141). Siguiendo la tipología de la UICN, las reservas faunísticas son áreas “parcialmente alteradas”, que deben ser protegidas para asegurar el desarrollo y el uso económico de la fauna. El objetivo de estas áreas es controlar la caza y las actividades científicas y turísticas. No obstante, como lo subraya Espinosa, esta definición no corresponde a las

235 Sobre la creación de la zona intangible, Cf. B. Dubaele, 1999, “El desarrollo de la Reserva de Biosfera Yasuní”, Quito, Proyecto Petramaz, mimeo, 14 p.

condiciones sociales y culturales, ni tampoco a la vulnerabilidad biológica de esta zona, objeto de la explotación petrolera y del turismo mal controlado. De hecho, lejos de ser despoblada, a inicios de la década del noventa esta reserva contaba con 8.500 habitantes, entre los cuales 120 eran sionas y secoyas, unos 100 cofanes, 4 familias quichuas y una docena de familias shuar. Los quichuas originarios de Tena y los shuaras originarios del sur del Napo habían llegado a la región en la década del sesenta. Mientras que los cofán se concentraban en la región de Dureno y el municipio de Zábalo, los siona se dividían entre los municipios de Puerto Bolívar y las orillas del río Aguarico, y los secoya se concentraban a un día de navegación por este río, en el municipio de San Carlos²³⁶.

Los cofanes habían sido afectados particularmente por las actividades petroleras en las décadas del sesenta y del setenta. En efecto, las vías abiertas en la era Texaco atravesaban su territorio ancestral, ubicado en la cuenca hidrográfica de los ríos Aguarico y San Miguel, donde convergen los afluentes Condué, Totoras, Siona, Chingual, Dorado y Cofanes. Por consiguiente, habían tenido que refugiarse a lo largo del Aguarico y fueron dividiéndose en cinco comunidades: Dureno, Sinangüé, Chandia na', Duvuno y Zábalo. En la década del noventa la población total en Ecuador era de 764 personas, cuyos centros poblacionales sumaban 109.633 ha. Ciertas comunidades se ubicaban dentro de las reservas Cuyabeno y Cayambe-Coca, pero otras fueron poco a poco absorbidas por la frontera de colonización agrícola. Por otro lado, existía un grupo más importante en Colombia, que contaba con aproximadamente 1.000 personas, ubicadas también en el área de influencia de Texaco, repartidas entre el Putumayo y el Amazonas (L. Ruiz, 1993 a: 646 y 650; S. Robinson, 1996: 234; B. Telban, 1988).

Esta fragmentación territorial explica tanto que los cofanes no hayan conseguido títulos de propiedad colectiva sobre sus territorios²³⁷ como la dificultad que tuvieron en organizarse. En efecto, la primera organización cofán no se creó hasta 1987, por las comunidades de Dureno, con el nombre Asociación de Comunidades Indígenas de Nacionalidad Cofán (ACOINCO), tras una manifestación contra la construcción por Texaco de una carretera que llevaba al pozo Guanta 8 (Ruiz, op. cit.: 653). Las demás comunidades se quedaron atrás en este proceso y no fue hasta 1994 cuando se constituyó la Organización Indígena de la Nacionalidad Cofán del Ecuador (OINCE). Entre tanto, la comunidad de Zábalo había firmado un convenio con el Instituto Ecuatoriano de Fauna y Áreas Naturales (INEFAN) para garantizar sus derechos de usufructo de los re-

236 Cf. Little, *op. cit.*: 124; y Espinosa, *op. cit.*: 75-78.

237 En 1990 poseían tan solo 15.000 ha de territorio legal.

cursos naturales en su territorio²³⁸. Es en este contexto donde surgió el conflicto con Petroproducción, alrededor del proyecto de exploración petrolera Pañacocha-Tiputini²³⁹.

Este proyecto, que fue presentado en noviembre de 1991 por la empresa estatal, incluía siete campos petrolíferos, de los cuales cuatro se ubicaban en la reserva faunística del Cuyabeno y tres en el parque nacional Yasuní. Para explotarlos, Petroproducción preveía construir una nueva carretera que atravesaría la reserva. No fue sino en junio de 1993 cuando Petroproducción inició los trámites para conseguir el permiso de perforar los tres primeros pozos de exploración. Pero la primera fase —la exploración sísmica— se había lanzado en noviembre de 1991 sin licencia ambiental, por la subcontratista Syscom Delta y la subcontratista Constructora Arroyo-Vera, con el apoyo logístico del ejército. En un primer momento, el permiso fue negado por el INEFAN, pero en julio de 1993 el Presidente Durán Ballén revisó esta decisión y aprobó el proyecto de perforación de dos pozos (Zábalo y Paujil). Por si esto no fuera suficiente, en octubre de 1993, Petroproducción empezó a perforar el tercer pozo, Imuya, aunque éste fuese ilegal.

Ante la decisión de abrir los pozos Zábalo y Paujil y los abusos de Petroproducción, la reacción de la sociedad civil y de las comunidades fue tímida y no generó una presión política susceptible de interpelar al Estado. Sin embargo, en febrero de 1993 se creó un Grupo para la Defensa y el Uso sostenible de la Reserva Cuyabeno, que se volvió el principal mediador en el conflicto. Este grupo dirigió varios oficios al Ministerio de Agricultura para denunciar las actividades de Petroproducción, que influenciaron las decisiones del INEFAN con respecto a los pozos de exploración. En abril de 1993, un equipo integrado por ecólogos, periodistas, Judith Kimerling, el jefe de zona del Cuyabeno, las autoridades del Programa Forestal de Sucumbíos realizaron una visita de campo que concluyó con la demanda de interrupción inmediata de las obras por parte del Ministerio de Agricultura. Además, Petroproducción fue multada por realizar actividades dañinas para la reserva. Mientras tanto, se conformó un comité de seguimiento con los cofanes y unos activistas de Acción Ecológica y Fundación Natura, además de la empresa de turismo nacional, Metropolitan Touring.

La multiplicación de los derrames, en los años 1989-1990²⁴⁰, llevó a que Fundación Natura demandara a Petroproducción, al Ministerio de Energía y

238 Creado en 1992 bajo la tutela del Ministerio de Agricultura y de Ganadería, este organismo sucedió a la DINAF (Dirección Nacional de Áreas Forestales) y la Suforen (Subsecretaría Forestal y de Reservas Naturales). Tiene a cargo la política de conservación a través de tres direcciones (Forestal, de Investigación y Capacitación, Áreas Naturales y Vida Silvestre).

239 Seguimos la cronología de los acontecimientos dada por Reyes (en V. Reyes, 1997: 277-299).

240 En 1989, un accidente contaminó las lagunas Laguna Grande, Caimanchocha, Patacocha y Macurococha (al nororiente de la reserva). Petroecuador contrató a Esen Ambientec para aplicar un plan de emer-

Minas y al Instituto Nacional Ecuatoriano de Recursos Hidrocarbúricos ante el Tribunal de Garantías Constitucionales (TGC) por daños al medio ambiente. Simultáneamente, las comunidades indígenas emprendieron acciones de hecho para presionar a Petroproducción y obligarla a negociar. En noviembre de 1991, los cofanes de Zábalo secuestraron a 23 empleados de Syscom Delta. En enero de 1992, los Quichua de Zancudococha secuestraron a su vez a unos empleados de la misma empresa y se apoderaron de sus máquinas. En octubre de 1993, los cofanes, encabezados por Randy Borman²⁴¹, ocuparon y paralizaron el pozo Pauljil 1. Pidieron a Petroproducción que no iniciara nuevas actividades exploratorias o extractivas en la zona sin autorización escrita de las comunidades locales. Llegado el caso, deseaban ser informados sobre cualquier actividad de la empresa y sobre los impactos que ésta pudiera ocasionar. Finalmente, reclamaban paneles solares para la comunidad de Zábalo a manera de indemnización.

A esta manifestación le siguió una reunión en noviembre de 1993, en Zábalo, en la que Petroproducción accedió a sus demandas de informaciones sobre el pozo y a la exigencia de que cualquier nueva actividad fuese sometida a un acuerdo escrito con la población afectada. No obstante, en 1994, la empresa reinició sus actividades en la zona, sin mayor consulta previa. Esto demostraba, como lo subraya Reyes, que la firma de un acuerdo era una etapa importante, mas no suficiente, en la resolución de conflictos socio-ambientales como éste; no constituía una garantía real, por la falta de un organismo con capacidad de hacerlo respetar (Reyes, *op. cit.*: 296). En este caso, parece que el conflicto hubiera encontrado una solución por razones económicas, en la medida en que el pozo resultó ser improductivo. Por lo demás, ni las negaciones del INEFAN, ni las multas del Ministerio de Agricultura habían sido lo suficientemente disuasivas frente al poder ejercido por la empresa pública. En efecto, en enero de 1994, ésta solicitó la autorización para seguir perforando el pozo Imuya 1, lo que le fue nuevamente negado. Pese a esta decisión del INEFAN, en marzo de 1994, el Grupo para la Defensa y el Uso sostenible de la Reserva Cuyabeno denunció el reinicio de las obras de exploración en este lugar. En abril de 1995, el INEFAN autorizó la realización de la exploración sísmica bajo la condición de que Petroproducción entregara los estudios técnicos pertinentes y demostrara que esta actividad no entrañaría daños ambientales. Ahora bien, en noviembre de 1995 es-

gencia y pagó para la limpieza del lugar, la construcción de una pared de retención y una piscina adicional de desechos. Un año después, Fundación Natura denunció el hecho de que el mismo pozo seguía vertiendo crudo. Por su lado, los quichuas de Zancudococha se quejaron ante la Comisión del Congreso por el Medio Ambiente y solicitaron que la reserva fuera respetada conforme a las disposiciones de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre.

241 Hijo de los misioneros evangelistas de Wycliffe, que llegaron a la región en 1955, Randy Borman fue criado por los cofanes y asumió responsabilidades políticas en las comunidades, que fueron oficializadas con su elección a la presidencia de la OINCE, en febrero de 1994 (Robinson *op. cit.*: 243).

ta autorización fue retirada, ya que la empresa no había librado ninguna de estas informaciones.

Desde el punto de vista de Petroproducción, el argumento de la exploración petrolera se justificaba tanto por las necesidades de consumo nacional como por las necesidades de ganancias para la empresa. Por un lado, argumentó que tenía que desarrollar la búsqueda de nuevos hallazgos petrolíferos para cubrir la producción y asegurar la autosuficiencia energética del país. Por el otro, justificó sus prácticas en la reserva faunística (como el iniciar las obras sin el permiso del INEFAN) porque pagaba 10.000 dólares diarios para arrendar una torre de perforación inutilizada. En otra oportunidad, los dirigentes de la empresa habían declarado perder 30.000 dólares por cada día de paralización de las actividades en el área Tiputini-Pañacocha, retrasadas por el INEFAN por daños al medio ambiente, a los que se sumaban las indemnizaciones que tenía que pagar a las subcontratistas de este proyecto (Ibíd.: 290-292; Little, op. cit.: 151).

Lo importante aquí no es la contradicción flagrante en las cifras presentadas por la empresa, sino su propensión a reducir el problema socio-ambiental a un cálculo financiero. Así como no había la menor duda para sus dirigentes de que el país tenía interés en arrancar con las obras cuanto antes para ganar más dinero, así mismo no cabía la menor duda de que la protección del medio ambiente o el respeto de las poblaciones afectadas, y hasta la ley, eran factores contingentes, comparados con la apuesta estratégica planteada por la exploración petrolera. En cambio, el rechazo de los cofanes se amparó en el hecho de que las empresas contaminaban el agua y la tierra, espantaban a los peces y a los animales terrestres, hacían llegar a los colonos “con el ruido y la suciedad”, en fin, destruían la selva hasta que no quedara nada. Temían que sus niños sintiesen vergüenza de sus ancianos, por haberles dejado éstos una selva destruida y haber perdido su forma de vida a nombre del progreso (Reyes op. cit.: 281, 290).

Esta oposición de argumentos va más allá de una simple confrontación por el acceso a los recursos naturales. Opone dos culturas, dos visiones del mundo, la primera orientada según una lógica instrumental económica, la segunda impregnada de ética de convicción, defendiendo la vida y el honor del grupo. Se formaron, sobre esta base, las alianzas estratégicas entre las comunidades indígenas, Fundación Natura y el Ministerio de Agricultura por un lado, Petroproducción, el Ministerio de Energía y la Presidencia de la República por el otro.

Detrás del conflicto generado por las actividades petroleras en el Cuyabeno, existía un conflicto por el acceso a la tierra, cuyos protagonistas eran los campesinos y el Ministerio de Agricultura. La colonización del Cuyabeno arrancó en las décadas del sesenta y del setenta, en aplicación de las dos leyes de reforma agraria (1964 y 1973) y tras el inicio de la producción por Texaco, que dio lugar a la apertura de la vía Lago Agrío – Tarapoa en 1974. En efecto, entre 1964 y

1982, la población aumentó en un 85%. Sin embargo, el fenómeno se aceleró en la segunda mitad de la década del ochenta: según un estudio de Fundación Natura realizado en 1991, más del 81% de la población de la zona había llegado en los cinco últimos años. Alrededor de tres cuartas partes de los inmigrantes procedían de la Sierra, el 18% de la Costa y el 6,4% de la Región Amazónica. A inicios de la década del noventa, la parte desforestada alcanzaba ya 26.000 ha — o sea más del 10% de la reserva inicialmente delimitada— de las cuales el 41% era para la ganadería, siendo el resto dedicado a los cultivos de café, arroz, plátano y árboles frutales (Espinosa, op. cit.: 74, 95; Garcés, op. cit.: 370-372).

La creación de la reserva faunística generó un primer conflicto entre esos colonos y el Estado, por la legalización de lotes de un promedio de 50 ha. Este conflicto estalló en 1983, cuando el Ministerio de Agricultura, a través de la Dirección Forestal ordenó el desalojamiento y la reubicación de los colonos fuera del Cuyabeno, el IERAC presionó para suspender cualquier legalización de sus tierras. De hecho, a medida que penetraban en la reserva, los colonos se organizaban en cooperativas y adoptaban una estrategia de constitución de parroquias, tal como el municipio de Tarapoa en 1985 (Garcés, op. cit.: 368, 376, 378, 381). A partir de 1986, con la reforma de la Ley Forestal, que redefinió los límites del patrimonio forestal del Estado, estas cooperativas se agruparon en organizaciones de segundo grado²⁴². En ciertos casos, los campesinos fueron seguidos por las organizaciones indígenas, como las de los Secoya y de los Quichua. Por otra parte, estas organizaciones recibían el apoyo de la Misión Carmelita, de cargos electos locales de la Concentración de Fuerzas Populares (CFP) y de la Democracia Popular (DP), así como del Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP), una ONG que había nacido de la teología de la liberación en la década del setenta y que trabajaba en el Cuyabeno desde 1982.

Para conseguir la separación del área colonizada de la reserva y la legalización de las tierras ocupadas, los colonos realizaron numerosas manifestaciones, entre éstas una marcha a Lago Agrio y otra a Francisco de Orellana, en julio y agosto de 1986. Así mismo, organizaron varios paros cívicos y acciones directas, como el “paro armado”, con la ocupación del Ministerio de Agricultura, en enero de 1990, o incluso el “paro provincial” en Sucumbíos, en 1992 (Ibíd.: 381-384)²⁴³. Fueron firmados varios acuerdos con el Ministerio, entre 1986 y 1992, pero ninguno de éstos fue reconocido por las organizaciones ecologistas que asu-

242 Como el Comité por la Defensa de la Tierra del Cuyabeno, integrado por 37 precooperativas, la Asociación de Precooperativas de Pacayacu, integrada por las organizaciones del centro del Cuyabeno, o la Asociación 12 de Febrero, integrada por las del Este, y la Unión de Organizaciones Campesinas de Aguas Negras (UNOCAN).

243 Este movimiento regional fue en parte desarticulado por el terremoto de 1987, que destruyó la carretera de Quito a Lago Agrio y aisló a la región nororiental por varios meses.

mían un papel clave en el manejo de la reserva. Por ejemplo, en 1991, la Comisión legislativa de Defensa del Medio Ambiente nombró una comisión interministerial especial, que recomendó, en sus conclusiones, delimitar la zona colonizada antes de entregar títulos de propiedad a los campesinos colonos. Fundación Natura protestó públicamente, considerando que estas conclusiones atentaban a la integridad de la reserva y respondían a unos “intereses politiqueros”. Así mismo, en mayo de 1992, los colonos firmaron un acta de compromiso con el Ministerio de tutela, que contemplaba la adopción de un acuerdo ministerial en un plazo de 45 días para dar una solución definitiva al problema. Ésta consistía en legalizar las propiedades de más de 10 años y en prohibir la entrada de nuevos colonos a la reserva. Sin embargo, este acuerdo tampoco se cumplió ya que la Fundación Natura presionó al Ministerio de Agricultura para evitar lo que ella consideraba un precedente en una reserva protegida. Finalmente, en julio de 1993, el INEFAN emitió un decreto que planteaba, en primer lugar, separar la zona colonizada y la zona protegida, y, en segundo lugar, entregar títulos de propiedad colectiva a los colonos, lo que éstos rechazaron rotundamente.

En teoría, el conflicto entre los colonos y el Ministerio de Agricultura encontró una solución, pero en la práctica, hasta el año 2000 subsistían litigios, en particular entre colonos e indígenas, debido a los retrasos del INEFAN en la delimitación de los lotes. Por ejemplo, los Secoya realizaron un diagnóstico de la situación de propiedad de la tierra a lo largo del río Aguas Negras, con Petramaz²⁴⁴. Según una carta de acuerdo firmada por el Centro Si'ecoya Remolino y la pre-cooperativa Virgen del Rosario, el 23 de julio de 1999, el Ministerio había resuelto apoyar la propuesta de la OISE para el uso y el manejo del sector no colonizado de esta parte del territorio legal secoya y pedía la colaboración del Proyecto Petramaz en la parte técnica y logística de un plan de manejo entre el Ministerio y la comunidad. Sin embargo, este proyecto encontró la resistencia de los colonos establecidos en varias pre-cooperativas colindantes con el río. En realidad, esos últimos llevaban más de diez años esperando que el Estado realizara la delimitación de los predios, en un área de 1.500 ha²⁴⁵. En 1999, el Ministerio del Ambiente les acusaba todavía de tumbar árboles del patrimonio del Estado, ya que eran incapaces de justificar sus derechos de propiedad y usufructo en esa parte del Cuyabeno. Ahora bien, según el informe técnico del Ministerio, reali-

244 S. De La Torre *et al.*, 02/2000, “Diagnóstico ambiental, cultural y socioeconómico de las cabeceras del río Aguas Negras, en la Reserva de producción faunística Cuyabeno y del Centro Secoya Remolino. Propuesta de convenio entre el Ministerio de Turismo y Ambiente, la Organización Indígena Secoya del Ecuador (OISE) y el Centro Secoya Remolino, para el uso del manejo del sector no colonizado de las cabeceras del río Aguas Negras en la Reserva de Producción Faunística Cuyabeno. Informe final”, Quito, Petramaz, mimeo, 97 p.

245 El área está delimitada entre las precooperativas Las Palmas (al norte), Libertad (al sur), San José de Tarapoa (al oeste) y el río San Pablo (al este).

zado en noviembre de 1999, era imposible localizar exactamente los predios de la precooperativa Virgen del Rosario que se ubicasen dentro de la reserva. Para colmo de ironía, este informe destacaba que los colonos involucrados en este conflicto estaban dispuestos a colaborar en este trabajo de localización y delimitación, pero no disponían de los suficientes recursos.

Al fin y al cabo, como lo subraya Espinosa, a lo largo de estos conflictos, la intervención del Estado fue particularmente contradictoria y contribuyó, ante todo, a exacerbar las tensiones en la región. Como ella enfatiza, las olas de colonización agrícola en la región amazónica fueron determinadas por procesos económicos y políticos concretos, por relaciones de poder que se establecieron alrededor de los conflictos por el acceso y la propiedad de la tierra y la explotación de recursos a gran escala, según las modalidades de intervención del Estado, las alianzas entre los grupos dominantes y sus confrontaciones con las organizaciones indígenas y campesinas. El Cuyabeno constituye una micro-región donde fueron superponiéndose, poco a poco, los conflictos socio-ambientales que, además de revelar la importancia del control del espacio como recurso estratégico para el Estado, reproducen la racionalidad económica y una estructura de clases altamente polarizada. En este contexto, el argumento de conservación puede servir de instrumento de legitimación política y facilitar el acceso a los recursos financieros internacionales, para los cuales los organismos de conservación se volvieron espacios de conflicto burocrático, en los que se disputaban recursos económicos, competencias y legitimidades, hasta convertirse en lugares privilegiados para el uso inadecuado de los recursos naturales y la exacerbación de los conflictos socio-ambientales.

Tanto en el caso Yasuní como en el Cuyabeno, la insuficiencia de las instituciones y la desarticulación de las políticas públicas queda patente, lo que llevó a una reglamentación débil y poco eficiente con respecto al manejo de los recursos naturales. En el peor de los casos, esta desarticulación llevó a contradicciones chocantes en la política estatal, como lo mostró el desarrollo de las actividades extractivas en áreas naturales protegidas. Es allí donde el proyecto de descentralización administrativa del país tendría sus mayores efectos positivos, al permitir, por un lado, integrar más las demandas y prioridades de las poblaciones locales y, por el otro, planificar el uso del espacio amazónico, en conformidad con sus características ambientales y socioculturales (M. Navarro, 1995). Mientras tanto, las soluciones más innovadoras aparecieron del lado de las organizaciones indígenas, como lo muestran los conflictos entre los Quichua y Arco – AGIP en Pastaza, o entre los secoya y Occidental en Sucumbíos, que estudiaremos a continuación.

Conflictos provocados por el petróleo en territorios indígenas

El conflicto entre los quichuas y Arco - AGIP en el bloque 10

El conflicto entre la Organización de los Pueblos Indígenas del Pastaza (OPIP)²⁴⁶ y Arco Oriente estalló en noviembre de 1988, después del inicio de la fase de exploración en el bloque 10, un área de 200.000 ha ubicada entre los ríos Curaray y Pastaza, alrededor de Sarayacu (Pastaza) (Villamil, 1995: 339-365). El bloque 10 incluía varias áreas de asentamiento quichua y colindaba con el territorio huao. Según el Ex Presidente de la OPIP, Héctor Villamil, la estrategia de retiro ante los avances de la frontera agrícola ya no era posible para los quichuas, ya que no quedaban más tierras baldías en la época en que se delimitó este bloque. En estas condiciones, el enfrentamiento entre las comunidades indígenas y la empresa petrolera fue frontal, y mientras Arco Oriente iniciaba obras de exploración, la presencia militar se intensificó en la zona.

El conflicto entre la OPIP y Arco se volvió muy político, porque el año en que se realizó la exploración sísmica (septiembre 1988 – julio 1989) coincidió con el inicio de la campaña “Amazonía por la Vida”. El mismo año, una comisión integrada por representantes de CEPE / Petroecuador, la Dirección Nacional de Hidrocarburos (DNH), la Organización de Pueblos Indígenas del Pastaza (OPIP), la Asociación Sarayacu y la CONFENIAE entregó un informe crítico sobre el impacto ambiental de las obras de exploración llevadas a cabo por la Compañía General de Combustibles (CGG). Este informe señaló el profundo deterioro de la vegetación por la deforestación, la contaminación de las aguas y suelos provocada por el tratamiento inadecuado de los desechos tóxicos, la contaminación sonora provocada por las explosiones de dinamita y las plantas eléctricas usadas para la perforación, así como de la aparición de enfermedades de la piel y del sistema gástrico, provocadas por la contaminación (Cf. P. Ortiz, 1998: 44, 46).

Denunciando los efectos nefastos derivados de las actividades hidrocarbúrríferas al norte del Napo (en particular la colonización y la contaminación de suelos y aguas), la OPIP buscó ante todo impedir la irrupción de la industria petrolera en el Pastaza y pidió una moratoria de 15 años, mientras tanto se reformaría la legislación ambiental e indigenista. Estas exigencias fueron ratificadas en los “Acuerdos de Sarayacu”, firmados en mayo de 1989 entre Arco Oriente, Petroecuador, la DNH, el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC) y las organizaciones indígenas –la Confederación de Nacionalida-

²⁴⁶ Creada en 1981, la OPIP representaba a 132 comunidades a finales de la década del noventa, agrupando a unas 20.000 personas.

des Indígenas del Ecuador (CONAIE), la CONFENIAE, la OPIP, la Federación de Comunas Unión de Nativos de Amazonía Ecuatoriana (FCUNAE) y la Federación de Organizaciones Indígenas del Napo (FOIN). Estos acuerdos planteaban, entre otras cosas, la aplicación de una reforma agraria en la Sierra y el paro de la colonización agraria en la Amazonía, el fin de las actividades petroleras en territorios indígenas hasta que estos últimos fuesen legalizados, la indemnización inmediata por daños ambientales provocados por las actividades sísmicas, la suspensión de nuevas licitaciones de bloques petrolíferos en territorios indígenas, así como la participación en las regalías para el desarrollo de las nacionalidades indígenas (y no solo de las poblaciones directamente afectadas) (Cf. Villamil, op. cit.: 351; y Ortiz, op. cit.: 77).

En junio de 1990, la OPIP participó en el levantamiento indígena que paralizó el país, en cuya oportunidad la CONFENIAE presentó al presidente Borja una propuesta de legalización y delimitación de los territorios quichua, shiwiar y achuar en el Pastaza. El rotundo rechazo de la administración llevó a la interrupción de las negociaciones con la CONAIE en agosto del mismo año, de tal modo que el “Estudio de Impacto Ambiental” fue archivado sin mayor consideración por parte del gobierno ni de Arco, y sin que las comunidades recibieran indemnización alguna.

Para perfilar este bloqueo, la OPIP logró internacionalizar el conflicto, presionando al Estado a través de una campaña orquestada por Rainforest Action Network (RAN)²⁴⁷. Los ecologistas publicaron los resultados del “Estudio de Impacto Ambiental” y la demanda de las comunidades indígenas a través de los boletines, comunicados de prensa y del “Informe Mundial sobre los Bosques Tropicales”, pero estas informaciones fueron desmentidas por Arco, aunque ésta no entregase ningún estudio complementario. Por otra parte, en diciembre de 1990, el presidente de CONFENIAE Luis Vargas consiguió del Parlamento Europeo una resolución que ordenaba la constitución de una comisión de investigaciones para formular exigencias ambientales precisas y severas a las empresas petroleras europeas.

En enero de 1992, las partes en conflicto aceptaron la mediación de un equipo integrado por miembros del Center of Environmental Design Research (CEDR) de la Universidad de Berkeley (California), con el financiamiento de

247 Esta red de organizaciones ecologistas fue creada en Estados Unidos en 1987 por Randy Hayes, para defender los bosques tropicales húmedos y defender los derechos de sus habitantes a través de la educación, las organizaciones de base y la acción directa no violenta. RAN agrupaba entonces unos 150 grupos de acción en Estados Unidos y coordinaba campañas en unos sesenta países, en particular a través del Internet. En la época en que estalló el conflicto entre los quichuas y Arco, RAN coordinaba tres campañas internacionales, contra la explotación de maderas preciosas para la fabricación de muebles, contra la construcción de infraestructuras tales como el oleoducto Chad – Camerún o la represa hidroeléctrica *Three Gorges Dam* en la China, y contra la explotación petrolera en áreas sensibles.

Oxfam América. Este equipo valoró los esfuerzos consentidos por Arco para elaborar nuevos estándares ambientales, pero concluyó que estas operaciones ejemplares seguían siendo socavadas por una falta de entendimiento ambiental, una documentación y un análisis del entorno deficientes, así como procedimientos inadecuados para la realización de estudios, la consulta a las comunidades locales y la circulación de la información. Arco aceptó financiar un nuevo estudio de impactos en marzo de 1992, y se comprometió a organizar una reunión en junio de 1992 con la OPIP, el CEDR, RAN y Oxfam, con el afán de evaluarlo. Mientras tanto, la creciente movilización de las comunidades indígenas llevó a la famosa “Marcha por el Territorio” de abril de 1992, cuyo resultado fue permitir la legalización de más de 1,15 millón de ha de tierras comunales en el Pastaza.

El éxito de la OPIP en el plano político tuvo el efecto de fortalecer su posición frente a Arco, pero ésta anunció el descubrimiento de importantes reservas en el sector de Villano, lo cual modificó sustancialmente su posición²⁴⁸. Desde luego, no es de extrañarse que, en el momento de evaluar el Estudio de Impacto Ambiental de la fase exploratoria, las posiciones respectivas de ambas partes volvieron a polarizarse. La reunión de evaluación desembocó en la ruptura del diálogo, el cual tan solo había de reanudarse en 1994.

En el sector de Villano, las comunidades quedaban excluidas *de facto* del escenario nacional, por las dificultades de comunicación, y se enfrentaban directamente con la CGG. Es así como un grupo de familias de Pandanuque y Santa Cecilia crearon la Directiva de las Comunidades Independientes de Pastaza (DICIP), y negociaron el apoyo de la subcontratista de Arco en la construcción de un aula escolar. En 1991, la DICIP agruparía a las 17 comunidades del bloque 10 más Sisallacta (que colinda con Simón Bolívar). En 1993, se convertiría en la efímera Asociación Comunitaria Independiente de Pastaza de la Amazonía Ecuatoriana (ACIPAE), antes de dar lugar a la Asociación de Desarrollo Indígena de la Región Amazónica (ASODIRA) en 1994.

Cuando se llevó a cabo la segunda fase de exploración (1990-1994), con la perforación de tres pozos en los sectores de Santa Cecilia y Moretecocha, las comunidades del bloque 10 aprovecharon para negociar la contratación de mano de obra en estas obras, reanudando las prácticas de los años cuarenta. La perforación de Moretecocha 1 en 1990 generó un conflicto entre los habitantes de Sarayacu (miembros de la OPIP), que entraron al sector de Moretecocha, y la población local (afiliada a AIEPRA). A fin y al cabo, los empleados de la CGG llegaron con el apoyo del ejército. Por su parte, los moradores de Moretecocha firmaron el primer “Convenio de Ayuda Comunitaria con AIEPRA”. De pronto

248 Según Herb Vickers, Gerente de Arco de abril de 1996 a febrero de 2000, en las condiciones técnicas de la época, las reservas recuperables alcanzaban 160 millones de barriles.

Moretecocha 1 fue abandonado, por no ser rentable su explotación. Un deslizamiento de terreno provocado por la obra obligó a realizar un control de erosión y un tratamiento de remediación, mientras se iniciaba el programa de reforestación en esta área.

Si bien es cierto que las comunidades quedaban al margen del conflicto político contra Arco, sería falso decir que guardaban una actitud pasiva ante las empresas del bloque 10. De hecho, con la perforación de Villano A, en 1991, cuando los empleados de Azul empezaron a desbrozar sin su permiso, encontraron la oposición de los representantes de Santa Cecilia, Pandanuque y Elena. No obstante, los acuerdos logrados entre estas comunidades y las empresas nunca pasaron el nivel de convenios específicos de ayuda, cuyos alcances se analizarán en otra parte de este libro. Es así como se firmó el “Convenio de Ayuda Comunitaria con las comunidades de Pandanuque y Santa Cecilia” (septiembre de 1991), válido por un año, pero desde luego reconducido hasta el 2001 con un simple folleto. Así mismo, en diciembre de 1992 se firmó un “Convenio entre Petroecuador y la comunidad de Villano para el equipamiento de un dispensario médico”.

En cambio, mientras se desarrollaba el conflicto entre OPIP y Arco, la situación territorial legal se modificó sustancialmente. En 1991, se adjudicaron los títulos de propiedad para las comunas de Moretecocha (bloque D del IERAC, que agrupa a las comunidades de Curiyacu y Lipuno), Pandanuque (bloque C, asociado con la comunidad de Papparahua), y Jatún Molino (bloque independiente fuera del bloque 10, representada por AIEPRA). En septiembre de 1992, tras la marcha por el territorio encabezada por la OPIP, 11 comunidades del bloque 10 (Pitacocha, Liquino, Atacapi, San Virgilio, Wichucachi, Chuyayacu, Huitoc, Bellavista, Santa Cecilia, Elena y Kurintza) fueron agrupadas bajo el título único de propiedad de la Colonia Liquino (bloque 12 del IERAC, representada por la Federación de Desarrollo Campesino del Pastaza (FEDECAP)), un área de 44.810 ha. En el mismo momento, la OPIP consiguió la legalización de varios territorios en Canelos y en las cuencas de Curaray y Bobonaza. La adjudicación del título comunal de Sarayacu (bloque 9 del IERAC) encerró desde luego la comuna de Jatún Molino (AIEPRA). Además de la colonia Liquino, se encontraron en el bloque 10 las siguientes comunas: en el margen izquierda del Villano: Pandanuque (bloque C del IERAC) y Curaray-Killuallpa (bloque 13 del IERAC); en el margen derecho de Villano: Pacayacu (bloque B) y Moretecocha (bloque D) y Cochaquingo (bloque 15 del IERAC); y Sarayacu en la cuenca del Bobonaza. Además de estos territorios de dominio quichua, se encuentran el territorio huao en el margen derecho del Curaray y la comuna Llanhamacocha (territorio záparo) en la cuenca de Pintoyacu.

En el momento en que la OPIP dejó de negociar con Arco, se acercó a las comunidades del bloque 10. Tras la conversión de ACIPAE en ASODIRA (septiembre de 1993), la alianza de la OPIP con las organizaciones del bloque 10 se materializó en la creación del Frente Indígena del Pastaza, que contó con tres consejos directivos hasta su disolución (a finales de 1998). Dos reuniones importantes fueron organizadas en Villano, conjuntamente por la OPIP y la ACIPAE, en noviembre y diciembre de 1993: la primera, con 11 comunidades del bloque, y la segunda, con representantes de 133 comunidades del Pastaza. Esta última concluyó con la “Declaración de Villano”, acompañada de propuestas al gobierno y Arco Oriente.

En enero de 1994, el gobierno de Rodrigo Borja inauguró la 7ª Ronda de Licitaciones, en un contexto de crecientes críticas a las actividades petroleras por parte de las organizaciones ecologistas e indígenas del país. Es en ese contexto que se reiniciaron las negociaciones con Arco, en una reunión en la sede de Plano, Texas, el 4 de marzo de 1994, con representantes de Petroecuador, del Ministerio de Energía, del Frente Indígena de Pastaza, de la CONFENIAE y la CONAIE, presenciada por un observador de Oxfam. En esta reunión, las organizaciones OPIP, ASODIRA y AIEPRA agrupadas en el Frente Indígena de Pastaza (FIP) propusieron realizar una nueva evaluación de los impactos ambientales de la fase exploratoria, independiente de la declaración de comercialización, y desarrollar mecanismos de diálogo permanente con Arco, para prevenir eventuales conflictos. Además, pedía que los indígenas fuesen asociados al “Plan de manejo ambiental” de la empresa y que se crease un fondo de desarrollo social, de monitoreo ambiental y de conservación de la biodiversidad. Los participantes en la reunión de Plano coincidieron en realizar una nueva evaluación ambiental y decidieron la formación de una Comisión Técnica Ambiental de 12 miembros, asociando a Petroecuador y Arco por un lado, y el FIP por el otro.

Este acuerdo fue ratificado en la sede de la CONFENIAE, en mayo de 1994. No obstante, esta Comisión no funcionó regularmente, sino a partir de finales de 1998, tanto por problemas internos de entendimiento mutuo, como por el contexto político nacional. En efecto, una vez más, la actualidad política desbordó el conflicto del bloque 10, esta vez con oportunidad del levantamiento nacional de junio de 1994, contra el “Proyecto de Ley de Reforma Agraria” presentado por el Presidente Durán Ballén. Por otra parte, es de recordar que la construcción del oleoducto fue postergada casi dos años debido al desacuerdo entre Arco y Petroecuador sobre el costo de la obra.

En marzo de 1993, Entrix había sido contratada por Arco para realizar el “Plan de Manejo Ambiental para el Proyecto de Desarrollo del Campo Villano”. En 1993 se perforó el pozo Villano A 2 y se planificó la construcción del oleoducto secundario Villano – CPF – Baeza (160 km en total). Pero, entre media-

dos de 1993 y mayo de 1997²⁴⁹, el proyecto Villano fue paralizado por “fuerza mayor”, una medida de suspensión de todas las actividades debido a hechos “irresistibles” y “ajenos a la voluntad de las partes”, que impide la ejecución de un contrato. El objeto de litigio era la construcción del oleoducto secundario. Según Arco, el Estado ecuatoriano tenía la obligación legal de construir este oleoducto, por tratarse de una obra que salía del bloque 10 y serviría para transportar el crudo de otros bloques hasta Baeza, pero no tenía el presupuesto para hacerlo. Según Petroecuador, si bien es cierto que el Estado quería asumir la construcción de la obra, el costo propuesto por Arco era excesivo. Finalmente Arco subcontrató a Conducto para ejecutar la obra con un costo de unos 70 millones. En un plazo de 10 años, el Estado se volvería propietario del oleoducto y, hasta mientras, la empresa operadora del bloque 10 cobraría un derecho por barril transportado. Además de este problema, la operadora invocó una serie de “indefiniciones” en cuanto al rol del Estado ecuatoriano en el conflicto con ASODIRA y la OPIP²⁵⁰. Esto explica, *a posteriori*, por qué el diálogo entre la empresa y las organizaciones indígenas fue suspendido en este momento.

Mientras tanto, se crearon las comunidades de Atacapi, por algunos moradores procedentes de Pitacocha (1995), y Paparahua, por parte de moradores de Pandanuque que se alejaron de los misioneros evangelistas (1996). Por otra parte, (junio de 1995) Arco realizó una evaluación de los impactos ambientales del pozo exploratorio Villano 4, el cual no se perforó. En octubre de 1996, Entrix realizó el “Estudio de Impacto Ambiental para el Proyecto de Desarrollo del Campo Villano” (fase de producción), que fue aprobado por la Subsecretaría de Protección Ambiental del Ministerio de Energía en 1997. Finalmente, a cuatro meses de la destitución del presidente Bucaram (el 5 de febrero de 1997), el FIP organizó un taller en Riobamba, en el que se resolvió impedir la exploración y explotación petrolera en el sector de Moretecocha. El mismo año, Petroecuador se retiró de la mesa de diálogo en torno al manejo ambiental y participación de Pastaza en los beneficios producidos por el bloque 10.

En febrero de 1998, Entrix presentó el “Estudio de Impacto Ambiental para la fase de producción, desarrollo, transporte y obras civiles del proyecto de desarrollo Villano A”, el cual fue completado en marzo del mismo año con el “Plan de Manejo Ambiental” y Programa de Relaciones Comunitarias para la fase de producción y desarrollo de Villano. En mayo, Arco y ASODIRA firmaron un contrato para la instalación de un sistema de radiocomunicación en las 17 co-

249 La medida de fuerza mayor fue tomada por Arco en abril de 1994, con un efecto retroactivo desde mediados de 1993, hasta mayo de 1997.

250 Entrevistas con Napoleón Arregui, Asesor Legal de Petroecuador, y Herb Vickers, Gerente de Arco en el momento, Quito, febrero de 2003.

comunidades del área de influencia. Por su lado, la OPIP presentó un borrador del “Plan integral de auto-desarrollo de los pueblos del Pastaza”, pocas semanas antes de la reforma de la Constitución y la ratificación del Convenio 169 de la OIT por el Ecuador.

En esta coyuntura, el conflicto entró en una nueva fase, con la toma de las instalaciones por parte de los moradores del sector de Villano. Pocas semanas antes de finalizar la construcción del oleoducto secundario (18-29 de julio de 1998), las comunidades de este sector ocuparon las instalaciones, con el respaldo del Frente Indígena de Pastaza. Mientras se paralizaron las actividades entre el Centro de Procesamiento y Facilitaciones (CPF) y Villano A, los moradores secuestraron a tres empleados de Arco Oriente (Carlos Villareal, Galo Carrera y Efrén Reinoso) en Villano. Ellos serían liberados nueve días después. Según César Cerda (entonces Presidente de la OPIP), se exigía que la empresa y el Ministerio de Energía y Minas acudiesen a una reunión en los días siguientes, para realizar una evaluación exhaustiva del proceso de diálogo iniciado en 1989 y reactivar del plan de desarrollo del bloque 10, aprobado en 1997. Según Federico Inmunda (Presidente de la comunidad de Santa Cecilia), denunciaban además las divisiones “fomentadas por Arco” entre las comunidades del bloque 10, el incumplimiento de los acuerdos y convenios bilaterales, los abusos en la definición y adquisición del derecho de vía para el oleoducto secundario y el incumplimiento del Plan de Manejo Ambiental (en particular el compromiso de dar preferencia para los contratos de mano de obra a los moradores del bloque 10). Según Héctor MayanCHA (Presidente de ASODIRA), el motivo era pedir a las autoridades gubernamentales que se construyese una carretera junto al ramal del oleoducto entre la vía a Arajuno y Pandanuque (28 km en total).

El 26 de julio, mientras se negociaba la liberación de los empleados de Arco, los moradores de San Virgilio, El Triunfo y Simón Bolívar secuestraron a tres empleados de Conducto (Juan Franco, Ángel Sánchez y Vinicio Sanabria), subcontratista de Arco para la construcción del oleoducto. Ellos serían liberados dos días después. Según Wilson Santi (Presidente de San Virgilio), se trataba de protestar contra la contaminación del río Curaray, que cruzaba el campamento de Conducto antes de llegar a su comunidad. Según Arco, el agua de este estero no estaba contaminada. Otras demandas eran la construcción de un dispensario de salud en San Virgilio, la evacuación al hospital de Puyo de los enfermos y la construcción de una carretera entre Simón Bolívar y San Virgilio (12 km en total).

Estas manifestaciones concluyeron sin un acuerdo sustantivo por parte de las empresas del bloque 10 y tuvieron un impacto desastroso sobre la capacidad organizativa de los indígenas. En efecto, una vez más estallaron discrepancias entre la OPIP y las organizaciones de base, lo cual desembocó en la disolución del Frente Indígena del Pastaza, a iniciativa de AIEPRA y ASODIRA (septiembre de

1998). Desde luego, la operadora resolvió volver a un esquema de negociaciones directas con las comunidades. Es así como se realizó un nuevo inventario de las necesidades básicas de las comunidades del sector de Moretecocha por AIEPRA para firmar un nuevo convenio con Arco Oriente. Por otro lado, se reactivó la Comisión Técnica Ambiental, con oportunidad de un taller de evaluación en Salcedo, en octubre del mismo año. Seis meses después (mayo de 1999), las organizaciones ASODIRA, AIEPRA, FEDECAP y FENAKIPA presentaron un “Plan de Desarrollo en el área de influencia del bloque 10”, que incluía un diagnóstico comunitario y un proyecto de factibilidad para la construcción de la carretera.

Este plan no fue implementado, en parte debido a la salida de Arco Oriente del Ecuador, por la crisis financiera y política nacional, que había de desembocar en la caída de Jamil Mahuad, el 21 de enero de 2000, pocos días después del anuncio oficial de la dolarización de la economía ecuatoriana. En febrero de 2000, Arco vendió sus participaciones a Agip Oil Ecuador, que se volvió así la principal operadora del bloque 10.

Respecto de la estrategia de la OPIP, se pueden formular tres hipótesis: las demandas de la OPIP constituyen un cuestionamiento radical de las políticas públicas, del orden, de la sociedad; reafirman la incorporación de la “nacionalidad quichua” al sistema nacional; o cuestionan la estructura del Estado y proponen redefinirlo en un marco multicultural y plurinacional. Por otra parte, las demandas de las comunidades del área de influencia pueden leerse como exigencias de acceder a los recursos de las actividades petroleras, o como reivindicación de una mayor autonomía – tanto frente a las empresas como frente a la organización provincial. En fin, el proceso organizativo puede expresar una voluntad de institucionalizar las relaciones comunitarias y acceder a los recursos necesarios para salir del aislamiento geográfico en el que se encuentran estas comunidades.

En ese sentido, vale insistir en la necesidad de considerar el contexto en el cual se inscriben los conflictos socio–ambientales, en términos de creencias, representaciones, imaginarios, valores y actitudes de los actores (Cf. Guerrero Arias, 1999: 48). Así mismo, consideramos que el conflicto *per se* contribuye al fortalecimiento de la identidad del grupo involucrado. Pero hay que subrayar que esta identidad colectiva tan solo puede fortalecerse gracias a la intervención de actores exógenos y a la formación de alianzas estratégicas y tácticas. En efecto, las comunidades del bloque 10 distan mucho de estar en una situación de igualdad de poder ante sus adversarios.

Tradicionalmente en el Ecuador, los conflictos socio–ambientales relacionados con las actividades petroleras se caracterizan por una fuerte asimetría, debido al papel del Estado, a la vez juez y parte. Este último, poseedor legítimo del monopolio de la violencia física y propietario legal de los recursos no-renovables, ejerce tradicionalmente un papel coercitivo en contra de las poblaciones afecta-

das, que va a la par con la protección de los intereses –nacionales e internacionales– de la industria petrolera. La eficiencia de las alianzas que resultan de la convergencia de la etnicidad y el ecologismo en el Ecuador se miden entonces por la capacidad de los movimientos sociales de llevar esos conflictos en el campo del poder, lo que equivale, *in fine*, a entender en qué medida las lógicas de movimiento social influyen sobre la lógica del Estado.

Ahora bien, en el momento en que Petroecuador, Arco Oriente y AGIP Oil Ecuador entraron al bloque 10, tuvieron que enfrentar un movimiento indígena bien organizado, cuyas exigencias éticas y culturales influyeron en la política petrolera en la región. Este conflicto es entonces un ejemplo de los avances pragmáticos de la etno-génesis, en un ámbito que sigue siendo del dominio del Estado pero que tiende a abrirse para liberar espacios de participación, tanto en la elaboración de los planes de gestión ambiental como en la delimitación de áreas de influencia de los proyectos petroleros. En este sentido, el conflicto entre la OPIP y las empresas del bloque 10 es un ejemplo de los cambios políticos y prácticos necesarios para anticipar y desarrollar un modelo de institucionalización de los conflictos socio-ambientales.

A lo largo del conflicto que opuso a Arco y al gobierno ecuatoriano a partir de 1986, la OPIP adquirió una experiencia innegable en el ámbito de la participación en la política petrolera. Si bien es cierto, esta participación quedaba sometida a los alevos de la vida política y económica del país, la organización provincial adquirió un estatuto de interlocutor legítimo en la elaboración de las normas técnicas y de las condiciones de exploración y de explotación petroleras en Amazonía, de las que se supo aprovechar la CONFENIAE²⁵¹. Lo mismo se puede decir de su participación en la adopción de estándares ambientales ejemplares en la construcción del oleoducto secundario Villano – Baeza, de la re-inyección de aguas de formación y la contratación de mano de obra indígena. Sobre todo, participó desde entonces en la definición de los términos de referencia de los estudios de impactos socio-ambientales, tanto para la realización de obras de exploración y de explotación como para la construcción de infraestructuras.

