

La globalización de la Amazonía: una perspectiva andina

Guillaume Fontaine¹

Profesor-investigador de Flacso-Ecuador

Email: gfontaine@flacso.org.ec

Resumen

En este artículo presentamos el contexto histórico, social, político y económico que enmarca a la cuenca amazónica contemporánea, desde la perspectiva de los países andinos. En la introducción recordamos algunos datos básicos sobre la situación geográfica y demográfica de la región. Luego presentamos las principales etapas de la ocupación humana del espacio amazónico, desde la Conquista hasta la irrupción del capitalismo. Dedicamos la segunda parte a la internacionalización de la agenda amazónica, en particular a través de la conservación del medio ambiente y de la cooperación. Concluimos con un breve comentario sobre el papel de los actores sociales en el futuro de la región.

Palabras clave: Amazonía, desarrollo, colonización, integración, pueblos indígenas, ONG.

Abstract

In this paper we present the historical, social, political and economical context in which the Amazon basin is to be considered, from an andean perspective. In the introduction we review a few basic facts about the geografic and demografic state of the region. Then we present the main steps of the human ocupation of the amazon area, from the Conquest to the irruption of capitalism. The second part is dedicated to the internationalization of the amazon agenda, especially throughout the conservation of the environment and the cooperation. We conclude with a short comment on the role of social actors in the region's future.

Keywords: Amazon, development, colonization, integration, indigenous peoples, NGO.

1 Una versión anterior y más extensa de este artículo fue publicada como "La Globalisation de l'Amazonie: une perspective andine", en F. Bustamante, G. Fontaine, H. Ibarra Crespo, M. Romero Cevallos, J. Sánchez Parga, J. Schultdt, 2004, *Dépendance et démocratie en Amérique Andine*, Brusela, Colophon Editions, pp. 11-29. Agradezco a Marc Saint-Upéry por hacerse cargo de la traducción.

La dimensión andina de la Amazonía

La cuenca amazónica abarca cerca de 7,3 millones de km², repartidos entre nueve países: Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela, la Guyana, Surinam y la Guayana francesa². Desde la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro (en 1992) está considerada como un espacio privilegiado para observar los fenómenos vinculados a la globalización. Tal es el caso, en particular, de la integración regional (especialmente por medio del Tratado de Cooperación Amazónica –TCA-), de las políticas de conservación de los espacios naturales, de la inserción creciente en los mercados mundiales de materias primas (minerales, hidrocarburos, madera, etc.), de productos agrícolas (como la soya y la palma africana) o de servicios (como el turismo).

Los estudios amazónicos se concentran generalmente en el análisis de Brasil, que cubre más o menos dos tercios de la superficie total (67,8%), seguido por Perú (13 %), Bolivia (11,2%), Colombia (5,5%), Ecuador (1,7%), Venezuela (0,7%), Surinam, la Guayana francesa y Guayana (0,1%). Sin embargo, la perspectiva de los países andinos es crucial para la región, en particular por el interés estratégico de sus recursos naturales y la importancia relativa de la Amazonía en la superficie del territorio nacional. De hecho, el bosque amazónico constituye la mayor parte del territorio en Bolivia y en el Perú (75% del territorio nacional), es relativamente importante en el Ecuador (45%) y en Colombia (36%), y marginal en Venezuela (5,8%) (Cfr. TCA 1991:13, Perz *et. al.* 2003 :15-16).

La población de la cuenca amazónica representa hoy cerca de 30 millones de personas, o sea el 10% de los habitantes de la

región, y se concentra mayoritariamente en zonas urbanas: la tasa de población urbana alcanza el 68,1% en Brasil, seguido por Venezuela (64,8%), Bolivia (59,9%), Perú (56%), Colombia (45,4%) y Ecuador (28,3%). Ahí también, el peso de Brasil es preponderante, con más de 21 millones de habitantes (12,1% de la población nacional) repartidos entre nueve Estados: Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondonia, Roraima, Maranhao, Mato Grosso y Tocantins. Sin embargo, Bolivia es el país más amazónico de la región: los departamentos del Beni, Pando y Santa Cruz, así como las “tierras bajas” de Chuquisaca, La Paz, Cochabamba y Tarija reúnen 33,1% de la población nacional (2,8 millones de personas). Cerca de 10% de la población peruana (2,4 millones de personas) vive en los cinco departamentos amazónicos (Amazonas, Loreto, Madre de Dios, San Martín y Ucayali). En Colombia, 5,4% de la población (2,3 millones de personas) vive en los seis departamentos amazónicos (Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, Putumayo y Vaupés) o los cuatro departamentos de la cuenca del Orinoco (Arauca, Casanare, Meta y Vichada). En el Ecuador, 4,9% de la población (600 mil personas) ocupa las provincias amazónicas de Sucumbíos, Orellana, Napo, Pastaza, Morona Santiago y Zamora Chinchipe. En fin, 0,4% de la población venezolana (100 mil personas) se concentra en el Estado de Amazonas (Perz *et. al.* 2003:18-21, PNUD 2003:251-252).

