

Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador

1. Las reglas de juego

Guillaume Fontaine, editor

Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador

1. Las reglas de juego



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

Petroecuador
Gerencia de Protección Ambiental
Juan Pablo Sanz e Iñaquito
Ed. Cámara de la Construcción
Quito
Tel: 24 68 753 o 24 69 665
email: gpa@petroecuador.com.ec
web: www.petroecuador.com.ec

ISBN:-9978-67-079-3
Coordinación editorial: Alicia Torres
Cuidado de la edición: Paulina Torres
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: RISPGRAF
Quito, Ecuador, 2003
1ª. edición: septiembre, 2003

Índice

Presentación	9
Presentación Petroecuador	
Explotación petrolera: ¿Oportunidad para el desarrollo sostenible o una seria amenaza?	11
<i>Edmundo Guerra V.</i>	
Introducción	15
<i>Guillaume Fontaine</i>	
Capítulo I	
Cuestiones de método	
Las perspectivas de discusión de los temas socio-ambientales vinculados a la explotación petrolera en el Ecuador: posiciones encontradas o encuentro de posiciones	27
<i>Teodoro Bustamante</i>	
Indicadores de gestión e impactos de la actividad petrolera en la Región Amazónica Ecuatoriana	51
<i>Aida Arteaga M.</i>	
Aportes a una sociología del conflicto socio-ambiental	79
<i>Guillaume Fontaine</i>	

Capítulo II

Cuestiones normativas

El papel de la sociedad civil en la inclusión de los derechos colectivos en la Constitución ecuatoriana	105
<i>Gina Chávez</i>	
Medio ambiente y administración de justicia	121
<i>Xavier Sisa</i>	
Participación, consulta previa y participación petrolera	139
<i>Jorge Albán</i>	
La participación ciudadana en el desarrollo energético sustentable en América Latina y el Caribe	153
<i>Verónica Potes</i>	

Capítulo III

Cuestiones políticas

La descentralización de competencias ambientales: un problema de recursos y capacidades	163
Lautaro Ojeda Segovia	
El petróleo: ¿una amenaza o una oportunidad para la conservación y el desarrollo sostenible en Ecuador?	181
Amanda Barrera de Jorgenson	
La evolución del régimen de contratación con relación al manejo sostenible de las actividades hidrocarburíferas	187
<i>Roberto Caballero Carrera</i>	
La experiencia ambiental hidrocarburífera en el Ecuador	197
<i>René Ortiz Durán</i>	
Bibliografía	203

Presentación

El presente libro es la primera parte de una trilogía, que retoma las ponencias presentadas en el marco de los foros socio-ambientales organizados por FLACSO Sede Ecuador. Con su publicación, el Observatorio Socio-Ambiental (OSA), de FLACSO - Sede Ecuador cumple con su compromiso, como actor de la sociedad civil, de coadyuvar a la construcción de la democracia, interpelando a la sociedad política y la sociedad económica sobre un tema de gran trascendencia: la relación de las actividades hidrocarburíferas con el desarrollo sostenible.

Fernando Carrión
Director
FLACSO - Sede Ecuador

Presentación

**Explotación petrolera:
¿Oportunidad para el desarrollo sostenible
o una seria amenaza?**

Edmundo Guerra V.¹

La explotación petrolera en el Ecuador tiene dos épocas claramente marcadas. La primera etapa corresponde al periodo 1911-1960, caracterizada por cinco elementos fundamentales: la zona de exploración y explotación fue la península de Santa Elena; el crudo liviano encontrado correspondió a más de 32º API; la tecnología aplicada fue primaria; tanto el impacto social como ambiental no fue considerado en la contratación pública y, por último, la modalidad legal fue la concesión a una compañía extranjera: la Anglo. Al decir del ex ministro de Energía, Gustavo Jarrín Ampudia, el beneficio directo para el Estado ecuatoriano fue del 1 por ciento, bajo la figura de la concesión y la regalía. El 99 por ciento fue beneficio directo para la empresa Anglo, subsidiaria de la transnacional British Petroleum.

La segunda etapa petrolera se inició en 1970, con el descubrimiento del campo Lago Agrio (*Lake Acid*) en la región amazónica del Aguarico, etapa que se extiende hasta el año 2001 con la construcción de un nuevo oleoducto: el oleoducto de crudos pesados con inversión privada. Hasta este año, la industria hidrocarburífera tuvo un periodo bien marcado de apropiación del proceso industrial por parte del Estado bajo la concepción ‘cepalina’ de ser un ente interventor en la economía. El gobierno nacionalista de Rodríguez Lara creó la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana (CEPE) para asumir el manejo industrial en todas sus fases: explotación, comercialización e in-

1 Coordinador del convenio FLACSO-Petroecuador, Gerencia de Protección Ambiental de Petroecuador.

dustrialización del petróleo, actuando además, como ente regulador en el mercado de los combustibles. En 1989, el gobierno de Rodrigo Borja la transformó en Petroecuador, dividiéndola en tres grandes gerencias: Petroproducción, Petroindustrial y Petrocomercial.

A diferencia de México (que nacionalizó toda la industria petrolera en 1938 y creó PEMEX para el manejo integral y total de sus recursos hidrocarbúricos, sin la participación de las industrias transnacionales), en nuestro país, desde 1978, comenzó un proceso de apertura a la participación privada en las diferentes fases de la industria. Este proceso se consolidó hacia el año 2001, cuando se entregó al consorcio privado la construcción del OCP (oleoducto de crudos pesados), sin participación del Estado.

Mediante ocho procesos licitatorios internacionales se entregaron a 16 empresas privadas el manejo de 4 millones de hectáreas en la región amazónica, bajo contratos de participación y prestación de servicios que no superan la modalidad jurídica de la concesión.

El Estado, en los contratos de participación, no aspira sino al 12,5% de los beneficios, mientras las transnacionales se aprovechan del 87,5%. La gran diferencia es que el Estado debe atender la demanda de 12 millones de ecuatorianos, mientras que las empresas privadas abogan por ampliar sus beneficios sin pagar el impuesto a la renta, el impuesto al valor agregado, ni hacer inversiones en el territorio nacional. ¿Adónde va esa riqueza del subsuelo ecuatoriano? ¿A quién debe favorecer?

La característica de esta segunda etapa es que el crudo mediano de menos de 30° API, se encuentra en una región ambientalmente frágil y socialmente multicultural y pluriétnica. La Región Amazónica Ecuatoriana, constituida por vastos territorios andinos, subandinos, subtropicales y tropicales, está asentada en la cuenca alta del Amazonas. Cuenta con glaciares y nieves eternas, bosques nublados y ríos torrentosos, volcanes activos, formaciones colinadas, bosques subtropicales, humedales, lagos, lagunas, así como el espeso bosque húmedo tropical. Presenta una multiplicidad de ecosistemas, puesto que la región constituye una de las zonas de mayor biodiversidad del planeta. Además, nueve pueblos ancestrales habitan esa región: siona, secoya, cofán, shuar, achuar, huao, kichwa, zápara y shiwiar, que poseen idiomas únicos y culturas particulares.

Los colonos y los afroecuatorianos, que se trasladaron a esa región motivados por la explotación petrolera, crearon nuevos centros urbanos (Nueva Lo-

ja, Shushufindi, Joya de los Sachas); se apropiaron de vastas zonas del bosque para convertirlas en tierras agrícolas; transformaron los senderos en carreteras; e introdujeron nuevas formas, costumbres, comportamientos y visiones sobre la propiedad de la tierra, la familia, la producción y las creencias religiosas.

Tanto desde el punto de vista ambiental como del social, la región amazónica del Ecuador presenta agudos conflictos y enfrentamientos que no se resuelven con la expedición de importantes cuerpos legales como la Ley de Gestión Ambiental, el Reglamento Ambiental para las Operaciones Hidrocarburíferas, el Decreto 1215 o los mismos capítulos constitucionales que dictan regulaciones para el ambiente y reconocen los derechos de los pueblos indígenas y ancestrales.

¿Es posible desarrollar una explotación hidrocarburífera que preserve el medio ambiente y no produzca impactos desastrosos para los pueblos indígenas y los habitantes de la región amazónica?

El origen del debate se asienta sobre esta interrogante. La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales a través del Observatorio Socio-ambiental, un proyecto apoyado por Petroecuador mediante un convenio de cooperación institucional, convocó durante los años 2002 y 2003 a varios científicos sociales, académicos, juristas, investigadores y expertos en temas petroleros, en antropología, en sociología, y en estudios del medio ambiente, para discutir esta temática junto con los actores sociales que se sienten afectados por las actividades hidrocarburíferas en el país.

Los foros socio-ambientales de la FLACSO debatieron temas medulares como la conflictividad social y el petróleo, la consulta y la participación, el derecho social y consuetudinario de los pueblos indígenas, los indicadores socio-ambientales en zonas petroleras, los derechos colectivos, la evolución de las formas de contratación petrolera, la descentralización de competencias ambientales.

Dejaron en el tapete de la discusión una gran variedad de tópicos que podrán ser abordados en otras oportunidades. Por el momento, el pueblo ecuatoriano deberá responder con claridad si la explotación petrolera constituye o no una amenaza para la conservación y el desarrollo sostenible o es la oportunidad para conseguir el bienestar social tan anhelado.

El presente libro *Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador, Las reglas del juego* es una recopilación de once ponencias presentadas en los foros socio-ambientales impulsados desde la FLACSO.

A la Gerencia de Protección Ambiental de Petroecuador le congratula poner en manos de los lectores ecuatorianos un valioso material académico, teórico y práctico, sobre una temática medular en los tiempos modernos, cuando el Estado se apresta a convocar a nuevas licitaciones petroleras internacionales.

Introducción

Guillaume Fontaine

La multiplicación de los conflictos socio-ambientales relacionados con las actividades petroleras en la Amazonía ecuatoriana en la década de los noventa ha dado lugar a una amplia literatura (sobre la explotación más o menos racional de los recursos naturales, las políticas públicas petrolera, ambiental e indigenista, el papel de las empresas multinacionales en el país, etc.). Ello muestra la importancia del tema socio-ambiental y el desarrollo sostenible en la vida política y social del Ecuador.

Sin embargo, una revisión profunda de esta literatura deja al lector perplejo, si se considera sus alcances limitados en términos de relaciones inter-subjetivas y de participación de la sociedad civil en la construcción de un proyecto nacional de desarrollo. Las publicaciones disponibles sobre el tema reflejan tres niveles de preocupación, a saber la facilitación, la asesoría y la defensa de intereses particulares. Ahora bien, es notoria la escasez de la difusión de trabajos científicos que den cabida a una reflexión objetiva y alimenten una discusión en la esfera pública, más allá de los discursos apologéticos o catastrofistas. El resultado, al parecer es una creciente separación entre los actores que, más que reconocer la dimensión constructiva de los conflictos socio-ambientales, buscan tratarlos como fenómenos secundarios – comparado con la magnitud de los retos socioeconómicos que enfrenta el país – o elevarlos al nivel de crisis mediante una radicalización de las posiciones.

El Observatorio Socio-Ambiental de FLACSO

Como institución académica, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) se relaciona con todos los sectores de la sociedad ecuatoriana y, en principio, igualmente legítimas a sus posturas respectivas. De hecho, nuestro rol no es asumir la postura de uno u otro de los protagonistas, sino mejorar e incrementar el nivel de análisis y reflexión, para sustentar el debate y mejorar las posibilidades de dar paso a un modelo de desarrollo sostenible, cuya necesidad es patente. Este compromiso obedece a la firme voluntad de respetar los principios de neutralidad axiológica u objetividad científica, advertidos por el sociólogo alemán Max Weber en sus famosas conferencias sobre la política y la ciencia como vocación (1919)¹, contra quienes suelen confundir al académico con un actor político más.

En ese sentido es que se contempló la creación del Observatorio Socio-Ambiental (OSA) como un laboratorio multidisciplinario, integrado al programa de Estudios Socio-Ambientales desde octubre 2001. El propósito general del OSA es ofrecer a todos los actores vinculados con (y preocupados por) el desarrollo sostenible – empresas, gobiernos de turno, diputados, organizaciones sociales e individuos particulares – una información exhaustiva y objetiva, sobre el marco legal, económico, social y ético de las actividades extractivas. A nivel político e institucional, buscamos suscitar y contribuir a la reflexión colectiva, orientada hacia el manejo democrático de los conflictos socio-ambientales. Creemos que podemos ayudar a conocer, discutir y analizar los puntos de vista, aproximaciones y concepciones que tienen todos los actores involucrados en los problemas socio-ambientales, sin olvidar brindar un apoyo técnico y humano para los actores que carecen de los recursos para ello. A nivel científico y académico, buscamos facilitar el establecimiento de relaciones a largo plazo entre los investigadores de distintos campos y, desde luego, desarrollar una reflexión multidisciplinaria, que articule los alcances de las ciencias sociales, humanas y de la tierra.

Tomando en cuenta la importancia estratégica de la política de hidrocarburos en el desarrollo del país y de la Región Amazónica Ecuatoriana (RAE), el OSA optó por desarrollar un programa específico, cuyo cuestionamiento central es: ¿Cómo se articulan las actividades hidrocarburíferas

1 Los textos de estas conferencias están reunidos en M. Weber, 1972.

con las necesidades socio-ambientales del desarrollo sostenible? Este programa retoma los planteamientos generales del OSA y obedece a los principios que guían nuestras actividades: científicidad, objetividad y continuidad en el tiempo.

Para el cumplimiento de este programa, el OSA está llevando a cabo cuatro tipos de actividades: proponer una oferta de formación y capacitación en estudios socio-ambientales, realizar investigaciones sobre la problemática socio-ambiental y las actividades hidrocarburíferas en la cuenca amazónica, crear un sistema de información geográfica y organizar conferencias-debates con los actores del desarrollo al nivel nacional e internacional. El público meta del programa incluye a autoridades y técnicos de la industria petrolera, funcionarios y técnicos del Estado al nivel de gobierno y organismos seccionales, miembros de organizaciones sociales indígenas y campesinas, organizaciones no gubernamentales (ONG) de apoyo, locales, nacionales e internacionales, además de los medios de comunicación y particulares interesados.

Los foros socio-ambientales

Con estos antecedentes, FLACSO organizó un primer ciclo de foros socio-ambientales entre febrero de 2002 y mayo de 2003, cuyas mejores ponencias son reproducidas en el presente volumen. El primer foro fue convocado en torno a “Las perspectivas para el tratamiento de los problemas socio-ambientales en el Ecuador”. Un segundo evento fue organizado alrededor de “Consulta previa y participación ciudadana en las actividades hidrocarburíferas en el Ecuador”, tema que abordamos nuevamente pocos meses después, con oportunidad de la expedición del “Reglamento de consulta y participación para las operaciones hidrocarburíferas”. Un cuarto foro fue dedicado a “La contratación petrolera y la responsabilidad socio-ambiental”.

El siguiente abordó los “Aspectos sociales, económicos y políticos del desarrollo sostenible en el Ecuador”, en el marco del primer Encuentro de Estudios Ecuatorianos, organizado por la sección de ecuatorianistas de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA) en Quito, del 18 al 20 de julio de 2002. Luego se organizó un foro en Lago Agrio, sobre “Los impactos de las actividades petroleras en el Nororiente”. El séptimo foro socio-

ambiental planteó el tema de “La descentralización de las competencias ambientales: un problema de recursos y capacidades”. Este primer ciclo se cerró con un octavo foro, dedicado a “La explotación petrolera en áreas protegidas: normas y realidad”.

Para este ciclo, los conferencistas fueron Teodoro Bustamante, antropólogo, coordinador del programa de Estudios Socio-Ambientales de FLACSO; Aida Arteaga, coordinadora del “Proyecto FLACSO-Petroecuador de constitución de un sistema de información geográfica y un observatorio de las actividades hidrocarburíferas en la Amazonía ecuatoriana”; Guillaume Fontaine, sociólogo, profesor investigador de FLACSO; Gina Chávez, abogada, investigadora asociada de FLACSO por el programa de Antropología; Xavier Sisa, abogado, ex asesor jurídico del Frente de Defensa de la Amazonía, miembro del Colegio de Abogados de Quito; Jorge Albán, ex subsecretario del Ministerio del Ambiente, ex subsecretario de Protección Ambiental del Ministerio de Energía y Minas, director de la fundación Ambiente y Sociedad; Verónica Potes, ex asesora jurídica de la OLADE (Organización Latinoamericana de Energía), coordinadora del componente regulación para la OLADE en el programa Energía Ambiente y Población patrocinado por el Banco Mundial; Lautaro Ojeda, consultor por la ONU, profesor asociado de FLACSO por el programa de Políticas Públicas; René Ortiz, ex ministro de Energía y Minas, presidente de la Asociación de la Industria Hidrocarburífera del Ecuador (AIHE); Roberto Caballero C*, ex subsecretario de Protección Ambiental del Ministerio de Energía y Minas, Asesor Jurídico de Petroproducción; y Amanda Barrera de Jorgenson, directora ejecutiva de la fundación Wildlife Conservation Society (WCS) en el Ecuador.

Las nuevas reglas del juego

El presente libro es el primer volumen de una trilogía dedicada a la compleja relación entre petróleo y desarrollo sostenible. El título, “Las reglas del juego”, alude a los cambios que enmarcan el debate, y que hemos agrupados en tres capítulos.

* Nota del Editor: el doctor Caballero falleció durante la edición del presente libro, en julio de 2003. En homenaje a su aporte a la legislación hidrocarburífera, publicamos su intervención durante el 4to. foro socioambiental, sin que él haya podido revizar la versión final.

En el primer capítulo presentamos tres intervenciones que tratan de cuestiones de método. Teodoro Bustamante expone los términos de las discusiones en torno al medio ambiente en función de tres tipos de discursos recurrentes: el discurso tecnológico o científicista, el discurso sociológico y el discurso identitario. El autor destaca que estas perspectivas coexisten de manera paralela, en distintos espacios y niveles de reflexión, más que relacionarse entre sí. Subraya también que los argumentos de cada uno carecen de referente a una información fidedigna y compartida, lo que oscurece los términos de la discusión. El texto concluye con la necesidad de desarrollar análisis y discusiones en los distintos niveles que interesa al tema socio-ambiental y su relación con el petróleo: un nivel técnico, un nivel social y un nivel político, sin que ninguno de ellos pueda remplazar al otro.

Aída Arteaga completa el texto anterior, al presentar la metodología desarrollada por el OSA en el marco de un convenio con la Gerencia de Protección Ambiental de Petroecuador. Ella destaca que las fuentes de información – incluso dentro de la empresa estatal – muchas veces son contradictorias, lo que dificulta el tratamiento de los datos cuantitativos y cualitativos. Luego, presenta una serie de indicadores de gestión y medición de los impactos socio-ambientales de las actividades petroleras, con el afán de informar sobre las consecuencias de las actividades petroleras en el Nororiente, en términos de impactos directos e indirectos, inversión petrolera, beneficios sociales y económicos.

Guillaume Fontaine se preocupa por presentar una nueva metodología de análisis de los conflictos socio-ambientales generados por las actividades petroleras. Tras sintetizar varios informes críticos sobre los impactos socio-ambientales, el autor presenta las conclusiones de un estudio comparativo de dos conflictos, en Colombia y Ecuador. Él subraya que tanto el Estado como la sociedad civil tienen que asumir nuevas responsabilidades, si se quiere encontrar un tratamiento duradero y equitativo a dichos conflictos, enmarcado en un modelo de gobernabilidad global. Finalmente remite al criterio analítico de las lógicas racionales de los actores, para salir de la tradicional oposición entre los métodos de manejo, gestión y resolución de conflictos.

El capítulo dos aborda, a través de cuatro artículos, los cambios normativos y legales intervenidos desde los años noventa, en particular tras la reforma constitucional de 1998. Gina Chávez nos informa sobre el papel de

la sociedad civil en la preparación de la Carta Política, que fue sin lugar a duda un hito en las movilizaciones sociales de esa década. Luego ella reubica este cambio en la perspectiva del debate teórico sobre los derechos de tercera generación, en particular respecto del Estado social de derecho y del Estado multicultural. El texto concluye en una evaluación del alcance de los cambios introducidos en la nueva Constitución, en particular por lo que atañe a los derechos colectivos – ambientales e indígenas.

Xavier Sisa prolonga esta reflexión con un análisis de los derechos ambientales introducidos por la Constitución de 1998. El autor se preocupa principalmente por el significado del reconocimiento de los derechos sociales en general y el derecho al medio ambiente en particular. Luego analiza las dificultades para dotar al medio ambiente de la naturaleza de derecho subjetivo, con relación al contenido, la titularidad y la protección. El texto desemboca en un análisis de la legislación ambiental ecuatoriana, en una perspectiva histórica.

Jorge Albán interviene sobre el otro gran cambio introducido por la Constitución de 1998, y es la elevación del derecho a la consulta previa y la participación al rango de norma suprema. Él sugiere que este cambio presenta una redefinición del concepto de democracia y tiene consecuencias sobre los términos de la participación ciudadana y el papel del Estado. Presenta las bases legales de la consulta previa y los alcances de la norma, antes de interrogarse sobre las modalidades y los procesos de participación. El texto concluye con un interrogante, respecto de la viabilidad del proceso en el contexto de la RAE.

Verónica Potes persigue esta reflexión y la ubica en el contexto regional de América y el Caribe. Ella argumenta que la participación no implica sólo un derecho sino que también es un deber. Luego revisa los avances en este ámbito de las legislaciones de Bolivia, Perú, Colombia y Ecuador, para subrayar que Ecuador es el país cuya legislación es la más avanzada al respecto. Finalmente, esta autora analiza las condiciones para pasar de los enunciados constitucionales y legales a mecanismos operativos que coadyuven a la consolidación de las instituciones democráticas.

El capítulo tres resume, en cuatro contribuciones, los cambios políticos que inducen la evolución del marco legal y normativo de la década anterior. Lautaro Ojeda trata el tema de la descentralización como el marco de la transferencia de las competencias ambientales, subrayando que ésta plantea

ante todo un problema de recursos y capacidades. Tras recordar las grandes líneas que atraviesan el debate teórico sobre la descentralización, el autor comenta que el concepto de competencia debe precisarse, especialmente en cuanto a sus alcances y a la forma de su financiamiento. Luego presenta los acuerdos y convenios de transferencia de competencias ambientales a los organismos seccionales, que prefiguran la creación de un sistema nacional descentralizado de gestión ambiental. El artículo concluye con una serie de hipótesis en cuanto a los escenarios de la descentralización y las dificultades que tendrán que superarse para implementar la transferencia de competencias ambientales.

Amanda Barrera aborda otro aspecto de las políticas públicas, al preguntarse en qué medida las actividades petroleras constituyen una amenaza para el sistema nacional de áreas protegidas. Esta autora hace hincapié en la falta de coordinación entre las instituciones nacionales, regionales y locales del Estado, encargadas de promover estas actividades y el desarrollo sostenible. Nos hace partícipes de la experiencia con la Wildlife Conservation Society (WCS) en el Parque Nacional Yasuní, donde coexisten no menos de seis bloques petrolíferos y que ha sufrido severos impactos socio-ambientales, en particular a lo largo de las vías Maxus y Auca. El artículo concluye con una serie de recomendaciones, entre las cuales está la de no abrir nuevas licitaciones hasta que el Estado proceda a corregir las deficiencias institucionales y definir una política de conservación clara.

Roberto Caballero contribuye a la reflexión sobre las políticas públicas petrolera, ambiental e indigenista del Estado a través de una revisión de la evolución de las obligaciones contractuales de las empresas petroleras en el ámbito ambiental. Este autor recuerda el contexto en que se dieron las ocho primeras rondas de licitaciones de bloques petrolíferos en el Ecuador, caracterizado por una gran inestabilidad normativa e institucional. Luego presenta el marco normativo en el cual se llevan a cabo las operaciones petroleras: Constitución de 1998, Ley de Gestión Ambiental, y Reglamento Ambiental para las Operaciones Hidrocarburíferas.

René Ortiz completa esta presentación por un testimonio desde la industria petrolera privada. Según este autor, desde 1993, las empresas petroleras deben cumplir con un pliego de obligaciones ambientales que enmarca suficientemente sus actividades y aseguran una gestión idónea de los impactos. Él agrega que la industria petrolera – por lo menos privada – aplica

normas y estándares de nivel internacional que constituyeron un salto en el Ecuador durante los diez últimos años, no solo en materia ambiental sino también en cuanto a las relaciones comunitarias.

El libro se cierra con una bibliografía general, donde hemos agrupado las principales referencias utilizadas por los autores.

Agradecimientos

Un principio fundamental de los foros socio-ambientales es que no se confundan con conferencias magistrales de expertos frente a un público pasivo. Con el afán de orientar los debates, invitamos a tres o cuatro panelistas procedentes de distintos sectores de la sociedad civil, económica y política, para que comenten la ponencia central desde su perspectiva. No obstante, en cada evento, el público tuvo la posibilidad de interpelar a los panelistas con comentarios y preguntas en relación con el tema central.

Muchos de los panelistas invitados procedían de organizaciones sociales nacionales e internacionales, como Mario Melo, coordinador del Centro de Derechos Económicos y Sociales, Iñigo Salvador, director del Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental (CEDA), Yolanda Kakabadse, directora ejecutiva y Carlos Fierro, director de proyectos de la Fundación Futuro Latinoamericano (FFLA), Pablo Ortiz, consultor para el Instituto Amazanga, y Lucy Ruiz, directora de la Bolsa Amazónica, para la fundación Ambiente y Sociedad, y Pablo Gallegos, presidente de la Asamblea de la Sociedad Civil de Sucumbíos (ASCIS).

Otro grupo lo conformaron representantes de organizaciones indígenas, como Rodrigo de la Cruz, asesor de la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA) para el área de territorios y recursos naturales (biodiversidad y petróleo), Emergildo Criollo, presidente de la Federación Indígena de la Nacionalidad Cofán del Ecuador (FEINCE) y Humberto Piyaguaje, ex presidente de la Organización Indígena de Secoya del Ecuador (OISE), funcionario de la Dirección de Educación Bilingüe de Sucumbíos.

También acudieron delegados de la industria petrolera, como René Bucaram, ex gerente general de Texpet y director del Foro Petrolero, Ramiro Gordillo, ex gerente de Petroecuador y representante del Foro Petrolero, Al-

berto Gómez de la Torre, asesor jurídico de Occidental, delegado de la Asociación de la Industria Hidrocarburífera del Ecuador (AIHE), Fernando Benalcázar, gerente ambiental de EnCan Ecuador y miembro de la AIHE, y Giovanni Álvarez, jefe de la Unidad de Protección Ambiental de Petroproducción.

Otros invitados procedían del sistema institucional, como Reinaldo Torres, ex asesor institucional de la Subsecretaría de Protección Ambiental del Ministerio de Energía y Minas, Carlos Jumbo, encargado de la Secretaría de Calidad Ambiental del Ministerio del Ambiente, Julio González, ex presidente de la Asamblea de la Sociedad Civil de Sucumbíos y diputado Pachakutik para la provincia de Sucumbíos, y Wladimir Rosaro, delegado por el Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE).

Finalmente participaron universitarios y miembros de organismos internacionales, como Anamaría Varea, coordinadora del Programa de Pequeñas Donaciones del PNUD, María Fernanda Espinosa, asesora en asuntos indígenas para la Unión Internacional de Conservación de la Naturaleza (UICN), Philippe Lena, director de investigaciones del Instituto Francés de Investigaciones sobre el Desarrollo (IRD) en Río de Janeiro, y Fabián Corral, rector de la Facultad de Derecho, Universidad de San Francisco de Quito.

A todos, y al público que acudió regularmente a los foros socio-ambientales, nuestro profundo agradecimiento por su interés y su fidelidad.

Personalmente, quiero agradecer a los estudiantes del Observatorio Socio-Ambiental, que ayudaron a organizar los foros y cuidaron de su buena organización, en particular a María Cristina Jarrín, Jackeline Contreras, Claudia Arcanjo, Diego Sánchez y Darío Anchaluisa. También, quiero agradecer de manera especial a Karen Andrade y Santiago Vallejo que, además de su colaboración en los eventos mencionados, ayudaron a seleccionar y revisar los textos aquí reunidos.