No obstante, la participación en los beneficios de las actividades petroleras seguía siendo un motivo de discrepancias, en cuanto se acompañaba del problema del ordenamiento territorial y del reconocimiento de las entidades territoriales étnicas contemplados por la Constitución de 1998, los cuales quedaban sometidos a una reforma legal todavía en curso en el 2003. Por un lado, la OPIP deseaba que el conjunto de la población –indígena y campesina– de la provincia usufructuase de las ganancias; por el otro, las empresas del bloque 10 (sobre todo después del 1998) solo deseaban involucrar a las poblaciones del área de in-

251 Entrevista con Leonardo Viteri, miembro de la comisión de diálogo con la empresa y Presidente de la OPIP en 1999.

fluencia del bloque 10. Ello explica por qué apoyaron a las comunidades del sector de Villano y de la vía del oleoducto para asumir una responsabilidad mínima, en vez de asumir las responsabilidades sociales que implica el bloque en el ordenamiento y el desarrollo de Pastaza.

Es así como, tras su salida relativa del bloque 10, la OPIP siguió oponiéndose al desarrollo de las actividades petroleras en la provincia, que abarcaban unas 800.000 ha. en 1998²⁵². En particular, denunció la entrada de Arco y Burlington al bloque 24, repartido entre Pastaza y Morona Santiago. De la misma manera, se opuso a la exploración por Tripetrol del bloque 28, ubicado en el norte de Pastaza y el sur del Napo, de los bloques 22 y 23, administrados por Petroecuador y CGC, donde la exploración seguía en la etapa de las líneas sísmicas en 1999. Ahora bien, cabe precisar que estos cuatro proyectos están relacionados con el bloque 10 y deberían beneficiar a mediano plazo a la infraestructura de este bloque, en particular del oleoducto secundario que se une con el SOTE.

Para la OPIP, el momento había llegado a valorar otros recursos, como la biodiversidad y el ecoturismo, sobre la base de un “Plan de Desarrollo Integral” elaborado en 1998. El estudio socioeconómico presentado en este documento distingue entre dos tipos de población en Pastaza: la una establecida tierra adentro, en una situación de aislamiento geográfico y hasta de autarquía, confrontada con problemas de salud y de acceso a los servicios públicos, y que ha preservado cierta cohesión social y una organización tradicional; la otra ubicada en la zona de colonización agrícola, aprovechándose de un acceso bastante fácil a los servicios públicos pero cada vez más dependiente de los circuitos económicos del mercado y confrontada a los problemas de aculturación. De allí la paradoja que el estudio de la OPIP enfatiza, expresado por los indígenas: ellos quieren la educación formal pero temen que ésta se vuelva un instrumento de aculturación y una causa de migración; así mismo quieren mejorar la red vial pero temen que las carreteras se conviertan en ejes de colonización; quieren una mayor cobertura de salud pero temen que se abandone la medicina tradicional; quieren incrementar la productividad pero temen ser integrados al mercado.

Para superar estas contradicciones, el “Plan de Desarrollo” se basa en la dimensión fundamental que hemos identificado con respecto al proceso de organización indígena en la Amazonía ecuatoriana: la articulación entre ética de convicción y ética de responsabilidad. Cultura, autonomía territorial y organización política son las palabras clave de este programa de acción, que junta de manera indisoluble el dominio del desarrollo y la protección del medio ambiente, en un marco territorial legítimo o legalizado.

252 OPIP, 05/1998, “Plan Integral de autodesarrollo de los pueblos indígenas de Pastaza.” Versión borrador para debate, Puyo, mimeo.

Desde 1996, la organización se esfuerza por conseguir que el territorio legalizado en 1992 sea elevado al rango de reserva biológica. Este proyecto se articula con la ambición de la CONFENIAE de llevar a cabo un plan de desarrollo sostenible a escala regional, con la colaboración del Instituto de Investigación y Desarrollo de la Región Amazónica Ecuatoriana (ECORAE), que representa a la administración estatal ecuatoriana, el BID, el Banco Mundial y la Unión Europea. Esta idea retoma el antiguo sueño de autonomía que las organizaciones amazónicas defienden desde la década del ochenta. De hecho, se trata para ellas de llevar a cabo programas de desarrollo no solo en el ámbito de la educación y la salud, sino también en lo que atañe a las infraestructuras (rutas, pistas de aterrizaje, telecomunicaciones, luz, tratamiento de las aguas usadas y redes de agua potable, etc.).

Poco después de la publicación de este estudio, un comité técnico integrado por representantes de Arco Oriente, Petroecuador, el CODENPE y la Subsecretaría de Protección Ambiental del Ministerio de Energía presentó un “Plan de Desarrollo del Área de Influencia del Bloque 10” ante la Comisión Técnica Ambiental del bloque 10²⁵³. De antemano, esta propuesta pretendía inscribirse en una gestión global de la concertación, en la cual se presentaba a Arco Oriente como una empresa “pionera” en el ámbito regional. No obstante, este plan era mucho más modesto que el de la OPIP. Por una parte, se limitaba al área de influencia directa de los pozos perforados por Arco y tomaba como referencia la población del bloque, que estimaba en unas 2.241 personas. Por otra parte, hacía hincapié en la división entre las organizaciones indígenas, esforzándose por conferirles el mismo grado de legitimidad y de representatividad que la organización provincial. En fin, subrayaba que las comunidades indígenas afectadas por la explotación petrolera se ubicaban en distintos grados del cambio social, lo que justificaba un tratamiento diferenciado. Según este estudio, la organización social de las comunidades de Moretecocha seguía siendo “tradicional” y esta población padecía de carencias en servicios públicos. En cambio, las comunidades de Villano se encontraban integradas en las redes de comunicación entre los centros urbanos de la región y dependían en amplia medida de la actividad generada por la industria petrolera.

A partir de esta triple constatación, la comisión técnica defendía una concepción del desarrollo sostenible susceptible de conciliar modernidad y tradición. Como la OPIP, se fundaba en una concepción ética de las relaciones comunitarias, que se apoyaba en tres principios: la adecuación de las modalidades de desarrollo con los “códigos culturales” de las comunidades involucradas (en particu-

253 Comisión Técnica Ambiental, 05/1999, “Plan de desarrollo participativo y sustentable, área de influencia de bloque 10”, 50 p.

lar el respeto del uso colectivo de las tierras), la conservación del medio ambiente en las comunidades indígenas menos involucradas en actividades depredadoras y el compromiso de los actores locales, tanto en compartir conocimientos y prácticas culturales como en respetar las necesidades de las poblaciones interesadas. El objetivo general de este plan era entonces mejorar la calidad de vida de las comunidades indígenas, mientras se mitigaba la intervención en las comunidades más aisladas, lo que representaba en sí un desafío para el sentido común.

Esta comisión no precisaba las modalidades de participación de la población afectada y relegaba al segundo plano el problema de la legitimidad de la organización provincial. Por lo demás, siempre y cuando se tratase de entrar al detalle operacional, se encontraba uno con los objetivos clásicos de la política neoindigenista estatal, reforzados de paso con algunas peticiones de principios que, por supuesto, se hacían eco del derecho constitucional pero no constituían ningún avance en el ámbito del reconocimiento de derechos colectivos. Así, el plan del gobierno y de las empresas pretendía mejorar las condiciones sanitarias y sociales, proteger el medio ambiente, favorecer el bilingüismo y el pluri-culturalismo, generar nuevos empleos en relación con la zona de amortiguamiento del parque Yasuní, apoyar la horticultura y el turismo, mientras desarrollaba un sistema de comunicación que facilitase los intercambios intra regionales y fomentaba las iniciativas autogestionarias en las comunidades indígenas.

Lo que más atrae la atención es la implicación del Estado en el proceso de consulta. Cabe recordar que la OPIP había asumido un papel decisivo en este cambio. Por lo demás, el que una empresa se dijera pionera en las relaciones comunitarias en la región amazónica no era para nada nuevo: antes de Arco Oriente, Conoco y Maxus tenían el mismo discurso en el parque Yasuní y el de Occidental Exploration Petroleum Company (OEPC) en el bloque 15 no era muy diferente. Sin embargo, el conflicto del bloque 10 contribuyó sustancialmente a cambiar la normatividad y la política pública en el ámbito socio-ambiental, al inscribirse en el contexto nacional de las movilizaciones ecologistas e indígenas de la década del noventa. Este objetivo se logró, si uno considera que las comunidades indígenas y campesinas de la RAE consiguieron el fortalecimiento de la reglamentación y de las normas industriales, obligando a que las empresas adoptaran nuevas tecnologías de explotación menos contaminantes. Desde luego, la re-inyección de las aguas residuales se volvió una obligación legal, así como la elaboración de planes de manejo ambiental y la consulta a las poblaciones indígenas se volvieron dos condiciones previas a la obtención de licencias de exploración o explotación.

Esta evolución fue marcada por la expedición de la Ley Ambiental en 1999, el Reglamento Ambiental para las Operaciones Hidrocarburíferas en 2001 y el Reglamento de Consulta y Participación para la realización de Actividades Hi-

drocarburíferas en 2002. Si bien es cierto que este conjunto de reglas y normas no se generó sobre la base del consenso y, por lo tanto, carece de legitimidad, constituye sin lugar a duda un marco referencial en el cual la resolución de conflictos socio-ambientales relacionados con las actividades petroleras podrá institucionalizarse. En este sentido, el conflicto del bloque 10 forma parte de un proceso de cambio en las políticas públicas, que se acerca a una concepción integrada de la triple problemática del desarrollo sostenible, de la autonomía energética y del bienestar social.

Si bien es cierto que el conflicto del bloque 10 arrancó a inicios de la década del noventa con una severa crítica en contra de los impactos de la exploración sísmica, no es exagerado decir que este bloque constituye un ejemplo en la mitigación de los impactos ambientales en las fases de desarrollo y producción. Ello vale, en particular, respecto de la construcción del oleoducto y la rehabilitación de los sitios de Moretecocha 1 y Villano, como lo atestiguan los informes regulares de monitoreo ambiental. La certificación ISO 14001 para el proyecto Villano, el CPF, el oleoducto y la estación de Baeza demuestran, por otro lado, que los procedimientos de AGIP Oil constituyen a su vez una garantía en el manejo sostenible del bloque. En fin, el acceso a la información sobre los estudios de impacto ambiental puede ser considerado como un elemento determinante de la capacidad de control y fiscalización de las operaciones por parte del Estado.

En cambio, la participación de las comunidades en el manejo y el monitoreo ambiental siguen siendo objeto de discusión entre las organizaciones indígenas y las empresas del bloque 10. Si bien es cierto que la creación de la CTA en la continuidad del Acuerdo de Plano puede ser considerada como un logro, vale destacar que esta comisión no funcionó normalmente sino hasta el año 1999, es decir cinco años después de su creación. Por otra parte, la CTA es en su esencia un organismo cuya relación con la población local es indirecta, ya que es mediado por las organizaciones OPIP, ASODIRA y AIEPRA. Eso no garantiza que las poblaciones locales sean debidamente informadas. Además las inspecciones anuales de evaluación y monitoreo ambiental pueden ser consideradas insuficientes, si no se las complementa con la debida información proveída por los organismos de control.

El conflicto de los secoyas contra Occidental

El conflicto entre la Empresa de Exploración y de Producción Occidental (OEPC) y los secoyas giraba en torno a la negociación de indemnizaciones por la fase de exploración del bloque 15, ubicado en la actual provincia de Sucum-

bíos, que había sido otorgado a la empresa estadounidense en enero de 1985²⁵⁴. En 1993, OEPC empezó a producir petróleo en el sector de Jivino-Napo y en la reserva de Limoncocha (en la ribera izquierda del río Napo). En diciembre de 1995 decidió extender la exploración al conjunto del bloque 15, lo que se concretó con la realización de 1.000 km de líneas sísmicas y con la perforación del pozo de exploración El Edén en Pompeya, en una zona de asentamiento quichua. Según los términos del contrato de prestación de servicio, OEPC iniciaría la exploración de un área de 20.000 ha entre los secoyas, o sea la mitad del territorio que se les había concedido legalmente bajo la administración Borja²⁵⁵.

Los secoyas forman parte de la familia lingüística tukano occidental. En la época de la Conquista, eran aproximadamente 12.000 personas, localizadas entre los ríos Putumayo y Aguarico, en un territorio de 82.000 km² repartido entre lo que es actualmente Perú, Colombia y Ecuador. En la década del noventa, la población asentada en Ecuador contaba con 340 personas, repartidas entre los clanes Piyaguaje y Payaguaje en cuatro centros comunales —Si'ecoya Remolino, Sehuaya, San Pablo de Catetsiaya y Eno (Sucumbíos)²⁵⁶— mientras que quedaban 360 personas más en Perú, en la zona fronteriza. Bautizados peyorativamente como “encabellados” (o Piojé) por los españoles, sacaron su nombre del río Secoya, afluente del Napo. La evangelización de los secoyas arrancó desde la constitución de los primeros pueblos de reducción, entre 1599 y 1621. Sin embargo, éstos resistieron a la aculturación hasta la salida de los jesuitas y de los franciscanos a finales del siglo XIX. En el siglo XX, los contactos con los occidentales se multiplicaron, primero con el desencadenamiento del tráfico de caucho en la década del veinte, luego con el sistema del endeudamiento y de servidumbre, que se prolongó hasta la década del cuarenta, y finalmente con la llegada del ILV en 1955. En la década del cuarenta, los secoyas del Ecuador se mudaron hacia las zonas de San Pablo, el Eno y Remolino, para huir del maltrato de Mauricio Levy, un patrón que les empleaba como peones para cortar madera, para el desbroce del terreno y para los cultivos. Pero no fue hasta después de la creación de la misión evangelista cuando se produjo el agrupamiento (¿definitivo?) de los secoyas esparcidos en la región. Bajo el impulso de Orville Johnson, algunas familias se juntaron en la región de Zábalo y el Cañón de los Negros, en 1955, seguidas de

254 El presente recuento del conflicto va hasta finales del año 2000, fecha en que OEPC declaró que los dos primeros pozos exploratorios perforados no eran rentables. De hecho, la empresa optó por realizar exploraciones complementarias de 3 D, lo que generó nuevas tensiones con los secoyas cuyas causas no se analizarán aquí.

255 Este contrato, firmado el 25 de enero de 1985, fue modificado el 18 de diciembre de 1995, con oportunidad de la ampliación de la zona por explorar, luego fue reemplazado por un contrato de participación el 21 de mayo de 1999, al finalizarse la fase de exploración sísmica.

256 Las tres primeras son parte de la comuna de San Roque (cantón Shushufindi), la cuarta es parte de Tara-poa (cantón Cuyabeno).

unas veinte familias originarias de Angustilla (Perú) en 1973. Esta migración intensificó las relaciones matrimoniales con los siona, con los cuales los secoya comparten muchos rasgos culturales, en particular la filiación patri-lineal, la localización viri-local y el idioma paï coca (Cf. W. Vickers, 1989: 47; De la Torre et al., op. cit.: 22).

El primer título que se les atribuyó, en 1978, abarcaba un área de 7.043 ha, alrededor de San Pablo de Catetsiaya, o sea 2.800 ha menos de lo que se había otorgado a la empresa agropecuaria Palmeras del Ecuador el año anterior. Mientras tanto, la colonización agraria crecía con la apertura de la vía Lago Agrio – Quito, lo que se concretó con la creación de la precooperativa Tierras Orientales en la ribera derecha del río Aguarico, en 1979. El mismo año, la “reserva comunal” fue ampliada a 744 ha, ¡mientras que la creación de la reserva Cuyabeno, en el mismo momento, abarcaba 254.760 ha! No fue sino en 1987 cuando el plan de gestión de esta área protegida reconoció a los indígenas derechos de pesca y caza, bajo ciertas condiciones, mientras que se extendía el límite territorial hasta el Cuyabeno. En 1993, el territorio legal fue extendido a 42.000 ha, lo que acabó con la erosión del territorio siona y secoya²⁵⁷.

A mediados de la década del setenta, William Vickers ya anotaba que los territorios de ambos grupos étnicos habían sido invadidos por campesinos colonos y corrían peligro de ser absorbidos por la cultura blanco mestiza. La sedentarización, el uso de armas de fuego, la introducción de la ganadería y de cultivos comerciales, como el café o el cacao, y la mecanización de la agricultura ya habían llevado a una individualización de las actividades de subsistencia en la década del sesenta. El cambio social fue aún acelerado por las exigencias de la administración pública, en la medida en que la legalización del territorio por el IE-RAC, que arrancó en 1977, quedaba sometida a dos requisitos principales: la conformación de pueblos y el desbroce de parte de las tierras legalizadas para convertirlas en pastos. Así, la horticultura itinerante practicada por este grupo de cazadores recolectores se volvió una actividad sedentaria y tomó una nueva importancia con la reducción del territorio de caza. Según el estudio socioeconómico realizado en Si'ecoya Remolino por De la Torre y Oña, a finales de la década del noventa, el 58,5% de las necesidades alimenticias eran satisfechas por la producción agrícola, la piscicultura y la ganadería, el 7,7% por la caza, la pesca y la recolección, y el 33,8% por los productos adquiridos en el mercado (De La Torre, op. cit.: 31). Esta evolución hacia una creciente dependencia con el mercado conllevó la necesidad de recursos monetarios, que procedían en parte de la venta de excedentes agrícolas en el mercado vecino de Poza Honda o en Shushu-

257 Cf. Vickers *op. cit.*: 259-263; De la Torre *et al. op. cit.*: 21; OEPC, Walsh, 1999, “Estudio de impacto y plan de manejo ambiental para el programa de perforación los pozos exploratorios Cocaya Norte-1, Cocaya-1 y Cocaya Centro-1”, Boulder, Colorado, mimeo, Addenda A, pp. 52-118.

findi, y del trabajo asalariado. Las cuatro principales actividades remuneradas se relacionaban con el turismo, la educación formal, la producción agropecuaria y las actividades petroleras. Sin embargo, como lo señalan De la Torre *et al.*, antes de la llegada de OEPIC estas actividades seguían siendo bastante secundarias y la organización social se basaba todavía en el trabajo en minga²⁵⁸, aunque el modelo de residencia fuese el de la familia mononuclear.

En la misma época, el cambio político se manifestó por el paso de un tipo de dominación tradicional a una dominación racional y carismática, materializado por la sustitución del poder del jefe religioso de cada grupo por el de los representantes comunitarios y por la dirección de una organización étnica, designada en asamblea general. Este cambio fue, sin lugar a duda, acelerado por la evangelización de los secoyas, ya que los misioneros consideraban a los jefes espirituales y religiosos como la personificación de la brujería y del paganismo. Al respecto, Vickers había advertido que, cuando el jefe espiritual de San Pablo falleciera, concluiría el proceso de transmisión de la autoridad del chamán al maestro bilingüe, ya que no habría casi ningún otro chamán de alto nivel en este pueblo, aunque quedaran algunos jefes religiosos y bebedores de yagé a la orilla del Aguarico y de sus afluentes, como en Si'ecoya Remolino²⁵⁹. Esta predicción resultó ser exacta, en la medida en que la agrupación de las comunidades esparcidas alrededor de San Pablo, Si'ecoya y El Eno a finales de la década del setenta se acompañó de la secularización del poder y de la creación de la Organización Indígena Siona y Secoya del Ecuador (OISSE).

La centralización de la organización social reforzó el papel de la organización étnica. Así, la función de las organizaciones secoya creadas en la década del ochenta era organizar las mingas para obras comunales, tales como el mantenimiento de los senderos, de los cultivos o de los centros comunales. Funcionaban gracias a un fondo comunal alimentado por cada familia. Poco a poco, su función fue evolucionando hacia la de representación de la comunidad frente a los actores exógenos (administración pública, empresas, ONG, etc.), en particular para el reconocimiento y el manejo del territorio legal. En 1993, los sionas y secoyas optaron por constituir dos organizaciones étnicas propias²⁶⁰, lo que se manifestó con la creación de la OISE, cuyos representantes eran en su mayoría procedentes de la educación nacional o de la Iglesia protestante²⁶¹. Entre tanto, en

258 Equipos de trabajo reunidos para la ejecución de tareas comunitarias y para las cosechas.

259 Se elige al jefe religioso por su capacidad de comunicarse con los espíritus y de organizar las ceremonias del *yagé*, basadas en la toma de alucinógenos y ritos cantados, así como por sus conocimientos medicinales. Esta elección, que descansa en un consenso en el grupo local, no se expresa por una elección formal (Cf. Vickers, *op. cit.*: 205-207 y 211).

260 La Organización Indígena de los Secoya del Ecuador (OISE) y la Organización Indígena de la Nacionalidad Siona del Ecuador (OINSE).

1986, las comunidades se habían convertido en centros, siguiendo el modelo adoptado por los shuaras cuarenta años antes, lo que representaba la ventaja de ubicarlas bajo la tutela del Ministerio de Bienestar Social en vez del Ministerio de Agricultura, e iba a ayudar a mantener cierta autonomía frente a la administración. De esta estrategia nació la Asociación de los Centros Siona y Secoya, cuyos objetivos eran la coordinación de programas educativos, de salud e infraestructuras, la promoción de proyectos de desarrollo (ganadería, café, etc.), la concienciación y la promoción social de los dirigentes comunitarios, así como la capacitación de maestros en el seno de la comunidad.

En un primer momento, OEPC experimentó una táctica de negociación clásica, que consistía en firmar un acuerdo general con la comunidad indígena para tener el campo libre, a cambio de indemnizaciones irrisorias. Es así como se firmó un primer acuerdo con la OISE, en julio de 1996, que reglamentaba las actividades hidrocarburíferas sin mayor precisión, a cambio de motores fuera de borda, bombas de agua, tanques metálicos, cocinas domésticas y medicinas, más algunos empleos temporales para la población local. Este acuerdo fue criticado por Oilwatch y RAN, ya involucrados en la campaña contra Oxy en Colombia. Tres meses más tarde, OEPC aceptó renegociar los términos del acuerdo para restringirlo a la exploración sísmica. Esto dio lugar a una división entre la comunidad de Si'ecoya, donde se radicaban 22 familias que iban a ser afectadas directamente por el proyecto, y la comunidad de San Pablo, sede de la OISE, donde se radicaba la mayoría de los secoya. Así es que, en una reunión mantenida con los representantes de OEPC en febrero de 1997, los moradores de la comuna de Si'ecoya se opusieron a que siguieran las obras, pero en el congreso anual de la OISE, en San Pablo en mayo de 1997, votaron a favor de OEPC. Finalmente, se firmó un tercer acuerdo en junio de 1997, que abarcaba únicamente la fase sísmica de los estudios de exploración.

Este acuerdo contemplaba tres tipos de compensaciones: a corto, mediano y largo plazo. Entre las indemnizaciones a corto plazo, figuraba un inventario heteróclito de artículos de supuesta primera necesidad para la OISE, que incluían los motores fuera de borda y planchas de zinc del primer acuerdo, más un microscopio y una computadora. La lista de los productos de primera necesidad a mediano plazo incluía paneles solares, una televisión, un equipo de vídeo, talleres de carpintería y de mecánica, además de becas estudiantiles. Finalmente, a largo plazo OEPC se comprometía a apoyar proyectos de educación y de salud, así como el desarrollo cultural de los secoya, entre otras cosas mediante la publicación de monografías. Desde la firma de este acuerdo, OEPC inició los estudios

261 Humberto Piyaguaje es maestro bilingüe. Su sucesor en la presidencia de la OISE, Elías Piyaguaje es el hijo de un pastor evangelista y él mismo es de confesión protestante.

sísmicos en la zona que colindaba con el río Paña Yacu, en los alrededores de Si'ecoya, y definió la ubicación del pozo de exploración Cocaya Norte, a 2 km al suroeste de este pueblo (OEPC, Walsh, op. cit.: 52). Esto acabó provisionalmente con un proyecto de ecoturismo presentado un año antes por la fundación estadounidense Earth Trust (con sede en Miami, Florida), que buscaba convertir esta parte del territorio secoya en reserva faunística. De hecho, la exploración sísmica y la perspectiva de la perforación de tres pozos de exploración impedían, desde luego, cualquier proyecto de desarrollo alternativo al petróleo.

Esto no significaba que los secoya renunciasen a controlar la expansión de OEPC en su territorio para acceder al desarrollo sostenible. Eso lo hicieron conocer en una asamblea general de la OISE, en marzo de 1998, al adoptar una moción de cancelación del tercer acuerdo, bajo el motivo de que los delegados habían sido sometidos a fuertes presiones antes de firmarlo y de que la empresa no había respetado los plazos previstos ni tampoco les había dado la suficiente información sobre los impactos socio-ambientales de las actividades sísmicas. Esta decisión constituía un verdadero desaire para OEPC, que se jactaba de establecer relaciones modelo con los secoya y que temía que el fracaso de la negociación le hiciera una publicidad nefasta. Desde entonces, el proceso entró a una nueva fase, donde la consulta y la participación de expertos de ambos lados iba a constituir una apuesta particularmente interesante para el futuro.

En abril de 1998, la OISE informó a OEPC de la constitución de una comisión de seguimiento y de negociación integrada por representantes de los tres pueblos de la comunidad. Simultáneamente, los Secoya indicaron que deseaban involucrar a varios observadores y asesores en la negociación, a través de William Vickers, James Oldham y Theodore MacDonald²⁶². Esta comisión aprovecharía el apoyo logístico del Estado, a través de la Unidad Técnica de Ecodesarrollo y Protección de la Amazonía (UTEPA), bajo tutela del Ministerio de Relaciones Externas. La presencia de este ministerio, en vez del Ministerio de Energía y Minas, se debía a la presencia del área fronteriza con Perú y Colombia en la región. La UTEPA tenía entonces a cargo, por dos años, un proyecto de parque natural binacional para consolidar el proceso de paz con Perú, al que se asociaba un "Proyecto de rescate cultural y del territorio ancestral de Lagartococha por los secoya". Este último consistía en enmarcar el manejo de un área de 30.000 ha que colindaba con el Putumayo, con los objetivos confesados de mitigar la degradación de las condiciones de vida y de los recursos materiales renovables en las comunidades secoya, además de reforzar los vínculos entre los secoya de Perú y Ecuador (OEPC, Walsh, op. cit.: Adenda A: 5.).

262 Respectivamente dependientes de las Universidades de Amherst, de Florida y de Harvard.

Tras mantener una serie de reuniones con OEPC y la UTEPA entre abril y junio de 1998, los secoya autorizaron la realización de un estudio topográfico complementario para la siguiente fase de las obras pero condicionando su aprobación a la redacción de un nuevo acuerdo y a la consulta del estudio de impactos socio-ambientales. En un primer momento, pidieron unos 200.000 dólares de indemnizaciones solamente para esta fase, mientras que OEPC les ofrecía apenas 12.000. En un segundo momento, Elías Piyaguaje pidió 500.000 dólares para el conjunto de las operaciones (estudio topográfico complementario, construcción de las vías de acceso y de las plataformas Cocaya 1, Cocaya Centro y Cocaya Norte). El representante de la comunidad de San Pablo reconoció luego que esta oferta carecía de fundamentos, en la medida en que no había sido aprobada por la organización indígena. Además, no se habían comunicado los estudios de impactos socio-ambientales y de factibilidad a la OISE²⁶³.

El “Estudio de impacto ambiental” y el “Plan de manejo ambiental” para el programa de perforación de los tres primeros pozos de exploración fueron entregados el 29 de junio de 1999 por el bufete Walsh. Según este estudio, el impacto ambiental de las actividades petroleras sería bastante débil en lo que atañía a los corrimientos, las inundaciones y el desvío de la red fluvial, pero en cambio debía ser bastante fuerte en lo que atañía a los riesgos de erosión, de contaminación y a la fertilidad de los suelos. Por otra parte, los impactos relacionados con las obras de infraestructuras (helipuerto, plataformas de perforación, etc.) serían bastante fuertes, aunque se limitasen a un perímetro de 2 ha. Por otro lado, los impactos socioeconómicos serían bastante limitados en cuanto al uso de la tierra, la economía local y la salud, pero bastante importantes en cuanto a las relaciones sociales, entre otras cosas por las expectativas anticipadas de empleos temporales (OEPC, Walsh, op. cit.: 80-81, 85-86).

Para completar estas informaciones, los secoya decidieron seguir los avisos de sus asesores, al evaluar los daños ambientales de manera detallada, tomando como base un precio por metro cuadrado y por planta o árbol afectado por las obras. El resultado del informe de peritos, llevado a cabo por Pablo Yépez, etnobotanista de la Universidad Católica contratado por la UTEPA, llegó a un acuerdo final entre OEPC y la OISE, el 13 de marzo de 2000, que subía el valor de las indemnizaciones a unos 700.000 dólares para el conjunto de las obras de exploración. Según los términos de este acuerdo, los secoya debían percibir inmediatamente 450.000 dólares, de los cuales se entregaría una parte directamente a las familias (100.000 dólares) y otra a la OISE, bajo forma de un fondo de in-

263 Cf. Vickers, 18/07/1998, “Informe sobre las negociaciones entre los Secoyas de Ecuador y la Occidental Exploration and Production Company”, Quito, mimeo, 38 p.; J. Oldham, 10/1998, “Cronología de las negociaciones entre Occidental Exploration and Production Company y la Organización Indígena Secoya del Ecuador”, Quito, mimeo, 7 p.

versión comunitaria y de un fondo de infraestructuras y proyectos productivos (respectivamente 70.000 y 280.000 dólares). Los 250.000 dólares restantes debían ser pagados a la OISE por OEPC en función de los resultados de la exploración: 100.000 dólares si dos pozos entre cuatro hubiesen resultado rentables, a los que se sumaban 150.000 dólares para la realización de estudios sísmicos complementarios, llamados “3 D”²⁶⁴.

Para llegar a la firma de este convenio sin precedentes, habían necesitado 18 meses de negociaciones, que pasaron por la elaboración de un “Código de conducta”, un instrumento nuevo en el manejo de los conflictos socio-ambientales relacionados con las actividades hidrocarburíferas. En mayo de 1998, una controversia había estallado en el seno de la comunidad, respecto del dinero percibido por los dirigentes de la OISE en la primera fase de la exploración (unos 4.400 dólares), una parte de los cuales se habían depositado en una cuenta del FEPP, bajo la forma de un “fondo de solidaridad social”. Los secoya estuvieron particularmente molestos por el hecho de que estos dirigentes se habían repartido un viático de 800 dólares, sin consulta previa a la base. Como lo subraya Vickers, este incidente suscitó desconfianza y explicó, no sólo que los acuerdos ulteriores fueran debatidos con el conjunto de la comunidad sino también que buena parte de las indemnizaciones se percibieran a título individual por las familias (Vickers, *op. cit.*, 1998). Para evitar este tipo de problemas y para superar las divisiones de la comunidad, la OISE elaboró entonces un documento titulado “Código de conducta de las negociaciones entre Occidental y la OISE”, editado en octubre de 1999 en versión bilingüe español / paï coca, con el apoyo logístico del CDES. Este documento merece un estudio detenido, ya que su redacción se demoró bastante y denota una clara voluntad de dar un marco ético a las negociaciones con la empresa. Fue presentado por la OISE y OEPC como una medida *ad hoc* para garantizar los derechos constitucionales y las disposiciones del Convenio 169 de la OIT, por falta de leyes que reglamenten la puesta en práctica de esos derechos²⁶⁵. Indicaba que la organización social, el territorio y la cosmovisión eran las bases de “la supervivencia milenaria” de los Secoya, que debían ser respetadas y reforzadas, mientras la población declinaba²⁶⁶.

El primer objetivo de este Código era asegurar la transparencia del proceso de diálogo con OEPC, al conferir a la OISE el papel de interlocutor exclusivo

264 Occidental, OISE, 03/2000, “Convenio entre OISE-OEPC para la fase de exploración petrolera en el territorio de la nacionalidad Secoya”, Quito, mimeo, 13 p.

265 OEPC, OISE, 07/05/1999, “Código de conducta para un proceso de diálogo entre la compañía Occidental y la Organización Indígena secoya del Ecuador, documento aprobado por el XI congreso de la OISE”, mimeo, p. 2.

266 En realidad, la tasa de crecimiento demográfico es positiva (2% por año entre 1975 y 2000), pero no asegura la reproducción de la población (Cf. De la Torre *et al.*, *op. cit.*: 29).

para la comunidad secoya y obligar a que la empresa entregara todas las informaciones necesarias con respecto a sus operaciones en esta parte del bloque 15. Por otra parte, instauraba una comisión de seguimiento, integrada por los presidentes de cada comunidad secoya y dos delegados suplementarios de Si'ecoya Remolino, mientras preveía las modalidades de arbitraje en caso de desacuerdo entre ambas partes, confiando a FFLA el papel de facilitador y coordinador del proceso de diálogo²⁶⁷. Particularmente, formalizaba la existencia de una mesa de diálogo, conformada por un lado por tres representantes de OEPC y un asesor jurídico, y por el otro por cinco representantes secoya y cinco observadores o asesores técnicos y jurídicos, a los cuales se sumaban un representante del Ministerio de Energía, un representante de Petroecuador y dos observadores internacionales. Finalmente, este documento estipulaba que los secoya debían poder disponer de un plazo de reflexión²⁶⁸ para estudiar los documentos necesarios, y hasta recibir una capacitación antes de tomar cualquier decisión. Los costos de este procedimiento debían ser asumidos totalmente por la empresa, no solamente para el transporte, la logística y los viáticos vinculados con el funcionamiento de la mesa de diálogo, sino también para la contratación de expertos, la capacitación técnica y la traducción de los documentos del español al paï coca.

La redacción de semejante Código no fue nada fácil. En efecto, para los secoya, se trataba de conseguir la garantía de que su integridad fuese respetada, mientras que la empresa temía ser atada de pies y manos por un documento jurídico que se superpusiera con el contrato de participación. Por su lado, la UTEPA intentó sobrepasar su mandato de asesor técnico, al integrar a este código dos cláusulas según las cuales el Ministerio de tutela administraría los fondos otorgados por OEPC y dispondría de un derecho a vetar la designación de los observadores y asesores elegidos por la OISE. A esto se sumaron las veleidades de los militares de inmiscuirse en la negociación, volviéndose los mediadores entre OEPC y los secoya a través de la Dirección General de Desarrollo Fronterizo y de Asuntos Amazónicos. Estas discrepancias explican que hayan sido necesarios casi dos años para redactar un documento que, al parecer, era más muestra del buen sentido que del derecho empresarial.

No cabe duda de que se puede ver en este código un primer intento de conciliar las lógicas de acción de los actores desde la perspectiva ética, esta serpiente de verano de la cual todo el mundo hablaba desde el inicio del conflicto pero que nadie había conseguido definir de manera satisfactoria para todos. Ya en el mes

267 Inicialmente, la OISE deseaba que este mediador fuera la misión capuchina.

268 Conforme al contrato de participación que vincula *OEPC* y *Petroecuador*, este plazo no debía impedir la ejecución del programa de perforación de los tres pozos exploratorios antes del 31 de diciembre de 2000. Inicialmente, *OEPC* deseaba precisar este punto en el Código pero, al fin de cuentas, la negociación respetó estos plazos.

de febrero de 1997, la casa matriz Occidental Inc. había publicado un “Código de conducta de los negocios”, en el que veía la “consagración de las normas éticas más elevadas”²⁶⁹. Se trataba, en particular, de recordar a sus empleados sus responsabilidades legales e incitarles a llevar a cabo sus actividades en el respeto a la legislación estadounidense y nacional, donde sea que se encontraran. Este texto repetía que la empresa condenaba cualquier acto de corrupción o subordinación, así como el clientelismo y el paternalismo (sic.). Por otra parte, proclamaba que las negociaciones y los procedimientos debían desencadenarse en absoluta transparencia, conforme a la norma 33.60.62 adoptada por el Directorio. No obstante, este documento, cuyo alcance era finalmente limitado, no daba sino una definición legalista de la ética y enumeraba recomendaciones que eran muestras de peticiones de principios más que de un compromiso de la empresa hacia terceros. La norma ISO 14001, que fue otorgada a OEPC en mayo de 1998, era a la vez más apremiante y más precisa al respecto. Esta norma de calidad se otorgaba a empresas que obedecían a un pliego de condiciones y a un procedimiento de gestión industrial, administrativa y comercial muy riguroso y sometido al control regular de bufetes de expertos internacionales. Sancionaba, en particular, las prácticas de la empresa en los ámbitos de la gestión, la protección ambiental y las relaciones comunitarias, para las actividades en el bloque 15.

Según los principios resumidos en el folleto sobre este tema, OEPC se comprometía, entre otras cosas, a dar “un ejemplo moral y ético” a través de sus empleados, a entender y respetar la cultura de las comunidades indígenas, a entenderse con el gobierno para facilitar acceso a los servicios básicos a las comunidades, a apoyar los proyectos de autogestión comunitaria y a desarrollar y llevar a cabo planes de gestión ambiental sólidos para mitigar los eventuales impactos negativos (sic.). El mismo documento precisaba que la empresa había llevado a la práctica técnicas industriales para mitigar la deforestación y la contaminación (perforación horizontal desde una sola plataforma, centralización de las operaciones de separación de las aguas residuales, re-inyección de las aguas de formación, etc.). Además, aseguraba haber cuidado particularmente la elaboración de su “Plan de relaciones con la comunidad”, cuya base había sido el diagnóstico socioeconómico llevado a cabo con los Secoya. Este programa descansaba en el “Plan de desarrollo comunitario” elaborado para el conjunto del bloque 15, en el cual OEPC se marcaba como misión ser el nexo entre el gobierno central y las comunidades indígenas y campesinas en su área de intervención, entre otras formas a través de proyectos educativos y de producción autogestionados o incluso mediante la constitución de un fondo de capital social (sic.) (OEPC, Walsh, op. cit.: 110-111).

269 *Occidental Oil and Gas Corp.*, 13/02/1997, “Código de conducta de negocios adoptado por el Consejo de Directores de Oxy el 13 de febrero de 1997”, Quito, 27 p.

Sin lugar a duda, estas medidas reflejaban las buenas intenciones de una empresa determinada a imponer una imagen *politically correct* y, por lo esencial, estos principios estaban ya contemplados por la ley. No obstante, uno puede extrañarse de que el papel del Estado apareciese allí como del todo secundario, a diferencia del papel que asumía el Estado colombiano a través de Ecopetrol, en el caso Samoré / Sirirí. Además, el precio de esta política de relaciones públicas debía, por supuesto, ser asumido por el Estado ecuatoriano, como había sido para el caso del “Plan modelo” elaborado por Conoco y Maxus en el parque Yasuní (Narváez, op. cit.). Sin embargo, cabe subrayar que la táctica aplicada por OEPC en Ecuador difería en absoluto de la que había sido aplicada en el conflicto entre su homóloga colombiana y los u’wa. Esto se debía, obviamente, a la actitud fundamentalmente abierta de la OISE hacia las actividades hidrocarbúricas, la cual se oponía al rotundo rechazo de los u’wa.

En efecto, pese a la oposición de los moradores de Si’ecoya a los proyectos de OEPC, el conjunto de la comunidad secoya manifestó de pronto una actitud favorable a la negociación. Como lo subrayó entonces Humberto Piyaguaje, Presidente de la OISE durante la mayor parte de las negociaciones, el territorio secoya estaba rodeado por las actividades petroleras y sus habitantes llevaban ya muchos años siendo afectados por las actividades de Texaco, en particular por la colonización que éstas habían conllevado en las décadas del setenta y del ochenta: “Nosotros pensamos que no había esta oportunidad para poder rechazar [la negociación]. Mas la preocupación era del territorio nuestro. Si nosotros rechazamos, igual pensamos que va a haber expropiaciones o enfrentamientos con los militares, o sea con el Estado mismo. Entonces, para no aceptar eso, dijimos que antes preferimos llegar a una negociación, a un acuerdo que defina qué es lo que ellos nos tienen que dar”²⁷⁰.

Esta actitud fue abiertamente criticada por Oilwatch y RAN, que se habían acercado a los Siona, poco involucrados en los proyectos de OEPC y opuestos a cualquier violación de la reserva Cuyabeno, donde se ubicaba su territorio. RAN intentó en un momento vincular ambos conflictos, al organizar una visita de los u’wa a los secoya y al publicar en su nombre un “Mensaje de los u’wa a los Secoya”, donde dejaba entender que estos últimos habían entrado a negociar bajo presión y por culpa de los malos consejos de sus asesores²⁷¹. En este documento, las voces de Lorenzo Muelas, Roberto Cobaría, Luis y Armando Tegría se juntaban para recomendar a los Secoya que rechazaran las actividades petroleras en bloque. Ante tanta insistencia, los secoya encontraron cierta dificultad para de-

270 Entrevista en Lago Agrio (15/10/1999).

271 Oilwatch, 08/1999, “Resistencia a la explotación petrolera. Mensaje de los U’wa a los Secoya”, Abya Yala, 24 p.

fender su postura, lo que llevó a Humberto Piyaguaje a contestar a este “mensaje” con una carta a Oilwatch (09/1999) en la que la OISE negaba haber cedido al chantaje o a la mala fe de sus asesores y pedía a esos mediadores ventrílocuos respetar las decisiones de la organización indígena.

Al fin y al cabo, la mayor diferencia entre los Secoya y los u’wa quedaba en la relación entre cultura tradicional y modernidad. De hecho, mientras que los u’wa habían quedado bastante lejos de la colonización agraria y de los contactos con la industria petrolera hasta la llegada de Oxy al bloque Samoré / Sirirí, los secoya habían entrado a un proceso acelerado de cambio social desde hacía dos décadas. Ahora bien, quedaba claro que la irrupción de una empresa petrolera en el territorio secoya aceleraría aún más este proceso. Para controlar mejor esta aceleración, los secoya optaron por una estrategia de diálogo, apoyándose en los avisos de numerosos actores exógenos, que como vimos fueron asociados a la mesa de diálogo instaurada por el “Código de conducta”. Sin lugar a duda, la adopción de este código hubiera permitido que las partes involucradas ahorraran tiempo y energía en la negociación, lo que fue, quizás, la principal lección de este estudio de caso.

Conclusión: los indígenas y el petróleo

Los conflictos socio-ambientales se inscriben en un conjunto de creencias, representaciones, valores y actitudes que varían según las situaciones. Por lo tanto, las modalidades de esos conflictos varían según las relaciones entre tradición y cultura, la situación demográfica y la ubicación en el frente agrario y petrolero o incluso según el grado de organización política. Así, pueden retomar la forma de un rechazo sin concesiones, como en el caso de los u’wa, de una negociación sobre las condiciones inmediatas de las actividades petroleras, como en el caso de los Secoya, o de una estrategia diseñada a largo plazo y que busca regular esta actividad en diferentes áreas, como en el caso de los quichuas.

Por lo demás, esos conflictos no dejan de ser asimétricos, en la medida en que el Estado es a la vez juez y parte, y a causa de las contradicciones que fueron evidenciadas en el seno del sistema político. La política de protección del medio ambiente fue llevada a cabo paralelamente a una intensificación de la exploración y de la explotación petroleras, en las décadas del setenta y del ochenta. Esta práctica del Estado en Ecuador y en Colombia se manifiesta en una contradicción obvia entre una política agrícola y energética agresiva, por un lado, y una política ambiental y neindigenista oportunista, por el otro. Las contradicciones legales y el carácter especial de las leyes sobre los recursos no-renovables se crecen con un centralismo político y una ineficiencia administrativa que refuerzan

la dependencia externa y constituyen obstáculos para la institucionalización de los conflictos socio-ambientales. En algunos casos, esta contradicción puede dar lugar a manipulaciones, como lo muestra el caso del Yasuní, donde la ampliación del parque nacional y del territorio huao se acompañó de un alivio de las obligaciones vinculadas con las actividades petroleras del bloque 16.

Los conflictos entre los campesinos del Cuyabeno y el Ministerio de Agricultura ecuatoriano muestran, finalmente, que la política petrolera no es la única expresión de esta esquizofrenia del Estado. En realidad, lejos de ser monolítico, éste obedece a unas lógicas a veces contradictorias en su seno. El caso Texaco muestra de qué manera la sociedad civil puede aprovecharse de esta división, en particular entre el poder ejecutivo y parte del poder legislativo. Por otra parte, los conflictos en el Cuyabeno muestran que el mismo poder ejecutivo puede estar dividido entre las opciones del Ministerio de Energía, responsable de la política petrolera, y las del Ministerio de Agricultura, responsable de la política ambiental. En este caso, el modo de gestión presidencial de una crisis fue determinante y el ejemplo del proyecto Pañacocha-Tiputini muestra que éste tiende a privilegiar la racionalidad económica sobre la política o la social.

Capítulo VIII

Sociedad civil y política petrolera

Introducción: ¿Hacia un movimiento amazónico?

Como vimos en los capítulos anteriores, el nacimiento de la industria petrolera aceleró la irrupción de la modernidad en la región amazónica. En Ecuador, particularmente, la importancia estratégica del petróleo y los problemas planteados por el conflicto con Perú llevaron a que el Estado consolidara su hegemonía sobre el territorio, la población y los recursos de la región. Pues la paradoja es que la región amazónica, fuente de la mayor parte de las divisas para este país, era también la menos provista de servicios públicos y estaba afectada por los peores indicadores sociales. Es más, ninguna solución permitió remediar los efectos nefastos de las actividades petroleras de las décadas del setenta y del ochenta, pese a la multiplicación de los estudios de impactos y de los planes de manejo ambientales, e incluso pese a la creación de la Subsecretaría de Protección Ambiental del Ministerio de Energía y Minas, de la Unidad de Gestión Ambiental de Petroecuador y finalmente del Ministerio del Ambiente. En estas condiciones, en la década del noventa las organizaciones ecologistas tuvieron que asumir un papel protagonista en la difusión de la información sobre las actividades petroleras. Esta tendencia se sumó a la evolución del movimiento indígena amazónico, hasta tal punto que podríamos caer en la tentación de hablar de la emergencia de un movimiento social amazónico.

Nos quedaría por estudiar, entonces, cómo los movimientos ecologistas e indígenas consiguieron influir en la política petrolera en Ecuador y Colombia. Una primera hipótesis es que la organización social actual de las comunidades indígenas es el resultado de un proceso de etno-génesis iniciado en la época colonial, como lo demostraron Whitten y Muratorio con respecto de los quichuas de la Amazonía ecuatoriana. Una segunda hipótesis, resultado del cambio histórico que, siguiendo a Urban y Sherzer, es fruto de la evolución de sus relaciones

con las sociedades nacionales, en el contexto de la colonización agraria, y que explica la formación de un nuevo modelo de organización política (Cf. N. Whitten, 1987; B. Muratorio, 1998; y G. Uban et al., 1992 b). Etno-génesis y proceso de organización constituirían entonces las dos caras del proceso de resistencia de las poblaciones indígenas ante los avances del frente petrolero. En este sentido, la resistencia a la actividad petrolera en la década del noventa es tanto la consecuencia del cambio social acelerado desde la irrupción de la modernidad en la región en la década del sesenta, como la condición del dominio de la historicidad en sociedades llamadas a conformar nuevas alianzas con los actores sociales, como las organizaciones campesinas o ecologistas. Puede manifestarse por el rotundo rechazo, como en el caso de los u'wa ante Oxy, por la negociación de indemnizaciones, como en el caso de los secoya ante OEPC, o por una reubicación estratégica a largo plazo, como en el caso de los quichuas ante Arco. En todos los casos, la estrategia adoptada por las organizaciones indígenas es un elemento determinante en la institucionalización de los conflictos socio-ambientales y redefine el papel del Estado en este tipo de confrontación.