Al igual que en Brasil, la integración administrativa y económica de la Amazonía andina no empezó a consolidarse sino hasta la segunda mitad del siglo XX. Sin embargo, hay muchas razones para pensar que jugará un papel central en la geopolítica de la región en las próximas décadas. Este artículo analiza los retos y las dimensiones de esta evolución. En una primera parte, presentaré las principales etapas de la ocupación del espacio amazónico desde la conquista hispano-portuguesa

2 Seguimos aquí la demarcación de Perz *et. al.* (2003), que coincide con los datos del TCA (1991) y excluye el delta del Orinoco.

sa hasta la irrupción del capitalismo en la región. La segunda parte está dedicada a los impactos sociales y ambientales de la colonización agraria, a la convergencia de los movimientos sociales (ecologistas e indígenas) y a la cooperación regional.

De una conquista a otra

La historia de la Amazonía es ante todo una historia de conquistas y de masacres. El choque inicial de las poblaciones locales con Occidente se produjo a mediados del siglo XVI con la “primera mundialización” (Dollfus 1997). Sin embargo, la inserción de la Amazonía en la globalización de los mercados sólo se hizo realidad en la segunda mitad del siglo XX, en particular con la apertura de los primeros grandes ejes viales y la explotación del petróleo y del gas natural.

El tiempo de las misiones y de la esclavitud

La preponderancia de Brasil en la región amazónica se generó desde el descubrimiento del Nuevo Mundo por los Europeos, cuando el Papa Alejandro VI estableció una línea divisoria entre las posesiones portuguesas y las españolas, a 100° de longitud al oeste de las Azores, en 1493. Un año después, esta línea fue desplazada a 370° de longitud al oeste del actual Cabo Verde, en un encuentro entre los representantes de las coronas de Portugal y de Castilla, en el monasterio de Tordesillas. El “Tratado de Tordesillas” permitió así que Portugal tome posesión de las tierras del Brasil actual, descubiertas en 1500 por Pedro Alvares Cabral.

Las primeras expediciones empezaron en 1538 con Gonzalo Díaz de Piñeda, a lo largo del río Napo, en busca de oro y canela (Reeve 1987: 58-60). Después de él, vino Gonzalo Pizarro (hermano de Eduardo) y Francisco de Orellana, quien descubrió y bautizó el río en

1541. En la misma época, Hernando de Benavente recorrió la región de Macas, Quizna y de los Pacamoros. En 1557, Salinas Loyola exploró el Marañón para la corona de España, al este de Santiago de las Montañas, donde encontró el río Pastaza y el lago Rumicha. Desde el 1615, los portugueses fortalecieron su presencia al este de la línea de Tordesillas, pero las primeras tentativas de colonización agrícola fracasaron.

En la época de la Conquista, la región amazónica era habitada por unos 2.000 grupos étnicos compuestos por cerca de 7 millones de personas (TCA 1991: 31). Las primeras víctimas de la Conquista fueron los pueblos ribereños de los ríos y de los llanos inundables (*várzea*), en particular los Omaguas y los Tapajós, que desaparecieron completamente a fines del siglo XVII. La inmensidad de las tierras interfluviales (tierra firme) y su relativa dificultad de acceso permitieron a los otros habitantes de la región refugiarse en ellas hasta el siglo XIX. El proceso de colonización sometió a los grupos indígenas a varios grados de contacto o de integración, en función del tipo de frontera colonizadora (extractivista, esclavista, misionera, etc.), de la forma de organización socio-política del grupo (caciquismo, bandas, sociedades tribales) y de su ubicación geográfica (Andrade *et.al.* 1993: 141).

Desde el fin del siglo XVI, se estableció el sistema de las encomiendas³, que perennizó la instalación de las misiones. Estas primeras tentativas de reagrupamiento de las poblaciones indígenas por los misioneros llevaron a una catástrofe demográfica, como los muestran la estadísticas del gobierno de Quijos (en el actual Ecuador), donde la población cayó de más 30.000 a 2.890 habitantes entre 1569

3 El sistema de las encomiendas instaurado en la Colonia consistía en dividir los indígenas en grupos al servicio de un “encomendero” encargado de evangelizarlos y protegerlos, a cambio de que éstos tenían que pagarle un tributo en oro, pita o alimentos.

y 1609 (Zárate 1993: 27). Hay que añadir a esto el hecho de que la fuga de los indígenas incitó a los encomenderos a penetrar más hacia el oriente para reclutar por la fuerza a los Coronados, los Omaguas y los Abijiras del Napo, o los Maina, los Cocamas y los Jívaros del Marañón (Domínguez y Gómez 1994: 18-20 y 141). Así que las misiones fueron tentativas de compensar el vacío administrativo dejado por el Estado, que había perdido el grado fluctuante de control conquistado por la burocracia real. En la segunda mitad del siglo XIX, la participación de la Iglesia en el proceso de colonización conoció un nuevo auge, en particular después de los concordatos firmados con el Vaticano, cuyo objetivo era moralizar el país, crear una cohesión política por medio de la acción eclesial, del control de la educación, de la cultura y de la vida diaria.

