

Bonilla, Omar; Maldonado, Paola; Silveira, Manuel; Bayón, Manuel. Nudos territoriales críticos en Ecuador: dinámicas, cambios y límites en la reconfiguración territorial del estado. *GeoGraphos* [En línea]. Alicante: Grupo Interdisciplinario de Estudios Críticos y de América Latina (GIECRYAL) de la Universidad de Alicante, 2 de marzo de 2016, vol. 7, nº 84, p. 66-103. [ISSN: 2173-1276] [DL: A 371-2013] [DOI: 10.14198/GEOGRA2016.7.84].



<<http://web.ua.es/revista-geographos-giecryal>>

Vol. 7. Nº 84

Año 2016

## **NUDOS TERRITORIALES CRÍTICOS EN ECUADOR: DINÁMICAS, CAMBIOS Y LÍMITES EN LA RECONFIGURACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO**

Omar Bonilla, Paola Maldonado, Manuela Silveira y Manuel Bayón  
Colectivo de Geografía Crítica de Ecuador, Quito  
Correo electrónico: [geografiacriticaecuador@gmail.com](mailto:geografiacriticaecuador@gmail.com)

Recibido: 3 de septiembre de 2015. Devuelto para revisión: 6 de octubre de 2015.  
Aceptado: 2 de marzo de 2016

### **RESUMEN**

Los “nudos” territoriales críticos se definen como los espacios en que la dialéctica de territorialidades asume mayor intensidad. De un lado, un Estado que trata sucesivamente de avanzar su malla territorial capitalista mediante la planificación y el “(des)ordenamiento” territorial; del otro, las territorialidades de distintas comunidades, pueblos y nacionalidades del Ecuador que ven sus espacios de (re)producción invadidos y/o contaminados, en un contexto en que la explotación de la naturaleza como recurso

cobra más relevancia en términos geopolíticos y económicos. El presente artículo realiza una aproximación histórica al proceso de formación territorial del Ecuador y a las distintas huellas espaciales de las sucesivas formas de acumulación capitalista en el país, buscando identificar los principales “nudos” territoriales que se expresan en la actualidad, principalmente aquellos relativos a la profundización de distintas formas de acumulación primario-exportadora – destacándose el sector petrolero, minero, agroexportador e inmobiliario. Como telón de fondo del análisis está el reconocimiento constitucional desde 2008 de un amplio catálogo de derechos territoriales.

**Palabras clave:** Tensiones territoriales, planificación estatal, extractivismo.

## **TERRITORIAL CRITICAL NODES IN ECUADOR: DYNAMICS, CHANGES AND LIMITS OF THE STATE’S TERRITORIAL RECONFIGURATION**

### **ABSTRACT**

The territorial “nodes” are defined as the spaces in which the territorialities’ dialectics gains intensity. Such dialectics confronts, on one side, a State that advances its capitalist territorial net through planning and territorial “(dis)order”; on the other side, the diverse territorialities of communities, peoples and nationalities of Ecuador, whom see their spaces of (re)production invaded and/or polluted, in a context in which the exploitation of nature as a resource becomes more important in geopolitical and economical terms. This paper makes a historical approach to the process of Ecuador’s territorial formation and to the different spatial imprints that the sequential forms of capitalist accumulation have left behind. In doing so, the paper seeks to identify the main territorial “nodes” that manifest today, particularly those that deepen various forms of primary export capitalist accumulation - highlighting the oil, mining, agro industrial and real estate sectors. The constitutional recognition, in 2008, of a wide range of territorial rights, serves as background for the analysis.

**Keywords:** Territorial Tensions, State Planning, Extractivism.

## **NÓDULOS TERRITORIAIS CRÍTICOS NO EQUADOR: DINÂMICAS, MUDANÇAS E LIMITES DA RECONFIGURAÇÃO TERRITORIAL DO ESTADO**

### **RESUMO**

Os “nódulos” territoriais críticos se definem como os espaços nos quais a dialética de territorialidades assume maior intensidade. De um lado, um Estado que trata sucessivamente de expandir a sua malha territorial capitalista através do planejamento e do “(des)ordenamento” territorial; do outro, as territorialidades de distintas comunidades, povos e nacionalidades do Equador que assistem à invasão e/ou contaminação de seus espaços de (re)produção, em um contexto em que a exploração da natureza como recurso ganha maior relevância em termos geopolíticos e econômicos. O presente artigo realiza uma aproximação histórica ao processo de formação territorial do Equador e às distintas marcas espaciais das sucessivas formas de acumulação capitalista no país, buscando identificar os principais “nódulos” territoriais que se expressam na

atualidade, principalmente aqueles relativos ao aprofundamento de distintas formas de acumulação primário-exportadora – em que se destacam o setor petrolero, de mineração, agroexportador e imobiliário. Como pano de fundo da análise está o reconhecimento constitucional desde 2008 de um amplo catálogo de derechos territoriais.

**Palabras chave:** Tensões territoriais, planejamento estatal, extrativismo.

## INTRODUCCIÓN

Frente al debate sobre la nueva Ley de Ordenamiento Territorial en la Asamblea Nacional en los próximos meses, este artículo tiene como objetivo generar insumos para el análisis y reflexión crítica sobre los principales “nudos territoriales” del Ecuador en la actualidad. En un contexto en que la explotación de la naturaleza como recurso cobra más relevancia en términos geopolíticos y económicos – ya sea como apuesta productiva principal de los estados o como actividad estratégica para el cambio de la matriz productiva (como en el caso ecuatoriano) –, los conflictos referentes a los diferentes usos e intereses que inciden sobre el espacio deben ser cuidadosamente analizados, teniendo en vista un ordenamiento territorial que garantice plenamente el ejercicio de los derechos y la mejoría de vida del conjunto de la población.

En ese contexto, consideramos “nudos territoriales” aquellas partes críticas del desarrollo territorial nacional, es decir, las dinámicas de uso y ocupación del espacio en las que no se ha logrado encontrar convergencia entre la legitimidad del Estado de planificar para el interés nacional y la igualmente legítima participación de la población (en su diferencia) en la planificación de sus espacios de vida y (re)producción. Los “nudos” son, por lo tanto, temas irresueltos y generalmente conflictivos de la formación territorial de un país, en que se chocan intereses del estado (generalmente asociado al capital) y de las poblaciones locales; como tal, sus orígenes remontan al propio proceso histórico desigual y arbitrario de organización del territorio nacional.

El tema gana especial importancia en Ecuador, país cuya Constitución e instrumentos de planificación nacional reconocen la plurinacionalidad del estado y los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades. De hecho, la Constitución ecuatoriana del 2008 presenta importantes avances democráticos en lo que se refiere a la organización del territorio nacional, especialmente en lo relativo a la descentralización, los gobiernos autónomos y la autonomía territorial. Asimismo, la Estrategia Territorial Nacional (ENT) – instrumento complementario al Plan Nacional para el Buen Vivir, considerada base fundamental para el cumplimiento de los 12 objetivos nacionales<sup>1</sup> – refuerza la

---

<sup>1</sup> Los objetivos nacionales para el Buen Vivir, establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, son los siguientes: objetivo 1: consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular; objetivo 2: auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial, en la diversidad; objetivo 3: mejorar la calidad de vida de la población; objetivo 4: fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía; objetivo 5: construir espacios de encuentro común y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad; objetivo 6: consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral, en estricto respeto a los derechos humanos; objetivo 7: garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad ambiental territorial y global; objetivo 9: garantizar el trabajo digno en todas sus formas; objetivo 10: impulsar la transformación de la matriz productiva; objetivo 11: asegurar la soberanía y eficiencia de los sectores estratégicos para la transformación industrial y tecnológica; objetivo 12: garantizar la soberanía y la paz, profundizar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana (SENPLADES, 2013)

necesidad de articulación entre la planificación nacional y la planificación a escala local (gobiernos autónomos descentralizados). Sin embargo, el desarrollo territorial de un país no puede ser medido en función solamente de los avances en términos de leyes y de instrumentos de planificación, sino también – y principalmente – a través del análisis de las dinámicas concretas que se dan en escala local.

Este artículo trata de indagar, por lo tanto, de qué manera influyen a nivel local y a qué intereses responden los actuales instrumentos y políticas de ordenamiento territorial estatal, a través del análisis de los principales “nudos territoriales” del país, con el objetivo de estimular una reflexión sobre los caminos posibles de incidencia y participación desde los actores locales en la formulación de la Ley de Ordenamiento Territorial. Para ello, y buscando resaltar la importancia de la perspectiva histórica para la comprensión del presente, se hace un corto recorrido por el proceso de configuración territorial del país y sus dinámicas principales, hasta llegar a los “nudos territoriales” críticos de la actualidad, a través de algunos ejemplos locales. En seguida, considerando la ENT como base para las actuales y futuras intervenciones públicas en el territorio, realizamos un análisis de sus directrices principales. Partimos de la hipótesis de que los derechos colectivos de las comunidades, pueblos y nacionalidades establecidos en la Constitución del 2008 no están siendo un eje claro de la legislación ni de las políticas públicas llevadas a cabo por el actual gobierno.

## MARCO TEÓRICO Y NORMATIVO

“La geografía: un arma para la guerra” (Lacoste, 1990), así se llamó el libro que revolucionó la manera tradicional de entender y hacer Geografía, tanto como disciplina académica como escolar. Con su polémico título, el geógrafo francés pretendía explicitar los vínculos existentes entre la Geografía, los estados y los grandes aparatos capitalistas, vínculos estos que se habían quedado ocultos a través de sutiles pero eficientes estrategias que, a lo largo de los siglos, lograron disfrazar el potencial del conocimiento geográfico como “temible instrumento de fuerza para los que ostentan el poder” (Lacoste, 1990, p. 6).

Hasta entonces, la imagen consagrada de la Geografía era de una disciplina asociada a la memorización de accidentes geográficos y a la “simple” confección de mapas, entendidos generalmente como un retrato fiel de la realidad, y no como una *representación* creada desde un determinado punto de vista. Mientras tanto, para los Estados y las empresas, la Geografía siempre había sido considerada un saber estratégico para “hacer la guerra”, lo que según Lacoste iba mucho más allá del sentido estricto de “dirigir operaciones militares” (Lacoste, 1990, p. 8): el conocimiento sobre el espacio se asociaba a la política en un sentido más amplio, siendo esencial para conocer, organizar y controlar el espacio y la población sobre los cuales el aparato del Estado ejerce su autoridad.

El análisis de Lacoste (1990) nos señala, sin embargo, que el papel de la Geografía para el fortalecimiento de los estados y las empresas fue más allá de su importancia como conocimiento estratégico: a partir de su institucionalización (como disciplina académica y escolar en el siglo XIX), la Geografía pasó a cumplir un rol fundamental en el proceso

de legitimizar en los imaginarios colectivos *el monopolio del Estado como ordenador del territorio*. La construcción de un discurso que asociaba de forma natural el Estado a una identidad (nacional) y un territorio comunes compartidos fue ampliamente apoyada por la difusión del conocimiento geográfico en las escuelas y a nivel académico, lo que terminó por naturalizar la asociación Estado-nación-territorio de manera acrítica. A través de ese proceso, se logró legitimar la imposición arbitraria de la malla territorial estatal a través de un ordenamiento territorial “neutral”, que ocultaba su articulación con intereses específicos, impuestos sobre la diversidad cultural y territorial existente dentro del supuestamente homogéneo Estado-nación.

Este poderoso imaginario colectivo empieza a ser cuestionado a partir de los años 1970 (y más fuertemente en las décadas siguientes) tanto en el ámbito académico (para lo cual la obra de Lacoste fue esencial) como por los propios movimientos sociales que empiezan a organizarse a partir de entonces con base en nuevas estrategias discursivas. Los movimientos identitarios (indígenas, afros, urbanos, etc.) impulsaron una movilización por el reconocimiento de la diversidad cultural, lo que trajo a superficie el hecho de que los Estados nacionales, lejos de estar constituidos por una unidad cultural y territorial homogénea, se constituyen por una enormidad de particularidades culturales que eran sistemáticamente atropelladas por el ordenamiento territorial estatal. Articulados en torno a demandas por territorio y autonomía, estos movimientos explicitaron la existencia de formas diversas de apropiación y uso del territorio, así como de maneras distintas de relacionarse con la naturaleza y de organizarse política y económicamente.

En diálogo constante con estos movimientos y con las ciencias políticas, la Geografía también pasó por un periodo de replanteamiento crítico a partir del cual la supuesta neutralidad de la producción académica y escolar empezó a ser cuestionada. La “nueva Geografía” (Santos, 1978) amplió su comprensión de lo político y del territorio, cuyo entendimiento dejó de estar vinculado exclusivamente al Estado. El territorio y las relaciones de poder pasaron a ser entendidos a partir de una perspectiva más amplia, que les da un sentido multidimensional y multiescalar, jamás restringido al espacio y al poder exclusivos del Estado-nación: “el territorio y la territorialización deben ser manejados en la multiplicidad de sus manifestaciones – que es también, y principalmente, la multiplicidad de poderes, en ellos incorporados a través de los múltiples sujetos involucrados” (Haesbaert, 2007a, p. 22).

La apropiación y/o dominación de un espacio se realiza, por lo tanto, a través de la acción de diferentes sujetos o grupos sociales (ya no restringido al espacio apropiado/controlado por un Estado nacional), en función del establecimiento tanto de relaciones simbólico-culturales como de relaciones materiales/funcionales con el espacio, es decir, se refiere tanto a apropiaciones en el sentido de dominación material como en el sentido simbólico (Haesbaert, 2008).

Territorio, así, en cualquier definición, se relaciona al poder, pero no solamente el tradicional poder político. Él dice respecto tanto al poder en sentido más concreto, de dominación, cuanto al poder en el sentido más simbólico de apropiación. Lefebvre distingue apropiación de dominación (‘posesión’, ‘propiedad’), lo primero siendo un proceso mucho más simbólico, cargado de las marcas del ‘vivido’, del valor de uso; el segundo más concreto, funcional y vinculado al valor de cambio. (...)

Podemos entonces afirmar que el territorio, inmerso en relaciones de dominación y/o de apropiación sociedad-espacio, desdoblase a lo largo de un *continuum* que va de la dominación político-económica más ‘concreta’ y ‘funcional’ a la apropiación más subjetiva y/o ‘cultural-simbólica’ (Haesbaert, 2008, p. 20; traducción nuestra).

El territorio lo conceptualizamos, por lo tanto, desde una visión dialéctica, como el resultado de distintas territorialidades en relación. Sin embargo, esa relación no está exenta de relaciones de poder: en general, la dominación político-económica se impone sobre la apropiación cultural-simbólica. Con base en lo anteriormente expuesto, se puede afirmar que pasa lo mismo en el proceso de ordenamiento territorial: como “legítimo” ordenador del territorio, el estado – en asociación con el capital – expande su malla territorial de manera arbitraria, imponiendo su lógica e intereses sobre las demás territorialidades existentes en el espacio nacional.