La sociedad civil frente a la política petrolera en Ecuador

Cabe subrayar que el interés por la región amazónica surgió en países donde la cultura política y los intereses difieren de aquellos de los países de la cuenca amazónica. En particular, fue en los países industrializados donde las violaciones de derechos humanos y la destrucción o la amenaza de destrucción ambiental dieron lugar a un cuestionamiento de las bases de la sociedad occidental, física e ideológicamente. Como lo subrayan Bustamante y Espinosa, en muchos casos las ONG del Norte desarrollaron vínculos con ONG nacionales —a veces creadas *ex nihilo*— para canalizar recursos y facilitar la capacitación y la circulación de la información, difundiendo un discurso ideológico ya estructurado. Por lo tanto, la ecología como pensamiento y práctica —tanto en Ecuador como en Colombia— es un fenómeno importado, así como la creación de ONG locales que hicieron suyos los postulados y los planteamientos de los ecologistas europeos y estadounidenses frente al Estado. Puede ser que la defensa de la Amazonía se haya vuelto una preocupación de las elites científicas y económicas locales o que haya sido incorporada a la dinámica de la lucha y a la retórica populista que defendía la necesidad de “revolucionar la sociedad”. Pero en el peor de los casos, el discurso de la ecología se erigió en una “jerga legitimadora” para un grupo de científicos, casi una secta con posturas radicales, que en la década del noventa seguía estando poco articulado, y seguía siendo sentimental y globalizador. De todos modos, estas relaciones Norte / Sur reprodujeron la dependencia finan-

ciera y técnica, y limitaron las posibilidades de desarrollar referentes y opciones que privilegiaran las prioridades y demandas de la población amazónica y de la realidad regional (Cf. T. Bustamante et al., 1993 a: 310–311).

Clientelismo y renta petrolera

Por su lado, el Estado no demoró en recuperar el tema de la ecología como un elemento de patriotismo y de su discurso de legitimación. Esta preocupación ecologista y estratégica se volvió entonces un mecanismo de acceso a los recursos financieros de los países ricos. Desde este punto de vista, la conservación ambiental parecía no ser tomada en cuenta sino en la medida en que la naturaleza pudiese capitalizarse. Para las organizaciones internacionales, al parecer, las ONG representan la solución a la ampliación de espacios democráticos, como lo muestra su asociación en la Cumbre de Río. Pero en realidad, esta estrategia se asemejaba a una “eliminación mágica del conflicto”, para usar la expresión de Wright Mills, y operaba una inversión en la relación de legitimidad, ya que se otorgaba a las ONG el papel de representantes de unas poblaciones a las que quedaban ajenas y de las que no dejaban de ser mediadores ventrílocuos. De hecho, al alejarse de su misión originaria de aporte y de trabajo, éstas sustituían una democracia de delegación a la democracia parlamentaria. Su papel se encontraba sobrevalorado hasta convertirse en depositarias de la legitimidad redistribuidora y planificadora del Estado, en una suerte de “ficción de democracia” (Ibíd.: 317).

Ante esto, la sociedad civil seguía siendo débil, con sus formas de presión esporádicas y poco articuladas, lo que se manifestaba, según el contexto socio-político, en sus vacilaciones entre alianza y oposición, o entre denuncia y adhesión, a las políticas públicas amazónicas. En otras palabras, no formulaba propuestas específicas, ni tampoco promovía una participación responsable. Ahora bien, los conflictos socio-ambientales muestran que la acción no coordinada de todos tiene consecuencias nefastas sobre las relaciones sociales. En efecto, no sólo multiplica los intereses en competencia sino que también crea desequilibrios entre los actores, que obstaculizan la resolución o la anticipación de esos conflictos. Este último efecto se agrava por el hecho de que el Estado nunca supo regular ni tratar los conflictos sociales. Por el contrario, su política favoreció tradicionalmente la multiplicación de las confrontaciones entre empresas o campesinos colonos y organizaciones indígenas, mediante la imposición de un tipo de racionalidad económica que produce “individuos anti-solidarios” (A. Varea et al., 1995 b).

Al analizar las dificultades que encontró el Estado ecuatoriano para imponer una dominación racional o legal en la región amazónica, Muratorio subraya que éste carece tradicionalmente de recursos y de personal para administrar sus

fronteras y controlar las exportaciones. Desde 1886, el Estado trató de controlar el Oriente a través de una primera colonización dirigida; pero fracasó debido a la falta de recursos y apoyo material concedido a los campesinos, que acabaron por robar a los grupos indígenas. Lo mismo ocurrió con el proyecto de administración de la Amazonía por los militares, ya que estos últimos carecían a la vez de recursos y de disciplina, y acabaron también por abusar y robar a los indígenas. La burocratización de la administración amazónica no consiguió contrarrestar el contrabando ni la desertión de los “pueblos indígenas”, ni tampoco ayudó a que el Estado recolectara los impuestos y tasas sobre la extracción y el comercio de caucho y los productos importados que pasaban por el río Napo, el Curaray y el Pastaza a inicios del siglo XX. Tampoco fue posible controlar los abusos perpetrados por los traficantes de caucho en el reclutamiento de la mano de obra. Por tanto, es fácil entender por qué nunca se institucionalizaron los conflictos socio-ambientales en el Oriente (B. Muratorio, *op. cit.*: 172–176).

Según Bustamante, es preciso distinguir cuatro periodos en la política social de la Región Amazónica Ecuatoriana (RAE). En un primer período, que va desde el inicio de la exploración hasta la década del treinta, el Estado persiguió el objetivo de incrementar el nivel de bienestar de la población a través de la monetarización de los intercambios; por lo tanto, puso en marcha mecanismos de regulación de los intercambios, pero la mayoría de la población quedaba entonces fuera de la economía monetarizada. Tras el conflicto de 1941 con el Perú, el régimen militar desarrolló una política de integración de la población indígena al mercado nacional, que se prolongó en los proyectos lanzados en la década del sesenta, cuando simultáneamente, se estructuraba una confrontación social en el marco de la lucha de clases. En la década del setenta, el segundo gobierno militar empezó a organizar a las instituciones que regulaban la distribución de la renta petrolera. Desde entonces, el Estado se volvió un eje central de la distribución de los recursos, a través de la creación de un salario indirecto que había de transformarse en una parte importante de los procesos de distribución de los ingresos en Ecuador. El problema de los conflictos relacionados con la renta petrolera se debe a la vez a la ausencia de consenso para canalizar la inversión social y a la escasa participación de los sectores sociales a esta renta. Los mecanismos de distribución de la renta dependen de unos mecanismos de legitimación y dominio de los actores, de suerte que la dinámica de confrontación social y de concentración de poder entraña una estructuración parcial de los enfrentamientos, que impide formular demandas coherentes en el nivel regional (T. Bustamante, 1995: 222–225).

En su lucha por el acceso a los recursos procedentes del petróleo, los actores manipulan, como una estrategia, identidades variables. Cada sector crea entonces una identidad particular, es decir “una forma específica de agrupación de intereses en torno a una línea de interpolación del sistema político” (*Ibíd.*: 220).

Las instituciones político-administrativas, por ejemplo, son entidades conformadas por las autoridades locales, siguiendo unas estrategias y una institucionalización del desarrollo regional. Por su lado, las organizaciones indígenas desarrollan propuestas sociales cada vez más globalizadoras en las que se mezclan el acceso a la tierra, el cuestionamiento a la legitimidad del Estado y reivindicaciones de autodeterminación²⁷². A esto se puede añadir que “la forma de asignación de los recursos y las condiciones de las negociaciones parecen consolidar un conjunto de relaciones clientelares y patrimonialistas entre compañías y comunidades locales beneficiarias, que se van reproduciendo en forma arbitraria dependiendo de quién maneje los recursos” (M. Navarro, 1995: 262). Sirve lo mismo para la relación directa entre las comunidades y las empresas como para la distribución de recursos a los gobiernos locales y a los municipios. Navarro explica que la política de asignación y de uso de los fondos de beneficio social o de compensación de los impactos ambientales debidos a las actividades hidrocarburíferas se inscribe en un conflicto estructural de acceso a los recursos. En general, la política de asistencia a las autoridades locales y las relaciones comunitarias de las empresas tienen como función el evitar la interrupción de dichas actividades, y obedecen por lo tanto a una lógica de prevención de crisis. El problema es que esta interacción entre las empresas privadas y los beneficiarios crea una lógica de presiones y concesiones mutuas, según el grado de organización de las comunidades afectadas. Navarro señala la falta de racionalidad específica en las políticas públicas, o sea la asignación de recursos provoca contradicciones “intra” e “inter” comunitarias o entre las comunidades y el poder local.

Pues bien, más allá del papel de las empresas en los conflictos socio-ambientales, lo que se cuestiona es precisamente la ausencia de racionalidad específica de las políticas públicas. Como lo recuerda Varea, después de Navarro, el clientelismo sigue siendo el eje de las relaciones políticas tradicionales en la RAE, entre las comunidades locales campesinas e indígenas, por un lado, y los grupos de poder local por el otro (hacendados, comerciantes, madereros, etc.), lo que tiene una incidencia en la toma de decisiones por parte de los organismos públicos locales. En este contexto, la forma de asignación arbitraria de los recursos y las condiciones desiguales de negociación desembocan en el aumento de las prácticas clientelares, definidas como mecanismos de dominio y exclusión colectiva que descansan en el predominio de dispositivos informales de otorgamiento de los beneficios individuales, a través de complejas redes de intermediación para la prestación y contraprestación de servicios. Esto conlleva no sólo a la práctica de regateos y a la erosión de las participaciones de la renta distribuida, sino que con-

272 Tal es, por ejemplo, el caso de los indígenas de Pastaza, que incluyeron las negociaciones con las empresas y el Estado en el marco general de sus reivindicaciones territoriales y de la defensa de la identidad.

tribuye a la formación de entidades político-administrativas y de redes de actores sociales, que gozan de una precaria legitimidad (Varea et al., op. cit.: 104).

La resolución duradera de los conflictos socio-ambientales queda sometida entonces a los cambios de orden político nacional. Podría pasar por la descentralización y la creación de instancias regionales de participación en el debate político. Así, el informe sobre la Amazonía, publicado por el Tratado de Cooperación Amazónica antes de Río 1992, insiste en la necesidad de desarrollar espacios y mecanismos de participación de las poblaciones para llegar a un modelo de desarrollo sostenible en la Amazonía. Considera que la participación de las poblaciones amazónicas es “la piedra angular” del desarrollo sostenible y que es necesario llevar a cabo la descentralización y la desconcentración administrativa para mejorar esa participación. Esto implica instalar “consejos o cabildos verdes” al nivel municipal, como en Colombia, o incluso desarrollar los mecanismos de consulta permanente para los temas que afectan al conjunto de la población. Por otra parte, se trata de valorar la “experiencia milenaria indígena” y sustituir las “transferencias de conocimientos” por las “transferencias de tecnologías”, entre otras formas mediante la educación intercultural, el reconocimiento de territorios o, incluso, el reconocimiento de derechos prioritarios en lo que atañe a la explotación de los recursos naturales (TCA, 1991: 79–81).

Este informe reconoce al respecto que el desarrollo de los pueblos requiere amplios territorios debido a la relación que estos mantienen con el medio ambiente. En este sentido, recomienda que se reconozca la propiedad de los suelos y del bosque, así como el derecho exclusivo de usufructo sobre los ríos y las playas en estos territorios. Según el TCA, las estadísticas demográficas sobre las poblaciones indígenas muestran hasta qué punto éstas fueron maltratadas por “la civilización occidental vanidosa”. Por lo tanto, considera no sólo un acto de justicia sino una necesidad básica el reconocimiento de los derechos a la tierra, a la cultura, a la educación bilingüe, a la organización y a la satisfacción de “todas sus necesidades particulares”. Por otra parte, el TCA enfatiza la necesidad de valorar los conocimientos de los pueblos extractivos²⁷³, que ya tienen cierta importancia debido al creciente interés por la biodiversidad en la región, en particular por su conocimiento de las propiedades medicinales y alimenticias de la fauna y la flora (Ibíd.: 32, 36–37).

No obstante, ni el Estado ni los movimientos colectivos regionales ni, tampoco, los movimientos ecologistas son homogéneos. Así, el sector indígena sigue organizándose según códigos distintos a los de los campesinos. Además, la interacción entre estos actores depende tanto de la densidad del tejido social como de las prácticas clientelares y las relaciones con las autoridades locales. Al fin y al cabo, las relaciones que hacen y deshacen los actores sociales son determinadas

273 *Seringueros* o *ribeirinhos* en Brasil; ribereños, castañeros, *shiringueros* o *mitayeros* en el Perú.

por el grado de intereses comunes y por el contexto socio–histórico en el que se inscriben esos conflictos. Pero no obedecen a la presencia de redes y estrategias de resolución de conflictos que se institucionalizan alrededor del poder de movilización y de la legitimidad de los gobiernos locales o de las agencias públicas. Ahora bien, como lo destacó en varias oportunidades Bustamante, en la medida en que cada uno de esos actores enfrenta el problema de conseguir legitimidad y reconocimiento, construye su discurso legitimador en torno a la distribución de los recursos procedentes del petróleo (Cf. T. Bustamante, 1993: 188; T. Bustamante, Op. cit., 1995: 232; y T. Bustamante, 1999: 259–260).

Al fin de cuentas, tanto en Ecuador como en Colombia, la sociedad civil carece de una cultura política que le permita crear un sistema que organice, ubique y trate las demandas de los distintos sectores sociales. Esto aparece como una condición necesaria pero insuficiente para institucionalizar los conflictos socio–ambientales e incorporar la discrepancia como un motor del cambio social. Así mismo, la transformación en el tratamiento de los problemas de la Amazonía implica un cambio en las modalidades de participación e intervención de la sociedad civil y del Estado, o sea la ampliación del diálogo entre la clase política, la sociedad civil y el Estado. Entonces, es menester redefinir en el nivel político las formas de representación y participación de las ONG, que no pueden sustituir a los mecanismos de representación y participación de la población. En los términos de Habermas, las ONG que representan a la sociedad civil deberían autolimitarse para asumir un papel protagónico en la definición de modelos alternativos de desarrollo y crear nuevas formas de poder susceptibles de apoyar las movilizaciones colectivas. A lo mejor, su función debería limitarse a un apoyo técnico para evitar caer en las rigideces estructurales del parlamentarismo o en la “democracia de *lobbying*” que es parte de la mitología del Norte.

El conflicto alrededor del balance de la era Texaco

El conflicto entre los ecologistas y el gobierno de Durán Ballén sobre el caso Texaco atempera este diagnóstico pesimista, sin llegar a desestimarlos. Este conflicto —cuya particularidad es inscribirse a la vez en un marco local e internacional— puede ser considerado como un ejemplo de la competencia por el acceso a recursos políticos (A. Varea, 1995: 295–337). Aquí, el sujeto se constituye alrededor de un discurso que opone los valores de conservación y justicia ambiental a las necesidades fiscales y al discurso desarrollista neoliberal del Estado. Las organizaciones ecologistas buscan representar políticamente los intereses particulares de las comunidades afectadas, para organizar una campaña internacional, cuyo lema es la defensa de la vida en el nombre de la humanidad.

En abril de 1992, el gobierno de Rodrigo Borja firmó un contrato con la empresa canadiense HBT Agra, para la realización de una auditoria ambiental sobre las actividades de Texaco. El informe preliminar, entregado en noviembre de 1993, fue difundido tras una dura lucha de poder entre su sucesor, Sixto Durán Ballén, y el Congreso. Efectivamente, Durán Ballén se rehusó a publicitarlo, aunque la Comisión de fiscalización y control político del Congreso presionara para conseguir una copia del documento. Cuando finalmente la Comisión consiguió esta copia, contrató a dos biólogos²⁷⁴ para analizarla. Estas expertas rechazaron el “Informe HBT Agra” tanto en el fondo como en la forma. Subrayaron los numerosos errores de traducción y la inexactitud de las fuentes bibliográficas. Criticaron, por otro lado, las soluciones planteadas por el Plan de manejo ambiental, que consistía en tapar con tierra las fugas y las piscinas de desechos hidrocarbúricos que seguían abiertas. Finalmente, exigieron que se realizara un buen Plan de manejo ambiental, que incluyera medidas preventivas de control y mitigación de los impactos, un plan de contingencia y rehabilitación y recomendaciones a las autoridades. De paso, notaron que el informe no contemplaba medidas de indemnización y reparo para las poblaciones afectadas por la contaminación. La Comisión del Congreso y las organizaciones ecologistas organizaron un foro muy mediatizado sobre el tema “petróleo, naturaleza y vida”, el 14 de abril de 1994, al cual acudieron representantes de Petroecuador, del Ministerio de Energía, del Colegio de Ingenieros Geólogos, junto a organizaciones indígenas y campesinas de la Amazonía. Con esta oportunidad se creó un Comité de seguimiento intersectorial cuya misión era vigilar y controlar la actividad petrolera en la región amazónica. El 6 de junio, el Ministro de Energía admitió que la auditoría no cumplía con las exigencias y que, por lo tanto, Texaco tendría que pagar por los daños ocasionados, bajo pena de ser demandada por el gobierno ecuatoriano.

En el mismo año, las poblaciones afectadas por la era Texaco se organizaron en un Frente de Defensa de la Amazonía (FDA) para agrupar las demandas de indemnizaciones e intereses ante la Corte Suprema del distrito Sur de Nueva York (sede de Texaco Inc.). Por su lado, el gobierno inauguraba la Séptima ronda de licitaciones para la contratación petrolera. En esta ronda (la más importante en la historia petrolera del Ecuador), se licitaron ocho bloques: seis en la RAE y dos en la Costa²⁷⁵. El gobierno enfrentaba entonces un dilema: no podía rechazar las acusaciones del Congreso y de los ecologistas pero tampoco podía correr el ries-

274 Elizabeth Bravo y Anamaría Varea, ambas igualmente activistas de Acción Ecológica.

275 En la RAE, se atribuyeron los bloques 11, 19, 21, 27, 8 y 28 respectivamente a los consorcios Santa Fe Energy Resources – Yukong – Nippon Oil – Korea Energy, Oryx – Santa Fe Minerals – Tripetrol – Clapson, City – Ramrod y Amoco – Mobil, y a las empresas Triton Energy y Tripetrol. En la Costa, se atribuyeron los bloques 3 y 4 al consorcio BHP–King Ranger y a Tripetrol.

go de asustar a los inversionistas al desvincularse de Texaco, a la cual el Estado ecuatoriano debía 20 años de bonanza petrolera. En este contexto, el embajador del Ecuador en Estados Unidos, Edgar Terán Terán, trató de desacreditar a los demandantes en la demanda de Nueva York, mediante una carta con fecha 3 de diciembre de 1993. Cuando se la publicó en la prensa nacional²⁷⁶, esta carta reavivó las discrepancias entre el ejecutivo y el legislativo, el Congreso protestó por las declaraciones del embajador, mientras que Durán Ballén las respaldaba²⁷⁷.

Según Ortiz y Varea, la particularidad de este conflicto es el efecto de interpelación hacia otros actores que, pese a la naturaleza eminentemente política del asunto, no se identificaron con posturas ideológicas. En efecto, en el foro “Petróleo, Naturaleza y Vida”, cada actor estaba presente a título institucional y no partidario. La Comisión del Congreso estaba además integrada por seis diputados procedentes de distintos partidos: la Presidenta, María Eugenia Lima (del Movimiento Popular Democrático), el vicepresidente, Aníbal Nieto (Partido Conservador) y cuatro portavoces: Eduardo Villaquirán (Partido Social Cristiano), Ramiro Rivera (Democracia Popular), Mauricio Larrea (Izquierda Democrática) y Bolívar Tapuy (Independiente, ex Movimiento de Liberación Nacional) (Varea, op. cit.: 327–328). La Comisión del Congreso apareció además como un nuevo actor, con el cual los ecologistas formaron una alianza táctica. Cabe precisar que, si bien es cierto que este asunto fue presentado en sesión plenaria del Congreso en enero, las decisiones fueron tomadas generalmente por la presidenta de la Comisión. Esto muestra que el Estado no es monolítico, ya que esta Comisión se opuso eficientemente al poder ejecutivo. Aprovechándose de la oposición entre el legislativo y el ejecutivo, los ecologistas intentaron interpelar directamente al Estado para que el Ministerio de Energía se pronunciara sobre la validez de la auditoría ambiental.

El estudio de este conflicto se interesa por evidenciar la dificultad que los actores sociales encuentran para que se les escuche y para que se les deje participar en los procedimientos de decisiones políticas. Más allá de la pelea de expertos, Varea subraya la insuficiencia de disposiciones y antecedentes legales que pudiesen tratar los intereses en contradicción, a lo cual se suma la multiplicidad y la heterogeneidad de las políticas públicas. Así, por primera vez, un conflicto socio–ambiental pudo ser institucionalizado y forzó la cohesión de las disposiciones legales y de la política petrolera y ambiental. Por otra parte, con la publicación y la refutación del informe HBT Agra, el movimiento al parecer alcanzó su

276 “Gobierno admite gestión ante Estados Unidos”, en *Diario Hoy*, 14/01/1994.

277 En un episodio de la clásica crisis de gobernabilidad, el Congreso incluso aprovechó la impopularidad de la medida tomada por el gobierno de aumentar el precio de la gasolina, para intentar poner al Presidente en minoría con una moción de censura y someterle a la auditoría ambiental.

mayor grado de unidad y legitimidad. Varea comenta que la colaboración con la Comisión del Congreso fue decisiva para que se tratase el tema desde lo político. No obstante, si se considera que este conflicto acabó con la entrega del documento al Congreso y con la declaración del Ministro de Energía contra Texaco, sigue el conflicto de fondo, es decir el que derivaba de la contaminación provocada por el consorcio durante veinte años. Es más, pese al indiscutible efecto demostrativo de este caso, cabe preguntarse cuáles fueron las consecuencias prácticas en el tratamiento de los conflictos socio-ambientales. De hecho, aunque los ecologistas hayan logrado conformar un comité de seguimiento de las actividades petroleras en junio de 1994, este último tan solo encontró una escasa participación y provocó una creciente división entre las organizaciones que lo conformaban. Esto se debe a las discrepancias con respecto a la Séptima ronda, la cual, como vimos, era el telón de fondo del conflicto alrededor de la auditoria HBT Agra.

Algunos consideran que la protección del medio ambiente es ajena a las preocupaciones de los indígenas, cuyos intereses se concentran en los problemas de territorio, identidad cultural y servicios sociales básicos (Cf. E. Martínez, 1995: 198–199). Este punto de vista hace caso omiso de las organizaciones indígenas amazónicas, de las cuales se sabe sin embargo que asumieron desde un buen tiempo atrás un papel protagónico en los conflictos petroleros. Además, oculta las divisiones que oponen a las principales organizaciones ecologistas ecuatorianas, y que impiden la formación de un verdadero movimiento nacional. En efecto, las organizaciones ecologistas se dividen entre los partidarios de una negociación directa y de una asistencia técnica a las empresas o al Ministerio de Energía, y los partidarios de una oposición frontal y acciones directas en contra de las empresas y el Estado. En un extremo encontramos a la Fundación Natura, que colabora con la UICN en el programa de constitución de áreas protegidas. Esta organización fue consultora ante la OLADE para la elaboración de los términos de referencia de la Séptima ronda de licitaciones. En el otro extremo encontramos a Acción Ecológica, que encabezó la campaña Amazonía por la Vida en 1989 con otras ONG e instituciones ecuatorianas como el Movimiento por la Paz de Monseñor Leonidas Proaño, Gaia, la Cordavi, el Centro de Estudios e Investigaciones sobre Movimientos Sociales Ecuatorianos (CEDIME), el FEPP, el CEPP, el Comité Ecológico de ESPOL, Arco Iris y la Fundación Conservación Semilla de la Vida. En el nivel nacional, esta campaña fue apoyada por organizaciones indígenas (CONFENIAE, CONAIE y OPIP) mientras que en el nivel internacional conseguía el apoyo de tres organizaciones estadounidenses: RAN, WWF y NRDC²⁷⁸.

278 *Rainforest Action Network, World Wildlife Federation y National Resource Defense Council.*

Según Varea, la campaña Amazonía por la Vida surgió para hacer públicos los problemas ecológicos y buscar estrategias que permitieran contener la destrucción del medio ambiente en la RAE, mientras que estimulaba la participación de la sociedad civil en la búsqueda de soluciones a esos problemas. No obstante, los esfuerzos de los ecologistas por unirse no fueron más allá de la conformación de un Comité Ecuatoriano Por la Defensa de la Naturaleza y del Medio Ambiente (CEDENMA), compuesto en su origen por unas cuarenta ONG. Este comité debía ser parte de la comisión de expertos encargada de estudiar las candidaturas de las empresas petroleras en la Séptima ronda. Iba a funcionar a través de nueve comisiones especiales, entre éstas la Comisión Amazonía y Petróleo (creada en 1993), integrada por 12 organizaciones²⁷⁹. Sin embargo, esta comisión funcionó de manera errática y quedó bajo el control de Acción Ecológica, cuya oposición radical a la actividad petrolera no dejaba lugar a una colaboración con las empresas o el Estado. El propio CEDENMA, sometido al filo de las presidencias a la influencia de Fundación Natura y Acción Ecológica, se volvió el escenario de rivalidades entre radicales y progresistas. Ahora bien, no sólo que estas organizaciones tenían estrategias diferentes, sino que no compartían el mismo análisis de la situación de la Amazonía y de las responsabilidades de las empresas petroleras. Así, Fundación Natura destacaba la responsabilidad de Petroecuador mientras que Acción Ecológica echaba a Texaco toda la culpa²⁸⁰.

Esta división se lee en la contradicción entre las acciones directas y las negociaciones que marcaron la campaña de la Séptima ronda. El 24 de enero de 1994, día del lanzamiento de la operación, los ecologistas radicales encabezados por Acción Ecológica y algunas organizaciones indígenas organizaron una demostración en Quito y ocuparon el Ministerio de Energía. Estas acciones directas forzaron al gobierno y a Petroecuador a abrir las negociaciones con sus adversarios, y después a conformar la comisión de expertos que se acaba de mencionar. Pero a pesar de esta iniciativa, una nueva demostración contra las licitaciones se llevó a cabo el 31 de mayo de 1994, día de la firma del acuerdo ministerial de seguimiento de las actividades petroleras y de la publicación de los nombres de empresas retenidas. Para los ecologistas radicales, la única regla era la no-explotación de los recursos no renovables. De allí su dificultad para encontrar una estrategia consensual con otros sectores. La única solución hubiese sido un cambio radical y estructural en las relaciones de poder.

279 Además de Acción Ecológica, coordinadora, esta comisión estaba integrada por las fundaciones Natura, Sínchi Sacha y Jatún Sacha Comuna, la SEME (Sociedad Ecuatoriana de Medicina Ecológica), el IFA, la Asociación de Defensa del Cuyabeno, OIKOS, la Corporación Ornitológica Ecuatoriana (CECIA), la Asociación Ecuatoriana de Ecoturismo, la Asociación de Guías del Cuyabeno y Gaia-Tierra Viva.

280 Así, según Yolanda Kakabatsé (entonces Presidenta de Fundación Natura) el Estado ecuatoriano era culpable de no haber exigido a tiempo que Texaco corrigiera sus prácticas y sus normas de producción (en Varea 1995 b: 311).

Desde el punto de vista teórico, esto equivale a decir que cualquier propuesta de resolución del conflicto, independiente de una estrategia global, según ellos, resulta poco significativa y viable a mediano plazo. El activismo de los ecologistas radicales —a través de las manifestaciones, ocupaciones de sitios, manifestos reivindicativos y campañas de prensa— busca menos un cambio en la práctica del Estado que una redefinición del modelo de desarrollo. Por lo tanto, busca más la ampliación del conflicto al conjunto de la sociedad que su resolución, incluso pretende incluirlo en la agenda de las políticas públicas. No fue sino hasta mediados de la década del noventa, con la creación del CDES, cuando la estrategia del movimiento ecologista radical evolucionó hacia un tipo de movilización social que privilegiaba el conflicto sobre la crisis. Este cambio fue a la vez una causa y una consecuencia de la convergencia de los movimientos ecologistas y de los movimientos indígenas y campesinos amazónicos.

El fracaso de la política amazónica y la incoherencia jurídica entre las normativas ambientales, industriales e indigenistas obligaron a las comunidades indígenas a organizarse para ocupar el campo del poder e imponerse como sujetos del desarrollo, frente a un Estado que solía encerrarlas, a lo mejor en un rol pasivo como poblaciones asistidas, a lo peor en un papel negativo como obstáculos al progreso. No obstante, cabe recordar que esta estrategia era viable siempre y cuando la legitimidad y la presencia del Estado en la región amazónica fueran precarias, es decir hasta la década del sesenta. De hecho, el despegue de la industria petrolera en la década del setenta y la colonización agrícola que conllevó trastornaron las condiciones de esta política. Esto dio lugar a un “neoindigenismo reformista”, según la expresión de Ruiz, que descansaba por un lado en la relación directa entre el Estado y las organizaciones indígenas, y por el otro en la valoración de los aspectos culturales del discurso indianista, a costa de reformas estructurales (L. Ruiz, 1993 b: 116). Como lo subraya Ruiz, esta recuperación del discurso de la indianidad se operó en el momento en que la creciente denuncia de la destrucción del medio ambiente ya no suscitaba sino respuestas programadoras por parte del Estado sin un real sustento político. A nombre del “desarrollo sostenible”, del “ecodesarrollo” o del “etnodesarrollo”, este último se olvidaba de que los actores económicos e indígenas tenían intereses distintos y que, lo sostenible para los unos no lo era necesariamente para los demás.

Por su lado, la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (CONFENIAE) encontró ciertas dificultades para definir una postura clara en cuanto a las actividades petroleras, vacilando entre el rechazo radical y la aceptación condicional de los proyectos del gobierno. Por un lado, en la medida en que el petróleo era un recurso estratégico para el país, la organización no podía oponerse a su explotación, bajo pena de enemistarse con la opinión pública por dar la impresión de que quería ocultar los recursos nacionales que per-

tenecían a la nación ecuatoriana y no a un solo sector (V. Grefa, 1993: 416–417). Por el otro, no podían sino oponerse a la manera como se explotaban estos recursos en la Amazonía, al mal uso que se hacía de las ganancias que resultaban de esta explotación ni tampoco a la contaminación provocada por el trato de los desechos y por los accidentes del SOTE o en las estaciones de bombeo. Finalmente, la CONFENIAE presentó varias demandas en la década del noventa contra la explotación de la mano de obra indígena por las empresas y sus contratistas (Varea *et al.*, op. cit.: 79). En un primer momento, tal y como la OPIP, solicitó una moratoria de 15 años sobre las actividades de las hidrocarbúrríferas en la Región Amazónica Ecuatoriana, pero de pronto semejante planteamiento resultó insostenible ante la presión política y económica internacional, como lo mostraron los crecientes esfuerzos de exploración y la apertura a los capitales foráneos en esta década. En un segundo momento, entonces, buscó ampliar el espacio político de participación, llegando a pedir la nominación de una subsecretaría indígena en el Ministerio de Energía y de representantes indígenas en el consejo de administración de Petroproducción.

Más allá del papel político, lo que está en juego es de orden técnico. Por eso es que la CONFENIAE empezó a apuntar su estrategia hacia la participación de las poblaciones en los procesos de decisiones, luchando por la consulta previa, la capacitación y la participación en los beneficios. Así, según Germán Antuni, Presidente en 1999–2000, era preciso capacitar e informar a los actores del gobierno y de las empresas sobre las especificidades culturales locales y estos últimos debían capacitar e informar a las comunidades sobre los beneficios e inconvenientes de la actividad petrolera²⁸¹. Por otra parte, Antuni insistía en la necesidad de obligar a que las empresas realizaran consultas previas teniendo en cuenta al conjunto de las poblaciones y difundiendo la mayor cantidad posible de informaciones a los interesados. Subrayaba de paso que Petroproducción era la primera que hacía caso omiso de estos requisitos legales.

Esta orientación, aunque fuese bastante cercana a la línea política de la COICA, no significaba que la CONFENIAE diera su firma en blanco a la industria petrolera en la región. Se trataba, más bien, de canalizar los recursos de una actividad considerada como estratégica para el país en su conjunto, mientras controlaba y mitigaba sus impactos negativos al medio ambiente y a las poblaciones. En este sentido, la organización no descartaba la eventualidad de valorar su plan alternativo de desarrollo llamado “Proyecto Oro Verde” en oposición al “oro negro”. Este proyecto era, ante todo, un vasto inventario de los recursos de la biodiversidad, llevado a cabo por la Universidad de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana y financiado por la cooperación internacional. La

281 Entrevista en Puyo (30/08/1999).

CONFENIAE defendía la idea de que el Estado no era capaz de proponer alternativas a la explotación petrolera porque desconocía las riquezas del suelo y del subsuelo amazónico. Así, según Antuni, el “Proyecto Oro Verde” ayudaría al gobierno a negociar con los organismos internacionales y con las empresas multinacionales, mientras defendía este patrimonio natural. Esto implicaría el reconocimiento de la propiedad intelectual sobre los recursos y el usufructo de los bosques tropicales (plantas y prácticas medicinales tradicionales, etc.).

Actores y lógicas racionales en el bloque 10

En el momento en que Arco y Agip entraron al bloque 10, tuvieron que enfrentar un movimiento indígena bien organizado, cuyas exigencias éticas y culturales influyeron en la política petrolera de la región. Este conflicto es entonces un ejemplo de los avances pragmáticos de la etno-génesis en un ámbito que va más allá de la responsabilidad del Estado pero que tiende a abrirse para liberar espacios de participación, tanto en la elaboración de los planes de gestión ambiental como en la delimitación de áreas de influencia de los proyectos petroleros. En este sentido, el conflicto entre la OPIP y el consorcio Arco – Agip es un ejemplo de los cambios políticos y prácticos necesarios para anticipar y desarrollar un modelo de resolución duradera de los conflictos socio-ambientales.

Las relaciones pasaron por sucesivas fases de arreglo o polarización, en las cuales los actores en pugna se movieron según lógicas racionales distintas. Eso pudo haber llevado a la superposición de intereses y necesidades contradictorios o complementarios. Según las fases, las empresas, los moradores de las comunidades y los líderes indígenas ocuparon lugares de mayor o menor grado de influencia sobre sus adversarios o interlocutores. Según lo que estaba en juego, los adversarios de un día pudieron volverse aliados en la mañana.

Por lo tanto, no parece apropiado un análisis en términos de arreglos o elecciones racionales, conforme lo recomiendan las teorías de la negociación o *bargaining*, promovidas por algunos mediadores (Cf. Fisher et al., 1991; y Fisher et al., 1996). Para ciertos observadores, lo que está en juego para los indígenas, en el conflicto del bloque 10, es ante todo de orden económico. En este sentido, la OPIP se impuso como representante de las comunidades pero esta representación era percibida por las comunidades como un recurso para incrementar su capacidad de negociación con las empresas (Cf. Varea et al., op. cit.). En ese sentido, la defensa de la identidad y del medio ambiente puede interpretarse como una táctica para maximizar los recursos económicos a conseguir de las empresas. Sin embargo, este análisis hace caso omiso de los demás aspectos del conflicto, que no encajan tan fácilmente en un razonamiento en términos de intereses y

necesidades. Con estos antecedentes, proponemos analizar las lógicas racionales en las que se mueven los actores del bloque 10 según cuatro dimensiones: económica, política, social y ética.

En la dimensión económica, se incluyen el contrato de prestación de servicios firmado en 1988, el acuerdo de Plano, Texas, y los acuerdos firmados con las organizaciones indígenas y comunidades del bloque 10, que precisaron el nivel de participación, compensaciones e indemnizaciones a las comunidades afectadas. En la dimensión política se inscriben los “Acuerdos de Sarayacu” firmados en 1989, la marcha de 1992, que planteó la necesidad de legalización de los territorios indígenas de Pastaza, el Plan de Desarrollo Participativo y Sostenible para el área del Bloque 10, elaborado por el gobierno y las empresas petroleras en 1999, y el marco jurídico y legal en el cual se inscribe el conflicto del bloque 10. En la dimensión social se inscriben, no solo la gestión social de las empresas, sino también la motivación de las comunidades del bloque 10 en constituir sus propias organizaciones con el afán de acceder a los recursos generados por las actividades petroleras. Indirectamente, creemos que esta dimensión explicita la elección de la OPIP de alejarse de las corrientes radicales del movimiento ecologista y buscar el apoyo de organizaciones que apuntaban al fortalecimiento identitario y de las capacidades locales. En fin, la cuarta dimensión, que llamaremos “ética”²⁸², proporciona el marco idóneo para entender la demanda de autonomía expresada por las comunidades del bloque 10 y las organizaciones indígenas ecuatorianas en general. En esta dimensión se inscribe también el debate sobre el desarrollo sostenible, que se abrió en la década del noventa, y la propuesta alternativa de manejo de recursos naturales, formulada por la OPIP en su programa “Patrimonio de la biodiversidad y cultura de los pueblos quichua y shiwiari” (1996) y su “Plan integral de auto-desarrollo de los pueblos indígenas del Pastaza” (1998).

Desde la perspectiva de las comunidades, la dimensión económica del conflicto abarca las negociaciones con las empresas para conseguir trabajo, ampliar la ayuda comunitaria en actividades productivas. Es también el marco referencial en el cual se formula la necesidad de integración al mercado regional y nacional, cuya consecuencia lógica es la exigencia de la construcción de una carretera hacia la vía a Arajuno.

Esta dimensión se articula con una dimensión política, verdadero marco referencial de las negociaciones encabezadas por la OPIP, que (en la ausencia de un marco normativo claro en el Ecuador) se amparó en el Convenio 169 de la OIT para plantear como prioridad el derecho a la consulta y participación. Es tam-

282 Vale recordar aquí que la dimensión “ética” de los conflictos socio-ambientales no es sinónima de “moral”, más se refiere a las relaciones inter-subjetivas entre los actores y a la pretensión de validez de los discursos legitimadores sobre la base de los valores morales (Cf. Fontaine, 08/2002 b).

bién el marco en el cual se inscribe la reivindicación ante el Estado y las empresas del bloque 10 de administrar la provincia de Pastaza como un “territorio autónomo”, lo cual dio lugar a la legalización de los títulos de propiedad comunal y el de la Colonia Liquino en el bloque 10. En fin, es la dimensión en la cual se ubicaron las negociaciones para llegar a los Acuerdos de Sarayacu, que superan sobremano el ámbito estricto del bloque y fueron complementados por el Acuerdo de Plano, de naturaleza más contingente y pragmática.

En el ámbito de las comunidades, es más evidente la articulación de lo económico con la dimensión social, que abarca la necesidad de fortalecer las organizaciones de segundo grado. El intento fracasado de constituir el Frente Indígena del Pastaza y las alianzas estratégicas con actores exógenos, en particular las ONG ecologistas, pueden interpretarse como una voluntad de lograr un nivel de organización política que dé acceso al campo de poder en el ámbito nacional. No obstante, la capacidad organizativa de las comunidades no alcanza este ámbito, parte debido a su aislamiento en el escenario nacional, parte debido a los procesos de fragmentación en obra a lo largo del conflicto. Al respecto, cabe resaltar que todas comparten el afán de controlar su proceso de desarrollo, resumido en los estudios socioeconómicos realizados en 1998–1999 y en la creciente institucionalización del programa de relaciones comunitarias, que se hizo manifiesto con la firma de los acuerdos de cooperación de septiembre de 2001 y febrero de 2003.

Con todo, las reivindicaciones del sector indígena se articulan con la dimensión ética del conflicto que, desde su perspectiva, refiere al control de la modernidad y la defensa de las identidades colectivas (de las comunidades, nacionalidades y pueblos amazónicos). En ese sentido, las negociaciones sobre las compensaciones, el monitoreo ambiental y la mitigación de los impactos socio-ambientales de las actividades petroleras se inscriben en una problemática más compleja que la simple cogestión de los riesgos. La cogestión no es sino una modalidad de la protección o conservación del medio ambiente, cuya contraparte política y administrativa es la autonomía territorial. Ahora bien, la reivindicación territorial no puede entenderse desde la sola perspectiva económica o política, sino que debe relacionarse con la construcción identitaria a la que aludimos respecto de la etno-génesis.

Desde la perspectiva de las empresas, el conflicto abarca, en primer lugar, una dimensión económica, que se traduce por la necesidad de rentabilidad imputada por el contrato de prestación de servicio. Por lo tanto, las consecuencias de los enfrentamientos que describimos anteriormente se miden ante todo en la baja de la rentabilidad de las operaciones a consecuencia del lucro cesante y las pérdidas de ganancias en la fase de producción y desarrollo. Por lo demás, dado que Petroecuador asume los gastos operativos inducidos por las actividades del bloque 10, la dimensión económica es ante todo una preocupación para el Estado.

La dimensión política permite ante todo entender que las operadoras del bloque 10 tuvieron que operar en un contexto de alta incertidumbre e inestabilidad políticas e institucionales. Eso es particularmente válido por lo que atañe a las normas de regulación de la consulta y participación, que tan solo fueron aclaradas a finales de 2003. Al fin y al cabo, el bloque 10 fue también el escenario de una serie de experiencias en la construcción de consensos en el ámbito socio-ambiental, que respondieron a las carencias de la normatividad ecuatoriana. En este contexto se puede considerar que los espacios de consulta *sui generis* (Comisión Técnica Ambiental y Foros de Buena Vecindad) que se crearon a lo largo del conflicto proporcionaron tantos intentos de institucionalizar las relaciones con las organizaciones y comunidades indígenas.

La dimensión social abarca los aspectos no-económicos del Programa de Relaciones Comunitarias (la educación formal, la salud, vuelos, becas y proyecto de medicina alternativa), los acuerdos de cooperación 2002 y 2003 y los convenios específicos de ayuda comunitaria. Esta dimensión es la más cuestionada por las organizaciones indígenas, en cuanto a la forma en que se manejaron las relaciones comunitarias hasta la fecha en contra de las reivindicaciones de autonomía y consolidación organizativa de las comunidades. No obstante, al parecer, la evolución reciente (en particular los convenios de 2002 y 2003) constituye un paso hacia una consolidación del Programa de Relaciones Comunitarias que valora la autonomía y la capacidad de planificación del desarrollo al nivel comunitario. Este cambio será, sin lugar a duda, un elemento clave que facilitará la convivencia entre la operadora y los moradores del bloque 10 en el futuro.

Ello nos lleva a considerar la dimensión ética del conflicto, desde la perspectiva de las empresas. Esta dimensión se refiere a la responsabilidad moral que las empresas deben asumir frente a las comunidades del área de influencia. Se trata en primer lugar del respeto al medio ambiente, que constituye un espacio de vida y de supervivencia. Desde la reforma constitucional de 1998, este aspecto ha sido cada vez más enmarcado por una reglamentación estricta (Ley Ambiental y Reglamento Ambiental de las Operaciones Hidrocarburíferas). Vale destacar aquí el papel fundamental que asumieron las organizaciones indígenas y ecologistas en la década de los noventa, para la implementación de este marco, no solo al nivel nacional sino también al nivel de los países de la cuenca subandina. Así mismo, es preciso resaltar los avances en el monitoreo del bloque 10, que atestiguan una gestión ambiental cuidadosa y responsable por parte de la operadora actual. Ahora bien, más allá de los aspectos ambientales, las empresas deberían considerar que la dimensión ética de su actuar incluye también las relaciones directas con las poblaciones del área de influencia. Eso implica un gran respeto por las identidades y culturas indígenas, que significa en particular el respeto a sus formas de elegir las autoridades legítimas, sus mecanismos de consulta, tomando en cuenta las di-

ficultades físicas que presenta el medio para la reunión de asambleas comunitarias y la situación de aislamiento en la cual se encuentran algunos asentamientos. Al respecto, vale mencionar la reciente iniciativa de elaborar un “Código de conducta” entre las empresas y las comunidades del bloque, que debería proveer una herramienta valiosa para facilitar las relaciones entre los actores.

Desde la perspectiva del Estado, el conflicto del bloque 10 tiene una dimensión específicamente económica, en la medida en que Petroecuador asume los gastos operativos de las operaciones del bloque. Pero es preciso recordar que el marco general en el que se reformaron los contratos y se instauraron los contratos de prestación de servicio, a inicios de la década del ochenta, coincide con la negociación de los términos de pago de la deuda externa con los organismos financieros multilaterales. Desde luego, la dimensión económica abarca no solo el pago de las inversiones de infraestructura, indemnizaciones por el derecho de vía del oleoducto, y financiamiento del Programa de Relaciones Comunitarias en general, sino también el pago de la deuda externa. Esta dualidad obliga al Estado a realizar ciertos arbitrajes, que a su vez pueden chocar con las otras dimensiones del conflicto.

En particular, eso se articula con la dimensión política que, desde la perspectiva del Estado, atañe al desarrollo nacional. Vale decir que si, como en cualquier país democrático moderno, estas responsabilidades son preocupaciones prioritarias de los gobiernos de turno, en el caso específico del Ecuador se enfrentan con una serie de obstáculos que caracterizan una “crisis de la gobernabilidad” (G. Fontaine, 08/2002 a). Por lo tanto, así como la dimensión económica es doble desde la perspectiva del Estado, así lo es la dimensión política, al abarcar las competencias de los organismos seccionales y la legitimidad del gobierno central. El problema de la legitimidad del Estado y de la política nacional puede chocar con las reivindicaciones de autonomía de la OPIP, pero también con las reivindicaciones de las organizaciones y comunidades locales. Eso es particularmente relevante en cuanto a la construcción de la carretera, que fue descartada en un primer tiempo bajo la presión de la OPIP y se volvió un tema de prioridad para las comunidades del bloque 10 desde mediados de la década del noventa. Por otra parte, el problema de las competencias de los organismos seccionales (en particular el del Consejo Provincial) puede chocar con la falta crónica de recursos y obligar a una renegociación de las prebendas para asumir los gastos del desarrollo local. Esta dualidad a su vez oscurece los mecanismos de repartición de la renta petrolera, en la ausencia de unas reglas claras que deberían ser incorporadas en la Ley de Ordenamiento Territorial y la Ley de Descentralización en proceso de elaboración.

La dimensión social del conflicto abarca el desarrollo local, la elevación del nivel de vida, que se mide a través del mejoramiento de los indicadores sociales

como son las tasas de analfabetismo, mortalidad infantil, morbilidad, etc. En este ámbito, existe una clara articulación entre los esfuerzos del Estado y los de las empresas, por lo menos en cuanto a la salud y educación. Esto puede ser un factor de éxito en el Programa de Relaciones Comunitarias, o por lo menos así lo deja percibir el alto nivel de consenso en los Foros de Buena Vecindad. En particular, el proyecto de rescate de la medicina tradicional responde, al parecer, a las preocupaciones de las organizaciones y comunidades indígenas del bloque. Sin embargo, cabe indicar que los programas educativos (becas y contratación de maestros) descuidan sobremanera las condiciones específicas de vida en las cuales se inscriben, lo cual puede traer contradicciones entre las expectativas de las comunidades y las propuestas del Estado y las empresas. Por lo tanto, se puede recomendar otorgar una mayor atención a las demandas de recursos pedagógicos y personal calificado para la enseñanza de la agronomía agroforestal, así como un mayor peso a la educación bilingüe y multicultural.