Guillaume Fontaine
Quito, julio de 2003

Capítulo I
Cuestiones de método

Las perspectivas de discusión de los temas socio-ambientales vinculados a la explotación petrolera en el Ecuador: posiciones encontradas o encuentro de posiciones

Teodoro Bustamante

¿Por qué esta reflexión?

Esta ponencia busca suscitar la posibilidad de diálogos entre personas que tienen diferentes puntos de vista y diferentes comprensiones de los problemas socioeconómicos vinculados a la actividad petrolera. Antes de iniciar la exposición, es necesario explicar cuales son las necesidades que hemos identificado y a cuales queremos que este documento contribuya.

En el Ecuador, como en cualquier parte del mundo, se toman decisiones todos los días con relación a diferentes temas socio-ambientales. Las decisiones son tomadas de manera activa y explícita en algunos casos. Pero muchas otras decisiones son tomadas tácitamente, es decir, el conjunto de decisiones que son postergaciones, esperas, silencios.

La actividad petrolera afecta a un conjunto de actores muy amplios, en realidad es central para toda la sociedad y, por lo tanto, esta secuencia de decisiones por acción u omisión repercuten en todo el país. El proceso por el cual estas partes enfrentan y negocian sus diferentes perspectivas es un proceso político que se juega en varios escenarios. Independientemente de que produzca acuerdos o no, produce resultados con características variables. Son resultados más o menos estables, más o menos democráticos, más o menos justos, más o menos destructores del ambiente.

En el Ecuador indudablemente ha existido un incremento de la conciencia ambiental, sin embargo, todavía estamos lejos de orientarnos a una

vida social respetuosa del ambiente, de las personas y que se caracterice por la calidad de las relaciones entre éstas. Consideramos que la forma en que discutimos sobre los temas ambientales tiene directa relación con la capacidad de la sociedad para avanzar en estos campos. A continuación, proponemos tanto una descripción como algunas hipótesis sobre como se ha desarrollado la discusión sobre el tema en el país. Vemos límites y de alguna manera buscamos estrategias para sobrepasarlos.

Sobre el tema de las dimensiones socio-ambientales de la producción petrolera en el Ecuador existe abundante literatura. Sin embargo, en ella se construyen visiones paralelas, con poca conexión entre ellas, que parecerían a ratos corresponder a realidades totalmente distintas¹.

Los polos extremos de estas visiones son, por una parte, la visión de cataclismo socio-ambiental² y en el otro extremo un optimismo técnico-ambiental que nos estaría acercando a una situación ejemplar en el ámbito mundial.³ Lo sorprendente no es que existan estas dos visiones, lo que nos llama la atención es que puedan coexistir con tan poca preocupación por aclarar las diferencias de perspectivas. Esta dualidad y la falta de diálogo entre las diversas posiciones parecería decirnos que las visiones y perspectivas no pasan de ser opiniones, sensaciones, que no existe la posibilidad de acercarnos a un conocimiento objetivo de estos procesos. Escribimos este texto porque, al contrario de lo anterior, creemos que existe una posibilidad de entender qué afirmaciones respecto a los impactos socio-ambientales de la producción petrolera son ciertas y qué afirmaciones son inexactas en algún grado. Creemos en definitiva que existen dimensiones de la realidad en las cuales es posible un conocimiento con cierto grado de objetividad⁴.

1 Una revisión bibliográfica sobre el tema ha permitido identificar más de 250 títulos (Observatorio Socio-Ambiental de FLACSO, "Bibliografía").

2 Tal vez la más famosa expresión de este punto de vista le constituye el libro de Judith Kimerling (1993).

3 Ejemplos de ello son los documentos de las empresas petroleras, por ejemplo Villano de ARCO-AGIP (bloque 10) en el Pastaza.

4 La objetividad que nos proponemos no niega el rol del sujeto en la creación del conocimiento y de la misma realidad. Simplemente consiste en afirmar la existencia de una dimensión de la realidad que no depende de la subjetividad. Y, que si bien la actitud de sujeto que busca conocer una realidad determina el conocimiento que puede alcanzarse, esta determinación obedece a leyes que tienen consistencia interna.

Un segundo presupuesto considera que es posible construir formas y mecanismos sociales para tratar estas divergencias que pueden ser mejores para el conjunto de la sociedad, por dos tipos de razones. La primera porque puede disminuir los costos que cada parte debe pagar en función de los beneficios que obtiene y en segundo lugar afirmamos que existen objetivos que pueden ser comunes a todos los actores – tales como el imperio de la ley, mayor justicia, mayor equidad, menor intensidad de los conflictos – y que la sociedad puede aproximarse a ellos. La obtención de estos beneficios comunes es, además, mayor a la suma de los beneficios individuales, puesto que más allá de la atención a los intereses particulares se crea una calidad de vida social diferente.

Para avanzar en esta propuesta, pretendemos buscar e identificar los diversos tipos de discursos que se formulan sobre la actividad petrolera en el Ecuador.

Una perspectiva tecnológica

Una primera aproximación es la que surge de la técnica. La extracción, transporte y procesamiento del petróleo son actividades económicas. Toda actividad económica implica un determinado impacto sobre el medio natural. Se usan recursos naturales, se generan riesgos tanto para el ser humano como para el entorno, se arrojan desechos, se compite con otros organismos por espacio físico y por algunos servicios ambientales. Con esto estamos ubicando el problema en un ámbito productivo en el cual toda actividad de producción de bienes y servicios implica presiones sobre la naturaleza y, por lo tanto, problemas que deben ser resueltos para minimizar ese impacto.

Desde este punto de vista, la producción de petróleo no es sino otra rama más de la actividad económica, que puede tener algunas particularidades, que puede exigir un tratamiento algo especial en algunos temas, pero esas características especiales son fundamentalmente de grado, no particularidades esenciales. Es cierto que la producción de hidrocarburos genera riesgos en el ambiente, pero esta actividad económica no genera ni los mayores impactos, ni impactos que sean más difíciles de remediar que los de otras actividades económicas. Se puede argumentar que el transporte aéreo genera más riesgos que la producción de petróleo, que la producción de soya tie-

ne más impacto sobre la biodiversidad y que el uso de pilas de radio genera mayor contaminación química. Si esto es así, lo que tenemos que hacer es desarrollar un aparato tecnológico suficientemente adecuado para que nos permita prevenir los riesgos, mitigar los impactos y remediarlos cuando fuere del caso.⁵

Hay una visión del mundo que, enamorada de la ciencia y la tecnología, puede apostar a minimizar todo problema de riesgo y de impacto ambiental. Sin embargo, no se trata solamente de un encandilamiento en torno a la ciencia, es también una mística, respecto a una capacidad de resolver problemas. La fe en la ciencia y la tecnología es en realidad solamente una parte de una propuesta ética, en la cual hay un eje dinamizador y éste es el de la capacidad del ser humano para resolver problemas. Encontrar para cada objeción técnica o ambiental una solución, cada vez más refinada y perfecta parece ser un objetivo vital para ciertas personas y un eje de valores para la perspectiva del ingeniero. Hay una expresión que parecería concretar este contenido y que en realidad tiene también un uso casi ético, es la expresión “tecnología de punta”⁶.

Una primera mirada podría decir que esta visión del ingeniero es, en realidad, solamente una formulación de la perspectiva de la ganancia. Puede afirmarse que lo que interesa no es encontrar soluciones a problemas tecnológicos, sino ganar dinero. No es difícil demostrar que la lógica de las inversiones petroleras es la lógica de la ganancia. Sin embargo, eso no niega que esta lógica de la ganancia, tiene relaciones con otra racionalidad que puede subordinársele pero no por ello deja de tener su dinámica propia.

En efecto, el desarrollo tecnológico y sus opciones tienen cierta autonomía relativa al interior de las entidades empresariales y, más allá de ello, las decisiones de alta gerencia no consideran exclusivamente las variables costo / beneficio. En realidad, el mundo empresarial sabe que la simple relación costo / beneficio, si bien es central en su actividad, es sólo el esqueleto sobre el cual se desarrollan las visiones estratégicas, de desarrollo, acumulación y generación de capacidad empresarial.

5 Más adelante describiremos perspectivas según las cuales la producción petrolera no puede ser considerada como una rama de actividad común.

6 El concepto de tecnología de punta, enfatiza los parámetros de avance (punta), innovación y sofisticación aún más que otros atributos de la tecnología como son: eficiencia, confiabilidad, seguridad.

Pero, más allá de esta primera visión en la cual señalamos que las empresas petroleras, como toda realidad humana, no son algo que simplemente puede reducirse a un interés de ganancia, debemos regresar al hecho que la ganancia sí es una variable importante en esta dinámica. Aquí surge un problema que lo retomaremos luego cuando hablemos de problemas de equidad y éste se refiere al tratamiento del deseo de ganancia como una motivación, no plenamente aceptada o, en todo caso, desacreditada. Debemos también anotar que la lógica de ganancia no se refiere únicamente al sector empresarial. Esta necesidad de ganancia es también la necesidad de un Estado que, por diversas razones, se encuentra acorralado ante una imperiosa necesidad de recursos económicos.

Las cifras son absolutamente claras, el presupuesto del país depende de la cantidad de recursos petroleros. Quien asume la representación del Estado, necesita recursos económicos de manera apremiante.⁷ Los servicios que se demandan al Estado solamente pueden ser atendidos a través de recursos económicos. Un recurso importante para ello son los recursos petroleros.⁸ Pero esto es solamente una dimensión del problema, hay un elemento adicional que es clave. Se trata de que estos recursos, más allá del bienestar que pueden proporcionar a parte de la población, son sobre todo un recurso político de enorme valor: sirven para mantener un esquema de poder y de legitimidad.

El Estado ecuatoriano es un Estado rentista. Esto significa que gran parte del Estado depende de la renta petrolera y además su función principal es la de distribuir y redistribuir esta renta. La legitimidad de Estado depende, en gran medida, de que logre dar la impresión de distribuir los recursos a los más pobres sin afectar a los más poderosos. Inclusive quienes propugnan modelos fuertemente liberales, proponen medios por los cuales la estructura estatal canalice recursos hacia diversos sectores de poder.⁹

7 Según los años, entre el 30 y el 60% del presupuesto estatal proviene de los ingresos petroleros.

8 Un análisis de la evolución del analfabetismo en el Ecuador, permite suponer que la disponibilidad de recursos provenientes del petróleo sí ha tenido un efecto “positivo y masivo” en esta variable. Si la evolución del analfabetismo hubiese sido como antes de la era petrolera, probablemente hoy sería un 50% mayor a la actual (cerca del 16% frente a un 11%).

9 Los estudios del Observatorio Socio-Ambiental de FLACSO muestran que la estructura de gasto social en el Ecuador tiene un perfil de redistribución regresiva, sin tomar en cuenta la estructura de apoyos y subsidios directos a sectores productivos a través de créditos, rescate bancario y otros.

Ante esta situación, quienes desarrollan actividad de producción petrolera, se encuentran en una situación algo desconcertante. Existe una expectativa social que coloca en la actividad petrolera, por una parte, las expectativas y las esperanzas que el país y el conjunto de la sociedad puedan resolver algunos de los problemas más acuciantes y, por otra parte, es presentada (como lo desarrollaremos más adelante) como una fuente de problemas y de daños, como los predadores de la riqueza y de la naturaleza.

La actitud del técnico es, en cierto sentido, la de una cierta conciencia de un poder especial: es el poder de la tecnología acompañada o potenciada por la disponibilidad (abundante pero no infinita) de recursos económicos.¹⁰ Con ese poder consideran que pueden ofrecer a los demás sectores de la sociedad alternativas positivas, siempre que se señalen con claridad qué desea la sociedad y cuáles son las normas y reglas bajo las cuales deben funcionar.

En ciertos momentos, por ejemplo, al inicio de la exploración petrolera, parecía que la sociedad pedía obras de infraestructura, inversiones que puedan sustentar un proceso masivo de colonización, que se creen nuevas ciudades, que se abran nuevas tierras a la producción. Las empresas petroleras lo hicieron: construyeron carreteras, dinamizaron la economía, su actividad generó nuevas ciudades. La sociedad parecía estar en guerra con la naturaleza y las empresas petroleras fueron aliadas de enorme valor estratégico para ese enfrentamiento. Más adelante la situación de la sociedad cambia, parece que ésta ya no quiere que se produzcan impactos ambientales, ya no quiere ocupar los espacios que tradicionalmente habían sido habitados solamente por pueblos indígenas. Entonces, las empresas petroleras se ponen a inventar tecnologías de punta que puedan permitir el desarrollo de actividades petroleras con una agresión mucho menor contra la naturaleza y con las dinámicas sociales previas.

En todo este proceso existen varias discusiones pendientes. La primera: ¿Es posible efectuar una exploración petrolera con daños ambientales e impactos sociales mínimos? La segunda pregunta es: ¿De haber respondido afirmativamente a la pregunta anterior, se cumple en la práctica y en la realidad?

¹⁰ Poder que es relativo, en la medida en que consiste fundamentalmente en su disponibilidad comparativa de estos dos recursos en relación con el resto de actividades económicas.

Preguntémonos en primer lugar si eso es posible. Apenas intentemos responder a esta pregunta nos daremos cuenta de un problema en la formulación: ¿A qué se refiere el término “mínimo”? Es una formulación relativa, respecto a la cual diferentes posiciones podrían proponer diferentes criterios. Lo que para uno sería mínimo, para otro podría ser excesivo. Quisiéramos insinuar en esta ocasión un camino posible para tratar de resolver esta incertidumbre. Nos parece que la propuesta más lógica es que mínimo significa inferior a la media de lo que otras actividades económicas aceptadas generan en cuanto a impacto sobre la naturaleza.¹¹

Esta formulación tiene un contenido que nos parece importante y que hace referencia a una dinámica de la sociedad en su conjunto. El argumento es muy sencillo, pero básicamente consiste en decir que la actividad petrolera debe someterse a los mismos estándares ambientales que cualquier otra actividad productiva. Si es que no imponemos esta exigencia a la actividad petrolera, lo que estamos haciendo es sacrificar nuestro patrimonio y nuestra herencia por una actividad a la cual le estamos dando ventajas y prerrogativas injustas. Pero si no somos capaces de imponer a toda la economía los mismos estándares que a la industria petrolera, lo que estamos haciendo es evidenciar una gran inconsistencia en nuestros argumentos sobre lo ambiental.

Esto plantea varios problemas. Por ahora nos vamos a referir a dos. El primero es conceptual: ¿qué indicador de impacto ambiental medio vamos a utilizar? Desde un punto de vista económico tradicional, la respuesta lógica sería la relación entre valor agregado y contaminación o costo ambiental. Tal propuesta, sin embargo, puede ser cuestionada si se recogen todas las críticas que muestran que el producto es un defectuoso indicador del bienestar de la sociedad. Se podrían proponer formas de abordar el tema, que se refieran por ejemplo, a incrementos del empleo, o del nivel de vida del quintil de menores ingresos de la población.

El segundo problema es el que se refiere a la inconsistencia entre las propuestas y la práctica. El argumento puede ir más o menos según las siguientes líneas: el conjunto de nociones y propuestas que giran en torno a la tecnología de punta, son en realidad formulaciones de propaganda. Las carac-

11 Podría plantearse que es aceptable cualquier actividad que genera un impacto menor a la media de la economía de una sociedad. Es posible también proponerse metas tales como menor al 50% de la media u otros.

terísticas de la actividad petrolera son tales, que las ofertas del mundo tecnológico se quedan cortas y no se cumplen en la realidad.

Nos parece que ésta es una respuesta un poco estrecha y quisiéramos dejar en este momento insinuada la posibilidad de algunas respuestas distintas: más allá de un enfoque que privilegia el encontrar culpabilidad en las direcciones de las empresas, tal vez podemos hacernos las siguientes preguntas: ¿El enfoque de lo ambiental como un mero tema de propaganda en las empresas no es parte de un enfoque en general de la sociedad que, incluyendo a defensores de lo ambiental, lo tratan como un tema de propaganda? ¿Existe un problema de inercia, en el cual aún la voluntad de mejorar estándares ambientales enfrenta la resistencia de una estructura productiva que se opone a ello? ¿No existen mecanismos concretos por los cuales la sociedad que sólo retóricamente adhiere a lo ambiental, boicotea y dificulta la ampliación de estándares ambientales?

Estas preguntas apuntan a procesos complementarios y no eliminan la dimensión de responsabilidad que personas concretas puedan tener en determinados casos, apuntan que es necesario ampliar el análisis más allá del mundo técnico. Creemos que este es un problema central. Para tratarlo de manera más sistemática debemos referirnos a las otras lógicas que están presentes en la discusión sobre petróleo.

Quisiéramos por el momento hacer una pequeña observación. El discurso de la ciencia y de la tecnología tiene como un eje central la posibilidad de establecer mediciones sobre los efectos y los impactos que la actividad petrolera genera. Si el discurso de la ciencia y la tecnología va a ser aceptado por la sociedad como un componente central de su discusión sobre las dimensiones socio-ambientales de la actividad de extracción de hidrocarburos, se hace necesario disponer de un sistema de medida, seguimiento y monitoreo de los impactos ambientales de la misma.

¿Existe tal sistema? La argumentación que deseamos presentar en esta ocasión es que no. En realidad la información disponible sobre este tema es fragmentaria, episódica y poco sistematizada. Más aún, el rol de esta información en la discusión social sobre el tema es escasa, a pesar de que algunos elementos de esta información están disponibles. En efecto, la nueva reglamentación petrolera prevé que los operadores entreguen regularmente todo un conjunto de información sobre variables ambientales a la autoridad de hidrocarburos y esta disposición se está cumpliendo, al menos parcialmen-

te. Sin embargo, esta información no está siendo usada en las discusiones sobre la dinámica socio-ambiental de la explotación petrolera.

Tomemos otro ejemplo. Un proyecto de cooperación internacional, el proyecto Petramaz ha generado abundante información sobre la situación de la contaminación de las aguas en una amplia zona de la “Amazonía petrolera” ecuatoriana. ¿Qué uso se ha dado a esta información? Consideramos que esta información, valiosa y costosa, no ha sido aprovechada sino marginalmente para tratar de abordar el problema desde una perspectiva de soluciones técnicas a los problemas de la contaminación.

Desde nuestro punto de vista, esto significa que los problemas de contaminación no son el eje de la discusión. Si es que la medición de la contaminación no es central para un debate sobre contaminación, significa que algo está pasando. Proponemos dos posibles hipótesis para explicar esto. La primera es que el enfoque técnico de los problemas de contaminación no ha logrado constituirse en un discurso que concite una verdadera reflexión social sobre el problema. En otras palabras, el discurso que se fundamenta en una lógica empírico-técnica de los temas ambientales tiene una cierta debilidad. No ha logrado definir los términos de la discusión y ni siquiera ha organizado un proceso social sostenido y sistemático de búsqueda, ordenamiento y procesamiento de información. La segunda hipótesis sería tal vez más grave y consiste en que la preocupación por los problemas ambientales reales, no es el eje de los intereses de quienes participan en torno a este tema, sino que es un argumento complementario, en una discusión en la cual tienen el rol central otros factores.

De alguna manera, estaríamos señalando que la comprensión en torno al eje técnico de los problemas socio-ambientales vinculados al petróleo tiene dos insuficiencias: por una parte está insuficientemente desarrollada y en segundo término es insuficiente para comprender la dinámica real de las discusiones socio-ambientales en la actividad petrolera. Surge entonces la necesidad de ocuparnos de otras dinámicas, de otros discursos.

Una perspectiva sociológica

Esta segunda perspectiva se construye desde un punto de partida en el cual se señala que el desarrollo petrolero, mucho más allá de presentar algunos

problemas manejables de niveles de contaminación, lo que hace es estructurar un proceso social de desarrollo, caracterizado por la concentración, la violencia, tanto en términos directos (por ejemplo, la provincia de Sucumbíos tiene una tasa de mortalidad por homicidios 3 veces superior al promedio del país),¹² como violencia institucional: conflictos de tierras, resquebrajamiento de las organizaciones, o dinámicas sociales tales como la prostitución, delincuencia, marginalidad urbana, entre otras. Se trata de una serie de preocupaciones complejas, pero que darían sustento a una posición que dice: “El desarrollo que la actividad petrolera genera es un desarrollo, que no merece tal nombre, es un retroceso y por ello lo rechazamos”.

Tal afirmación, evoca casi inmediatamente varios problemas y discusiones. La primera, que esto parecería ser una re-edición de la vieja oposición romántica al progreso: esta argumentación puede adquirir ciertos matices descalificadores al estilo de “¿Quiénes se creen estos utópicos que porque a ellos no les gusta toda la sociedad tiene que paralizarse? ¿Pretenden acaso, que regresemos a la edad de la piedra?”. Esto no es más que esquematizar la discusión; en realidad tanto el simple rechazo al progreso como la negativa a ver los problemas serios que el progreso plantea, nos dejan sin poder abordar temas de gran importancia social.

En efecto, tanto la afirmación de valores más importantes que el progreso, como la defensa del progreso, se quedan en un juego simplemente retórico si no abordamos los problemas referentes a las condiciones concretas para hacer vigentes los principios éticos, o los problemas concretos que la modernización plantea y que son mucho más complejos que el simple incremento de la producción.

Analicemos cuáles son las críticas a esta dinámica de progreso: el primer componente de la discusión sobre los efectos sociales negativos de la actividad petrolera es el relativo a la injusticia. La producción de petróleo genera recursos económicos abundantes, pero ¿cómo se distribuyen éstos? La impresión prevaleciente en las zonas de actividad petrolera es que tal distribución es monstruosamente injusta. Esta injusticia aparecería en el hecho que mientras algunas personas tienen sueldos, ganancias que aparecen abultadas, otros viven con un mínimo de ingresos. La injusticia se hace tanto más evidente cuanto la actividad petrolera genera sectores de actividad económi-

12 SIISE, “Datos para 1998”.

ca con un nivel de capital, de productividad y de remuneraciones muy superior a la media de la economía nacional y desproporcionadamente superior a la media de las economías regionales donde la actividad petrolera se inserta. Al mismo tiempo, atrae a importantes grupos de población empobrecida de todo el país que buscan poder participar en alguna medida de las oportunidades de empleo que objetivamente se producen en torno a esta actividad. El resultado son ejes económicos de alta productividad rodeados de masiva precariedad y miseria. Si bien ésta es la primera, más evidente y más directa manifestación de los problemas de iniquidad en la distribución de la renta petrolera, hay varios otros niveles, en los cuales los problemas están presentes. Veamos algunos de ellos.

Desde una perspectiva abstracta, el hecho que el Estado perciba la mayor parte de la renta petrolera, parecería ser un mecanismo que garantice un sentido de equidad en el uso de estos recursos. Existen argumentos que pueden reforzar este punto de vista. Los primeros años de explotación petrolera se vincularon a inversiones masivas en educación y salud, que permitieron que, por ejemplo, el analfabetismo se redujera en un 10% en los diez primeros años de explotación petrolera; el gasto en salud por cápita pasó de 5,5 a 26 dólares en el mismo período. A pesar de esto, la mayor parte de los ecuatorianos no cree en el sentido redistributivo del gasto estatal. Las razones para ello, son evidentes. Desde la ya anotada redistribución regresiva de los subsidios del Estado, el impacto del “salvataje” bancario, los recurrentes episodios de corrupción y la dinámica de la deuda externa, que parecen un mecanismo por el cual el principal beneficiario de la actividad petrolera son los acreedores internacionales.

Existen otras percepciones adicionales de la injusticia. Hay una dimensión que se refiere a la relación existente entre las empresas extranjeras y el país. La historia de Standard Oil y la manera como Rockefeller construyó su imperio económico generó una percepción de ciertas empresas petroleras que las comparaba con pulpos o la personificación de la avaricia y prepotencia. Posteriormente, algunos incidentes internacionales, fundamentalmente la posición anglo-americana ante la voluntad de Irán de nacionalizar su industria petrolera, crean una percepción de las transnacionales petroleras que las coloca en directa confrontación con los países en los cuales desarrollan sus actividades. Según esta visión, las empresas petroleras serían verdaderas saqueadores de los recursos de los países en que operan.

Esta visión está presente en los discursos que en el Ecuador se formulan sobre este tema. A pesar de ello también consideramos que la discusión no es muy profunda. Creemos que es posible hacer dos argumentaciones al respecto. Por una parte, es un hecho histórico que los países latinoamericanos han experimentado políticas nacionalistas en temas petroleros. Sin embargo, en muy pocos casos, el control nacional sobre la actividad exploratoria ha permitido el aumento de las reservas y la ampliación de la producción aunque, en algunos casos, sí ha sucedido así (Fontaine 2003, cap. 1). Desde este punto de vista puede argumentarse que el aporte exterior es necesario y, por lo tanto, se le debe reconocer tasas de ganancias que la hagan atractiva desde una perspectiva mundial¹³. Desde una perspectiva contraria se puede señalar que las tasas de ganancia usuales de inversión petrolera son demasiado altas, al igual que los niveles de remuneración de la mano de obra y los servicios petroleros.¹⁴ Puede entonces plantearse que el control nacional es más conveniente para el país.

Probablemente el factor clave en esta discusión es la manera de asumir el riesgo¹⁵. ¿Dispone el país de los recursos para asumir este riesgo? Hay otros dos factores parte de este problema. El primero, la discusión sobre las modalidades contractuales que son las que en definitiva regulan la distribución de los costos y los beneficios de esta producción. No queremos entrar en una consideración a fondo sobre este tema, limitémonos a señalar que existen fuertes cuestionamientos a algunas de las modalidades contractuales. Cuestionamientos que sugieren la conveniencia de un tratamiento más sistemático y abierto del tema¹⁶.

Un problema adicional es el de comprender las causas, mecanismos y niveles de pérdida de competitividad y descapitalización de la empresa estatal. Esto tiene importancia tanto desde el punto de vista del tema que tratamos aquí, es decir el tema distributivo, como desde el punto de vista am-

13 Hay sin embargo voces que señalan que lo más importante para atraer la inversión extranjera, no es la rentabilidad sino el nivel de institucionalidad de las políticas sobre el tema.

14 ¿Por qué el Ecuador debe pagar por técnicos extranjeros remuneraciones que son cuatro o cinco veces superiores a las que paga a sus técnicos la empresa estatal?

15 Sin embargo, incluso esto es cuestionado por quienes señalan que el riesgo de buena parte de la inversión es escaso o nulo al operar en algunos casos sobre reservas ya identificadas.

16 El caso más conocido es el cuestionamiento a las operaciones de Maxus, en contrato de prestación de servicios.

biental pues el problema no es sólo saber qué rol puede cumplir la empresa del Estado en el esfuerzo productivo, sino también con qué niveles de eficiencia ambiental lo puede hacer.

Para terminar con este tema, señalemos que adicionalmente existen cuestionamientos sobre los niveles de transparencia y de competencia real en los procesos de contratación de servicios y en general sobre la negociación relativa a los hidrocarburos.

Una vez planteado el tema de esta manera, conviene hacerse la pregunta sobre qué mecanismos o qué orientaciones se pueden asumir para lograr una distribución más justa de los recursos petroleros.

En nuestra exposición hemos sugerido que es posible y deseable incrementar los niveles de transparencia y de análisis público en varios temas, tales como los procedimientos y formatos de las contrataciones. Sin embargo, eso es solamente un aspecto del problema. El segundo es el relativo a cómo lograr que exista un real acceso de los sectores a los cuales deberían ir los recursos de la producción petrolera.