Es decir, el ordenamiento territorial es uno de los medios a través del cual se impone tradicional y legítimamente la soberanía estatal, por medio principalmente de la densificación de la malla territorial del estado, con la que se fortalece también su *poder infraestructural*. Definido por Mann (1992) como “la capacidad del estado (de) realmente penetrar la sociedad civil y de implementar logísticamente las decisiones por todo su dominio” (p. 169), el proceso de fortalecimiento de este poder tiene inicio con la formación de los Estados-Nación (en el siglo XIX en América Latina) y se intensifica radicalmente a lo largo del siglo XX, hasta adquirir su faceta más brutal, en la primera década del siglo XXI<sup>2</sup>.

El concepto de *(des)ordenamiento territorial* – que pasa a ser nuestro concepto-clave para el análisis de los nudos territoriales – es fundamental para explicitar este proceso. Se trata de una relectura crítica del concepto de ordenamiento territorial a partir del punto de vista de los que sufren las acciones del Estado, tradicional y legitimado agente ordenador del territorio. El término “(des)ordenamiento” busca explicitar la perspectiva de que *el ordenamiento territorial estatal está, necesariamente, vinculado a su opuesto, el desordenamiento, ya que significa siempre la ruptura de otros órdenes preexistentes en el espacio sobre el cual la malla territorial arbitrariamente se impone.*

Es fundamental resaltar que el (des)ordenamiento trae como consecuencia la des-re-territorialización precaria de grupos poblacionales generalmente en situación de pobreza. Aquí el concepto de “des-re-territorialización” es utilizado como alternativa conceptual a la desterritorialización: considerando que la territorialidad es “inherente a la condición humana” (Haesbaert, 2007b, p. 78) – aunque la apropiación del espacio no signifique necesariamente la propiedad sobre el mismo – Haesbaert (2007b) considera que el proceso de desterritorialización debe ser entendido como “un proceso indisociablemente enlazado a su reverso, los movimientos de (re)territorialización” (p.19). Es decir, no existe desterritorialización sin una subsecuente reterritorialización, aunque esta se produzca de diferentes maneras.

---

<sup>2</sup> “Las intromisiones infraestructurales del estado son inmensas: evaluar y tasar renta y riquezas en la fuente sin nuestro consentimiento; almacenar y utilizar informaciones sobre cada uno de nosotros; poder hacer cumplir su voluntad en el mismo día en casi todos los lugares bajo su dominio, su influencia sobre la economía global es enorme; el estado hasta provee directamente la subsistencia de la mayoría de nosotros (vía empleos que ofrece, la previdencia etc.). El estado hoy penetra en la vida cotidiana más que cualquier estado histórico. Su poder infraestructural creció enormemente (Mann, 1992, p. 583).

Eso porque las diferentes clases sociales tienen diferentes posibilidades de imponer su territorialidad en momentos de disputa por el uso y apropiación del espacio; las clases empobrecidas son precariamente des-re-territorializadas, en general por medio de desplazamientos compulsorios que generan “efectiva inestabilidad o fragilidad territorial” e imposibilidad “de construir y ejercer efectivo control sobre sus territorios, ya sea en el sentido de dominación político-económica o de apropiación simbólico-material (Haesbaert, 2007a, p. 312), comprometiendo así su capacidad de supervivencia física más básica. Los grupos hegemónicos, al contrario, tienen enorme facilidad de moverse y conectarse en/con diferentes lugares del mundo, así como para imponer sus inversiones, apropiándose de espacios ya ocupados y creando verdaderos enclaves en el territorio. En el contexto capitalista de acumulación flexible, en que las relaciones se construyen a través de “territorios-redes, superpuestos y discontinuos” (Haesbaert, 2007a, p. 338), los conflictos territoriales y los procesos de des-re-territorialización se acentúan.

Sumado a eso, la fiebre del “ordenamiento” y el “desarrollo territorial” de las últimas dos décadas actualizan la perspectiva denunciada por Lacoste: desde el estado se maneja el tema del ordenamiento territorial como asunto técnico, a cargo de “especialistas” desvinculados de la realidad local, ocultando una vez más “la importancia política de todo lo relacionado con el espacio” (Lacoste, 1990, p. 19). Al no reconocer a otros grupos/colectivos como *agentes legítimos de ordenamiento de sus propios espacios de vida y reproducción*, se refuerza el monopolio del estado en los asuntos referentes al territorio.

Como contrapunto, las luchas de los pueblos han generado algunas conquistas en el ámbito legal en lo que se refiere al reconocimiento de sus diferentes geograffas: el marco normativo nacional e internacional relativo a los derechos de los pueblos y comunidades – reconocidos en diversas constituciones latinoamericanas a partir de la década de 1980 – es una herramienta para limitar el ejercicio del poder del estado en los ordenamientos territoriales. Es decir, los derechos reconocidos sirven como marco constitucional y supranacional para hacer frente a los procesos arbitrarios de des-re-territorialización impuestos desde arriba. Guardadas las especificidades locales, los avances normativos reconocen la autonomía de los territorios ancestrales – considerando para su definición no solamente la apropiación material de los espacios, sino también los vínculos simbólicos con los mismos –, así como la necesidad de realizar una consulta previa sobre proyectos y políticas del estado que afecten sus territorios, legitimando la participación de los pueblos en el ordenamiento de sus territorios.

En Ecuador, el artículo 57 de la Constitución, referente a los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades, reconoce el derecho a “mantener la posesión de las tierras y territorios ancestrales” (§5), así como el derecho a “no ser desplazados de sus tierras ancestrales” (§11) y “la consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente” (§7). Así también, en el mismo artículo se reconoce el derecho a “participar mediante sus representantes en los organismos oficiales que determine la ley, en la definición de las políticas públicas que les conciernan, así como en el diseño y decisión de sus prioridades en los planes y proyectos del Estado” (§16). Mención especial se considera en la Constitución para los llamados “pueblos en

aislamiento voluntario”<sup>3</sup>, con derechos que se enuncian incluso previos a la propia existencia del Estado-moderno. En los artículos 58 y 59 se reconocen también los derechos colectivos de los pueblos afroecuatoriano y montubio.

Asimismo, la participación sobre las políticas del Estado, y por ende, en la transformación del territorio tiene en la Constitución un grado superlativo al considerarse el control social como uno de los cinco poderes del Estado. Además, para los espacios urbanos se define el derecho a la ciudad, entendido en la doble dimensión: el ejercicio de los derechos fundamentales en la ciudad y la participación en la transformación del espacio<sup>4</sup>.

Por fin, el país es signatario de dos importantes marcos legales supraestatales referentes a los derechos territoriales: el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes – que garantiza la autonomía y la necesidad de consulta a los pueblos indígenas en temas de interés nacional que les afecten (OIT, 1989)<sup>5</sup>; y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas del 2007 – primer instrumento jurídico global de reconocimiento de los indígenas como nacionalidades y como sujetos de derecho internacional. En relación al derecho a la ciudad, se encuentra en el ámbito supranacional la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (CMDC) de 2005<sup>6</sup>.

La perspectiva de territorio y de la propia Geografía que nos sirve de base está en consonancia con tales derechos. En ese sentido, no se pretende poner en jaque la legitimidad del Estado de planificar para el interés nacional, sino más bien resaltar la igualmente legítima importancia de la participación popular en planes, proyectos y leyes de ordenamiento territorial que les afecte, para evitar que el ansiado desarrollo nacional se construya con base en el sacrificio de determinados grupos y espacios<sup>7</sup>, como tradicionalmente ha ocurrido a lo largo del proceso de formación del estado ecuatoriano.

---

<sup>3</sup> La Constitución del 2008 reconoce por primera vez la existencia de los “pueblos en aislamiento voluntario” y sus respectivos derechos colectivos específicos: la irreductibilidad e intangibilidad de sus territorios ancestrales. El Estado es constitucionalmente considerado el responsable de que se respeten sus formas de vida, su aislamiento y su autodeterminación; la violación de tales derechos se considera delito de etnocidio.

<sup>4</sup> El artículo 31 de la Constitución de 2008 establece “Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía”.

<sup>5</sup> Creado en 1989 en sustitución al antiguo convenio 107 de 1957, el Convenio 169 de la OIT reconoce el autoreconocimiento identitario; enseguida, prevé la responsabilidad de los gobiernos nacionales en la implementación de acciones que garanticen los derechos colectivos reconocidos, con la participación de los pueblos (art. 2) y el derecho de los pueblos a decidir sus prioridades en lo que se refiere al proceso de desarrollo (art. 7). Asimismo, la utilización del término “tierras” a lo largo del texto incluye el concepto de territorio (art. 15 y 16), entendido como “la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera”, reconociendo que el espacio necesario a la existencia y reproducción material y simbólica de los pueblos indígenas va más allá de la simple comprensión de la tierra como medio de producción.

<sup>6</sup> El artículo 3 establece que “las ciudades deben abrir cauces y espacios institucionalizados para la participación amplia, directa, equitativa y democrática de los(as) ciudadanos(as) en el proceso de planificación, elaboración, aprobación, gestión y evaluación de políticas y presupuestos públicos”.

<sup>7</sup> En artículo reciente de Maristella Svampa sobre la megaminería, la investigadora argentina sugiere que las zonas de impacto directo de las actividades extractivas (minería, petróleo y agroindustria) son

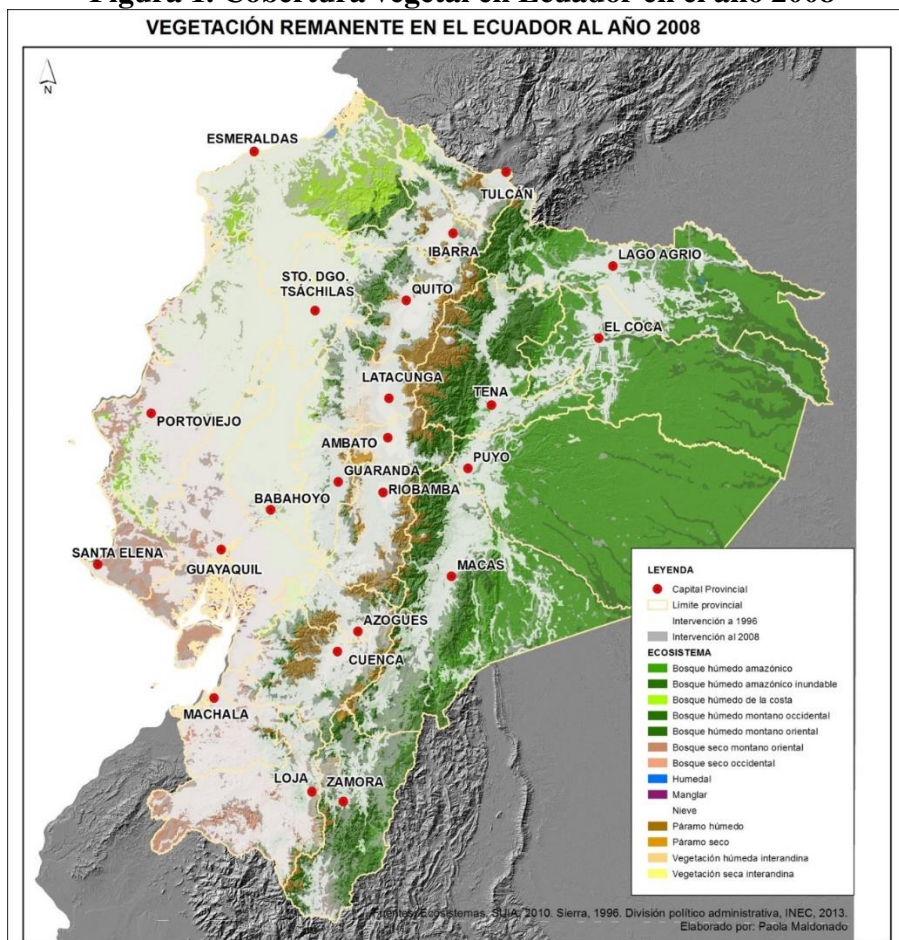


## FORMACIÓN TERRITORIAL DEL ECUADOR: HUELLAS DE LOS MODELOS DE ACUMULACIÓN Y “NUDOS TERRITORIALES CRÍTICOS”

El Ecuador es un país megadiverso en términos naturales y culturales; su diversidad natural se explica, en gran parte, por ser un país ecuatorial atravesado por la cordillera de los Andes – precisamente en la zona de transición de la cordillera desde el área del volcanismo reciente al volcanismo antiguo –, por ubicarse en la transición de las cordilleras y valles interandinos al altiplano y en área de confluencia de las corrientes cálida del Niño y la fría de Humboldt. Esto determina la presencia de ecosistemas muy diversos, desde los húmedos, como el bosque tropical, páramos húmedos, humedales, bosques y manglares, hasta los bosques y páramos secos.

Se puede observar la transformación del espacio nacional a través de los cambios en el uso del suelo asociados a las distintas expresiones territoriales de los modelos de acumulación. Una mirada del mapa de ecosistemas remanentes al año 2008, denota claramente las huellas en el territorio de los distintos auges económicos en el país (Figura 1).

**Figura 1. Cobertura vegetal en Ecuador en el año 2008**



Fuente: Paola Maldonado a partir de datos de Sierra, R. *et al* 1996, Ecosistemas SUIA, 2010 y División político administrativa INEC, 2013.

consideradas por los estados como “áreas de sacrificio”, es decir, zonas sacrificables, ‘socialmente vaciables’, descartables en pos del bien mayor, el interés nacional (Svampa, 2012, p. 6).

La explotación de la naturaleza ha sido históricamente una de las bases del largo proceso de conformación de lo que hoy constituye el territorio nacional ecuatoriano. A ella, habría que sumar otras características estructurales básicas de este proceso: la expropiación y la concentración de tierras, el racismo y consecuente explotación de la fuerza de trabajo indígena y negra; y la producción primario-exportadora. Tal dinámica, sin embargo, no se dio de manera uniforme en el territorio nacional, sino de acuerdo a las diferentes frentes de expansión capitalista – o, para usar el término de González Casanova (2007), *frentes de invasión* –, accionadas en función de las posibilidades de inversión económica que las diferentes regiones representaban en cada etapa del desarrollo capitalista del país.

En ese sentido, jugaban un rol importante, no sólo lo que en cada momento histórico era valorado como recurso natural, sino también la ubicación estratégica de cada lugar y la existencia de fuerza apropiable para el trabajo – los pueblos indígenas y los negros. En otras palabras, tal proceso se anclaba en el imperativo de generación de riquezas a través de la explotación de la naturaleza y de los pueblos racializados – sometidos en función de una pretensa inferioridad racial –, dinámica que tuvo como protagonistas dos grupos hegemónicos históricos: la burguesía mercantil de la Costa y los grandes propietarios rurales de la Sierra.

En términos bastante resumidos, se podría decir que la Sierra – donde se concentra la mayor biodiversidad ecosistémica con los diferentes pisos que permiten bosques montanos y los páramos – se estableció primordialmente como región direccionada a la producción agroexportadora anclada en el sistema de hacienda, que se basaba en la servidumbre indígena y se concentraba en manos de una pequeña élite de grandes propietarios rurales y de la Iglesia. La conformación de esta realidad regional se inicia en el periodo colonial y se prolonga hasta la década de 1960, cuando se realiza la primera reforma agraria del país y la servidumbre es abolida. En la Costa, por su lado, se ha consolidado una burguesía mercantil cuyo núcleo principal fue Guayaquil, encargada de los intercambios comerciales con la metrópoli española y con los demás centros urbanos coloniales. Desde el siglo XVII, la exportación principal era de productos serranos, y a comienzos del siglo XVIII también se exportaba la producción agrícola desarrollada en el litoral, basada en grandes propiedades y el trabajo esclavo y, posteriormente, asalariado. La costa fue una de las regiones que más transformó su naturaleza para sostener actividades como los astilleros en el Guayas, el boom cacaotero, el boom bananero, camaronero y actualmente actividades vinculadas a la agroexportación como el cultivo de palma, caña y plantaciones forestales.