La trata de esclavos había empezado en el siglo XVII con los portugueses y los españoles, y después de ellos, en el siglo XVIII, con los holandeses y los británicos, en particular en la región que abarca actualmente los Llanos Orientales, el Vaupés, el Caquetá y el Putumayo, donde los colonos de Guyana y de Surinam venían a abastecerse de mano de obra. Al inicio del siglo XIX, la aparición de “nuevas” etnias, caracterizadas por su fuerte movilidad, acompañó el desarrollo de la extracción de plantas como la quinquina, la zarzaparrilla, la tagua (marfil vegetal) o el caucho (Zárate 1993: 27). Al igual que en el caso del café brasileño, el auge del caucho provocó una recrudescencia de la esclavitud desde el 1880⁴ en la región del Putumayo y del Napo, en particular bajo los auspicios de los traficantes peruanos.

4 El caucho se volvió un recurso natural muy buscado desde 1839, con la invención de la vulcanización por Goodyear, pero sobre todo desde 1880, con la invención del neumático de válvula por John Boyd Dunlop, que antecedió el auge de la industria automóvil.

Los indígenas eran la única fuerza de trabajo disponible, siendo a la vez barata y calificada por su conocimiento de la flora tropical. Sin embargo, hay que subrayar que no todos estaban dispuestos a venderse a los traficantes de caucho, quienes tampoco poseían los mismos recursos que los comerciantes para endeudar a los indígenas y asegurarse una mano de obra cautiva. En estas condiciones, el tipo de contrato en vigor era de tipo jornalero, o “contrato de prestación de servicios personales” (Muratorio 1998: 177-181).

Cuando Julio Arana logró tomar el control de sus competidores colombianos establecidos en el Putumayo, fundando la sociedad Arana, Vega y Larrañaga en 1904, este sistema fue sustituido por una nueva forma de esclavitud (Domínguez y Gómez 1994: 180). El escándalo fue denunciado por la Sociedad Anti-Esclavista Británica en 1911. Lo más sorprendente es que la Iglesia Católica pretendió no saber nada de los abusos cometidos por la Casa Arana, a pesar de que sacerdotes y misioneros estaban supuestamente encargados de “civilizar” las poblaciones indígenas de la región desde unos quince años (Bonilla 1968:96).

Esta época no tuvo mucho impacto sobre la integración de la Amazonía en la economía de mercado, ya que las rutas comerciales funcionaban ante todo hacia el interior de la Cuenca Amazónica, donde se concentraba lo esencial del mercado regional e internacional –Iquitos, Manaus y Belém– por medio de una red fluvial orientada hacia los mercados europeo y estadounidense. El principal beneficio lo lograron los peruanos, quienes aprovecharon de su avance tecnológico y de su flota de barcos de vapor para tomar el control de los ríos afluentes del Amazonas (los ríos Napo, Putumayo, Pastaza y Morona). Esta dominación tecnológica y las veleidades de hegemonía peruana sobre la región llevaron a la multiplicación de los conflictos fronterizos (Bustamante *et.al.* 1991). A esta rivalidad

política se añadían intereses económicos exacerbados por la industria extractiva: el ejército peruano no defendía sólo sus fronteras, sino también los intereses privados del caucho o de la industria petrolera.

Alrededor de 1914, la caída mundial de los precios del caucho –debido a la competencia de las colonias asiáticas Gran-Bretaña y Holanda– provocó la bancarrota de los principales barones de la Amazonía, así como ya había pasado con la quinquina en 1884. Muchos empleados y peones de las empresas extractivas se convirtieron en campesinos, mientras sus dueños aprovechaban de la primera colonización fomentada por el Estado en los años 1920. La política de colonización dirigida por el Estado en el Ecuador y en Colombia fue estimulada por la necesidad de reforzar la presencia militar en las fronteras y poner fin a las incursiones frecuentes del ejército peruano. Paralelamente, los primeros trabajos de exploración petrolera transformaron las relaciones laborales, anunciando la irrupción del capitalismo en la región.

La segunda conquista

El salto cualitativo de la colonización de la Amazonía no se dio sino hasta la segunda mitad del siglo XX, con los grandes proyectos de agricultura y ganadería extensivas de baja productividad. Sumándose al efecto de la extracción maderera, el impacto de estas actividades aceleró la deforestación. En Brasil, ésta siguió la apertura de la carretera Brasilia-Belem en 1960 y de la transamazónica Cuiabá-Santarem en los años 1970. En el Perú, la primera carretera entre la costa pacífica y Pucallpa, puerta de la Amazonía, se abrió en 1943. La Amazonía venezolana, por su lado, quedó en la marginalidad geográfica hasta finales de los años 1960, cuando Brasil construyó la carretera del Roraima para comunicarse con la industrializada región del Orinoco y llegar hasta la costa del Caribe. En

la misma época, la Amazonía boliviana superó su aislamiento con la apertura de la carretera Cochabamba-Santa Cruz (De Onis 1992: 26-27, 44, 55-56). En Ecuador y en Colombia, las primeras carreteras fueron abiertas a finales de los años 1960 y sobre todo en el inicio de los años 1970, al mismo tiempo que se intensificaba la exploración petrolera.