Respecto a este tema es posible asumir dos énfasis distintos. El primero es el énfasis “movilizador”, el segundo el “distribucionista”. En la primera perspectiva enfatizaremos un análisis que señala que la distribución de la riqueza es fundamentalmente producto de la capacidad política de los diferentes sectores para presionar y obtener una cuota en la participación de los recursos. Desde este punto de vista, la lógica será la de una negociación y regateo permanente de los diversos sectores sociales para ejercer presión a fin de obtener recursos y fondos. En esta lógica, las movilizaciones y los paros son el mecanismo fundamental de un proceso redistributivo, que sólo avanza en la medida en que los sectores sociales se movilizan. En esta lógica de negociación y confrontación el discurso puede tener un valor táctico muy importante, pues la oposición a cualquier actividad petrolera es ante todo la toma de una posición negociadora fuerte para poder obtener el máximo de cuotas redistributivas en el regateo subsiguiente.

Esta dinámica tiene varias consecuencias importantes. Por una parte, implica que las posibilidades de distribución dependerán fundamentalmente de la capacidad de presión de cada sector y esto a su vez depende de situaciones tácticas. Las poblaciones ubicadas cerca de infraestructura estratégica tienen una mayor capacidad de presión. Su capacidad de movilización y la amenaza de paralizar el funcionamiento de algún elemento de esa in-

fraestructura, les otorga una capacidad de presión “redistributiva” mayor. Las poblaciones más alejadas, en cambio, se verán imposibilitadas de obtener una participación en el flujo de recursos.

La segunda dimensión de esta dinámica es la que plantea la redistribución fundamentalmente en términos de los grupos particulares y el Estado. Es el Estado el que debe entregar parte de los recursos a los sectores que tienen capacidad de negociación. Esto hace que no se vea con transparencia cuales son los flujos en este proceso de redistribución. En efecto, con esta fórmula no es seguro que se orienten los recursos de los más poderosos a los más necesitados. Es muy posible que el flujo real sea de los que menor capacidad de presión tienen a los que tienen más fuerza.¹⁷

La otra dimensión que se deriva de esta lógica es que las organizaciones que estructuran las posibilidades de presión adquieren una enorme importancia. El aparato para ejercer presión se robustece y adquiere una gran legitimidad. ¿Cuáles son estas estructuras? Se trata de las estructuras políticas (representación seccional y legislativa), de las representaciones corporativas y de toda la gama de organizaciones que pueden acceder y disponer de mecanismos de presión (organismos sindicales, comunitarios, étnicos y sindicales)¹⁸. Esto aparentemente tiene una directa relación con el fortalecimiento del sistema político, el cual se legitima en gran medida por su capacidad de distribuir renta (y fundamentalmente renta petrolera). En esta dinámica aparecen como temas importantes la legitimidad de quién reclama (es decir a nombre de quién se reclama) y cuál es su capacidad de distribuir y de cuánto consigue. Esto no difiere mayormente de una dinámica “clientelar”¹⁹.

Más aún, la lógica “clientelar” tiene un problema y es su constante déficit de legitimidad, que solamente puede ser subsanado con una hipertrofia de distribución, que por una parte no corresponde a procesos de inver-

17 Desde el punto de vista de la lógica de esta distribución (según la capacidad de presión), el resultado lógico será la concentración de recursos en los sectores más poderosos. Esta lógica no lleva necesariamente a una distribución equitativa o redistributiva.

18 Nos parece que esta dinámica apunta a algunos cuestionamientos sobre los términos de lo que se ha denominado “democracia participativa”. Nos preguntamos si se trata de una democracia basada en la capacidad de participar en acciones de presión. Si esto es así, ¿es un mecanismo de construcción de equidad o al contrario de disminución de la misma?

19 Esto tal vez puede ayudarnos a entender cómo el sistema político ecuatoriano a pesar de su abrumador desprestigio tiene tanta capacidad de mantenerse inalterado. La respuesta es que tiene capacidad de redistribuir renta y esto hace que lo toleremos aunque lo detestemos.

sión, o de organización de servicios básicos. Tiene que atender fundamentalmente a quienes más poder tienen y como no puede poner límites tiene que gastar los recursos del futuro, es decir se vincula a la dinámica del endeudamiento permanente.

Quisiéramos explorar la segunda aproximación al tema de la redistribución, éste es la posibilidad de asumir criterios universales de redistribución de los recursos generados por la actividad petrolera. El problema central es la estructura de gasto público que nos lleva necesariamente a tratar el tema del funcionamiento global de la sociedad.

¿Cuáles son los criterios de redistribución que consideramos que deben ser válidos para toda la sociedad? Si podemos responder a esta pregunta, podremos proponernos un esquema para abordar el tema de la redistribución de la renta petrolera, que pueda ser válido de manera general y que no dependa necesariamente de los avatares de las relaciones de fuerza coyunturales que se presenten entre los diversos actores que reclaman cuotas en esta distribución.

Creemos que plantear el problema de esta manera nos lleva a proponernos objetivos éticos para la sociedad, que pueden replantear las formas de discutir la pertinencia o no de las actividades petroleras. Veamos un ejemplo. Supongamos que el Ecuador define como uno de sus objetivos la eliminación de la desnutrición infantil. El evaluar si conviene o no ampliar la producción petrolera, puede tener una discusión más colectiva si logramos analizar si esa nueva producción es o no un medio adecuado para tal fin. Una perspectiva de este estilo tiene además la ventaja de desmitificar al menos una parte de la explotación petrolera para devolver el problema a las esferas de organización de la sociedad.

Desde nuestro punto de vista, esta discusión general sobre criterios más o menos universales, es particularmente pobre y poco desarrollada. Casi nos atreveríamos a decir que el discurso de redistribución, más que merecer ese nombre tiende a ser un uso de argumentos de redistribución en los casos que eso puede beneficiar a la negociación particular de diversos actores sociales.

Consideramos que la discusión redistributiva está presente de muchas maneras y algunas de sus líneas de proposición no son presentadas explícitamente. Un aspecto es la importante argumentación en muchos de los debates sobre distribución de recursos que da derechos preferenciales a los re-

sidentes propietarios o habitantes de las zonas productoras. Se trata de la lógica de la privatización o fragmentación de los derechos sobre el subsuelo. Esta perspectiva tiene una fuerza especial, por cuanto corresponde a la legislación anglosajona, que tanto peso tiene hoy como principio organizador de la economía mundial. Sin embargo, todas las reclamaciones que convergen en este sentido no se han formulado en términos de conceder y reconocer a los propietarios de la superficie, derechos específicos sobre los recursos del subsuelo. A este pudor en explicitar esta lógica corresponde una similar timidez de quienes defienden el sistema de derecho tradicional napoleónico y latinoamericano, en el sentido de la propiedad estatal del subsuelo.

Tenemos la sensación de encontrarnos ante un debate inexpresable y, por lo tanto, muy difícil de ser esclarecido. Las dos posiciones tienen argumentos que tienen peso y validez. Las dos tienen implicaciones que deben ser discutidas con claridad y responsabilidad, pues tienen también peligros. Por otra parte, nos parece que si somos fieles a un criterio de redistribución de los recursos por principios de equidad, deberíamos preocuparnos de analizar cuales son las consecuencias no explícitas de cada una de las opciones.

Tal vez conviene esbozar los principales argumentos en uno y otro sentido. Con respecto al rol privilegiado del Estado, la argumentación fundamental es la que señala como más justo que se distribuyan los recursos hacia todos, que simplemente a favor de aquellos que tienen la suerte de encontrarse cerca de un recurso de especial valor. La argumentación en sentido contrario es que la actividad petrolera genera problemas, tensiones y dificultades allí donde se desarrollan las actividades y, por lo tanto, es justo que se canalicen recursos para prevenir, mitigar o reparar esos eventuales daños.²⁰

Tal vez respecto a este tema sea útil revisar la experiencia colombiana, que crea un conjunto de mecanismos de participación fijos para entidades seccionales y comunitarias de manera que reconoce esas necesidades especiales, pero establece una negociación general para todo el territorio del país.

Con este tema hemos tocado el asunto de las compensaciones. El uso que se hace de este término en realidad está marcado por una ambigüedad: ¿Es una compensación por un costo, por una externalidad causada o es una forma más de redistribuir recursos? Ambigüedad que crea problemas pues

20 De todas maneras convendría discutir si es posible prevenir tales problemas solamente en base de distribución de recursos económicos.

no permite resolver adecuadamente ni el problema de la equidad ni el de mediación de los perjuicios. Más aún, sospechamos que crea ciertas lógicas viciosas, como la de fomentar o esperar anormalidades en la operación petrolera a fin de tener argumentos para demandar compensaciones²¹. Nos preguntamos si sería posible proponer un esquema inverso en el cual las comunidades reciban recursos no tanto por los daños ambientales sino por su cooperación en la obtención de resultados ambientales positivos.

Pero la discusión que hemos propuesto hasta ahora es una discusión que se reduce al tema económico. La realidad social es más compleja. Los problemas de la actividad petrolera tienen un fondo distributivo, pero van más allá de ello. Un argumento que se esgrime con frecuencia y que tiene indiscutible fuerza es el relativo a los efectos negativos tales como el aumento de la delincuencia o prácticas como la prostitución. A este respecto quisiéramos hacer dos observaciones. Pretender que el petróleo tiene un poder mágico para causar delincuencia es algo que aunque parece implícito en muchas argumentaciones, no puede ser sostenido. Las causas de estas patologías sociales no están en el recurso en sí, sino en la relación que existe entre la capacidad de una sociedad para crear cauces para el comportamiento humano y el recalentamiento de las interacciones que genera el dinamismo de la actividad petrolera. El problema es un déficit de sociedad.²² Éste, sin embargo, no es un problema propio de este sector, se lo vive en toda la sociedad.

Pero analicemos un poco más estos otros aspectos sociales. Comencemos por la dinámica ambiental. Sin lugar a dudas, el mayor impacto de la actividad petrolera en el Ecuador, no radica en los derrames, ni en el vertido de aguas de formación, sino en el proceso de destrucción del hábitat. ¿Pero quién ha efectuado esta destrucción? Las compañías petroleras de manera directa tienen una cuota de responsabilidad. Pero probablemente la deforestación directa de la actividad petrolera no es superior al 5% de lo deforestado en total en las zonas petroleras. El aspecto importante no es el de la responsabilidad directa. El tema es cómo la actividad petrolera entra en sinergia con la capacidad destructora de nuestra sociedad, y hace que la des-

21 De hecho, en varias zonas se dice que hay percances y derrames voluntariamente generados para reclamar compensaciones. Esto es ambientalmente triste y éticamente un desastre.

22 Desde este punto de vista la argumentación de oposición a la actividad petrolera, puede leerse como una oposición a la sobrecarga y deterioro de la vida social.

trucción ambiental que en otras zonas del país se produce en 50 años, en las zonas petroleras se efectúe en 5.

¿Quiere decir esto que las petroleras son inocentes de los procesos de deforestación? No. Creemos que el análisis para ser fecundo debe, en este nivel, abandonar las pretensiones de poder distribuir culpas. Lo que nos interesa es describir como una dinámica social dada, dinamizada por la actividad petrolera genera determinados resultados. Las causas de la deforestación son múltiples y no es ese el tema de esta intervención, señalemos solamente la existencia de una política agraria explícitamente estimulante de la deforestación. Una estructura de derechos sobre la tierra, ambigua y que fomenta la especulación.

Se trata en diversos niveles de estructuras sociales que, o bien son sobrepasadas por la dinámica de los hechos (por ejemplo la lentitud del IERAC²³ en la legalización de la tenencia de la tierra), o bien funcionan para maximizar beneficios individuales y los perjuicios sociales. Casi podríamos decir que es una institucionalización de la destrucción del bien común a favor de la especulación privada.²⁴ La actividad petrolera crea un auge y en él, las instituciones se muestran débiles. Casi parece que se produce una situación en la cual se socavan los límites, la ética, pues lo principal es cómo acceder a una parte de la riqueza que comienza a fluir.

Una manifestación de esto es el deterioro de algunos elementos centrales de la vida social. En los pueblos y las comunidades donde antes se podía dejar las casas abiertas, hay que comprar cerraduras. El diálogo y las negociaciones se ven empobrecidas. La calidad de la vida social se degrada. A partir de ello, surgen dos comentarios adicionales. El primero es que esta descripción no corresponde solamente a lo que sucede en las zonas petroleras, sucede en toda nuestra sociedad. En segundo término señalemos que éstas son otras manifestaciones del empobrecimiento de la vida social. Habíamos indicado que el fracaso de las propuestas de equidad en nuestra sociedad es una muestra del deterioro de nuestra capacidad de convivir. También lo es la incapacidad de conservar los recursos, de mantener la seguridad, de tener confianza los unos en los otros.

23 Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización.

24 Esto retoma la perspectiva de que el bien común es pre-dado, por una especulación individual.

Una perspectiva desde las identidades colectivas

A pesar de que la lógica técnica y la lógica social dan cuenta ya de un porcentaje importante de las dinámicas implícitas en la discusión sobre los temas socio-ambientales no agotan la discusión. Hay otra perspectiva que tiene una gran importancia, se trata de la lógica de las identidades. En ella, la concepción global de las sociedades está relativizada por la afirmación de diversas particularidades al interior de ella. Diversos grupos afirman su propio ser social a través de procesos de toma de posición, se asumen compromisos que crean identidades. Por ejemplo, soy ecologista y esta posición significa oponerme a tal actividad y mi obligación en cuanto tal es buscar donde puedo golpear, de manera más eficiente para evitar que tal actividad se desarrolle y continúe. El tema petrolero se convierte casi en un símbolo condensado de una forma de sociedad a la cual me opongo. Es más, mi identidad se define por este proceso de oposición. Esto genera una dinámica que tiene sus propias particularidades. El eje central es la confrontación y los logros que puedo tener en ella. En esta dinámica de confrontación, la dimensión expresiva tiene una enorme importancia. Casi podríamos decir que esta lógica implica que mi existencia social depende de mi capacidad de expresarme y de hacer de esta expresión algo que llegue, que sea escuchado y en ciertas ocasiones hasta que sea capaz de imponerse.

Desde este punto de vista, no importa si la actividad petrolera es en sí, más o menos destructora del ambiente que la producción de carne o la construcción de carreteras. La producción petrolera es el símbolo, la expresión de una civilización que desde esta identidad rechazo. En una guerra, la captura de la bandera enemiga no tiene verdadera importancia militar, pero miles o tal vez millones de personas darían su vida para evitar que una bandera enemiga sea izada en su territorio. La lógica positivista que describimos antes queda rebasada por una dinámica de símbolos.

La dinámica identitaria que aquí planteamos, ha tenido un enorme auge en el análisis de las ciencias sociales. Casi se ha convertido en un tópico. Sin embargo, sostenemos que la manera de abordar el tema ha estado fuertemente marcada por un esencialismo casi metafísico que empobrece la comprensión de estos procesos. La forma de abordar este tema es, a la vez, incapaz de efectuar una crítica a las dinámicas identitarias, tanto como no llega a tomarlas en serio.

La crítica a los movimientos identitarios es necesaria y requiere que se planteen, por lo menos, los siguientes niveles. Por una parte, la lógica expresiva de los movimientos identitarios les lleva con extraordinaria facilidad al “efectismo”. Fácilmente pasan a ser animadores permanentes de un cierto sensacionalismo. Llegan a la situación de ser prisioneros de la obligación de llamar la atención. Son artistas de un espectáculo público y a esa obligación llegan a subordinarse inclusive los valores más centrales de su discurso. La identidad puede depender tanto del reconocimiento que otros den como de su acogida por parte de ciertos públicos especiales, por ejemplo la prensa o las organizaciones del extranjero.

El tema de las identidades está cercano a un conjunto de patologías de la vida social. Las manifestaciones más evidentes de ello son las formas de sectarismo: “Sólo me interesa lo que mi grupo de iluminados pueda pensar”; dogmatismo: “No me interesa la discusión. Yo tengo una verdad superior a la de los demás, no tengo por que discutirla”; e inclusive fanatismos: “Todo debe subordinarse a mi deseo de afirmar mi particular identidad”. No olvidemos que son dinámicas centradas en la afirmación de una identidad las que dan origen a movimientos como el nacional socialismo, el fascismo, el racismo e incluso el terrorismo.²⁵

Por último, señalemos que el tema de las identidades requiere de un tratamiento que nos hable de la consistencia. La afirmación de determinados principios no puede reducirse a técnicas expresivas. Son necesarios procesos de construcción identitaria que necesariamente son mucho más que el montaje del espectáculo público.

Una vez que hemos indicado todos estos límites de la dinámica identitaria, quisiéramos indicar que todo este ruido en las afirmaciones identitarias no puede ocultar que casi todas ellas contienen o bien un núcleo que es mucho más serio que el espectáculo montado, o que proponen elementos de discusión a la sociedad que son centrales y absolutamente importantes.

Desde la perspectiva ambiental, la afirmación identitaria, crítica al sistema, plantea problemas y temas de gran importancia para la sociedad: los límites éticos de la acción económica, la capacidad de compromiso y entrega de las personas y la integridad de la adhesión a principios, normas y valores.

25 Esto lleva a contradicciones frecuentes: los pacifistas violentos, la violencia contracrista, el feminismo machista, etc.

Los típicos temas de los idealismos juveniles, se podría responder. ¿Se trata de una vieja cantaleta contestataria? Tal vez sí, pero permítasenos relacionar este reclamo con lo que describíamos anteriormente respecto al déficit de construcción social. En realidad, corresponden a un mismo hecho. Los límites éticos a la actividad productiva son temas de la construcción de la sociedad, la capacidad de las personas para asumir sacrificios por principios y valores éticos son indispensables para la construcción de la sociedad. La integridad en el cumplimiento, no tanto de normas sino de los valores, es central para la construcción de una vida social.

En este sentido, la afirmación identitaria es una afirmación profundamente social, es profundamente ética. Por esta misma razón, estas afirmaciones no deben ser tomadas a la ligera pues son indispensables. Es, entonces, necesario que la sociedad en su conjunto discuta los temas de contestación y demande a la vez que construya consistencia, propuestas y perspectivas integradoras. Pero una tarea de estas dimensiones tiene enormes exigencias. La afirmación identitaria no es solamente la expresión de una subjetividad que desea ser reconocida como diferente, es la conversión de las propuestas éticas y valorativas en alternativas consistentes de vida social. Es un impulso que, con toda la subjetividad que sea necesaria, se proyecta hacia la realidad, hacia una práctica.

La tarea de esta construcción tiene sus leyes propias. Si es que el esfuerzo se queda en *épater le bourgeois* (escandalizar al burgués), será pasajero y frívolo. Si se adentra y se compromete en los valores señalados, puede tener un efecto transformador de la sociedad.

Así, se puede considerar lo que se ha llamado, las dinámicas instrumentales de las identidades. Se trata de enfatizar que las identidades son sobre todo útiles en las negociaciones sociales. Es como proponer un mercado de identidades, cada cual debe adquirir la identidad que mejor le permita sobrevivir en una condición dada, mientras que por otra parte los productores (los empresarios de las identidades) generan, proponen, comercializan esquemas identitarios, en torno a los cuales negocian y redistribuyen algunos beneficios y rentas. Esta visión que puede corresponder a ciertas prácticas, puede estar plenamente sintonizada a la perspectiva de la permanente negociación de casos particulares. Sospechamos, sin embargo, que puede socavar algunos de los aspectos más interesantes de las dinámicas identitarias.

Podría parecer quizás que en todo este largo análisis hayamos omitido

el tratamiento de esa muy importante dinámica político social que son los movimientos indios. Tal omisión en realidad no es sino aparente. El tema de la redistribución y la equidad es, en un país como el Ecuador, algo que atraviesa la realidad india. El tema de la representación, de la construcción y o destrucción de vida comunitaria (una forma de construcción de sociedad) es un tema relacionado a las poblaciones indígenas. De igual manera, el tema de la construcción y revalorización de identidades implica necesariamente a los pueblos indios. Implica negociación de poder, la relación entre lo particular y lo general implica la posibilidad de construir normas éticas consistentes y significativas. Implica elaborar propuestas sociales que sean capaces de recoger y recombinar un legado histórico de relaciones con la naturaleza, pero de todas las formas, matices y valores de la vida social.

Las organizaciones indias enfrentan todos los problemas que aquí hemos mencionado y lo hacen desde una perspectiva que recoge dos elementos: por una parte, una tradición, puesto que la identidad india es una revalorización de una continuidad en el tiempo, y por otra parte, desde una organización de la sociedad. El desafío que asumen las organizaciones indias, es sobre todo cómo lograr que los procesos históricos y económicos que viven en cuanto pueblos, no signifiquen, o que signifiquen en la menor medida posible, un deterioro o un menoscabo de las tramas sociales de su vida.

El desafío que enfrentan estas organizaciones, no difiere mucho de los generales para la sociedad. Las formas de enfrentar la actividad petrolera que estos pueblos han desarrollado ilustran una amplia gama de posibilidades que tienen relación con varios de los temas aquí propuestos. Las luchas por equidad, por normas, por calidad de vida social, por las afirmaciones identitarias, así como los peligros de las diversas formas de clientelismo, o deterioro de la calidad de la vida social, son un problema para los pueblos indios tanto como para los que no somos indios.

Algunas organizaciones indias enfatizan diferentes aspectos en su reclamo, algunas de ellas expresan su abierta oposición a la actividad petrolera. Esta posición puede parecer extrema, radical. A pesar de ello, nos parece que tiene un sentido si la entendemos, no tanto como un rechazo al petróleo en sí, sino como un rechazo a la sociedad en que vivimos, tan incapaz de crear justicia, equidad, tan incapaz de crear convivencia, tan incapaz de producir palabras que tengan verdad, que se puedan creer. Si recogemos ese sentido, la tarea fundamental para lograr una actividad petrolera sostenible exige que

logremos reconstruir una sociedad que pueda merecer tal nombre. Esto sobrepasa el ámbito de acción de algunas personas, pero estamos seguros que desde este espacio en algo podemos contribuir.

A manera de conclusión

Luego de este recorrido por algunos problemas de la discusión socio-ambiental en torno a la producción petrolera en el Ecuador, quisiéramos proponer algunas conclusiones.

El tema socio-ambiental es un espacio de condensación, en el cual son planteados algunos de los problemas centrales de la sociedad. Esta relación entre la dinámica social general y el tema petrolero socio-ambiental es compleja y tiene a nuestro juicio dos posibilidades en su tratamiento futuro. La primera es la de distinguir los campos respectivos reconociendo y señalando las relaciones entre uno y otro (entre lo petrolero y lo social general) y la otra es la de mantener una yuxtaposición en la cual se proyectan los problemas de un nivel hacia el otro, pero se reducen enormemente las posibilidades de un tratamiento explícito, transparente y democrático.

La posibilidad de este tratamiento diferenciado, exige que desarrollemos análisis y discusiones serios y profundos en los diferentes niveles involucrados, con las exigencias que le son propias a cada uno. Son necesarias e indispensables las discusiones técnicas, cuya meta es la objetividad. Es indispensable una discusión social y política, donde lo central es la justicia y la universalidad de los derechos y, es también relevante una discusión que podemos describir como identitaria en donde los temas son la ética, la consistencia y la responsabilidad. Ninguna de ellas puede remplazar a las otras y cada una de ellas tiene exigencias de calidad propias.

Hay discusiones de gran importancia para el tema socio-ambiental con relación a la producción petrolera que lo sobrepasan ampliamente (por ejemplo, el problema de la política general o el problema de la construcción de sociedad). La discusión socio-ambiental no puede resolver estos temas por sí sola, pero sí puede contribuir a ello. El aspecto más importante de esta contribución es el tratamiento adecuado de los temas específicos y técnicos relativos a la producción petrolera. Este tratamiento adecuado exige una base de información adecuada, un tratamiento riguroso de la información y la capacidad de escuchar todas las posiciones propuestas.

Indicadores de gestión e impactos de la actividad petrolera en la Región Amazónica Ecuatoriana

Aída Arteaga M.

Introducción

Durante aproximadamente tres décadas, la empresa estatal petrolera del Ecuador – Petroecuador - ha generado un conjunto importante de información relacionada con estudios de evaluación del impacto socio-ambiental, planes y programas, convenios inter e intra institucionales e información relativa a los propios procesos operativos de la entidad. De manera similar y visto que la actividad hidrocarburífera del país aporta con aproximadamente el 50% al presupuesto estatal, ella y sus impactos económicos, ambientales, sociales y culturales han sido objeto de estudio por parte de instituciones académicas, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, organizaciones sociales e indígenas, entre otras, que han contribuido significativamente a la generación de información.

Si bien es abrumadora la cantidad de información generada en el país, ella sin embargo, requiere ser organizada, sistematizada y adecuada de manera tal, que sea susceptible de ser analizada, evaluada y utilizada por un amplio público, particularmente por Petroecuador.

Por su parte, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO a través del Programa de Estudios Socio-Ambientales y del Observatorio Socio-Ambiental, desarrolla permanentemente actividades relacionadas con la investigación, análisis y discusión de temas socio-ambientales en general, y de la actividad petrolera en particular.

Uno de los problemas evidenciados en el debate nacional sobre la problemática socio-ambiental es el escaso sustento empírico de sus aproximaciones, reflexiones y / o afirmaciones. Resulta claro que toda afirmación no apoyada en información parecerá más apresurada y parcial y será más fácil de ser descartada, situación que privilegia un proceso en el cual, lo arbitrario y subjetivo sea progresivamente sustituido por juicios y apreciaciones sustentados en datos observables, verificables y confiables sobre la temática en debate.

Por otra parte, la particular importancia de un trabajo investigativo de esta naturaleza, es la asignación de una función social a sus resultados, que posibilite enfrentar el desafío del “exilio” del conocimiento y evite posturas excluyentes tendientes a una subyacente colonización cultural. De esta manera, en el quehacer institucional queda explícita la reafirmación del derecho al acceso adecuado y oportuno de la información. Partiendo de esta premisa, el V Foro Socio-Ambiental fue precisamente desarrollado en la ciudad de Lago Agrio.

Evolución conceptual, tecnológica y espacial

La dinámica de los propios procesos productivos y del quehacer social que a ellos acompaña, plantea ciertas incertidumbres respecto a la manera y formas de expresión y generación de información. El análisis y evaluación de la dinámica socio-ambiental, de manera particular de la actividad petrolera, tal como plantea el Observatorio Socio-Ambiental, supone una mirada retrospectiva que necesariamente conduce al señalamiento de etapas de un “antes”, “durante” y “después” de la denominada bonanza petrolera, lo que implica orientar esfuerzos hacia la recolección, selección y análisis de información histórica, generada en anteriores décadas. El trabajo desarrollado al interior del Observatorio Socio-Ambiental permite identificar algunas dificultades en el tratamiento de la información.

El nuevo enfoque del desarrollo sostenible asignado al quehacer de las sociedades en su conjunto ha puesto énfasis en la problemática socio-ambiental, en particular de aquellas de naturaleza extractiva como la hidrocarbúfera, que amparados en un marco jurídico vigente de carácter vinculante ha ocasionado rigurosos procesos de captura de datos con la incorpora-

ción de nuevas variables. Por ejemplo, el registro de la producción de volúmenes de agua de formación prácticamente inexistente en la época “Texaco”, en los últimos años es ya incorporada a las estadísticas institucionales; de manera similar podría decirse respecto a la información sobre calidad de las aguas superficiales, calidad del aire, calidad de suelo, biodiversidad, cambios culturales, etc.

Resulta bastante curioso, aún con el referente que acompaña a la lógica, encontrar información estandarizada, en tanto ella se presenta en formatos diversos con la incorporación paulatina de variables. Esto responde al propio proceso de evolución tecnológica que partiendo de la utilización de materiales impresos y una logística bastante limitada en el objetivo de obtener datos *in situ*, hasta la utilización de modernas herramientas informáticas que permiten la incorporación de un conjunto importante de variables, su control de calidad y la obtención de amplios márgenes de datos en períodos de tiempo relativamente cortos, como por ejemplo, la información censal. En relación con la información petrolera, el análisis es similar. Los pozos petroleros que a inicio de la actividad fueron perforados verticalmente pasa a la utilización de nuevas tecnologías hasta las actuales perforaciones que son de tipo “racimo” u otras, dando como resultado una variación en la captura de datos, por lo que fue necesario su sistematización y estandarización a fin de incorporarlos a la base de datos del Observatorio Socio-Ambiental.