La Amazonia u Oriente, a su vez, tras un largo periodo de relativo olvido como territorio de acumulación de capital, empezó a ser objeto de inversiones y colonización al final del siglo XIX, cuando se volvió más latente la necesidad de defensa del territorio nacional. En los tres primeros siglos postconquista, tras un corto intento de explotación minera, el ordenamiento de la región amazónica quedó a cargo de las misiones religiosas. Tras el conflicto de frontera con Perú, en 1942, y, principalmente, con el inicio de la explotación petrolera en la región, en la década de 1970, ese cuadro fue profundamente alterado. Aun así, no se puede nombrar un grupo hegemónico regional, ya que las inversiones en la región son en su absoluta mayoría, estatales y/o extranjeras.

Se puede ver una clara transformación dejada por el petróleo en la zona norte de la región; se evidencian además las principales rutas de conexión entre la sierra y la Amazonía, donde el eje Baños-Puyo es uno de los más importantes y cumple además el papel de “bisagra” entre la Amazonía norte y sur. Otro eje importante a lo largo de la Amazonía es alrededor de Tena-Puyo-Macas, por donde cruzan las carreteras. En la última década, esta zona fue intervenida por la ganadería, pero también con palma y otros monocultivos.

Actualmente, las tendencias históricas de uso y ocupación de esos espacios se han alterado en diferentes intensidades según la región, manteniendo sin embargo sus características estructurales básicas y acentuando, por lo tanto, los conflictos de intereses entre estado (en asociación al capital) y la población local. De hecho, el nuevo ordenamiento del territorio nacional está inserto en una nueva geopolítica llevada a cabo globalmente en la cual la explotación de la “naturaleza-recurso” ocupa el rol principal. Las áreas del planeta ricas en potencial energético, biodiversidad, recursos minerales y/o hidrocarburos – en general ubicadas en los países llamados “en desarrollo”, más específicamente en los territorios de poblaciones “tradicionales” (campesinos, indígenas, afros) – han vuelto a ganar importancia estratégica (Porto Gonçalves, 2001). En explícita alusión al Consenso de Washington, Svampa denomina esta nueva etapa de acumulación capitalista de “Consenso de los Commodities”, explicitando el pasaje de un proyecto neoliberal a un proyecto “basado en la extracción y exportación de bienes primarios a gran escala, sin mayor valor agregado, hacia los países más poderosos” (Svampa, 2012, p. 5). Según la autora:

Al compás de una nueva división territorial y global del trabajo, el Consenso de los Commodities cerró la etapa del mero ajuste neoliberal y abrió a otro ciclo económico en América Latina, caracterizado por las altas tasas de crecimiento y las ventajas comparativas – que en líneas generales persisten, aún en el marco de la reciente crisis económica y financiera global-, gracias al boom en el precio de las materias primas (SVAMPA, 2012, p. 5).

La implantación de este nuevo consenso en América Latina en el último decenio ha reforzado la importancia de las llamadas “economías de enclave”, escasamente encadenadas a los procesos productivos nacionales, “configurando espacios socio-productivos dependientes del mercado internacional y de la volatilidad de sus precios” (Svampa, 2012, p. 5). Además de significar la manutención de una dependencia externa que se arrastra desde el tiempo colonial, tal proceso genera importantes riesgos e impactos al ambiente, así como una “fuerte fragmentación social y regional”.

Porto Gonçalves denomina “la geopolítica de la biodiversidad” (2006, p. 279) a esta “máxima expresión del despojo económico y destrucción ambiental” (Svampa, 2012, p. 6), en que se acentúan las relaciones espaciales desiguales a través de la imposición de las mallas territoriales programadas (tecnopolíticas) a las mallas territoriales del espacio vivido (sociopolíticas). Caracterizada por el desencaje “entre los lugares que detienen la tecnología y los lugares que detienen la diversidad biológica y cultural”, esta geopolítica actualiza y acentúa el “desigual patrón de poder moderno-colonial” (Porto Gonçalves, 2006, p. 279) tanto a nivel interestatal – reforzando el rol de los países latinoamericanos como “sociedades exportadoras de Naturaleza” (Svampa, 2012, p. 5) – como intraestatal – incrementando el atropello a los derechos territoriales de los pueblos.

De hecho, el desarrollo de las nuevas inversiones se da a través de la densificación de la malla territorial del estado hacia los llamados *espacios intersticiales* (Little, 2002), es decir, aquellos que hasta entonces habían sido ignorados por las diferentes olas de ocupación y apropiación del territorio nacional – ya sea por la inexistencia de condiciones técnicas de sacar ganancia de determinadas áreas (como las de difícil acceso, por ejemplo), ya sea porque no se caracterizaban como áreas de interés económico según los modelos de acumulación anteriores. Son esos espacios, sin embargo, los que quedaron para las poblaciones racializadas, tras los seguidos procesos de des-re-territorialización; la paradoja es que fue justamente la marginación económica e invisibilización social de sus territorios – que les excluía del área de alcance de las políticas públicas – lo que históricamente les proporcionó a esas poblaciones una mayor autonomía en la toma de decisiones vinculadas a su espacio de vida. Con la expansión de la malla territorial del estado a esos rincones – mayoritariamente en asociación con la iniciativa privada –, la arena para la eclosión de las tensiones territoriales está armada.

### **Territorialidades indígenas**

A través de los datos de la revisión de escrituras comunales, procesos de autoidentificación y los datos del Censo de Población y Vivienda 2010, se puede distinguir amplias zonas y territorios pertenecientes a pueblos y nacionalidades indígenas (ver Figura 2). Estas zonas tienen unas prácticas de uso del suelo generalmente sustentables, muchas veces desconocidas y no respetadas, caracterizadas en muchos casos por un tipo particular de gestión de recursos y de una relación específica con la naturaleza, tanto simbólica como técnica.

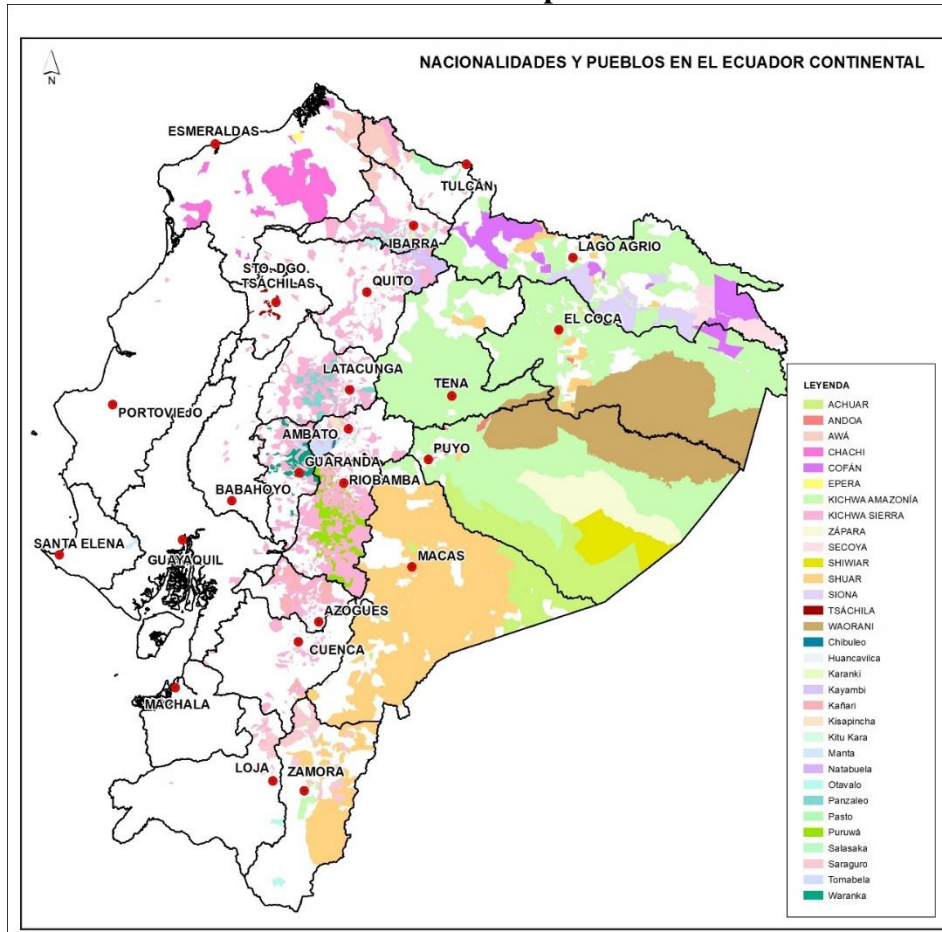
Los territorios indígenas han sido reconocidos por la Constitución Política del Ecuador. En estos territorios, mayoritariamente ubicados en la cuenca amazónica y los páramos, el manejo de recursos era gestionado históricamente por comunas o ayllus. Actualmente, aunque ya no se pueda hablar de la existencia de ayllus, en muchos casos el manejo sigue siendo colectivo, lo que se contrapone a la territorialidad capitalista, donde las formas de apropiación estarían tuteladas por particulares, empresas capitalistas o en algunos casos el Estado.

En los territorios indígenas hay relaciones complejas con el ambiente: además de ser percibido como fuente de recursos, el territorio es también espacio sagrado, de ritos y memorias. A este respecto recuerda Fernando García:

La concepción de tierra y territorios que tienen los pueblos indígenas se encuentra en plena contradicción con la concepción del Estado: si la primera la considera como Pachamama y origen de la vida, la segunda la ve como una mercancía más que debe ser utilizada con fines de explotación y acumulación. La resolución de esta contradicción parece inclinarse hacia quienes mantienen y ejercen los poderes económicos y políticos, y entre ellos no se encuentran los pueblos indígenas (GARCÍA, 2014, p. 77).

Lo anterior posiblemente está condicionado a una serie de prácticas y técnicas que permiten el aprovechamiento y el cuidado de los sitios como la rotación de cultivo y de generación de selvas y ecosistemas.

**Figura 2. Territorios indígenas según autoidentificación de más del 50% de la población**



Fuente: Giannina Zamora y Paola Maldonado a partir del Censo de Población y Vivienda, INEC, 2010, datos de autoidentificación.

### Lo rural y campesino como territorialidad

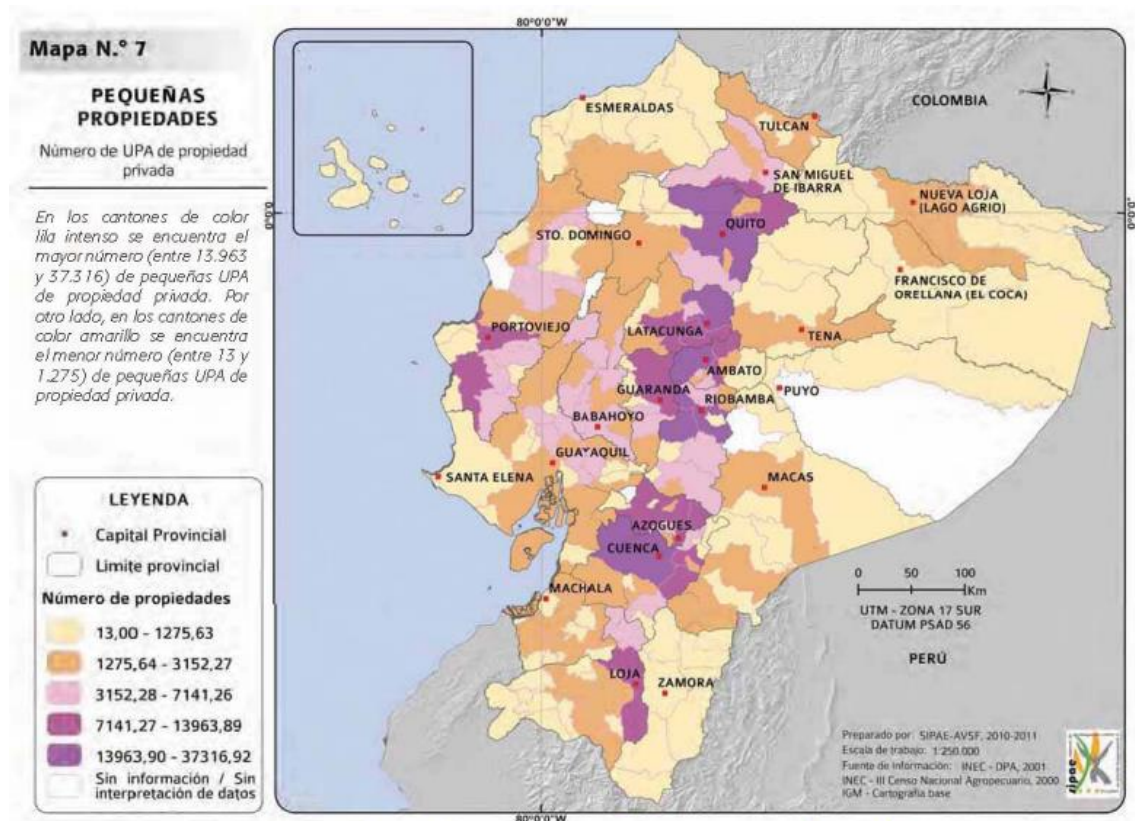
Al igual que en el caso de los indígenas, hay muchas formas de gestión del territorio que suponen un límite al capitalismo, tal es el caso de la producción campesina. En varias ocasiones se sustenta en la producción familiar, donde tiene particular relevancia la agricultura (ver Figura 3). De acuerdo con Herrera y Carrión (2012), entre el 2006 y el 2012 la producción agrícola campesina llegó a representar el 10% de la producción nacional.

La mayor parte está fuertemente integrada al mercado y produce una gran variedad de granos, hortalizas, frutas y cereales. Pese a la situación de deterioro que ha supuesto el desarrollo de la agroindustria y la falta de acceso a recursos (en particular a la tierra: el



76% de productores tienen propiedades menores a 10 hectáreas, el 88% de las UPAS serían explotadas por las economías familiares campesinas y representarían cerca de la mitad de las 5.083.822 de hectáreas, es decir, el 41% de las hectáreas de las UPAS para el 2006 (Herrera y Carrión, 2012, p. 156-157).

**Figura 3. Ubicación de pequeñas propiedades**



Fuente: Atlas de la Tierra, SIPAE, 2011.

De igual modo, la mirada sobre el territorio de los campesinos tiende a ser compleja por la herencia muchas veces ancestral de los lugares, el sentido de pertenencia que implican esas relaciones y por las mismas prácticas que conlleva. De tal modo que muchas veces el desordenamiento que acarrearán los proyectos capitalistas, además de la expropiación de las condiciones de vida, también suponen despojos culturales.