En fin, desde la perspectiva del Estado, la dimensión ética se refiere al desarrollo sostenible y la responsabilidad en la protección del bosque, que choca con el modelo desarrollista en marcha desde los años sesenta en la Región Amazónica Ecuatoriana. Si bien es cierto que existe una política ambiental que valora la protección de los recursos y la delimitación de áreas protegidas, desde los años setenta ésta chocó con los intereses locales y las necesidades económicas del país. En particular, las actividades petroleras en el nororiente fueron parte del modelo de colonización dirigida implementado por el Estado tras la segunda ley de Reforma Agraria (1979). Ahora bien, las ganancias de la “bonanza petrolera” acumuladas con los efectos de la agricultura intensiva no proporcionaron los recursos necesarios como para garantizar al país un nivel de desarrollo satisfactorio (G. Fontaine, 04/2002). En este sentido, la historia del bloque 10 plantea un reto ético para el Estado, cuyo papel debería ser el reubicar la problemática del manejo del conflicto en el marco general de la gobernabilidad democrática. Solo de esta forma será posible encontrar un marco institucional y duradero que posibilite el manejo sostenible de las actividades petroleras en la región amazónica.

Estrategias y lógicas de conflicto

Según Luis Yanza²⁸³, el objetivo final del FDA consistía en hacer que cambie la política pública y la práctica del Estado en el ámbito de los derechos humanos y del medio ambiente. Este objetivo se logró, si uno considera que las comunidades indígenas y campesinas de la RAE consiguieron el fortalecimiento de la re-

283 Entrevista en Lago Agrio (23/08/1999).

glamentación y de las normas industriales, obligando a que las empresas adoptaran nuevas tecnologías de explotación menos contaminantes. Desde entonces, la re-inyección de las aguas residuales se volvió una obligación legal, así como la elaboración de planes de manejo ambiental y la consulta a las poblaciones indígenas se volvieron dos condiciones previas para la obtención de licencias de exploración o explotación. Esto no elimina, por supuesto, el riesgo de accidentes, en particular los que se deben a equipos obsoletos de transporte y tratamiento en los lugares más antiguos. Pero la toma de conciencia de esos riesgos por las poblaciones afectadas, sin lugar a duda, incrementó su capacidad de presión hacia los actores institucionales y económicos, obligando a que las empresas tomaran medidas de prudencia y elaboraran planes de contingencia más estrictos, mientras que obligaban a que el Estado asumiera sus responsabilidades en el ámbito. No obstante, la utilización de nuevas tecnologías para la producción y el transporte de hidrocarburos implica tremendas inversiones, que el Estado ecuatoriano no podía asumir solo en la década del noventa, lo que reforzó *a posteriori* su dependencia externa.

El hecho de plantear una demanda en contra de Texaco ante tribunales estadounidenses permitió que el Estado hiciera caso a las poblaciones indígenas y campesinas y a las organizaciones sociales, al mismo tiempo que creaba un precedente en la lucha por la defensa del medio ambiente y los derechos humanos. La posibilidad de negociar con una empresa multinacional, aunque fuera ante una instancia judicial foránea, constituyó, en efecto, una novedad para poblaciones que disponían de escasos ingresos como para pagar a abogados. Por otra parte, el caso Texaco tuvo una incidencia en la práctica de las organizaciones ecologistas, en particular en la Séptima ronda de licitaciones y en la campaña Amazonía por la Vida, donde el gobierno accedió a su solicitud de conformar un comité de seguimiento de las actividades petroleras. Ciertamente es que esta decisión no tuvo las consecuencias esperadas por los ecologistas, en la medida en que el funcionamiento de este comité fue trabado por la falta de recursos económicos y por las divisiones entre organizaciones radicales y sociales. Sin embargo, la Campaña trajo una nueva experiencia al movimiento social-ecologista en su habérselas con los poderes ejecutivo y legislativo y con las empresas. En aquella época, las ocupaciones de sitios y las manifestaciones constituían todavía la mayor parte de las acciones orquestadas por Acción Ecológica, sea para conseguir la publicación del "Informe HBT-Agra", para oponerse a la entrada de Maxus al parque Yasuní o para conseguir el reconocimiento de los derechos de las poblaciones indígenas del Pastaza frente a Arco y Agip. Al hacer esto, los ecologistas buscaban, ante todo, multiplicar los conflictos con el Estado y las multinacionales.

Esta estrategia cambió con la creación del CDES, para el cual se volvió prioridad la asistencia a las poblaciones afectadas por la actividad petrolera. Es-

to no significa que esta organización ecologista haya renunciado a la lucha contra las empresas, sino que daba una nueva forma a esta lucha, al actuar ante todo como un socio de las organizaciones sociales de base. Es así como las manifestaciones y las ocupaciones de sitios entre los años 1992 y 1995 se acompañaron de reuniones de información y de capacitación en las comunidades locales, que se volvieron una actividad dominante a medida que se multiplicaban las demandas por daños a las personas y al medio ambiente. Esta mutación del movimiento ecologista tuvo como telón de fondo el derrumbamiento del régimen de Abdalá Bucaram y la preparación de la nueva Constitución, adoptada en 1998, por la cual los derechos colectivos fueron reconocidos e instauraron nuevos espacios de participación en el campo del poder. En el mismo momento, el caso Texaco dejaba de ser un mero asunto planteado ante una corte neoyorquina, para volverse el punto de convergencia de las organizaciones campesinas e indígenas de Sucumbíos, y luego de las demás provincias de la RAE. En otras palabras, el movimiento ecologista ecuatoriano dejó de ser defensivo para volverse ofensivo, dejó de estar encabezado por algunos intelectuales o activistas urbanos para volverse un movimiento autónomo, llevado a cabo por las organizaciones comunitarias de base. Desde entonces, se volvió absolutamente erróneo el asimilarlo a un movimiento de extrema izquierda “verde por afuera y rojo por dentro”, según palabras de un ex-ejecutivo de Texaco²⁸⁴. Mientras que las actividades de Acción Ecológica consistían principalmente en la denuncia del modelo de desarrollo, usando los estudios de impactos ambientales en el área Texaco, la agenda del CDES y del FDA se concentró más en la política petrolera *stricto sensu*. Más que animar un movimiento colectivo radical, se trataba de sensibilizar a la opinión pública con los problemas ecológicos patentes, para insuflar a la sociedad civil la confianza necesaria que le permitiría cambiar el sistema político.

El primer aspecto esencial de esta estrategia es la articulación de las acciones con las de otras organizaciones, preferiblemente internacionales. Aunque esta colaboración no sea novedosa, evoluciona hacia una nueva definición de la misión de las ONG ecologistas, en la medida en que se apoya en proyectos cada vez más específicos, en vez de descansar tan solo en el principio del *lobbying* o de financiar campañas de prensa. Es así como el CDES pudo movilizar recursos económicos y científicos ante la Cooperación de los Países Bajos y varias fundaciones estadounidenses, en particular el Instituto de Ciencias y Estudios Interdisciplinarios de la Universidad de Amherst (Massachusetts), estrechamente asociado, como lo hemos visto, con la negociación entre los secoya y OEPC. Esto no le impide formar parte de la red transnacional de ONG ecologistas que

284 Jaime Valarezo Luna, ex responsable de Relaciones Externas de Texpet, comunicación personal (Quito, 09/08/1999).

conforman la RAN, sobre la cual volveremos a propósito del conflicto entre los u'wa y Oxy. Por su lado, el FDA dependía entonces del apoyo financiero de Oxfam América y de la cooperación austríaca para un programa de asesoría jurídica.

Un aspecto complementario de esta estrategia es el acceso a las personas–recursos en el sistema político, conocido como la “incidencia” en la jerga activista. Se trata, en particular, de tener contactos seguros en el seno del Ministerio del Medio Ambiente, del Ministerio de Energía o de las empresas públicas, para tener acceso a las informaciones de primera mano sobre el funcionamiento de la industria petrolera, los proyectos pendientes o incluso la política del Estado. Semejantes relaciones dependen, obviamente, de la credibilidad de estas organizaciones y se benefician, de paso, de la presencia de aliados estratégicos como un ministro que haya sido parte de una ONG de primer plano. No prohíben ejercer ciertas presiones sobre el gobierno de turno, por ejemplo con la oportunidad de la reforma del Código Minero, del Reglamento Ambiental y del Reglamento de Consulta y Participación para las operaciones hidrocarburíferas, al formular propuestas en nombre propio y alertar regularmente a los medios.

El tercer aspecto esencial de la nueva estrategia de los ecologistas es el fortalecimiento de la capacidad de organización de las comunidades afectadas, que diferencia fundamentalmente al CDES de Acción Ecológica. Ciertamente es que la presencia de Acción Ecológica en las comunidades amazónicas fue desde el origen un punto fuerte de su estrategia. Pero mientras que esta presencia se limitaba a las comunidades radicalmente opuestas a las actividades petroleras, la presencia del CDES era tan activa, como lo hemos visto, al lado de estas comunidades como entre las que habían emprendido una negociación, sobre las modalidades de estas actividades, con la industria o el Estado. Esto se pone de manifiesto, por ejemplo, por un apoyo logístico a las organizaciones shuar y achuar que lucharon para impedir el acceso de Arco, Burlington y CGC a los bloques 23 y 24, al sur de Pastaza, o por el mismo apoyo a la organización secoya que negociaba compensaciones de la actividad de OEPC en el bloque 15, en el norte de Sucumbíos.

Según Paulina Garzón, la colaboración del CDES con los secoya se inició con una serie de reuniones de información sobre los impactos socio–ambientales de las actividades petroleras. Los temas abordados en estas reuniones iban desde la tecnología usada por las empresas, hasta las modalidades de sus relaciones comunitarias, pasando por la explicación de los contratos de prestación de servicio o de asociación. Se trataba, ante todo, de mostrar a los secoya cuál había sido la experiencia del Ecuador en este ámbito y cuáles eran las posibilidades para mitigar los impactos de las políticas públicas: “En este caso es difícil no manipular a la gente, porque si ve las operaciones petroleras en el Ecuador, no encuentra una sola cosa de decir: «eso podría pensar»; ha sido muy mala la experiencia.

Es lo que se comunica, de experiencia hemos tratado de presentarlo de la manera más objetiva posible, y también presentando lo que le va a decir la empresa en real. Que ellos estén por lo menos avisados que hay este tipo de tecnología²⁸⁵.

Pues bien, era menester que los secoya pudieran distinguir la comunicación–marketing de la auténtica información. Como hemos visto, OEPC había presentado un discurso que enfatizaba las relaciones de buena vecindad y las tecnologías limpias, no porque se diferenciaba fundamentalmente de las otras empresas sino porque había escogido hacer de una obligación legal un punto fuerte de su comunicación externa. No obstante, para los interesados la mejor manera de confrontar estas declaraciones con la realidad consistía en informarse de la experiencia de otras comunidades indígenas en contacto con la industria petrolera, trátase de los u'wa en Colombia o de los quichuas en Pastaza. Al respecto, el CDES fue un buen asesor, ya que facilitó la organización de varias reuniones con organizaciones procedentes de estas comunidades, así como procuró dar informaciones sobre los antecedentes de Occidental Inc. en América Latina y fue la primera en tener acceso al estudio de impactos ambientales realizado por Walsh para la perforación de los pozos exploratorios en el bloque 15. A manera de anécdota, no fue sino hasta julio de 2000 cuando Roberto Cobaría consiguió copia del estudio de impactos ambientales para el bloque Sirirí, mientras que los u'wa llevaban entonces unos ocho años en conflicto con Oxy y no habían tenido acceso a los estudios anteriores.

Al fin y al cabo, el gran cambio que se produjo en la lógica de los conflictos socio–ambientales en Ecuador, en la segunda mitad de la década del noventa, radica en el acceso de la población a la información y en la conquista de sus derechos positivos. Como lo resume muy juiciosamente Luis Yanza: “en el tiempo que operó Texaco [...] la gente campesina o indígena de base, la gente local, casi nada denunciaba. Hoy ha cambiado su mentalidad y su actuación. Sabe que si están contaminando un río o destruyen un cultivo por provoco de un derrame, están violando muchos de sus derechos, por lo tanto saben que tienen que reclamar. Es un proceso que se inició hace cuatro años, cuando se creó el Frente, y eso tiene que cambiar poco a poco, creando confianza en ellos mismo y sabiendo que sus derechos no tienen que ser violados y que hay que exigir que se respeten. Por lo tanto, ahora son los mismos campesinos e indígenas quienes le denuncian por los medios de comunicación o directamente a las empresas, sobre accidentes que ocurren en esos territorios” (Ibíd.).

285 Entrevista en Quito (19/07/1999).

Las metamorfosis del movimiento ecologista colombiano

A lo largo del conflicto entre los u'wa y Oxy, se constituyó un movimiento social alrededor del Cabildo Mayor, en el que participaron las organizaciones ecologistas, la ONIC y los campesinos del Sarare. En el centro de este movimiento, los u'wa elaboraron un discurso identitario étnico fundamentalmente ético, en el cual es preciso ver la marca de diversas influencias exógenas, de las cuales este grupo se apoderó para integrarlas a un proceso de etno-génesis. Su principal argumento, reiterado en los documentos públicos y en las comunicaciones dirigidas a la opinión nacional o internacional, para rechazar las actividades petroleras en la zona que ellos defendían como su territorio ancestral, se puede resumir en este *leitmotiv*: “El petróleo es sagrado, con lo sagrado no se negocia, no negociamos con Oxy”. Esta declaración se articula con varios temas, como la defensa de la identidad colectiva y del territorio, del medio ambiente y de la paz.

Siguiendo el modelo que hemos construido a lo largo de nuestro análisis, es posible ubicar los elementos de este discurso en los campos ético, social, político y económico. En el campo ético, se ubica lo que hace referencia a la cosmología y a los valores tradicionales. En el campo social se ubican las referencias a la identidad y a la cultura u'wa, definidas por la relación con el entorno socio-ambiental. En el campo político, identificamos lo referido al derecho y la ley, que se divide a su vez entre ley escrita del Estado-nación y la ley no escrita de los u'wa. Finalmente, en el campo económico, es posible ubicar un conflicto de intereses entre los intereses económicos y el patrimonio ancestral. La sistematización del análisis del discurso y de las alianzas elaborados por los u'wa a través de estos campos nos permite identificar las dimensiones del conflicto según dos temas genéricos, que se encuentran bajo diversas modalidades en las declaraciones de los u'wa. Por un lado, se perfila una dimensión de crisis en el ámbito económico y social, a través de la amenaza y la violencia generalizada que ellos perciben detrás de la llegada de la industria petrolera. Por el otro, en los ámbitos ético y político se oponen la determinación a no negociar los valores y el llamamiento al respeto del derecho a la diferencia o a la diversidad étnica. Veremos cómo, procedentes del campo ético, la cosmología y los valores tradicionales de los u'wa encuentran un prolongamiento en el campo social a través de la organización social y la existencia de la comunidad. Luego veremos cómo la pérdida del patrimonio ancestral, que se manifiesta en el campo económico con las actividades petroleras y la colonización, encuentran un prolongamiento en el campo político a través de la lucha por el resguardo único y la demanda de consulta previa.

Colonización y etno-génesis entre los u'wa

Los u'wa practican tradicionalmente una agricultura itineraria, adaptada a los distintos niveles climáticos de la Sierra Nevada del Cocuy, siguiendo un calendario astronómico y ritual que incorpora una primera división en 12 meses y una segunda en 15 ciclos lunares, cada uno marca un momento de la organización comunitaria. Antes de la colonización de las décadas del cincuenta y del sesenta, el territorio u'wa se dividía en tres zonas definidas por la orientación del Cocuy y la trayectoria del Sol en el cielo. Al inicio del siglo XX, este territorio cubría la parte de los Andes orientales de Téchira (que es parte de Venezuela) a Chinácota, pasando por Malaga, Oiba, Chima, Bucaramanga, Chiscas, Chata, Güicán y, en la llanura oriental, Tamra, Tame, y Morcote. La repartición de los clanes y las tierras que les correspondían se basaba en la presencia de las fuentes de agua de la región, distribuidas alrededor de Güicán y del Cocuy, bajando de la Sierra Nevada. La colonización rechazó a los u'wa hacia las alturas, a medida que los colonos se apoderaban de las tierras de los Llanos Orientales (A. Osborn, 1995: 55–56). El ritmo de sus desplazamientos se marcaba por los equinoccios de marzo y septiembre, épocas en las que el Sol se encuentra en la misma posición con respecto de la montaña. Las tres zonas de residencia se ubicaban en las tierras bajas (zona de bosque tropical húmedo), el “piedemonte” (a partir de 760 m de altitud) y la “montaña” (a tres horas de caminata del piedemonte, más allá de 1.300 m). A los niveles altos y fríos correspondían principalmente los cultivos de habas, maíz, cebolla, berenjena, etc., mientras que al nivel inferior caliente correspondían los cultivos de papas, yuca, plátano, aguacates, lulo, etc. La recolección, la pesca artesanal y la caza eran actividades secundarias pero la apicultura cumplía un papel predominante (según Osborn, los u'wa identifican 30 especies de abejas).

Hasta la época contemporánea, la unidad de base de la organización social no era entonces la familia nuclear, sino el grupo ceremonial de residencia, con una tendencia a la residencia matri-local. Las relaciones de parentesco seguían el modelo dravidiano, simétrico de dos líneas (F. Cabrera, 1995: 16). Cada clan contaba con cuatro *uejená* (chamanes), que asumían las funciones de jefe civil y religioso, siendo a la vez juez, sacerdote y guerrero. La tradición cultural se basa en la interpretación de los mitos cantados o *werjaya*, unos largos poemas que conocían de memoria los *uejená*²⁸⁶. Los clanes mantenían relaciones comerciales y rituales, formando alianzas matrimoniales y eligiendo los sacerdotes según un sistema de alianzas exógamas, que privilegiaba los grupos pares y un modo de

286 El sustantivo *werjaya* es usado usualmente por los u'wa como sinónimo de *uejená*, para designar a los ancianos, que componen las autoridades tradicionales de las que el Cabildo Mayor saca su legitimidad. Por ello seguiremos este uso.

transmisión matri-lineal (E. Aguablanca et al., 1993 b: 167). Este modo de transmisión de la tierra frecuentemente fue usado a propósito por los colonos que se aprovecharon del matrimonio para apropiarse de las tierras fértiles (Osborn, op. cit.: 25). Sin embargo, en la época contemporánea la práctica del matrimonio exógamo se ha vuelto escasa, debido a la desintegración de las relaciones entre los grupos y a la desaparición de algunos de ellos. En cambio, el matrimonio endógamo se volvió el modelo dominante de alianzas matrimoniales, lo que implica que se excluyen *de facto* de la comunidad de origen a los u'wa que se casan con una persona ajena (A. Osborn, 1985: 30).

Hasta finales del siglo XIX, este grupo étnico estaba integrado por ocho clanes establecidos en la Sierra Nevada del Cocuy, que mantenían relaciones con los grupos de la región del Sarare, radicados entre la Sierra de Mérida y los Llanos Orientales, hasta el río Casanare y por el otro lado hacia la región de Málaga. A inicios de la década del ochenta, los u'wa se repartían entre dos grupos con distintos modos de vida: por un lado los u'wa “tradicionales”, monolingües y garantes de la tradición de los mitos cantados; por el otro los u'wa “en transición” frente a un modo de vida moderna, más o menos asimilados por la sociedad mestiza. En aquella época, dos clanes —los Kubarú'wa y Kaibaká o, en español, Cocharía y Aguablanca— seguían viviendo según la tradición; un tercero —los Tagrínú'wa o Tegría— se ubicaba entre tradición y transición; otros tres —los Bhiyuku'wa, Riku'wa y Yithkaya— se encontraban en vía de integración; y los tres últimos —los Biribirá, Ruba y Bethu'wa— habían sido asimilados por la sociedad mestiza.

Osborn identifica cuatro modelos de relaciones: las relaciones entre hermanos y hermanas del mismo grupo, las relaciones de pareja entre los miembros de distintos grupos, las relaciones ceremoniales y residenciales entre ambos grupos, y las federaciones de varios grupos, como las de los clanes Bachira, Bókota y Sinsiga, respectivamente ubicados en las riberas de los ríos Cubugón, Royota y Sinsiga (Ibid.: 27 y 140; y Osborn, op. cit., 1995: 57–59). Sin embargo, ella no analiza las relaciones con los blancos y mestizos que, desde nuestra perspectiva, condicionaron la evolución de las comunidades o clanes hasta el conflicto alrededor del bloque Samoré / Sirirí. Si bien es cierto, hasta una época reciente las autoridades tradicionales se esforzaron en mantener a distancia las influencias externas, ello resultó ya contraproducente cuando la colonización dirigida arrancó en la década del sesenta (si uno se fija en la degradación del medio ambiente y en la reducción del territorio de la que fueron víctimas) y se volvió totalmente insostenible cuando se lanzó el proyecto Samoré. Considerado el cambio social desde esta perspectiva histórica, al parecer, los procesos de colonización y evangelización dieron lugar a dos tipos de tácticas de resistencia, que pasaron por una etapa de aislamiento —en la que buscaron refugio en el corazón del territorio an-

cestral— y luego una etapa de fortalecimiento de la organización política, en la que buscaron la legalización del territorio en sus partes neurálgicas²⁸⁷.

Los primeros contactos habían ocurrido desde la Conquista, de tal suerte que en el siglo XVII algunos u'wa ya hablaban español. No obstante, la colonización y la evangelización fueron llevadas a cabo esencialmente en la década del veinte, tras la “misión Sarare” encabezada por el padre Rochereau, en 1914. A partir de 1954, la región se volvió un refugio para los campesinos desplazados por la violencia. Esta colonización apoyada por el Estado se prolongó y se amplió en 1964 con la reforma agraria. Desde entonces, la colonización no dejó de expandirse hasta encontrar un relevo, en la década del ochenta, con el inicio de la producción hidrocarburífera y la construcción del oleoducto Caño Limón – Coveñas entre 1984 y 1985. Esta promiscuidad impidió que los u'wa practicasen la cuarentena que hasta ese entonces relativamente les había protegido de las epidemias. A inicios de la década del noventa, la población se encontraba en un estado sanitario y social muy precario, agravado por la presencia de la guerrilla en la región (Aguablanca et al., op. cit.: 178).

Los testimonios recogidos por Esperanza Aguablanca indican que, antes de fallecer, varios ancianos habían predicho la desaparición de la cultura y del conocimiento u'wa. Estos últimos serían absorbidos por una cultura ajena. Pero lo más preocupante es, sin lugar a duda, la división que había surgido recientemente entre los *werjaya* (o *uejena*), por culpa de la colonización y de sus efectos secundarios sobre el desplazamiento de las comunidades: “Cuando los viejos estén muertos, se llevarán su sabiduría sin transmitirla completamente a sus sucesores. De aquí surge la posibilidad de modificar, inventar y cambiar el contenido de los ritos y la libre interpretación [...] los Uejená no luchaban entre ellos, se ayudaban mutuamente; en la actualidad cada Uejená pretende tener la razón y pensar a su manera. Cada uno está solo y la comunidad vive dividida” (Ibíd.: 179–180). Esto confirma las conclusiones de Osborn, que señalaba que los u'wa habían sido sometidos a un largo proceso de cambio social y que los mitos estaban sometidos a la interpretación cambiante de los *werjaya*, influenciada por los cambios producidos por la cultura occidental.

Pese a esta fragmentación social, los u'wa supieron preservar cierta homogeneidad, gracias a una estrategia de diferenciación cultural y a una agrupación de las familias o individuos desplazados en caso de conflicto de origen exógeno. De tal suerte que una multitud de u'wa unidos por alianzas más o menos antiguas cohabitan en una de las dos zonas correspondientes a los tres principales clanes tradicionales: Cobaría, Tegría y Aguablanca. Esta homogeneidad se fortale-

287 G. Mesa Cuadros, 1996, “Los U'wa: pueblo indígena ancestral del Norte de Boyacá”, S. F. de Bogotá, IDEADE, mimeo, 19 p.

ció a partir de 1972, después de que los u'wa hubiesen emprendido los primeros trámites para conseguir la creación de una reserva en su territorio histórico. La ampliación de esta reserva (Aguablanca–Tauretes), en 1979, y la constitución de los resguardos Cobaría–Tegría y Bókota–Rinconada permitieron contener por un tiempo el proceso de reducción iniciado tres siglos antes. No cabe la menor duda de que la mejor protección contra los peligros que amenazaban la integridad de la comunidad en su conjunto era la constitución de un resguardo único, al igual que la constitución del resguardo Makú Nukák, acelerada por la explotación petrolera en el Guaviare en 1991.

Como se ha dicho, algunos defienden la tesis según la cual, en el momento del conflicto con Oxy, los u'wa estaban ya dispersados en un “archipiélago étnico” rodeado por campesinos radicados en la región desde dos o tres generaciones. De hecho, si uno contrasta las estadísticas producidas por Osborn con las de la DGAI en 1995, no cabe duda de que los u'wa se dividieron en comunidades cada vez más pequeñas. Mientras que a finales del siglo XIX los 16 grupos identificados por Osborn como pares que mantenían relaciones matrimoniales y rituales se concentraban en el piedemonte de la Sierra Mérida, el Sarare, el norte del Boyacá, el norte Santander, Santander y Arauca, un siglo más tarde los 36 grupos identificados por la DGAI estaban dispersados entre los departamentos de Norte Santander, Santander, Boyacá, Arauca y Casanare. El contraste es chocante, si uno considera que cada clan tiende a separarse del conjunto mediante el mero proceso de desdoblamiento debido a la presión demográfica en las tierras. No obstante, Mesa Cuadros enfatiza con razón la estructura por zona de población u'wa, lo que permite identificar ya no 36 sino 16 grupos concentrados en tres áreas (Boyacá – Santander, Norte Santander – Arauca y Casanare) que coinciden precisamente con las comunidades representadas por Aso u'wa, con excepción del clan Cobaría, que no está representado legalmente por un Cabildo sino por sus autoridades tradicionales²⁸⁸.

Según Montero y Páez, los u'wa ocultan esta fragmentación geográfica para hacer hincapié en la dimensión histórica y mítica del territorio, dejando de lado los aspectos culturales y políticos. Es así como estos autores consideran que el cambio social al que fueron sometidos los u'wa, en particular los radicados en áreas de colonización, entrañó un cambio en su organización socio-política que (según ellos) debería fijarse a través de la fragmentación del territorio, invirtiendo el argumento de Osborn en cuanto a la descentralización y la flexibilidad de la cultura u'wa. No obstante, Cabrera propone interpretar de otra manera la relación entre cambio social y cambio de organización en el caso u'wa. La organi-

288 Cf. M. Montero et al., 1998 b, “Estudio etnográfico complementario EIA – área Gibraltar”, S. F. de Bogotá, pp. 28–29 y 78; Osborn, op. cit., 1985: 28; y G. Mesa Cuadros, op. cit.: 3–4.

zación social y política descentralizada, conformada por unos grupos de la misma etnia que hablan dialectos que derivan del mismo idioma “representa una notable estrategia de adaptación política y social que permite cubrir un amplio territorio como etnia”. En esta perspectiva, el antropólogo subraya que no son diferencias culturales sino variaciones de un mismo modelo, que pueden observarse en la diversidad de los grupos residenciales y ceremoniales localizados por Osborn. De tal modo que los u’wa seguirían un proceso de etno-génesis que les permita adaptarse a los cambios impuestos por la colonización y el contacto con la sociedad mestiza (F. Cabrera, op. cit.: 16).

Al fin y al cabo, en vez de ver una división en esta nueva organización socio-política, Cabrera subraya que existe una solidaridad mecánica, en el sentido durkheimiano, entre los distintos grupos, aunque estén confrontados con distintos niveles de cambio social: “La organización social u’wa se basa en el manejo y en la responsabilidad asumida para dicho manejo, para propender al equilibrio de su hábitat y de su mundo. Esta responsabilidad social colectiva, ha sido asumida por esta sociedad como ente, mediante una cultura, en la cual se han semantizado y se han convertido en objeto de una minuciosa atención, extensas áreas de fenómenos de la naturaleza, para ponerlos bajo su cuidado ceremonial”. Estas consideraciones hacen eco de las palabras de un werjaya citado por Osborn, que Cabrera ha traducido del inglés: “Si no cantásemos el mundo se desmoronaría... se vendría abajo... cantamos también por los blancos, para que ellos en su mundo puedan seguir viviendo...” (en Osborn, op. cit., 1995: 26). Este sentido de responsabilidad hacia los extranjeros y los blancos (*riowa*) de parte de los u’wa no es para nada abstracto, ya que tiene consecuencias directas sobre la posibilidad de defender su hábitat y se manifiesta en el ámbito del medio ambiente por una concepción que les prohíbe separar territorio legal y territorio tradicional. Cabrera advierte al respecto: “las nociones de territorio y territorialidad están inmersas, en forma operativa y vivencial, en contextos más amplios que concluyen en una visión, si se quiere tridimensional, y no sólo material, sino mental y ética”. Mesa Cuadros agrega que el control del territorio constituye uno de los objetivos fundamentales para los u’wa, “para lograr un desarrollo autónomo que les permita tener el control efectivo sobre sus recursos humanos, naturales, técnicos y económicos” (Cabrera, op. cit.: 20; y Mesa Cuadros, op. cit.: 15).

Esto explica que la lucha por la recuperación y la legalización del territorio ancestral se haya desencadenado a finales de la década del sesenta y que haya desembocado en la constitución de las reservas Cobaría en 1974 —convertida en resguardo en 1987— y Aguablanca en 1979. Este control territorial pasó por una nueva configuración de la organización socio-política y la redefinición del papel de los Cabildos, única figura jurídica reconocida por el Estado colombiano. En efecto, la primera organización u’wa, Asoptunebo (Asociación pro defen-

sa Tunebo del Sarare), surgió en la época en que se definió la estrategia de rescate de las tierras acaparadas por la misión católica, llegada en la década del treinta. Esta asociación desapareció a finales de la década del setenta, tras el asesinato de varios líderes y la dispersión de los demás²⁸⁹. Entre 1982 y 1984 se conformaron los primeros Cabildos en las comunidades de Bókota, Tegría y Aguablanca, de pronto agrupadas en un Comité Central Indígena Tunebo (CCIT). En 1987, nació la primera organización regional, la Organización Indígena Tunebo del Oriente Colombiano (OITOC), apoyada por la ONIC conforme al modelo de las organizaciones del Cauca y del Tolima. En 1990, ésta se volvió la ORIWOC, que se incorporó a Aso u'wa en 1994. Al inicio del conflicto con Oxy, los u'wa estaban organizados en un cabildo mayor y 15 cabildos locales, en los tres departamentos del territorio ancestral²⁹⁰, incluso las seis comunidades ubicadas en el área de influencia de la plataforma Gibraltar 1. Por lo tanto, no se justifica excluir estas últimas del grupo étnico bajo el pretexto de que se quedaron fuera de los resguardos y de la reserva históricos, tampoco se justifica el hecho de considerarlas como parte de la población campesina mestiza, mayoritaria en sus áreas de vivienda.

No obstante, sería exagerado decir que los u'wa lograron un nivel de unidad suficiente para hablar con una sola voz, como lo hizo Aso u'wa en sus declaraciones públicas a lo largo del conflicto. En efecto, los u'wa subrayan que la ORIWOC y el concepto de Cabildo no eran parte de su forma de organización tradicional, lo que generó dos tipos de problemas. En primer lugar, se produjo una división del grupo étnico en dos sectores: los más tradicionales ubicados en la parte alta del resguardo, que prefirieron delegar los problemas y la mediación a los de la parte baja, más influenciados por la colonización y la evangelización. En segundo lugar, este cambio de organización política generó una falta de coordinación entre las comunidades y, de manera general, en la estrategia de lucha por los derechos colectivos (Ibíd.: 2). Así mismo, Mesa Cuadros subraya que los u'wa encontraron dificultades para fortalecer la organización central, no sólo por falta de preparación y de capacitación o incluso debido a su relativa dependencia en el ámbito de la educación y la salud, sino también por culpa de las divisiones internas entre los clanes y entre las instancias legítimas de poder. Según Mesa Cuadros, esta debilidad se explica, por un lado por el hecho de que los Cabildos no conocían sus responsabilidades y carecían de experiencia para administrar los problemas comunitarios en su conjunto. De esto resultó una exclusión

289 ORIWOC, 09/1994, "La ORIWOC y su relación con la ONIC". Congreso extraordinario de la ONIC, 30 de agosto – 3 de septiembre 1994. Documento para la discusión", mimeo, 13 p.

290 Las comunidades que integran la Asociación de Cabildos y Autoridades Tradicionales u'wa son: Bachira, Barrosa, Bókota, Cobaría, Rinconada, Rotarbaría, Tegría, Aguablanca, Tauretes, Cascajal, Laguna, Muleira, Segovia, Tamarana, Unkasía y Santa Marta.

de facto de los grupos marginales de Santander y Norte Santander, que dejaron de sentirse representados por el Cabildo Mayor, como lo subraya con énfasis el “Estudio etnográfico” presentado por Oxy. Es más, para la ONIC, este dualismo entre u’wa tradicionales y u’wa en contacto con el frente de colonización fue explotado y ampliado, tanto por las prácticas de Oxy y del gobierno colombiano, como por las de las ONG, que privilegiaron el reconocimiento de las autoridades no tradicionales sobre la autoridad de los werjaya²⁹¹.

La reinención de la comunidad

En el conflicto que les oponía a Oxy, los u’wa tomaron por primera vez la palabra en público el 7 de enero de 1995, tras su tercer congreso. En el texto publicado en esta oportunidad —que fue retomado en la declaración final de la reunión de Arauca, el 11 de enero— los u’wa manifiestan que viven en un mundo diferente al de los blancos, por su forma de “entenderlo, concebirlo y estudiarlo” según los preceptos de sus antepasados. Estos rechazan la actividad petrolera a nombre de esta concepción particular y exigen el respeto de su cosmología contra la colonización o la conquista (sic.)²⁹². Es interesante anotar que, en los textos de 1995 y 1996, citan en varias oportunidades a Osborn, a propósito de la delimitación de su territorio ancestral y de sus tradiciones. Todo hace pensar que las citas de la etnóloga británica son utilizadas para dar mayor credibilidad a sus propios argumentos, como si el proceso de etno-génesis implicase un ejercicio de re-apropiación y de movilización del pasado como recurso.

Según el mito de los orígenes citado en el documento de la “Audiencia u’wa por la Vida”, el ser supremo (Sira o Rukwa) hizo el mundo de arriba para abajo y lo proveyó con piedras, montañas, ríos, lagos y animales. Luego lo entregó al dios Yagshowa, que se hizo cargo de crear a la gente²⁹³. Conforme a este mito, los

291 J. C. Gamboa Martínez, 05/1996, “Los U’wa y las amenazas del desarrollo”, S. F. de Bogotá, in “Unidad Indígena”, n° 112, p. 3.

292 Aso u’wa, 07/01/1995, “Declaración del tercer congreso indígena U’wa”, Centro de Bienestar Indígena, Chuscal, mimeo, pp. 1–2.

293 Aso u’wa 11/08/1996, “U’wchita. Audiencia U’wa por la vida”, Arauca, mimeo, pp. 5, 12. Este documento, producto de un “verdadero proceso de consulta” para los u’wa, fue realizado con el apoyo del equipo de etno-educación, el taller de artesanos de Colombia y la Red de Solidaridad Social, tras una serie de reuniones en las comunidades de Rabarí (20–21/07/96), Tamarana, (04/08/96), Gualanday (09/08/96) y Aguablanca. Por primera vez, en un documento público firmado por las autoridades tradicionales, encontramos una explicación cosmológica del origen del mundo. El texto se divide en tres partes, que tratan sucesivamente del medio ambiente y la identidad u’wa, el territorio, y la ley sagrada. Los principales puntos de esta exposición son los mismos que los que aparecieron en la declaración final de la reunión de Arauca, pero se articulan de una manera lógica, casi demostrativa, para concluir con esta frase: “No categórico a la exploración y explotación del petróleo bajo nuestros territorios tradicionales”.

u'wa tienen a cargo la vigilancia del mundo intermedio, entre los extremos inferior y superior. Cumplen con esta tarea con la celebración de los mitos cantados y regulan su vida según el ritmo de la naturaleza: “Si ese equilibrio se rompiese, sobrevendría una situación inversa al orden; Rojo se movería hacia arriba e invadiría a Blanco; lo cual significaría el fin del universo”²⁹⁴. Esta cosmología es parte de un modo de pensar “integral”, regido por el conocimiento y una ética de convicción que determina la organización social de los u'wa, ritmada por los cantos, las danzas y los períodos de ayuno de carácter religioso, hasta procurarles las herramientas de la resistencia: el pensamiento, la palabra, la sabiduría. Esto explica la importancia de las autoridades tradicionales, en particular de los *werjaja*, en las decisiones que afectan la conducta general de la comunidad, incluso en el rechazo a las actividades petroleras²⁹⁵.

Una mayor exégesis ayudaría a ubicar exactamente el momento en que apareció la figura de la “madre tierra” y la idea según la cual el petróleo (*ruirá*) es la “sangre de la tierra”, que, aunque no aparezca en los escritos de Osborn, aparecieron de manera reiterativa en las declaraciones y los documentos públicos a lo largo del conflicto con Oxy. Mientras tanto se puede formular la hipótesis de que estas figuras de estilo aparecieron por primera vez en un texto publicado en junio de 1995 con el título “Territorio U'wa – Colombia” y fueron conceptualizadas en agosto de 1996, en la declaración de la Audiencia por la Vida. De pronto, se volvió un argumento para descartar cualquier posibilidad de negociar alrededor del territorio y de los recursos naturales, que según los u'wa no tienen precio ya que no pertenecen al hombre ni al Estado. Desde entonces, esta figura de estilo se volvió el marco de una reorientación etnocéntrica y antropomórfica, en la cual se encuentran todos los elementos de lo sacro, como el agua, las rocas y el petróleo. Considerada como un ser vivo, la tierra necesita del petróleo como el cuerpo humano necesita de sangre: tiene una cabeza, brazos, piernas “y el territorio u'wa es su corazón, el que sostiene el Universo; si se desangra no puede seguir dando vida al resto de cuerpo. El petróleo y los demás recursos son su sangre, por eso tenemos que cuidarlos”. El petróleo es presentado por los u'wa como un “espíritu mayor”, de la misma categoría que las lagunas y los ríos. Recordemos que los clanes estudiados por Osborn mantenían una estrecha relación con los lugares donde se encuentra la fuente de los ríos, en la Sierra Nevada del Cocuy. Así, mientras estos últimos son lugares de nacimiento y de creación, el petróleo es lo que les sostiene y da la fuerza a los árboles, los animales y los hombres. Es más, el petróleo se vuelve “la

294 Osborn, en Aso u'wa, op. cit., 11/08/1996: 22.

295 *Ibíd.*: 22–23; Aso u'wa 17/03/2000, “Documento central. Autoridades tradicionales del pueblo U'wa y sectores sociales de Arauca, Boyacá, Santander y Norte de Santander”, Gibraltar, mimeo, p. 2.

madre de todas las lagunas sagradas”, lo que le confiere un valor supremo y un carácter intocable²⁹⁶.

En la recreación del mito de los orígenes, Sira colocó el petróleo debajo de las montañas como un vínculo entre los mundos de arriba y abajo. Esta representación permite encontrar una explicación mítico-religiosa a los impactos ecológicos de las actividades petroleras en Arauca, en particular a la destrucción de la laguna de Lipia y a las inundaciones crónicas denunciadas por las organizaciones sociales de este departamento. Tal vez, esta concepción explique por qué el petróleo es parte de los valores y, por lo tanto, no es negociable. Para los u'wa, tocar al petróleo provocaría no solamente un desorden cósmico a través del secamiento del subsuelo, sino también la destrucción de la cultura, una pérdida de sentido que llevaría al etnocidio, como resultado del hecho de que ellos ya no tendrían un mundo al que vigilar: “Si se da la explotación de *ruiría*, las razones por las cuales hay pueblo u'wa se acabarán, así moriremos todos los u'wa... Pero, si eso ocurre, también morirá el mundo, porque entonces nadie mantiene el equilibrio”²⁹⁷.

A esto se añade la amenaza de la destrucción física, cuyos impactos ambientales en Arauca ofrecen un ejemplo dramáticamente explotado por los sectores sociales que sostenían a los u'wa. En efecto, hasta julio de 2000, las declaraciones públicas de los u'wa se acompañaban del balance crítico, realizado por la USO, de las actividades petroleras en la región de Caño Limón. Entre las amenazas que enfatizaban se encuentran los impactos culturales, sociales, económicos y sociales. En el ámbito cultural, señalan la pérdida de identidad, de la lengua materna, de la tradición, del pensamiento y de la historia. En el ámbito social, mencionan la alteración del orden público, la colonización, el mestizaje y las violaciones de los derechos humanos por culpa del conflicto armado. En el ámbito económico, mencionan la pérdida de actividades comunitarias y del sentimiento de solidaridad, el desequilibrio social y la corrupción administrativa. Finalmente, en el plano territorial, evocan los cambios del ecosistema y la interrupción del desarrollo armonioso con la naturaleza. Por un lado los u'wa temen una catástrofe ecológica, porque ni el Estado ni las empresas pueden enfrentar las situaciones de emergencia que provocarían los accidentes; por el otro, consideran las actividades petroleras como sinónimas de invasión de tierras y de desórdenes sociales²⁹⁸.

296 Cf. Aso u'wa, op. cit., 11/08/1996: 6, 11, 19; Aso u'wa, 17/08/1998, “Carta de los U'wa a los colombianos y al mundo”, Cubará, mimeo, 7 p.; y Aso u'wa, op. cit., 11/08/1996: 4, 6-7, 20-21.

297 Cf. Aso u'wa, 29/05/1997, “Estamos todo el pueblo U'wa... todo el pueblo entero”, Tamaría, mimeo, p. 2.

298 Cf. Aso u'wa, 07/07/2000, “Acta de acuerdo [para la conformación de la comisión de seguimiento y evaluación de los impactos ambientales, sociales, territoriales y culturales en el proyecto de explotación petrolera Bloque Samoré]”, Cubará (Boyacá), mimeo; Aso u'wa, op. cit., 07/01/1995, pp. 5-6; y Aso u'wa, op. cit., 29/05/1997: 3.

Frente a esta pérdida de sentido y a esta amenaza física inminente, la decisión de suicidarse colectivamente, anunciada por los u'wa en junio de 1995, deriva al parecer de un razonamiento lógico: “ante la muerte segura, al perder nuestras tierras, el exterminio de nuestros recursos naturales, la invasión de nuestros sitios sagrados, la desintegración de nuestras familias y comunidades, el silenciamiento de nuestros cantos y el desconocimiento de nuestra historia, preferimos una muerte digna, propia del orgullo de nuestros antepasados que retaron el dominio de los conquistadores y misioneros: el suicidio colectivo de las comunidades u'wa”²⁹⁹. La eventualidad del suicidio colectivo, reiterada a lo largo de los textos y comunicados de prensa publicados a nombre de las autoridades tradicionales, fue ampliamente difundida por la prensa nacional e internacional. Para darle mayor credibilidad, los u'wa argumentaron que semejante evento ya había ocurrido en el siglo XVII, cuando el *werjaya* Güicanito y su clan se lanzaron al vacío, desde un sitio conocido como el Cerro de la Muerte³⁰⁰.

Sin lugar a duda, éste es uno de los puntos más delicados de analizar en este conflicto. En efecto, sea real o no, la amenaza no podía ser descartada por los poderes públicos y las empresas asociadas en el proyecto Samoré / Sirirí. En la tipología de Durkheim, se trata de un suicidio altruista obligatorio, que tiene que ver con la pérdida de honor o el auto-castigo, a diferencia del suicidio egoísta, anónimo o fatalista. Durkheim subraya que el suicidio altruista es bastante frecuente en las comunidades regidas por la solidaridad mecánica, donde el consenso social puede ser omnipotente, aunque surja también en sociedades modernas, donde la tradición reina, como en los cuerpos militares u oficiales. El suicidio altruista implica a individuos tan integrados en su comunidad que son incapaces de enfrentar una desgracia que les afecte. En este caso, la coacción social es tan fuerte que el destino de algunos se acaba con el de los demás (E. Durkheim, 1986: 238).

El punto de partida de un análisis del problema planteado por el posible suicidio de los u'wa tiene que ver con el vínculo mecánico que les une al territorio que ocupan y a todo el territorio ancestral (Kerá Chica). Recuerdan a menudo que este territorio les fue confiado por Sira para que lo cuidaran y que, por lo tanto, no pueden ni siquiera imaginar el separarse de él. En esta perspectiva, los u'wa enfatizan el sentimiento de responsabilidad que ellos tienen al actuar conforme a las reglas y costumbres que les ayudaron a mantener cierta cohesión social y a ubicarse en el orden cósmico. Por esta razón, el hecho de fracasar en su función existencial no puede sino suscitar la vergüenza y la culpa, que legitima la opción del suicidio altruista obligatorio³⁰¹.

299 Subrayado en el texto, en Aso u'wa, op. cit., 06/1995: 2.

300 Cf. Aso u'wa, op. cit., 17/08/1998: 5.

301 Cf. Aso u'wa, 10/08/1998, “Carta de los U'wa a los colombianos y al mundo”, Cubará, mimeo, p. 2.

Lo que está en juego, aquí, no es la eventual contaminación del territorio, ni tampoco la muerte de los animales o la destrucción del medio ambiente, sino el sentimiento compartido de lo sacro. En efecto, los seres vivos son parte del conjunto que Osborn divide en dos grupos (Raba y Shara) y que, como seres vivos, “morirían de tristeza”. En una perspectiva cosmológica, lo que se perfila atrás de las actividades petroleras es un verdadero cataclismo: “la tierra lloraría tanto que el último pico y Ritakuba nevado del Cocuy bajaría Abará (sic.), la deidad que custodia las aguas malignas, Abará guiaría las lágrimas de la tierra y se unirá con *kuiya*, el dueño y señor de la tierra y de su cópula surgiría desde la oscuridad del mundo de abajo Yara; Yara es el terremoto, culebra y dolor y entonces Yara como una gigantesca serpiente de lodo producto de cópula de la deidad que custodia las aguas malignas y el señor de la tierra, se deslizará por entre las montañas buscando los valles y a su paso se tragaría por igual a indios y a blancos a hierros y árboles, a malocas y a campamentos, arrastraría por igual la pava del u’wa y quedará sobre la tierra”. De esto resulta que el “testamento de los u’wa” suena más como un grito de alarma que como una señal de desesperanza. De hecho, más allá de la resignación, lo que aparece detrás de este proyecto es una condena moral de lo que hace el hombre blanco (*riowa*), que se opone a la virtud de los u’wa en la preservación del patrimonio de la humanidad a través de su territorio. Es así como se opera una inversión semántica entre “salvaje” y “civilizado”: el hombre blanco es el salvaje, por ser capaz de violar el espacio sagrado de los u’wa y no respetar los valores que estos últimos asimilan con la vida; el hombre blanco trae la muerte mientras que los u’wa defienden la vida³⁰².