La evolución espacial se relaciona fundamentalmente con la información censal cuya contabilidad difiere entre períodos ínter censales debido a la dinámica de redistribución del territorio nacional con la creación de provincias, cantones y parroquias, con la agravante de que los límites anteriores al proceso también sufren modificaciones consistentes. De allí surgió la necesidad de desarrollar una metodología específica para asignarle a la información la característica de “comparable”, en la construcción de series históricas de las variables.

Existen problemas de origen estructural institucional que estarían limitando la estandarización de la información generada por la empresa petrolera estatal en la captura y tratamiento de la información.

Indicadores de la actividad petrolera

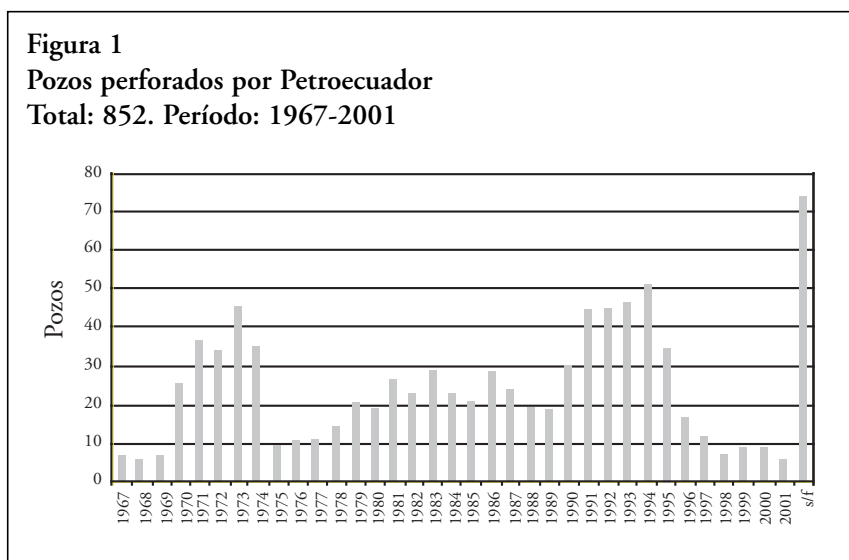
La construcción de indicadores supone un conjunto de premisas y modelos inmersos en un amplio marco conceptual que permiten explicar las dimensiones sugerentes de las variables, a efecto de hacerlas mesurables o cuantificables. Sin embargo, la complejidad de la realidad estudiada es inequívoca, no está relacionada de manera lineal, regular o secuencial; la importancia de los elementos intangibles dada la propia naturaleza interactiva de la realidad, son algunas de las dificultades y limitaciones a la hora de construir los indicadores. La combinación entre precisión, relevancia y complejidad en la formulación de indicadores es parte de la discusión académica. Una primera aproximación se relaciona con un nivel descriptivo como son las medidas de tendencia central (tasas, media, mediana, porcentaje) para luego introducir otros enfoques metodológicos, como las medidas de desigualdad, concentración o dispersión, llegando a una etapa aún más compleja que posibilita construir indicadores que expresen desajustes, distanciamientos o acercamientos entre los diversos aspectos de la realidad estudiada, como son los métodos correlacionales multidimensionales que convocan un análisis integral de variables multidisciplinarias.

Con el objeto de ejemplificar algunos aspectos, se exponen ciertos indicadores que muestran los diversos niveles de gestión e impacto de la actividad hidrocarburífera de Petroecuador en el área de su intervención.

Una primera aproximación al análisis que nos anima es la dimensión espacial, ya que el petróleo se produce espacialmente. Esta dimensión es muy importante pues en el espacio se producen interacciones enormemente significativas, fundamentalmente las humanas y las ambientales.

Para ubicar la actividad petrolera espacialmente, tenemos como punto de referencia la localización espacial de la infraestructura petrolera. Dentro de la infraestructura existen varios tipos. Sin embargo, para fines de nuestro estudio hemos seleccionado los siguientes elementos: pozos, estaciones de producción y líneas de transferencia de crudo. Esta selección constituye una simplificación operativa que puede ser perfeccionada y sofisticada. Hemos optado por utilizar inicialmente el indicador de esfuerzo de desarrollo petrolero constituido por el número de pozos perforados por unidad de superficie. Este indicador puede ser referido tanto a dimensiones espaciales y temporales.

La información proporcionada por Petroecuador señala que en el período 1967-2001 fueron perforados 852 pozos en la Región Amazónica. La actividad de exploración y explotación hidrocarburífera de Petroecuador, si bien ha sido permanente, en las tres últimas décadas denota notables variaciones temporales en su intensidad. Así, durante los años 1970-1974 se evidencia un significativo esfuerzo de perforación de pozos, luego, un período de regular intensidad en la década de los ochenta, para luego intensificar su actividad de manera sustancial en los años 1990-1995 y reducirla hacia el año 2001. (Cf. Figura 1).



La dimensión espacial en el análisis de indicadores se torna fundamental a la hora de diseñar políticas sociales en razón de que configura espacialmente los reales y potenciales impactos socio-ambientales. Por ello se examina el número de pozos perforados por campos petroleros y unidades político-administrativas del país. El esfuerzo petrolero en las diferentes unidades administrativas, en este caso, parte de una contabilidad del número de pozos “georeferenciados” (es decir aquellos que precisan sus coordenadas) con un total de 832, en el período indicado.

Las provincias orientales con mayor número de pozos son, en su orden, Sucumbíos y Orellana, con un total de 438 (53%) y 363 (44%) pozos, respectivamente. De manera similar, los cantones que mantienen el mayor número de pozos son Orellana, Lago Agrio, Joya de los Sachas y Shushufindi que en su totalidad asciende a 695 pozos (83,5%).

De un total de 34 parroquias amazónicas que cuentan con pozos petroleros, sobresalen Pacayacu, Dayuma, la Joya de los Sachas y Shushufindi con el 49% del total de pozos perforados en la RAE. 14 parroquias poseen entre 10 y 60 pozos, es decir aproximadamente el 45%. Las parroquias restantes poseen un número inferior a 10 pozos cada una. Partiendo de la hipótesis de que a una mayor intensidad en la exploración y explotación de hidrocarburos corresponde una mayor probabilidad de cambio en el entorno social y ambiental, podría señalarse que al menos el 94% de las 34 parroquias indicadas presentarían alto riesgo de impactos socio-ambientales generados por la actividad petrolera.

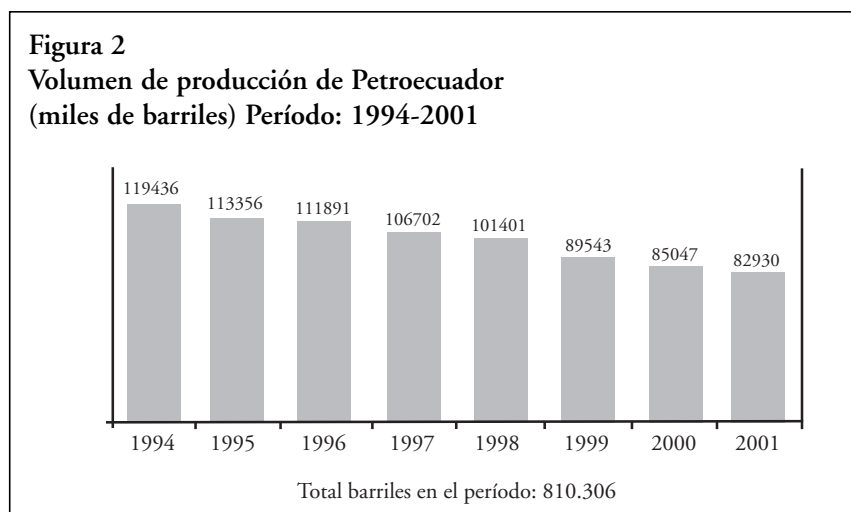
Adicional a la contabilidad del número de pozos por unidades administrativas, es preciso conocer su densidad. Así, las parroquias con más alta densidad en su orden son, La Joya de los Sachas, San Carlos y Shushufindi con un pozo por cada 3-5 Km² seguidas por las parroquias de Pacayacu y Nueva Loja, Dureno, Limoncocha, San Pedro de los Cofanes y Enonanki, con una densidad de un pozo por cada 6-20 Km².

Es conocido que la actividad petrolera genera impactos ambientales y estos se derivan fundamentalmente de las características técnicas de la explotación. Los impactos más directamente relacionados a la actividad petrolera, son los que se derivan del producto (petróleo) y los subproductos (aguas de formación) que se convierten en el principal indicador de contaminación directa. Tomando como base los datos de registros de producción y derrames para el período 1994-2001, proporcionados por Petroecuador se procede a su sistematización y análisis.

Para la elaboración y análisis de los indicadores presentados a continuación se parte de información proporcionada por Petroecuador sobre la producción total de crudo y siniestros ocurridos en los campos operados por esta institución en la región amazónica. Las cifras analizadas corresponden al período 1994-2001 y están expresadas en miles de barriles.

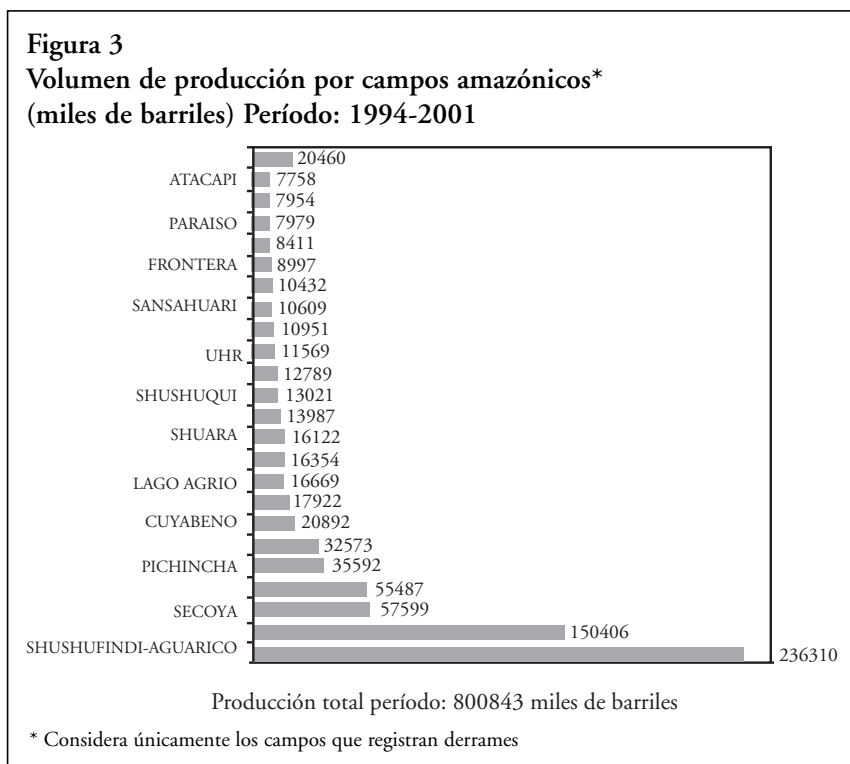
La producción nacional de crudo en los ocho años del período analizado (1994-2001), ha mantenido un ritmo decreciente constante, tal es así,

que la producción para el año 2001 es menor en un 30,57% en relación con la obtenida en el año 1994, notándose un mayor decrecimiento en el período 1998-1999, ya que de un año al otro, la producción disminuyó en un 11,69%. (Cf. Figura 2).



Los campos Shushufindi, Aguarico y Sacha, reflejan la mayor producción de crudo en el período 1994-2001, en conjunto reportan una producción de 386,716 alcanzando el 48,29% del total de crudo producido por de Petroecuador. El campo Shushufindi-Aguarico presenta los más altos niveles de producción con un total de 236,310 millones de barriles, correspondiendo al 29,51% del total. (Cf. Figura 3).

Comparando las cifras de barriles derramados y barriles recuperados, el año 2002 presenta el porcentaje más alto de recuperación; de 1.495 barriles derramados hasta la última fecha de reporte de siniestros, se habrían recuperado 1.459 barriles, correspondiendo a un 97,61%. Así mismo se puede observar que 1999 es el año con menor crudo recuperado (45,06%) con relación al total derramado, es decir, de un total de 7.225 barriles derramados se habrían logrado recuperar 3.256. Es importante señalar que 1996 presenta el mayor número de barriles derramados (12.641 barriles) mientras que su porcentaje de recuperación es de 92,23% (11.659 barriles), lo que coloca a este año en el tercer lugar en porcentaje de recuperación. El análisis rea-



lizado permite asumir que quedaron en el ambiente 7.148 barriles (24%) de crudo no recuperado, lo que habría ocasionando una serie de impactos. (Cf. Figura 4).

El año 1996 registra el mayor número de barriles derramados, con una pérdida que alcanza los 12.641 barriles. Se observa también que 1999 reporta 7.225 barriles derramados, siendo el segundo año, después de 1996, en el que se derramaron mayores cantidades de crudo.

En el año de 1996 se evidencia una mayor cantidad de barriles derramados con relación al total de barriles producidos, obteniendo una tasa que asciende a 0,11 barriles por cada mil producidos, seguido por el año 1999, con una tasa de 0,08 barriles derramados por cada mil producidos. También hay que notar que el año que presenta la menor tasa de pérdida es 1994, es decir 0,01 barriles derramados por cada mil producidos. Se ha calculado la

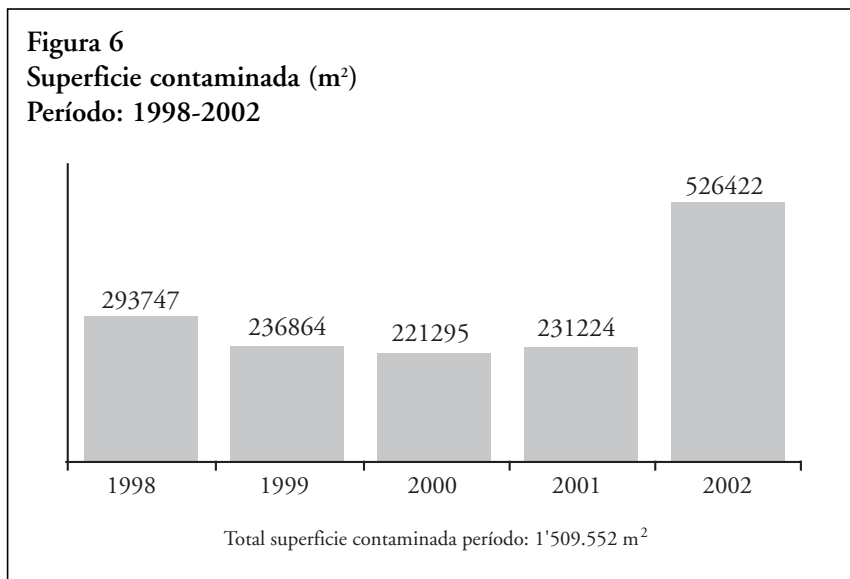
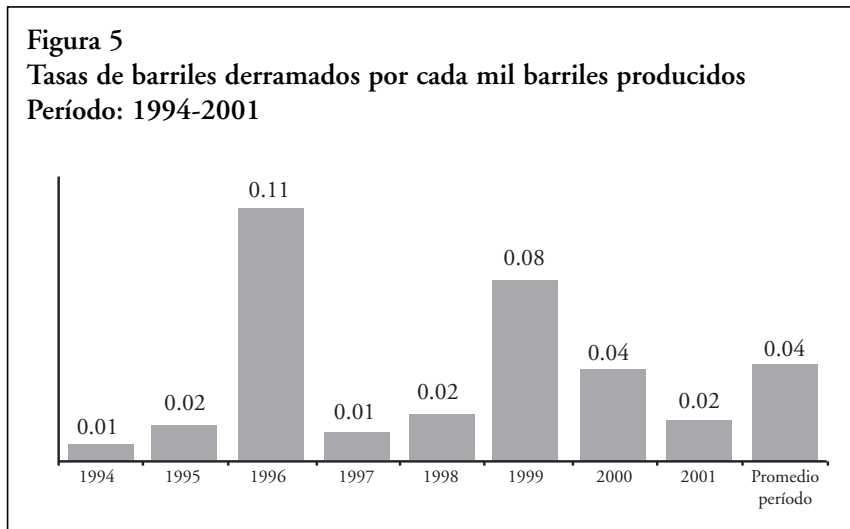


tasa de derrames promedio para el período 1994-2001 en 0,04 barriles por cada mil producidos. (Cf. Figura 5)

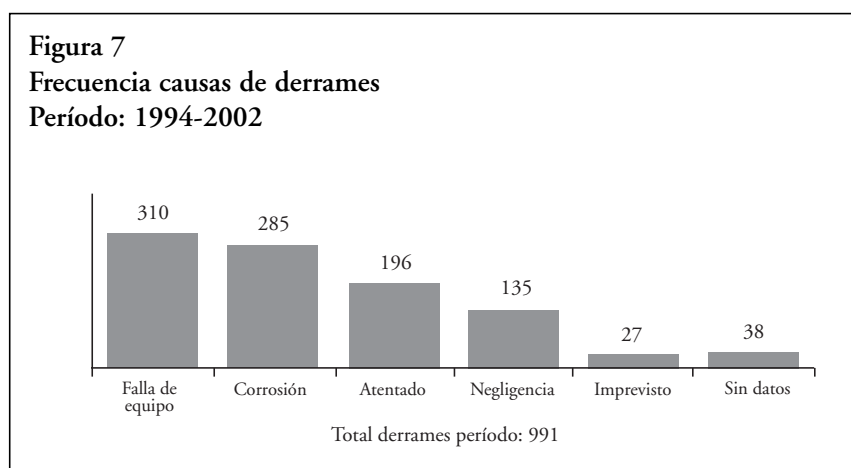
En el año 2002 se habría contaminado la mayor superficie (526.422 m²), pese a que según los informes de barriles derramados, sería el año con menor cantidad derrames, lo que evidencia que no existe necesariamente una relación directa entre el volumen de crudo derramado con el volumen de superficie contaminada, todo dependería del cuerpo (agua o superficie) que se vea afectado y de su topografía. (Cf. Figura 6)

Los resultados del análisis de la frecuencia de derrames por causas permiten conocer cuál es la causa más frecuente que ha ocasionado derrames de crudo en el período 1994-2002.

La mayor cantidad de derrames de crudo se debe a fallas en el equipo con 310 eventos (31%), por lo que se debería considerar la reposición de equipos obsoletos e incrementar el control y monitoreo del funcionamiento del mismo para evitar una mayor cantidad de siniestros. Es importante



notar que 135 de los 991 derrames ocurridos entre 1994-2002 se deben a negligencias de operación, lo que significaría que 4.837 barriles (14%) se habrían derramado por esta causa. (Cf. Figura 7).



Indicadores de deforestación y gestión ambiental

Entre los indicadores de impacto ambiental indirecto se ubica la deforestación. Este tema anima las discusiones socio-ambientales, ligada muchas veces a una concepción malthusiana, a procesos de pobreza, colonización de áreas boscosas, actividades extractivas, desarrollo de infraestructura, deficiente manejo de los recursos, entre otras. En este sentido, este indicador pretende convertirse en una herramienta que posibilite examinar el proceso de deforestación y su relación con la actividad petrolera en el área nororiental de la región amazónica, y cuya cobertura esta dada por imágenes satelitales de los años 1986 y 1996.

La deforestación es un tema que debe ser trabajado según dos aproximaciones complementarias: la primera se refiere al porcentaje de la superficie de la unidad territorial deforestada (nivel de deforestación) y la segunda es la tasa de deforestación obtenida de la comparación de datos que responden a diferentes momentos, para una misma superficie (intensidad de deforestación).

En el año 1986 la deforestación en el área de estudio corresponde en promedio al 17% de la superficie total analizada, incrementándose al 42% en el año de 1996.

La distribución espacial de la deforestación es similar en los años estudiados, diferenciándose naturalmente en su intensidad. Existe un núcleo de mayor deforestación claramente identificado conformado por las parroquias la Joya de los Sachas, Enonanki, San Carlos, San Pedro de los Cofanes, Santa Cecilia y Siete de Julio, cuya deforestación supera el 36% en el año 1986 y es mayor al 78% en el año 1996 en relación con la superficie total parroquial.

La intensidad de la deforestación en el período 1986-1996 adquiere otra configuración, siendo notoria la intensificación de la deforestación hacia el nororiente del área de estudio, en parroquias cercanas o pertenecientes a la reserva faunística Cuyabeno. En su orden son Sucumbíos, San Roque, General Farfán, y El Dorado de Cascales, cuya deforestación está entre el 81 y el 90% y parroquias como Tarapoa, Pacayacu y Palma Roja que superan el 91%. Es importante señalar que en la parroquia La Joya de los Sachas la intensidad de la deforestación es nula, en tanto al año 1986 su superficie está prácticamente deforestada (97,9%) y al año 96 se mantiene en tales condiciones.

Por otra parte, es importante examinar la relación entre la actividad petrolera y los procesos de deforestación. Para ello se correlacionó el número de pozos *versus* porcentaje de incremento de la deforestación, que arroja un coeficiente de correlación que alcanza 0,71, lo que significa que la deforestación en esta área, en el período 1986-1996, es explicada y relacionada con a la actividad hidrocarburífera en un 50% ($r^2 = 0,5$). Estas cifras demuestran indudablemente que al desarrollo de la infraestructura petrolera acompañan otros procesos como la apertura de caminos que se constituyen en dinámicos ejes de colonización.

A nivel de gestión ambiental, los indicadores están dirigidos al análisis de las acciones de reparación y mitigación de los pasivos ambientales (índice de disminución de pasivos ambientales), es decir, el porcentaje de pasivos ambientales remediados y a la gestión y monitoreo de los recursos naturales del área.

La elaboración del indicador “nivel de esfuerzo en el monitoreo de aguas superficiales” se basa en información procedente de investigaciones realiza-

das por Petroecuador (1991), Petroproducción (1997-1998) y la Escuela Politécnica Nacional (1979-2000). En el período 1979, 1991-2000 se tomaron 200 muestras de calidad de aguas superficiales en 168 puntos ubicados en el área de influencia de la actividad petrolera. Si bien existen indicios sobre monitoreo de agua en el año 79, es evidente que un verdadero interés surge en la década de los noventa, mostrándose cierta intensidad a inicios y finales de la misma.

Por otra parte, al analizar el número de muestras por parroquia, es claro que el interés por conocer la calidad de las aguas superficiales se centra en el área nororiental de la zona de la actividad hidrocarburífera – colindantes con la reserva Cuyabeno y en menor proporción hacia el parque Yasuní. En las áreas aledañas a las ciudades de Quito y Esmeraldas que si bien poseen posibles focos contaminantes como son la estación de almacenamiento Beaterio y la refinería Esmeraldas y mantienen una alta concentración poblacional, es mínimo el interés por conocer la calidad de las aguas superficiales.

La densidad de muestras en cada parroquia mantiene un similar comportamiento en la región amazónica nororiental, no así en las provincias de Pichincha y Esmeraldas donde se observan parroquias con alta densidad de muestras. Sin embargo, parecería que ello no responde a un mayor interés de investigación sobre el tema, sino que sería atribuible a la propia dinámica de desagregación político-administrativa de los espacios provinciales, con unidades administrativas cada vez más pequeñas dando como resultado una densidad considerable.

Es importante relacionar el número de muestras de calidad de agua por cada pozo petrolero. Los datos señalan que no existe un acompañamiento de monitoreo ambiental (agua) a la actividad de perforación y explotación de pozos. En las parroquias como Pacayacu, Dayuma, Joya de los Sachas y Shushufindi que poseen el 49% del total de pozos, se ha realizado entre 1 y 4 muestras de calidad de aguas. Las parroquias G.D. de Pineda y Palma Roja podrían calificárselas de singulares que corresponden a diferentes comportamientos entre ellas. Mientras que en G. D. de Pineda se ubica 1 pozo petrolero con 6 muestras de agua realizadas, lo que arroja un índice particularmente alto (6 muestras por pozo), en Palma Roja se han perforado 40 pozos y se han realizado 103 muestras de agua, alcanzando un índice de 2,6 muestras/pozo.

Indicadores de impacto social indirecto

Una primera aproximación a los impactos sociales indirectos se efectúa a través de un análisis comparativo de los indicadores sociales de la zona petrolera con el resto de la región amazónica y del país. Esto corresponde a índices de concentración demográfica en general y es una aproximación al efecto de atracción migratoria en la zona.

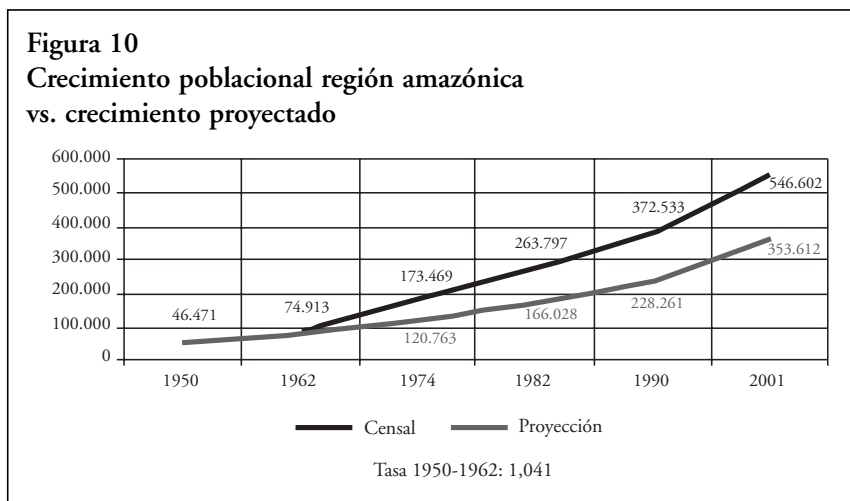
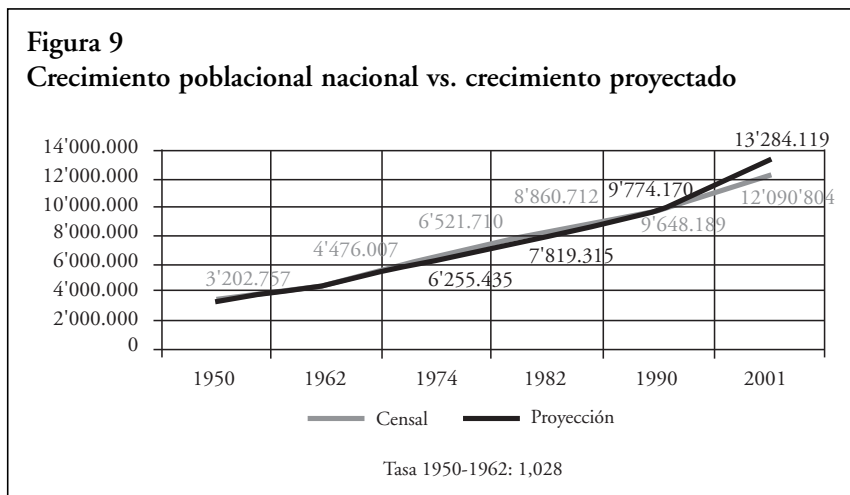
Para efectos del análisis del incremento de la densidad demográfica se ha tomado en cuenta la información disponible en los censos de población procesados por el INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) correspondientes a los años 1950, 1962, 1974, 1982, 1990, y datos preliminares del censo de población del año 2001. Para homogeneizar las series de datos y asignarles el carácter de comparables se delineó una metodología específica que permitió alcanzar tal objetivo. Los datos obtenidos de esta manera, posibilitan analizar y deducir, de forma aproximada, los efectos de la actividad petrolera en relación con la dinámica poblacional en el área.