La baja densidad poblacional de la Amazonía llevó al Estado a clasificar millones de hectáreas como “tierras baldías”. Esta estrategia alentada por la Alianza para el Progreso impuso la colonización agrícola como sustituto de una reforma agraria, en los años 1960. Para las poblaciones indígenas amazónicas, esta política se puede describir como una “segunda conquista” (Maybury-Lewis 1984:130). Además, las leyes de reforma agraria aprobadas en esta época son en gran parte responsables de la deforestación de las tres décadas siguientes, ya que obligaban a los campesinos a talar los árboles en la mayor parte de sus terrenos para conseguir su legalización. Esta política continuó en los años 1970-1980, con el apoyo del Banco Mundial. Sin embargo, 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 las economías latinoamericanas de la “década perdida” y las facilidades para legalizar las tierras deforestadas y convertidas en pastizales (Anderson 1990:9).

Desde finales de los años 1960, se hizo claro que los yacimientos petroleros de la Cuenca Amazónica interesaban a las transnacionales estadounidenses y europeas. Esta época está marcada por los primeros pasos de la Texaco en Colombia y en Ecuador, pero también por la nacionalización de la industria petrolera en el Perú (1968) y en Bolivia (1967), mientras que, en 1969, Venezuela participaba activamente en la creación de la Organización de los Países Exportadores de

Petróleo (OPEP) (Philip 1982). Los dos choques petroleros de los años 1970 alentaron el financiamiento de la política de colonización de tierras que, hasta entonces, eran de difícil acceso.

En el Ecuador, por ejemplo, con la creación de la Corporación Estatal de Petróleo Ecuatoriano (CEPE) en 1967 (que cambió su nombre por Petroecuador en 1989), el Estado empezó a participar directamente en la explotación petrolera y a fomentar la migración hacia el Oriente. En 1978, la junta militar decretó una Ley de colonización de la región amazónica ecuatoriana, con carácter especial. En otros términos, el Estado impuso la colonización como una prioridad nacional. Sin embargo, en ausencia de planificación, los efectos de ésta fueron difíciles de manejar y la carencia de asistencia técnica impidió que muchos colonos puedan superar obstáculos como la escasez de capitales, el bajo rendimiento de las cosechas y la falta de mano de obra para asegurar un ritmo de producción sostenido. No pudieron superar el estadio de la cultura de subsistencia, sobre todo cuando estaban más alejados de las vías de comunicación, lo que dificultaba la posibilidad de comercializar el excedente de su producción. En consecuencia, muchos de ellos perdieron sus tierras frente a intereses más poderosos o las abandonaron por el bajo nivel de productividad y la imposibilidad de asegurar su propia subsistencia (Pichón 1993).

El fracaso económico de la colonización agrícola se refleja en los problemas sociales vinculados a la emigración de los colonos y en el auge del cultivo de la coca, en particular en Perú, Bolivia y Colombia, debido a la baja rentabilidad de los sembríos legales. Hay que añadir a esto los problemas provocados por la urbanización descontrolada. Sin embargo, en cada país, el grado de organización administrativa de la región fue consolidado y la Amazonía es ahora el escenario de una nueva

forma de integración, acelerada por su inserción en los mercados mundiales.

La Amazonía en la hora de la globalización

Crisis ecológica y crisis de la deuda

Bajo el efecto combinado de la colonización masiva, la explotación comercial de la madera, la agricultura y la ganadería extensivas, cerca de 800.000 km² de la cuenca amazónica habían desaparecido a inicios de los años 1990; el 68% de esta superficie se había convertido en pastizales. Entre 1975 y 1989, Brasil deforestó un área equivalente a la superficie de Francia (560.000 km²). En el Ecuador, la deforestación alcanzó un ritmo anual de 2,3% en los años 1970-1980. En Colombia, pese a la creación (en 1959) de siete zonas de reserva forestal —o sea un conjunto de 58,6 millones de hectáreas de bosque—, en 1989, 12,7 millones de hectáreas pertenecientes a estas reservas habían sido colonizadas, principalmente en la Amazonía (cerca de 6 millones de hectáreas sobre 38,6 millones) y en el valle del río Magdalena (cerca de 4 millones de hectáreas sobre 6 millones) (cf. Andrade *et.al* 1993:41, Castaño Uribe 1993:29, TCA 1991:47, Rudel y Horowitz 1993:44).

En el nivel internacional, las presiones se multiplicaron para instaurar una política de delimitación de áreas protegidas donde se concentrarían las condiciones de reproducción de las especies animales y vegetales. Esta política ya se había iniciado en los años 1960, con la creación de una quincena de zonas de este tipo, pero no tomó una importancia real sino hasta los años 1970 (con la creación de 25 zonas protegidas) y en 1980 (con la creación de otras 45). En 1992, año de la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro, la cuenca amazónica contaba con un centenar

de espacios naturales protegidos, o sea un total de 34 millones de hectáreas. Siguiendo la tipología de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN)⁵, estas áreas se subdividen en parques nacionales o públicos (43), reservas naturales o nacionales (14), reservas biológicas, ecológicas o de producción animal (14), refugios de vida silvestre (3), estaciones ecológicas o biológicas (13), santuarios de fauna y flora o santuarios históricos (5) y monumentos nacionales (4) (Castaño Uribe 1993:41-49, 103).