Al fin y al cabo, dos argumentos motivaron el anuncio del suicidio colectivo: el sentimiento de vergüenza y el riesgo de etnocidio. El primero hace referencia a la función de su existencia como “guardianes de la tierra”, el segundo alude a los impactos socio-ambientales. Sin embargo, hemos visto que ambos argumentos llevan a dos opciones distintas. En efecto, por un lado no cabe duda de que la eventualidad de una irrupción brutal de la modernidad representa una amenaza mortal para la cohesión social, y por lo tanto una “muerte digna” constituye la mejor alternativa, conforme a la ética de convicción; por el otro lado, la perspectiva del caos relacionado con el conflicto armado, la destrucción del sistema agrario provocada por la aceleración del cambio social y por el deterioro de las condiciones de vida debidas a la urbanización descontrolada les llevó a adoptar una estrategia de fortalecimiento de la organización política, que se armonizaba con el proyecto de constitución del resguardo único. Así, la lucha por el territorio llevó a ocupar un lugar creciente en las declaraciones públicas, mientras que la amenaza del suicidio colectivo pasaba al segundo plano.

302 Cf. Aso u’wa, op. cit., 07/07/2000; y Aso u’wa, op. cit., 17/08/1998: 3.

De manera sensacionalista, los medios enfatizaron más este último punto que el primero, y presentaron a los u'wa como un pueblo tradicional y homogéneo, aterrado por la eventualidad del caos o del exilio, cuya estrategia de resistencia era el aislamiento o la huida, hasta contemplar la muerte como la única salvación. Sin embargo, el éxito conseguido a través de la constitución del resguardo único, en 1999, se volvió un elemento clave en la constitución de un movimiento social alrededor de los u'wa, que implicaba a tres tipos de actores: la ONIC, los ecologistas y los campesinos del Sarare. En el origen, el proceso de agrupamiento de los Cabildos seguía, en parte, el modelo de federaciones de grupos de residencia y de ceremonias identificado por Osborn. Esto explica la contradicción aparente que plantea la creciente importancia de Aso u'wa —o el fortalecimiento de la organización— en una sociedad que se caracterizaba tradicionalmente por la ausencia de centralismo. Esta forma de etno-génesis fue todavía más amplificadas por el conflicto con Oxy. En efecto, ante la amenaza de desintegración comunitaria que representaba el proyecto de exploración, los u'wa adoptaron dos tácticas complementarias. Por un lado, aumentaron la centralización de las tomas de decisión en el seno de las comunidades, hasta proclamar que el único interlocutor legítimo del Estado y de las empresas era el Cabildo Mayor. Por otro lado, movilizaron recursos financieros y humanos desde afuera, para contrarrestar el avance de sus adversarios. Apertura y fortalecimiento de la organización política son los dos términos de la estrategia que se elaboró desde 1995, año en el que se sostuvo el primer encuentro con los que habían de volverse sus aliados objetivos: los ecologistas de RAN.

La convergencia de los sectores sociales

Si bien es cierto que desde el inicio del conflicto con Oxy, los u'wa opusieron la “ley de la vida” (*u'wchita*) a las leyes del Estado, lo sacro *versus* lo normativo, ellos nunca perdieron de vista el hecho de que el derecho positivo podía protegerles contra el mismo Estado. De este modo, nunca perdieron de vista que la cuestión territorial constituía la piedra angular del conflicto. En este sentido, el año 1997 fue decisivo, no sólo porque el conflicto alcanzó una dimensión internacional con la misión de mediación OEA – Harvard, sino sobre todo porque el procedimiento de la constitución del resguardo único avanzó de manera significativa. En ese momento, apareció un cambio táctico que se manifestó en el hecho de que los u'wa ya no se limitaran a amenazar con suicidarse sino que buscaran movilizar a nuevos actores —sectores campesinos del Sarare, organizaciones ecologistas internacionales, organizaciones de derechos humanos, ONIC— en lo que llamaron “una cruzada mundial por la defensa de la vida”³⁰³.

Esta ruptura ya era perceptible en la Audiencia por la Vida, o sea un año después del anuncio del suicidio colectivo, pero se volvió más clara a medida que los u'wa ampliaban su presencia en los medios y ganaban un reconocimiento en el ámbito jurídico.

La dimensión económica del movimiento social que se conformó alrededor de los u'wa se expresa por el rechazo de cualquier tipo de acuerdo de cooperación con Oxy y de cualquier ayuda por parte de la empresa, lo que muestra que en este conflicto los intereses y las necesidades ocupan un rango secundario si se compara con los valores y los derechos. Por el contrario, las dimensiones ética, social y política del movimiento predominan. La alianza de los u'wa con la ONIC era fundamentalmente política, en la medida en que la ONIC presionó mucho al Estado para la constitución del resguardo único e hizo del derecho a la consulta previa su caballo de batalla. La alianza estratégica entre los u'wa y los ecologistas de RAN es más de naturaleza ética, ya que descansa en un acervo de valores compartidos que corresponden a una ética de convicción. Finalmente, la alianza entre los u'wa y los sectores campesinos es más bien de tipo social, no sólo debido a la multiplicación de los “paros cívicos” y manifestaciones que ésta entrañó, sino también por la aparición del concepto de identidad regional del Sarare y lo que se puede llamar una “etnización” del discurso del movimiento campesino, para caracterizar las referencias a esta identidad cultural o colectiva, cada vez más frecuente desde 1998. El papel de las guerrillas, en particular del ELN, se tiene que estudiar a parte, en la medida en que se manifiesta de manera esporádica pero pesa como una sombra encima de las alianzas y oposiciones que marcan el conflicto.

De manera significativa, la ONIC estableció un paralelo entre la situación de los u'wa frente al proyecto Samoré / Sirirí y los etnocidios ocurridos en varias regiones de Colombia, que acompañaron a la expansión de la frontera petrolera a lo largo del siglo XX. En su órgano de prensa “Unidad Indígena” la organización denuncia la exterminación de los indígenas del Magdalena Medio y de los Yarigués del Cararare–Opón a inicios del siglo XX, así como los impactos a los Barí de la región del Perijá (Catatumbo), a los Saliva de Orucué, a los Guahibo, Cuiva, Macaguán, Hitnu y Sikuaní del Arauca o incluso a los Cofán del Putumayo y los Nukák del Guaviare³⁰⁴. Sobre la base de esos antecedentes, la ONIC subraya que las argucias jurídicas generadas por la disputa alrededor de la consulta previa en el caso u'wa aportan la prueba, por un lado, de “la inutilidad y vacuidad de las normas constitucionales y la legislación nacional”, y por el otro,

303 Cf. Aso u'wa, op. cit., 10/08/1998: 2–3; y Aso u'wa, op. cit., 07/07/2000.

304 Cf. ONIC, 10/1995, “En territorio U'Wa: invasión a la Occidental”, S. F. de Bogotá, in “Unidad Indígena”, n° 111, p. 3.

de las contradicciones de la política neindigenista estatal, que privilegia el interés general de la nación a costa de los derechos de los pueblos indígenas³⁰⁵.

Vistas como un factor de colonización imprescindible, las actividades petroleras son asociadas con los peores estereotipos de la Conquista: “Hace quinientos años, los banqueros ingleses, alemanes y holandeses financiaron la conquista de nuestros territorios (...) los reyes, virreyes y navegantes, las monarquías eran sus agentes. Hoy y ayer, la Oxy, la Shell, la Texas, la Hocol, la Amoco, la British Petroleum, han ubicado a sus funcionarios en el gobierno... Gladys Jimeno, Hernán Darío Correa y seguramente muchos otros funcionarios grandes y pequeños...”³⁰⁶. Siguiendo este comentario, los ataques del entonces Presidente de la ONIC, Abadio Green Stocel, se concentraron particularmente en contra de la DGAI y el INCORA, ambos acusados de servir a los intereses de las empresas petroleras: la primera por facilitar consultas previas truncadas, el segundo por atrasar los plazos de legalización de los resguardos. Abadio Green cita en particular el caso del territorio Nukák, que fue reducido en la constitución del resguardo, mientras que el Estado planeaba explorar la zona fronteriza, lo que justificó la “acción de tutela” de 1992³⁰⁷. Pues bien, más allá de su dimensión polémica, este análisis radical refleja la ideología anticolonialista y antiliberal que se generalizó en la Campaña de los 500 años, que llama a la conformación de un amplio movimiento social, que agrupe a las organizaciones indígenas y campesinas, así como a los sindicatos de la industria, a los defensores de los derechos humanos, para defender los recursos naturales y la soberanía nacional. En esta perspectiva, la batalla jurídica que la ONIC respaldó para la ampliación del resguardo u’wa es un asunto político que va más allá de la defensa de este caso.

En 1993, la ONIC respaldó el documento dirigido al INCORA por el Cabildo Mayor, para la constitución del resguardo único, incluyendo a las comunidades de Chitaga, Toledo, Concepción, Cubará y Güicán. Así mismo, en una carta al INCORA (31/03/1993), la ORIWOC contrastaba el territorio ocupado y el territorio ancestral para enfatizar la necesaria ampliación del resguardo más allá de los límites del área de hábitat contemporáneo. Sin embargo, en la misma época circuló un manuscrito apócrifo, según el cual los u’wa no reclamaban todo el territorio ancestral porque ellos entendían la necesidad de coexistencia interétnica con los demás grupos del país. Este documento venía acompaña-

305 Cf. ONIC, 09/1996, “Recuento y cronología general de las movilizaciones indígenas”, S. F. de Bogotá, in “*Unidad Indígena*”, n° 113.

306 A. G. Stocel, 08/1996, “A cinco años de la Constitución... por la autonomía, la cultura y el territorio”, S. F. de Bogotá, ONIC, mimeo, 18 p.

307 *Ibid.*: ONIC, 10/1997, “El Caso U’wa – bloque Samoré. Por la integridad cultural y territorial de los pueblos indígenas. Observaciones de la ONIC al informe del Proyecto OEA/Harvard”, S. F. de Bogotá, mimeo, 7 p.

do de un mapa levantado a mano en el que figuraban diez comunidades ubicadas fuera de los resguardos Cobaría–Tegría y Bókota–Rinconada y de la reserva Aguablanca–Tauretes. No queda claro si la parte de este mapa cuya leyenda indicaba “territorio tradicional en recuperación” fue considerada como divisible y negociable, pero lo que sí es cierto es que introdujo una confusión en las reivindicaciones de Aso u’wa³⁰⁸. Sea lo que fuere, al inicio de los estudios de exploración sísmica en 1995, Roberto Cobaría denunció ante el Defensor del Pueblo el hecho de que estas comunidades eran afectadas directamente en los sectores de Santa Marta y La Laguna, por lo que él llamaba la atención sobre la necesidad de acelerar el proceso de ampliación del resguardo. Esta exigencia se volvió todavía más apremiante cuando, en una reunión mantenida con el gobierno en Cubará, el entonces Presidente del Cabildo Mayor expresó la necesidad de constituir este resguardo en un plazo de dos años y de excluirlo totalmente del bloque Samoré / Sirirí³⁰⁹.

Como hemos visto, el proceso de recuperación territorial había arrancado antes de que se tratara del proyecto Samoré. No obstante, se volvió una urgencia de primera instancia con el inicio de la exploración sísmica, como lo subrayan los mediadores de la misión OEA–Harvard, que recomendaron concluir este proceso, inaugurado por el INCORA en 1996. De manera significativa, los u’wa aprovecharon la entrega del Premio de la Fundación Goldman en 1998 para comprar lotes en un conjunto de 93 millones de pesos (unos 60.000 dólares)³¹⁰. La oposición entre territorio ancestral y territorio legal definido por el Estado encubre entonces una dimensión eminentemente política. Según los u’wa, mientras que el primero es sagrado, definido por un título de propiedad colectiva entregado directamente por el creador del mundo, el segundo, por ser estrecho y dividido, es la expresión del poder estructural que tan solo detuvo la colonización de manera insatisfactoria. Sin embargo, de manera explícita, éstos no dejaron de invocar la protección legal del territorio ancestral, como una garantía de la integridad de las comunidades y de lo que ellos consideraban como una deuda histórica del Estado³¹¹.

308 Por esta simple razón, el Cabildo Mayor tuvo que adoptar una postura firme en cuanto a la legitimidad de los comunicados u’wa, que no estaban firmados por las autoridades legales. Así, en 1995, manifestaron públicamente que rechazaban cualquier acuerdo, ayuda o estudio etnográfico procedente de Oxy. Así mismo, en 1996, denunciaron un documento dirigido al gobierno, a los organismos de control y a varias organizaciones, según el cual se había firmado un acuerdo con Oxy (Cf. Aso U’wa, op. cit., 29/05/1996; y Aso U’wa, 20/11/1995, “Comunicado a la opinión pública”, Cubará, mimeo).

309 Cf. Aso u’wa, op. cit., 29/05/1997.

310 Cf. Aso u’wa, 03/06/2000, “Carta a la Goldman Environmental Foundation sobre las compras de mejoras por Roberto Cobaría”, Cubará, mimeo.

311 Cf. Aso u’wa, op. cit., 29/05/1997: 2; Aso u’wa, op. cit., 08/1996: 11.

La diferencia espacio-simbólica entre territorios tradicional y legal es la misma que marca los términos del respeto que ellos reivindican y, por lo tanto, el grado de frustración que resultó de las condiciones en las que fueron señalados los límites de resguardo ampliado. El gobierno y las empresas asociadas en el proyecto Samoré / Sirirí hicieron una interpretación estrictamente jurídica de las recomendaciones de la misión OEA-Harvard. Queda claro que, para esos actores, el reconocimiento del resguardo ampliado era parte de una negociación de tipo “donante / donante, ganador / ganador”, inspirada en el modelo de la teoría de los juegos. En efecto, por un lado los u’wa debían estar satisfechos por haber conseguido la legalización de un territorio de más de 220.000 ha; por el otro, el Estado podría salir del conflicto con la satisfacción de haber aplicado al pie de la letra la Constitución de 1991, mientras mitigaba su compromiso institucional y abría el camino a la exploración petrolera fuera de los límites del resguardo.

Sin embargo, lejos de apaciguar los espíritus, la delimitación del resguardo único no hizo sino generar una frustración entre los u’wa. Ciertamente es que, en la medida en que ratificaron la propuesta de delimitación por el INCORA sobre la base del estudio socio-económico realizado por la Universidad Javeriana, uno puede sorprenderse de que hayan seguido protestando contra el inicio de las actividades petroleras ubicadas formalmente fuera del resguardo. Pues bien, desde la constitución de este resguardo, reivindicaban la legalización del conjunto del territorio histórico: “si hablamos de territorio, tenemos que hacerlo desde los tiempos en que no había sido invadido por los colonos”³¹². En la ceremonia oficial de entrega del título, el nuevo Presidente del Cabildo Mayor, Roberto Pérez pidió además “el respeto absoluto por la postura de no autorizar exploración o producción de petróleo [en nuestro territorio tradicional], dentro y fuera del territorio legalmente reconocido como nuestro”³¹³. Por otra parte, la ubicación del pozo exploratorio a menos de un kilómetro del límite noroccidental y la entrega de una licencia ambiental para este pozo inmediatamente después de la legalización del resguardo motivaron la segunda “acción de tutela” en el conflicto. Paralelamente a la batalla jurídica por la constitución del resguardo único y la entrega de la primera licencia ambiental a Oxy, se llevaba a cabo un debate público en los medios, en el cual intervino un protagonista clave del conflicto: el sector ecologista.

312 *Ibid.*: 14.

313 Cf. RAN, 25/08/1999, en Fontaine, 10/2000, “Rainforest Action Network : Campaña U’wa-Oxy 1998-2000. Información en línea. Documento de trabajo para Ecopetrol.”, S. F. de Bogotá, mimeo, 117 p. Por esta postura radical, el nuevo Presidente del Cabildo Mayor, fue considerado por ciertos sectores como un extremista, influenciado por el ELN, lo que el interesado siempre negó enérgicamente en todas las entrevistas que nos otorgó.

Siguiendo nuestra hipótesis, los activistas de RAN se asemejan a nuevos mediadores ventrílocuos, cuya presencia se manifiesta a través de las figuras de estilo que salpican los comunicados y documentos públicos que ya hemos comentado. En el documento entregado al finalizarse la reunión del tercer congreso u'wa, se notaba ya esta influencia en expresiones como “somos los guardianes del ecosistema”, “no se repetirá la historia de hace 502 años”, los “cambios físicos de la corteza terrestre” o aún “exigimos se tenga en cuenta los preceptos normativos que tutelan a los pueblos indígenas”³¹⁴. Así mismo, el documento entregado en la Audiencia por la Vida está lleno de conceptos empleados por los ecologistas fundamentalistas como “el calentamiento de la tierra”, “la tierra es un ser vivo”, “una alimentación sana, sin veneno ni productos químicos peligrosos”, “el agotamiento completo de los recursos”³¹⁵.

Es más, en el texto publicado en agosto de 1998 aparecen términos que, al parecer, no son parte del vocabulario de los u'wa³¹⁶. Es así como se habla de “los indios”, mientras que los u'wa nunca se auto-designan con este sustantivo. Se encuentra una larga digresión sobre los “salvajes” y los “jefes blancos”, lo cual tampoco aparecía como una preocupación central para ellos y suena como un préstamo a la retórica indigenista de las ONG estadounidenses. El mismo texto menciona malocas, que no existen en la organización social u'wa, y compara el “oro negro” con el “oro amarillo”, que nunca fue explotado en territorio u'wa. Además, uno se queda confundido al encontrar metáforas como “la tierra es una flor” o “habrá un día en que un hombre reemplace las montañas del cóndor por montañas de dinero”, para denunciar la violencia y el hecho de que “la sangre que paga por ellos sigue siendo roja, sigue siendo india”. Finalmente, y dicho sea de paso, la forma general del texto es demostrativa y lineal, lo que contrasta con el carácter reiterativo y más descriptivo o narrativo de los principales textos atribuidos a las autoridades tradicionales en el transcurso del conflicto.

A parte de estas huellas semánticas, el conjunto de los comunicados de RAN demuestra una propensión a dramatizar, más con el afán de conmover a las conciencias individuales y a la opinión pública internacional que para reflejar una imagen justa de los acontecimientos. A esto cabe añadir la falta de precisión en los datos, como el número de u'wa, que varía de 4.000 a 8.000 según los autores de los comunicados de prensa. Esta dramatización se nota a través del énfasis puesto sobre la amenaza de suicidio colectivo, cuidadosamente reiterado en cada comunicado o carta abierta, y presentado como “la última acta de desobediencia civil” contra el “proyecto genocida” de Oxy. De la misma manera, los

314 Aso u'wa, op. cit., 07/01/1995.

315 Aso u'wa, op. cit., 11/08/1996.

316 Aso u'wa, op. cit., 17/08/1998: 4-6.

mediadores ventrílocuos de RAN reflejan una visión maniquea del clásico combate que opone a David y Goliat en los conflictos socio-ambientales: “Cuando Big Oil gana, los pueblos indígenas y ecosistemas locales son sacrificados [...]”³¹⁷. Es más, contrastan la protección militar de las instalaciones militares en Colombia con la alianza estratégica entre multinacionales y gobiernos autoritarios de Nigeria y Birmania, estableciendo una similitud de Samper y Pastrana con las dictaduras del Gral. Abacha o de la Junta militar de Rangoon³¹⁸.

Fue la campaña “Más allá del petróleo”, la que llevó a los activistas de RAN a encontrar a los u’wa en abril de 1993, como lo precisa su informe llamado “La sangre de nuestra madre...”³¹⁹. Desde entonces, la Red se impuso como uno de los más activos defensores de la causa u’wa, al lado de organizaciones de defensa de derechos humanos y demás actores sociales. En este contexto, llevó una activa campaña de *lobbying* en el nivel nacional e internacional, tras encabezar el Proyecto de Defensa de los u’wa³²⁰. Además de organizar varias visitas de representantes u’wa a Estados Unidos, los ecologistas fueron al origen de una campaña de prensa entre abril y septiembre de 1997, que dio a conocer en el mundo entero la amenaza de suicidio colectivo, anunciada dos años antes. Recogieron fondos de solidaridad que desembocaron en el otorgamiento de los premios Goldman (100.000 dólares) y Bartolomé de las Casas (70.000 dólares), lo que da una idea del poder económico que pueden movilizar en Estados Unidos y Europa e, indirectamente, de su influencia sobre parte de la opinión pública³²¹.

La campaña “u’wa vs. Oxy” arrancó realmente en mayo de 1997, con la visita de Roberto Cobaría y Édgar Méndez a Estados Unidos, al regreso de la cual Terence Freitas, activista de la ONG eco-indigenista Sol Communications con sede en Los Ángeles, participó en una reunión en Cubará entre los u’wa y el gobierno. Al regresar de Colombia, Freitas se involucró con cuerpo y alma en la

317 RAN, 07/1998, en Fontaine, op. cit.: 18 y 9–10.

318 El régimen de Abacha es responsable de la ejecución de Ken Saro Wiwa y 10 activistas del Movimiento Independentista Ogoni (MOSOP) en octubre de 1995, acusados de obstaculizar las actividades de Shell en el delta del Níger. En la década del noventa, la junta militar birmana aprovechó la construcción del gasoducto por Total y Unocal, entre el hallazgo *offshore* de Yadana y el continente, para incrementar la represión contra los nacionalistas Mon y Karen, y reclutar a la fuerza miles de habitantes para la construcción de bases militares y del gasoducto (Cf. Fontaine, 12/1996, “Pendant les forages, la conquête continue”, Paris, in *Les Nouvelles de Survival International (France)*, 25, pp. 7–10).

319 RAN, 07/1998, en Fontaine, op. cit.

320 El Proyecto de Defensa de los u’wa agrupaba a *Amazon Watch*, el Cabildo Mayor U’wa, la ONIC, el *Center For Justice and International Law*, la Comisión Colombiana de Derechos Humanos, *Earth Justice Legal Defense Fund* (ex-*Sierra Club Legal Defense Fund*), la fundación *Earth Trust*, la asociación *SEE (Social and Environmental Entrepreneurs)*, FIAN Germany, *Project Underground*, RAN y SOL Communications.

321 En 1997 y 1998, RAN consiguió más de 110 becas por parte de fundaciones estadounidenses como la Fundación John D. & Cathrine T. MacArthur, *Earth Foundation*, *Ceres Foundation – Cynthia Hales Foundation for Deep Ecology*, *Gaia Fund* y *Rainforest Foundation*.

campaña de defensa de los u'wa y empezó a difundir noticias a través de boletines de prensa y en una página web totalmente dedicada al conflicto Samoré³²². En febrero de 1999, participó en el proyecto de construcción de una escuela en el territorio u'wa, acompañado por dos activistas indigenistas estadounidenses Ingrid Washwinawatok (Menominee del Wisconsin) y Lahe'ena'e Gay (indígena de Hawaii). Los tres fueron secuestrados el 25 de febrero en Arauca, por un comando del 10° frente de las FARC-EP, y ejecutados cinco días más tarde, tras una ofensiva lanzada por el ejército colombiano que tuvo un balance de 70 guerrilleros muertos. Estos acontecimientos surgieron en un momento en que las FARC acababan de romper el diálogo de paz reiniciado en enero de 1999 con la administración Pastrana, como un signo de protesta contra la ayuda militar estadounidense otorgada en el marco del Plan Colombia. Este triple asesinato, calificado de "grave error" por Manuel Marulanda, fue atribuido a Germán Briceño, hermano del segundo jefe de las FARC, Jorge Briceño, pero la guerrilla se rehusó a la entrega de sus autores a la justicia colombiana o estadounidense.

Después del asesinato de Freitas, la presencia de los ecologistas se hizo más escasa en la región del Sarare, sin que esto significara que hubiesen acabado con la campaña "u'wa vs. Oxy", que resultaba ser la más exitosa en la búsqueda de legitimidad internacional. De hecho, concentraron sus esfuerzos en Estados Unidos y Europa, organizando nuevas visitas de los representantes de Aso U'wa en 1999 y 2000. Aprovechándose de la visita del ministro colombiano de Medio Ambiente, Juan Mayr, premio Goldman en 1993, le entregaron una carta firmada por un centenar de ONG radicadas en 24 países, en contra de la atribución de la segunda licencia ambiental a Oxy, que autorizaba la perforación del pozo Gibraltar 1. Entre las más destacadas ONG se encontraban el Sierra Club, Greenpeace, Friends of the Earth, Oilwatch, Environmental Defense Fund y Cultural Survival. Pero tan solo nueve organizaciones o personalidades colombianas se solidarizaron con esta iniciativa, de las cuales la mitad se radicaba en el Casanare³²³. Poco tiempo después, se organizaron manifestaciones frente a las embajadas de Colombia, en unas veinte ciudades europeas y estadounidenses. Ciertamente es que la mayoría de estas manifestaciones agruparon a algunas decenas de participantes, fueron una señal más de la internacionalización del conflicto.

Simultáneamente, la RAN concentró sus acciones hacia los financistas de Oxy, en particular el entonces Vicepresidente de Estados Unidos, Al Gore, y el

322 Esta página dejó de funcionar en 1999, está hospedada por el sitio web de RAN.

323 La Asociación Agua Viva Aguazul (Casanare), la Asociación Ecológica El Saman Trinidad (Casanare), el Cabildo Verde de Yopal (Casanare), la Fundación Mata de Monte Yopal (Casanare), MAPA – Red de seguimiento ecológico de la industria petrolera en el Casanare, *Rainforest Relief USA RECAM*, Mani (Casanare), la Asociación Nacional de los Estudiantes en Ciencias Naturales, Censat Agua Viva y Lorenzo Muelas Hurtado, ex Senador del MAIC.

Fidelity Fund del Banco Mundial, principales accionistas de la multinacional. Los resultados de esta campaña de *lobbying* no cambiaron el curso de los acontecimientos, aunque los ecologistas lo calificaran de “derrota de relaciones públicas” para Oxy. Las manifestaciones apenas alcanzaron a perturbar las reuniones de la Convención Nacional Demócrata, pues no sólo que los inversionistas del Fidelity Fund se negaron a discutir en público con Roberto Pérez en su viaje a Boston en abril de 2000, sino que las obras de la plataforma apenas fueron aplazadas por la segunda “acción de tutela”, anulada en segunda instancia. Al fin y al cabo, todo indica, al parecer, que los efectos de la campaña internacional de 1997 y 1998 se habían agotado, como lo reflejaron las críticas cada vez más acerbas en la prensa colombiana y el silencio de la prensa foránea sobre la evolución del conflicto, tras la legalización del resguardo único. En efecto, las constantes alusiones al territorio tradicional, que motivaron el rechazo de los u’wa a las actividades petroleras en el Sarare, llevaron a los medios a retomar la postura crítica que, en general, les caracteriza frente al movimiento indígena colombiano.

Quizá es ahí donde la influencia de los mediadores ventrílocuos se volvió contraproducente, y hasta nefasta, en la medida en que impidió que los actores llevaran a cabo cualquier negociación en un contexto político legal claramente definido. Los comunicados de RAN dejaban entender que el territorio tradicional de los u’wa era el único marco referencial del conflicto, por lo que pretendían ampararse en el estudio del IDEADE, que mencionaba los límites del territorio tradicional a manera de introducción y como antecedente de la negociación. En esta perspectiva, los ecologistas subrayaron que los u’wa tan solo poseen el 14% de su territorio ancestral, el cual incluye, por supuesto, el conjunto del bloque Samoré. Pues bien, al proceder así, ocultaban una dimensión fundamental del asunto, y es que los u’wa fueron los verdaderos negociadores de la ampliación del resguardo. Finalmente, en ningún momento los ecologistas mencionan la importancia de los campesinos, con los que sin embargo los indígenas tuvieron que sellar otra alianza estratégica.

La convergencia de los u’wa y del movimiento campesino inició en 1997 con la realización del estudio socioeconómico en pos de la constitución del resguardo unido. Sin embargo, no fue sino hasta julio de 1998 cuando los sectores afectados por las actividades petroleras en Caño Limón y en el bloque Samoré convergieron, con oportunidad de la mayor manifestación jamás organizada en el transcurso del conflicto. De éste nació un movimiento social de defensa de la “madre tierra”. En un comunicado con acentos neo-zapatistas, los u’wa llamaron a los “hermanos de otras razas, de otras culturas” a unirse a la lucha que llevaban a cabo, e invitaban a la solidaridad de los campesinos y colonos, que en otros tiempos habían sido sus enemigos históricos por penetrar en su “territorio

sagrado”. Desde entonces, los sectores sociales encabezados por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) de Arauca adoptaron la causa indígena, hasta movilizarse masivamente para garantizar su seguridad física durante los paros y las ocupaciones de sitios que se multiplicaron en 2000, después del otorgamiento de la licencia ambiental para Gibraltar 1.

Como ya lo hemos visto, la denuncia de los impactos socio-ambientales en Caño Limón aparece en todos los textos y acuerdos posteriores a la reunión de Arauca en enero de 1995. Lógicamente, estos antecedentes fueron el punto de partida para la cooperación objetiva entre ambos sectores y se volvieron el lema en las movilizaciones colectivas, para pedir justicia a nombre de 25.000 o 125.000 colombianos, según los textos³²⁴. Esta denuncia abarca lo que hemos identificado como los cuatro campos sociológicos del movimiento social. En efecto, en el ámbito político, lo que está en juego es el “abandono del Estado” y la política energética contra la protección de la población. En el ámbito social, es la banalización de la violencia y de los impactos socio-ambientales de las actividades petroleras. En el ámbito económico, es la crisis agropecuaria, la corrupción y el clientelismo al que dan lugar las rentas, así como la ineficiencia de las autoridades locales y gubernamentales para erradicar la pobreza. Sobre todo, lo que la convergencia del movimiento campesino y obrero con los u’wa expresa, es una moralización de las luchas sociales. De hecho, no sólo que el movimiento social valora las luchas indígenas en contra de un sistema económico y político de dominación —refiriéndose de paso al movimiento zapatista en México— sino que ve en la actitud de rechazo a las actividades petroleras en la región una nueva forma de oponer el desarrollo con el equilibrio, la “voracidad del capitalismo” con la preservación del medio ambiente y de la “madre tierra”. La resistencia de los u’wa se vuelve incluso un problema de soberanía regional y nacional frente al abandono de la riqueza nacional y de los recursos naturales a las empresas multinacionales. Finalmente, el suicidio colectivo anunciado por los u’wa se interpreta como una alternativa lógica al “suicidio colectivo de la humanidad”, que entrañaría el desarrollo del capitalismo³²⁵.

Se puede considerar el encuentro de ambos sectores para el estudio socio-económico en pos del resguardo único como un acontecimiento fundamental a partir del cual la solidaridad de los campesinos hacia los u’wa iría creciendo. Desde su creación, en 1972, la CUT de Arauca había encabezado 17 movimientos colectivos —paros, marchas, cabildos abiertos y foros diversos— entre los cuales las principales preocupaciones de los campesinos, al parecer, eran las violaciones de los derechos humanos por parte de los paramilitares y el ejército, la crisis agro-

324 Cf. Aso u’wa, op. cit., 17/08/1998; y Aso u’wa, op. cit., 07/07/2000: 20

325 *Ibid.*: 6–7.

pecuaria y la crisis de los servicios públicos³²⁶. Pues bien, a partir de 1997, uno de los lemas de las movilizaciones campesinas pasó a ser la protección del medio ambiente y la solidaridad con los u'wa, como lo sugieren los títulos evocadores de los comunicados. Esto se expresa también por la firma de Aso u'wa en los comunicados publicados por Asojuntas, la ANUC, el CRIA y demás organizaciones sociales de Arauca (mujeres, estudiantes, comerciantes, maestros y transportistas).

Justamente, después de la creación del resguardo unido y del otorgamiento de la licencia ecológica para Gibraltar 1, estas organizaciones denunciaron la cercanía de la plataforma, considerando “cínica y falsa” la manera de actuar del gobierno y apoyando la postura de los u'wa que defendían el concepto de territorio ancestral. Así mismo, los campesinos de Arauca asumieron un papel protagónico en las movilizaciones alrededor de la plataforma y el bloqueo de la carretera Saravena – Pamplona, que culminaron con una movilización en Gibraltar entre febrero y marzo de 2000. Su colaboración se materializó también con la llegada de varias misiones internacionales de observación entre las cuales cabe mencionar una “misión internacional de veeduría” en marzo de 2000 y la visita de José Bové con Vía Campesina en julio del mismo año. Las manifestaciones que iniciaron en diciembre de 1999 se multiplicaron tras el desplazamiento forzado de las familias u'wa radicadas en el área de influencia de la plataforma, en la aldea de Cedeño, en enero de 2000. La intervención de la 18ª Brigada y del pelotón antimotines de la policía de Cúcuta en Cedeño y La China (28/01), Las Canoas (12/02) y Gibraltar (21/02 y 24/06/2000) acompañaron la creciente polarización del conflicto y la escalada de la violencia en el área, materializada por la muerte accidental de cuatro niños en Las Canoas, la intoxicación por gas lacrimógeno y las heridas por balas de varias personas, así como la detención, en aquella época, de 71 personas en Gibraltar. Ciertamente es que la formación de una misión de seguimiento a los impactos socio-ambientales en Gibraltar en julio de 2000 acabó por un tiempo con esta escalada, sin embargo los u'wa y las organizaciones sociales dejaron la mesa de diálogo poco después de que el área que rodeaba la plataforma fuera declarada “zona de reserva especial”, mientras que el INCORA estudiaba la delimitación de una “zona especial” en un perímetro de 14,5 km².

Más allá del encuentro de los sectores campesino e indígena, el estudio socioeconómico en pos de la constitución del resguardo unido favoreció el encuentro de dos mundos, que se manifestó por la universalización del discurso social, incluyendo una perspectiva ética a partir de la toma en cuenta de diferencias so-

326 En particular, organizaron varios paros cívicos y agrarios en 1972, 1982, 1986, 1990 y 1997, una marcha a Caño Limón en mayo de 1998, varios Cabildos abiertos para los Derechos Humanos en 1989, 1993 y 1996, varios foros sobre la salud, la educación y los derechos humanos en 1991, 1992 y 1993, y participaron en la Audiencia por la Vida en agosto de 1996.

cioculturales. A través de las declaraciones que dieron ritmo a las movilizaciones colectivas de 1999 y 2000, surgió y se fortaleció una nueva identidad colectiva campesina e indígena, basada en un espacio “natural, espiritual y cultural de la comunidad milenaria que conserva intactas nuestras raíces ancestrales”³²⁷. Saliendo de la constatación de que los u’wa tienen una organización social “totalmente distinta” a la suya, los campesinos les reconocen una legitimidad superior en la definición de lo que es erróneo, del bien y del mal, de los derechos y deberes, de las recompensas y de los castigos que merecen los blancos. A partir de este reconocimiento, defienden la necesidad de instaurar un nuevo marco legal, que ubica la perspectiva universal por encima de lo local y lo nacional. En la práctica, este movimiento social valora la existencia de rasgos comunes entre las organizaciones campesina e indígena, que favorece el acercamiento de los puntos de vista y que justifica la formación de una alianza estratégica, pese a los antecedentes históricos de la colonización moderna. Entre “ellos” y “nosotros” existen entonces intereses comunes, que favorecen una redefinición de la identidad regional, sobre todo cuando se trata de enfrentar a un adversario común, como una empresa multinacional.

Esta identidad colectiva, en busca de legitimidad, llama a la sociedad global para defender la soberanía y el medio ambiente³²⁸. Es así como lo ético irrumpe en los tres campos sociológicos tradicionales: político, social y económico. Se oponen a los valores del poder y del dinero, asociados con el petróleo, los de la vida, del medio ambiente sano, de la fertilidad de la tierra y de la armonía social, asociados con la “cultura” regional. De la misma manera, el sistema agrícola de control vertical de los pisos térmicos practicado por los u’wa se opone al “sistema degradante” de la agricultura occidental, que utiliza productos químicos que envenenan los suelos y el agua. Finalmente, se oponen las formas de resistencia pacífica reivindicadas por las organizaciones sociales y los u’wa a la brutalidad de la fuerza militar y policial. Esto nos lleva a considerar a un actor del conflicto que, de varias maneras, hipoteca cualquier forma de resolución que podría encontrar el conflicto generado por el proyecto Samoré / Sirirí, y que es el actor armado, trátase de las guerrillas, de los paramilitares o del ejército.

327 Cf. Organizaciones sociales de Arauca, 23/02/1998, “Movilización regional contra el paramilitarismo, por la vida y el respeto a los derechos humanos”, Saravena, mimeo; Organizaciones sociales de Arauca, 08/1998, “Paro cívico por el derecho a la vida, soberanía y medio ambiente contra la explotación y exploración petrolera y el fenómeno paramilitar en Arauca”, Saravena, mimeo, 20 p.

328 Cf. Organizaciones sociales de Arauca, 07/07/2000, “Acta de instalación de la comisión de seguimiento y evaluación de los impactos ambientales, sociales, territoriales y culturales en el proyecto de explotación petrolera Bloque Samoré suscrito entre el pueblo U’wa y el gobierno nacional de la República de Colombia” (versión borrador de los sectores sociales), S. F. de Bogotá, mimeo.

La sociedad civil absorbida por la violencia

Según la misión OEA–Harvard realizada en 1997, la presencia del ELN en la región “se extiende como una sombra silenciosa sobre todos los actores y complica todo análisis o esfuerzo para solucionar el conflicto”³²⁹. En lo que atañe al conflicto entre los u’wa y Oxy, la misión dejó “percibir más claramente el papel jugado por los guerrilleros del ELN, que algunos han confundido con aquellos que se implican en la defensa legítima de los derechos indígenas”. Mientras que la presencia de las FARC–EP en el conflicto no se había manifestado antes del secuestro y la ejecución de los tres activistas estadounidenses, a inicios de 1999, el ELN inició sus actividades en abril de 1992, lo que provocó la suspensión de los estudios geológicos. En abril de 1995, este movimiento secuestró a un empleado de Grand Geophysical, subcontratista de Oxy para la exploración sísmica (EIA, 07/1998). En mayo de 1995, secuestró por treinta horas al Senador Lorenzo Muelas quien, una vez liberado, acusó a Oxy de violar los derechos y el territorio de los u’wa. En diciembre de 1998, el Frente Domingo Laín asesinó a dos empleados de Inversísmica, empresa que había sucedido a Grand tras la producción de un mandato operativo de orden público por parte del ejército.

Siguiendo la cronología de las relaciones entre los u’wa y Oxy, en noviembre y diciembre de 1993, algunos u’wa habían informado al Consejo Nacional de Defensa y Seguridad y a la Procuraduría de la existencia de medidas de intimidación por parte de la guerrilla³³⁰. Estas quejas dieron lugar a una investigación que nunca concluyó. Así mismo, en noviembre de 1994, Oxy informó a la DGAI de la ingerencia de la guerrilla en las negociaciones con los u’wa, y estos últimos renovaron sus demandas ante el Procurador en abril de 1995. No obstante, cabe precisar que estas demandas no siempre fueron respaldadas por las autoridades tradicionales ni por el Cabildo Mayor que, por el contrario, denunciaron manipulaciones por parte de Oxy. Así mismo, para los u’wa y la ONIC, el triple asesinato de los activistas indigenistas por las FARC constituyó un ataque directo para callar la protesta en contra del proyecto Samoré / Sirirí. La ONIC se declaró “espantada” de que un grupo que se pretendía solidario hacia los pueblos indígenas hubiese cometido semejante “acto de barbarie”. Así mismo, la Organización aprovechó la oportunidad para denunciar la violencia armada y la creciente militarización que, en Colombia, acompaña al desarrollo de las actividades petroleras.

329 Cf. OEA–Harvard, 09/1997, “Observaciones y recomendaciones sobre el caso del Bloque Samoré”, S. F. de Bogotá, mimeo, p. 8.

330 Ecopetrol, 02/1997, “Bloque Samoré. Antecedentes y situación social”, S. F. de Bogotá, mimeo.

Genera cierto malestar el hecho de que, en ningún momento, los defensores de los u'wa en su lucha contra Oxy hayan previsto que una acción de la guerrilla pudiera darse la vuelta en contra de ellos. Ahora bien, el contexto político tan solo provee una explicación parcial. Se puede avanzar la hipótesis de que, a través del secuestro de los tres activistas, se jugaba un episodio de la guerra entre las guerrillas, en la cual las FARC disputan al ELN su principal área de influencia. En esta disputa, al parecer, los actores armados ocupan un campo particular en el área estratégica que representa el bloque Samoré. El problema no es, tan solo, que el ejército intensificó su presencia en la región para proteger las infraestructuras petroleras, sino también que las FARC adoptaran una postura de facto favorable hacia la industria. Es así como, en la primera fase de la construcción de la plataforma Gibraltar 1, el 10º Frente acompañó el transporte de la maquinaria de Oxy en el sector que controlaba, a lo largo de la carretera Pamplona – Saravena. El ejército había de relevarlo, pero el ELN intervino en el kilómetro que separaba el último retén de las FARC y el primero del ejército. Esta información, que fue confirmada algunos meses después por el Ministro del Interior, confirma la tesis según la cual las FARC se habían vuelto un aliado objetivo de Oxy, lo que no impedía que el 10º Frente percibiera la “vacuna” de la misma empresa.

Al fin y al cabo, si bien es cierto que las actividades petroleras en el país vienen acompañadas por la militarización y la multiplicación de los enfrentamientos entre las guerrillas y el ejército, es porque, para los unos y los otros, el bloque Samoré representa una apuesta estratégica. Para el Estado, el reto es imponer su presencia en una zona donde nunca fue reconocido como legítimo, mientras que para las guerrillas, es un espacio de despliegue en el que no toleran ningún cuestionamiento a su legitimidad. De suerte que argumentar, como lo hicieron los mediadores ventrílocuos a nombre de los u'wa, que la abrogación del proyecto Samoré / Sirirí era la única manera de impedir el estallido de la violencia en la región, equivalía a invertir los términos del problema.

Durante muchos años, los sectores sociales denunciaron las acciones de los paramilitares y la complicidad del ejército, haciendo caso omiso de las guerrillas. Se atribuía la frecuencia de las violaciones de los derechos humanos a los sectores militares y paramilitares en la lucha anti-insurrección. Así, entre 1989 y 1996, en el municipio de Fortul (Arauca) se registraron 31 demandas por violaciones de este tipo, contra 19 en Saravena entre 1984 y 1993, 23 en Tame entre 1986 y 1991, y 14 en Arauquita entre 1991 y 1993³³¹. En agosto de 1997 se mantuvo una “Audiencia por la vida y el respeto a los derechos humanos y en contra de la impunidad y la guerra sucia”, cuya función era denunciar la multiplicación de

331 Cf. Organizaciones sociales de Arauca, op. cit., 23/02/1998: anexos 6–9. Los motivos de estas quejas son los asesinatos, las violaciones o tentativas de violaciones, las detenciones arbitrarias y la tortura.

las desapariciones y los asesinatos atribuidos a los paramilitares. En la continuidad de esta reunión se conformó una “Comisión interinstitucional por la superación de la impunidad”³³². Cabe precisar de antemano que esta comisión no tuvo un gran éxito, si consideramos que, diez meses después de ser conformada, las organizaciones sociales la abandonaron, en protesta contra la empresa de vigilancia llamada El Corral, una organización Convivir procedente del Magdalena Medio y llegada a Arauca en septiembre de 1997³³³. En febrero de 1998, se organizaron manifestaciones en contra de El Corral, organización a la que se atribuía la responsabilidad de 14 asesinatos y 4 desapariciones en dos meses, con la complicidad presunta de la 18ª Brigada de Arauca.

El Corral llevaba un año generando desorden, cuando fue declarada ilegal (a finales de 1998). Sin embargo, las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) no demoraron en ocupar el espacio vacío, si uno ve su injerencia en los paros cívicos de 1999 y, en particular, su oposición brutal a la organización de manifestaciones en mayo de ese año. En una carta dirigida a Carmen Súa, presidenta del sindicato de la comuna de Arauca, las AUC calificaron de actividades “delictivas” a las órdenes de las guerrillas, y le ordenaron abandonar el departamento con la junta directiva y los sindicatos. Más tarde, declararon a la Asamblea Departamental de Arauca que sus electos se habían convertido “en bandoleros de cuello blanco que sometían a la sociedad civil a abusos y violación de los derechos humanos por parte de la guerrilla”, y les llamaron a defender las instituciones legales bajo pena de ser considerados “objetivo militar por traición a la Patria y corrupción”³³⁴.

Estos acontecimientos ocurrieron tras la multiplicación de las quejas por complicidad entre el ejército y los paramilitares, en la década del noventa. Así, las relaciones entre las fuerzas armadas y la población civil en la región reflejan una hostilidad mutua, que el bombardeo de Santo Domingo (municipio de Tame) por las fuerzas aéreas en diciembre de 1998 exacerbó todavía más. En varias oportunidades, además, el ejército se opuso a la organización de paros cívicos y no ocultó su desconfianza hacia las organizaciones sociales, como lo muestra una carta dirigida al alcalde de Saravena, en la que se las califica de “narcoterroristas”³³⁵.

332 Integrada por el Fiscal de la Nación, el Ministerio del Interior, la Cancillería, el Defensor del Pueblo, el Consejo de la Presidencia para los Derechos Humanos, la Iglesia y representantes de seis ONG, esta comisión fue puesta bajo responsabilidad del Alto Comisariato de Derechos Humanos de la ONU.

333 Las Convivir eran milicias de autodefensa que la CIDH/OEA acusó de involucrarse directamente en el conflicto armado, a pesar de su supuesto status de organizaciones civiles (Cf. CIDH/OEA, 1999, cap. IV. 56 y 62).

334 Cf. Autodefensas de Colombia, 18/05/1999 a, “Carta a Carmen Sua, Presidenta del sindicato del municipio de Arauca”, Magdalena Medio, mimeo; y Autodefensas de Colombia, 18/05/1999 b, “Carta a Hernando Pozo Parales, Presidente de la asamblea departamental de Arauca”, Magdalena Medio, mimeo.

335 Cf. Fuerzas militares de Colombia, 10/06/1999, “Carta a Roberto Marín Vera, alcalde de Saravena”, Saravena, mimeo.

Como lo hemos visto, para las organizaciones sociales, la presencia de la guerrilla en las áreas de actividades petroleras no se formula en términos de rechazo a la violencia sino de rechazo a estas actividades. Si bien protestaban ya contra los “encapuchados” a finales de la década del ochenta, los sectores sociales —en particular la ANUC y la USO— defendían al parecer cierta tolerancia hacia el ELN y las FARC, lo que sostenía la tesis según la cual el ELN contaba con el apoyo del campesinado y de la USO desde su entrada a la zona³³⁶. Así, hasta agosto de 1998, pedían a los movimientos insurrectos que asumieran la tarea de “veedores del cumplimiento de los acuerdos” firmados con el gobierno nacional; bien se tratase de demandas sociales como la mejora de las redes viales, el aumento de los presupuestos de educación y salud, o la delimitación del resguardo único u’wa³³⁷. Las organizaciones sociales pedían al Estado y a las empresas que se abstuvieran de firmar un acuerdo con la guerrilla “a espaldas del pueblo”.