La relación elaborada considera por una parte los valores correspondientes a la población nacional, sobre la base de los censos antes citados (curva censal); y por otra, una proyección sobre el posible crecimiento calculada basándose en la tasa registrada entre 1950 y 1962. En términos generales puede señalarse que en la década de los setenta y ochenta, la población censal supera ligeramente a la población nacional proyectada, para luego sufrir un notable desaceleramiento hacia el 2001, año en el cual la población censal es menor en aproximadamente el 10% respecto a la población nacional estimada de acuerdo a la tasa de crecimiento del período 1950-1962. (Cf. Figura 9).

Al nivel regional (RAE), la población real “con petróleo” supera ampliamente a la población proyectada “sin petróleo”, ya que si recordamos que el intervalo entre 1950 y 1962 definitivamente no se halla influenciado ni directa ni indirectamente por la producción petrolera. (Cf. Figura 10).

Este aspecto sugiere a priori un incremento de la tasa de natalidad por un lado y por otro, también podría llevar implícito el aumento de la población inmigrante a la región, en razón del desarrollo de una nueva actividad económica por ejemplo, tesis nada despreciable si tenemos presente el tema de la explotación petrolera en el país.

Este comportamiento demográfico constituye el único caso al nivel nacional-regional en que se observa una superioridad tan marcada entre la ta-



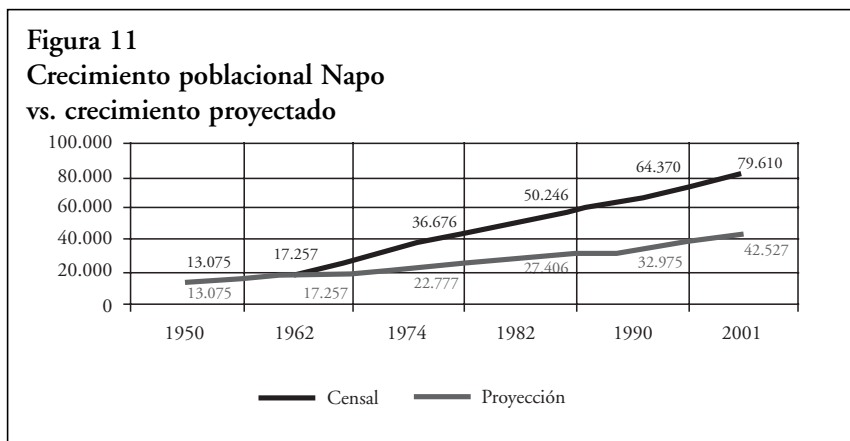
sa de crecimiento censal (mayor) y la tasa de crecimiento proyectada. En la Sierra y el Litoral, el comportamiento varía notablemente e incluso, las curvas se hallan invertidas en cuanto a su posición.

A nivel provincial, la información disponible entre 1950 y 1982 no considera a la provincia de Sucumbíos y de Orellana; por lo tanto, para fi-

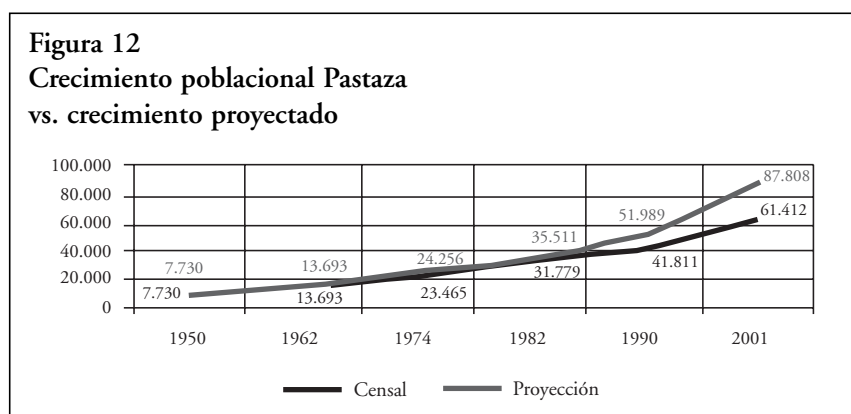
nes metodológicos ha sido necesario homogeneizar la información censal obtenida, de modo que todas las provincias de la Región Amazónica Norte del país, las cuales históricamente han pertenecido a la circunscripción territorial de la provincia de Napo, sean incorporadas en la información finalmente analizada.

La curva de crecimiento poblacional registrada en la provincia de Napo corrobora el comportamiento de la RAE; la relación existente entre las tasas de crecimiento muestra una relativa similitud, en el sentido de que entre 1962 y 1974 el crecimiento se acelera notablemente con respecto al período inmediatamente anterior, y que posteriormente, el crecimiento poblacional sufre un severo trastorno, al desacelerarse abruptamente. Sin embargo, la tendencia de desaceleración del crecimiento poblacional se mantiene constante hasta nuestros días.

La población real de la provincia de Napo en 2001 fue un 30% superior a la población proyectada. Por lo tanto, la provincia mantiene la tendencia o está dentro de los límites del crecimiento poblacional registrado en general por toda la Región Amazónica. (Cf. Figura 11).

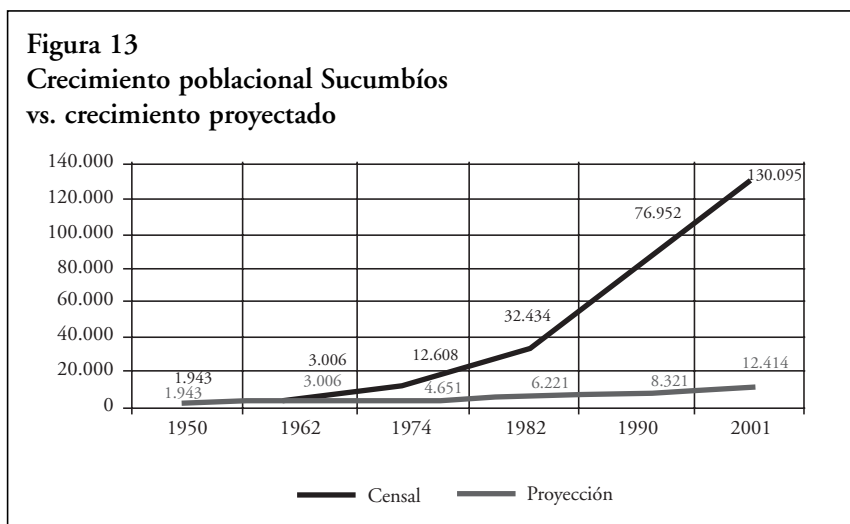


La provincia de Pastaza muestra un caso muy particular, que contradice la tendencia general de la Región. En la provincia de Pastaza la curva proyectada se halla por encima de la curva censal, lo cual indica que el crecimiento poblacional fue menor al estimado sobre la base de la tasa de crecimiento 1950-1962. A partir de 1982 aproximadamente, el crecimiento poblacional provincial se va desacelerando progresivamente, lo cual comparado con el crecimiento poblacional regional, implica hipotéticamente una -también progresiva- migración. (Cf. Figura 12).



Sucumbíos es una de las provincias amazónicas que contiene la mayor cantidad de infraestructura petrolera, donde la explotación de petróleo ejerce influencia directa; inclusive, muchos de los habitantes de la zona viven en función de la industria petrolera. No es extraño, por lo tanto, que la tasa de crecimiento sea tan elevada a partir 1962, plena etapa del boom petrolero ecuatoriano. Esta es, en consecuencia una de las zonas de destino de los emigrantes de otras regiones del Ecuador.

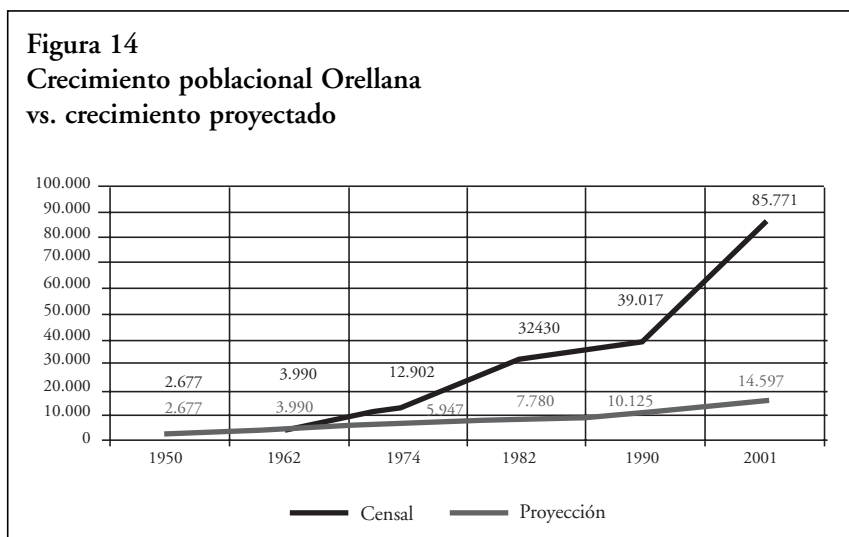
En Sucumbíos, la diferencia entre la población esperada en el 2001 y la población real de la provincia es muy profunda, ya que ésta supera a aquélla en aproximadamente el 82%. Ello indica claramente que el nivel de concentración sufrido por esta provincia es ciertamente mayor que en los dos casos anteriores. (Cf. Figura 13).



En la provincia de Orellana, el crecimiento poblacional es mucho más acelerado que en la Región Amazónica en general. Sin embargo, cabe destacar que durante el período comprendido entre 1982 y 1990, dicho crecimiento se desacelera notablemente, formando incluso una curva cuya pendiente tiende a ser cero. Tomado en cuenta la infraestructura petrolera existente en la zona y el alto nivel de influencia de la extracción hidrocarburífera se puede concluir que dicha provincia fue, y sigue siendo en la actualidad, directamente influenciada por el factor petróleo. (Cf. Figura 14).

Comparando los “índices de concentración poblacional” elaborados y expuestos en porcentajes, podemos deducir que entre 1950 y 1962 la provincia que más varía en cuanto a su población es Pastaza, la cual experimenta un aumento poblacional del 6% con relación al resto de provincias. Por su parte, las provincias de Sucumbíos y Orellana mantienen su porcentaje invariable frente al resto de provincias en 8% y 11% respectivamente. Al nivel de la RAE norte, el porcentaje de aumento experimentado por Pastaza se ve compensado con la disminución poblacional de Napo, que igualmente se encuentra ubicado en un 6%.

Los índices de concentración para 1962 y 1974 señalan que Sucumbíos y Orellana incrementan su porcentaje de población en la región de 8% y 11% respectivamente a 15% cada una, mientras que las otras dos provincias



experimentan una disminución importante. En este sentido, hay que tomar en cuenta que durante 1974 se encuentra en auge la exploración y explotación petrolera en la Amazonía, focalizándose principalmente en las provincias de Sucumbíos y Orellana, razón por la cual podría ratificarse la hipótesis de que gran parte de la migración hacia estas provincias se halla íntimamente ligada con el fenómeno de la explotación petrolera.

La migración poblacional hacia las provincias de Sucumbíos y Orellana se vuelve muy considerable. La influencia petrolera durante los años posteriores a 1974 es clara así como en 1982 la población se incrementa en ambas provincias de 15% a 22%; y durante 1990, la población de Sucumbíos ya supera el 30% de la población total de la Región Amazónica. Estas cifras son importantes para afirmar que no solamente se nota un continuo tránsito interprovincial, sino también una llegada constante de personas provenientes de otras regiones del país. Y, el elemento diferenciador (sino el único o el principal, en términos económicos, sociales y políticos) que está explicando esta relación es necesariamente el petróleo.

Vale recalcar que es posible suponer que aproximadamente el 50% del nivel de migración registrado en la Región Amazónica corresponde a las dos últimas provincias analizadas. Este argumento es particularmente importante para el objeto de nuestro estudio, ya que principalmente en Sucumbíos y

Orellana se encuentra la mayor cantidad de infraestructura y producción petrolera. De igual manera las dos provincias muestran un crecimiento muy superior a las tasas de crecimiento registradas en las dos provincias restantes, las registradas en la Región Amazónica en general, y en el país. Ello nos hace suponer que, en términos de crecimiento poblacional, la influencia ejercida por el petróleo es sumamente importante a partir de la década de los años setenta.

Los indicadores de concentración poblacional cantonal muestran un rango de tasas de crecimiento que fluctúa entre - 4% y 50% durante el período analizado. Los cantones que muestran las mayores tasas de crecimiento poblacional durante todos los períodos censales son Cuyabeno (14,91%) y Orellana (10,03%). Pero si miramos globalmente la Amazonía podemos observar que los cantones en general que han crecido en forma continua y sostenida con mayor intensidad son Shushufindi y Lago Agrio (ambos con 8,89% de crecimiento), La Joya de los Sachas (7,51%) y Loreto (7,73%), que son precisamente cantones íntimamente relacionados con la actividad hidrocarburífera.

Indicadores económicos y reversión estatal en la RAE

Para el Ecuador, el petróleo es un recurso estratégico que financia alrededor del 50% del presupuesto general del Estado, y con relación al PIB representa el 14% en promedio. La participación de la renta petrolera en los agregados macroeconómicos confirma la dependencia del país de estos ingresos, por lo que, sin duda alguna, constituye un elemento de singular importancia al momento de abordar el análisis y evaluación de la política social en el país y de manera particular en las zonas con actividad petrolera.

En primera instancia es necesario diferenciar los flujos de producción, distribución y consumo desde la provincia de origen al resto del país y desde el Estado a cada una de las provincias. Con esta primera ubicación pueden identificarse las ramas de actividad más importantes con relación a su volumen y, al movimiento en cada una de las regiones. Por otra parte, es necesario identificar y analizar los flujos que, desde el Estado, han posibilitado el desenvolvimiento de las actividades productivas en cada una de las provincias. En este sentido, se examinaron las cuentas provinciales elaboradas por el Banco Central, para 1993 y 1996 que presentan la producción,

el consumo interno y el valor agregado por ramas de actividad para cada una de las provincias.

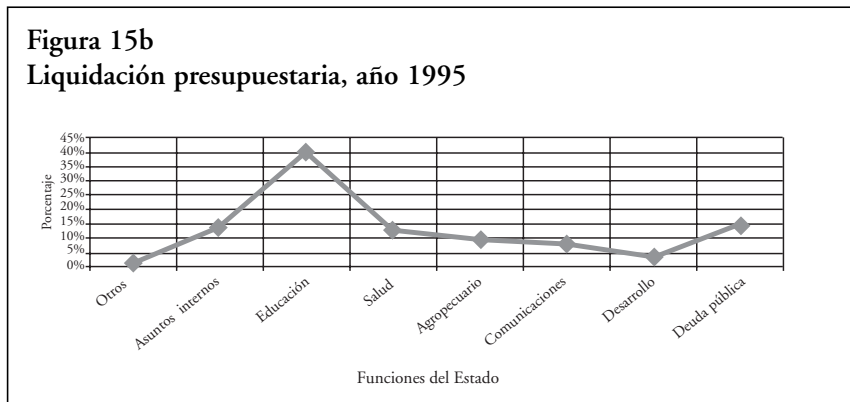
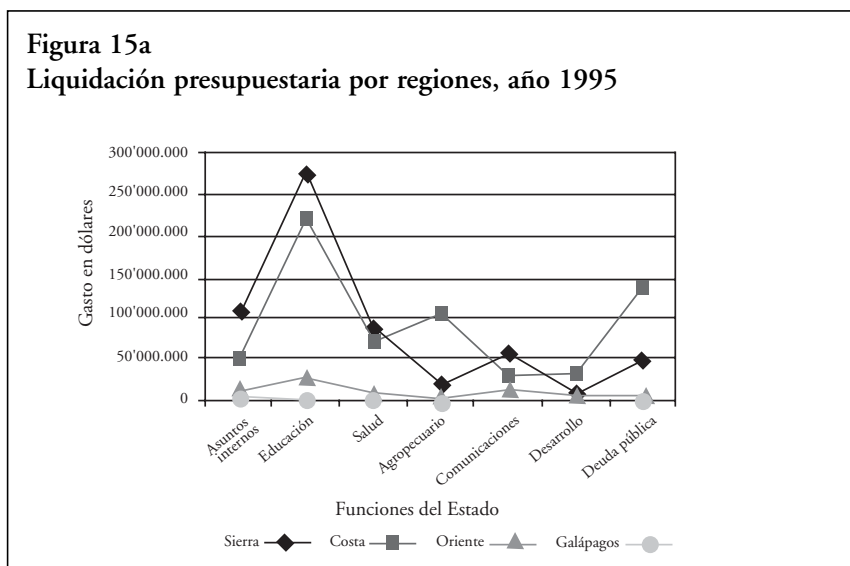
Un análisis comparativo confirma que en 1996 el 88,55% de la producción de Sucumbíos corresponde a la extracción de petróleo y gas natural, en tanto que el 2,82% pertenece a la fabricación de productos de la refinación de petróleo. Esta misma provincia aporta al producto nacional con el 4,83%, y al nivel de la RAE representa el 49,51%. Adicionalmente sectores como el transporte, los negocios pequeños en general, las telecomunicaciones y la construcción que en conjunto apenas representan el 26%, tienen una tasa de crecimiento en estos tres años de hasta el 300%. Por otra parte, comparando las provincias con extracción y producción petrolera con aquellas que no tienen, resalta la producción agropecuaria como característica de las primeras.

Indicadores de reinversión estatal en la RAE

La liquidación presupuestaria de 1995, clasificada de acuerdo a las funciones del Estado permite observar que los rubros más importantes refieren a asuntos internos, educación, salud, agropecuario, comunicaciones, desarrollo y deuda pública. Agrupando estos gastos de acuerdo a las regiones del país, un mayor porcentaje evidencia Quito y Guayaquil en gastos de salud y educación, en tanto que el rubro agropecuario y de deuda pública está distribuido en mayor cantidad en la Costa que en resto de regiones. El Oriente tiene un porcentaje ligeramente mayor en gastos de educación y comunicaciones. (Cf. Figuras 15 a y 15 b).

Considerando exclusivamente el gasto por cápita de 65,63 dólares en educación y 21,05 dólares en salud de la RAE, éste es mayor al de la Sierra y Costa. Las provincias que reciben mayor aporte estatal para salud y educación en 1995 son Pastaza y Zamora Chinchipe en tanto que para Sucumbíos y Napo su inversión es menor. Adicionalmente, cabe indicar que para 1995 la inversión estatal fue mayor en educación y menor en salud.

De acuerdo a lo expuesto, la inversión en gastos sociales en las provincias de la RAE no refleja la entrega de un mayor flujo de recursos para esta región, por el contrario, Sucumbíos es la provincia que menor gasto en educación y salud recibe a pesar que de ella se extrae aproximadamente el 99,43% de crudo nacional para ese año. (Cf. Figura 16).



En cuanto a las transferencias de recursos del Estado a los gobiernos seccionales, se utilizó la información de las estadísticas de la GTZ y el Ministerio de Finanzas. Considerando los recursos recibidos por municipios y consejos provinciales en los años 1997, 1998, 1999, se confirma la tendencia sugerida anteriormente, las provincias de Napo y Sucumbíos son las que menos recursos reciben por habitante. (Cf. Figura 17).

Figura 16
Gasto social estatal per cápita.
Provincias del Oriente. Año 1995

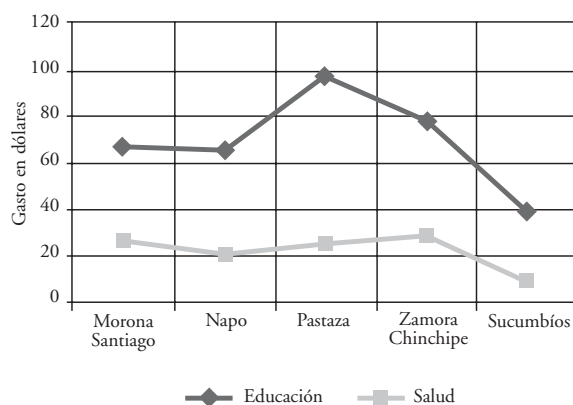
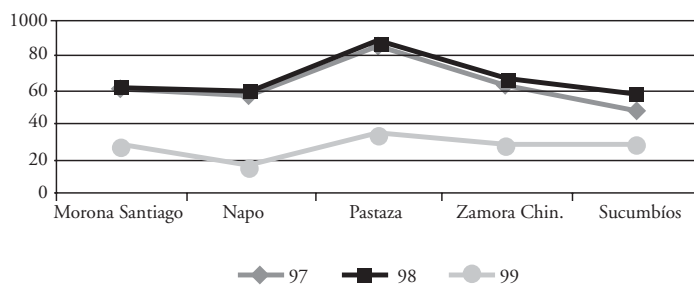
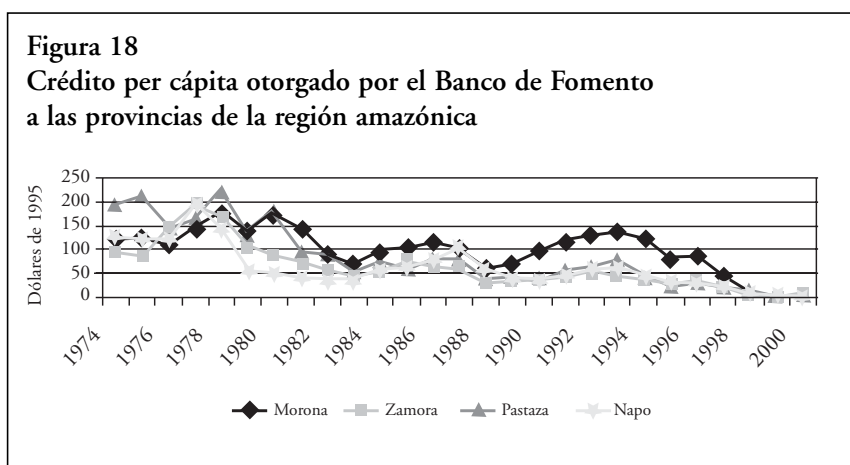


Figura 17
Transferencias per cápita del Estado a Gobiernos Seccionales
Años 1997-1998-1999



Otro mecanismo de distribución de los recursos del Estado es el crédito. Buscando la relación de este flujo de recursos con la extracción del petróleo se construyó una serie del crédito total otorgado para las provincias de la RAE, a través de la información recabada en el Banco de Fomento, entidad crediticia encargada de transferir recursos para el sector agropecuario, la comercialización de los productos de este sector y fomento de la pequeña industria relacionada con el mismo.

Homogeneizando la serie en dólares de 1995 y agregando las provincias de Sucumbíos y Orellana con la de Napo, se puede ver que el crédito para fomento tiene alzas entre los años 1977-1978, 1987-1988 y 1992-1994. De acuerdo al “Informe estadístico 1972-1999” de Petroecuador, la extracción y comercialización del crudo subió también entre estos años. Lo expuesto confirma que la producción de petróleo incentiva un mayor dinamismo del sector primario como son agricultura y ganadería. (Cf. Figura 18).



Conclusiones

La información proporcionada por Petroecuador señala que en el período 1967-2001 fueron perforados 852 pozos, aquel esfuerzo denota notables variaciones temporales que declinan hacia el año 2001. Aproximadamente el 97% de pozos petroleros se ubican en las provincias de Sucumbíos y Orellana. Partiendo de la hipótesis de que, a una mayor intensidad en la exploración y explotación de hidrocarburos corresponde una mayor probabilidad de cambio en el entorno social y ambiental, podría señalarse que al menos el 94% de las 34 parroquias con pozos petroleros presentarían alto riesgo de impactos socio-ambientales generados por la actividad petrolera.

En el período 1994-2001, la producción nacional de crudo ha mantenido un ritmo decreciente constante. Tal es así que, para el año 2001, la producción es menor en un 30,57% en relación con la obtenida en el año 1994, notándose un mayor decrecimiento en los años 1998-1999 puesto que, de un año al otro, la producción disminuye en un 11,69%. El campo Shushufindi-Aguarico presenta los más altos niveles de producción, con aproximadamente el 30% del total producido por la empresa estatal.

La contabilidad del crudo derramado y el recuperado permite señalar que aproximadamente el 24% (7.148 barriles) de crudo derramado en el período no fue recuperado, lo que habría ocasionando una serie de impactos en el área. La tasa de derrames promedio es de 0,04 barriles por cada mil producidos.

La mayor cantidad de derrames de crudo tiene como causa las fallas en el equipo – con 310 eventos (31%). Cabe sin embargo señalar que 135 de los 991 derrames ocurridos entre 1994 y 2002 se deben a negligencias de operación, lo que significaría que 4.837 barriles (14%) se habrían derramado por esta causa.

Entre los indicadores de impacto ambiental indirecto se examinó la cantidad e intensidad de la deforestación para el período 1986-1996. En el área de estudio, la superficie deforestada promedio pasó del 17% en 1986 al 42% en 1996. Se evidencia un núcleo de mayor intervención, el mismo que reporta una superficie deforestada del 36% en 1986 y que asciende al 78% en 1996. Es notoria la intensificación de la deforestación hacia el nororiente de la zona de estudio, en áreas colindantes a la reserva faunística Cuyabeno. La relación entre los procesos de deforestación y la actividad hidrocar-

burífera arroja un coeficiente de correlación de 0,71 que indica que en un 50% es atribuible a la relación mencionada.

La construcción de indicadores de gestión ambiental tiene sus propias limitaciones, relacionadas fundamentalmente con la disponibilidad de información. Sin embargo, un primer acercamiento al nivel de esfuerzo en el monitoreo de la calidad de aguas superficiales permite concluir un claro interés por examinar la calidad de las aguas superficiales en áreas colindantes con la reserva Cuyabeno y en menor proporción hacia el parque Yasuní. En las áreas aledañas a las ciudades de Quito y Esmeraldas que, si bien poseen posibles focos contaminantes como son la estación de almacenamiento Beaterio y la refinería Esmeraldas y mantienen una alta concentración poblacional, despiertan un interés mínimo. Al investigar el número de muestras de calidad de aguas por pozo petrolero, es posible indicar que no existe un decidido acompañamiento de la actividad de perforación y explotación petrolera al monitoreo de este parámetro.

El análisis demográfico para la zona norte de la RAE muestra, sin lugar a dudas, un sostenido incremento poblacional. La población proyectada basándose en la tasa intercensal 1950-1962 es menor en el 35% respecto de la población real censal. En el caso de las provincias de Sucumbíos y Orellana, el incremento demográfico hacia el año 2001 alcanza respectivamente el 82% y el 90%. Estas cifras estarían evidenciando dos dinámicas: un incremento de la tasa de natalidad y una fuerte atracción migratoria, provocada por el desarrollo de la actividad petrolera.

El análisis de las cuentas provinciales sobre producción, consumo interno y valor agregado por ramas de actividad para los años 1993 y 1996 confirma que el 88,5% de la producción de Sucumbíos corresponde a la extracción de petróleo y gas natural. Esta provincia aporta al producto nacional con el 4,8% y al nivel regional representa aproximadamente el 50%. Los sectores como transporte, negocios, telecomunicaciones y la construcción durante estos tres años presentan tasas de crecimiento de hasta el 300%. Las provincias que reciben mayor aporte estatal para educación y salud, en 1995, son Pastaza y Zamora Chinchipe, en tanto que la inversión es menor para Sucumbíos y Napo. La inversión en gastos sociales en las provincias de la RAE no refleja el otorgamiento de un mayor flujo de recursos a esta región. Por el contrario, Sucumbíos es la provincia que menos gasto social recibe, a pesar de su importante aporte en la producción de petróleo. Los flu-

jos crediticios otorgados por el Banco de Fomento para Napo, Sucumbíos y Orellana señalan que la producción petrolera incentiva un mayor dinamismo en el sector primario de la economía como son agricultura y ganadería.