Tanto en los pueblos rurales como en los indígenas cabe valorar además de la producción agrícola, un conjunto de actividades complementarias que pueden incluir pequeña ganadería, producción artesanal, turística y comercio. Estas actividades en muchas ocasiones se encuentran amenazadas o al menos trastornadas por la implementación de proyectos desde arriba.

Este conjunto de “estrategias de sobrevivencia” a las que se agregan distintas formas de lucha por salario, territorio, salud, participación y recursos económicos, son factores que han mitigado en algo una expulsión total de la población campesina, por parte del

capital, que como fuerza centrípeta tendería a la ocupación y vaciamiento de todas estas lógicas marginales como territorios acechados, pero en disputa.

## **Territorialidades del capital**

### *Agroindustria*

El modelo agroindustrial ecuatoriano se ha sostenido en dos ventajas comparativas, la adaptación del territorio a productos tropicales y la sobreexplotación del trabajo. Este tipo de producción suele causar impactos en el agua y en segundo término, es común que esté prohibido, o cuando menos restringido, el derecho a la sindicalización en áreas donde opera. Con el deterioro gradual de los medios de vida campesinos, el trabajo en los jornales agroindustriales se ha vuelto una necesidad.

De estos campos hay cuatro que llaman la atención: el banano, las florícolas, la caña y la palma africana. Un rasgo común de estos cultivos fue que, aunque supusieron un despojo territorial para campesinos y una obstrucción a la reforma agraria, también permitieron la reproducción de las condiciones de vida de los mismos: los recintos y pueblos localizados en su entorno eran dependientes del modelo agroindustrial.

Este hecho hoy en día está cambiando, pues la inserción de tecnología en el agro ha desembocado en la reducción de fuentes de trabajo en torno a las agroindustrias y los recintos y pueblos aledaños comienzan a dejar de tener en las haciendas un medio de vida, en ese aspecto estaría ocurriendo un segundo y definitivo momento de despojo sobre los pueblos locales.

La producción bananera ecuatoriana es uno de los casos de estudio ejemplares para comprender el rol de las economías primario-exportadoras. Ecuador vinculó su crecimiento económico a este producto que causó la apertura de la frontera agrícola en la costa ecuatoriana desde mediados del siglo XX (ver Figura 4).

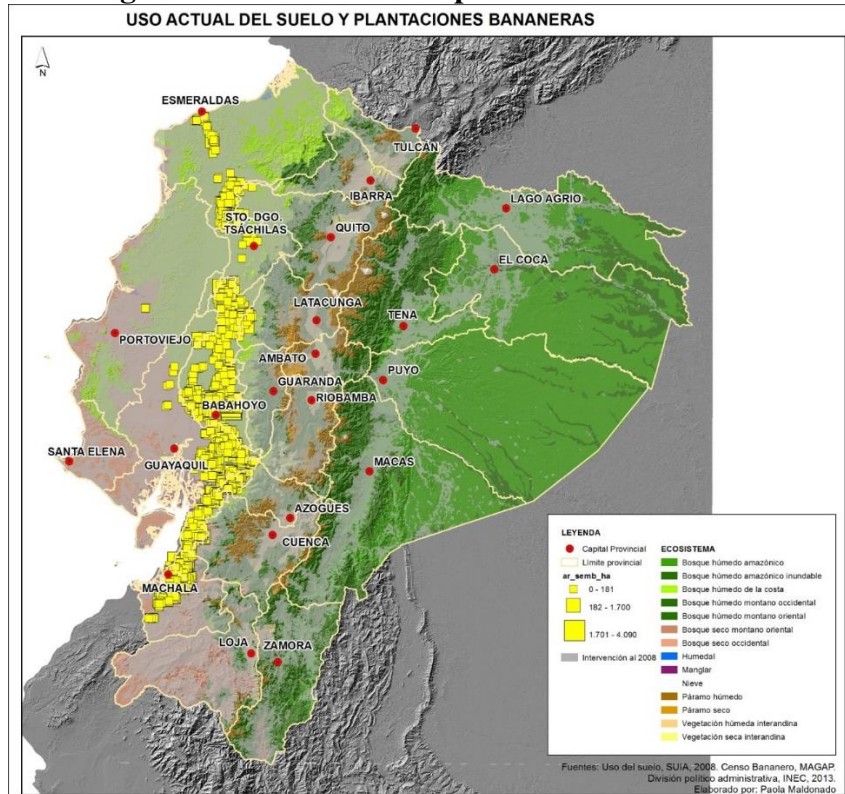
Este tipo de producción sustenta aún a algunas de las familias más acaudaladas del Ecuador, y en sus inmensos latifundios las condiciones laborales son lamentables. Frente a la situación de precarización, se crearon algunas políticas públicas, sin embargo en unos casos éstas no fueron cumplidas a cabalidad y los empresarios gozan de una ventaja: la tecnificación de la producción bananera ha logrado en los hechos una menor demanda de mano de obra y la población rural en estas áreas tiende a ser itinerante (CEPDA, 2011).

Lo anterior ha ido en detrimento de los recintos y pequeños poblados, y ha provocado el crecimiento de ciudades dormitorio como Quevedo. Se puede afirmar que es frecuente que los pagos se realicen a través de intermediarios, lo que mitiga la contradicción entre capital y trabajo (Martínez, 2002).

Otra característica del banano se encuentra en sus pasivos ambientales: este tipo de producción requiere de nutrientes, agua y un alto uso de agroquímicos que deterioran la calidad de vida de los trabajadores así como de los recintos que son fumigados mediante avionetas y expuestos a los químicos de las plantaciones. Recientemente se han realizado estudios que plantean que el banano es responsable de enfermedades como

cáncer, problemas respiratorios y de la piel, al combinarse varios agrotóxicos, algunos de ellos extremadamente peligrosos (Harari, 2008).

**Figura 4. Ubicación de las plantaciones de banano**



Fuente: Paola Maldonado a partir del mapa de ecosistemas del Ecuador, MAE, SUJA 2010; Censo Bananero, MAGAP, 2013 y División político administrativa INEC, 2013.

La producción florícola es un ejemplo de agroindustria en la sierra ecuatoriana: se ha asentado en los valles interandinos, donde encuentra situaciones ventajosas para la producción de rosas y otras variedades (ver Figura 5). En principio se localizó en Cayambe, sin embargo se ha extendido a Cotopaxi y el Azuay en un ritmo muy rápido; también se han construido invernaderos en la provincia de Guayas donde se cultivan flores tropicales.

La floricultura ha ejercido presión sobre el uso del agua para la agricultura familiar campesina y genera como resultado la contaminación del recurso hídrico, al punto que se puede considerar como una forma de despojo pero en este caso del recurso hídrico. Antonio Gaybor ha demostrado cómo hay zonas en el norte de Cotopaxi donde los campesinos deben pagar una cantidad mayor por un volumen inferior de agua de la que pagan los floricultores por un consumo mayor:

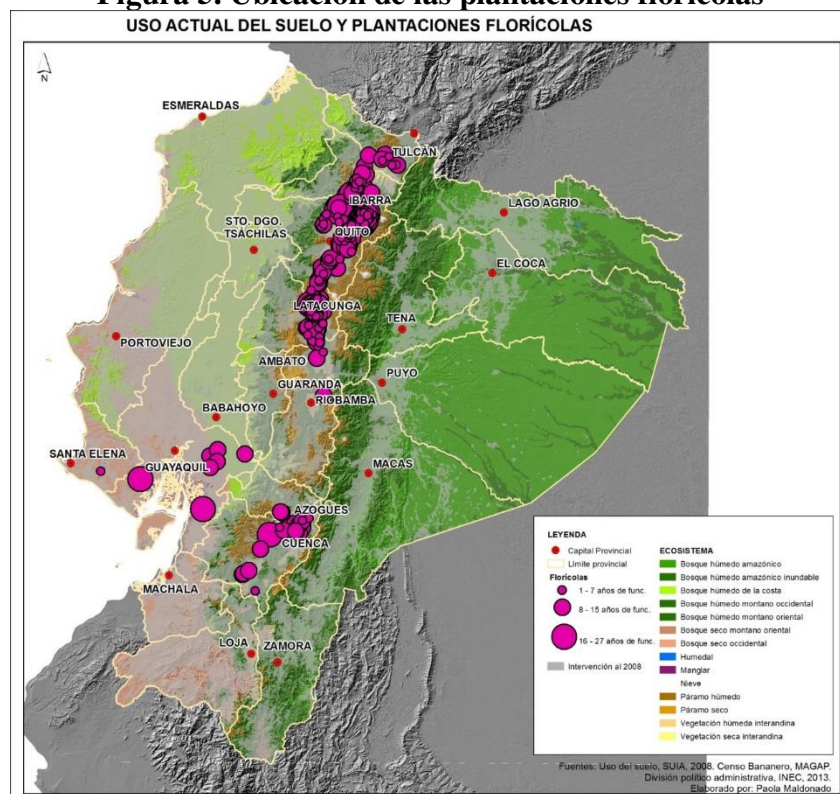
...los floricultores utilizando cerca de 1.450.000 m<sup>3</sup>/año solo pagan \$914, en tanto que los campesinos que utilizando un volumen total anual cuatro veces inferior al de los floricultores, pagan nada más ni nada menos que \$8.740 \$/año o sea diez



veces más, pese a que la tarifa sea una sola generalizada para todos (Gaybor, 2008, p. 45).

Las condiciones laborales están lejos de ser favorables. Tradicionalmente, los empleados pertenecían a las poblaciones aledañas donde complementaban su producción con el trabajo doméstico en las parcelas. Sin embargo, a partir de la tecnificación del trabajo, los puestos de empleo se conceden a jornaleros foráneos, que han sido expulsados de sus zonas previamente. Las condiciones tienden a ser también extenuantes en este tipo de trabajo donde se combinan métodos tayloristas con jornadas extensivas. Dichas condiciones parecerían ser un factor estratégico en el boyante crecimiento (ver Anexo 2) de la producción florícola (FENACLE, 2012).

**Figura 5. Ubicación de las plantaciones florícolas**



Fuente: Paola Maldonado a partir del mapa de ecosistemas del Ecuador, MAE, SUIA 2010; Censo Florícola, MAGAP, 2013 y División político administrativa INEC, 2013.

La palma aceitera y la caña de azúcar, junto con la soya, son parte de los llamados cultivos comodín, pues estos encuentran varios nichos en el mercado sea como alimentos, materiales o energéticos. Estos cultivos están asociados al acaparamiento y concentración de tierras por el uso extensivo de suelo en toda América Latina (Borras, 2013).

La palma aceitera es un cultivo que se adentró en Ecuador promovido por las empresas madereras y se asentó en principio en las zonas donde los árboles fueron talados en

Esmeraldas, provincia que mantiene la mayor cantidad de plantaciones. En un segundo momento los cultivos se expandieron por Los Ríos, Milagro, Sucumbíos y Orellana (ver Figura 6).

La expansión de la palma, en los últimos años, se gesta a la par del desborde del conflicto colombiano en Esmeraldas, a partir de la implementación del plan Colombia; de acuerdo a Iván Roa, en un primer momento, su expansión estuvo acompañada de la incursión de grupos paramilitares. Sin embargo, su control pasó a grupos sicariales ecuatorianos que fueron armados y equipados por paramilitares que se desmovilizaron. Estos grupos expandieron la palma a partir de la extorsión a la población. Además de la palma, los grupos criminales combinarían su producción con otras actividades ilegales como la minería, donde controlarían las dragas y maquinarias necesarias para la extracción de oro (Roa, 2012). Al margen de que estos procedimientos violentos prosigan o no, es evidente una tendencia al despojo racializado, cuando se miran experiencias como las de las comunas afroecuatorianas las cuales han perdido parte de su territorio para dar paso a las palmiculturas (Roa, 2012). En términos ambientales, se puede ver que la palma está creciendo en áreas que previamente eran bosques del Chocó esmeraldeño (uno de los ecosistemas más biodiversos del planeta) siendo un cultivo que tiende a agotar el suelo a mucha velocidad.

La caña de azúcar fue uno de los sectores antiguos en la economía. Este tipo de cultivo permitió en muchos casos la liberación de mano de obra y la creación de sindicatos rurales. Sin embargo, al igual que en el caso del banano, la tecnificación de los ingenios ha limitado mucho la presencia de trabajadores, reduciéndolos a proveer mano de obra en tareas auxiliares durante los periodos de zafra. De acuerdo a los censos que realiza el INEC (ESPAC, 2011), el crecimiento del cultivo entre 2002 y 2011 fue de 1,8%. Sin embargo, estas estimaciones pueden haber aumentado por la presión del mercado. Por otra parte, cabe mencionar que solo en la provincia del Guayas se asienta el 80,82% de la superficie total cosechada de este producto.

### *Capital Extractivo*

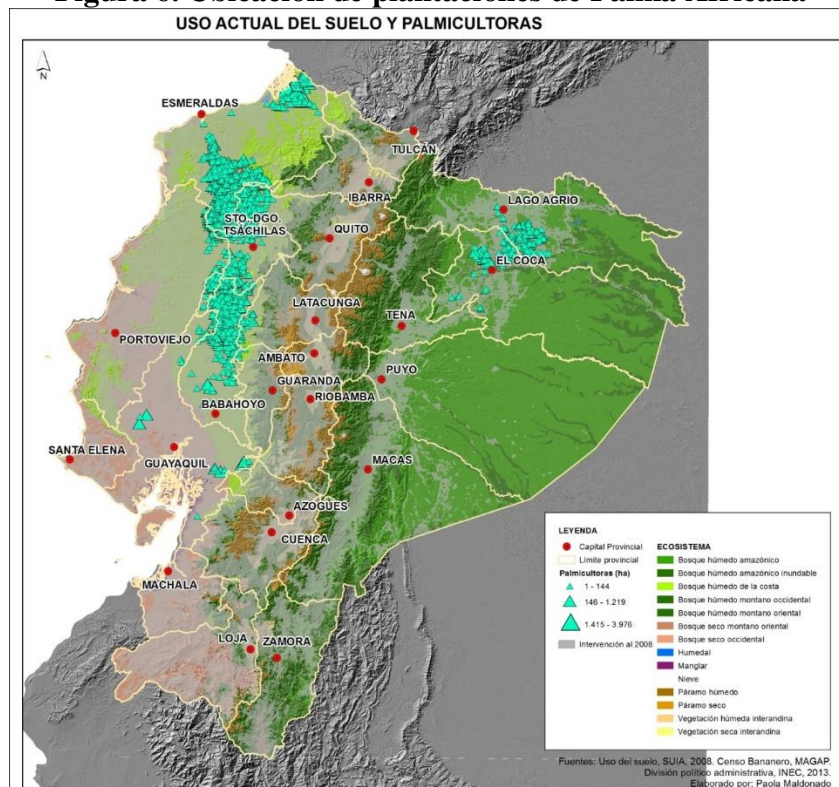
Ecuador ha sido desde inicios de 1970 un país petrolero y en la actualidad se pretende que la economía se oriente a la mega minería metálica. De la experiencia petrolera se observa a escala local una fuente de degradación de las condiciones de vida para las poblaciones indígenas y para la población colona, mientras que la industria minera aún en ciernes ha gestado un conjunto de conflictos por la ocupación del espacio.