Ahora bien, en el momento en que se organizó el paro cívico de junio de 1999, las FARC acusaron a “las mal llamadas organizaciones sociales” de ser compinches del ejército en la organización de esta protesta. Apenas un mes después del asesinato de los tres activistas estadounidenses, el 5º Frente había secuestrado a Juan de Dios Pontón, un dirigente de la Asociación de Jóvenes, que fue ejecutado dos meses más tarde. Este asesinato alargó la lista de representantes de sindicatos hostigados o asesinados por las FARC en las comunas de Fortul, Tame y Saravena. De la misma manera, la población civil fue víctima de agresiones del ELN, durante unos enfrentamientos entre el ejército o la policía y el Frente Domingo Laín —como en Tame, Saravena y Arauquita—, entre este último y el 10º Frente de las FARC —en Puerto Rondón y Cravo Norte— o incluso en los atentados con explosivos en los centros urbanos.

Entonces, todo demuestra que la población civil del Sarare se encontró poco a poco incluida en la violencia generalizada, entre los tiros cruzados del ejército y de las guerrillas, agravados por la guerra sucia de los paramilitares en la región. Con la exacerbación del conflicto de Samoré / Sirirí entre 1998 y 1999 y más aún después del “grave error” de las FARC, el rechazo a las guerrillas se volvió tan radical como el rechazo a los paramilitares, por lo menos en los comunicados públicos de las organizaciones sociales. Esto contradice la creencia según la cual “las únicas armas criminales que se han caracterizado por las masacres de los sectores populares y sus dirigentes como métodos represivos de los Estados ilegítimos son las de los llamados paramilitares” y los llevó a reafirmar sin ambigüedad su postura de actores neutros en el conflicto armado.

336 Cf. A. Peñate, 1991, “Arauca : Politics and Oil in a Colombian Province”, Oxford, Ph D. dissertation, mimeo.

337 Cf. Organizaciones sociales de Arauca, op. cit., 08/1998: 15

Hasta el incremento de la violencia de 1998 y 1999, las declaraciones de las organizaciones campesinas, ecologistas e indígenas no dejaban de repetir que el petróleo era sinónimo de violencia, de la que las primeras víctimas eran las poblaciones indígenas. Por lo tanto, era preciso limitar las actividades petroleras para limitar la violencia armada. En el caso Samoré / Sirirí, cabe decir que eso es un sofisma, ya que, como lo hemos demostrado, la presencia de la guerrilla antecedió a la de la industria petrolera. El despliegue del ELN en áreas urbanas a principios de la década del ochenta testimonia que el petróleo no fue sino un elemento más en el conjunto de recursos destinados a financiar la estrategia de desdoblamiento de los frentes. Lo mismo se puede decir de la cocaína para las FARC, en particular en el Putumayo, donde el petróleo resulta ser una fuente secundaria de financiamiento. Es más, la postura del ELN de rechazar las actividades petroleras en el Sarare confirma hasta qué punto su estrategia puede ser cambiante y flexible. En efecto, por un lado esta guerrilla elabora un discurso nacionalista que suele convocar un debate público sobre la nacionalización de petróleo, por el otro pretende defender los intereses de los campesinos y de los u'wa al rechazar la presencia de la industria en sus "áreas protegidas".

Sin embargo, la tesis de la manipulación defendida por Oxy no parece más convincente. Según la empresa, cada vez que estuvo a punto de llegar a un acuerdo con los u'wa, estos últimos dieron un paso atrás bajo la presión del ELN. De hecho, desde el primer intento para firmar el acuerdo de cooperación, en agosto de 1993, hasta la reunión de Saravena para conformar la comisión de seguimiento de las obras de Gibraltar 1, en julio de 2000, el ELN no dejó de manifestar su violenta oposición al proyecto Samoré / Sirirí. Para Oxy, la explicación es simple: el Frente Domingo Laín, que controla la zona, denuncia la militarización que acompaña el desarrollo de las actividades petroleras porque no quiere ver su hegemonía cuestionada en esta región³³⁸. Esta explicación se basa, en parte, en la tesis de Peñate, que evidenció el vínculo histórico entre el ELN y los sectores radicales de la ANUC en la década del ochenta. No obstante, queda por probarse que los u'wa entraran en el mismo esquema de cooperación con la guerrilla, lo que ellos y la ONIC nunca dejaron de negar a lo largo del conflicto.

Por el contrario, no quedan muchas dudas de que ambas guerrillas buscaran aprovecharse de la fuerte legitimidad de los u'wa entre los sectores sociales y la opinión pública, para aumentar su propia legitimidad. Así, las FARC respaldaron la postura de la ONIC tras comparar las actividades petroleras con la Conquista y la época colonial³³⁹. Por su lado, el ELN aprovechó el "grave error" de su rival para intensificar sus esfuerzos y aumentar su legitimidad ante los indígenas,

338 Luis Fernando de Angulo, comunicación personal.

339 Cf. FARC-EP, 1997, "La comunidad U'wa es también Colombia", mimeo.

como lo muestran los comunicados a favor de los u'wa, en los cuales se mezclan los lemas nacionalistas y las profesiones de fe humanistas: “La forma digna y ejemplarizante como asumen los u'wa la defensa de su soberanía (*owarchita*), su cultura (*uchita*), su tierra (*ika*), la unidad (*owara*), guiados por sus autoridades tradicionales y sabios maestros (*werjayás*), no sólo ha convocado la solidaridad nacional e internacional, sino que demanda una resolución pronta y definitiva al conflicto con la OXI–Estado (sic.)”³⁴⁰. Semejante afirmación no carece de cinismo, por parte de una organización responsable del derrame de más de 1,7 millón de barriles de crudo en la naturaleza, como consecuencia de los atentados contra las infraestructuras petroleras colombianas.

Durante las fases que marcaron la evolución del conflicto del bloque Samoré, se constituyó un movimiento social alrededor de los u'wa, que implicó a actores exógenos de competencias y conocimientos complementarios, para llevar a cabo una serie de acciones judiciales y mediáticas, y sacar este asunto del marco de las discretas negociaciones económicas. En esta batalla jurídica y mediática, la estrategia identitaria adoptada por los u'wa se impuso como una respuesta novedosa ante la amenaza que enfrentaban. Estamos presenciando un movimiento social identitario étnico, que se inscribe en la globalización de los intercambios económicos y culturales, y que define las nuevas condiciones de la institucionalización de los conflictos socio–ambientales en Colombia. En un contexto en que la comunicación global al parecer palía la escasez o la ausencia de comunicación local, los u'wa se integraron de manera contundente en las redes transnacionales e interculturales, integradas por expertos en *lobbying* y en el uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación.

Por otra parte, hemos visto que los estudios socio–económicos realizados a finales de la década del ochenta para la constitución del resguardo único aludían a la degradación de las relaciones endógenas, en parte por las discrepancias entre las autoridades tradicionales, en parte por el aislamiento geográfico de las comunidades. Ahora bien, el conflicto contra Oxy y el movimiento de solidaridad que siguió contribuyó finalmente a salvar de la anomia a un grupo étnico encerrado en un creciente aislamiento geográfico, económico y cultural, a dotar a sus autoridades tradicionales de una nueva legitimidad y a sus clanes de una mayor cohesión. En este contexto, pudieron surgir los nuevos líderes carismáticos, como Roberto Cobaría o Roberto Pérez, sucesivos presidentes del Cabildo Mayor, cuyo papel es similar al de Rigoberta Menchú en Guatemala o al de Davi Koppenawa en Brasil, en la medida en que garantizan el poder de la palabra para las comunidades.

340 Cf. ELN, 04/2000, “El Pueblo U'wa: un ejemplo de dignidad y soberanía”, en *Liberación Venceremos*, No 46, pp. 8–9.

Si bien es cierto que la organización comunitaria de base y la unidad indígena determinan el grado de conciencia de las comunidades frente a los riesgos que plantea el desarrollo de la industria petrolera en sus territorios, cabe agregar que ésta requiere de una información técnica sobre los métodos de exploración, producción, transformación y comercialización del petróleo. En el caso de los u'wa, la reunión de estas condiciones fue facilitada por los distintos actores sociales para valorizar el argumento tradicional de la amenaza de desintegración comunitaria que representaba la irrupción de Oxy y Ecopetrol en la región. Apparentemente, las huellas de un vocabulario de mediadores ventrílocuos indican dos dimensiones de la retórica elaborada por los u'wa a lo largo del conflicto: la reconstrucción identitaria y la búsqueda de aliados estratégicos. Mientras que las citas de Osborn les sirvieron para legitimar y expresar las formas de organización tradicional y la cosmología sobre la que se apoyaron para valorar una identidad propia y respaldar sus argumentos en contra de las actividades petroleras, el vocabulario y las figuras de estilo inspirados por las organizaciones ecologistas y campesinas son a la vez la marca de influencias externas y unos elementos nuevos asimilados por el sentido práctico o el conocimiento de los *werjaya*. En la medida en que los u'wa se autodesignan como “gente inteligente que sabe hablar”, es menester ver este ejercicio de apropiación del lenguaje como un elemento del proceso de comprensión y persuasión que se articula perfectamente con la hipótesis de la etno-génesis que planteamos al inicio de este capítulo.

Conclusión

La etno-génesis y el proceso de organización pueden desde luego volverse modos eficientes de administración territorial, marcando el paso de una estrategia de resistencia a una estrategia de lucha por la participación y el dominio de la historicidad por las comunidades indígenas. Más allá de la reivindicación territorial e identitaria, la etnicidad se vuelve entonces el soporte de una crítica de la modernidad que va desde el aislacionismo a la demanda de participación. El caso de los quichuas y de los cofanes, así como el de los u'wa atestiguan de manera muy particular cómo los movimientos indígenas pueden articular acciones directas y acción judicial para obligar a que el Estado y las empresas negocien las condiciones de las actividades petroleras en territorios legalmente constituidos. Mientras tanto, las organizaciones étnicas consolidan su posición tras ampliar los límites de esos territorios, aprovechándose de los avances logrados en el ámbito de la consulta y fortaleciendo poco a poco sus derechos. En estas condiciones, los actores sociales conforman alianzas estratégicas de geometría variable, para convertirse en sujetos del desarrollo. Es así como, a la tradicional oposición en-

tre los campesinos colonos, las comunidades indígenas y el Estado se sustituyen, a veces, alianzas entre campesinos y comunidades étnicas contra el Estado o las empresas petroleras, como lo muestran los casos de los u'wa y del FDA, donde la convergencia de los movimientos indígenas y campesinos superó la oposición histórica entre esos actores, para desembocar en la defensa de una identidad regional.

A fortiori, los conflictos socio-ambientales que resultan de la colonización agraria y petrolera pueden contribuir al proceso de etno-génesis, así como al fortalecimiento de las organizaciones indígenas y de la identidad étnica. El caso u'wa muestra, en particular, cómo el petróleo puede ser parte de la recreación del mito de los orígenes. Estamos presenciando aquí un ejemplo de utilización de lo sacro como recurso estratégico y de conversión del discurso ético en instrumento de acción política para la defensa del territorio. Hemos visto cómo la amenaza de destrucción física de los u'wa, supuesta o real, estaba acompañada por una amenaza de pérdida de sentido que llevó a que las autoridades tradicionales contemplaran la eventualidad de un suicidio colectivo. No obstante, la estrategia de resistencia de los u'wa no fue sólo defensiva, como lo muestran sus alianzas con distintos actores sociales: con la ONIC para la ampliación del resguardo único contra el Estado, con la CUT para intensificar la movilización de la población en contra de Oxy, o incluso con RAN para generar una opinión pública internacional desfavorable a la empresa.

Todos los estudios de caso muestran que las organizaciones ecologistas y de defensa de los derechos humanos asumen un papel decisivo en el asesoramiento y el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias, preludeo de una acción colectiva eficiente contra el Estado y la industria petrolera. Sin embargo, las ONG ecologistas no constituyen un movimiento social homogéneo ni en Ecuador ni en Colombia. En Colombia, este movimiento es muy débil, como lo demuestra la importancia de las organizaciones transnacionales en el caso u'wa y la escasa representación de las organizaciones locales y nacionales. En Ecuador, es un movimiento dividido entre, por un lado, organizaciones que plantean un cuestionamiento radical del modelo de desarrollo y que buscan la generalización del conflicto más que la elaboración de una nueva política petrolera y, por el otro lado, organizaciones que privilegian las reformas en las prácticas del Estado así como el fortalecimiento de las organizaciones sociales, asumiendo a veces un papel de mediador y asesor en la gestión de conflictos particulares.

El estudio del caso Texaco demuestra que estas organizaciones son capaces de presionar eficientemente la política petrolera del Estado, al generar una opinión pública favorable y al ayudar a las poblaciones locales a organizarse. Pero la división del movimiento ecologista después de la campaña Amazonía por la Vida muestra, una vez más, lo vulnerables que son los movimientos sociales siem-

pre y cuando entren al campo del poder. La politización de una parte de este movimiento, que originó la escisión entre organizaciones radicales y social–demócratas acentúa esta división hasta amenazar al movimiento ecologista con la atomización, debida a discrepancias en los objetivos, los métodos y los medios de acción. Entonces, las ONG deben auto–limitarse, ya que de ninguna manera pueden sustituir a la sociedad civil: son parte de ella pero no la representan. Este problema de legitimidad de las ONG remite a la doble problemática de la representación y de la participación de las poblaciones afectadas por las actividades petroleras. Ocupan un espacio, por supuesto dejado vacío por el Estado, pero su propensión a erigirse en mediadores ventrílocuos presenta un obstáculo a la institucionalización de los conflictos socio–ambientales.

Lo mismo sirve para las empresas, obligadas a repensar sus modelos de relaciones comunitarias y a sustituir a la tradicional táctica de divisiones y negociaciones de casos particulares por una verdadera estrategia de diálogo con las organizaciones legítimas. Esta mutación implica un cambio cultural que obligaría a los actores económicos a sustituir una información de buena fe a la tradicional comunicación de mercadeo. Los casos secoya y u'wa demuestran, claramente, que el querer avanzar demasiado rápido en la negociación de acuerdos parciales es un excelente medio de perder tiempo y puede comprometer seriamente a los proyectos de las empresas. No obstante, el caso secoya muestra cómo un ejercicio de acción comunicativa como el de la redacción del “Código de conducta y negociación” con OEPC permitió lograr acuerdos duraderos al asegurar una verdadera toma en cuenta de los intereses de las poblaciones afectadas por las actividades petroleras. Sin embargo, se deja demasiada iniciativa a las empresas en este ámbito, el Estado fomenta la privatización del indigenismo y de la política de desarrollo, lo que se pone de manifiesto con un debilitamiento de su legitimidad y un aumento de los costos indirectos de las actividades petroleras.

Conclusión general

Conflictos socio-ambientales y gobernabilidad global

Introducción

El estudio de los conflictos relacionados con la actividad petrolera en Ecuador y Colombia muestra que las políticas públicas en este ámbito tuvieron efectos particularmente nefastos para el medio ambiente y para las poblaciones amazónicas. Las consecuencias de esas políticas son, entonces, elementos estructurales y estructurantes de los conflictos socio-ecológicos, determinados por la debilidad del Estado, por la dependencia externa y por un modelo de desarrollo depredador, en marcha desde la Colonia. Mientras tanto, en ambos países, las sociedades plurales evolucionaban bajo el impulso de movimientos identitarios étnicos fuertemente movilizadores, estructurados en organizaciones sociales y políticas y sostenidos por redes transnacionales de ONG, así como por el derecho internacional. Frente a un Estado siempre en busca de legitimidad, los movimientos ecologistas e indígenas convergieron, por una parte, para expresar su voluntad de control de la historicidad a través de la redefinición de la democracia, por otra parte, para elaborar soluciones alternativas a la colonización de la región amazónica, acelerada por los avances del frente petrolero. Las consecuencias de esta evolución se vuelven a su vez elementos estructurales y estructurantes de los conflictos socio-ambientales, que llevaron a una reforma de las políticas públicas que buscan incrementar la protección del medio ambiente y de las poblaciones indígenas amazónicas. Tales son las condiciones en las que las empresas privadas y públicas tienen, desde luego, que tener presente la protección del medio ambiente y a las poblaciones afectadas por sus actividades.

La comparación de esos conflictos en ambos países nos ayudó a identificar las cuatro dimensiones en las que se mueven los actores sociales para formar alianzas y presionar a las políticas públicas y a las empresas petroleras, entre otras cosas para conseguir la delimitación de espacios naturales protegidos o de terri-

torios, así como el derecho a ser consultados para cualquier proyecto que pueda afectar esos espacios. La dimensión social es la de la movilización de los actores de la sociedad civil (organizaciones ecologistas, indígenas y campesinas), la dimensión económica es la de la lucha por el acceso a los recursos y la dimensión política es la del marco jurídico o legal y de la institucionalización de las negociaciones. Una cuarta dimensión es la ética, que introduce una confrontación de valores que determinan, de todas maneras, las formas de expresión del conflicto en los campos económico, social y político, a través de la referencia al territorio y al uso sostenible de los recursos naturales.

Los conflictos socio-ambientales cristalizan, entonces, una multitud de fenómenos, que abarcan tanto la globalización de la ecología y la etnicidad, como la necesidad del Estado de enfrentar la nueva dependencia frente al petróleo, pasando por la integración de las políticas de los países amazónicos. Por esta razón, el estudio de esos conflictos no puede llevar a un modelo general para su resolución, más bien tiene que ser reubicado en la perspectiva de la gobernabilidad global. Se trata, en particular, de determinar las condiciones de un tratamiento democrático de los conflictos, que sea susceptible de contribuir a la elaboración de un nuevo modelo de desarrollo sostenible.

Conflictos socio-ecológicos y lógicas de acción colectiva

Puntos de llegada

Los dos primeros capítulos mostraron cómo, al volverse productores medianos de petróleo, Ecuador y Colombia habían entrado a una nueva forma de dependencia tecnológica y económica de los países del Norte. Esa evolución llevó a una aceleración de la liberalización y de la desregulación del sector petrolero para atraer las inversiones internacionales directas. La desregulación de la industria petrolera fue, en realidad, posterior al despegue observado en las décadas del setenta y del ochenta, lo que quiere decir que el Estado es tan responsable como las empresas multinacionales de los impactos socio-ambientales observados en el área Texaco, en Arauca o a lo largo de los oleoductos Caño Limón – Coveñas y Lago Agrio – Esmeraldas. En Ecuador, la crisis de gobernabilidad y la herencia nacional populista del sistema político dieron lugar a un extraordinario desbarajuste, cuyos efectos se hicieron sentir con el declive de los precios del petróleo a partir de 1982. En Colombia, la apertura del oleoducto Caño Limón – Coveñas fue una oportunidad para que las guerrillas (en particular el ELN) encontraran nuevas fuentes de financiamiento, mediante la multiplicación de los secuestros de empleados y ejecutivos de la industria y mediante las voladuras.

Desde entonces, se volvió evidente que la ideología del desarrollo basada en la industria petrolera era un mito. Ciertamente es que el descubrimiento de importantes hallazgos petrolíferos permitió a ambos países reducir su dependencia energética, pero fue para liberarse de Caribdis y caer en Escila, en la medida en que el uno y el otro perdieron poco a poco el control de su política energética, para atraer a nuevos inversionistas. Los fantásticos ingresos del petróleo generados por el Ecuador de los militares sirvieron, ante todo, para financiar a crédito la modernización del país, hasta tal punto de contraer durante la transición democrática una deuda externa a un nivel inalcanzable. En cuanto a Colombia, tan solo escapó a la trampa del endeudamiento endémico en la medida en que los descubrimientos de Caño Limón y Cusiana fueron posteriores a la baja de los precios mundiales de los hidrocarburos y a la crisis de la deuda. Resulta que el uno y el otro hicieron el gasto del “ajuste petrolero”, según palabras de Campodónico.

Los capítulos tres y cuatro mostraron cómo, al igual que otros países de la región, Ecuador y Colombia fueron el escenario del surgimiento de poderosos movimientos indígenas en las décadas del setenta y del ochenta, lo que llevó a la adopción de reformas constitucionales en 1991 y 1998 que reconocieron el carácter multicultural y pluri-étnico de ambas naciones. Ese fenómeno fue particularmente precoz en la Amazonía ecuatoriana, entre otras formas con la creación de la Federación de los Centros Shuar en 1964, luego en los Andes, con la creación de Ecuarrunari en 1972. En Colombia, se inició en la década del setenta, bajo el impulso de las comunidades páez y guambiana del Cauca. Hemos visto que estos movimientos estaban atravesados por dos corrientes ideológicas, que hacen hincapié en varios grados en la lucha de clases o en la defensa de una identidad étnica, aunque defiendan la una y la otra una concepción pluralista de la nación, combinada con el derecho de participar en lo político y de contribuir a la redefinición del modelo de desarrollo.

Más allá de su dimensión identitaria, las organizaciones indígenas que irrumpieron así en el campo del poder traen consigo un “deseo de movimiento social”, según palabras de Le Bot, que encontró naturalmente un relevo en las alianzas estratégicas con otros sectores de la sociedad civil, en particular con las organizaciones campesinas y ecologistas. A medida que se institucionalizaron y convergieron hacia la lógica de Estado identificada por Gros, se liberaron de la mediación de actores políticos y sociales exógenos, para hacer escuchar un discurso indianista renovado, fundamentalmente ético. La dimensión ética del discurso de la indianidad fue la que permitió a las organizaciones indígenas ganar una legitimidad que superaba el estrecho marco de la etnicidad. Si bien es cierto que el proceso social de reconocimiento de la identidad étnica fue obra de movimientos fragmentados, que agrupaban elementos dispares que abarcaban tanto la ideología revolucionaria y la teología de la liberación, como el fundamentalismo

indigenista, el proceso de aprendizaje de lo político fue obra de un movimiento estructurado en la base, por comunidades conscientes de la necesidad de relacionar las problemáticas del territorio, de la identidad y de la cultura con la de la participación. De tal suerte que, ya al inicio de la década del noventa, los movimientos ecuatoriano y colombiano habían adquirido una madurez suficiente como para obligar al Estado, que se enfrentaba con la necesidad de reforzar su legitimidad en las regiones periféricas, a reconocerlos como interlocutores legítimos.

Los capítulos cinco y seis evidenciaron la convergencia de los movimientos indígenas amazónicos con los movimientos ecologistas transnacionales, impulsados por organizaciones e instituciones de países del Norte. En particular, hemos visto cómo la protección del medio ambiente coincidía cada vez más con la delimitación legal de territorios indígenas, deseada por las organizaciones indígenas y ecologistas. Es así como, en la década del ochenta, la etnicidad y el ecologismo se impusieron como los nuevos paradigmas de la globalización, la cual, desde luego, no suele limitarse únicamente al fenómeno económico. En efecto, frente a decisiones de políticas públicas, cada vez más sometidas a los efectos de la globalización de la economía, estas organizaciones aprovecharon la globalización de los intercambios culturales y políticos, para ocupar un espacio creciente en el campo del poder. Su acción atestigua el rechazo de los nuevos movimientos sociales a sufrir pasivamente la presión externa, y su afán de devolver al Estado un papel activo en el dominio del cambio político y económico en marcha desde la crisis de la deuda.

Una de las figuras fuertes de esta convergencia está encarnada por la COICA, creada en 1984 y apoyada, desde su creación, por las redes ecologistas, para interpelar a los organismos multilaterales con respecto a la política de desarrollo sostenible en la región amazónica. Esta precoz institucionalización, junto con la globalización de la Amazonía, tuvo su calderón en la Cumbre de Río, en junio de 1992, que entabló un cambio radical en la política de los Estados-naciones. Así mismo, dio una nueva resonancia a las reivindicaciones de las organizaciones indígenas amazónicas, cuya última palabra se encuentra en el diálogo tripartito que asocia a la OLADE, ARPEL y la COICA en torno a los problemas relacionados con la explotación petrolera en territorios indígenas. Ciertamente es que este diálogo es, sin lugar a duda, parte de la estrategia de armonización de las políticas públicas adelantada por el Banco Mundial, que se puede asimilar a una dimensión política de la globalización. Pero es también la señal de una apertura de dicha estrategia hacia la toma en cuenta de los intereses de las poblaciones indígenas afectadas por la actividad petrolera. Resulta que es más un ejercicio de acción comunicativa que una negociación directa sobre las condiciones de la actividad petrolera en esos territorios. En efecto, la COICA no pretende sustituir a las organizaciones indígenas locales, sino más bien hacer escuchar su voz a los or-

ganismos multilaterales y a los gobiernos a fin de obligar a las empresas petroleras a doblarse a un acervo de reglas impuestas por el derecho internacional, al primer rango de las cuales encontramos el derecho a la consulta previa, inscrito en el Convenio 169 de la OIT.

Finalmente, los capítulos siete y ocho mostraron que el Estado tenía una responsabilidad obvia en la multiplicación de los conflictos socio-ambientales, debido a las contradicciones entre las políticas públicas indigenista, ambiental y petrolera. Más allá del consenso pregonado en los foros internacionales, como la Cumbre de Río o el “diálogo tripartito regional”, el estudio de las situaciones locales es una muestra de una gran disparidad en el tratamiento reservado a los conflictos socio-ambientales en la década del noventa. Es así como las modalidades de esos conflictos se reparten según el abanico de relaciones que van desde la confrontación radical (como en el caso de los u'wa) a la colaboración entre las partes (el caso de los secoya), pasando por la negociación de las condiciones de la actividad petrolera a largo plazo (el caso de los quichuas y del Frente de Defensa de la Amazonía). Semejante diversidad depende tanto de la situación particular de cada comunidad, como de la actitud del Estado en el desencadenamiento de los conflictos. Este último se ubicó más a menudo al lado de las empresas multinacionales, llegando en ciertos casos a oponerse a las demandas de las poblaciones afectadas, como en el caso Texaco. Se olvida por lo tanto de su papel de garante de la democracia y su deber de protección hacia los ciudadanos, inscrito en las Constituciones colombiana y ecuatoriana.

En este contexto, las ONG ecologistas asumieron responsabilidades crecientes hacia las comunidades indígenas y campesinas afectadas por la explotación petrolera. El estudio del caso Texaco muestra que esa estrategia fue exitosa, ya que obligó a que el Estado ecuatoriano se asociara a la demanda de reparaciones presentada ante la Corte Superior de Nueva York, y luego a que asociara a la sociedad civil al procedimiento de la Séptima ronda de licitaciones de bloques petrolíferos. No obstante, cabe subrayar que las organizaciones ecologistas no gozan de la legitimidad necesaria para el tratamiento democrático de los conflictos socio-ambientales. Por lo demás, algunas buscaron transformar esos conflictos en crisis, aprovechándose de la confusión normativa, de la dificultad de acceso a la información y hasta de la crisis de gobernabilidad, para incrementar su influencia con respecto a las organizaciones indígenas. Las primeras víctimas de esa “pedagogía de las catástrofes” son las poblaciones amazónicas, que necesitan más una aclaración de las reglas del juego que una polarización de las respectivas posturas. Otra parte de las organizaciones ecologistas entendió muy bien los límites de esa táctica y, desde entonces, se dedicó a un trabajo de información y asistencia a las comunidades indígenas y campesinas.

Las empresas petroleras no fueron las últimas en innovar en el ámbito de las relaciones comunitarias, para paliar los vacíos jurídicos y limitar en la medida de lo posible las fuentes de fricción que traban la marcha de los negocios. Las que solían tradicionalmente utilizar tácticas de división, que acentuaban los mecanismos clientelares de redistribución de la riqueza con afán de limitar los costos de gestión de esos conflictos, se vieron obligadas a negociar acuerdos cada vez más precisos con las organizaciones que representan a las comunidades en el ámbito provincial o regional. Se puede trazar esa evolución tanto en el desarrollo del conflicto entre la OPIP y Arco–Agip, entre 1989 y 1999, como en el conflicto entre la OISE y la OEPC, entre 1995 y 2000. No obstante, esa tendencia a la privatización del indigenismo estatal y de la protección ambiental trae consigo un riesgo de degradación de las condiciones de la institucionalización de los conflictos socio–ambientales, sobre todo porque las relaciones clientelares siguen siendo particularmente frecuentes en la región amazónica. La importancia del papel de Ecopetrol en el conflicto entre los u'wa y Oxy no constituye una excepción en este esquema, en la medida en que la empresa pública colombiana asume, ante todo, las responsabilidades de un actor económico interesado directamente en la exploración del bloque Samore / Sirirí.

El nuevo papel de la sociedad civil en los conflictos socio–ambientales

Siguiendo el modelo que elaboramos a lo largo de este estudio, la repartición de los campos sociológicos de la democracia deja aparecer una primera articulación de las lógicas de acción entre un Estado y unas empresas que desarrollan una concepción estrictamente económica y política, que articula la unidad del Estado–nación y la libertad de empresa. Una segunda articulación relaciona a las organizaciones de la sociedad civil con las comunidades indígenas, conforme a una concepción estrictamente social y ética de la democracia, que articula el derecho de participación y defensa de las identidades colectivas. Siguiendo nuestra hipótesis inicial, para romper con esta polarización es preciso establecer las condiciones de un diálogo continuo entre los actores, que asegure la toma en cuenta de las distintas lógicas de acción y de las apuestas respectivas. En este sentido, hemos mostrado la necesidad de que el Estado asuma un papel activo en la institucionalización de los conflictos socio–ambientales y que defina claramente las responsabilidades de las empresas en la sostenibilidad del desarrollo para el medio ambiente y para las poblaciones afectadas por la actividad petrolera. En la perspectiva de la gobernabilidad global, tal redefinición de las apuestas de la democracia implica la consulta previa de las organizaciones de la sociedad civil y el

reconocimiento de nuevas responsabilidades para las comunidades indígenas y campesinas en el marco de la autonomía administrativa.

Tanto en Colombia como en Ecuador, la actividad petrolera está controlada por lo que, siguiendo a Little, se puede llamar un “complejo petro–militar”, conformado por las empresas multinacionales y nacionales y las fuerzas armadas (P. Little, 1992). En efecto, como lo mostró el primer capítulo de este libro, las multinacionales estuvieron asociadas desde el inicio con la actividad petrolera en América Latina, incluso tras la ola de nacionalizaciones de las décadas del sesenta y del setenta. Por otra parte, la necesidad de protección física de las infraestructuras y el hecho de que la presencia de reservas de hidrocarburos coincidiera a menudo con zonas estratégicas o de seguridad nacional para el Estado legitimaron, desde el origen, la presencia de los militares en los sitios petrolíferos. Además, en el caso del Ecuador, fue un gobierno militar el que nacionalizó la industria petrolera en 1972.

Frente a este complejo, los actores sociales se caracterizan por una fuerte heterogeneidad y por una gran diversidad de estrategias de acción. Esto se explica, principalmente, por cuatro factores: la heterogeneidad misma de la población amazónica desde la colonización dirigida por el Estado en la década del sesenta, la diferencia de necesidades económicas que induce la penetración del capitalismo en la región, el papel de los agentes externos y los efectos perversos del proceso organizativo, en particular en las comunidades indígenas, evidenciados en el capítulo cuatro. La heterogeneidad de la población se manifiesta por el cerco o el desplazamiento de las poblaciones indígenas establecidas en tierras de colonización tardía. En el caso de Colombia, este fenómeno está acentuado por la presencia de las FARC–EP y el ELN. La mayoría de esos grupos multiplicaron las organizaciones para apoyar una estrategia de reconquista territorial y de reconocimiento de derechos específicos. Pero a diferencia de sus homólogos ecuatorianos, las organizaciones amazónicas de Colombia que aparecieron en la década del ochenta, estuvieron apoyadas por el Estado conforme a una estrategia de control del espacio nacional y de descentralización.

El proceso organizativo de los campesinos colonos sigue un modelo distinto, en la medida en que tiene como función apoyar reivindicaciones y luchas por el acceso a los recursos económicos. Como lo mostró el capítulo cinco, la colonización de la región amazónica se vio acelerada por la irrupción de la industria petrolera en la región y constituyó, en general, un paliativo a las reformas agrarias lanzadas en la década del sesenta en ambos países. En aquella época, las organizaciones campesinas se asociaron con los proyectos de desarrollo impulsados por el Banco Mundial y la CEPAL, a través del Programa de las Naciones Unidas por el Desarrollo (PNUD). Sin embargo, no gozan del mismo grado de reconocimiento ante el Estado que las organizaciones indígenas, los organismos

multilaterales y las ONG transnacionales, en particular desde que el tema de la reforma agraria pasó al segundo plano en la agenda de los organismos internacionales, en beneficio de la defensa del medio ambiente.

Si se mide la intervención de la sociedad civil en la protección del medio ambiente en términos de influencia, según palabras de Habermas, cabe reconocer que ésta es limitada. Ciertamente que consiguió la ampliación del debate sobre la Amazonía hacia los sectores diversos y la reorientación de las políticas públicas ambiental y petrolera, como lo mostró el capítulo cuatro. No obstante, el reforzamiento de la burocracia consentido por el Estado ofrece una respuesta aún más limitada ya que, en la mayoría de los casos, las entidades administrativas creadas para la Amazonía no disponen del poder político ni tampoco de los recursos técnicos y humanos necesarios. Así mismo, la presión de la sociedad civil incitó a que el Estado resolviera ciertos problemas, como la delimitación de territorios indígenas o la reparación de la contaminación en ciertas áreas de actividad petrolera. Sin embargo, el reconocimiento de territorios indígenas a favor de algunos grupos étnicos obedece más a una estrategia política que a una acción coherente para resolver los problemas relacionados con la colonización agraria e industrial o a la precariedad de las condiciones de vida en la región.

Nos es forzoso reconocer que, mientras la información sobre la Amazonía siga siendo subjetiva e imprecisa, seguirá siendo parte de un discurso teórico que moviliza referentes globales pero que no ayuda a la comprensión real de los problemas. Por lo tanto, el tema seguirá estando reservado a algunas elites y no generará un interés suficiente como para entender lo que está pasando y desembarcar en propuestas por parte de los sectores interesados. Al fin y al cabo, el medio ambiente es también un tema de negociación en las relaciones Norte / Sur, para negociar las condiciones de la ayuda internacional e integrar los países de la cuenca amazónica a la globalización económica y política. En este sentido, la falta de estructuración de la sociedad civil para encontrar soluciones y filtrar las influencias externas hace que los conflictos socio-ambientales sigan siendo bastante asimétricos. Es preciso ver, entonces, en la acción de organizaciones como el FDA, el CDES o la COICA el esfuerzo más prometedor para ampliar el debate y traer la información hacia la sociedad civil. Por un lado, al irrumpir en el campo del poder, esas organizaciones obligan a que el Estado incluya el ecologismo y los derechos colectivos en el capital cultural y político. Por el otro, al apoyar la formación o la consolidación de organizaciones sociales de base, permiten a las comunidades indígenas y campesinas pasar de la resistencia a la participación, evolucionando así hacia la formación de un verdadero movimiento social amazónico.

Aparte del Estado, las empresas y las organizaciones sociales que participan directamente en los conflictos socio-ambientales, un cuarto tipo de actores ha de asumir un papel protagónico en la resolución de esos conflictos, y es la socie-

dad civil internacional, actor central de la “sociedad red” identificada por Castells. Se trata no sólo de las ONG o de las fundaciones internacionales (en el sentido estadounidense), a menudo apoyadas por programas universitarios de investigaciones, sino también de los organismos internacionales que dan el “la” en el concierto de las políticas públicas a escala regional, ya sea por las normas de derecho internacional o por las ayudas públicas al desarrollo. Esta es la instancia mediadora entre los individuos y las comunidades por un lado, y la sociedad política y económica por el otro. Es el único actor que puede articular el “espacio de los flujos”, colonizado por la razón instrumental y técnica, con el “espacio de los lugares”, que siempre amenaza con convertirse en espacio de repliegue para los movimientos sociales defensivos (Cf. Castells, 2002).

De la resolución de conflictos a la gobernabilidad global

Los límites de la mediación

Una primera experiencia de mediación de los conflictos socio-ambientales relacionados con las actividades petroleras fue llevada a cabo en el marco del Programa Bosques, Árboles y Poblaciones (FTTP) de la FAO, como lo señalamos en la parte introductoria del presente estudio. Estos trabajos se inspiran, en general, en la teoría de los juegos y en el “dilema del prisionero”, popularizado por Axelrod, para explicar las relaciones conflictivas en términos de lucha por el acceso a los recursos³⁴¹. La idea no es nueva, ya que el dilema del prisionero fue presentado por primera vez por Rapaport y Chammah³⁴², antes de ser sistematizado por Axelrod. En el juego del “dilema del prisionero”, dos individuos pueden cooperar o renunciar para incrementar respectivamente sus probabilidades de ganancias o minimizar sus probabilidades de pérdidas. Las ganancias pueden medirse con sus posibilidades de reproducción, mientras que las pérdidas pueden presentarse por la muerte de uno de los dos jugadores. La tesis desarrollada por Axelrod es que, sin perjuicio de lo que hace el otro, la elección de ser egoísta implica una mayor pérdida que el hecho de ser generoso, sobre todo si ambos jugadores deciden ser egoístas. A largo plazo, la cooperación que descansa en la reciprocidad supera entonces los comportamientos egoístas. La mejor forma de cooperación es la estrategia de intercambio, que Axelrod llama “*tit for tat*” (del inglés *this for that*) y que descansa en la reciprocidad y en la igualdad de suertes (Cf. Axelrod, 1997).

341 Sobre el ‘dilema del prisionero’, véase también D. Parfit, 1986. Sobre otras aplicaciones de la teoría de los juegos, véase J. Elster et al., 1986; y M. Shubik, 1991.

342 En *The Prisoner's Dilemma* (1965).

La mayor objeción que se puede formular en contra de este modelo es que descansa en un postulado que nunca se encuentra en la realidad: la igualdad de las suertes, que determina las condiciones del intercambio desde los primeros contactos. Esto es particularmente cierto en el caso de los conflictos socio-ambientales, que se asemejan a los “conflictos latentes” (*protracted conflicts*) definidos por Azar. Los “conflictos latentes” comparten una serie de rasgos comunes, entre los cuales cabe mencionar las necesidades de desarrollo expresadas no solamente en términos económicos sino también en términos de valores culturales, de derechos humanos y de seguridad. Aunque ciertos conflictos abiertos puedan ser analizados siguiendo el modelo de “juego a suma nula”, donde es fácil identificar a los actores y sus respectivas ganancias o pérdidas, no es el caso de estos conflictos, que resultan generalmente ser “juegos a suma mixta” debido a la disolución de los actores y de las apuestas, pero también porque el Estado se implica a la vez como juez y parte. A diferencia de los conflictos abiertos, éstos no encuentran una solución clara mientras las ganancias no satisfagan necesidades vitales y traen consigo las condiciones del desencadenamiento de nuevos conflictos (Cf. Azar, 1990).

Finalmente, el dilema del prisionero tan solo puede ilustrar las relaciones conflicto / cooperación en una situación en la que los adversarios persiguen objetivos similares, lo que permite ubicar su compromiso en relación con una apuesta común. Ahora bien, éste no es el caso de los conflictos de los que hablamos aquí, que obedecen a lógicas racionales diferentes según los casos. Hemos visto que lo que estaba en juego para el FDA y las organizaciones sociales en lucha contra Texaco y Petroecuador era conseguir reparar los daños causados por la actividad petrolera en Sucumbíos. Muy distinto es lo que está en juego en el conflicto entre la OPIP y Arco / Agip, ya que se trata, en este caso, de planificar el desarrollo de la actividad petrolera y de lograr la autonomía territorial. En el conflicto entre la OISE y Oxy en Ecuador, lo que está en juego es más la negociación de los mejores intereses de cada uno, en términos de indemnizaciones o compensaciones. Finalmente, el conflicto entre los u'wa y Oxy en Colombia tiene como apuesta central la defensa de valores incompatibles con los intereses de la empresa y del Estado. La complejidad de los fenómenos sociales, como la etnicidad o el ecologismo, que están en marcha en los conflictos socio-ambientales relacionados con las actividades petroleras, impide entonces analizarlos o pretender resolverlos en el estricto marco de la lucha por el acceso a los recursos y en la teoría del individualismo metodológico, como lo anunciábamos en la introducción general.

Una segunda experiencia fue lanzada en el marco del Programa PONSACS de la Universidad de Harvard, con los “diálogos sobre el petróleo”, que se abrieron en febrero de 1997 y que abonaron el terreno del “diálogo tripartito regio-

nal” lanzado por la OLADE, ARPEL y la COICA en julio de 1998. Los participantes en los primeros encuentros eran empresas multinacionales y ONG conservacionistas, a las que se juntaron algunas organizaciones indígenas amazónicas, miembros de la COICA³⁴³. Luego, el Banco Mundial, el BID y la CAF se asociaron a este proceso como observadores. Entre tanto, el número de empresas y ONG había subido de cuatro a ocho³⁴⁴. El equipo de MacDonald y Maybury-Lewis partía de la misma constatación que hicimos al inicio del presente estudio, y es que la actividad petrolera es una fuente de ingresos imprescindible para los países de la cuenca amazónica, pero que ha provocado desgastes considerables en las décadas del setenta y del ochenta, que alimentaron las críticas formuladas por los movimientos ecologistas e indígenas y que provocaron la multiplicación de los conflictos socio-ambientales. Algunos de esos conflictos resultan o se agravan a causa de una falta de comunicación, intercambios de informaciones y comprensión de las necesidades e intereses de cada uno. Desde luego, era menester crear las condiciones de un nuevo tipo de diálogo, tras reunir de manera informal los principales actores de esos conflictos, en campo neutro y apartado de los medios de comunicación. Saliendo de la constatación de que los conflictos socio-ambientales eran “inevitables”, esta gestión buscó constituir un “centro moderado”, compuesto de actores que muestran disposiciones para encontrar soluciones, más que multiplicar las fuentes de fricción y confrontación. Lejos de buscar un consenso general, los “diálogos sobre el petróleo” se centraron en ciertos aspectos decisivos de los conflictos socio-ecológicos, en particular en el problema de la consulta previa y en la interpretación que hace cada uno de las normas vigentes en los países de la cuenca amazónica.

Hemos visto que la consulta previa a las comunidades indígenas está reglamentada, en Colombia, por la ley 99 de 1993 y por el decreto 1320 de 1998, mientras que, en Ecuador, está regulada por el artículo 84 de la Constitución y el Reglamento de Consulta y Participación en las actividades hidrocarburíferas expedido en diciembre de 2002. Esas disposiciones están declaradas de conformidad con el Convenio 169 de la OIT, ratificado por ambos países y que inspira, recordémoslo, la Directiva Oficial 4.20 del Banco Mundial. Sabemos, sin embargo, que las modalidades de la consulta previa todavía dejan mucho que desear, ya que dan motivo a interpretaciones muy diferentes por parte de las comu-

343 La CIDOB, AIDSESP, CONAP, CONIVE, OPIAC y ONIC.

344 Cf. PONSACS, 03/2000, “Perspectives on Consultation. A Review from the “Dialogues on Oil in Fragile Environments””, Cambridge (Massachusetts), Weatherhead Center for International Affairs, Harvard University, mimeo, 41 p. Desde septiembre de 1998, las empresas asociadas en este diálogo eran Arco, BP Amoco, Exxon Mobil, Anadarko, Chevron, Occidental y Shell. Las ONG representadas eran WWF, *Nature Conservancy*, *Natural Resources Defense Council* para Estados Unidos, Fundación Natura (Ecuador), Fundación LaSalle, Sociedad Peruana de Derecho Ambiental y Pro-Naturaleza (Perú).

nidades indígenas, las ONG, las empresas y el Estado. Como lo subraya MacDonald, la consulta previa sigue siendo, en amplia medida, “una idea” general, mal reglamentada³⁴⁵. Si se compara con la atención dada a los estudios de impactos ambientales y planes de manejo ambiental, que están bastante mejor enmarcados por la ley, la consulta se limita en general a un ejercicio formal para las empresas. Ese descuido empieza por no ser obligatoria la consulta previa a las rondas de licitaciones de bloques petrolíferos, ya que el procedimiento tan solo obliga a realizar la consulta después de la selección de las empresas y de la firma de los contratos de asociación para la exploración o la explotación de esos bloques. Por otra parte, la falta de precisión de las normas se presenta por un desfase entre la teoría y la práctica, que ubica tanto a las empresas como a las organizaciones sociales y a las poblaciones afectadas en una situación de incertidumbre las unas frente a las otras. Para superar este tipo de problema, es menester definir claramente los criterios de la consulta y el papel del Estado en ese proceso, mientras insiste en la necesidad de instaurar un diálogo permanente en el ámbito nacional.

Quizá este cambio esté en marcha en el marco del “diálogo tripartito regional”, ya que, tras los dos primeros encuentros de Cartagena, las reuniones se multiplicaron alrededor del tema petrolero en ambos países. Resulta que de ninguna manera dieron lugar a un debate que agrupe a todas las partes involucradas. Es precisamente ahí donde el proceso deja cabos sueltos y donde la comunicación entre los actores sigue siendo obviada por la multiplicidad de las apuestas y por la persistencia de los conflictos latentes. Hemos visto que esa gestión chocaba en Colombia con la resistencia de la ONIC, debido a una discrepancia en cuanto a la agenda de la “mesa de conciliación nacional”. En Ecuador, fue llevado a cabo por el gobierno de transición, apurado por abrir la nueva ronda de licitaciones que relanzaría la exploración en el centro y el sur de la región amazónica, pero dio resultados todavía criticados por el sector indígena y por las empresas. Los notorios progresos registrados durante la campaña Amazonía por la Vida, que habían permitido la participación de la sociedad civil en la Séptima ronda de licitaciones en 1994, se toparon tanto con las divisiones intestinas del movimiento ecologista como con la inercia del Estado. En el ámbito local, el diálogo ya errático entre la OPIP y el consorcio Arco–Agip se rompió cuando la organización quichua pretendió incluir una discusión sobre las modalidades de participación en las ganancias de la actividad petrolera en el Pastaza. En cuanto al diálogo entre Aso U’wa y Occidental de Colombia, nunca superó el nivel de la confrontación de valores y de la defensa del territorio, y se rompía cada vez

345 Cf. T. MacDonald, 02/07/1999, “La visión de la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA)”, in Varios autores, “Conferencia andina” “En busca del equilibrio entre la actividad energética y la conservación de la biodiversidad en la región amazónica–andina”, Quito, mimeo, 100 p.

que la empresa y su socio, Ecopetrol, pretendían dar a esta confrontación un carácter estrictamente legal.