A manera de conclusión se puede mencionar que el trabajo investigativo realizado por el Observatorio Socio-Ambiental de FLACSO, en un primer momento, estaría confirmando la hipótesis de un desentendimiento estatal, faltante de una mirada integral que observe con mayor responsabilidad los procesos sociales y ambientales que conlleva la explotación petrolera en la región. Los elevados índices de deforestación, la escasa importancia dada a la calidad de aguas superficiales y su abastecimiento poblacional, el estancamiento de crudo derramado en el suelo, la alta tasa de incremento demográfico en la zona, frente a una inequitativa redistribución de los recursos estatales, estarían mostrando lo que para Enrique Leff (2002: 45) son “problemas originados por las formas sociales de apropiación y explotación económica de la naturaleza”. Los valores que apuntalan una sociedad son subsumidos por la acumulación del capital. La tarea apenas ha iniciado. El Observatorio se encuentra en plena fase investigativa sobre el tema, cuyos resultados en un futuro cercano permitirán abordar con mayor detenimiento y profundidad la problemática planteada.

Aportes a una sociología del conflicto socio-ambiental

Guillaume Fontaine

Introducción: las virtudes de los conflictos socio-ambientales

Tras la multiplicación de los conflictos relacionados con las actividades extractivas en la década de los años noventa, se ha vuelto un lugar común hablar de los conflictos en términos de manejo y resolución. Entre las principales iniciativas que se han tomado en este ámbito, cabe mencionar los proyectos de la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO)¹ y del Banco Mundial en la Región Andina, más una multitud de iniciativas locales como aquellas de las Universidades de Harvard, Berkeley, Florida y la Cooperación Técnica Alemana (GTZ).² Sin prejuzgar la buena fe de los actores al origen de estas iniciativas, cabe preguntarse cuán eficiente es la resolución de conflictos y hasta dónde coincide con las pretensiones de validez de los discursos estatal, empresarial y social en torno al manejo sosteni-

1 Entre 1993 y 1999, la FAO contrató un Grupo de resolución de conflictos socio-ambientales, auspiciado por el Programa Bosques, Árboles y Población (FTPP). (Varea et al., 1995; Ortiz et al., 1999). Desde 1998, el Banco Mundial auspicia el Programa Energía Ambiente y Población, más conocido como el "Diálogo Tripartito" entre la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), la Asociación Regional de Petróleo y Gas Latinoamericano (ARPEL) y la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA).

2 Los programas auspiciados por esas organizaciones son: el Proyecto OEA-Harvard (PONSACS), el Centro para la Investigación en Diseño Ambiental (CEDR), el Instituto para la Ciencia y los Estudios Interdisciplinarios (ISIS) de Amherst y el Programa de Manejo de Conflictos Socio-ambientales de la GTZ .

ble de los recursos naturales. Dicho en otras palabras: ¿Es suficiente que una técnica sea eficiente para asegurar la sustentabilidad de las actividades extractivas?

Los esquemas propuestos por las teorías de resolución de problemas (véase, por ejemplo, Fisher et al., 1991 y 1996) son de interés limitado para nuestro tema, debido a la complejidad de las modalidades de alianza y oposición que caracterizan a los conflictos socio-ambientales. Desde luego, sus mecanismos no pueden aplicarse a esos conflictos sin reducirles a su dimensión económica o identitaria. A lo mejor, reducen así el conflicto de valores a una dimensión cultural y hasta esencialista. En otros casos, reducen el conflicto de intereses a una lucha por el control del poder o el acceso a escasos recursos. Además, no encontramos en la realidad los principales postulados que fundamentan los análisis en términos del dilema del prisionero o de elección racional: la similitud de objetivos perseguidos, la igualdad de acceso a la información y los recursos movilizables.

La segunda crítica a una aplicación de las teorías de resolución de problemas a los conflictos socio-ambientales es que pretenden hacer tabula rasa de los modelos clásicos de la sociología. La sociología de la acción puede abordar el conflicto social desde dos enfoques opuestos: el uno, con un fuerte énfasis funcionalista, los trata como mal funcionamiento de la sociedad; el otro, más crítico, trata los conflictos colectivos como tensiones entre los actores y el sistema institucional. Pues bien, en el mejor caso, las teorías de manejo de conflictos desconocen estos antecedentes y pretenden abordar el conflicto en una perspectiva particularista, a nombre de la eficiencia pragmática o del apoyo a los más débiles. En el peor caso, tratan el conflicto como un accidente que entorpece la actividad económica y debe ser convertido en negociación. En todo caso, el manejo o tratamiento de los conflictos en una multitud de acciones directas pretende reducir el papel del Estado al de un intendente y la ley a un recurso cuya función es amplificar – sino crear – el conflicto.

Desde una perspectiva sociológica, asumimos que el conflicto es necesario al funcionamiento de una sociedad democrática. Es la expresión de desacuerdos, discrepancias o conflictos de intereses que se manifiesta a través de una confrontación social. Muchas veces la única forma para que los actores de la sociedad – en particular civil – expresen su desacuerdo con el orden establecido es ejerciendo presión para modificarlo y así hacer respetar

su identidad. Con esta premisa, insistimos en que el objeto de una sociología del conflicto – en este caso preocupada por los conflictos socio-ambientales – no busca eliminar, resolver ni tampoco crear el conflicto en sí, sino evitar que éste se convierta en crisis, muchas veces, sinónima de violencia y de radicalización de las acciones, que termina reforzando el orden establecido por no poder derrumbarlo.

Opinamos como Bustamante (1999:259) que el triunfo de la praxis sobre la teoría viene de un triple cambio en la realidad social: la desarticulación de las condiciones de lucha política, la desestructuración del marco legal nacional y la desaparición de valores societales comunes. Con la pérdida de discurso político, que se refiere a una globalidad, los conflictos adquieren una tendencia particularista y los discursos se vuelven retóricos. El problema es que tienen poca probabilidad de llevar a soluciones duraderas ya que, cualquiera sea la solución adoptada en la negociación, puede ser cuestionada por una de las partes al momento de su aplicación. Para salir de este callejón sin salida, es preciso que el estudio de los conflictos socio-ambientales retome una dimensión crítica. Ello implica reconsiderar la naturaleza política del objeto de estudio, para que éste se vuelva un proceso integrador de la ciudadanía, en el cual las partes involucradas tengan la misma legitimidad y, por lo tanto, los mismos derechos y deberes.

Pensamos que lo que está en juego va más allá de una resolución con arreglo hacia fines prácticos y que la multiplicación de los conflictos socio-ambientales no es para nada fortuita y una hipótesis es que ésta es el resultado del doble proceso de incremento de las actividades extractivas y de fortalecimiento de las organizaciones sociales en los noventa. Esto es lo que queremos mostrar en un primer momento, con el estudio de dos casos: Colombia y Ecuador. De allí deriva una segunda hipótesis que plantea que la resolución duradera de esos conflictos pasa por una redefinición del papel del Estado y de la sociedad civil en el diseño de un nuevo modelo de desarrollo. Es lo que queremos mostrar en un segundo momento.

Los estudios de caso que se presentan a continuación suelen dar una muestra de la diversidad de situaciones conflictivas y de los elementos comunes que los caracterizan en la región amazónica. Veremos, en un primer momento, cuáles han sido los impactos socio-ambientales de las actividades petroleras en Colombia y Ecuador. Luego presentaremos dos conflictos que han involucrado a comunidades indígenas (los u'wa en Colombia y los se-

coya en Ecuador) y a dos filiales de Occidental Oil and Gas Corporation (Occidental de Colombia y Occidental Exploration Petroleum Company, respectivamente Oxy y OEPC).

La denuncia de los impactos socio-ambientales sobre actividades petroleras se volvió un tema controvertido de política internacional en los años noventa, mientras se multiplicaban los conflictos socio-ambientales en la región amazónica. En Ecuador, esos impactos son principalmente la herencia de la era Texaco, que abarca las décadas de los setenta y ochenta; en Colombia proceden ante todo de la violencia generalizada que afecta a este país.

Los impactos socio-ambientales en Ecuador

Los mayores impactos socio-ambientales provocados por las actividades petroleras en el Ecuador resultan de la “era Texaco” (1967-1992). Una primera investigación sobre aquellos impactos fue realizada por la abogada estadounidense Judith Kimerling, donde aparece que los 30 derrames más graves del sistema de oleoductos transecuatoriano (SOTE) ocasionaron la pérdida de 403.200 barriles³, a los que se suman 456.000 barriles de crudo, 450 millones de barriles de aguas de formación vertidos al medio ambiente y 6.667 millones de metros cúbicos de gas incinerados al aire libre⁴. Pese a la imprecisión de ciertas cifras, esta investigación sigue siendo la principal fuente de información pública sobre los impactos socio-ambientales de las actividades petroleras en el Ecuador. Además, fue el punto de partida de un juicio muy mediatizado, tras una demanda contra Texaco, presentada ante las cortes estadounidenses por una asociación de comunidades ecuatorianas en noviembre de 1993.

Un segundo informe fue elaborado por el Centro de Derechos Económicos y Sociales (CDES). Se trata de un estudio realizado entre 1.465 personas, de las cuales 1.077 se radicaban en las zonas contaminadas y 388 en áreas sanas. Según esta encuesta, las poblaciones que viven en zonas conta-

3 A contrastar con los 259.200 barriles vertidos por el buque Exxon Valdez en Alaska (1 barril = 158,98 litros medidos a 15,5° celsius a nivel del mar).

4 Calculado a partir de los datos publicados por J. Kimerling. Cf. KIMERLING Judith, 1993, *Crudo Amazónico*, Quito, Abya-Yala, 154 p. (1992: 44, 50, 56).

minadas, donde operaba Texaco hasta 1992 y sigue operando Petroecuador desde ese entonces, se exponen a concentraciones de hidrocarburos poli-cíclicos aromáticos y de componentes orgánicos volátiles muy por encima de las normas sanitarias estadounidenses y europeas. Esos productos pueden ser absorbidos por el organismo humano por vía oral, táctil o por inhalación, generando así diversas enfermedades que van desde infecciones secundarias de la piel, a cánceres, pasando por las neumonías y abortos espontáneos.⁵

Un tercer informe fue realizado por Miguel San Sebastián, en el marco de una tesis doctoral de medicina, y publicado por el Instituto de Epidemiología y Salud Comunitaria “Manuel Amunárriz”. Las conclusiones del estudio muestran que la tasa de mujeres embarazadas entre los dos últimos años es mayor en la zona no contaminada (93,5% contra 88,4%) y que la tasa de abortos espontáneos a menos de 28 semanas es superior en la zona contaminada (9,8% contra 4,4%). En segundo lugar, este equipo se esforzó por evidenciar la correlación entre el riesgo de cáncer y la contaminación petrolera, al estudiar la población de San Carlos (Sucumbíos), entonces un municipio de 1.000 habitantes ubicado cerca de la principal estación de producción de la región (Sacha), donde 10 casos de cáncer fueron registrados entre 1989 y 1998. El tamaño reducido de esta muestra prohíbe generalizar las conclusiones del Dr. San Sebastián pero ésta es llamativa sobre dos puntos: la diversidad de los tipos de cáncer diagnosticados (estómago, vesícula, laringe, hígado, sangre, etc.) y la elevación de la tasa de mortalidad entre las personas expuestas, que muestra una fuerte agresividad de los cánceres o de un dramático abandono.⁶

Desde 1994, los problemas derivados de la era Texaco son en su mayor parte tramitados por el Frente de Defensa de la Amazonía, una organización no gubernamental que agrupa aproximadamente veinte organizaciones de las provincias de Sucumbíos, Napo y Orellana. El estudio de 100 demandas planteadas entre 1994 y 2000 permite establecer una tipología de los conflic-

5 Chris Jochnick et al., 1994, *Violaciones de derechos en la Amazonía Ecuatoriana. Las consecuencias humanas del desarrollo petrolero*, Quito, CDES, Abya Yala, Col. Hombre y Ambiente, N° 30, número monográfico, 192 p.

6 Miguel San Sebastián et al., 2000, Informe Yana Curi. Impacto de la actividad petrolera en la salud de poblaciones rurales de la Amazonía ecuatoriana, Quito, CICAME-Medicus Mundi Gipuzkoa-Abya Yala, 112 p.

tos socio-ambientales en el Nororiente ecuatoriano.⁷ Resulta de este análisis que la contaminación vinculada con las prácticas de las empresas originó el 49% de las demandas, mientras que la contaminación provocada por accidentes en el ciclo de producción originó el 30%. Las violaciones de propiedades privadas son al origen del 9% de las demandas, y los reclamos de indemnizaciones no pagadas o por acuerdos no cumplidos constituyen el 7% de los casos. Las demás demandas dirigidas al FDA abarcan la asistencia jurídica o el fortalecimiento de las organizaciones de base. La mayoría de las demandas involucran a Petroecuador, debido al hecho de que ésta es operadora del área desde la salida de Texaco en 1992, pero también porque sus prácticas originaron muchos accidentes de mantenimiento y postergaron la renovación de los equipos obsoletos. Entre las demás empresas incriminadas, los nombres que vuelven más a menudo son aquellos de City Investing, Oryx y Santa Fe.⁸

Vemos entonces que el final de la era Texaco no puso fin a los impactos socio-ambientales de las actividades petroleras en lo que fue su área de influencia directa⁹. Es más, en la medida que el número de demandas tratadas por el FDA tiende a aumentar, todo nos deja pensar que esos impactos se darán a conocer de manera cada vez más precisa y cuantificable. En efecto, entre 1994 y 1999, el FDA había tratado unas 80 demandas; entre enero y septiembre de 2000, este número había llegado a 100.

Cabe agregar que muy pocas de estas demandas han encontrado una conclusión definitiva hasta la fecha. Además, el creciente reconocimiento de la organización entre las poblaciones amazónicas ejerce cierto efecto demostrativo y de credibilidad, cuyas mayores consecuencias son, por un lado, concentrar y sistematizar los procedimientos de demandas y, por el otro, dar a las poblaciones afectadas una mayor confianza en sus organizaciones e ir en contra del fatalismo que reinaba hasta inicios de los años noventa en cuanto a las consecuencias y reparaciones de los daños provocados por la actividad petrolera. De tal modo que podemos hablar de una verdadera toma de conciencia ambiental, impulsada por el FDA y de un movimiento colectivo que interpela tanto al Estado cuanto a las empresas petroleras – públi-

7 Guillaume Fontaine, 09/2000, "Frente de Defensa de la Amazonía: resumen de los casos ambientales (1994-2000)", Quito, Frente de Defensa de la Amazonía, mimeo, 117 p.

8 Esas tres empresas han salido del Ecuador o fueron absorbidas por otras.

9 Para un análisis actualizado de la situación del Nororiente, véase Fontaine, 05/2003.

cas y privadas – para obligarlos a asumir nuevas responsabilidades en la prevención y el tratamiento de la contaminación industrial.

Los impactos socio-ambientales en Colombia

Los impactos socio-ambientales de las actividades petroleras en Colombia empezaron a ser denunciados tras el descubrimiento del yacimiento de Caño Limón (Arauca), en 1984, cerca a la frontera venezolana. Entre los pocos informes publicados al respecto, cabe mencionar uno a cargo de la Unión Sindical Obrera (USO), que denuncia la aceleración del proceso de colonización tras la apertura de la vía Arauca – Arauquita, la cual al formar un dique en línea recta de 100 km, origina sequías e inundaciones cíclicas.¹⁰ El segundo informe que nos interesa estuvo a cargo de Leonor Zubieta para ECOPEPETROL. Evidencia que el hallazgo de Caño Limón y el flujo de recursos en proporciones excepcionales generaron un trastorno en la organización social y las expectativas de la población, que condicionaron desde luego las relaciones entre la población rural y la industria petrolera.¹¹

Otro efecto indirecto fue el aumento de la violencia armada. En esta zona, poco controlada por el Estado, las guerrillas – en particular el ELN – aprovecharon la construcción del oleoducto Caño Limón - Coveñas para presionar a las empresas y conseguir recursos a través de la extorsión y el chantaje mediante las voladuras. Según Carlos Miguel Ortiz (1998a: 64) en las décadas de los ochenta y noventa, el departamento de Arauca se volvió uno de los más violentos de Colombia. El fuerte aumento de los secuestros en el país es particularmente notorio allá, donde la tasa de secuestros llegó a un máximo de 30 por 100.000 en 1985 y 1995, acompañando el aumento de los homicidios, con un máximo de 500 por 100.000 en 1979 y 1987 (Cf. Cubides et al., 1998: 285-316). A los actos de violencia contra las personas, se añaden las voladuras y los saboteos contra la infraestructura petrolera. De hecho, la red de oleoductos y poliductos colombianos es un blanco fácil pa-

10 USO (Unión Sindical Obrera), JUNTA DIRECTIVA, SUBDIRECTIVA ARAUCA, 05/1997, "Un Punto de apoyo a la comunidad U'wa", Arauca, 28 de mayo 1997, in ASO U'WA, "Informe socioeconómico en pos de la constitución del resguardo único", Arauca, mimeo, pp. 57-85.

11 Leonor Zubieta V., 1987, "Estudio sobre la situación socio-económica de Arauca y el Sarare y la imagen de Ecopetrol", S. F. de Bogotá, Ecopetrol, mimeo, 139 p.

ra los atentados, ya que es virtualmente imposible asegurar la vigilancia de sus 5.000 km de tubos. Entre 1985 (año en que el oleoducto Caño Limón – Coveñas entró a funcionar) y 1999, se registraron 975 atentados, que ocasionaron el derrame de 2 millones de barriles. Este oleoducto fue el más afectado, con 630 atentados (el 65% de los casos).¹² En ciertos casos, los atentados se traducen directamente en pérdidas de vidas humanas, como en el atentado de Segovia y Zaragoza (Antioquia), que resultó en 70 muertos y 45 heridos, el 18 de octubre 1998. A las pérdidas de cosechas, de peces, de ganado y bienes raíces, se agregan impactos ambientales particularmente serios en las cuencas del Arauca, del Catatumbo, del Magdalena y del Caribe, así como en las regiones húmedas de los afluentes y los suelos de uso agrícola.¹³

Ante tales tragedias, el Defensor del Pueblo¹⁴ puso explícitamente en cuestión la eficiencia del sistema judicial para indemnizar a los afectados. Aunque mencione cierta mejora en el tratamiento del problema, tras la creación del Ministerio del Medio Ambiente, este informe nos muestra que, a finales de los 1990, esta entidad no asumía todavía una postura clara en cuanto al problema de los atentados, a no ser que fuera para responder la demanda de las empresas petroleras. En particular, el ministerio no había realizado ninguna gestión para recuperar los suelos y aguas contaminados y rescatar la fauna y la flora afectadas.

De manera significativa, los conflictos socio-ambientales relacionados con el petróleo en la Amazonía surgieron en un contexto de globalización de los intercambios económicos y de las estrategias de los actores sociales. Eso traduce una creciente internacionalización de los problemas socio-ambientales que afectan la Amazonía, especialmente desde la Cumbre de Río en junio 1992. A través de los ejemplos resumidos a continuación queremos mostrar cuanto ha evolucionado el trato reservado a los conflictos socio-ambientales en la década de los noventa, al menos cuando involucran a comunidades indígenas, protegidas por el Convenio 169 de la OIT¹⁵.

12 ECOPETROL, 03/2000, "Informe de coyuntura No 2. Terrorismo y petróleo en Colombia", S. F. de Bogotá, mimeo, 17 p.

13 Defensor del Pueblo, 1997, "En defensa del pueblo acuso, Informe sobre impactos ambientales, económicos y sociales de la voladura de oleoductos en Colombia", S. F. de Bogotá, Defensoría del Pueblo, pp. 36-38, 70.

14 Ibid.: 53.

15 Organización Internacional del Trabajo.

Conflicto y territorio legal entre los u'wa

El origen del conflicto entre los u'wa y Oxy se remite al año 1992, cuando ECOPEPETROL aprobó la cesión parcial a Oxy de un contrato de asociación para el bloque Samoré¹⁶. Tras el retiro de Shell, en febrero 1997, Oxy quedó como la única operadora de este bloque. Al inicio, se trataba de un área de 185.688 has, repartido entre los departamentos de Arauca, Boyacá y el Norte de Santander. En mayo de 1992 se le agregó un área de 23.246 has. Este bloque incluía 40.711 has. de propiedad colectiva de los u'wa (un grupo étnico de menos de 5.000 personas) y campesinos colonos, es decir el 40% del territorio legal u'wa. En agosto de 1999, éstos últimos consiguieron la creación de un resguardo unificado y amplificado en unas 220.275 has, a exclusión del cerro Padilla, un área de 730 has. ubicado en el límite norte del resguardo, donde Oxy había decidido perforar el pozo exploratorio Gibraltar 1. Para lograr este reconocimiento, los u'wa movilizaron todos los recursos legales, logísticos y humanos posibles. Sin embargo el conflicto no se acabó sino a principios del 2001, cuando Oxy anunció que el pozo resultó ser seco. Entre tanto, cientos de artículos de prensa y varias misiones de "expertos internacionales en manejo de conflictos" hicieron de este caso un asunto de conocimiento internacional y estudios académicos.

Varios observadores hicieron hincapié en la dimensión intercultural del conflicto. Es así como, para Serje y Eraso Jurado¹⁷, ese conflicto no era sino la continuación de una larga historia colonial, donde lo que estaba en juego era ante todo el poder. En todo caso, la idea según la cual presenciamos un "conflicto étnico"¹⁸, no parece fundamentada por los hechos. Al contrario parece que, por su amplitud y duración, el conflicto superó la simple confrontación entre un grupo étnico y una multinacional estadounidense, no solamente porque los u'wa manejaron a la opinión internacional a su fa-

16 Para un estudio completo del caso, véase Fontaine, 2003: 357-383.

17 Margarita Rosa Serje, 1999, "Le cas U'wa : ethnographie d'une controverse", Paris, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, mémoire de DEA (Philippe Descola dir.), mimeo, 110 p.; Rosa Amalia Eraso Jurado, 1997, "El Caso U'wa. Los derechos de los pueblos indígenas como base del reconocimiento de la diversidad étnica y cultural", S. F. de Bogotá, Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Tesis de Maestría, mimeo, 130 p.

18 Susy Bermúdez, 05/1997, "Conflictos étnicos. Análisis de la cultura U'wa, del proceso U'wa/Oxy y explicación del conflicto", S. F. de Bogotá, mimeo, 34 p.

vor, sino también porque supieron articular su acción en el marco legal colombiano. Ello demuestra que la disputa en torno a valores o intereses no presenta un concepto explicativo suficiente como para entender este conflicto. El conocido “Informe de la misión OEA-Harvard” fue lo suficientemente claro en sus conclusiones, al destacar la falta de coherencia política por parte del gobierno y la falta de voluntad por parte de las empresas al emprender una consulta en buena forma.¹⁹

Empecemos entonces por preguntarnos si el actor al que se enfrentó Oxy era sólo el pueblo u’wa. Dicha pregunta parece haber sido olvidada en muchos análisis, a menos que sea para denunciar en la prensa la supuesta manipulación de los u’wa por el ELN. No obstante, la presencia de diversos grupos de activistas en el campo de batalla que conformaba el bloque Samoré incita a pensar que ellos, lejos de ser protagonistas aislados del conflicto, tuvieron muchas relaciones de asesoramiento o de alianza estratégica con actores exógenos. Entre aquellos movimientos, cabe señalar la red transnacional de organizaciones ecologistas RAN²⁰, que encabezó el “Proyecto de Defensa U’wa” con numerosos defensores de derechos humanos, universitarios e indigenistas colombianos. Otro sector es el propiamente indígena, encarnado por la ONIC²¹, que tuvo un papel clave en la constitución del resguardo unido u’wa. Así mismo, la presencia de un sector campesino bien organizado en la región del Sarare ejerció una influencia determinante en las movilizaciones en defensa de la causa u’wa.

El identificar este conjunto de actores y sus relaciones en un marco estratégico indica que la apuesta del conflicto no era tan homogénea como para definir claramente un espacio de negociación en el cual los actores pudieran sentarse a una mesa e intercambiar puntos de vista sobre la situación. Serje (op. cit.: 78) tiene razón al destacar que lo importante para los u’wa era “la práctica cotidiana, su experiencia concreta”, mientras que para Oxy y el gobierno colombiano se expresaba en términos de “un orden y una racionalidad ideales” que buscaban regular las actividades sociales para que coincidieran con las líneas sísmicas. Pero más allá de esa oposición, lo más

19 Misión OEA-Harvard, 09/1997, “Observaciones y recomendaciones sobre el caso del Bloque Samoré”, S. F. de Bogotá, mimeo, 22 p.

20 Rainforest Action Network.

21 Organización Nacional Indígena de Colombia.

llamativo del conflicto fue la constitución de un movimiento social alrededor de los u'wa, es decir, siguiendo a Touraine (1997: 118), un tipo muy particular de acción colectiva, por el cual una categoría social cuestiona una forma de dominación social y hace una llamada en contra de ésta a unos valores que son las orientaciones generales de la sociedad que comparte con su adversario, para privarle de legitimidad. Finalmente, las denuncias de mal manejo del medio ambiente en el Arauca muestran que las condiciones de la actividad petrolera no sólo preocupan a los habitantes del área involucrada, sino que forman parte de los mayores retos que enfrenta el país, para conciliar las necesidades económicas, el proyecto político de desarrollo sostenible y el deseo de participación ciudadana. En este sentido, el sujeto del conflicto Sarare es el ciudadano colombiano, cuya voz ha sido la de los u'wa.

El conflicto del bloque Samoré ilustra en parte la tesis de Brysk (1994: 30 y 43), según la cual las organizaciones indígenas en América Latina navegan sobre la ola de fuerzas transnacionales emergentes, que funcionan como un gobierno invisible. Es en este contexto que ha podido emerger la figura de un líder carismático como Roberto Cobaría, presidente del Cabildo Mayor hasta el 2000. Esta figura se aproxima a aquella de Rigoberta Menchú o de Davi Yanomani, que se impone como la garantía del poder de la palabra para las comunidades en el campo del poder que constituye el sistema internacional. Esta palabra, Roberto Cobaría la llevó más allá de las fronteras, conforme al principio fundamental de la acción global según el cual es más fácil suscitar una toma de conciencia al multiplicar los contactos directos con las elites internacionales y un pequeño número de responsables carismáticos, que por los miembros de los movimientos representativos o delegados al azar.

Sin embargo, esta tesis está en parte menoscabada en el caso de la explotación de los recursos naturales. En efecto, hacían falta otros elementos para garantizar el éxito de un movimiento del tipo que se creó alrededor de los u'wa. En el ámbito nacional, la Constitución de 1991 constituyó el marco indispensable para llevar a cabo estrategias transnacionales o globales, induciendo la puesta en acción de los conocimientos y la sinergia de competencias como para explotar cualquier recurso legal. En el ámbito local, los u'wa tuvieron que operar una reconstrucción identitaria, dando a sus autoridades tradicionales una nueva legitimidad y a sus miembros una mayor solidaridad "orgánica", en el sentido durkeimiano. Para elaborar su estrategia "identita-

ria”, tuvieron entonces que superar la degradación de las relaciones endógenas, debido en parte a las divergencias entre las autoridades tradicionales y el aislamiento de las comunidades, que denunciaban los estudios socioeconómicos realizados al final de los años 1980 (Aguablanca et al., 1993 b).