Esta tendencia estuvo acompañada por dos fenómenos: la descentralización de la política ambiental y el auge espectacular del servicio de la deuda externa; con ambos, el Estado vio debilitada su capacidad de implementar su política. Hay que añadir a esto una crisis de gobernabilidad democrática, que se manifiesta por la incapacidad del Estado de afirmar una presencia institucional en estas regiones periféricas y un déficit patente de legitimidad frente a las poblaciones locales (Fontaine 2005). El fracaso de la política de conservación se hizo obvio en Colombia y Ecuador, cuando estos dos países se adhirieron al plan "Parques en Peligro" fomentado por Conservación de la Naturaleza (TNC) y la Agencia Estadounidense de Ayuda para el Desarrollo Internacional (USAID). Cabe mencionar que este programa fue sólo uno más de la larga lista de proyectos internacionales para salvar los bosques tropicales que se sucedieron desde hace tres décadas: desde la

5 La UICN distingue diez categorías de espacios naturales. Los más representativos para la región amazónica son las reservas y los parques. Estos últimos son espacios administrados por el Estado y destinados a la conservación de especies animales y vegetales, donde la actividad extractiva es prohibida o regulada. Tienen la obligación de abrigar ecosistemas vírgenes y una diversidad biológica presentando un interés científico notorio. La diferencia entre parques y reservas consiste en el grado de control para el acceso al turismo y en el tipo de actividades humanas "toleradas" en estas áreas: en general, las condiciones de definición de las reservas son más estrictas en este aspecto.

"Estrategia para el futuro de la vida" promovida por la UICN, el Instituto Mundial de los Recursos (WRI), la Organización de la Agricultura y de la Alimentación (FAO) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación y la Cultura (UNESCO), hasta la "Agenda XXI" presentada en Río de Janeiro en 1992, pasando por "Nuestra propia agenda", planteado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) en 1982, o "Conservación y desarrollo durable en la región Amazónica" de la FAO a inicios de los años 1990 (TCA 1991:57-59, Castaño Uribe 1993:61-62, 87).

Esta situación llevó al Estado a delegar gran parte de sus atribuciones en materia de protección del ambiente a organizaciones no gubernamentales (ONG) internacionales, directamente o por medio de sus contrapartes locales. Esta tendencia fue fortalecida por la creación de sistemas de financiamiento internacional de las áreas protegidas, en los que los países más endeudados vieron la posibilidad de capitalizar su patrimonio natural. Así, el Banco Mundial y algunos organismos financieros internacionales crearon el Fondo global para el medio ambiente ("Global Environment Facilities", GEF), para financiar varios proyectos alternativos a la deforestación o de reforestación. Al mismo tiempo, algunas ONG de conservación pensaron poder resolver el problema de la deuda con la conversión de parte de ésta en "bonos de la deuda sobre la naturaleza" ("Debt-for-nature swaps"), un sistema inaugurado en 1987 por Conservation International, que descansa en la circulación de títulos en el mercado bursátil secundario.

La convergencia de la ecología y la etnicidad

La integración de la cuestión amazónica en la agenda de los organismos internacionales acompañó un movimiento más general de politización de la ecología, que va desde la

creación del PNUMA, en 1972, hasta la Cumbre de la Tierra de 1992. Esta cumbre quiso marcar un cambio en la formulación del problema ambiental con la noción de “desarrollo sostenible”, definida en el “Informe Brundtland” (1987) como el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer para las generaciones venideras la posibilidad de satisfacer sus propias necesidades.

Para las organizaciones ecologistas, los ecólogos y los economistas, la cuestión es más compleja: de hecho, se puede distinguir al menos tres líneas de interpretación del concepto de “desarrollo sostenible”. La primera privilegia la participación de las comunidades locales en el desarrollo, fomentando la pequeña agricultura y considerando que los modelos de desarrollo alternativo deben ser adaptados a la heterogeneidad de la Amazonía. La segunda privilegia la dimensión económica de los recursos naturales y trata de calcular el valor del “capital natural” o “capital ecológico” en términos de costos y beneficios externalizados. La tercera privilegia la conservación de los ecosistemas y trata de maximizar el uso de la biomasa y limitar la deforestación por medio de programas agroforestales en la escala local (Becker 1994:174-176, Colchester y Lohmann 1993:62). Estas divergencias teóricas se encuentran en el abanico de las posiciones defendidas por las ONG ecologistas. Más allá del objetivo común de defender el ambiente, y pese a que comparten una visión común sobre la necesidad de la descentralización de las políticas ambientales y de la cooperación con los actores locales, éstas últimas presentan un gran diversidad de perfiles, tanto por el origen de su financiamiento como por las tácticas o estrategias que desean implementar (Fontaine 2003:322-332).