El nuevo papel de los actores en los conflictos socio-ambientales

Como lo subraya justamente Azar, la resolución del conflicto implica *a priori* la construcción de un consenso ampliado para el desarrollo económico y tiene mucho que ver con la construcción de comunidades, según un modelo inclusivo (*inclusive enterprise*). Siguiendo la tesis de Azar, la no-satisfacción de las necesidades de seguridad, de participación de las instituciones sociales o de reconocimiento de la identidad comunitaria es el fruto de las interacciones entre lo social, lo político y lo económico. Entonces él define “la buena gobernabilidad” como la capacidad del Estado de satisfacer las necesidades humanas, sin tener en cuenta las distinciones comunitarias o identitarias y promoviendo tanto la armonía comunitaria como la estabilidad social. Subraya, no obstante, que en muchos países multiculturales los Estados-naciones que enfrentan conflictos sociales latentes tienden a ser gobernados por elites incompetentes, frágiles y autoritarias, que fracasan en la satisfacción de las necesidades primarias y que utilizan el Estado como instrumento para maximizar sus intereses a costa de los otros. Esta “distorsión” de la gobernabilidad limita el acceso de los demás grupos identitarios a las instituciones sociales y provoca, entonces, una crisis de legitimidad. Finalmente, la formación de las instituciones sociales y políticas o incluso su impacto en el papel del Estado está influenciada por las relaciones con el sistema internacional, que se manifiestan por la persistencia de la dependencia económica y de las relaciones de clientelismo político y militar.

Siguiendo el trabajo de Azar, del cual fue estudiante, Rothman desarrolló un método de análisis de los conflictos latentes bajo el título “ARIA” por “Antagonismo, Resonancia, Invención y Acción”³⁴⁶. En particular, él subraya que la primera necesidad expresada por un grupo en un conflicto es el reconocimiento de una identidad colectiva, definida como un “individuo corporativo” que expresa la necesidad de seguridad y reconocimiento a través de afiliaciones y lealtades (J. Rothman 1997: 169–170). Esta dimensión “identitaria” es un aspecto fundamental de los conflictos socio-ambientales, ya que hemos visto que, en todos los casos, los conflictos contribuían a crear o reforzar las identidades colectivas mediante una articulación entre los tipos ideales de solidaridad mecánica y

346 Este autor fue consultante en el proceso de resolución de conflictos en el Cáucaso y estuvo en el origen de la iniciativa de paz de Jerusalén en 1992, tras la Conferencia sobre Medio Oriente llevada a cabo en Madrid en noviembre de 1991.

orgánica de Durkheim. En realidad, es imposible separar las preocupaciones esenciales de las poblaciones de sus problemas claves, en la medida en que estos últimos incluyen la identidad misma de los participantes. Es ahí, como lo destaca Rothman, donde el modo de negociación desarrollado en Occidente encuentra sus límites. De hecho, la resolución de los conflictos en Occidente se basa en las leyes, convenciones y normas de jurisprudencia, mientras que en los conflictos identitarios los mecanismos legales y la negociación convencional, en muchos casos, no dejan de exacerbar las discrepancias y de comprometer otras necesidades, como la de seguridad, reconocimiento de la identidad o del honor, incluso del control de la historicidad. Asimismo, la negociación alrededor del precio a pagar (*bargaining*) puede resultar ineficiente y hasta contraproducente cuando el conflicto no ha sido analizado de manera clara.

La primera etapa del modelo ARIA consiste en identificar las verdaderas causas del conflicto o del antagonismo entre los actores. Mientras la aproximación en términos de intereses se pregunta quién quiere qué, ésta se pregunta ante todo qué está pasando. Esta aproximación, según Rothman, evita así amplificar los factores agravantes del conflicto que surgen cuando se le acusa al otro de ser responsable del desacuerdo, cuando se polarizan las respectivas posiciones, cuando se le atribuye al “otro” caracteres y disposiciones negativas o incluso cuando se le plantea demandas inaceptables. Tras superar el antagonismo, se trata de lograr que cada parte supere sus frustraciones y resentimientos, de crear un punto de comparación para arrancar con el diálogo. Una de las condiciones primordiales de este proceso es que la primera etapa tenga lugar en un terreno neutro, fuera del “campo de batalla”.

La segunda etapa del modelo consiste en la reflexión de los actores para reformular las causas del conflicto en términos identitarios. El objetivo es encontrar unas bases comunes o una “resonancia” entre las partes, a partir de la formulación de sus valores y preocupaciones. De ahí que la cuestión central sea: “¿por qué lo que está pasando es tan importante?”. La problemática del conflicto, en este nivel de la mediación, toma en cuenta a la vez las motivaciones, valores y necesidades, pero Rothman va más allá, al subrayar que los conflictos identitarios no son sólo el producto de identidades construidas sino que contribuyen a reformular las identidades en devenir. De hecho, el proceso reflexivo se define como la formación mutua, un proceso dialéctico en el que cada parte ejerce una influencia sobre el otro. En cierto sentido, esta gestión de Rothman coincide con la teoría de los juegos, en la medida en que esta dimensión intersubjetiva o interactiva de la identidad lleva a unas elecciones de confrontación o de cooperación. Pero la reflexividad busca precisamente romper el círculo vicioso que lleva a la escalada del conflicto por el mecanismo de acusación y por la falta de confianza recíproca. Desde luego, es menester que los actores acepten una parte de las res-

ponsabilidades en el conflicto, de tal suerte que puedan considerarse como los agentes del cambio y evolucionar hacia una forma u otra de cooperación.

La tercera etapa del modelo ARIA es inventiva, en la medida que busca encontrar los medios de cooperar para resolver el conflicto, saliendo así del esquema de “juego a suma nula”. Se trata de concentrar en los beneficios potenciales más que en las pérdidas. Esta etapa incluye dos fases: la reformulación del problema en términos de motivaciones y de necesidades comunes, y después la búsqueda de mecanismos de cooperación. Es ahí donde la distinción entre intereses y necesidades, que coincide con la distinción entre recursos e identidad, retoma toda su importancia. En efecto, en los conflictos por el acceso a los recursos, los intereses son las primeras motivaciones, lo que reduce la eficiencia de la negociación y del compromiso. *A contrario*, en los conflictos identitarios, los intereses pueden ser tan solo un medio de satisfacer las necesidades y, por lo tanto, no son los fines, como en el caso de los conflictos por el acceso a los recursos. Es así como la lucha por el control político puede ser un medio de acceder al desarrollo económico o una condición *sine qua non* de la seguridad física. Desde luego, es preciso llegar a que los actores distingan lo que quieren de lo que necesitan. En otras palabras, ya no se trata de que cada uno maximice sus ganancias y minimice sus pérdidas sino de que ambas partes maximicen sus ganancias tras asegurar la satisfacción de las necesidades de todos.

La cuarta etapa del modelo ARIA es la acción necesaria para asegurar el seguimiento de la negociación. Se trata de establecer una agenda desde el inicio del proceso, en su fase preparatoria. Este procedimiento obedece a la necesidad de contestar a cuatro preguntas claves: ¿qué queda por hacer? ¿Por qué? ¿Quién lo va a hacer? Y ¿cómo? Esas preguntas siguen el mismo esquema que la etapa reflexiva del modelo ARIA, pero se trata aquí de buscar las modalidades prácticas que completan el marco conceptual presentado inicialmente. La agenda puede organizarse según tres orientaciones de trabajo: planificación del proyecto, creación de una entidad encargada de coordinar y poner en marcha las iniciativas, organización de la negociación alrededor del problema formal y la acción política. Sea lo que fuere, el plan de acción tiene que establecer de manera explícita cuáles son los objetivos, motivos, participantes y modalidades del proceso de negociación.

El papel de los mediadores en la resolución de los conflictos socio-ambientales se limita, al parecer, a un ejercicio de acción comunicativa. Cualquier ejercicio de este tipo descansa en el doble principio de la buena fe y de la veracidad de lo expresado. Al respecto, los “diálogos sobre el petróleo” constituyen una iniciativa original y un esfuerzo laudable, para llevar a los actores a ponerse de acuerdo sobre el tema y el lenguaje, a fin de iniciar un diálogo y evolucionar eventualmente hacia la negociación. No obstante, no son sino los prolegómenos

de la institucionalización de los conflictos y de su modo de resolución equitativa y duradera. En efecto, es preciso considerar que el alcance de esos diálogos se mide exclusivamente por la capacidad de los actores para encontrarse. En el caso particular de los actores organizados o institucionales, es tan importante ponerse de acuerdo sobre la situación originaria de los actores como definir su papel, lo que no resulta cierto en Ecuador ni en Colombia. Dicho en otras palabras, es necesario reubicar el problema de la consulta en el contexto más amplio de las políticas públicas.

El tema petrolero es de tal complejidad que no puede ser dissociado de la política indigenista estatal —en particular del problema territorial que ésta plantea— ni de la política ambiental. Éste es el problema de la puesta en marcha de un modelo de gobernabilidad al que podrían suscribirse todos los actores. Más allá de las divergencias políticas que separan al Estado y a las empresas, por un lado, a las ONG ecologistas y a las organizaciones indígenas y campesinas, por el otro, la explicación remite a la vez a la crisis de legitimidad del Estado y a la incapacidad de este último en definir un tema central, alrededor del cual podrían eventualmente desarrollarse las discusiones. Por otra parte, los actores sociales y económicos son incapaces de sustituir al Estado en esta gestión. En el estado actual de las relaciones de fuerza, las “disonancias” entre los discursos de cada uno, para usar la metáfora musical de Rothman, les impiden escucharse, salvo honradas excepciones.

Para superar los límites que separan la resolución de conflictos y la gobernabilidad democrática, cabe definir un criterio que sea lo suficientemente general como para poder aplicarse a cualquier situación y lo suficientemente preciso como para constituir una herramienta de análisis eficiente. El criterio de las lógicas racionales, al parecer, es el mejor adaptado, en la medida en que permite identificar pronto las lógicas de acción y ubicarlas en los campos político, social, económico y ético. A diferencia de los criterios vertidos por las teorías de resolución de conflictos —necesidades, intereses, apuestas, motivaciones o relaciones de fuerzas— el criterio de racionalidad permite articular los elementos estructurales y estructurantes —valores, cultura, discursos, prácticas y organización— con los procesos sociales, como la formación o la defensa de identidades colectivas e individuales, o incluso la articulación entre solidaridad mecánica y orgánica. Así es posible identificar objetivos simples que correspondan al cambio de lógica racional de cada uno. Este cambio marca el paso de la movilización y la oposición a la participación de los movimientos sociales; de la intervención o de la invasión a la consulta previa por las empresas; de la legislación por decretos a la gobernabilidad democrática por el Estado; de la lógica de *lobbying* o de presión a la lógica de control y de asesoría por las ONG; y, finalmente, de la integración a la armonización y la facilitación por los organismos multilaterales.

Comentario final: más allá de los conflictos socio-ambientales

Desde la década del noventa, la resolución de los conflictos socio-ambientales está enmarcada por una legislación más estricta, en particular a través de la obligación hecha a las empresas de realizar estudios de impactos ambientales y de presentar planes de manejo ambiental. En el Ecuador, este cambio resultó del reconocimiento por parte del Estado de los daños socio-ambientales provocados por el consorcio Texaco-CEPE / Petroecuador en las décadas del setenta y del ochenta. En Colombia, la administración instituyó formalmente en 1998 el derecho de las poblaciones indígenas a ser consultadas para cualquier proyecto de exploración o explotación susceptible de afectarlas o de afectar su entorno de vida. Sin embargo, estos cambios se encuentran todavía con una contradicción fundamental entre los diferentes marcos legales, en la medida en que el Estado considera las actividades petroleras como actividades estratégicas, relegando a segundo plano los derechos colectivos que aseguran la protección de las poblaciones indígenas y del medio ambiente. Además, las entidades gubernamentales a cargo de la protección del medio ambiente y de las poblaciones indígenas siguen estando sometidas a la poderosa influencia de los Ministerios de Energía y Minas y carecen cruelmente de recursos para anticiparse a los conflictos socio-ambientales o para llevar su resolución al nivel de la gobernabilidad.

El cambio de la política petrolera queda, entonces, sometido a dos imperativos: la armonización con las políticas indigenista y ambiental, por un lado, y la institucionalización de los conflictos socio-ambientales, por el otro. Esto implica una redefinición del papel de las empresas, del Estado, de las organizaciones indígenas y campesinas de base y de las organizaciones indigenistas y ecologistas de apoyo. Resulta que la gobernabilidad global se encuentra con un problema imprescindible: ¿quién tiene que soportar el costo de la nueva política petrolera? Paradójicamente, a pesar de la desregulación de la política petrolera en Ecuador y Colombia, la dependencia económica y tecnológica de ambos países deja pensar que le tocará asumirlo al Estado. Éste verá su papel cada vez más restringido a las funciones de Estado-policía, en las que los neoliberales siempre pretendieron encerrarlo. Ciertamente es que las empresas tendrán que asumir nuevas responsabilidades en las sociedades dependientes de los mercados externos, pero, en la medida en que éstas siguen por naturaleza una lógica racional de maximización de las tasas de ganancias, tan solo suelen asumir semejantes responsabilidades cuando el Estado les obliga mediante una legislación apremiante y un sistema judicial eficiente. A su vez, el Estado actúa por naturaleza según una lógica racional de poder, lo que lo lleva (en la fase actual del desarrollo capitalista) a liberar la economía para hacer que sus prerrogativas sean viables económicamente, en un contexto de crisis económica y política endémica. Por lo tanto, tan solo sue-

le reformar sus prácticas y las normas que regulan la actividad de las empresas privadas y públicas bajo presión de la sociedad civil, que se compone de un tejido de organizaciones y actores sociales que obedecen a lógicas a veces contradictorias. Más allá del problema de la resolución de los conflictos socio-ambientales, lo que está en juego, no es nada más ni nada menos, que el llegar a un consenso para redefinir el concepto de desarrollo de tal manera que se concilien las dimensiones ética, política, social y económica de esta actividad. En otros términos, se trata de conciliar el desarrollo económico, sinónimo de progreso e industrialización para el Estado y de crecimiento para las empresas, con el desarrollo social, sinónimo de incremento del nivel de vida para las organizaciones sociales y de respeto del medio ambiente para las poblaciones amazónicas del tercer milenio.

Bibliografía

- Acosta, Alberto et al.; 1986, Ecuador: petróleo y crisis económica, Quito, ILDIS, 210 p.
- Acosta, Alberto et al.; 1991, *Ecuador: el reto de la economía mundial*, Quito, Abaya-Yala, ILDIS, El Duende, 376 p.
- Acosta, Alberto; 1997, “El petróleo en el Ecuador: una evaluación crítica del último cuarto de siglo”, en Petroecuador, “25 años de exportación del crudo oriente. Pasado y futuro del petróleo en el Ecuador”, Quito, Unidad de Relaciones Institucionales (URIP), pp. 59-90.
- Adams, Richard et al.; 09/1995, *Ethnic Conflict and Governance in a Comparative Perspective*, Washington D. C., September The Latin American Program, Working Papers Series, 215.
- Adams, Richard; 09/1995, “Ethnic Conflicts, Governance and Globalisation in Latin America”, en R. Adams et al., *Ethnic Conflict and Governance in a Comparative Perspective*, Washington D. C., September The Latin American Program, Working Papers Series, n° 215, pp. 60 y s.
- Adda, Jacques; 1996a, *La Mondialisation de l'économie. 1. Genèse*, París, La Découverte, 126 p.
- Adda, Jacques; 1996b, *La Mondialisation de l'économie. 2. Problèmes*, París, La Découverte, 126 p.
- Adrianzén, Alberto et al.; 1993, *Democracia, etnicidad y violencia política en los países andinos*, Lima, IEP/IFEA, 290 p.
- Agra Romero, María José; 1992, “Ética neocontractualista”, en V. Camps et al., *Enciclopedia Ibero Americana de Filosofía, vol. 2. Concepciones de la ética*, Madrid, Trotta, pp. 247-268.

- Aguablanca, Esperanza et al.; 1993a, *Geografía humana de Colombia, II.3, Región de Orinoquia*, S. F. de Bogotá, Instituto Colombiano de Cultura Hispánica, Col. 5º Centenario, 203 p.
- Aguablanca, Esperanza et al.; 1993b, “U’wa (Tunebo)”, en Aguablanca et al., *Geografía humana de Colombia, II. 3, Región de Orinoquia*, S. F. de Bogotá, Instituto Colombiano de Cultura Hispánica, Col. 5º Centenario, pp. 145-184.
- Álvarez, Sonia et al.; 1992, *The Making of Social Movements in Latin America*, Boulder, Westview Press, 384 p.
- Álvarez, Sonia et al.; 1998a, *Cultures of Politics, Politics of Cultures: Re-Visioning Latin American Social Movements*, Boulder, Westview Press inc., 512 p.
- Álvarez, Sonia et al.; 1998b, “Introduction: The Cultural and the Political en Latin American Social Movements”, en Álvarez et al., *Cultures of Politics, Politics of Cultures: Re-Visioning Latin American Social Movements*, Boulder, Westview Press inc., pp. 1-32.
- Amin, Samir; 1990, “Las nuevas formas del movimiento social”, en Guido Béjar et al., *El Juicio a sujeto. Un análisis global de los movimientos sociales*, México, FLACSO, pp. 107-116.
- Anderson, Anthony; 1990a, *Alternatives to Deforestation : Steps Toward Sustainable Use of the Amazon Rain Forest*, Nueva York, Columbia University Press, 282 p.
- Anderson, Anthony; 1990b, “Deforestation in Amazonia : Dynamics, Causes and Alternatives”, en Anderson Anthony et al., *Alternatives To Deforestation [...]*, Nueva York, Columbia University Press, pp. 3-23
- Andolina, Roberto; 1998, “El Proyecto político de la CONAIE como lucha anticolonial, Una (otra) reconsideración de la nación y ciudadanía en el Ecuador”, en Varios autores, *En Defensa del pluralismo y la igualdad, Los Derechos de los pueblos indios y el Estado* (49º. Congreso Internacional de Americanistas, Simposio Político nº7 en homenaje a Mons. Leonidas Proaño), Quito, Abya-Yala, pp. 49-66.
- Andrade, Germán et al., 1993, *Amazonía colombiana, diversidad y conflicto*, S. F. de Bogotá, Colciencias, CONIA, CEGA, 385 p.
- Arango Ochoa, Raúl; 1992, “Situación territorial y tratamiento legal de las áreas indígenas del litoral pacífico y la Amazonía de Colombia”, en M. Cárdenas, *Derechos territoriales y ecología en las selvas tropicales de América*, S. F. de Bogotá, Fundación GAIA-CEREC, pp. 223-260.

Bibliografía

- Arocha, Jaime et al.; 1998, *Las Violencias: inclusión creciente*, S. F. de Bogotá, Facultad de Ciencias Humanas UN, Centro de Estudios Sociales (CES), 334 p.
- Axelrod, Robert; 1997, *The Complexity of Cooperation: Agent-Based Models of Competition and Collaboration*, Princeton, Princeton University Press, 272 p.
- Ayala Mora, Enrique et al., 1992, *Pueblos indios, Estado y derecho*, Quito, Corporación Editora Nacional, 226 p.
- Azar, Edwar; 1990, *The Management of Protracted Social Conflict*, Theory and Cases, Aldershot, England, Dartmouth, 160 p.
- Badie, Bertrand et al.; 1993, *Política comparada*, México, Fondo de Cultura Económico, pp. 9-13; 177-186.
- Barreiro Vivas, Andrés; 1991, “Cinco frentes estratégicos para un Ecuador sin petróleo”, en A. Acosta et al., *Ecuador: el reto de la economía mundial*, Quito, Abya-Yala, ILDIS, El Duende, pp. 273-327.
- Basso, Ellen et al.; 1990, *Las culturas nativas latinoamericanas a través de su discurso*, Quito, Abya Yala, MLAL, 418 p.
- Beck, Ulrich; 1998, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Barcelona, Buenos Aires, México, Paidós, 226 p.
- Bell, Daniel; 1975, “Ethnicity and Social Change”, en N. Glazer et al., *Ethnicity. Theory and Experience*, Cambridge (Massachusetts), Harvard University Press, pp. 141-174.
- Bello, Walden; 1993, “Global Economic Counterrevolution. The Dynamics of Impoverishment and Marginalization”, en R. Hofrichter et al., *Toxic Struggles. The Theory and Practice of Environmental Justice*, Philadelphia, New Society Publishers, pp. 197-208.
- Bertomeu, María Julia; 1996, “Problemas éticos del medio ambiente”, en Guariglia et al., *Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía, vol. 12. Cuestiones morales*, Madrid, Trotta, pp. 223-240.
- Blanquer, Jean-Michel et al.; 1996, *La Colombie à l'aube du troisième millénaire*, París, CREDAL-IHEAL, 438 p.
- Bodnar Contreras, Yolanda et al.; 1993, “El Carácter multiétnico de Colombia y sus implicaciones censales”, en CEPAL, *Estudios sociodemográficos de pueblos indígenas*, CEPAL, CELADE, Seminario taller “Investigación sociodemográfica contemporánea de pueblos indígenas”, Santa Cruz, Bolivia, pp. 49-75.
- Boladeras, Margarita; 1996, *Comunicación, ética y política. Habermas y sus críticos*, Madrid, Tecnos, 240 p.

- Bonilla, Víctor Daniel; 1968, *Siervos de dios y amos de indios*, S. F. de Bogotá, Tercer Mundo Editores, 320 p.
- Bourdieu, Pierre; 1994, *Raisons pratiques. Sur la théorie de l'action*, París, Le Seuil, 232 p.
- Bourricaud, François; 1975, "Indian, Mestizo and Cholo as Symbols in the Peruvian System of Stratification", en N. Glazer et al., *Ethnicity. Theory and Experience*, Cambridge (Massachusetts), Harvard University Press, pp. 350-387.
- Brass, Paul; 1996, "Ethnic Groups and Ethnic Identity Formation", en Hutchinson et al., *Ethnicity*, Oxford-Nueva York, Oxford University Press, pp. 85-89.
- Browder, John et al.; 1989, *Fragile Lands of Latin America. Strategies for Sustainable Development*, Boulder, San Francisco, Westview Press, pp. 1-181.
- Brown, Michael; 1993, "Facing the State, Facing the World: Amazonia's Native Leaders and the New Politics of Identity", en *L'Homme*, n° 126-128, París, pp. 307-321.
- Brown, Noel et al.; 1994, *Ethics & Agenda 21. Moral implications of a global consensus*, Nueva York, UNEP, 190 p.
- Brush, Stephen et al.; 1996, *Valuing Knowledge, Indigenous People and Intellectual Property Rights*, Washington D. C., Island Press, 338 p.
- Brush, Stephen; 1996, "Introducción", en Brush et al., *Valuing Knowledge, Indigenous People and Intellectual Property Rights*, Washington D. C., Island Press.
- Brysk, Alison; 1994, "Acting Globally : Indian Rights and international politics in Latin America", en Van Cott et al., *Indigenous Peoples and Democracy in Latin America*, St Martin's, St Martin's Press, pp. 29-51.
- Burabano, Felipe et al.; 1998, *Las fantasmas del populismo*, Caracas, Nueva Sociedad, 228 p.
- Bustamante, Teodoro et al.; 1993a, "La sociedad civil frente a los problemas ecológicos de la Amazonía ecuatoriana", in Ruiz et al., *Amazonía: escenarios y conflictos*, Quito, Cedime, Abya Yala, pp. 305-318.
- Bustamante, Teodoro et al.; 1993b, *Retos de la Amazonía*, Quito, ILDIS, Abya-Yala, 204 p.
- Bustamante, Teodoro; 1993c, "El marco internacional de los problemas de la Amazonía", en T. Bustamante et al., *Retos de la Amazonía*, Quito, ILDIS, Abya-Yala, pp. 159-201.

Bibliografía

- Bustamante, Teodoro; 1995, "La lucha regional por el acceso a los recursos petroleros", en Varea et al., *Marea negra en la Amazonía. Conflictos socio-ambientales vinculados a la actividad petrolera en el Ecuador*, Quito, Abya-Yala, ILDIS, FTTP, UICN, pp. 219-240.
- Bustamante, Teodoro; 1999, "Los conflictos socio-ambientales: una perspectiva anacrónica", en Ortiz et al., *Comunidades y conflictos socio-ambientales. Experiencias y desafíos en América Latina*, Quito, Abya-Yala, pp. 257-271.
- Cabrera, Fabricio; 1995, "Territorio y territorialidad entre los U'wa", S. F. de Bogotá, diciembre, en *Pueblos & Ambiente*, pp. 15-22.
- Calderón, Fernando et al.; 1992, "Social Movements: Actors, Theories, Expectations", en S. Álvarez et al., *The Making of Social Movements in Latin America*, Boulder, Westview Press, pp. 19-36.
- Cambranes, Julio et al.; 1992, *500 años de lucha por la tierra. Estudios sobre propiedad rural y reforma agraria en Guatemala*, Guatemala, FLACSO, 502 p.
- Campodónico, Humberto; 1996, *El Ajuste petrolero, Políticas empresariales en América Latina de cara al 2000*, Lima, Desco, 356 p.
- Camps, Victoria et al.; 1992, *Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía*, vol. 2. Concepciones de la ética, Madrid, Trotta, 328 p.
- Cárdenas, Martha et al.; 1992, *Derechos territoriales y ecología en las selvas tropicales de América*, S. F. de Bogotá, Fundación GAIA-CEREC, 388 p.
- Cardoso, Fernando Henrique et al., 1988, *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Ensayo de interpretación sociológica, México, Siglo XXI Ediciones, 216 p.
- Carrera de la Torre, Luis; 1993, "Políticas y estrategias de desarrollo sustentable de la región amazónica adoptadas por los países del Tratado de cooperación amazónica", en Ruiz et al., *Amazonía: escenarios y conflictos*, Quito, Cedi-me, Abya Yala, pp. 251-290.
- Carrizosa, Julio et al., 1983, "La ampliación de la frontera agrícola en el Caquetá (Amazonía Colombiana)", en CEPAL, PNUMA, *Expansión de la frontera agropecuaria [...]*, Washington, ONU, CIFCA, pp. 239-309.
- Carter, Alan; 1993, "Towards a Green Political Theory", en A. Dobson et al., *The Politics of Nature. Explorations in Green Political Theory*, Londres, Nueva York, Routledge, pp. 39-63.
- Castañón Uribe, Carlos; 1993, *Situación general de la conservación de la biodiversidad en la región amazónica: evaluación de las áreas protegidas, propuestas y estrategias*, Quito, TCA, UICN, SURAPA, FAO, CEE, 112 p.

- Castells, Manuel; 2000, *La Era de la Información. Economía, sociedad y cultura*. T II. El Poder de la identidad, México D. F., siglo XXI Ed., pp. 91-158.
- Castells, Manuel; 2002, *La Era de la Información. Economía, sociedad y cultura*. T I. La Sociedad Red, México D. F., siglo XXI Ed., pp. 120.
- Cavarozzi, Marcelo; 1978, “Elementos para una categorización del capitalismo oligárquico”, México, en *Revista Mexicana de Sociología*, 4, pp. 1327-1352.
- Cavarozzi, Marcelo; 1991, “Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina”, en *Revista de Estudios Políticos*, 74, Madrid, pp. 87-111.
- CEPAL, 1993, *Estudios sociodemográficos de pueblos indígenas*, CEPAL , CELADE, Seminario taller “Investigación sociodemográfica contemporánea de pueblos indígenas”, Santa Cruz, 600 p.
- CEPAL, PNUMA, 1983, *Expansión de la frontera agropecuaria y medio ambiente en América Latina*, Washington D. C., ONU, CIFCA, 427 p.
- Chackiel, Juan et al.; 1993, “La Población indígena en los censos de América Latina”, en CEPAL, *Estudios sociodemográficos de pueblos indígenas*, CEPAL , CELADE, Seminario taller “Investigación sociodemográfica contemporánea de pueblos indígenas”, Santa Cruz, pp. 27-45.
- Chambers, Paul et al., 1996, “Debt-For-Nature Swaps As Non Cooperative Outcomes”, en *Ecological economics*, 19, Londres, pp. 135-146.
- Chancoso, Blanca; 1993, “Damos la cara”, en D. Cornejo et al., *Los indios y el Estado-país*, Quito, Abya Yala, pp. 135-152.
- Chase Smith, Richard, 1996, “La Política de la diversidad. COICA y las federaciones étnicas de la Amazonía”, en S. Varese et al., *Pueblos indios, soberanía y globalismo*, Quito, Abya-Yala, pp. 87-95.
- Chirif, Alberto et al., 1979, *Etnicidad y ecología*, Lima, Centro de investigación y promoción amazónica, 9-13;177-186 p.
- CIDH/OEA, 1999, “Informe anual 1999”, Washington D. C., mimeo, cap. IV. 56 y 62.
- Cohen, Jean et al.; 2000, *Sociedad civil y teoría política*, México D. F., Fondo de Cultura Económica, 706 p.
- Cohen, David et al.; 2001, “Advocacy for social justice. A global action and reflection guide”, Washington D. C., Oxfam America – Advocacy Institute, 348 p.
- Cohen, Abner; 1996, “Ethnicity and Politics”, en Hutchinson et al., *Ethnicity*, Oxford-Nueva York, Oxford University Press, pp. 83-84.

Bibliografía

- Colchester, Marcus et al., 1993, *The Struggle for Land and the Fate of the Forests*, Londres, Zed Books, The World Rainforest Movement – The Ecologist, 390 p.
- Colchester, Marcus; 1994, *Salvaging Nature, Indigenous Peoples, Protected Areas and Biodiversity Conservation*, Genève, UNRISD Discussion Paper, 78 p.
- CONAIE, 1989, *Las Nacionalidades indígenas en el Ecuador. Nuestro proceso organizativo*, Quito, Abya-Yala, 320 p.
- Cornejo, Diego et al., *Los indios y el Estado-país*, Quito, Abya Yala, 256 p.
- Crocker, Chester et al., 1996, *Managing Global Chaos. Sources and Responses to International Conflict*; Washington D. C., United States Institute of Peace Press, 170 p.
- Cubides, Fernando et al., 1998, *La Violencia y el municipio colombiano, 1980-1997*, S. F. de Bogotá, Facultad de Ciencias Humanas UN, Centro de Estudios Sociales (CES), 318 p.
- Cubides, Fernando; 1998a, “Presencia territorial de la guerrilla colombiana: una mirada a su evolución reciente”, en Cubides et al., *La Violencia y el municipio colombiano, 1980-1997*, S. F. de Bogotá, Facultad de Ciencias Humanas UN, Centro de Estudios Sociales (CES), pp. 168-200.
- Cubides, Fernando; 1998b, “De lo privado y de lo público en la violencia colombiana: los paramilitares”, en Arocha, Jaime et al.; *Las Violencias: inclusión creciente*, S. F. de Bogotá, Facultad de Ciencias Humanas UN, Centro de Estudios Sociales (CES), pp. 66-91.
- Cubides, Fernando; 1998 c, “La organización como factor diferencial”, en Cubides et al., *La Violencia y el municipio colombiano, 1980-1997*, S. F. de Bogotá, Facultad de Ciencias Humanas UN, Centro de Estudios Sociales (CES), pp. 157-167.
- Czempiel, Ernst Otto, 1993, “Governance and Democratization”, en J. Rosenau et al., *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 250-271.
- Dabène, Olivier; 1997, *La Région Amérique Latine. Interdépendance et changement politique*, París, Presses de Sciences Po, Références Inédites, 380 p.
- Dagnino, Evelina; 1998, “Culture, Citizenship, and Democracy: Changing Discourses and Practices of The Latin American Left”, en Álvarez et al., *Cultures of Politics, Politics of Cultures: Re-Visioning Latin American Social Movements*, Boulder, Westview Press inc., pp. 33-63.

- DANE, 1993, "Censo 1993", S. F. de Bogotá, mimeo.
- Darmstadter, Joel, et al., 1976, "The Crisis. The Economic Background", en R. Vernon et al., *The Oil Crisis*, Nueva York, W. W. Norton & Company Inc., pp. 15-37.
- Dávila Andrade, Oswaldo; 1992, "El Ecuador sin petróleo", en Doryan Garrón et al., *Transición hacia una economía no petrolera en Ecuador: retos y perspectivas*, Quito, La Huella, INCAE, pp. 75-100.
- Dávila, Andrés; 1998, "El Ejército colombiano: un actor más de la violencia", en Arocha et al., *Las Violencias: inclusión creciente*, S. F. de Bogotá, Facultad de Ciencias Humanas UN, Centro de Estudios Sociales (CES), pp. 92-118.
- De la Torre, Carlos; "Populismo, cultura política y vida cotidiana en Ecuador", en F. Burbano et al., 1998, *Los fantasmas del populismo*, Caracas, Nueva Sociedad, pp. 131-148.
- De Onis, Juan; 1992, *The Green Cathedral. Sustainable development of Amazonia*, Nueva York, Oxford, Oxford University Press, 280 p.
- Dobson, Andrew; 1993, *The Politics of Nature. Explorations in Green Political Theory*, Londres, Nueva York: Routledge, 240 p.
- Dollfus, Olivier; 1997, *La Mondialisation*, París, Presses de Sciences Po, Bibliothèque des citoyens, 170 p.
- Domínguez, Camilo et al.; 1994, *Nación y etnias: conflictos territoriales en la Amazonía colombiana, 1750-1933*, S. F. de Bogotá, COAMA, Unión Europea, 246 p.
- Domínguez, Jorge et al.; 1994, *Race And Ethnicity en Latin America*, Nueva York, Garland Publ., 372 p.
- Doryan Garrón, Eduardo et al.; 1992, *Transición hacia una economía no petrolera en Ecuador: retos y perspectivas*, Quito, La Huella, INCAE, 507 p.
- Durkheim, Emile; 1986, *Le Suicide*, Paris, PUF, coll. Quadrige, 464 p.
- Echandía, Camilo; 1998, "Evolución reciente del conflicto armado en Colombia: la guerrilla", en Arocha et al., *Las Violencias: inclusión creciente*, S. F. de Bogotá, Facultad de Ciencias Humanas UN, Centro de Estudios Sociales (CES), pp. 35-65.
- Eder, Klaus; 1998, "La institucionalización de la acción colectiva. ¿Hacia una nueva problemática teórica en el análisis de los movimientos sociales?", en P. Ibarra et al., *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*, Madrid, Trotta, pp. 337-360.

Bibliografía

- Edwards, Sebastian; 1995, *Crisis and Reform in Latin America. From Despair to Hope*, Washington D. C., World Bank-Oxford University Press 370 p.
- EIA, 03/2000, "International Energy Outlook", Washington D. C., EIA, mimeo.
- EIA, 07/1998, "Country Overview, Colombia", Washington D. C., EIA, mimeo.
- EIA, 12/1997, "Country Overview, Ecuador", Washington D. C., EIA, mimeo.
- El Serafy, 1994, "Sostenibilidad, medida del ingreso y crecimiento", en Goodland, *Desarrollo económico sostenible. Avances sobre el informe Brundtland*, S. F. de Bogotá, Caracas, Quito, Uniandes-TM Editores, pp. 107-130.
- Elster, Jon et al.; 1986, *Rational Choice*, Nueva York, New York University Press, 266 p.
- Enríquez Vásquez, Marcela et al., 1997, *Vida por petróleo. El caso del parque nacional Yasuní ante los tribunales*, Quito, Fundación Ecuatoriana de Estudios Sociales (FESO), 274 p.
- Escobar, Arturo; 1992, "Culture, Economics and Politics in Latin American Social Movement Theory and Research", en Álvarez et al., *Cultures of Politics, Politics of Cultures: Re-Visioning Latin American Social Movements*, Boulder, Westview Press inc., pp. 62-85.
- Escobar, Arturo; 1995, *Encountering Development. The Making and Unmaking of The Third World*, Princeton, N. J., Princeton University press, 350 p.
- Etzioni, Amitai et al.; 1995, *New Communitarian Thinking. Persons, Virtues, Institutions and Communities*, Charlottesville, Londres, University Press of Virginia, 314 p.
- Etzioni, Amitai; 1995, "Old Chestnuts and New Spurs", en A. Etzioni et al., *New Communitarian Thinking. Persons, Virtues, Institutions and Communities*, Charlottesville, Londres, University Press of Virginia, pp. 16-36.
- Fassin, Didier, 1991, "Equateur, les nouveaux enjeux de la question indienne", en *Problèmes d'Amérique latine*, 3 (nle série), París, pp. 92-108.
- Favre, Henri, 1991, *L'Indigénisme*, París, PUF, 128 p.
- FEDESARROLLO, 1996, *Petróleo y sector exportador*. Documento del XI congreso nacional de exportadores, S. F. De Bogotá, Fedesarrollo-Analdex, 118 p.
- Ferrandéry, Jean-Luc; 1996, *Le Point sur la mondialisation*, París, PUF, 172 p.

- Findjí, María Teresa; 1992, "From Resistance to Social Movement: The Indigenous Authorities Movement in Colombia", en S. Álvarez et al., *The Making of Social Movements in Latin America*, Boulder, Westview Press, pp. 112-133.
- Fisher, Roger et al.; 1991, *Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving In*, Nueva York, Penguin Books, 187 p.
- Fisher, Roger et al.; 1996. *Beyond Machiavelli. Tools to Cope with Conflicts*, Harvard University Press, 160 p.
- Fontaine, Guillaume; 2001, "La eficiencia política de la etnicidad. Un análisis de los casos colombiano y ecuatoriano", en *Cuadernos Sociológicos*, 2, Quito, PUCE, pp. 91-108.
- _____, 2002, "Sobre bonanza y dependencia. Petróleo y enfermedad holandesa en Ecuador", *Iconos*, 13, Quito, FLACSO Ecuador, pp. XXX.
- _____, 2003, "Más allá del caso Texaco: ¿Se puede rescatar el Nororiente?", *Iconos*, 16, Quito, FLACSO Sede Ecuador, pp. 101-110.
- _____, 2002a, "Crisis de la gobernabilidad y dolarización en Ecuador. Una mirada retrospectiva al golpe de Estado del 21 de enero 2000", *Documentos del Instituto Internacional de Gobernabilidad*, 97, Barcelona, Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- _____, 2002b, "Sobre ética, política y ecologismo. Sociedad civil y desarrollo sustentable en Ecuador", *Ecuador Debate*, 56, Quito, Centro Andino de Acción Popular, pp. 175-198.
- _____, 2002c, "Discurso ético y praxis política. La institucionalización de la etnicidad en Colombia y Ecuador", *Revista Indiana*, 14-15, Berlín, *Institut Preußischer Kulturbesitz* (Instituto Iberoamericano), pp. 57-67.
- Fundación Natura, 1996, *La actividad petrolera en el Ecuador: aspectos ambientales y sociales*, Quito, Fundación Natura, 258 p.
- Galtung, Johan; 1990, "El Movimiento verde: una exploración socio-histórica", en R. Guido Bejar et al., *El Juicio a sujeto [...]*, México, FLACSO, pp. 81-106.
- Garay, Luis Jorge; 1994, *Descentralización, bonanza petrolera y estabilización. La Economía colombiana en los años noventa*, S. F. de Bogotá, CEREC-FESCOL, 276 p.
- Giddens, Anthony; 1993, *The consequences of Modernity*, Oxford (UK), Polity Press, 166 p.

Bibliografía

- _____, 2000, “Ciencias sociales y globalización”, en Varios autores, *Desigualdad y globalización. Cinco conferencias*, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales (UBA), Manantial, pp. 127-140.
- Glazer, Nathan et al.; 1975, *Ethnicity. Theory and Experience*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 532 p.
- Gómez Rivera, Magdalena; 1998, “El Derecho indígena frente al espejo de América Latina”, en D. Iturralde et al., 1998, *Pueblos indígenas y Estado en América Latina. Memoria del Coloquio Pueblos Indígenas y Estado en América Latina*, Quito, julio 1997, Quito, Abya-Yala, pp. 103-146.
- González, Fernán; 1998, “La Violencia política y las dificultades de la construcción de lo público en Colombia: una mirada de larga duración”, en J. Arocha et al., *Las Violencias: inclusión creciente*, S. F. de Bogotá, Facultad de Ciencias Humanas UN, Centro de Estudios Sociales (CES), pp. 174-175.
- Goodland, Robert, 1994, *Desarrollo económico sostenible. Avances sobre el informe Brundtland*, S. F. de Bogotá, Caracas, Quito, Uniandes-TM Editores, 188 p.
- Gray, Andrew; 1991, “The Impact of Biodiversity Conservation on Indigenous Peoples”, en Shiva Vandana et al., *Biodiversity [...]*, London, Zed Book, pp. 59-76.
- Gros, Christian; 1991, *Colombia indígena: identidad cultural y cambios sociales*, S. F. de Bogotá, CEREC, 336 p.
- _____, 1992, “Questions indiennes: changement social et identité culturelle”, *Cahiers des Amériques latines* (nlle série), 13, París, IHEAL, pp. 55-63.
- _____, 1994, “Identités indiennes, identités nouvelles. Quelques réflexions à partir du cas colombien”, *Caravelle*, 63, Toulouse, pp. 145 y s.
- _____, 1996, “Un ajustement à visage indien”, en Blanquer, Jean-Michel et al., *La Colombie à l'aube du troisième millénaire*, París, CREDAL-IHEAL, pp. 255 y s.
- _____, 2000, *Políticas de la etnicidad: identidad, Estado y modernidad*, S. F. de Bogotá, ICANH, 218 p.
- Group of Lisbon, 1993, *Limits to Competition, Toward Effective Global Governance*, Cambridge (Mass.), Londres, 168 p.
- Guariglia, Osvaldo et al.; 1996, *Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía*, vol. 12. Cuestiones morales, Madrid, Trotta, 320 p.
- Gudeman, Stephen; 1996, “Sketches, Qualms, and Other Thoughts on Intellectual Property Rights”, en Brush et al., *Valuing Knowledge, Indigenous People and Intellectual Property Rights*, Washington D. C., Island Press, pp. 102-121.

- Guerrero Arias, Patricio; 1999, "Aproximaciones conceptuales y metodológicas al conflicto social", en Ortiz et al., *Comunidades y conflictos socio-ambientales. Experiencias y desafíos en América Latina*, Quito, Abya-Yala, pp. 35-88.
- Guerrero, Andrés, comp., 2000, *Etnicidades*, Quito, FLACSO, 398 p.
- _____, 1991, *La Semántica de la dominación*, Quito, Libri Mundi, 336 p.
- _____, 1993, "De sujetos indios a ciudadanos étnicos: de la manifestación de 1961 al levantamiento de 1990", en A. Adrianzén et al., *Democracia, etnicidad y violencia política en los países andinos*, Lima, IEP/IFEA, pp. 83-101.
- _____, 1994, "Una imagen ventrilocua: el discurso liberal de la "desgraciada raza indígena" a fines del siglo XIX", en B. Muratorio et al., *Imágenes e imagineros. Representaciones de los indígenas ecuatorianos, siglos XIX y XX*, Quito, FLACSO, pp. 197-252.
- _____, 2000, "El proceso de identificación: sentido común ciudadano, ventriloquía y transescritura", en A. Guerrero et al., *Etnicidades*, Quito, FLACSO, pp. 9-56.
- Guido Béjar, Rafael et al.; 1990, *El Juicio a sujeto. Un análisis global de los movimientos sociales*, México, FLACSO, 174 p.
- Guisán, Esperanza; 1992, "Utilitarismo", en Camps et al., *Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía*, vol. 2. Concepciones de la ética, Madrid, Trotta, pp. 269-296.
- Gunder Frank, André et al.; 1990, "Diez tesis acerca de los movimientos sociales", en Guido Béjar, *El Juicio a sujeto. Un análisis global de los movimientos sociales*, México, FLACSO, pp. 43-80.
- Gurr, Ted; 1996, "Minorities, Nationalists, and Ethnopolitical Conflict", en C. Crocker et al., *Managing Global Chaos. Sources And Responses To International Conflict*, Washington D. C., United States Institute of Peace Press, pp. 53-77.
- Habermas, Jürgen; 1990, *Teoría de la Acción comunicativa*, T. II, Crítica de la razón funcionalista, Madrid, Taurus, 618 p.
- _____, 1998, *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Madrid, Ed. Trotta, 690 p.
- _____, 2000 a, *Aclaraciones a la ética del discurso*, Madrid, Trotta, 238 p.
- _____, 2000 b, *La Lógica de las ciencias sociales*, Madrid, Tecnos, 510 p.
- Haggard, Stephane et al.; 1992, *La Política del ajuste económico. Las restricciones internacionales, los conflictos distributivos y el Estado*, Princeton, Princeton University Press, 424 p.

Bibliografía

- Hare, Richard Melvyn; 1999, *Ordenando la ética. Una clasificación de las teorías éticas*, Barcelona, Ariel Filosofía, 210 p.
- Henaó Delgado, Hernán; 1993, “El Regreso de los invisibles”, en C. A. Uribe Tobón et al., *La Construcción de las Américas*, S. F. de Bogotá, U. de los Andes, pp. 258-259.
- Herrera, Doris et al.; 1997, *La Cuenca Amazónica de cara al nuevo siglo*, Quito, FLACSO, 358 p.
- Hofrichter, Richard et al.; 1993, *Toxic Struggles. The Theory and Practice of Environmental Justice*, Philadelphia, New Society Publishers, 260 p.
- Hofrichter, Richard; 1993, “Cultural Activism and Environmental Justice”, en Hofrichter et al., 1993, *Toxic Struggles. The Theory and Practice of Environmental Justice*, Philadelphia, New Society Publishers, pp. 85-95.
- Horowitz, Donald; 1975, “Ethnic Identity”, en Glazer et al., *Ethnicity. Theory and Experience*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, pp. 111-140.
- Hutchinson, John et al.; 1996a, *Ethnicity*, Oxford-New York, Oxford University Press, 448p.
- _____ et al., 1996 b, ”Introduction”, en Hutchinson et al., *Ethnicity*, Oxford-Nueva York, Oxford University Press, pp. 4 y s.
- Ianni, Octavio; 2000, “Las ciencias sociales y la modernidad-mundo”, en Varios autores, *Desigualdad y globalización. Cinco conferencias*, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales (UBA), Manantial, pp. 81-118.
- Ibarra, Patricio et al.; 1998a, *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*, Madrid, Trotta, 394 p.
- _____ et al., 1998b, “Introducción. Hacia nuevas formas de acción colectiva”, en Ibarra et al., 1998a, *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*, Madrid, Trotta, pp. 9-22.
- Ibarra, Alicia; 1987, *Los Indígenas y el Estado en el Ecuador*, Quito, Abya-Yala, 262 p.
- INEC, 1990, “Censo 1990”, Quito.
- Iturralde, Diego et al.; 1998, *Pueblos indígenas y Estado en América Latina. Memoria del Coloquio Pueblos Indígenas y Estado en América Latina*, Quito, julio 1997, Quito, Abya-Yala, 256 p.
- Iturralde, Diego; 1998, “La responsabilidad de enfrentar ustedes mismos su desarrollo”, en D. Iturralde et al., 1998, *Pueblos indígenas y Estado en América Latina. Memoria del Coloquio Pueblos Indígenas y Estado en América Latina*, Quito, julio 1997, Quito, Abya-Yala, pp. 163-168.