Conflicto y organización política entre los secoyas

El conflicto entre la OEPC y los secoya (un grupo étnico de menos de 300 personas) gira en torno a la negociación de indemnizaciones por la fase de exploración del bloque 15 (ubicado en la actual provincia de Sucumbíos, cerca a la frontera colombiana), que fue atribuido a la filial ecuatoriana de Occidental en enero de 1985.²² En 1993, OEPC empezó a producir petróleo en dos sectores del bloque y por lo tanto decidió expandir la exploración a su conjunto. Según los términos del contrato, debía iniciar la exploración de un área de 20.000 has. entre los secoyas, es decir la mitad del territorio que les había sido legalmente reconocido bajo el mandato del Presidente Rodrigo Borja. Inicialmente, OEPC aplicó una táctica de negociación clásica, que consistía en firmar un acuerdo general con la comunidad indígena, para tener el campo libre, a cambio de indemnizaciones irrisorias. Este acuerdo reglamentaba “las actividades hidrocarburíferas” sin mayor precisión, a cambio de motores fuera de borda, bombas de agua, tanques metálicos, cocinas y medicina, acompañados de algunos empleos temporales para la población local. Obviamente, fue criticado por Acción Ecológica y RAN, que lanzaron una campaña en contra de la OEPC, del mismo tipo que la campaña en defensa de los u’wa. De esa forma empezó un conflicto que había de desembocar en marzo de 2000, con la firma de un acuerdo entre la OISE²³ y OEPC, que otorgaba a los secoya unos 700.000 dólares de indemnizaciones por las obras de exploración.²⁴

Para prevenir actos de corrupción y divisiones entre los miembros de la comunidad, la OISE había redactado un “Código de conducta de las nego-

22 Para una presentación detallada de este caso, véase Fontaine, op. cit., 2003: 409-420.

23 Organización Indígena de los Secoya del Ecuador.

24 OISE, 13/03/2000, “Convenio entre OISE-OEPC para la fase de exploración petrolera en el territorio de la nacionalidad Secoya”, Quito, mimeo, 13 p.

ciaciones entre Occidental y la OISE”, editado en octubre de 1999 en versión bilingüe español / *paï coca*. El primer objetivo de este Código era asegurar la transparencia del proceso de diálogo con la empresa, tras conferir a la OISE el papel de interlocutor exclusivo para los secoya y obligar a la empresa a entregar todas las informaciones respecto de sus operaciones en esta parte del bloque.²⁵ Por otra parte, instauraba una comisión de seguimiento, integrada por los presidentes de cada comunidad secoya y dos delegados más de secoya Remolino, mientras preveía las modalidades de amparo en caso de desacuerdo entre las partes, en particular a través de una mesa de diálogo. En fin, este documento estipulaba que los secoya debían disponer de un plazo de reflexión para estudiar los documentos necesarios, y hasta recibir una capacitación antes que tomar cualquiera decisión.

Se puede vislumbrar en ese documento un primer intento de conciliar las lógicas de acción de los actores en una perspectiva ética. En febrero de 1997, la casa matriz de OEPC había publicado su “Código de conducta de los negocios”, en el cual veía la consagración de las normas más elevadas de conducta ética.²⁶ En mayo de 1998, su filial ecuatoriana recibió la certificación ISO 14009, una norma de calidad atribuida a empresas que obedecen a un estricto pliego de condiciones y un procedimiento de gestión industrial, administrativa y comercial bastante riguroso, que queda sometido al control de expertos internacionales y puede ser retirado en cualquier momento. Ello recompensaba de hecho las prácticas de OEPC en el ámbito de la gestión, la protección del medio ambiente y las relaciones comunitarias en el bloque 15. En el ámbito de las relaciones comunitarias, las grandes líneas de acción de la empresa están descritas en el “Plan de desarrollo comunitario”, en el cual OEPC asume la misión de servir de vínculo entre el gobierno central y las comunidades locales, por ejemplo a través de proyectos educativos y productivos autogestionados o a través de la constitución de un “fondo de capital social”.²⁷

25 OISE, OEPC, 07/05/1999, “Código de conducta para un proceso de diálogo entre la compañía Occidental y la Organización Indígena secoya del Ecuador, documento aprobado por el XI congreso de la OISE”, mimeo.

26 Occidental Oil & Gas Corporation, 13/02/1997, “Código de conducta de negocios adoptado por el Consejo de Directores de Oxy el 13 de febrero de 1997”, Quito, 27 p.

27 OEPC, Walsh Environmental Scientists And Engineers Inc., 29/06/1999, “Estudio de impacto y plan de manejo ambiental para el programa de perforación los pozos exploratorios Cocaya Norte-1, Cocaya-1 y Cocaya Centro-1”, Boulder, Colorado, mimeo, Addenda A, pp. 52-118.

No cabe duda que estas medidas reflejan una imagen “políticamente correcta” de la empresa. Sin embargo, uno no puede sino asombrarse de que el papel asumido por el Estado aparezca totalmente secundario, a diferencia de aquel asumido por el Estado colombiano a través de ECOPETROL, en el conflicto del bloque Samoré. Además, el costo de esa política de relaciones públicas tiene evidentemente que ser soportado por el Estado ecuatoriano, como fue el caso para el “plan modelo” elaborado por Maxus en relación con los huaorani y el Parque Nacional Yasuní (Narváez 1996). No obstante, cabe destacar que la táctica aplicada por OEPC en Ecuador difiere radicalmente de aquella que fue puesta en marcha por su homóloga colombiana.

Por supuesto, ello tiene que ver con la actitud fundamentalmente abierta de la OISE hacia una actividad petrolera. Esta actitud fue abiertamente criticada por los ecologistas, que intentaron integrar a ambas comunidades en su “campaña contra el petróleo”. Organizaron una visita de los u’wa a los secoya y publicaron un “Mensaje de los u’wa a los secoya”, donde insinuaban que la OISE había cedido a la negociación bajo presión y malos consejos de sus asesores (es decir, CDES, ISIS y la Universidad de Florida).²⁸ Pero en realidad la gran diferencia entre los secoya y los u’wa está en la relación que cada grupo étnico estableció entre cultura tradicional y modernidad. De hecho, mientras que los u’wa se habían protegido relativamente de la colonización y de la industria petrolera hasta la llegada de Oxy en el Sarare, los secoya habían entrado en un proceso acelerado de cambio social desde hace dos decenios (Cf. Osborn, 1985; Vickers, 1989).

Hemos visto que lo que estaba en juego en el conflicto entre la OISE y OEPC en Ecuador, era negociar los intereses de cada uno, en términos de indemnizaciones o compensaciones. En cambio, el conflicto entre los u’wa y Oxy en Colombia tenía como apuesta central la defensa de valores incompatibles con los intereses de las empresas y del Estado. Los u’wa aprovecharon un marco normativo que les era favorable, para conseguir la delimitación territorial que aseguraría su protección física y cultural. En cambio, los secoya trataron de controlar los impactos socio-ambientales que provocaría la actividad petrolera en su área de hábitat. Los primeros optaron por una

28 Cf. Aso U’wa, 17/08/1996, “U’wchita. Audiencia U’wa por la vida”, Arauca, mimeo; y Aso U’wa, Accion Ecológica, Oilwatch, 08/1999, “Resistencia a la explotación petrolera. Mensaje de los U’wa a los Secoya”, Abya Yala, 24 p.

estrategia de presión y lucha jurídica, mientras que los otros optaron a favor de una estrategia de negociación. Ambos grupos gozaron del apoyo de numerosos actores exógenos, sin los cuales no hubiese sido posible presionar a las empresas y el Estado.

Lógicas racionales, alianzas y oposiciones

Los conflictos socio-ambientales cristalizan una multitud de fenómenos, que abarcan tanto la globalización de la ecología y la etnicidad, cuanto la necesidad del Estado de enfrentar la nueva dependencia frente al petróleo, pasando por la integración de las políticas de los países amazónicos. Por esta razón su estudio no puede llevar a un modelo más de resolución de conflictos sino que tiene que ser reubicado en la perspectiva de la gobernabilidad global. Se trata en particular de determinar las condiciones para un tratamiento democrático y duradero, que implica *in fine* la elaboración de un nuevo modelo de desarrollo sostenible a partir de mecanismos de consulta y participación.

Hasta inicios de los noventa, la ideología del desarrollo basado en la extracción petrolera obviaba los impactos socio-ambientales negativos ocasionados por esta última. Sin embargo, el grado de conciencia de aquellos impactos se incrementó a medida que se multiplicaban las organizaciones ecologistas y los informes alarmistas en el ámbito internacional. En este contexto, la multiplicación de los conflictos socio-ambientales puede entenderse como portadora de la voluntad de participación en la elaboración de un nuevo modelo de desarrollo.

Al volverse productores medianos de petróleo, Ecuador y Colombia entraron a una nueva forma de dependencia tecnológica y económica frente a los mercados internacionales. Ello llevó a una aceleración de la liberalización y de la desregulación del sector petrolero para atraer las inversiones directas internacionales. Sin embargo, cabe subrayar que la desregulación de la industria petrolera fue en realidad posterior al despegue observado en las décadas de los setenta y ochenta, lo que significa que el Estado es tan responsable como las empresas multinacionales de los impactos socio-ambientales observados en el área Texaco, en Arauca o a lo largo de los oleoductos Caño Limón - Coveñas y Lago Agrio – Esmeraldas. Ciertamente es el descubri-

miento de reservas petrolíferas permitió a ambos países reducir su dependencia energética, pero fue para liberarse de Caribdis y caer en Escila, en la medida que el uno y el otro perdieron poco a poco el control de su política energética, para atraer a nuevos inversionistas, e hicieron el gasto del “ajuste petrolero” (Campodónico, 1996).

En Ecuador, la crisis de gobernabilidad y la herencia del sistema político nacional populista dieron lugar a un extraordinario despilfarro de las ganancias procedentes de la bonanza petrolera, cuyos efectos se hicieron sentir con la baja de los precios del petróleo en los años ochenta. Los fantásticos ingresos del petróleo sirvieron ante todo para financiar a crédito la modernización del país, hasta el punto de llevar la deuda externa a niveles inalcanzados durante la transición democrática. Colombia tan solo escapó al círculo vicioso bonanza petrolera / endeudamiento endémico porque los grandes descubrimientos hidrocarburíferos fueron posteriores a esta caída de precios. No obstante, la apertura del oleoducto Caño Limón – Coveñas fue una oportunidad para que las guerrillas (en particular el ELN) encontraran nuevas fuentes de financiamiento (Fontaine, 04/2002).

Simultáneamente y al igual que otros países de la región, Ecuador y Colombia fueron el teatro de la emergencia de poderosos movimientos indígenas, lo que llevó a las reformas constitucionales de 1991 y 1998 y al reconocimiento del carácter multicultural y pluri étnico de ambas naciones. Más allá de su dimensión identitaria, las organizaciones indígenas que irrumpieron así en el campo del poder traían consigo un “deseo de movimiento social”, que encontró naturalmente un relevo en las alianzas estratégicas con otros sectores de la sociedad civil, en particular las organizaciones campesinas y ecologistas. A finales de los años ochenta, convergieron hacia la lógica del Estado, este último en búsqueda de interlocutores para restaurar su dominio en las regiones periféricas del territorio nacional. En fin, a medida que se institucionalizaron, se liberaron de la mediación de actores políticos y sociales exógenos, para hacer escuchar un discurso indigenista renovado, fundamentalmente ético. (Cf. Le Bot, 1994; Gros, 1996 y 2000; Fontaine, 11/2002).

Cierto es que el proceso social de reconocimiento de la identidad étnica fue impulsado por un movimiento fragmentado, que agrupaba elementos dispares desde la ideología revolucionaria y la teología de la liberación cuanto el fundamentalismo indigenista. No obstante, el aprendizaje de lo políti-

co fue desde un movimiento estructurado en la base, por comunidades conscientes de la necesidad de relacionar las problemáticas del territorio, la identidad y la cultura con aquella de la participación. De tal suerte que, ya al inicio de la década de los noventa, los movimientos indígenas ecuatoriano y colombiano habían adquirido una madurez suficiente como para obligar al Estado (enfrentado con la necesidad de reforzar su legitimidad en las regiones periféricas) a reconocerlos como interlocutores legítimos.

En tercer lugar, observamos una convergencia de los movimientos indígenas amazónicos con los movimientos ecologistas transnacionales, impulsados por organizaciones e instituciones de países del Norte. En particular, la protección del medio ambiente coincide cada vez más con la delimitación legal de territorios indígenas, deseada por las organizaciones indígenas y ecologistas. Es así como, en la década de los ochenta, la etnicidad y la ecología se impusieron como los nuevos paradigmas de la globalización, la cual, desde luego, no suele más limitarse a un fenómeno económico. En efecto, frente a decisiones de políticas públicas cada vez más sometidas a los efectos de la globalización de la economía, esas organizaciones aprovechan de la globalización de los intercambios culturales y políticos, para ocupar un creciente espacio en el campo del poder. Su acción atestigua que los nuevos movimientos sociales se niegan a subir pasivamente la presión externa y pretenden devolver al Estado un papel activo en el dominio del cambio político y económico, lo que no excluye una instrumentalización por parte del mismo Estado.

Una de las grandes figuras de esta convergencia es encarnada por la COICA, creada en 1984 y apoyada, desde su creación, por las redes ecologistas, para interpelar a los organismos multilaterales respecto de la política de desarrollo sostenible en la región amazónica. Esta precoz institucionalización, junto con la globalización de la Amazonía, alcanzó un hito en la Cumbre de Río (junio de 1992), que entabló un cambio radical en el tratamiento de la cuestión ambiental y del desarrollo sostenible. Así mismo, dio una nueva resonancia a las reivindicaciones de las organizaciones indígenas amazónicas, cuya forma más acabada se encuentra en el Diálogo Tripartito asociando a la OLADE, la ARPEL y la COICA en torno a los problemas relacionados con la explotación petrolera en territorios indígenas. Ciertamente es que este programa auspiciado por el Banco Mundial es, sin lugar a dudas, parte de la estrategia de armonización de las políticas públicas, que se puede así-

milar a una dimensión política de la globalización. Pero es también la señal de una apertura de dicha estrategia hacia la valoración de los intereses de las poblaciones indígenas afectadas por la actividad petrolera. Se trata más de un ejercicio de acción comunicativa que de una negociación directa sobre las condiciones de la actividad petrolera en esos territorios. En efecto, la COICA no pretende sustituir a las organizaciones indígenas locales (OPIAC y CONFENIAE²⁹ en cuanto los casos que nos interesan aquí), sino más bien hacer escuchar su voz en los organismos multilaterales y los gobiernos a fin de obligar a las empresas petroleras a doblarse a un acervo de reglas impuestas por el derecho internacional, donde en un primer rango se encuentra el derecho a la consulta previa, inscrito en el Convenio 169 de la OIT.

En cuarto lugar, más allá del consenso pregonado en los foros internacionales como la Cumbre de Río o el Diálogo Tripartito Regional, el estudio de las situaciones locales muestra una gran disparidad en el tratamiento reservado de los conflictos socio-ambientales en los años noventa. Las modalidades de esos conflictos se reparten en un abanico de relaciones que van desde la confrontación radical (caso u'wa versus Oxy) a la colaboración entre las partes (caso secoya versus OEPC), pasando por la negociación de las condiciones de la actividad petrolera a largo plazo. Semejante diversidad depende tanto de la situación particular de cada comunidad cuanto del papel del Estado. Cuando este último se ubica al lado de las empresas multinacionales, hasta oponerse (como en el caso FDA versus Texaco) a las demandas de las poblaciones afectadas, se olvida de su papel de garante de la democracia y de su deber de protección hacia los ciudadanos, inscrito en la Constitución.

En este contexto, las ONG ecologistas asumen crecientes responsabilidades hacia las comunidades afectadas, aunque no gozan de la legitimidad necesaria para el tratamiento democrático de los conflictos socio-ambientales. Algunas se dedican a un trabajo de información y asistencia, mientras que otras siguen buscando transformar los conflictos en crisis, aprovechándose de la confusión normativa, de la dificultad de acceso a la información y hasta de la crisis de gobernabilidad, para incrementar su influencia respecto de las organizaciones indígenas. Nosotros pensamos que las primeras víctimas de esa “pedagogía de las catástrofes” son las poblaciones amazónicas,

29 Respectivamente, Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana y Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana.

las cuales necesitan que se aclaren las reglas del juego y no que se polaricen las respectivas posturas.

Las empresas petroleras no fueron las últimas en innovar el ámbito de las relaciones comunitarias para paliar los vacíos jurídicos y limitar en la medida de lo posible las fuentes de fricción que traban la marcha de los negocios. Aquellas que solían tradicionalmente utilizar tácticas de división, acen- tuando los mecanismos “clientelares” de redistribución de la riqueza con el afán de limitar los costos de gestión de esos conflictos, se vieron obligadas a negociar acuerdos cada vez más precisos y apremiantes con las organizacio- nes de segundo o tercer grado. No obstante, esa tendencia a la privatización del indigenismo estatal y de la protección ambiental trae consigo un riesgo de degradación de las condiciones de institucionalización de los conflictos socio-ambientales, sobre todo porque las relaciones “clientelares” siguen siendo particularmente comunes en la región amazónica.

La multiplicación de los conflictos socio-ambientales ha sido un factor determinante en el cambio de las políticas públicas relacionadas con el pe- tróleo, los derechos colectivos y el manejo del medio ambiente. Ello fue po- sible gracias al esfuerzo de los movimientos sociales amazónicos para inter- pelar al Estado, recordándole que la democracia no se reduce a un funcio- namiento mecánico del sistema institucional, y que el desarrollo tampoco se reduce a un funcionamiento instrumental de la economía. Ahora, más allá de los conflictos socio-ambientales, lo que está en juego para aquellos mo- vimientos es llegar a convocar a la sociedad alrededor de un proyecto de de- sarrollo sostenible y crear las condiciones de un diálogo con la sociedad po- lítica, lo que suele confundirse con una voluntad de generar consenso.

El papel de la sociedad civil y del Estado en la gobernabilidad global

Tanto en Colombia como en Ecuador, la actividad petrolera está controla- da por lo que, siguiendo a Little (1992), se puede llamar un “complejo pe- tro militar”, conformado por las empresas (multinacionales y nacionales) y el ejército. En efecto, las multinacionales fueron desde temprano asociadas con la actividad petrolera en América Latina, tras la ola de nacionalizacio- nes de las décadas de los sesenta y setenta. Incluso en el Ecuador, fue un go-

bierno militar el que nacionalizó la industria petrolera en 1972. Por lo demás, la necesidad de protección física de las infraestructuras y el hecho que la presencia de reservas de hidrocarburos coincidiera a menudo con zonas estratégicas o de seguridad nacional para el Estado legitimaron, desde el origen, la presencia de los militares en los sitios petrolíferos.

Frente a este complejo, los actores sociales se caracterizan por una fuerte heterogeneidad y una gran diversidad de estrategias de acción. Ello se explica principalmente por la heterogeneidad de la población amazónica desde la colonización dirigida por el Estado en los años sesenta. En aquella época, las organizaciones campesinas fueron asociadas con los proyectos de desarrollo impulsados por el Banco Mundial y la CEPAL, a través del Programa de las Naciones Unidas por el Desarrollo (PNUD). A pesar de ello, no gozan del mismo grado de reconocimiento que las organizaciones indígenas ante el Estado, los organismos multilaterales y las ONG transnacionales, en particular desde que el tema de la reforma agraria pasó al segundo plano en la agenda de los organismos internacionales, en beneficio de la defensa del medio ambiente.

Quizá por esta razón, la influencia de la sociedad civil en la protección del medio ambiente siga siendo limitada. Ciertamente consiguió la ampliación del debate sobre la Amazonía hacia sectores diversos de la sociedad política, así como cierta reorientación de las políticas públicas ambiental y petrolera. No obstante, la respuesta del Estado ha sido en gran parte reforzar la burocracia, sin que las entidades administrativas creadas para la Amazonía dispusiesen del poder político ni tampoco de los recursos técnicos y humanos necesarios. Así mismo, la presión de la sociedad civil incitó a que el Estado resolviera ciertos problemas, como la delimitación de territorios indígenas o la reparación de la contaminación en ciertas áreas de actividad petrolera. Sin embargo, al parecer, la legalización de territorios indígenas a favor de algunos grupos étnicos obedece más a una estrategia política que a una acción coherente para resolver los problemas relacionados con la colonización agraria e industrial o a la precariedad de las condiciones de vida en la región.

Otro factor limitante ha sido el carácter fragmentado del debate. Pues bien, mientras la información sobre la Amazonía siga siendo subjetiva e imprecisa, seguirá conformando parte de un discurso teórico que moviliza referentes globales pero no ayuda a la comprensión real de los problemas. Por lo tanto, el tema se mantendrá reservado a algunas elites y no generará un

interés suficiente como para entender lo que está pasando y desembocar en propuestas por parte de los sectores interesados.

Pese a esos límites, se puede vislumbrar en la acción de organizaciones como el FDA, el CDES, la OISE o la Aso u'wa un esfuerzo prometedor para ampliar el debate al campo del poder, a través de la sociedad política. Por un lado, el fortalecimiento de las organizaciones sociales de base permite a las comunidades indígenas y campesinas pasar de la resistencia a la participación, evolucionando así hacia la formación de un verdadero movimiento social amazónico. Por el otro, esas organizaciones obligan a que la sociedad política incluya el ecologismo y los derechos colectivos en la agenda electoral. En fin, un tercer tipo de actores asume un papel protagónico en este nuevo escenario, y es la sociedad civil internacional, actor central de la "sociedad red" identificada por Castells (2000). Se trata no sólo de las ONG transnacionales, sino también de los organismos internacionales que dan el "la" en el concierto regional, a través de las normas de derecho internacional y de las ayudas públicas al desarrollo. Ahora bien, para institucionalizarse, estos cambios tienen que ser asumidos por el Estado también.

La gobernabilidad hace referencia a las necesidades de cualquier sistema de hacer frente a los cambios externos, impedir que los conflictos entre sus miembros o partes provoquen rupturas, proveer los recursos necesarios para su preservación y su bienestar, fijar los objetivos y diseñar las políticas para lograrlos (Rosenau, 1993: 3). Traducido en términos neoliberales, la gobernabilidad evoca la capacidad de ver los eventos a realizarse sin tener la capacidad legal de decidir que se realicen, en un sistema donde los gobiernos pueden distribuir los valores de manera autoritaria mientras que la gobernabilidad puede distribuirlos de manera no autoritaria pero equitativa. En este sentido, la gobernabilidad habría dejado de pertenecer al estricto dominio del Estado para dividirse entre los dominios de las colectividades locales y del sistema internacional. Es así como, a partir de la distinción entre el funcionamiento del Estado, que consiste en fijar las reglas, y aquel de la gobernabilidad, que consiste en usar el poder, Czempiel (1993:250) pretende demostrar que cualquier conflicto en el "sistema internacional" es un "sistema de gobernabilidad", en el cual cada parte trata de inducir u obligar al otro a hacer algo que no hubiera hecho de otra manera. De igual forma, según Rosenau, la gobernabilidad escapa al dominio del Estado bajo el efecto conjunto de dinámicas centralizadoras y descentralizadoras como la globalización de la eco-

nomía, la multiplicación de las demandas étnicas, el “estrechamiento” de las distancias políticas por el uso de las nuevas tecnologías de información, etc.

No obstante, la idea que defendemos es precisamente que la gobernabilidad no puede funcionar sino con la participación del Estado, según un modelo político impulsado y administrado por los gobiernos de turno. En este sentido, coincidimos con Dabène (1997:311) al entender la gobernabilidad como un modo de gobierno, una manera de resolver problemas, susceptible de ser aprehendida a varios niveles de análisis: el marco institucional en el que se ejerce el poder político, el marco estatal en el que se elaboran las políticas públicas, los actores del juego político, su manera de jugar y los problemas a los que tienen que responder. Esta perspectiva coincide, por lo que atañe al desarrollo sostenible, con aquella del Grupo de Lisboa (1993:107), según la cual la competitividad no puede ser el único principio que orienta la acción del Estado y que hace referencia a una “gobernabilidad global” que descansa en mecanismos de cooperación para enfrentar los problemas de la pobreza, el dualismo entre países ricos y pobres y la degradación del medio ambiente. Eso nos lleva a considerar el papel del Estado desde una perspectiva mucho más intervencionista que la que suelen adoptar los teóricos del régimen internacional.

Desde la década de los noventa, las actividades hidrocarburíferas son encuadradas en una legislación más estricta, en particular a través de la obligación para las empresas de presentar estudios de impactos y planes de manejo ambientales para obtener las licencias idóneas. Sin embargo, esos cambios se topan todavía con una contradicción fundamental entre los diferentes marcos legales, en la medida en que el Estado considera las actividades petroleras como actividades estratégicas, relegando a segundo plano los derechos colectivos que aseguran la protección de las poblaciones indígenas y del medio ambiente. Además, las entidades estatales a cargo de la protección del medio ambiente y de las poblaciones indígenas siguen siendo sometidas a la poderosa influencia de los Ministerios de Energía y Minas y carecen de recursos, experiencia y estabilidad institucional como para llevar a cabo una verdadera política de desarrollo sostenible.

Sea lo que fuere, esos cambios muestran que el tema petrolero es de tal complejidad que no puede ser disociado de las políticas públicas ambiental e indigenista – en particular del problema territorial que ésta plantea. Este es el problema de definir un modelo de gobernabilidad al cual podrían sus-

cribirse los ciudadanos ecuatorianos y colombianos. Más allá de las divergencias políticas que separan al Estado y las empresas por un lado, las ONG y las organizaciones indígenas y campesinas por el otro, la explicación remite a la vez a la crisis de legitimidad del Estado y a la incapacidad de éste último para definir un tema central, alrededor del cual podrían eventualmente desarrollarse las discusiones. Por otra parte, los actores sociales y económicos son incapaces de sustituir al Estado en esta gestión. En el estado actual de las relaciones de fuerza, las “disonancias” entre los discursos (Rothman, 1997) impiden escucharlos, fuera de algunas excepciones.

Conclusión: el criterio de lógicas racionales como herramienta de análisis

Para superar los límites que separan la resolución de conflictos y la gobernabilidad, cabe definir un criterio que sea lo suficientemente general como para poder aplicarse a cualquier situación y lo suficientemente preciso como para constituir una eficiente herramienta de análisis. El mejor criterio es aquel de la racionalidad, que permite identificar las lógicas de acción y ubicarlas en los campos político, social, económico y ético.

En esta perspectiva, es fácil identificar que el Estado sigue una lógica de institucionalización, en la cual la administración requiere la valorización de los recursos naturales y la ocupación del espacio físico, tanto al nivel local o regional como al nivel nacional o transnacional. Por su lado, las empresas petroleras (privadas y públicas) siguen una lógica de negociación a corto o mediano plazo, que tiende a generalizarse en el nivel transnacional, en particular en el marco de la integración regional y la liberalización de los intercambios, y puede entonces ser asimilada al tipo ideal de la globalización. En cambio, las comunidades afectadas siguen una lógica de resistencia y negociación a corto plazo, mientras que las organizaciones de apoyo y las que salen del proceso organizativo siguen una lógica de movilización y de negociación a mediano y largo plazo.

El proceso de conflicto pone entonces a esos actores en relación según dos tipos de modalidad: alianzas estratégicas y oposiciones. El Estado y las empresas siempre están asociados en la explotación petrolera en la región amazónica. Ello se debe principalmente a dos tipos de obligaciones que se

desprenden de la lógica racional de estos actores: por un lado, el Estado debe valorizar el territorio nacional y sacar provecho de sus recursos, por otro lado, las empresas deben obtener ganancias y, por eso, ampliar su área de influencia. Un segundo tipo de alianzas estratégicas une las organizaciones indígenas y ambientalistas, a las que se suman cada vez más las organizaciones campesinas. Ello se desprende de dos obligaciones relacionadas con la racionalidad de estos actores: por un lado, las organizaciones ambientales deben movilizar a la sociedad civil para defender el medio ambiente y justificar sus recursos, por otro lado las comunidades indígenas y campesinas deben interpelar a la sociedad civil y al Estado para ser reconocidas y ampliar su espacio de participación en el campo de poder. Para superar la polarización de esos dos tipos de alianzas estratégicas es entonces necesario, por un lado, armonizar la política petrolera y las políticas indigenista y ambiental; y, por el otro, institucionalizar los conflictos socio-ambientales.

A diferencia de los criterios de necesidades, intereses, apuestas, motivaciones o relaciones de fuerzas, el criterio de lógicas racionales permite articular los elementos estructurales estructurantes (valores, cultura, discursos, prácticas y organización) con los procesos sociales como la articulación entre solidaridad mecánica y orgánica, o la formación y defensa de las identidades. Así es posible identificar objetivos simples que corresponden al cambio de lógica racional de cada uno. Este cambio marca el paso de la movilización y la oposición a la participación de los movimientos sociales; de la intervención o de la invasión a la consulta previa para las empresas; de la legislación por decretos a la gobernabilidad democrática para el Estado; de la lógica de *lobbying* o de presión a la lógica de control y de asesoría para las ONG; y, finalmente, de la integración a la armonización y la facilitación para los organismos multilaterales.