El nororiente de la Amazonía es uno de los lugares con mayor contaminación del país: la presencia de sucesivas empresas petroleras ha dejado una serie de huellas en el territorio y la salud de la población, documentados por varios investigadores (San Sebastián, 2000; Hurting, A. K. y San Sebastián, M. 2004; Almeida y Maldonado, 2005; Beristain 2009).

La tendencia de la industria petrolera ha sido la expansión, particularmente en el periodo que oscila entre 1982 y 1995, época en que se entregaron 9 bloques. A partir del 95 existen intenciones por parte de quienes diseñan políticas petroleras de expandir esta frontera al centro sur de la Amazonía, encontrando rechazo por parte de la población

local, como el caso de Sarayaku<sup>8</sup>, y debido a problemas técnicos que impedían la expansión de esta frontera (Acción Ecológica, 2005).

**Figura 6. Ubicación de plantaciones de Palma Africana**



Fuente: Paola Maldonado a partir del mapa de ecosistemas del Ecuador, MAE, SUIA 2010; Censo Florícola, MAGAP, 2013 y División político administrativa INEC, 2013.

En la actualidad, la actividad petrolera en el periodo se ha incrementado en las zonas en los campos explotados tradicionalmente como Sacha, Shushufindi, los bloques 14 y 16. En estos lugares se abrieron pozos adicionales, en muchas ocasiones buscando la recuperación de crudo con nueva tecnología, lo que ha vuelto rentables varios yacimientos en otros momentos abandonados. A lo anterior se debe agregar que hay una intención manifiesta de expandir más las fronteras extractivas a nuevas zonas, ricas en biodiversidad y hogar de pueblos indígenas. Se plantea llevar la frontera petrolera a la Amazonía centro sur y al Parque nacional Yasuni<sup>9</sup> (ver Figura 7).

En varios de estos campos el aumento de la violencia estructural se ha concretado en agresiones a la población local, que van desde ataques sexuales a las mujeres a la

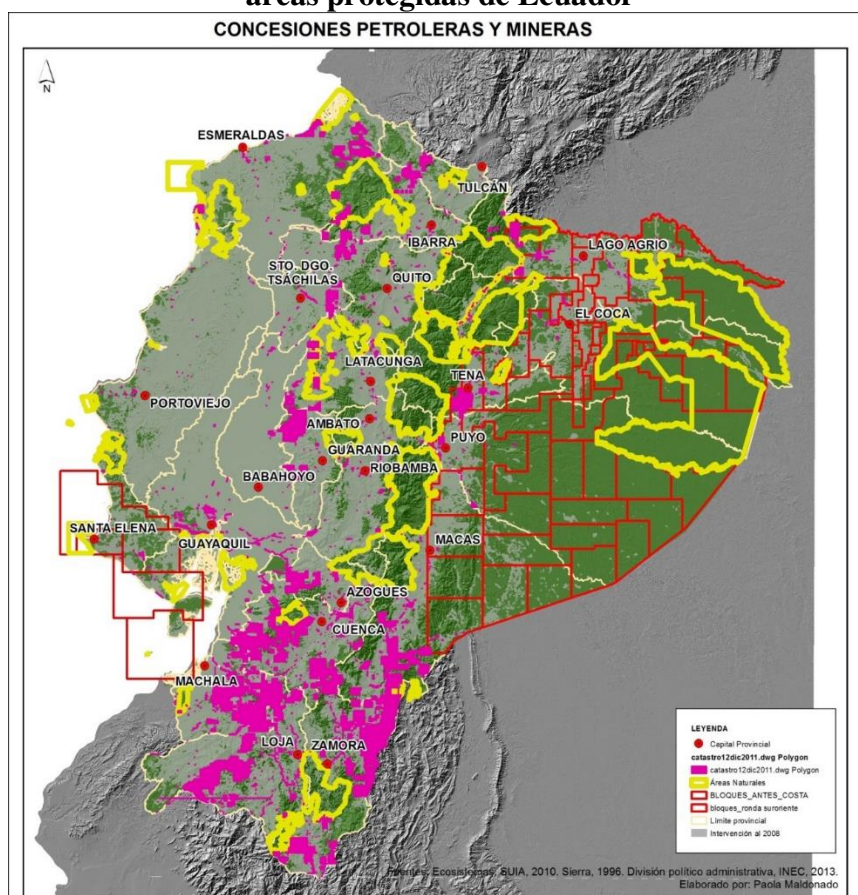
<sup>8</sup> Desde el 2006, comenzó una pugna entre la comunidad de Sarayaku con el Estado y las empresas petroleras, que concesionaron su territorio. Una de las estrategias de la comunidad fue denunciar en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que las actividades de la empresa se realizaron sin consulta previa. Actualmente la comunidad ha logrado mantener libre su territorio conformando una verdadera frontera a las actividades petroleras en la Amazonía sur.

<sup>9</sup> Esta expansión supone poner en peligro algunas de las áreas más biodiversas del mundo. Lo anterior ha ocasionado una serie de protestas a lo largo del país.

criminalización y persecución de los detractores de la empresa. Pero el hecho más grave hasta el momento han sido las dos masacres que han vivido los pueblos en aislamiento voluntario en 2002 y 2013 en los alrededores de las áreas petroleras<sup>10</sup>.

No obstante, cabe aclarar que pese a la intención de expandir la frontera petrolera, la última licitación de 19 bloques petroleros en el centro sur de la Amazonía ecuatoriana, fue poco acogida por las empresas transnacionales. De los 13 bloques apenas se han presentado ofertas para tres (Repsol para el bloque 29 y Andes Petroleum para los bloques 79 y 83).

**Figura 7. Concesiones petroleras y mineras y áreas protegidas de Ecuador**



Fuente: Paola Maldonado a partir del mapa de ecosistemas del Ecuador, MAE, SUIA 2010; Bloques petroleros, ARCH, 2013; Catastro Minero 2011; y División político administrativa INEC, 2013.

Ecuador no es un país con vocación minera tradicional. Sin embargo, hubo algunos periodos donde el sur del país vivió ciclos mineros de corta duración: el primero a inicios de la colonia, sofocado por el auge de la plata en Potosí; el segundo a comienzos del siglo XX en Zaruma, donde las minas administradas por empresas estadounidenses

<sup>10</sup> En estas masacres han sido víctimas alrededor de 60 personas de los grupos Taromenane y Tagaeri, quienes son los últimos grupos que se han mantenido en condiciones de aislamiento. Para una lectura detallada del tema se recomienda: Cabodevilla (2013).



siguieron las características de la economía de enclave; finalmente, hubo pequeñas producciones en los 80.

En la historia del país, los dos tipos de minería implantados – la minería lítica y la pequeña minería – han dado signos de contaminación: la primera causó principalmente erosión del suelo y la segunda, asentada en el sur del país, en lugares como Nambija, ha sido perjudicial a los ríos y el agua de la zona. No obstante, lo singular resulta en la megaminería como modelo de explotación. Este ejercicio es común a varias áreas del mundo sin una relevante vocación minera y se caracteriza por modelos de explotación que suponen inmensas remociones de material y agua.

De momento, las concesiones de megaminería, la mayoría ubicada en la provincia de Zamora-Chinchipe, se encuentran en fase de exploración. La mayor parte de ellas se sobreponen a territorios indígenas – como el Shuar – o áreas de conservación – como en Quimsacocha-. Tras diversos análisis (Sacher y Acosta, 2011) se pueden predecir riesgos para el entorno donde se asientan, sobre todo en casos de ecosistemas delicados como Íntag, la Reserva de la Biosfera del Cajas o la Cordillera del Cóndor.

Estos riesgos han desatado numerosos conflictos en el país, particularmente en las ciudades y pueblos vecinos de las mineras. La inconformidad de los actores locales ha sido combatida por el Estado y las empresas a través de varias estrategias, tanto en las actividades petroleras como mineras, de tal modo que es difícil pensar en actividades extractivas sustentables cuando los actores locales se encuentran anulados (Cisneros, 2011).

### **Los espacios urbanos como nudos que sintetizan las tensiones territoriales**

Como consecuencia de los conflictos territoriales descritos en los apartados anteriores, las ciudades se convierten en el centro de atracción de la población rural des-re-territorializada. Existe un prolífico debate respecto a los motivos de la migración, que van desde la falta de posibilidades materiales, la ausencia de derechos educativos o de salud en el ámbito rural, o la atracción simbólica que ejerce el ámbito urbano como espacio en el que se expresan los deseos en el capitalismo actual.

En todo caso, las ciudades expresan el resultado de la dinámica territorial nacional, caracterizada según el censo del INEC de 2010 por una fuerte concentración urbana: 9.090.786 personas viven en las ciudades, frente a 5.392.713 en el medio rural. Si bien en el censo de 2001 el porcentaje urbano-rural era de 61-39%, en 2010 subió ligeramente el porcentaje de población urbana, hasta el 62,77%, ante un incremento total de la población de casi un 20%. La población urbana pasó de 7.375.309 personas a 9.090.786, lo que supuso un crecimiento del 23,25%.

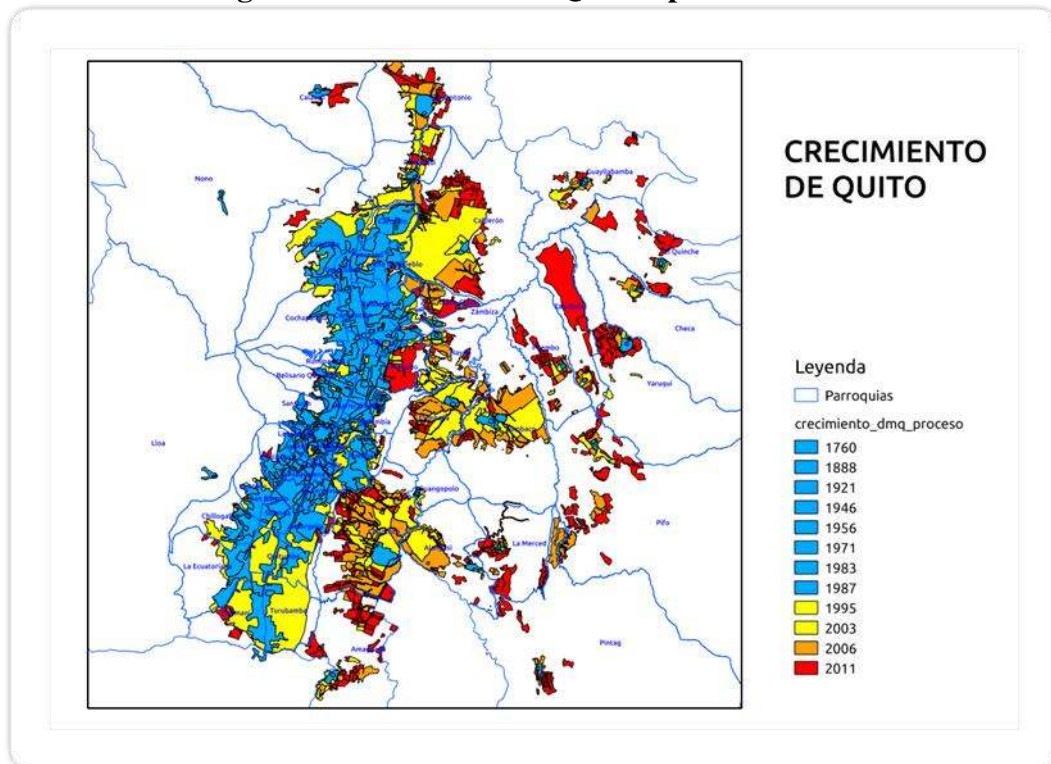
Por regiones, puede apreciarse que en términos absolutos Quito es la ciudad con mayor crecimiento en el periodo 2001 a 2010, con casi 400.000 personas, seguida por Guayaquil con más de 310.000. Sin embargo, en términos relativos son las ciudades de la región amazónica las que experimentan un mayor crecimiento; las ciudades de la sierra (exceptuando Quito y Loja) tienen un crecimiento más bajo. En la costa hay situaciones dispares, con un crecimiento promedio más alto de la media nacional,

destacando las ciudades de Santo Domingo y Esmeraldas, junto con la dupla Manta-Portoviejo.

Por ello, los periurbanos de las ciudades se convierten en espacios de máxima dialéctica de territorialidades, constituyendo nudos territoriales de primer orden. El caso emblemático es la ciudad de Quito, con una fuerte explosión urbana en la última década, especialmente hacia los valles orientales, como se puede apreciar en la Figura 8. Si bien se da un mayor crecimiento territorial en el periodo 1987-2003, especialmente en Calderón, Quitumbe, Cumbayá-Tumbaco y Conocoto-Alangasí, en la fase 2003-2011 se da un mayor crecimiento en núcleos dispersos de los valles de Tumbaco y de los Chillos.

En 2003-2006 se confirma el crecimiento a partir de los núcleos principales de crecimiento de la fase anterior; de 2006 a 2011 la dispersión de la ciudad se produce especialmente en las parroquias más alejadas, como El Quinche, Checa, Yaruquí, Tababela, Puembo, Pifo, Píntag, La Merced, Amaguaña o Calacalí, con nuevos espacios urbanos que incluso carecen de conexión con las cabeceras parroquiales. Pese al discurso de la Municipalidad de concentración urbana, el mapa muestra la difusión acelerada de la ciudad, lo que supone un continuo urbano a lo largo de los valles agrícolas de Quito.

**Figura 8. Crecimiento de Quito a partir de 1987**



Fuente: Manuel Bayón a partir de datos del Instituto de la Ciudad de Quito.

En estos espacios, el capital inmobiliario se confronta con una lógica campesina en acelerada transformación, que mantiene sin embargo comunas indígenas a lo largo del periurbano de Quito, con una mayor concentración en los valles orientales (ver Figura 9), precisamente donde la expansión inmobiliaria es más fuerte. Ello posiciona una situación muy favorable para la expansión del capital en las áreas periurbanas: ante una marginación histórica en términos de acceso a derechos básicos, con un limitado ejercicio de los derechos territoriales, y ante el avance de un modelo hegemónico, las territorialidades subalternas se enfrentan a retos de un enorme calado.