- _____, 2000, "Lucha indígena y reforma liberal", *Iconos*, 9, Quito, FLACSO, pp. 22-30.
- Jimeno Santoyo, Myriam; 1993, "Etnicidad, identidad y pueblos indios en Colombia", en Uribe Tobón et al., *La Construcción de las Américas*, S. F. de Bogotá, U. de los Andes, pp. 245-247.
- Jochnick, Chris et al.; 1994, Violaciones de derechos en la Amazonía Ecuatoriana. Las consecuencias humanas del desarrollo petrolero, Quito, CDES, Abya Yala, Coll. Hombre y Ambiente, N° 30, número monográfico, 192 p.
- Juncosa, José et al.; 1992, Documentos indios, Declaraciones y pronunciamientos, T. II, Quito, Abya-Yala, 316 p.
- Kahler, Mike; 1990, "Orthodoxy and its Alternatives: Explaining Approaches to Stabilization and Adjustment", en J. Nelson et al., *Economic Crisis and Policy Choice. The Politics of Adjustment in the Third World*, Princeton, Princeton University Press, pp. 33-61.
- Kane, John; 1996, *Savages*, New York, Doubleday.
- Keck, Margaret et al.; 2000, Activistas sin fronteras. Redes de defensa en política internacional, México D. F., Siglo XXI, 304 p.
- Kimerling, Judith; 1993, *Crudo Amazónico*, Quito, Abya-Yala, 154 p.
- Kremling, Desider; 1997, "El Desarrollo sustentable amazónico: una discusión a partir de las políticas del TCA", en Herrera et al., *La Cuenca Amazónica de cara al nuevo siglo*, Quito, FLACSO, pp. 15-39.
- Laurent, Virginie; 1997, "Población indígena y participación política en Colombia. Las elecciones de 1994", *Análisis Político*, 31, S. F. de Bogotá, pp. 63-81.
- Lavaud, Jean-Pierre; 1991, *L'Instabilité politique en Amérique latine: le cas de la Bolivie*, París, L'Harmattan, p. 182.
- Le Bot, Yvon, 1992, *La Guerre en terre maya. Communauté, violence et modernité au Guatemala*, París, Karthala, 336 p.
- _____, 1994, Violence de la modernité en Amérique latine. Indianité, société et pouvoir, París, Karthala, 292 p.
- Leal Buitrago, Francisco; 1991, "El Estado colombiano: ¿Crisis de modernización o modernización incompleta?", en J. O. Melo et al., *Colombia Hoy. Perspectivas hacia el siglo XXI*, S. F. de Bogotá, Tercer Mundo Ed., pp. 397-446.
- Lenczowski, George; 1976, "The Oil-Producing countries", en R. Vernon et al., *The Oil Crisis*, Nueva York, W. W. Norton & Company Inc., pp. 59-71.

Bibliografía

- León, Jorge; 1997, “Les Mésaventures du populisme en Equateur, 1996-1997”, *Problèmes d'Amérique latine*, 26, Nouvelle série, París, pp. 3-18.
- Little, Paul; 1992, *Ecología política de Cuyabeno. El desarrollo no sostenible de la Amazonía*, Quito, Abya Yala, ILDIS, 204 p.
- Lohmann, Larry; 1991, “Against the myths”, en Colchester et al., *The Struggle for Land [...]*, Londres, Zed Books, The World Rainforest Movement – The Ecologist, pp. 17-34.
- Lovejoy, Thomas et al.; 1985, *Key Environments. Amazonia*, Oxford, Pergamon Press, 442 p.
- Lovejoy, Thomas; 1985, “Amazonia, People and Today”, en Lovejoy et al., *Key Environments. Amazonia*, Oxford, Pergamon Press, pp. 328-338.
- Macas, Luis; 1993, “Tenemos alma desde 1632”, en D. Cornejo et al., *Los indios y el Estado-país*, Quito, Abya Yala, pp. 111-134.
- Mansilla, Héctor; 1993, “Las Falacias de las nuevas teorías sobre el desarrollo sustentable y sus consecuencias ecológicas”, en Ruiz et al., 1993, *Amazonia: escenarios y conflictos*, Quito, Cedime, Abya Yala, pp.291-304.
- Martínez Navarro, Emilio; 2000, *Ética para el desarrollo de los pueblos*, Madrid, Trotta.
- Martínez, Esperanza; 1995, “Rechazo a la séptima ronda petrolera”, en Varea et al., 1995a, *Marea negra en la Amazonía. Conflictos socio-ambientales vinculados a la actividad petrolera en el Ecuador*, Quito, Abya-Yala, ILDIS, FTTP, UICN, pp. 181-217.
- Martiniello, Marco; 1995, *L'Ethnicité dans les sciences sociales contemporaines*, París, PUF, 130 p.
- Maybury Lewis, David; 1984, “Demystifying the Second Conquest”, en Schminck et al., 1984, *Frontier Expansion in Amazonia*, Gainesville, University of Florida Press, pp. 127-134.
- McAdam, Doug; 1998, “Orígenes conceptuales, problemas actuales y direcciones futuras”, en Ibarra et al., *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*, Madrid, Trotta, pp. 89-107.
- McKie, James; 1976, “The United States”, en R. Vernon et al., *The Oil Crisis*, Nueva York, W. W. Norton & Company Inc., pp. 73-74.
- Mees, Ludger; 1998, “¿Vino viejo en odres nuevos? Continuidades y discontinuidades en la historia de los movimientos sociales”, en Ibarra et al., *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*, Madrid, Trotta, pp. 291-320.

- Meggers, Betty; 1976, *Amazonia, un paraíso ilusorio*, [1971], México D. F., Siglo XXI editores, 250 p.
- Melo, Jorge Orlando et al.; *Colombia Hoy. Perspectivas hacia el siglo XXI*, S. F. de Bogotá, Tercer Mundo Ed., 556 p.
- Merchant, Carolyn; 1992, *Radical Ecology. The Search for a Livable World*, London, New York, Routledge, 276 p.
- Mires, Fernando; 1992, El Discurso de la indianidad. La cuestión indígena en América latina, Quito, Abya Yala, ALAI, 234 p.
- Monod, Aurore et al.; 1994, “Feu maya. Le Soulèvement au Chiapas”, *Ethnies-Documents*, vol. 9, n° 16-17, París, pp. 9-42.
- Montúfar, César; 2000, *La reconstrucción neoliberal. Febres Cordero o la estatización del neoliberalismo en el Ecuador. 1984-1988*, Quito, Abya Yala, Universidad Andina Simón Bolívar, 172 p.
- Morin, Françoise, 1992, “Revendications et stratégies politiques des organisations indigènes amazoniennes”, *Cahier des Amériques latines*, 13, París, pp. 75-85.
- _____, 1994, “De l’ethnie à l’autochtonie”, *Caravelle*, 63, Toulouse, pp. 161-174.
- Muratorio, Blanca et al.; 1994, *Imágenes e imagineros. Representaciones de los indígenas ecuatorianos, siglos XIX y XX*, Quito, FLACSO, 296 p.
- _____, 1998, *Rucuyaya Alonso y la historia social y económica del Alto Napo, 1850-1950*, Quito, Abya-Yala, 412 p.
- Murillo Castaño, Gabriel et al.; 1993a, *Hacia la consolidación democrática andina*, S. F. de Bogotá, Tercer Mundo Ed., 304 p.
- _____, et al., 1993b, “Procesos y factores determinantes de la recurrencia de la crisis gubernativa en Colombia”, en G. Murillo et al., *Hacia la consolidación democrática andina*, S. F. de Bogotá, Tercer Mundo Ed., pp. 85-150.
- Muyuy, Gabriel; 1998a, “Los indígenas colombianos y su relación con el Estado”, en Varios autores, *En Defensa del pluralismo y la igualdad. Los Derechos de los pueblos indios y el Estado* (49º Congreso Internacional de Americanistas, Simposio Político N° 7 en homenaje a Mons. Leonidas Proaño), Quito, Abya-Yala, pp. 38-39.
- _____, 1998 b, “Nuevas estrategias para generar voluntad política de los Estados”, en Iturralde Diego et al., *Pueblos indígenas y Estado en América Latina. Memoria del Coloquio Pueblos Indígenas y Estado en América Latina*, Quito, julio 1997, Quito, Abya-Yala, pp. 159-162.

Bibliografía

- Narváez, Iván; 1996, *Poder étnico, poder transnacional. Huaorani vs Maxus*, Quito, Fundación Ecuatoriana de Estudios Sociales, 120 p.
- Nations, James et al.; 1989, “Cuyabeno Wildlife Production Reserve”, en Browder, John et al., *Fragile lands [...]*, Boulder, San Francisco, London, Westview Press, pp. 139-181.
- Navarro, Manuel; 1995, “Conflictos en políticas de asignación y uso de los fondos de beneficio social y mitigación de impacto ambiental de las petroleras”, en Varea et al., *Marea negra en la Amazonía. Conflictos socio-ambientales vinculados a la actividad petrolera en el Ecuador*, Quito, Abya-Yala, ILDIS, FTTP, UICN, pp. 241-262.
- Nelson, Joan et al.; 1990, *Economic Crisis and Policy Choice. The Politics of Adjustment in the Third World*. Princeton, Princeton University Press, 378 p.
- Nelson, Joan; 1990, “The Politics of Economic Adjustment in Developing Nations”, en Nelson et al., *Economic Crisis and Policy Choice. The Politics of Adjustment in the Third World*. Princeton, Princeton University Press, pp. 3-32.
- O’Donnell, Guillermo et al., 1988, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, T3, Perspectivas comparadas, Buenos Aires, Ed. Paidós, 260 p.
- Odell, Peter, 1970, *Petróleo y poder mundial. Una interpretación geográfica*, Caracas, Tiempo Nuevo, pp. 9-49; 156-213.
- ONIC, 1998, *Memorias. Los pueblos indígenas de Colombia, un reto hacia el nuevo milenio*, S. F. de Bogotá, ONIC, Ministerio de Agricultura (Fondo Capacitar), 378 p.
- ONU, 1992a, “Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo”, ONU, División para el Desarrollo Sostenible, Convenio sobre la diversidad biológica, Río de Janeiro, mimeo.
- ONU, 1992b, “Agenda XXI”, ONU, División para el Desarrollo Sostenible, Río de Janeiro, mimeo.
- Orellana, René; 1999a, “Conflictos... ¿sociales, ambientales, socio-ambientales?... Conflictos y controversias en la definición de conceptos”, en Ortiz et al., *Comunidades y conflictos socio-ambientales. Experiencias y desafíos en América Latina*, Quito, Abya-Yala, pp. 331-343.
- _____, 1999 b, “Aproximaciones conceptuales y metodológicas al conflicto social”, en Ortiz et al., *Comunidades y conflictos socio-ambientales. Experiencias y desafíos en América Latina*, Quito, Abya-Yala, pp. 89-108

- Ortiz, Carlos Miguel, 1998a, "Especificidades de los departamentos colombianos frente al homicidio", en Cubides et al., *La Violencia y el municipio colombiano, 1980-1997*, S. F. de Bogotá, Facultad de Ciencias Humanas UN, Centro de Estudios Sociales (CES), pp. 38-51.
- _____, 1998b, "Los Departamentos y el secuestro: 1982-1997", en Cubides et al., *La Violencia y el municipio colombiano, 1980-1997*, S. F. de Bogotá, Facultad de Ciencias Humanas UN, Centro de Estudios Sociales (CES), pp. 52-67.
- Ortiz, Pablo et al.; 1999, *Comunidades y conflictos socio-ambientales. Experiencias y desafíos en América Latina*, Quito, Abya-Yala, 468 p.
- Ortiz, Pablo, 1997, "Arco-OPIP o la Amazonía en el contexto de la globalización de los conflictos socio-ambientales", en Herrera et al., 1997, *La Cuenca Amazónica de cara al nuevo siglo*, Quito, FLACSO, pp. 287-311
- _____, 1998, *Globalización y conflictos socio-ambientales*, Quito, Ed. Manarac, Bosques Árboles y Comunidades Rurales, 138 p.
- _____, 1999, "Apuntes teórico-conceptuales para el diseño de una propuesta metodológica de manejo de conflictos socio-ambientales a través de la forestería comunitaria", en Ortiz et al., *Comunidades y conflictos socio-ambientales. Experiencias y desafíos en América Latina*, Quito, Abya-Yala, pp. 7-34.
- Osborn, Ann, 1985, *El Vuelo de las tijeretas*, Fundación de Investigaciones Arqueológicas Nacionales, S. F. de Bogotá, Banco de la República, 154 p.
- _____, 1995, *Las Cuatro Estaciones. Mitología y estructura social entre los U'wa*, S. F. de Bogotá, Museo del Oro – Banco de la República, 270 p.
- Parfit, Derek, 1986; "Prudence, Morality and the Prisoner's Dilemma", en J. Elster et al., *Rational Choice*, Nueva York, New York University Press, pp. 34-59.
- Paula Gutiérrez, Francisco, 1992, "Ecuador: de la enfermedad holandesa al ajuste estructural", en E. Doryan Garrón et al., *Transición hacia una economía no petrolera en Ecuador: retos y perspectivas*, Quito, La Huella, INCAE, pp. 9-25.
- Pazmiño, Patricio et al.; 1993, "Apuntes para un análisis de la política forestal en la Amazonía", en Ruiz et al., *Amazonía: escenarios y conflictos*, Quito, Cedi-me, Abya Yala, pp. 319-336.
- Pécaut, Daniel; 1988, *Orden y violencia: Colombia 1930-1954*, S. F. de Bogotá, Siglo XXI – CEREC, 610 p.

Bibliografía

- _____, 1993, "Violencia y política en Colombia", en A. Adrianzén et al., *Democracia, etnicidad y violencia política en los países andinos*, Lima, IEP/I-FEA, p. 267-288.
- _____, 1996, "Présent, passé, futur de la violence", en J.-M. Blanquer et al., *La Colombie à l'aube du troisième millénaire*, París, CREDAL-IHEAL, pp. 15-64.
- PEPPER David, 1993, *Eco-Socialism. From Deep Ecology To Social Justice*, London, New York, Routledge, 266 p.
- Perry, Guillermo, 1992, *Política petrolera: economía y medio ambiente*, S. F. de Bogotá, CEREC, FESCOL, 170 p.
- PETROECUADOR; 1997, "25 años de exportación del crudo oriente. Pasado y futuro del petróleo en el Ecuador", Quito, Unidad de Relaciones Institucionales (URIP), 122 p.
- Philip, Georg; 1982, *Oil and Politics in Latin America. Nationalist Movements and State Companies*. Cambridge, Cambridge University Press, 572 p.
- Lara, María Pía, 1992, *La Democracia como proyecto de identidad ética*, México, UNAM, Anthropos, 250 p.
- Pichón, Francisco; 1993, "Colonización y deforestación en la frontera agrícola de la Región Amazónica Ecuatoriana. Resultados preliminares de una encuesta de hogares en el nor-oriente", en Ruiz et al., *Amazonía: escenarios y conflictos*, Quito, Cedime, Abya Yala, pp. 337-374.
- Pineda, Roberto; 1995, "Pueblos indígenas de Colombia: una aproximación a su historia, economía y sociedad", en Proyecto ONIC, CECOIN, GhK, Tierra Profanada, *Grandes proyectos en territorios indígenas de Colombia*, S. F. de Bogotá, Disloque Editores, pp. 1-37.
- Pizarro, Eduardo; 1990, *Las FARC (1949-1966). De la autodefensa a la combinación de todas las formas de lucha*, S. F. de Bogotá, IEPRI-Tercer Mundo Editores, 210 p.
- _____; 1996, *Insurgencia sin revolución. La guerrilla en Colombia en una perspectiva comparada*, S. F. de Bogotá, IEPRI-Tercer Mundo Ed., 270 p.
- Poutignat, Philippe et al.; 1995, *Théories de l'ethnicité*, París, PUF, 270 p.
- Proyecto ONIC, CECOIN, GHK; *Tierra Profanada, Grandes proyectos en territorios indígenas de Colombia*, S. F. de Bogotá, Disloque Editores, 344 p.
- Przeworski, Adam; 1988, "Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia", en G. O'Donnell et al., *Transiciones desde un gobierno autoritario, T3, Perspectivas comparadas*, Buenos Aires, ed. Paídos, pp. 79-104.

- _____, 1995, *Democracia y mercado*, Cambridge, Cambridge University Press, 210 p.
- Puyana, Alicia et al.; 1996, Competitividad del petróleo colombiano. Una revisión de factores externos, S. F. de Bogotá, CRESET-COLCIENCIA, 224 p.
- _____, et al.; 1998, *Colombia: economía política de las expectativas petroleras*, S. F. de Bogotá, Tercer Mundo Ed.-FLACSO Mexico-IEPRI, 282 p.
- Quintero, Rafael et al.; 1998, *Ecuador: Una nación en ciernes*. Sociología, economía, política, historia, nación, región, cultura, industria, campesinado, Estado. Vol. 1, Quito, Abya-Yala, 484 p.
- Rawls, John; 1995, *Liberalismo político*, México, Fondo de Cultura Económica, 360 p.
- _____, 2000, *Teoría de la justicia*, México, Fondo de Cultura Económica, 550 p.
- Real, Byron; 1997, “Defensa del Parque Nacional Yasuní frente a la actividad petrolera”, en Varea A. et al., *Desarrollo eco-ilógico*, vol. 3, Quito, CEDEP-Abya Yala, pp. 301-330.
- Redclift, Michael et al.; 1994, *Social Theory and the global environment*, London, Routledge, 272 p.
- Revé, Mary Elizabeth; 1987, *Los Quichua del Curaray, El proceso de formación de la identidad*, Quito, Abya-Yala-Banco Central del Ecuador Guayaquil, 214 p.
- Rendón, Rodolfo; 1993, “Importancia de la conferencia Eco 92 para la Amazonía”, en Ruiz et al., 1993, *Amazonía: escenarios y conflictos*, Quito, Cedime, Abya Yala, pp. 399-411.
- Rep. de Colombia, Defensor del Pueblo; 1997, “En defensa del pueblo acuso, Informe sobre impactos ambientales, económicos y sociales de la voladura de oleoductos en Colombia”, S. F. de Bogotá, Defensoría del Pueblo, 76 p.
- Restrepo, Marco; 1993, “El Proceso de acumulación en la Amazonía ecuatoriana (una breve visión histórica)”, en Ruiz et al., *Amazonía: escenarios y conflictos*, Quito, Cedime, Abya Yala, pp. 125-148.
- Rex, John et al.; 1986, *Theories of Race and Ethnic Relations*, Cambridge (UK), Cambridge Univ. Press, 330 p.
- Reyes, Victoria; 1997, “Conflictos por la explotación petrolera en la reserva faunística Cuyabeno”, en Varea et al., *Desarrollo eco-ilógico*, vol. 3, Quito, CEDEP-Abya Yala, pp. 277-299.

Bibliografía

- Rival, Laura; 1996, *Hijos del sol, padres del Jaguar. Los Huaorani de ayer y hoy*, Quito, Abya-Yala, Colección 500 años, 542 p.
- Robinson, Scott; 1996, *Hacia una nueva comprensión del shamanismo cofán*, Quito, Abya-Yala, 292 p.
- Rodríguez Elizarraras, Gustavo; 1992, “Análisis comparativo Ecuador-México para la transición a una menor dependencia del petróleo”, en Doryan Garrón et al., *Transición hacia una economía no petrolera en Ecuador: retos y perspectivas*, Quito, La Huella, INCAE, pp. 43-74.
- Roldán, Roque; 1998, “La Consulta previa: instrumento de democracia participativa y desarrollo sostenible”, S. F. de Bogotá, Cecoin – Coama, Documento de trabajo No. 5.
- _____; 1992, “El problema de la legalidad en la tenencia de la tierra y el manejo de los recursos naturales de territorios indígenas en regiones de selva tropical de Suramérica”, en M. Cárdenas et al., *Derechos territoriales y ecología en las selvas tropicales de América*, S. F. de Bogotá, Fundación GAIA-CEREC, p. 55.
- _____; 1995, “La Aproximación histórica a la explotación de petróleo en territorios indígenas”, en Proyecto ONIC, CECOIN, GhK, *Tierra Profanada, Grandes proyectos en territorios indígenas de Colombia*, S. F. de Bogotá, Disloque Editores, pp. 259-305.
- Rosenau, James et al.; 1993, *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 300 p.
- Rosenau, James; 1993, “Governance, Order, and Change in World Politics”, en J. Rosenau et al., *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 1-29.
- Rothman, Jay; 1997, *Resolving Identity-Based Conflict in Nations, Organizations, and Communities*, Jossey-Bass Publishers, 240 p.
- Rubio, Mauricio; 1998, “Rebeldes y criminales. Una crítica a la tradicional distinción entre el delito político y el delito común”, en Arocha, Jaime et al., *Las Violencias: inclusión creciente*, S. F. de Bogotá, Facultad de Ciencias Humanas UN, Centro de Estudios Sociales (CES), pp. 121-162.
- Rudel, Thomas et al.; 1993. *Tropical Deforestation. Small Farmers and Land Clearing in the Ecuadorian Amazon*, New York, Columbia University Press, 234 p.
- Ruiz, Lucy et al.; 1993, *Amazonía: escenarios y conflictos*, Quito, Cedime, Abya Yala, 814 p.

- Ruiz, Lucy; 1991, *Amazonía nuestra: una visión alternativa*, Quito, Abya-Yala, CEDIME, ILDIS, 530 p.
- _____; 1993 a, “La infancia en los pueblos indígenas de la Amazonía ecuatoriana. Una mirada al mundo de los cofanes”, en Ruiz et al., *Amazonía: escenarios y conflictos*, Quito, Cedime, Abya Yala, pp. 639-676.
- _____; 1993b, “Términos de negociación entre pueblos indígenas de la Amazonía y el Estado”, en Bustamante et al., *Retos de la Amazonía*, Quito, ILDIS-Abya-Yala, pp. 95-134
- Salih, Mohamed; 1997, “Global Ecologism and Its Critics”, en Thomas et al., *Globalization and the South*, London, New York, Macmillan Press, St Martin's Press, pp. 124-142.
- Salmerón, Fernando; 1996, “Ética y diversidad cultural”, en Guariglia et al., *Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía, vol. 12. Cuestiones morales*, Madrid, Trotta, pp. 67-87.
- San Sebastián, Miguel et al.; 2000, *Informe Yana Curi*. Impacto de la actividad petrolera en la salud de poblaciones rurales de la Amazonía ecuatoriana, Quito, Abya Yala, 112 p.
- Sánchez, Gonzalo et al.; 1990; *Bandoleros, gamonales y campesinos. El caso de la Violencia en Colombia*, S. F. de Bogotá, El Ancora Editores, 256 p.
- Sánchez Parga, José; 1993, “La Población indígena del Ecuador: entre censos y estimaciones”, en CEPAL, *Estudios sociodemográficos de pueblos indígenas*, CEPAL, CELADE, Seminario taller “Investigación sociodemográfica contemporánea de pueblos indígenas”, Santa Cruz, pp. 91-104.
- Santana, Roberto, 1992a, *Les Indiens d'Equateur, citoyens dans l'ethnicité?*, París, éd. du CNRS, 360 p.
- _____; 1992b, “Actores y escenarios étnicos en Ecuador: el levantamiento de 1990”, *Caravelle*, 59, Toulouse, pp. 161-188.
- _____; 1994, “Las autonomías étnicas en Ecuador: ambigüedades y perspectivas”, *Caravelle*, 63, Toulouse, pp. 75-90
- Schmink, Marianne et al.; 1984. *Frontier Expansion in Amazonia*, Gainesville, University of Florida Press, 502 p.
- Schüldt, Jürgen; 1992, “Lineamientos para la transición hacia una economía no-petrolera en Ecuador”, en Doryan Garrón et al., *Transición hacia una economía no petrolera en Ecuador: retos y perspectivas*, Quito, La Huella, INCAE, pp. 313-344.

Bibliografía

- Sevilla, Roque et al.; 1992, *Deuda externa, desarrollo y ecología*, Quito, FONDAD, 170 p.
- Shiva, Vandana; 1991, *Biodiversity. Social and ecological perspectives*, London, Zed Book, 124 p.
- Shubik, Martin; 1991, *Théorie des jeux et sciences sociales*, París, Economica, 516 p.
- Smith, Anthony, 1986, *The Ethnic Origins Of Nations*, Oxford (UK), Blackwell, 312 p.
- Stallings, Barbara; 1990, "Politics and Economic Crisis : Comparative Study of Chile, Perú and Colombia", en J. Nelson et al., *Economic Crisis and Policy Choice. The Politics of Adjustment in the Third World*, Princeton, Princeton University Press, pp. 113-168.
- _____, 1992, "La influencia internacional en las políticas económicas: deuda, estabilización y reforma estructural", en S. Haggard et al., *La Política del ajuste económico. Las restricciones internacionales, los conflictos distributivos y el Estado*, Princeton, Princeton University Press, pp. 59-112.
- Stavenhagen, Rodolfo; 1995, "Indigenous Peoples: Emerging Actors en Latin America", Washington D. C., en R. N. Adams et al., *Ethnic Conflict and Governance in a Comparative Perspective*, Washington D. C., September; The Latin American Program, Working Papers Series, n° 215, pp. 1-13.
- _____; 1990, *The Ethnic Question. Conflicts, Development And Human Rights*, Tokyo, United Nations University Press, 188 p. 36-37.
- _____; 1994, "Challenging the Nation-State in Latin America", en J. Domínguez et al., *Race and Ethnicity in Latin America*, Nueva York, Garland Publ., pp. 329-348.
- Stutzman, Ronald; 1993, "El Mestizaje. Una ideología de exclusión", en N. Whitten et al., *Transformaciones culturales y etnicidad en la Sierra Ecuatoriana*, Quito, Universidad San Francisco de Quito, pp. 54-107.
- Tamames, Ramón; 1995, *Ecología y desarrollo. La polémica sobre los límites del crecimiento*, Madrid, Alianza Editorial, 300 p.
- Tassi, Giovanna; 1991, *Náufragos del Mar Verde. La Resistencia de los Huaorani a una integración impuesta*, Quito, Abya-Yala, CONFENIAE, 182 p.
- TCA; 1991, *Amazonía sin mitos. Informe de la Comisión sobre desarrollo y medio ambiente para Amazonía*, Washington, BID, 114 p.
- Telban, Blaz et al.; 1988, *Grupos étnicos de Colombia, Etnografía y Bibliografía*, Quito, Abya-Yala, MLAL (Movimiento Laico para América Latina), 528 p.

- Thiebaut, Carlos; 1992, "Neoaristolelismos contemporáneos", en Camps et al., *Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía, vol. 2. Concepciones de la ética*, Madrid, Trotta, pp. 29-52.
- _____, 1996, "Sujeto moral y virtud en la ética discursiva", en O. Guariglia et al., *Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía, vol. 12. Cuestiones morales*, Madrid, Trotta, pp. 23-50.
- Thomas, Caroline et al.; 1997, *Globalization and the South*, London, New York, Macmillan Press, St Martin's Press, pp. 124-132.
- Tilly, Charles; 1998, "Conflicto político y cambio social", en Pedro Ibarra et al., *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*, Madrid, Trotta, pp. 25-41.
- Touraine, Alain, 1973, *Production de la société*, París, Le Seuil, coll. Biblio Essais, 478 p.
- _____, 1988, *La Parole et le sang. Politique et société en Amérique latine*, París, Odile Jacob, 532 p.
- _____, 1992, *Critique de la modernité*, París, Fayard, 464 p.
- _____, 1997, *Pourrons-nous vivre ensemble égaux et différents ?*, París, Fayard, 398 p.
- Uquillas, Jorge et al.; 1992, "La cuestión territorial y ecológica entre pueblos indígenas de la selva baja del Ecuador", en Cárdenas et al., *Derechos territoriales y ecología en las selvas tropicales de América*, S. F. de Bogotá, Fundación GAIA-CEREC, pp. 91-112.
- Uquillas, Jorge; 1993a, "Estructuración del espacio y actividad productiva indígena en la Amazonía ecuatoriana", en L. Ruiz Mantilla et al., *Amazonía: escenarios y conflictos*, Quito, Cedime, Abya Yala, p. 167-170.
- _____, 1993b, "La Tenencia de la tierra en la Amazonía ecuatoriana", en T. Bustamante et al., *Retos de la Amazonía*, Quito, ILDIS, Abya-Yala, pp. 61-94.
- Urban, Greg et al.; 1992a, *Nation States and Indians in Latin America*, Austin, University of Texas Press, 336 p.
- _____, et al., 1992b, "Indians, Nation States, and Culture", en Urban et al., *Nation States and Indians in Latin America*, Austin, University of Texas Press, pp. 1-18.
- Uribe Tobón, Carlos Alberto et al., 1993, *La Construcción de las Américas*, S. F. de Bogotá, U. de los Andes, 288 p.

Bibliografía

- Valderrama, Carlos Eduardo; 1993, "Actividades mineras en la Amazonia colombiana", en Andrade et al., *Amazonía colombiana, diversidad y conflicto*, S. F. de Bogotá, Colciencias, CONIA, CEGA, pp. 282-299.
- Van Cott, Donna Lee et al., 1994, *Indigenous Peoples and Democracy in Latin America*, St Martin's, St Martins Press, 272 p.
- Van Cott, Donna Lee, 1994, "Indigenous Peoples and Democracy: Issues for Policymakers", en Van Cott et al., *Indigenous Peoples and Democracy in Latin America*, St Martin's, St Martin's Press, p. 1-28.
- Varea, Anamaría et al., 1995a, *Marea negra en la Amazonía. Conflictos socio-ambientales vinculados a la actividad petrolera en el Ecuador*, Quito, Abya-Yala, ILDIS, FTTP, UICN, 400 p.
- _____ et al., 1995b, "Conflictos socio-ambientales vinculados a la actividad petrolera en el Ecuador", en Varea et al., *Marea negra en la Amazonía. Conflictos socio-ambientales vinculados a la actividad petrolera en el Ecuador*, Quito, Abya-Yala, ILDIS, FTTP, UICN, pp. 25-170.
- _____ et al., 1997, *Desarrollo eco-ilógico*, vol. 3, Quito, CEDEP-Abya Yala, 468 p.
- _____, 1991, "El Movimiento ecologista en la Amazonía", en Ruiz, *Amazonía nuestra : una visión alternativa*, Quito, Abya-Yala, CEDIME, ILDIS, pp. 219-246.
- _____, 1995, "Falta de transparencia en el manejo de la información sobre la auditoria ambiental a la compañía Texaco", in Varea et al., 1995 a, *Marea negra en la Amazonía. Conflictos socio-ambientales vinculados a la actividad petrolera en el Ecuador*, Quito, Abya-Yala, ILDIS, FTTP, UICN, pp. 295-338.
- Varese, Stefano et al., 1996, *Pueblos indios, soberanía y globalismo*, Quito, Abya-Yala.
- Varese, Stefano; 1979, "Notas sobre el colonialismo ecológico", en Chirif et al., 1979, *Etnicidad y ecología*, Lima, Centro de Investigación y Promoción Amazónica, pp. 177-186.
- _____, 1996a, "The New Environmentalist Movement of Latin American Indigenous People", en S. Brush et al., *Valuing Knowledge, Indigenous People and Intellectual Property Rights*, Washington D. C., Island Press, pp. 122-142.
- _____, 1996b, "Parroquialismo y globalización. Las etnicidades indígenas ante el tercer milenio", en Varese et al., 1996, *Pueblos indios, soberanía y globalismo*, Quito, Abya-Yala, pp. 15-30.

- Varios Autores; 1998, *En Defensa del pluralismo y la igualdad. Los Derechos de los pueblos indios y el Estado* (49º Congreso Internacional de Americanistas, Simposio Político nº7 en homenaje a Mons. Leonidas Proaño), Quito, Abya-Yala, 254 p.
- Varios Autores, 2000, *Desigualdad y globalización. Cinco conferencias*, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales (UBA), Manantial, 142 p.
- Vernon, Raymond et al.; 1976, *The Oil Crisis*, Nueva York, W. W. Norton & Company Inc., 300 p.
- Vickers, William; 1984, "Indian Policy in Amazonian Ecuador", en M. Schmink et al., *Frontier Expansion in Amazonia*, Gainesville, University of Florida Press, pp. 8-32.
- Villamil, Héctor; 1995, "El Manejo del conflicto con las petroleras: el caso de la ARCO-OPIP", en Varea et al., *Marea negra en la Amazonía. Conflictos socio-ambientales vinculados a la actividad petrolera en el Ecuador*, Quito, Abya-Yala, ILDIS, FPPP, UICN, pp. 339-365.
- Wachtel, Nathan; 1992, "Note sur le problème des identités collectives dans les Andes méridionales", *L'Homme*, 122-124, 04/1992, París, pp. 39-52.
- Wade, Peter; 1997, *Race and ethnicity in Latin America*, Londres, Chicago, Pluto Press.
- Wallerstein, Immanuel et al.; 1991, *Raza, Nación y Clase*, Madrid, IELA, 232 p.
- Wallerstein, Immanuel; 1984, *The Politics of The World-Economy. The States, the Movements, and the Civilizations*, París, Editions de la Maison des Sciences de l'Homme, 190 p.
- _____, 1990, "1968, Revolución en el sistema-mundo. Tesis e interrogantes", en Guido Béjar et al., *El Juicio a sujeto. Un análisis global de los movimientos sociales*, México, FLACSO, pp. 15-42.
- _____, 1991, "La construcción de los pueblos : racismo, nacionalismo, etnicidad", en I. Wallerstein et al., *Raza, Nación y Clase*, Madrid, IELA, pp. 111-134.
- Walshburger, Thomas; 1992, "Delimitación y manejo de territorios indígenas ecológicamente equilibradas en áreas de selva húmeda tropical", en Cárdenas et al., 1992, *Derechos territoriales y ecología en las selvas tropicales de América*, S. F. de Bogotá, Fundación GAIA-CEREC, pp. 261-272.
- Waltzer, Michael; 1995, "The Communitarian Critique of Liberalism", en Etzioni et al., *New Communitarian Thinking. Persons, Virtues, Institutions and Communities*, Charlottesville, Londres, University Press of Virginia, pp. 52-70.

Bibliografía

- Weber, Max; 1995a, *Economie et société. T I: Les catégories de la sociologie*, París, Pocket / Agora, 412 p.
- _____, 1995b, *Economie et société. T II: L'organisation et les puissances de la société dans leur rapport avec l'économie*, París, Pocket / Agora, 426 p.
- Weissman, Robert; 1993, "Corporate Plundering of Third World Resources", en Hofrichter et al., 1993, *Toxic Struggles. The Theory and Practice of Environmental Justice*, Philadelphia, New Society Publishers, pp. 186-196.
- Whitten, Norman et al.; 1993, *Transformaciones culturales y etnicidad en la Sierra Ecuatoriana*, Quito, Universidad San Francisco de Quito, 420 p.
- Whitten, Norman; 1987, *Sacha Runa, Etnicidad y adaptación de los Quichua hablantes de la Amazonía ecuatoriana*, Quito, Abya-Yala, 368 p.
- _____; 1993, "Introducción" y "Conclusión", en Whitten et al., *Transformaciones culturales y etnicidad en la Sierra Ecuatoriana*, Quito, Universidad San Francisco de Quito, pp. 13-52 y 393-411.
- Wilkins, Mira, 1976, "The Oil Companies in Perspective", en R. Vernon et al., *The Oil Crisis*, Nueva York, W. W. Norton & Company Inc., pp. 159-178.
- Wirth, John et al.; 1985, *Latin American and the politics of Energy*, Lincoln, Londres, University of Nebraska Press, "Introduction", pp. I-XXXIX.
- Wray, Alberto et al.; 1993, *Derecho, pueblos indígenas y reforma del Estado*, Quito, Abya-Yala, 208 p.
- Wray, Alberto; 1993, "El problema indígena y la reforma del Estado", en A. Wray et al., *Derecho, pueblos indígenas y reforma del Estado*, Quito, Abya-Yala, pp. 11-69.
- Yearley, Steven; 1991, *The Green Case. A Sociology of Environmental Issues, Arguments and Politics*, London, Harper Collins Academic, 198 p.
- _____, 1994, "Social Movements and Environmental Change", en Redclift et al., *Social Theory and the Global Environment*, London, Routledge, pp. 151-168.
- Zamosc, León; 1994, "Agrarian Protest and the Indian Movement in the Ecuadorian Highlands", *Latin American Research Review*, Londres, vol. 29, 3, p. 46.
- Zapata, Francisco; 1990, *Ideología política en América Latina*, México, El Colegio de México, 300 p.
- Zárate, Carlos; 1993, "Cambio ambiental y apropiación del espacio en la historia de la Alta Amazonía ecuatoriana", en Ruiz et al., 1993, *Amazonía: escenarios y conflictos*, Quito, Cedime, Abya Yala, pp.15-32.

Zavala, Jaime; 1972, *El Festín del petróleo*, Quito, 312 p.

Zuhayr, Mikdashi, 1976, "The OPEC Process", en Vernon et al., *The Oil Crisis*, Nueva York, W. W. Norton & Company Inc., pp. 203-215.

Glosario

ACIMA	Asociación de Capitanes Indígenas del Mirití Amazonas
ACITAM	Asociación de Cabildos Indígenas del Trapecio Amazónico
ACIYA	Asociación de Capitanes Indígenas del Resguardo Yaidojé Río Apaporis
ACOINCO	Asociación de Comunidades Indígenas de la Nacionalidad Cofán
ACP	Asociación Colombiana de Petróleos
ADJOE	Asociación de Desarrollo Jíbaro del Oriente Ecuatoriano
AGD	Agencia de Garantía de Depósitos
AICO	Autoridades Indígenas de Colombia
AICURIGUA	Asociación Indígena de Cabildos de la Guainía
AIDSESP	Asociación Inter étnica de Desarrollo de la Selva Peruana
AIEN	Asociación de Indígenas Evangelistas del Napo
AIEPRA	Asociación de Indígenas Evangelistas de la Región Amazónica
AIPEA	Asociación de Autoridades Indígenas de la Pedrera Amazonas
AIPSE	Asociación Independiente del Pueblo Shuar Ecuatoriano
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALALC	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
ALCA	Acuerdo de Libre Comercio de las Américas
ANAPO	Alianza Nacional Popular
ANUC	Asociación Nacional de Usuarios Campesinos
API	American Petroleum Institute
ARPEL	Asociación Regional de Petróleo y Energía Latinoamericana
ASI	Alianza Social Indígena
Aso U'wa	Asociación de Cabildos y Autoridades Tradicionales U'wa
ATCA	Alien Tort Claim Act
AZCAITA	Asociación Zonal de Cabildos Indígenas de Tierra Alta
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAF	Corporación Andina de Fomento
Caricom	Comunidad del Caribe

CDES	Centro de Derechos Económicos y Sociales
CDG	Carl Duisberg Gesellschaft
CEB	Comunidades Eclesiales de Base
Cecoin	Centro de Cooperación Indígena
CEE	Comunidad Económica Europea
CELAM	Conferencia Episcopal Latinoamericana
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CEPE	Corporación Estatal Petrolera del Ecuador
CFP	Compagnie Française des Pétroles
CFP	Concentración de Fuerzas Populares
CGSB	Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar
CIDH/OEA	Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA
CIDOB	Confederación Indígena del Oriente, Chaco y Amazonía Boliviana
CIPEC	Comité Indígena Páez y Embera del Caquetá
CISA	Consejo Indio de Sur América
CITI	Consejo Internacional de Tratados Indios
CITZAR	Cabildo Indígena de la Zona de Tarapacá
CMPI	Consejo Mundial de Pueblos Indígenas
CMS	Coordinadora de Movimientos Sociales
CNUED	Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo
COB	Central Obrera Boliviana
Codenpe	Consejo Nacional de Desarrollo de Nacionalidades y Pueblos del Ecuador
COIA	Comunidad Indígena Arhuaca
COIAB	Confederación de Organizaciones Indígenas de Amazonía Brasileña
COICA	Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica
COIDAM	Confederación Indígena del Alto Amazonas
COMG	Consejo de Organizaciones Mayas del Guatemala
Conacnie	Consejo de Coordinadora de Nacionalidades Indígenas del Ecuador
Conade	Consejo Nacional de Desarrollo
Conaie	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador
CONAP	Confederación de Nacionalidades de la Amazonía Peruana
Confeniae	Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana
CONIVE	Confederación Nacional Indígena de Venezuela
Conpladein	Consejo de Planificación y Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros
CRIC	Consejo Regional Indígena del Cauca
CRIGUA I	Consejo Regional Indígena de la Guainía
CRIGUA II	Consejo Regional Indígena del Gaviare
CRIMA	Consejo Regional Indígena del Medio Amazonas
CRIOMC	Consejo Regional Indígena de Orteguzza Medio Caquetá

Glosario

CRIT	Consejo Regional Indígena del Tolima
CRIVA	Consejo Regional Indígena del Vaupés
CSTUB	Confederación Sindical de Trabajadores Unidos de Bolivia
CUC	Comité de Unión Campesina
CUT	Central Unida de Trabajadores
DANE	Dirección Administrativa Nacional de Estadísticas
DAS	Dirección Administrativa de Seguridad
DGAI	Dirección General de Asuntos Indígenas
Dinaf	Dirección Nacional de Áreas Forestales
DP	Democracia Popular
Ecopetrol	Empresa Colombiana de Petróleos
Ecuarunari	Ecuador Runacunapac Riccharimui
ELN	Ejército de Liberación Nacional
ENI	Ente Nazional Idrocarburi
EPL	Ejército Popular de Liberación
ESAA	Environmental Service Association of Alberta
EZLN	Ejército Zapatista de Liberación Nacional
FAO	Food and Agricultural Organization
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército Popular
FCC	Federación de Comunas de Cotacachi
FCSH	Federación de Centros Shuar
FCUNAE	Federación de Comunas Unión de Nativos de Amazonía Ecuatoriana
FDA	Frente de Defensa de la Amazonía
FECHIP	Federación de Centros Indígenas del Pastaza
Fedecap	Federación de Desarrollo Campesino del Pastaza
Fedesarrollo	Federación para el Desarrollo
FEI	Federación Ecuatoriana de Indios
Feine	Federación de Indígenas Evangelistas
Fenoc	Federación Nacional de Organizaciones Campesinas
Fenocin	Federación Nacional de Organizaciones Campesinas e Indígenas
Fepocan	Federación Provincial de Organizaciones Campesinas del Napo
Fetrapec	Federación de Trabajadores de Petroecuador
FFLA	Fundación Futuro Latinoamericano
FICI	Federación Indígena y Campesina de Imbabura
FICSH	Federación Interprovincial de Comunidades Shuar
FINAE	Federación Interprovincial de las Nacionalidades Achuar del Ecuador
FIPSE	Federación Interprovincial del Pueblo Shuar del Ecuador (ex Federación Independiente del Pueblo Shuar)
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOAG	Federation d'Amérindiens de Guyane Française
FOCIN	Federación de Organizaciones Campesinas e Indígenas del Napo
FOIN	Federación de Organizaciones Indígenas del Napo
FOISE	Federación de Organizaciones Indígenas del Sucumbíos de Ecuador

F TPP	Forest, Tree, People Program
FULC	Frente Unido de Lucha Campesina
FULCI	Frente Unido de Lucha Campesina e Indígena
FUT	Frente Unido de Trabajadores
IERAC	Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización
IFP	Institut Français du Pétrole
ILV	Instituto Lingüístico de Verano
Incora	Instituto Colombiano de Reforma Agraria
Incrae	Instituto de Colonización de la Región Amazónica Ecuatoriana
Inderena	Instituto de Desarrollo y de Reforma Nacional
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censo
IPC	International Petroleum Company
IRM	Instituto de Recursos Mundiales
M-19	Movimiento 19 de Abril
MAIC	Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia
MAQL	Movimiento Armado Quintín Lame
MIC	Movimiento Indígena de Colombia
MIC	Movimiento Indígena de Cotopaxi
MICH	Movimiento Indígena de Chimborazo
MIT	Movimiento Indígena de Tungurahua
MNR	Movimiento Nacional Revolucionario
Modelinde	Movimiento de Liberación e Integración del Indio Ecuatoriano
MRTA	Movimiento Revolucionario Tupac Amaru
MRTK	Movimiento Revolucionario Tupac Katari
OBAAQ	Organizaciones de Base Andinas Aymara y Quechua
OCIS	Organización de Comunidades Indígenas de Saraguro
OCP	Oleoducto de Crudos Pesados
OEA	Organización de los Estados de América
OIBT	Organización Internacional de Bosques Tropicales
OINAE	Organización Indígena de la Amazonía Ecuatoriana
OINCE	Organización Indígena de la Nacionalidad Cofán del Ecuador
OIS	Organización Indígena de Surinam
OISE	Organización Indígena de Secoya del Ecuador
OISSE	Organización Indígena Siona – Secoya del Ecuador
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OLADE	Organización Latinoamericana de Energía
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONCRAP	Organización de Nativos Residentes en Amazonía, Centro Pañacocha
ONHAE	Organización de la Nacionalidad Huao de la Amazonía Ecuatoriana
ONIC	Organización Nacional Indígena de Colombia
ONISE	Organización de la Nacionalidad Indígena Siona del Ecuador
ONU	Organización de las Naciones Unidas

Glosario

OPEDEGUA	Organización de Pueblos de la Guainía
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
OPIAC	Organización de Pueblos Indígenas de Amazonía Colombiana
OPIP	Organización de Pueblos Indígenas del Pastaza
ORINSUC	Organización Inga del Sur Colombiano
ORUCAPU	Organización Witoto del Caquetá, del Amazonas y del Putumayo
OZIP	Organización Zonal de Indígenas del Putumayo
PDVSA	Petróleos del Venezuela S. A.
PEEP	Programa Energía, Ambiente y Población
Petroecuador	Petróleos del Ecuador
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PONSACS	Program On Non-Violent Sanctions and Cultural Survival
PRE	Partido Roldosista Ecuatoriano
Prodein	Programa de Desarrollo de Indígenas
Prodepine	Programa de Desarrollo de Pueblos Indígenas y Negros de Ecuador
PRT	Partido Revolucionario de Trabajadores
PSC	Partido Social Cristiano
RAN	Rainforest Action Network
SELA	Sistema Económico Latinoamericano
SIEE	Sistema de Información Económico Energético
SME	Sistema Monetario Europeo
SMI	Sistema Monetario Internacional
SOTE	Sistema de Oleoductos Trans Ecuatoriano
TCA	Tratado de Cooperación Amazónica
TGC	Tribunal de Garantías Constitucionales
TSE	Tribunal Supremo Electoral
UCIC	Unión de Comunidades Indígenas de Calderón
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
UNASAY	Unión de Campesinos de Azuay
UNDICH	Unión de Indígenas del Chocó
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNI	Unión de Naciones Indígenas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UPCCC	Unión Provincial de Cooperativas Agrícolas de Producción y Comercio del Cañar
URNG	Unión Revolucionaria Nacional de Guatemala
USO	Unión Sindical Obrera
WWF	World Wild Fund
YPF	Yacimientos Petrolíferos de Argentina
YPFB	Yacimientos Petrolíferos de Bolivia

Este Libro se terminó de
imprimir en abril de 2003 en
la imprenta Rispergraf.
Quito, Ecuador