Esta diversidad tiene consecuencias sobre el tratamiento socio-económico de la cuestión ambiental. En efecto, hasta los años 1990, la estrategia institucional de las organi-

zaciones de conservación no tomaba mucho en cuenta el problema de la pobreza o de la distribución desigual de las tierras agrícolas. A veces, esta estrategia agudizaba las divisiones entre las poblaciones locales afectadas por la delimitación de las áreas protegidas y los gobiernos, provocando conflictos agrarios (Colchester 1994:20). A mediados de los años 1980, eso llevó a la Coordinación de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA) a presionar a estas ONG y a los organismos multilaterales para que tomen en cuenta la opinión de las organizaciones indígenas en el manejo ambiental, y en particular en la política de conservación.

Hubo cierta convergencia entre esta lógica y la del Estado, que tuvo que enfrentarse con la imposibilidad de administrar los parques y las reservas naturales delimitadas en los años de crecimiento o más tarde. Cuando estalló la crisis de la deuda, el peso económico de esta responsabilidad se volvió insoportable. En otros términos, al igual que en la delimitación de los territorios étnicos, la lógica de los movimientos sociales y la lógica del Estado se reforzaron mutuamente para definir espacios de poder descentralizados. En este contexto, el “saber indígena”, cuyo reconocimiento y valorización por parte del Estado están instigados por la Convención sobre la Biodiversidad, está llamado a jugar un papel creciente en la legitimación de las organizaciones étnicas amazónicas. Por eso mismo, se vuelve el punto de convergencia de estas organizaciones con las organizaciones ecologistas (Fontaine 2003:333-338).

Del TCA a la OTCA

Frente a la internacionalización de la protección de la Amazonía, los países de la cuenca amazónica reaccionaron el 3 de julio de 1978 en Brasilia con la firma del Tratado de Cooperación Amazónica (TCA). El objetivo explícito era la promoción del desarrollo

armónico de los países miembros por medio de acciones conjuntas y en el respeto de la soberanía nacional. Además, según el artículo primero del Tratado, los países miembros se comprometían a fomentar la preservación, la conservación y el uso racional de los recursos naturales de su territorio. Esta disposición estuvo reiterada en las varias reuniones sucesivas de sus ministros de Relaciones Exteriores, entre otras la de Quito en 1989 (Carrera de la Torre 1993:253-254). Sin embargo, en ausencia de un marco definido para la consultación y la armonización de los planes de desarrollo entre los países miembros, la cooperación regional fue insignificante hasta el segundo quinquenio de los años 1980, al igual que las condiciones de esta cooperación, en particular en materia de uso de las aguas internacionales y de políticas de inversión.

Esta situación cambió, cuando la política internacional en materia de medio ambiente empezó a ejercer presiones sobre el modelo de desarrollo brasileño. En particular, desde el 1986, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial sometieron sus préstamos a criterios de desarrollo sostenible, obligando a Brasil a reconsiderar su política de deforestación. En 1989, el Presidente José Sarney organizó 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 ambiente y los asuntos indígenas. Esta propuesta tuvo consecuencias en la práctica, y al mismo tiempo el papel de la secretaría *pro tempore* fue fortalecido. La internacionalización de la cuestión ambiental llevó al fortalecimiento de la comisión especial del ambiente respecto a las otras cinco comisiones. Dicha comisión fue encargada de implementar siete de los 52 programas definidos en 1992⁶ (Castaño Uribe 1993:15). En 1993, la secretaría *pro tempore* elaboró una propuesta de política regional para el uso sustentable de los recursos forestales. Simultá-

neamente, los países del TCA habían intensificado sus esfuerzos para adoptar una posición común frente a los organismos internacionales, eso hasta la cumbre de Río en 1992. En particular, hicieron hincapié en la “deuda ecológica de los países industrializados” y en la necesidad de un apoyo financiero de los países ricos a sus políticas ambientales.

Más allá del lenguaje técnico-científico, el discurso sobre el desarrollo sostenible no toma en cuenta la dimensión económica del problema, lo que reduce su alcance real. Además, la contradicción entre los criterios que orientan la formulación de las políticas de desarrollo sostenible hace que las decisiones tomen la forma de peticiones de principios o de declaraciones reiterativas sin real implicación de un organismo que, sin embargo, fue creado para implementar tales políticas al nivel regional. Por lo tanto, esta contradicción limita el alcance de la argumentación de algunos autores que sugieren que la política de desarrollo de la Amazonía ya está delineada por los programas y los proyectos adoptados en el marco del TCA (Carrera de la Torre 1993:263). Sobre todo, con esta hipótesis, se presupone que la delegación de poder a este organismo sea completa y le permita tomar decisiones en modo autoritario, lo que fortalecería su funcionamiento antidemocrático (Bustamante 1993:179). En definitiva, todo contribuye para hacer del TCA un organismo que se caracteriza por un discurso crítico sobre las prioridades y las alternativas del desarrollo en Amazonía, tratándose sin embargo de un discurso cuyas consecuencias empíricas se ven limitadas por las condiciones de su creación (Kremling 1997:83 y 97-98).