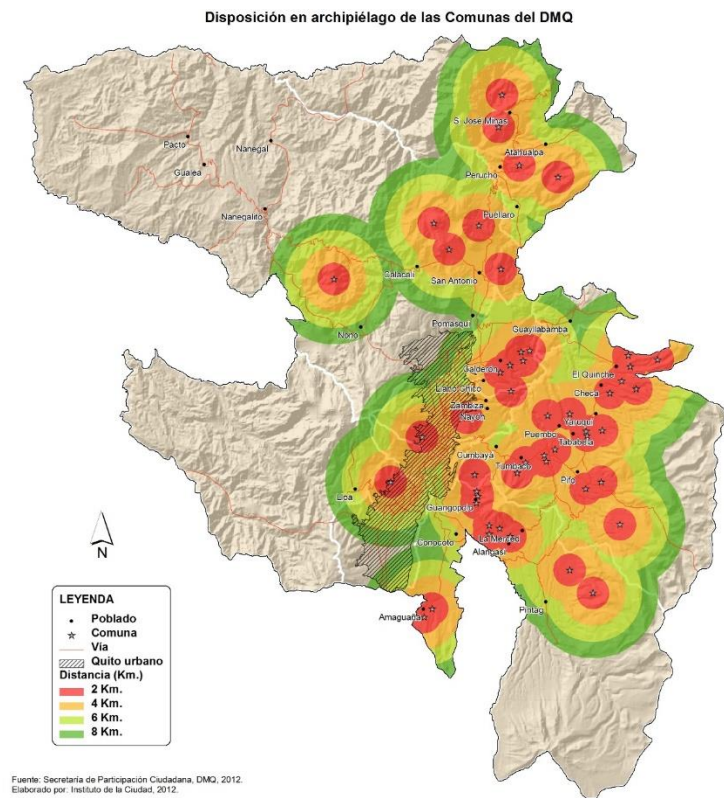
En la fase neoliberal, las formas de expansión urbana estaban en mayor grado de la mano de los sectores privados, a través de una lógica mall-urbanización cerrada fundamentada en la compra de predios. Sin embargo, aunque esta lógica no ha desaparecido en los últimos años, el periodo 2009-2014 ha estado marcado por las grandes obras públicas, principalmente vías (E35, Ruta Viva, Ruta Collas) y el Nuevo Aeropuerto Internacional de Quito (NAIQ), a través de Grandes Proyectos Urbanos (GPU), entendidos como “una herramienta de creación y captación de rentas y ganancias, cuyo montaje exige una articulación entre actuaciones inmobiliarias, actuaciones urbanísticas y desarrollo constructivo, a cargo del sector público y los agentes privados” (Cuenya y Corra, 2007).

Pese a que hay una lógica hegemónica en la construcción de los espacios periurbanos, también hay una disputa por parte de las comunas y barrios que mantienen lógicas de vida en las que la urbanización no se puede dar a cualquier coste. En los núcleos urbanos consolidados, que son barrios urbanos desde décadas atrás, la dialéctica de territorialidades se convierte en un hecho más difuso al entrelazarse de una forma más compleja el espacio. Sin embargo, también se observan núcleos de organización y de formación de sujetos en numerosos barrios de las ciudades, aunque con intensidades dispares. La lógica de urbanización del Ecuador como resultado de la falta de proyectos de vida en el ámbito rural tiene como respuesta la generación de espacios urbanos que se proyectan como espacios con derechos.

Fruto de esta disputa aparece el “derecho a la ciudad” como un derecho constitucional en 2008, que permite pensar en los derechos ciudadanos más allá de un ejercicio de derechos ciudadanos: “el derecho a la ciudad es por tanto mucho más que un derecho de acceso individual o colectivo a los recursos que esta almacena o protege; es un derecho a cambiar y reinventar la ciudad de acuerdo con nuestros deseos” (Harvey, 2013, p. 20).

Por ello, los espacios urbanos suponen nudos territoriales con tres retos en cualquier lógica de ordenamiento basada en derechos: la eliminación de la jerarquía urbano-rural en términos de expectativas de vida y acceso a derechos básicos, la tensión de los espacios periurbanos entre la expansión de las ciudades y los derechos territoriales de las comunas y barrios rurales, y la construcción colectiva de los espacios urbanos consolidados desde una óptica del derecho a la ciudad.

**Figura 9. Comunas de Quito y continuidad territorial**



Fuente: Instituto de la Ciudad, 2012.

## CASOS EJEMPLARES DE “NUDOS TERRITORIALES”: EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO (DMQ), UN CENTRO FLORÍCULA Y UN ENCLAVE MINERO

### ¿Dónde queda en derecho al territorio en los Grandes Proyectos Urbanos (GPU)?

El Nuevo Aeropuerto Internacional de Quito (NAIQ) es una de las mayores transformaciones territoriales en el DMQ de las últimas décadas. Se trata de un espacio de enorme complejidad, ya que las parroquias nororientales de Quito cuentan con la mayor presencia de comunas ancestrales, y es a la vez el área donde se concentra el mayor crecimiento espacial de la ciudad.

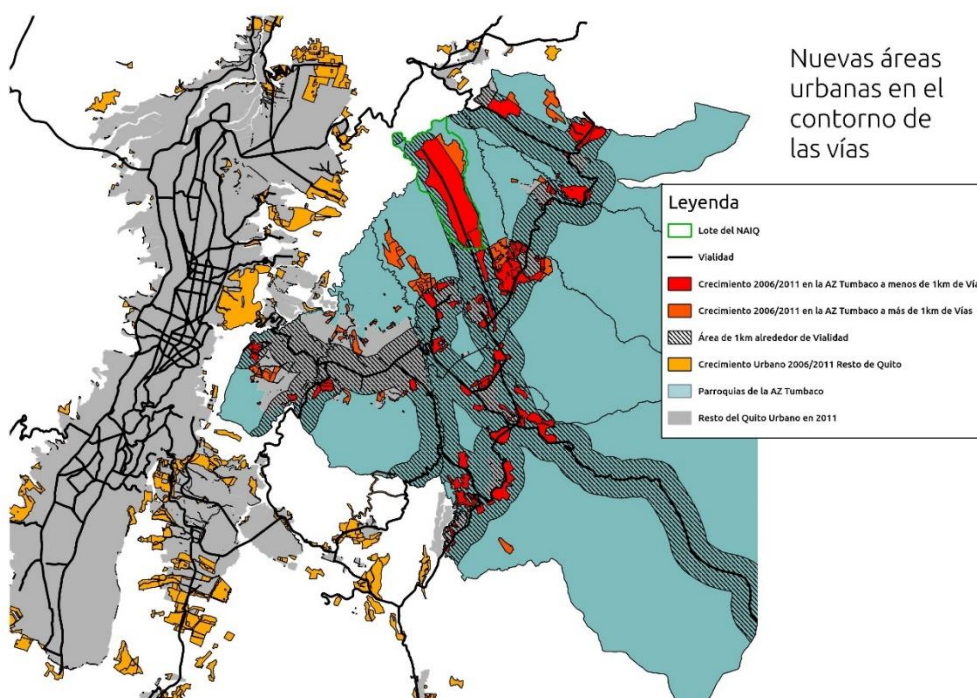
Este crecimiento de Quito en los últimos años se ha concretado en los valles a través de expansores urbanos, "grandes infraestructuras, como son autopistas, aeropuertos [...] que además de estimular la expansión en una determinada dirección, revalorizan los terrenos por donde pasan" (Delgado, 2003, p. 22). En el caso del valle de Tumbaco, donde se asienta el NAIQ, el porcentaje de crecimiento en el contorno de las vías alcanza el 90,3% del total en el periodo 2006-2011 (ver Figura 10). Ante este contexto, la construcción del nuevo aeropuerto confirma la explosión urbana, con la generación de nuevas vías que a su vez provocarán un aumento de la urbanización de las áreas



semi-rurales. Este incremento de la mancha urbana es generalizado en todo el país, aunque encuentra en el periurbano de Quito uno de los casos de mayor intensidad, un fuerte nudo territorial.

El área de influencia del NAIQ fue hasta su puesta en marcha un área con usos agrarios preponderantes, y es una de las zonas del DMQ con mayor concentración de comunas: doce comunas en cinco kilómetros de proximidad. Ello supone uno de los mayores contrastes simbólicos y materiales entre una infraestructura que responde a los intereses de los grandes grupos económicos y las clases medias y altas de la ciudad, que modifica el modelo de territorio de las comunidades agrarias y campesinas. En menos de quince años se ha producido una fuerte fragmentación espacial, económica y social en el área, deviniendo en un modelo de fractal (Soja, 2000), con un fuerte incremento del precio del suelo, políticas públicas que han estado centradas en los sectores capitalistas, y de espaldas a la población local, sin participación real en el proceso. Lo cual ha provocado que las expectativas de desarrollo no hayan sido satisfechas hasta el momento.

**Figura 10. El NAIQ y sus vías como expansores urbanos de Quito**



Fuente: Manuel Bayón a partir a partir de datos del Instituto de la Ciudad.

El inicio de la construcción del aeropuerto se produce con la forma neoliberal de gestión de la Municipalidad, bajo un esquema en el que la empresa concesionaria del aeropuerto, Quiport, era la verdadera gestora de la participación social sobre el territorio, en un modelo de profunda asimetría. Sin embargo, bajo la gestión recentralizadora desde 2009 la participación pasa al primer plano del discurso, pero la misma no logra materializarse en el ejercicio de derechos territoriales establecidos en la nueva Constitución de 2008 en lo referente a consulta previa, participación ciudadana o

derecho a la ciudad. La lógica del capital se impone, y los derechos que llegan a la población son servicios básicos, pero no derechos territoriales que puedan poner en cuestión el avance del modelo desarrollista. El modelo de “territorio equitativo” del Plan Equinoccio 21 o de “la ciudad compacta” de la última administración quedan limitados a eslóganes.

Concluye este caso con un cuestionamiento de la aplicación de los derechos territoriales, y a la ausencia de una concreción del “Derecho a la Ciudad” proclamado en el artículo 31 de la Constitución, formulado originalmente por Lefebvre (1969), que no solo tiene en cuenta la llegada de derechos económicos y sociales a las personas que viven en las ciudades, sino el “derecho a cambiar y reinventar la ciudad de acuerdo con nuestros deseos” (Harvey, 2013, p. 20).

La transformación de la ciudad a través de GPU plantea modificaciones territoriales de amplio calado, ya sean expansores urbanos en las áreas periurbanas colindantes a comunas rurales, plataformas gubernamentales en barrios consolidados, o proyectos de rehabilitación como el caso del Centro Histórico de Quito a través del proyecto de embajadas<sup>11</sup>. Esta forma de producción del espacio es prototípico de un capitalismo en el que el Estado es el mayor agente de transformación, con mecanismos de participación ciudadana que no permiten el ejercicio de un verdadero “derecho a la ciudad”, ya que la formulación de políticas públicas, como muestra el caso del NAIQ, responde a los intereses del capital nacional y transnacional. Por tanto, ¿cómo plasmar los derechos territoriales de la población urbana y periurbana establecidos en la Constitución en una ley de ordenamiento del territorio nacional?

### **Territorialidades dialécticas, leyes para el capital: el territorio Kayambi.**

El Kayambi es uno de los pueblos kichwa de la sierra norte ecuatoriana. Debe su nombre al volcán Cayambe, está repartido entre los cantones de Pedro Moncayo, San Pablo y Cayambe, en las provincias de Imbabura y Pichincha. Están asociadas más de 150 comunidades indígenas al pueblo Kayambi, en 14 asociaciones, con una fuerte historia de movilizaciones por la tierra y por el agua desde los años 80 del S.XX.

El paisaje del valle lo dominan los invernaderos, donde se cultivan mayoritariamente flores para la exportación, ubicados en las áreas más productivas, con mejores suelos, y con acceso al agua, ya sea por concesión de agua de los canales o por la construcción de pozos y reservorios. Se trata de una forma de actividad económica intensiva en capital, y que utiliza una fuerte explotación de la naturaleza y de la fuerza de trabajo (IEDECA, 1999, p. 53). La mano de obra de las empresas florícolas tiene un importante porcentaje de mujeres, y están ampliamente documentadas las especiales condiciones de explotación sufren las trabajadoras (Guerra, 2012, p. 68).

---

<sup>11</sup> El proyecto de Embajadas propone construir distintas embajadas en los edificios del centro histórico así como 18 agencias de Naciones Unidas (1), lo que inicialmente provocó órdenes de expropiación y desalojo contra los vecinos del sector de La Chilena (2).

(1) <http://cancilleria.gob.ec/inicia-proyecto-embajadas-en-el-centro-historico-de-quito/>

(2) <http://www.laciudadviva.org/blogs/?p=22671>

Por otro lado, el pueblo Kayambi, tras décadas de organización, fue pionero en el manejo colectivo de los páramos comunitarios (Vargas, 2011). El problema residía en el progresivo deterioro de los páramos causado por la presencia de ganado en los mismos, que compacta la tierra y acaba con los pajonales, lo que provoca que el ecosistema pierda eficacia en la captación de agua, haciendo más intensa la sequía de los meses de verano. El acuerdo comunitario consistió en bajar progresivamente el ganado del páramo lo que ha recuperado fuentes de agua y caudal de los ríos.

El agua continúa siendo escasa, y su manejo está en el epicentro de los debates territoriales y los conflictos entre hacendados y comunas, conflictos éstos que se reproducen en una compleja estructura de poder y tenencia de la tierra al interior de las comunas (Guerra, 2012, p. 71). A su vez, el agua es desde 2008 un derecho constitucional<sup>12</sup>. El mayor consumo de agua por hectárea se produce en las haciendas florícolas, lo cual se alinea con la disponibilidad para estas empresas de capital, de inversión en riego y de agua concesionada. Las administraciones públicas como la Prefectura de Pichincha se han centrado en incrementar la disponibilidad hídrica, con nuevos canales que aumenten las áreas regables en distintos lugares de los cantones Cayambe y Pedro Moncayo. Sin embargo, no es cuestionado por el Estado el modelo territorial florícola, las concesiones de agua de las empresas ni la desigual tenencia de la tierra.

En los últimos años, el pueblo Kayambi ha sido el primer pueblo kichwa de la sierra en definir su territorio, a través de un amplio proceso de participación en la definición de los límites de las comunidades y los páramos de manejo comunitario bajo la responsabilidad de las comunidades (Figura 11). Todo ello bajo tres preceptos que aún no encajan bien en la normativa territorial propia del Estado: en primer lugar, se consideran los páramos de protección comunitaria como una responsabilidad del pueblo Kayambi en su totalidad, más allá de que determinadas comunidades ostentan legalmente la propiedad de algunas parcelas de los páramos. En segundo lugar, eliminando del territorio del pueblo Kayambi el límite del Parque Nacional Cayambe-Coca definido por el Ministerio del Ambiente, al entender que supone una injerencia en la forma de entender la territorialidad y el manejo de los páramos. Y por último, aunque se delimitan de forma precisa los límites entre comunidades, se consideran con límites difusos cuál es el territorio concreto de páramo de protección comunitaria, al entender que los pueblos colindantes al territorio Kayambi pueden coparticipar de esta protección y cuidado del páramo. Lo cual, supera la visión dicotómica del Estado moderno en el que la territorialidad o la propiedad solo puede ser ejercida por una sola entidad.