6 Zonificación ecológica y económica de la Amazonía, ecología, biodiversidad y poblaciones, fauna silvestre, recursos hidrobiológicos, explotación de los recursos forestales, planificación y gestión de los espacios protegidos, metodología de evaluación de los impactos ecológicos, e investigación aplicada al ambiente.

La creación de la Organización del TCA (OTCA), anunciada en 1998 y efectivizada en marzo del 2003, dotada de una personalidad jurídica internacional y de una secretaría general con sede en Brasilia, no modifica esta situación en lo fundamental. En el plan estratégico 2004-2012, el capítulo “Integración y competitividad regional” atribuye una importancia crucial a la “Iniciativa para la integración regional de Sudamérica” (IIRSA), lanzada en el 2000 por 12 gobiernos de Sudamérica, con el apoyo del BID, de la Corporación Andina de Fomento (CAF) y del Fondo para el desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) (OTCA 2004:14). Este “corredor de desarrollo” compuesto por siete ejes viales y dos ejes fluviales está considerado por la secretaría general de la organización como un instrumento de integración del mercado intra-amazónico (con la libre circulación en los ríos de la región). Sin embargo, varios grupos ecologistas ven en ello una de las más graves amenazas para la conservación de la biodiversidad de la región (Cfr. Delgado Ramos 2004:10, AA.VV., s.d.).

Conclusión

En los años de la “década perdida”, la percepción de la crisis del modelo de desarrollo capitalista implementado desde medio siglo en Latinoamérica se generalizó. En los años 1990, se vio la convergencia entre los actores sociales e institucionales en la búsqueda de un nuevo modelo. La convergencia entre los movimientos ecologistas y las organizaciones indígenas culminó en la Cumbre de Río en junio del 1992, aunque subsisten diferencias de perfil y de estrategia en el seno de estas organizaciones. A su vez, esta dinámica aceleró la convergencia entre los propios Estados de la región amazónica, hasta ahora poco deseosos de hacer del TCA un instrumento de integración de las políticas públicas. Esta

evolución demuestra que los movimientos sociales tienen una incidencia crucial en las condiciones en las que se toman las decisiones de política pública.

Por cierto, el concepto de “desarrollo sostenible” popularizado por el “Informe Brundtland” y la “Declaración de Río” no es una panacea universal. Su interpretación queda sometida a divergencias ideológicas notorias entre movimientos ecologistas e indigenistas y actores institucionales y económicos. Sin embargo, expresa claramente la necesidad de repensar las modalidades del desarrollo, completando este sustantivo –cuyas numerosas connotaciones perversas para las sociedades dependientes amenazaban de transformarlo en cascarón vacío– con un adjetivo que vuelve a dar toda su importancia al largo plazo, incluso al muy largo plazo. Eso vale en particular para el desarrollo de la actividad petrolera, que financió la integración de la Amazonía en los mercados mundiales sin mejorar mucho las condiciones de vida de las poblaciones locales, y eso a costa de una contaminación crónica y de la aceleración de la deforestación.

Bibliografía

- Anderson, Anthony B., 1990, “Deforestation in Amazonia: Dynamics, Causes and Alternatives”, en Anderson Anthony B. (ed.), *Alternatives To Deforestation: Steps Toward Sustainable Use Of The Amazon Rain Forest*, Columbia University Press, New York, pp. 3-23.
- Andrade, Germán I., Adriana Hurtado, Ricardo Torres, 1993, *Amazonía colombiana, diversidad y conflicto*, Colciencias, CONIA, CEGA, Bogotá.
- AA.VV., s. d., “IIRSA. La iniciativa de los gobiernos y las instituciones financieras internacionales de la infraestructura regional de Sudamérica (IIRSA). Otra integra-

- ción es posible y está en marcha. Una perspectiva de la sociedad civil”, Bank Information Center, Coalición Ríos Vivos, Núcleo Amigos de la Tierra – Brasil. [Disponible en noviembre 2004] www.fomecologista.org.ar/institucional/documentos/iirsa1.pdf
- Becker Bertha, 1994, “Which sustainable development for the amazon region ?”, en Aragon Luis E. (Ed.), *What Future for the Amazon Region?*, 48th Congress of Americanists. Threatened Peoples and Environments in the Americas, Institute of Latin American Studies, UNESCO, UNAMAZ, Stockholm, pp. 173-183.
- Bonilla, Víctor Daniel, 1968, *Siervos de dios y amos de indios*, Tercer Mundo Editores, Bogotá.
- Bustamante, Teodoro, 1993, “El marco internacional de los problemas de la Amazonía”, en T. Bustamante, M.F. Espinosa, L. Ruiz, J. Trujillo, J. Uquillas, *Retos de la Amazonía*, ILDIS, Abya-Yala, Quito, pp. 159-201.
- Bustamante, Teodoro, Marco Restrepo, María Eugenia Tamariz Tormen, 1991, *Frontera amazónica: historia de un problema*, CEDIME, CCE-NP, Quito, 150 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 Lucy Ruiz Mantilla (coord.), *Amazonía: escenarios y conflictos*, Cedime, Abya Yala, Quito, pp. 251-290.
- Castaño, Uribe Carlos, 1993, *Situación general de la conservación de la biodiversidad en la Región amazónica: evaluación de las áreas protegidas, propuestas y estrategias*, TCA, UICN, SURAPA, FAO, CEE, Quito, 112 p.
- Colchester, Marcus, 1994, *Salvaging Nature, Indigenous Peoples, Protected Areas And Biodiversity Conservation*, UNRISD Discussion paper, Genève, 78 p.
- Colchester, Marcus y Larry Lohmann, 1993, *The Struggle for Land and the Fate of the Forests*, Zed Books, The World Rainforest Movement – The Ecologist, Londres, pp. 1-94 ; 293-307.
- De Onis, Juan, 1992, *The Green Cathedral. Sustainable development of Amazonia*, Oxford University Press, New York, Oxford.
- Delgado Ramos, Gian Carlo, 2004, “IIRSA y la ecología política del agua sudamericana”, en *Enfoques Alternativos* 07/2004, Buenos Aires. [Disponible noviembre 2004] www.ecoport.net
- Dollfus, Olivier, 1997, *La Mondialisation*, Presses de Sciences Po, Bibliothèque des citoyens, Paris, 170 p.
- Domínguez Camilo, Gómez Augusto, 1994, *Nación y etnias: conflictos territoriales en la Amazonía colombiana, 1750-1933*, COAMA, Union Européenne, Bogotá, pp. 17-91; 123-234.
- Fontaine, Guillaume, 2005, “Governance and the role of civil society. The case of oil and gas extraction in the Andean Amazon”, en Walter Leal Filho, editor, *The Handbook of Sustainability Research*, Peter Lang Scientific Publishing, Frankfurt, pp. 327-349.
- , 2003, *El precio del petróleo. Conflictos socio-ambientales y gobernabilidad en la región amazónica*, FLACSO, IFEA, Quito, 530 p.
- Kremling Gómez, Desider, 1997, “El Desarrollo sustentable amazónico: una discusión a partir de las políticas del TCA”, en Doris Herrera, editora, *La Cuenca Amazónica de cara al nuevo siglo*, FLACSO, Quito, pp. 15-39.
- Maybury-Lewis, David, 1984, “Demystifying the Second Conquest”, en M. Schmink y Ch. Wood, editores, *Frontier Expansion in Amazonia*, University of Florida Press, Gainesville, pp. 127-134.

- Muratorio, Blanca, 1998, *Rucuyaya Alonso y la historia social y económica del Alto Napo, 1850-1950*, Abya-Yala, Quito, 412 p.
- OTCA (Organización del Tratado de Cooperación Amazónica), 2004, "Plan estratégico de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica", DOC/XII CCA-OTCA/04, Brasilia. [Disponible en noviembre 2004] www.colombiainternacional.org
- Perz, Stephen G., Carlos Aramburu, Jason Bremner, 2003, "Cambios poblacionales y uso del suelo en la cuenca amazónica. Una comparación entre Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela", en Carlos Aramburu y Eduardo Bedoya, editores, *Amazonía: procesos demográficos y ambientales*, Consorcio de Investigación económica y social, Lima, pp. 11-52.
- Philip, Georg, 1982, *Oil And Politics In Latin America. Nationalist Movements And State Companies*, Cambridge University Press, Cambridge, 572 p.
- Pichón, Francisco, 1993, "Agricultural Settlement, Land Use, And Deforestation In The Ecuadorian Amazon Frontier: A Micro Level Analysis Of Colonists' Land Allocation Behavior", University of Chapel Hill (North Carolina), tesis de Ph D., mimeo.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), 2003, *Informe sobre desarrollo humano 2003. Los objetivos de desarrollo del milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza*, PNUD, Mundi Press, 367 p.
- Reeve, Mary-Elizabeth, 1987, *Los Quichua del Curaray. El proceso de formación de la identidad*, Abya-Yala-Banco Central del Ecuador Guayaquil, Quito, 214 p.
- Rudel, Thomas y Bruce Horowitz, 1993, *Tropical Deforestation. Small farmers and land clearing in the ecuadorian Amazon*, Columbia University Press, New York.
- TCA (Tratado de Cooperación Amazónica), 1991, *Amazonía sin mitos. Informe de la Comisión sobre desarrollo y medio ambiente para Amazonía*, TCA, BID, PNUD, Washington D. C., 114 p.
- Whitten, Norman, 1987, *Sacha Runa, Etnicidad y adaptación de los Quichua hablantes de la Amazonía ecuatoriana*, Abya-Yala, Quito, 367 p.
- Zárate, Carlos G., 1993, "Cambio ambiental y apropiación del espacio en la historia de la Alta Amazonía ecuatoriana", en Lucy Ruiz Mantilla, coordinadora, *Amazonía: escenarios y conflictos*, Cedime, Abya Yala, Quito, pp.15-32.