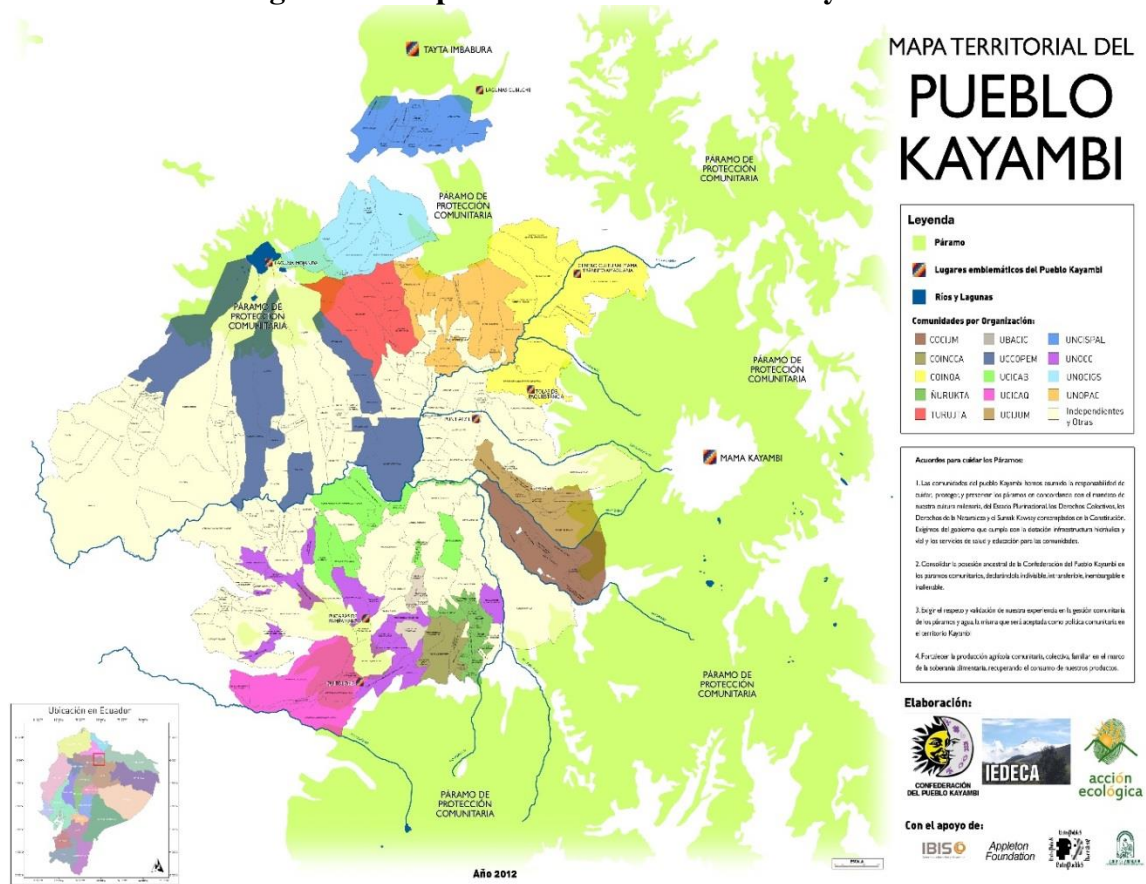
Por tanto, hay una fuerte dialéctica de territorialidades en el espacio del pueblo Kayambi, que se centra en el agua como bien máspreciado. La construcción desde

---

<sup>12</sup> Art. 318.- El agua es patrimonio nacional estratégico de uso público, dominio inalienable e imprescriptible del Estado, y constituye un elemento vital para la naturaleza y para la existencia de los seres humanos. Se prohíbe toda forma de privatización del agua. La gestión del agua será exclusivamente pública o comunitaria. El servicio público de saneamiento, el abastecimiento de agua potable y el riego serán prestados únicamente por personas jurídicas estatales o comunitarias. El Estado fortalecerá la gestión y funcionamiento de las iniciativas comunitarias en torno a la gestión del agua y la prestación de los servicios públicos, mediante el incentivo de alianzas entre lo público y comunitario para la prestación de servicios. El Estado, a través de la autoridad única del agua, será el responsable directo de la planificación y gestión de los recursos hídricos que se destinarán a consumo humano, riego que garantice la soberanía alimentaria, caudal ecológico y actividades productivas, en este orden de prelación. Se requerirá autorización del Estado para el aprovechamiento del agua con fines productivos por parte de los sectores público, privado y de la economía popular y solidaria, de acuerdo con la ley.

abajo de propuestas territoriales tan amplias y concretas en un escenario de fuertes contradicciones espaciales con comunidades indígenas de experimentada organización y la gran concentración de capital nacional y transnacional exige un fuerte debate en el momento de generar legislación territorial. Las leyes vinculadas al territorio en un Estado plurinacional deben garantizar la plasmación en el espacio de formas de organización espacial complejas, que garanticen los derechos territoriales establecidos constitucionalmente y permitan el ejercicio de otros derechos vinculados a la norma suprema del país, como el agua, para que acaben con las históricas discriminaciones al servicio del gran capital.

**Figura 11. Mapa Territorial del Pueblo Kayambi**



Fuente: Pueblo Kayambi, IEDECA y Acción Ecológica, con la colaboración del Colectivo de Geografía Crítica de Ecuador.

**“Nudos territoriales” en el marco de proyectos extractivos: el caso paradigmático de Íntag**

El Cantón Cotacachi es uno de los más amplios de la sierra ecuatoriana, alcanza los 1.726 kilómetros cuadrados, abarca desde el páramo a 3.350 msnm hasta territorios en la parte occidental que llegan a 200 msnm. Por lo mismo alberga en él una inmensa biodiversidad, agro diversidad al igual que mucha diversidad cultural por la población indígena, mestiza y afroecuatoriana que se ha asentado en los diferentes pisos ecológicos del mismo.

Desde mediados de 1990, en la parte occidental del Cantón que se conoce como Íntag, han aparecido intenciones de emprender proyectos de explotación minera a gran escala, lo cual ha generado un profundo malestar al interior del Cantón, donde se ha gestado uno de los mayores conflictos socioambientales del país por el grado de intensidad de los hechos.

Tradicionalmente, la población del cantón se ha sostenido por actividades agropecuarias, artesanales y turísticas. Este tipo de actividades, particularmente el turismo es una palanca para el desarrollo y bienestar del cantón, pues el territorio dispone de buenas condiciones por estar las zonas altas dentro de los circuitos turismo étnico de Imbabura, mientras en las zonas bajas alberga bosques primarios y fauna silvestre que pueden ser apreciadas en buen estado, así como son famosas las artesanías de las zonas urbanas.

Los pobladores del cantón encuentran en la actividad minera un riesgo para los proyectos de desarrollo endógeno y la sustentabilidad ambiental del cantón. Pues sin llegar a ser considerado un “proyecto estratégico” por el Plan Nacional del Buen Vivir en Intag se pretende implementar una de las minas de cobre más grandes del país, que sin lugar a dudas traería consecuencias negativas para el ambiente, los atractivos turísticos y las actividades agropecuarias. De hecho, de acuerdo a los estudios realizados por el RIMISP y la Universidad Andina Simón Bolívar, la actividad minera en la zona en términos de empleo sería mucho menos eficiente que los proyectos de desarrollo endógeno como se puede observar en el gráfico 1.

Una característica propia del cantón ha sido su vocación a la gestión local y participativa, la cual es considerada como un referente para Ecuador pues muchos años, una de las mejores expresiones de democracia participativa, cuya creación se funda en la participación colectiva a través de agendas de desarrollo reconociendo la identidad y los derechos de la población (Ortiz, 2004 y Ospina, 2006). Cotacachi fue uno de los primeros lugares donde se diseñaron presupuestos participativos y se crearon mecanismos de rendición de cuentas (López, 2011).

Las autoridades cantonales y la población local (tanto cantonal como del propio valle de Íntag) han argumentado que la actividad minera es inviable respecto a las propuestas de desarrollo auspiciadas por la minera, tanto por su uso del territorio y del agua, como por los cambios que supondría en el lugar. En atención a esta contradicción la Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi (AUCC), órgano desde donde se ha implementado el modelo de gestión local, proclamó al cantón como ecológico y libre de actividades extractivas.

En la actualidad, el cantón considerado ecológico se encuentra en un momento de polarización, especialmente en las áreas circundantes al proyecto minero. Como factor clave se encuentra la entrega de recursos por parte del Estado a segmentos de la población que han socavado a las autoridades locales y han supuesto un perjuicio respecto a la forma participativa de organizar la vida material de este territorio. Las autoridades locales han manifestado su oposición a los proyectos y las estrategias promovidas por el Estado de división comunitaria, decididas en una visión centralista, sin mecanismos de participación de ningún tipo, siquiera institucional.

En ausencia de afectación ambiental, los impactos se centran en la pérdida de soberanía local, el deterioro del tejido social y la polarización de un territorio que años antes se

había caracterizado por la democracia directa, la participación y la promoción consensuada de lineamientos estratégicos. Una ley de ordenamiento territorial que se proponga articular los derechos territoriales y el espíritu de descentralización, debe permitir a la población vinculada a proyectos extractivos la capacidad de decidir respecto a la construcción de su territorio, en articulación con las instituciones locales, especialmente en aquellos marcos en los que hay un ejercicio de la democracia desde abajo con instituciones propias.

## **EL DES(ORDENAMIENTO) Y LO ESTRATÉGICO EN LA ESTRATEGIA TERRITORIAL NACIONAL 2013-2016**

Es complejo rastrear el origen y uso del pensamiento estratégico dentro de los planes de desarrollo y el discurso social. Proveniente del griego – donde se denomina *stratos* al ejército y *egein* al conducir o guiar, su origen refiere al papel que tiene un general o comandante en una confrontación bélica; sin embargo, en las últimas décadas ha tendido a generalizarse en todos los campos de saber y la gestión social. A este respecto Sánchez Parga refiere:

(...) Cuando una noción como la de estrategia adquiere cierto “valor de uso” tan frecuente y elevado, trasciende el marco de lo ideológico de su análisis crítico y semántico para remitir a una cierta analítica de la sociedad que lo emplea. De esta manera el uso de la palabra estrategia revela entre otras cosas cómo la sociedad de mercado bajo sus inofensivas apariencias representa un campo de batalla donde todos son adversarios y contrincantes, (...) De hecho la palabra estrategia se ha vuelto clave en el vocabulario económico, empresarial es y desde este ámbito que ha invadido los demás espacios sociales (SÁNCHEZ PARGA, 2007, p. 178).

A partir de la premisa antes presentada, se puede reconocer que en lo característico de la Estrategia Territorial Nacional (ENT), además de la ejecución de determinados objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir en el conjunto del territorio, se encuentra implícita la idea de que en los territorios hay confrontaciones. En este punto cobra vigencia la idea de fuerzas en disputa que suponen los nudos críticos, entre territorialidades desde arriba y desde abajo. Por lo anterior, la exposición y el balance de la ENT puede ser útil, tanto para valorar a raíz de los ejemplos expuestos anteriormente el grado de cumplimiento de la estrategia, como para entender los problemas y contradicciones internas del modelo que se propone implementar.

La estrategia territorial se construye atendiendo a los sectores prioritarios, que son: “la vialidad, la energía y la conectividad; el desarrollo endógeno; los derechos de la naturaleza y la calidad del ambiente; el desarrollo urbano y la universalización de servicios públicos” (SENPLADES, 2013, p. 89). Dichas demandas, a primera vista, parecen sintetizar necesidades tanto del capital y los grupos dominantes, como de las reivindicaciones locales, de indígenas, afroecuatorianos, pobladores urbanos, etc.

Estos lineamientos adquirirían concreción territorial en cuatro ejes prioritarios: redes de asentamientos urbanos, sustentabilidad ambiental, transformación de la matriz



productiva y cierre de brechas. En la estrategia territorial los ejes que tratan temas de desarrollo endógeno y sustentabilidad ambiental aparecen de forma más abstracta, mientras las orientaciones, que suponen infraestructura (las redes de asentamientos y la transformación de matriz productiva) tienen más claridad (SENPLADES, 2013, p. 89).

También es llamativo que en esta segunda versión de la ENT, se marginen temáticas presentes en la primera, pues estos cambios desde el punto de vista de lo *estratégico*, supondrían también un cambio de norte en la definición de campo de batalla y contrincante. En 2009 se planteó: 1) Propiciar una estructura nacional policéntrica articulada y complementaria de asentamientos humanos; 2) Impulsar el buen vivir en los territorios rurales y la soberanía alimentaria; 3) Jerarquizar y hacer eficiente la infraestructura de movilidad, energía y conectividad; 4) Garantizar la sustentabilidad del patrimonio natural mediante el uso racional y responsable de los recursos naturales renovables y no renovables; 5) Potenciar la diversidad y el patrimonio cultural; 6) Fomentar la inserción estratégica y soberana en el mundo y la integración Latinoamericana; 7) Consolidar un modelo de gestión descentralizado y desconcentrado, con capacidad de planificación y gestión participativa del territorio (SENPLADES, 2009, p. 377).

En la versión 2013-2009 pierden peso los dos ejes propuestos para el periodo 2008-2012: el 2 concerniente a la soberanía alimentaria, y el 5 referente a la diversidad y al patrimonio cultural, ambos factores relevantes para el desarrollo local y la gestión de territorios desde abajo. Esta desaparición no sería llamativa de no ser porque estas temáticas tampoco aparecen cuando el documento desglosa la síntesis de la estrategia.

En la síntesis de la estrategia, en lo que se refiere a la red de asentamientos urbanos, queda claro que la prioridad es la ampliación de la red de carreteras a nuevas áreas: la red de asentamientos urbanos supone en términos concretos la construcción de carreteras y “ordenar el equilibrio de las metrópolis urbanas con el fin de corregir estos desequilibrios” (SENPLADES, 2013, p. 91). En la redes, se construyen carreteras como la Troncal Amazónica y la Ruta del Spondylus, además de readecuar la Panamericana y la carretera Santo Domingo -Machala (SENPLADES, 2013, p. 92). Similares en su trayecto al modelo de integración planificado por la Iniciativa para la Integración de la infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA). En ese sentido, muchas de las obras de carreteras tienen relación con las grandes vialidades planificadas sin éxito en el periodo neoliberal. Dichas carreteras en muchos sentidos parecen necesarias para la población ahí asentada, pero en casos como la Troncal Amazónica, dan la impresión de ser complementos a los ejes multimodales que facilitarían el acceso a recursos naturales de potencias imperiales como China y Estados Unidos.

Por otra parte, se plantea fortalecer el crecimiento de ciudades intermedias para evitar problemas propios de la bicefalia nacional que se presentan en “el acceso a bienes y servicios básicos y públicos, contaminación de ríos y fuentes de agua, ampliación de la frontera de la mancha urbana sobre tierras con vocación productiva y fenómenos de expansión urbana” (SENPLADES, 2013, p. 91). Sin embargo lo planteado, este conjunto de problemas que parecerían agudizarse en el DMQ, a partir de la construcción del Aeropuerto y la urbanización de los valles de Quito, también se gestan como hemos visto por la falta de condiciones de vida y presiones sobre los territorios rurales; en ese aspecto hubiese necesario que se revalore la soberanía alimentaria y los derechos territoriales consagrados en la constitución.

Respecto a la sustentabilidad ambiental, se menciona que los ecosistemas biodiversos “están sometidos a fuertes presiones por parte del ser humano, relacionadas con la deforestación, ampliación de la frontera agrícola, la tala de bosques, el sobre pastoreo, la extracción de recursos naturales y la construcción de vías que están provocando destrucción y fragmentación de hábitat, degradación de recursos, erosión de suelos, deslizamientos y deslaves” (SENPLADES, 2013, p. 94). Para el cuidado de estas áreas se dibujan lineamientos que atiendan a los problemas mencionados por el propio documento y sus causas, queda el imperativo de “proteger, conservar” y recuperar los ecosistemas degradados, más que un verdadero cambio. En este sentido posiblemente la estrategia adolece en esta – y en otras – áreas de un sujeto, pues además del Estado, no queda claro qué rol cumplirían los grupos sociales e individuos que promueven la sustentabilidad ambiental, particularmente en circunstancias de conflicto (SENPLADES, 2013, p. 94).

Para el cambio de matriz productiva se exponen un conjunto de proyectos extractivos, que de acuerdo al documento, permitirían avanzar hacia una sociedad de bioconocimiento. Se destacan: Proyectos hidrocarburíferos en Pañacocha y Pungarayacu; proyectos mineros Mirador, Fruta del Norte, San Carlos- Panantza, Río Blanco y Loma Larga; proyectos multipropósito Chone, Dauvin, Bulubulu y Baba; proyectos de generación eléctrica, Coca Codo Sinclair, Toachi-Pilaton, San Francisco-La Unión, Sopladora, Mandariacu, Quijos, Mazar Dudas, Termo Eléctrica Esmeraldas II y Termo Gas Machala. Se puede mencionar que todos estos proyectos englobados con el apelativo “estratégico” suponen serios impactos a la sustentabilidad ambiental, también un eje de la estrategia. Pero también queda claro que la ejecución de estos proyectos incrementaría las huellas en el territorio legadas por el modelo de acumulación previo.

El eje reducción de brechas, atiende a un problema tradicional del Ecuador: la inequidad del Estado en la distribución de recursos. Para resolver esta situación la SENPLADES creó un conjunto de indicadores para realizar inversiones que atiendan a estos sectores con dos restricciones: “factibilidad presupuestaria y coherencia territorial” (SENPLADES, 2013, p. 98). A nivel local, los gobiernos autónomos descentralizados se beneficiarían de un mayor presupuesto. Sin embargo, el conjunto de la estrategia territorial resulta ser más bien un documento donde se plantean desde el Estado, las prioridades territoriales y, a partir de experiencias como la de Cotacachi, se puede afirmar que en casos de conflicto entre los intereses locales y el Estado, es evidente que la contradicción se resuelve a favor del segundo. Por su parte, los gobiernos locales deberían garantizar:

el efectivo goce de los derechos individuales y colectivos; el accesos a hábitats seguros y saludables; el desarrollo planificado participativamente; el impulso de la economía popular y solidaria para erradicar las condiciones de pobreza y la generación de condiciones que aseguren el funcionamiento de sistemas de protección integral de sus habitantes” (SENPLADES, 2013, p. 99).

No obstante estos lineamientos que deberían seguir los gobiernos locales, existen rasgos particularmente concernientes al cambio de la matriz productiva que determinarían un margen de acción reducida para estos gobiernos a la hora de ofrecer un hábitat seguro, saludable, un tipo de economía popular y solidaria o un desarrollo intercultural.



Dentro de la ENT es evidente que los ejes que suponen la creación de infraestructura, desde la perspectiva territorial, tienden a ser mucho más concretos que los que se enfocan a protección ambiental, derechos y reducción de desigualdades. Pese a los problemas que podría suponerse de esta estrategia, muchos de los conflictos entre ordenamiento desde arriba y territorialidades construidas desde abajo, no están vinculados a su implementación, sino que tienen como causa la beligerancia de grupos e intereses económicos que aunque se pueden reconocer en ciertos puntos concernientes a “la matriz productiva” no pasan por las líneas trazadas. De hecho las tensiones presentes dentro de la estrategia, muestran que esta misma combina elementos críticos a la devastación capitalista de lo social y lo ambiental con intereses procapitalistas. Finalmente, se puede afirmar que el cumplimiento de los lineamientos planteados por el cambio de matriz de modelo de acumulación, acentuaría las huellas de depredación ambiental y despojo ya inscritas en los territorios.

## **CONSIDERACIONES FINALES Y RECOMENDACIONES**

La Constitución y los marcos jurídicos internacionales son solamente base de un territorio en proceso: en la práctica, el proyecto de desarrollo del Estado se concretiza por medio de violaciones de muchos de los derechos constitucionalmente reconocidos. Tales violaciones presentan un fuerte componente territorial, no solo por su concreción en el espacio, sino también – y principalmente – por las disputas por el uso y ocupación del territorio que traen implícitas. En la actual coyuntura ecuatoriana, el ejercicio de la plurinacionalidad ha quedado en suspenso, así como la puesta en marcha del derecho a la ciudad como una metodología de transformación de los territorios urbanos, mientras que los grupos dominantes han encontrado en el Estado un agente formidable en la concreción de infraestructuras y planes para la acumulación de capital. La jerarquía entre los derechos del capital y los derechos vinculados al territorio parece clara en la elaboración de políticas públicas.

Pese a su base garantista, la actual Constitución de 2008 no ha sido un marco suficiente para hacer efectivos los derechos vinculados al territorio. La ENT no ha puesto en el centro la implementación de la plurinacionalidad ni del derecho a la ciudad, y la nueva ley de ordenamiento territorial que está siendo debatida se está centrando únicamente en espacios urbanos, lo que implica una enorme limitación metodológica que impide ordenar el territorio desde una visión de derechos. Hay además una deficiencia estructural en el ejercicio de los derechos vinculados al territorio por la ausencia de participación social en todas las escalas: desde el ejercicio de consulta, la participación de los actores sociales en la ordenación más local o la elaboración de las propias leyes de ordenamiento territorial.

Frente a eso, la lucha por un ordenamiento territorial más justo y democrático podría establecerse en distintos frentes:

- El conocimiento de los derechos de participación previstas en la Constitución desde el nivel local y la presión social para el legítimo ejercicio de este derecho;
- La incidencia crítica en el Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial, a través de la participación de todos los actores locales y nacionales, para que el ejercicio

de los derechos vinculados al territorio estén en el centro de las políticas públicas de un estado garantista.

- El cuestionamiento del sentido común que legitima el estado como único agente de ordenamiento territorial;
- De la misma forma, la negación de la fórmula de poner “territorios en sacrificio” al servicio de un supuesto “bien común” que legitime la vulneración de los derechos fundamentales más básicos de las poblaciones que habitan espacios cercanos a los grandes proyectos del capital.
- El fortalecimiento de las formas de construcción social del espacio previas a la implantación de los grandes proyectos del capital, con estudios profundos sobre su viabilidad social frente a los impactos económicos, sociales, culturales y ambientales de estos proyectos;
- La búsqueda de apoyo internacional a través de la formación de redes de solidaridad a estas territorialidades y denuncia de las violaciones a los derechos territoriales.

## BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA, Alberto y SACHER, William. *La minería a gran escala en Ecuador*. Quito: Fundación Rosa Luxemburgo, 2011.

AGUIRRE Milagros y CABODEVILLA, Miguel Ángel. *Crónica de una masacre ocultada*. Quito: Gobierno de Navarra, 2014.

AYALA MORA, Enrique. *Resumen de historia del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional, 1999.

BARREDA, Andrés. El espacio geográfico como fuerza productiva estratégica en El capital de Marx. En: Cedeña, A. E. (Comp.). *La internacionalización del capital y sus fronteras*. México: Ediciones El Caballito, 1995. p. 129-180.

BENZ, Arthur. *El Estado moderno. Fundamentos de su análisis politológico*, España: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2010.

BERISTAIN, C. et al. *Estudio psicosocial del impacto de las explotaciones petroleras de TEXACO en las comunidades amazónicas de Ecuador*. Quito: Hegoa, 2009.

BORRAS, et al. Acaparamiento de tierras y acumulación capitalista. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, 2013, nº 38, p. 75-103.

BRASSEL, Frank et al. *Hacia una Ley de Agroindustria y Empleo Agrícola*. Quito: SIPAE, 2011.

CARRIÓN, D. y HERRERA, S. *El Ecuador rural del siglo XXI. Soberanía Alimentaria, Inversión Pública y Política Agraria*. Quito: IEE/CEDES/OXFAM/FIAN/Fundación Rosa Luxemburgo, 2012.

CEPDA. Cuando las manos hacen el racimo. En: Brassel, F., Breilh, J. y Zapatta, A. (Eds.). *¿Agroindustria y Soberanía Alimentaria?*, 2011.

CISNEROS, Paúl. *¿Cómo se construye la sustentabilidad ambiental?: análisis de experiencias conflictivas de la industria minera en el Ecuador*. Quito: FLACSO, 2011.

CUENYA, Beatriz y CORRAL, Manuela. *Empresarialismo, economía del suelo y grandes proyectos urbanos: el modelo de Puerto Madero en Buenos Aires*, 2007. Disponible en: [http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612011000200002&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612011000200002&script=sci_arttext). [19 de junio de 2007].

DELER, Jean-Paul. *Ecuador: del espacio al Estado nacional*. Quito: UASB/IFEA/Corporación Editora Nacional, 2007.

DELGADO, Javier. "La urbanización difusa, arquetipo territorial de la ciudad- región". *Sociológica*, 2003, n° 51.

FENACLE. *Condiciones de trabajo y derechos laborales en la floricultura Ecuatoriana*. Quito: FOS; IFA; FNV, 2011.

GARCÍA, Fernando. *Territorialidad y autonomía, proyectos minero-energéticos y consulta previa: el caso de los pueblos indígenas de la Amazonía ecuatoriana*. *Anthropologica*, año XXXII, 2014, n° 32, p. 71-85. Disponible en: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/anthropologica/article/viewFile/9444/10489>. [25 noviembre de 2014].

GAYBOR, Antonio. *El despojo del agua y la necesidad de una transformación urgente*. Quito: Red Vida/Foro Hídrico, 2008.

GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo. *Colonialismo interno (uma redefinição)*. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/campus/marxispt/cap.19.doc>. [21 de junio de 2007].

GUERRA BUSTILLOS, Martha. *Cayambe: entre la agroempresa y la agrobiodiversidad*. Quito: FLACSO, 2012.

HAESBAERT, Rogério. *O mito da desterritorialização: do "fim dos territórios" à multiterritorialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007a.

HAESBAERT, Rogério. Território e multiterritorialidade: um debate. *GEOgraphia-Revista da Pós Graduação em Geografia da Universidade Federal Fluminense*, ano IX, 2007b, n° 17, junho, p. 19-45.

HAESBAERT, R. Dos múltiplos territórios à multiterritorialidade. *Unbral Fronteiras*. Disponible en: <http://unbral.nuem.ufrgs.br/base/items/show/3065>. [10 de setembro de 2015].

HARARI. *Manual de salud ocupacional y ambiental entre los trabajadores y las trabajadoras de plantaciones bananeras y poblaciones vecinas*. Quito: FENACLE, 2008.

HARVEY, David. *Ciudades Rebeldes*. Madrid: Akal, 2013.

HURTING, A. K. y SAN SEBASTIÁN, M. Incidence of childhood leukemia and oil exploitation in the amazon Basin of Ecuador. *International Journal of Occupational and Environmental Health (Massachussets)*, 2004, julio-septiembre, p. 245-250,

IEDECA. *Impacto de la floricultura en los campesinos de Cayambe* Quito: IEDECA, 1999.

LACOSTE, Yves. *La geografía: un arma para la guerra*. Barcelona: Anagrama, 1990.

LARREA, Carlos. *Análisis Multicriterial sobre las alternativas de desarrollo en Íntag: Escenarios prospectivos para las opciones de turismo-agricultura y minería*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar/ Universidad Autónoma de Barcelona, 2012.

LITTLE, Paul. *Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade*. Disponible en: <<http://vsites.unb.br/ics/dan/Serie322empdf.pdf>>. [6 de agosto de 2002].

LÓPEZ, Mauricio. Entre la identidad y la ruptura territorial: la construcción socio-económica en Intag. Disertación previa a la obtención del título de Máster. Quito: FLACSO, 2011.

MANN, Michael. O poder autônomo do Estado: suas origens, mecanismos e resultados. En: HALL, J. (Org.). *Os Estados na História*. Rio de Janeiro: Imago, 1992. p. 163–204.

MALDONADO, Adolfo y ALMEIDA, Alexandra. *Atlas Amazónico del Ecuador, Inventario de impactos petroleros*. Quito: Acción Ecológica/CONAIE, 2005.

MARTÍNEZ, Luciano. *Dinámicas rurales en el subtrópico*. Quito: CAAP, 2003. Disponible en: <<http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/13966-opac>>. [18 de abril de 2003].

ORTIZ, Santiago. *Cotacachi: una apuesta por la democracia participativa*. Quito: FLACSO, 2004.

PORTO GONÇALVES, Carlos Walter. *Amazônia, Amazônias*. São Paulo: Contexto, 2001.

PORTO GONÇALVES, Carlos Walter. *Geografando nos varadouros do mundo*. Brasília: IBAMA, 2003.

PORTO GONÇALVES, Carlos Walter. *A globalização da natureza e a natureza da globalização*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

PORTO GONÇALVES, Carlos Walter. De Saberes y de Territorios: diversidad y emancipación a partir de la experiencia latino-americana, en Revista Polis. Caracas: Universidad Bolivariana, 2009.

ROA, Iván. *El desborde de la violencia: raza, capital y grupos armados en la expansión transnacional de la palma aceitera en Nariño y Esmeraldas*, Quito: FLACSO, 2012. Tesis. Disponible en: <<http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/5385/2/TFLACSO-2012IERO.pdf>>. [23 de octubre de 2012].

SAN SEBASTIÁN, Miguel. *Informe Yana Curi: Impacto de la actividad petrolera en la salud de poblaciones rurales de la Amazonia Ecuatoriana*. Barcelona: Icaria, 2000.

SÁNCHEZ-PARGA, José. *Una “devastación de la inteligencia” crisis y crítica de las ciencias sociales*. Quito: Abya-Yala, 2007.

SANTOS, Milton. *Por uma Geografia nova*. São Paulo: Hucitec/EdUSP, 1978.

SASSEN, Saskia. *Territorio, autoridad y derechos*. Madrid: KATZ, 2010.

SOJA, Edward W. *Postmetrópolis Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*. Madrid: Traficantes de Sueños, 2000.

TOASA VARGAS, Adriana Alejandra. *Manejo de Páramos y uso vertical de pisos ecológicos: estudio comparativo entre comuneros indígenas del Parque Nacional Cayambe Coca y hacendados del Parque Nacional Cotopaxi*. Quito: FLACSO, 2011.

## RECURSOS ELECTRÓNICOS

ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. *Constitución de la República del Ecuador*. Quito, 2008.

ASAMBLEA NACIONAL. *Borrador de Ley Orgánica y Descentralización*, Ecuador, 2014

EXPOFLORES. *Presentación: La floricultura en el Ecuador, antes que números es personas*, 2013. Disponible en: <<http://www.expoflores.com>>. [5 de mayo de 2013].

INSTITUTO DE LA CIUDAD. *Boletines Estadísticos*, 2013.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA DE ECUADOR. *Censo de Población y Vivienda*, 2001 y 2010.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Disponible en: <[http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_es.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf)>. [24 de junio de 2007].

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Convenio OIT n.º. 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*, 1989. Disponible en: <<http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/lima/publ/conv-169/convenio.shtml>>. [27 de noviembre de 2014].

SENPLADES. *Plan Nacional de Desarrollo y Buen Vivir 2008 2012*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), 2008.

© Copyright Omar Bonilla, Paola Maldonado, Manuela Silveira, Manuel Bayón y Revista *GeoGraphos*, 2016. Este artículo se distribuye bajo una Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional.



**GIECRYAL**  
GRUPO INTERDISCIPLINARIO DE  
ESTUDIOS CRÍTICOS Y DE AMÉRICA LATINA