Capítulo II
Cuestiones normativas

El papel de la sociedad civil en la inclusión de los derechos colectivos en la Constitución ecuatoriana

Gina Chávez

Movilización social y reforma constitucional

Nuestra civilización es esencialmente paradójica: pretende ser la civilización de la riqueza y la abundancia, sin embargo, genera escasez y miseria; declara ser la más consciente de la necesidad de la paz y, precisamente, es la que más potencial destructivo ha desarrollado; se afirma como la civilización del bienestar colectivo, pero también ha creado mayor inseguridad e iniquidad; es la más globalizada, pero también ha generado la mayor afirmación de particularidades locales, culturales, étnicas y de género.

Esta paradoja también se refleja en la Constitución Política de 1998 que diseñó un Estado abierto a la globalización económica, reducido en el ámbito de la soberanía y débil frente a las empresas privadas nacionales y transnacionales, orientado por la gobernabilidad y estabilidad, y no por la justicia social y el orden político; sin embargo, incorpora una gran cantidad de derechos individuales y colectivos, así como especiales y reforzados mecanismos de protección, otorgando un tratamiento integral y novedoso a estos derechos.

Otra evidencia en relación con la reforma constitucional ecuatoriana de 1998, tiene que ver con el hecho que nuestro país ha venido ajustando su democracia al sistema de derecho, lo que no tiene que ver únicamente con lo que las personas conocen del contenido y sentido de las leyes, utilicen o no los mecanismos legales para resolver sus conflictos, cuestionen o no el contenido de las leyes, sino que, además, reflejan una forma de entender y

percibir significados en los acontecimientos de la vida política y social que representa una comprensión particular, un conjunto de creencias sobre el tiempo, el espacio, la comunidad, la autoridad, la representación, en definitiva, una forma de imaginar lo político¹.

Este reajuste, sin embargo, no ha estado libre de conflictos ni enfrentamientos políticos, unos mirando a la democracia, al Estado de derecho, a la sumisión a las leyes, como medio para el sostenimiento del *statu quo* y la dinamización de la economía y la inversión; otros mirando en las leyes solamente sus manifestaciones represivas y autoritarias; y, otros viendo en la demanda de aplicación de los derechos un mecanismo de acción social, de movilización social, de construcción de ciudadanía.

La comprensión del Derecho que operó a propósito de la Constituyente, si bien se enmarca en la lucha democrática y en el uso de las herramientas políticas y legales de la democracia, demuestra ir más allá de un simple acoplamiento a los postulados y herramientas del sistema. Santos (1998a:20-22), sostiene que el Derecho se compone de retórica, burocracia y violencia², la correlación de estos tres elementos, por tanto, determinarán el carácter de un campo jurídico: el sentido de la democracia en un Estado moderno y complejo, por ejemplo, si un sistema tiene un predominio de violencia y burocracia será menos democrático que un sistema en el que exista un predominio de retórica y burocracia frente a la violencia.

Si tenemos que pensar al Ecuador en el marco de esta comprensión podríamos ver que existe el predominio de una burocracia ineficiente junto con una creciente violencia y una retórica que frecuentemente linda con el populismo, lo que da como resultado una democracia difusa, de baja intensidad. Una muestra es el proceso de la Constituyente. La retórica sostenida por el aparato estatal en el proceso previo a la Constituyente, respondía esencialmente a las necesidades de legitimación de un recambio político con claros visos de ilegalidad y en la afirmación del liderazgo del presidente in-

1 Khan (2001) propone realizar estudios relacionados con la cultura del Derecho para evidenciar que el Estado de derecho no solo es un conjunto de normas y reglas jurídicas, sino una forma de entender y significar la vida social y política.

2 Santos (Ibíd.) sostiene que la retórica, la burocracia y la violencia son formas de comunicación y estrategias de toma de decisiones, la primera basada en la persuasión, la segunda basada en las imposiciones autoritarias sustentadas en los procedimientos y estándares normativos, y la tercera basada en la amenaza de la violencia física.

terino elegido por el Congreso Nacional, mientras que la burocracia y la violencia cedieron el espacio a la política.

La reforma constitucional de 1998 se dio en un ambiente de conflicto político y movilización social que convirtió lo que hasta entonces había sido un espacio del Derecho, en un proceso político que revelaba la debilidad de la democracia, la pugna entre sectores políticos hegemónicos, al tiempo que se hacía visible una demanda social que exigía al Estado reconocimiento y garantía para los derechos económicos, sociales, culturales y colectivos³.

En este sentido, la lucha por los derechos consagrados en la Constitución aparece como una forma de imaginar lo político desde actores sociales emergentes que buscan construir nuevos sentidos en el ejercicio del poder. En el imaginario de estos movimientos sociales aparece, además, como una apropiación de una parte del Estado de derecho, que en palabras de Santos vendría a ser la búsqueda de una preeminencia de la retórica frente a la violencia, y la demanda de una práctica efectiva de esa retórica de parte de la burocracia.

En este proceso de reforma constitucional podemos observar no solo el cuerpo constitucional resultante, sino la apropiación de ese contenido por parte de quienes sienten haber puesto un artículo, una frase, un capítulo en el mismo. De allí que para muchos sectores de la sociedad, su demanda y presión actual se orienta a lograr la concreción material de esos principios, reglas y normas que contiene la Constitución, no solo por las normas en sí, sino por un entendimiento sobre el potencial movilizador de la lucha por los derechos. En esta línea, podemos afirmar que la lucha por los derechos constitucionales no es, en *stricto sensu*, la lucha contra el estado de dominación y exclusión, sino la lucha por recobrar el sentido de la democracia y del ejercicio del poder que aparece como la lucha por lo conquistado, lo alcanzado, lo asumido por el Estado; desde nuestra perspectiva, esto es, la lucha por lo propio.

3 Santos (1998b: 346-347) sostiene que la política de los derechos humanos al final de este siglo es un factor clave para entender la crisis de la modernidad occidental que, básicamente, responde a tres tipos de tensiones: la primera se produce entre la regulación social y la emancipación social; la segunda entre el Estado y la sociedad civil; y, la tercera, entre el Estado nación y lo que llamamos globalización. Sostiene que los derechos humanos se encuentran en el núcleo de la tensión entre Estado y sociedad civil, en el sentido de que mientras la primera generación de derechos humanos fue designada como una lucha entre la sociedad civil y el Estado, las generaciones segunda y tercera recurren al Estado como un garante de los derechos humanos.

Cronología de un caos anunciado. Euforia constitucional y conflicto social

Un paro cívico nacional convocado por las fuerzas sociales y políticas del país “hirió de muerte” al Gobierno de Abdalá Bucaram⁴, cuya caída se precipitó en tres días. Su estilo hartó chabacano para conducir el país, denuncias de corrupción -que hasta ahora no han sido confirmadas por los jueces-, la ambigua política económica, desencadenaron una crisis que comenzó con la decisión de 42 legisladores al declarar insano mental a Bucaram, pasó por la designación de un presidente interino y terminó con la reforma constitucional hecha por la Constituyente.

Un paro de transportistas reclamando por la elevación de los combustibles provocó desabastecimiento e inmovilizó a varias ciudades. Las actividades en las escuelas también se suspendieron. El presidente Bucaram removió a siete de sus ministros, y convocó a un gran diálogo de concertación. Ex presidentes de la República, ex candidatos presidenciales, diputados, líderes políticos, empresarios, dirigentes sociales asistieron a una reunión política en la que cobró fuerza la tesis de la sustitución democrática del presidente Bucaram. Largas colas se formaron en las gasolineras y los mercados se abarrotaron. Los indios cerraron las carreteras y en las ciudades se comenzó a encender fogatas. La Coordinadora Política de Mujeres Ecuatorianas ocupó un hotel en Quito, propiedad de un funcionario de gobierno, y colocaron un manifiesto con el mensaje: “Que se vaya Bucaram”. Mientras tanto, en Guayaquil, se realizaba una marcha de “los pobres por Bucaram”. El Gobierno se comprometió con la Constitución y anunció medidas de compensación social. El país se movilizó en una jornada contundente al grito de: “¡Que se vaya!”. Entre tanto, 51 diputados anunciaron que el 6 de febrero decidirían la suerte del presidente interino.

Una accidentada sesión extraordinaria del Parlamento declaró vacante la presidencia de la República. Los legisladores invocaron el artículo 100 de la Constitución aduciendo incapacidad mental del presidente Bucaram para gobernar. Fabián Alarcón, en ese momento presidente del Congreso Nacional,

⁴ A los seis meses de ejercer el poder el presidente Abdalá Bucaram tuvo que abandonarlo dentro de una grave crisis política y masivas jornadas de movilización social ocurridas fundamentalmente en Quito, cuya mayor expresión se dio el 5 de febrero de 1997.

fue elegido presidente interino, hasta agosto de 1998, por una mayoría de 44 legisladores. No obstante, Bucaram dijo que seguía siendo presidente y pidió a las Fuerzas Armadas que desconocieran la decisión del Congreso. Un tercer personaje en contienda, la vicepresidenta Rosalía Arteaga, argumentó que ella estaba en la línea de sucesión y que le correspondía asumir la presidencia. Incluso firmó un decreto según el cual tomaba control del poder.

El Congreso convocó a sesión extraordinaria para elegir al interino. Alarcón había acumulado 50 votos a su favor. Rosalía asumió temporalmente la presidencia. Finalmente, Fabián Alarcón obtuvo 57 votos para ser elegido presidente interino de la República hasta el 10 de agosto de 1998. El Congreso declaró terminado el encargo de las funciones de presidente temporal de la República a la vicepresidenta Rosalía Arteaga, quien horas antes había ya renunciado al cargo y convocó a una consulta popular para viabilizar la reforma del Estado. Abdalá Bucaram fugó a Panamá junto con su hijo Jacobo, acusado de corrupción.

El Presidente interino calificó de “catastrófica” la situación fiscal y anunció recortes presupuestarios y medidas económicas moderadas. En las dependencias públicas se armó una confusión, porque grupos de burócratas “echaron” a los colaboradores del ex presidente Bucaram. En las gobernaciones existió confusión mientras que asambleas populares designaban a sus propias autoridades.

El conflicto político no cesaba mientras la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) hacía una convocatoria pública a conformar una constituyente, propuesta a la que se adhirieron varios sectores sociales, productivos y mandos medios de militares. La resistencia inicial de las elites políticas pronto cedió buscando asumir el reto a su favor, lo que luego fue confirmado por los resultados de la elección popular que conformó la Asamblea. Decidida por referéndum la conformación por elección popular de la Constituyente, diversos sectores sociales se autoconvocaron para trabajar en el diseño de una constitución que recoja las aspiraciones sociales históricamente denegadas. En octubre de 1997 se reunió por primera vez la denominada “Asamblea nacional constituyente de la sociedad civil”, con el lema: “Todas las voces a la Constitución”.

Un par de meses atrás se había realizado un trabajo de recopilación de propuestas enviadas por un centenar de organizaciones, grupos, y sectores sociales, por lo que la Asamblea se constituyó en un espacio de consolda-

ción política y legitimación de las propuestas demandadas por la sociedad civil. Preparada por una comisión técnica, la propuesta de nueva Constitución fue asumida finalmente por la CONAIE y presentada de manera oficial a la flamante Constituyente.

La significación de “Constituyente de la sociedad civil” para los sectores sociales movilizados puede reflejarse en una de las intervenciones que hiciera un indígena shuara dentro de la Comisión 5, quien al referirse al sentido del poder, decía: “En los pueblos indígenas amazónicos, el poder se adquiere a través de la práctica de sacrificios guiados por un sabio. Luego de cumplir con ciertos sacrificios voluntariamente aceptados, se inicia un proceso de purificación con el agua y el *nantem*, luego de lo cual, los espíritus de la selva entregan una misión. Hemos asumido voluntariamente el sacrificio del *ayampe* o caminata, por miles de kilómetros, y los días, el sol, el viento y la lluvia que nos ha cubierto ha sido la ceremonia de purificación que nos ha entregado el poder de emitir el mensaje de construir un país diferente”⁵. Con ese espíritu de apropiación de la construcción del país, los participantes en el evento previo a la Asamblea oficial, se preparaban para la nueva fase de acciones, esto es, para vigilar el desarrollo de la Constituyente.

A partir del 20 de diciembre se instaló la Constituyente conformada por 70 asambleístas elegidos por votación popular y representantes de las diversas tendencias políticas del país. La correlación de fuerzas al interior de la Asamblea fue desfavorable para los sectores populares, por lo que todos los pronósticos eran negativos para sus aspiraciones. Entonces, la decisión que se adoptó fue de monitorear el desarrollo de la Asamblea. La atención social que produjo este espacio, y el trabajo de preparación de propuestas realizado con anterioridad facilitaron la movilización social de presión a la Asamblea. Mujeres, jubilados, ecologistas, pequeños empresarios, campesinos, homosexuales, objetores de conciencia, el seguro social campesino, los indígenas, fueron desarrollando estrategias de movilización que involucraban acciones conjuntas así como acciones propias. Muchos tuvieron sus delegados o alcanzaron asesorías dentro de las comisiones de trabajo, lo que permitió establecer un puente directo y fidedigno que alertaba hacia fuera de la necesidad o no de presión ciudadana.

5 Documento síntesis del trabajo realizado por el Grupo 5 de la Asamblea Nacional Constituyente de la Sociedad Civil que trabajó el tema “Del deber ser del Estado”.

Los resultados, todos los conocemos: un refuerzo de los derechos tanto de primera como de segunda generación y la inclusión de derechos colectivos de pueblos indígenas, consumidores y del medio ambiente⁶; un nuevo entendimiento de los derechos basado en la diferencia: tratos distintos a grupos distintos, entre ellos, los grupos vulnerables (mujeres, niños, tercera edad) y pueblos indígenas y afroecuatorianos; un reforzamiento de los derechos de mujeres, niños, tercera edad, pueblos indígenas y afroecuatorianos, gays, objetores de conciencia, así como de las garantías constitucionales.

Aunque persisten las críticas al resultado de este proceso, para los sectores sociales movilizados en esa ocasión, fue un espacio de concreción de algunas de sus demandas, operándose así, la apropiación de la Carta Política por parte de los denominados movimientos sociales y sectores de la sociedad civil.

Participación y orden político

Una pregunta que surge luego de este breve relato de la movilización social ocurrida alrededor de la Constituyente es el carácter de esta movilización en el ámbito del sistema político. Las reacciones que aún vienen generándose frente a la Constitución de 1998 y las demandas de aplicación de sus principios y normas, vuelven a poner en la mesa el debate sobre el papel del Estado y de la sociedad dentro de un orden político, debate añejo, como todos conocemos.

Buena parte de la reacción social actual responde al enfrentamiento de dos tipos de visión sobre la construcción del orden político. Quienes abordan el análisis desde la teoría liberal y los postulados del sistema liberal, ven a la participación social independiente del sistema de representación como desviación peligrosa e ilegítima del orden político. Quienes parten de la teo-

6 Una lectura sobre los derechos humanos entiende a su desarrollo en términos generacionales. Los derechos de primera generación corresponden a los derechos civiles y políticos; los derechos de segunda generación corresponden a los derechos económicos, sociales y culturales; los derechos de tercera generación son los derechos de los pueblos, el derecho a la paz, al de un medio ambiente sano, etc., también conocidos como derechos colectivos. Ahora se habla, inclusive, de derechos de cuarta generación que enmarcarían a los derechos geoestacionarios, el derecho al uso del espacio intergaláctico, los derechos de ultramar y otros.

ría de los derechos humanos ven a la participación social expresada por medios legítimamente establecidos como el fundamento del Estado de derecho y el mecanismo para recuperar la legitimidad política de la soberanía gubernativa que se manifiesta a través de la protección de los derechos y la intervención estatal que garantice el ejercicio de los mismos.

Desde Maquiavelo quedó clara la necesidad de centralizar el poder como medio para reducir las tensiones políticas y sociales, así también, quedó claro que esa centralidad debía estar fundada en la participación de los actores a fin de que no se deslegitime el poder. La centralización del poder opera a través del Estado, que en un primer momento entiende a la sociedad sometida al Estado. No obstante, con el sistema de libertades queda sellado el pacto social entre ciudadanos – “mi derecho termina cuando comienza el derecho del otro” –, que el Estado se encarga de garantizar, con lo que éste solo será legítimo si reconoce los intereses de los ciudadanos. Dicho de otro modo, la sociedad es la que legitima al Estado.

Locke reconoce que los ciudadanos no tienen poder ejecutivo (soberanía gubernativa), pero sí poder moral que opera a través de instituciones propias (clubes, sectas, logias) organizadas sobre la base de sus propias leyes, pero en donde se da una representación de lo que debería ser la sociedad. Este primer nivel organizativo, que es visto como el germen de los partidos políticos, es también el germen de lo que se conoce como sociedad civil, operando en un ámbito semipúblico por medios diversos.

Vuelve a tratarse el tema de la participación en el ámbito del debate sobre la modernidad y la modernización sostenido en los últimos 50 años, en donde se miran una variedad de posiciones. En términos generales, la modernidad entiende la participación como el medio de relación entre el Estado y la sociedad. Esta participación, sin embargo, puede constituir un factor positivo, cuando para el proceso de cambio se la conduce por los caminos institucionales adecuados que garanticen la conexión aludida, esto es, a través de los partidos políticos y demás mecanismos políticos creados por el Estado para tal fin. Puede, también, constituir un factor negativo, cuando fruto de la falta de medios institucionales o de la exacerbación de sus demandas, se transforma en movilización o pretorianismo, en palabras de Huntington (1997).

Los canales de relación directos que la sociedad civil establece con el Estado, así como la movilización social de los distintos actores sociales, son

vistos, generalmente, como factores que distorsionan y caotizan la arena política, por lo que el Estado debe actuar a fin de reducir el conflicto y alcanzar el orden. Huntington (ibíd.) hace una distinción entre movilización y participación. Ve a la movilización como expresión de la heterogeneidad social, y a la participación como expresión de la heterogeneidad política. Entendiendo a la modernización como un proceso de cambio, no le preocupa la participación, por el contrario, considera que el proceso requiere de un alto grado de participación y de conflicto, el que debe ser asimilado por la institucionalidad política para no fracasar. Le preocupa sí la inexistencia de mecanismos consolidados para incorporar las demandas sociales y advierte que su ausencia hace que todos lleven directamente sus demandas, lo que hace, a su vez, que el Estado no tenga independencia de los actores sociales y que los actores sociales no tengan independencia del Estado.

Para Touraine (1987:12 y 76) la falta de independencia entre Estado y actores sociales no es sino la forma como una sociedad actúa, por cierto muy característica de la sociedad latinoamericana. Sostiene que el modelo de desarrollo se basa en esa fusión, por lo que no se corre el riesgo de conducir a la decadencia. No deja de preocuparle, sin embargo, la inexistencia de actores puros, lo que hace que no respondan a una lógica interna sino a una lógica total que termina por fragmentarles.

Para la mayoría de los teóricos de la modernización, el actor principal del proceso de cambio es el Estado. Huntington pone de relieve, además, la importancia que tienen los partidos políticos, mientras que Touraine habla de que el Estado al actuar fusionado con actores económicos y sociales, no solo cumple sus roles burocráticos o administrativos, sino también representa el actor central del proceso de modernización.

Otra perspectiva de análisis incursionará en el debate de la modernidad y corresponde al análisis del populismo. De la Torre (2000:19), al estudiar el populismo considera que la participación que no opera dentro del sistema de representación está en el limbo en tanto no es una política tradicional pero tampoco es política democrática. Sostiene que en estas condiciones la participación no conduce a nada pues no pasa de ser una experiencia de inclusión, sin que se llegue a la modernización ni se regrese a la tradición. Es un simulacro de inclusión y solo representa el desafío del pueblo a las clases oligárquicas.

La teoría de la gobernabilidad vuelve a dar importancia a la participación, advirtiendo que su déficit es una de las causas de la ingobernabilidad. Frente a esta posición, a Montúfar (1999) le preocupa que mediante este mecanismo los organismos de la sociedad pasan a tomar decisiones públicas, lo que no significa una democratización amplia y verdadera sino que se trata de que prevalezca el sector que tiene más poder. Considera que es un mecanismo que no pretende eliminar los poderes fácticos, sino más bien potenciar su acción, renunciando, de este modo, a la concentración del poder que para Huntington era un aspecto clave para reducir el conflicto. Esto significa que el cambio que se estaría produciendo en América Latina con la aplicación del modelo de gobernabilidad representaría un cambio premoderno que está conduciendo al caos y al pretorianismo, esto es, al colapso de la sociedad.

Frente a estas posiciones que se atemorizan ante la emergencia de la movilización y la demanda de la participación social en las definiciones del poder, los postulados que parten de la actual doctrina de los derechos humanos⁷, apelan por una ampliación de la visión de participación. Bajo esta perspectiva, la participación en su más amplia acepción vuelve a ser el fundamento del ejercicio del poder y del orden político. La legitimidad del poder sigue operando a través del sistema de representación, sin embargo, por los desajustes que se evidencian en este sistema, se refuerzan otros mecanismos que acercan al Estado a la sociedad civil en la toma de decisiones. Las acciones de amparo en el ámbito jurídico; los plebiscitos, las consultas populares, las consultas a la población en casos puntuales como cuando se va a afectar el medio ambiente o el derecho a la diversidad étnico-cultural, las veedurías sociales, el control social de la corrupción, en el ámbito social, están concebidos como mecanismos de participación social y legitimación que, lejos de poner en riesgo la construcción de un orden político, lo estarían estimulando.

7 Para Santos(1998 b:245), es interesante ver hasta que punto los derechos humanos se han convertido en el lenguaje de la política progresista, cuando hasta después de la Segunda Guerra Mundial, los derechos humanos eran en buena medida parte integral de la política de la guerra fría, frente a lo cual las fuerzas progresistas preferían el lenguaje de la revolución y el socialismo a la hora de formular una política emancipatoria. Advierte que en la actualidad, aquellas mismas fuerzas progresistas están volviéndose hacia los derechos humanos para reconstruir el lenguaje emancipatorio.

Esta visión toma distancia con las posiciones de los teóricos de la modernidad, en este momento referidos, en tanto amplía los límites de la teoría del sistema político que ve sólo a los partidos políticos y al sistema de representación como el espacio de mediación entre la sociedad y el Estado, ubicando la urgencia de abrir nuevas vías de participación que canalicen las demandas de una sociedad que reacciona frente a la crisis y demanda un rol más activo en la determinación del interés público.

Sostengo que la movilización ocurrida alrededor de la Constituyente fue canalizada por esta visión basada en la doctrina de los derechos humanos, que opera sobre la base de la apropiación de los procesos de fortalecimiento constitucional, la defensa de derechos fundamentales, la demanda de participación social en decisiones que afectan a la comunidad, la demanda de intervención estatal cuando la realización de los derechos así lo exige, y una visión de desarrollo que opta por la economía de la sostenibilidad antes que por la sostenibilidad de la economía. Los contenidos que adopta esta dimensión de los derechos humanos se ponen en evidencia, por ejemplo, en los derechos colectivos de los pueblos indígenas reconocidos en la Carta Política del Ecuador. Estos derechos reflejan la reactivación del debate étnico-cultural, representan importantes modificaciones en la concepción de los derechos humanos, a la vez que son el fruto de una dinámica social del movimiento indígena que, partiendo de reivindicaciones propias, se vincula a demandas más generales de tipo nacional y global.

Sociedad civil y derechos colectivos: el movimiento indígena y la reactivación del debate étnico

Como mencionaba en líneas anteriores, el movimiento indígena tuvo un activo rol con relación a la reforma constitucional de 1998, lo que se inscribe en un proceso de revitalización del movimiento indígena a escala nacional e internacional. La reactivación étnica de la que da cuenta nuestro país desde la década de los ochenta, se asienta básicamente en seis factores: territorialización de los espacios y las demandas; inserción al mercado interno; organización de las comunidades étnico-territoriales que establece distancias con las organizaciones de tipo gremial y logran hacerse nacionales en su reivindicación étnica; desarrollo de una plataforma de lucha étnica que contempla el

cambio estructural del Estado, la autonomía de la planificación del desarrollo y de autorregulación, el reconocimiento de sus autoridades, etc.; cambios en las relaciones políticas que pone a los indígenas como sujetos sociales y actores políticos; presencia de elites políticas del movimiento indígena formulando, desarrollando y sosteniendo el proceso político mediante un modo de actuar que, antes de responder a un esquema piramidal de organización, actúa como una red de interrelaciones entre varias organizaciones y niveles.

Estos factores incidieron, por ejemplo, para que en toda la década de los noventa se organicen diversos levantamientos indígenas, en busca de un reconocimiento de sus derechos por parte del Estado, fruto de lo cual se da el reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos indígenas. Observamos, además, un esfuerzo por impulsar un proceso de reconstitución de pueblos y nacionalidades indígenas que restauren instituciones y autoridades tradicionales, entre ellas, procesos de administración de justicia. Se puede ver también, una dinámica de participación de organizaciones y personas indígenas en diversos foros nacionales e internacionales, estimulando el debate acerca de sus derechos, así como un posicionamiento político desde las organizaciones indígenas más importantes, lo que es reconocido en el contexto internacional.

Pero, ¿qué pone nuevamente en el debate la cuestión étnica, después de haberse declarado su extinción con la igualación de derechos y la idea de ciudadanía? El debate sobre la cuestión étnica tiene una amplia data, como todos conocemos. Si recordamos, el proceso de constitución del Estado nación se esforzó por convertir al grupo étnico en esa categoría abstracta y politizada – la “nación” – a fin de que éste sea el único criterio de existencia del Estado. En este momento, el nacionalismo representaba un carácter político basado en el “principio de las nacionalidades”, que en términos generales significa el derecho de cada nación a tener su propio Estado independiente. A este principio apelaron los movimientos nacionales (particularmente en aquellas naciones divididas en distintos Estados) italiano, alemán, polaco, griego, belga, irlandés, después de 1830, en la época de las revoluciones democrático burguesas.

A finales del siglo XIX, el principio de las nacionalidades fue sustituido por el derecho a la autodeterminación, que significa el derecho de cada nación de formar en su territorio un Estado aparte, independiente y soberano. Los movimientos que apelaban al principio de las nacionalidades tenía co-

mo fundamentos los preceptos democráticos, mientras que los movimientos que apelaban a la autodeterminación (especialmente a finales del siglo XIX y principios del XX, en Turquía, Rusia, Austria-Hungría), hacían hincapié en los rasgos étnicos de la nación y su realización en un Estado nacional propio.

La “Declaración Universal de Derechos Humanos” (1948) establece el derecho a la autodeterminación. Sin embargo, la falta de definición de qué y quiénes son los pueblos, ha tendido a limitar su aplicación. Los estados han atribuido este derecho a las colonias, negando su aplicación a los grupos nacionales o étnicos que se encuentran dentro de sus fronteras. Sin embargo, la idea de la autodeterminación – no solo como derecho de los pueblos sometidos por potencias extranjeras, sino también para los pueblos insertos en Estados independientes – cobra más fuerza cada vez.

Como una manera de enfrentar este tema, surge la idea de la existencia de una autodeterminación interna y una autodeterminación externa, la una implica un proceso de conformación política de un Estado y la otra implica un proceso de autonomía al interior de los estados. La aspiración de los pueblos indígenas se ha expresado, en términos generales, en el sentido de alcanzar la autonomía no la independencia, demandando un cambio de perspectiva, del Estado basado en la idea de una sola nación, un solo pueblo y una sola cultura, a un Estado basado en su composición pluriétnica o multicultural que daría como resultado un Estado multicultural.

El debate étnico en la última década vuelve a tomar cuerpo a partir de un cuestionamiento al paradigma político liberal, de acuerdo al cual los derechos son prerrogativas de los individuos y sólo de los individuos. En esta concepción, los derechos humanos colectivos son considerados absurdos y son vistos como amenazas al principio de soberanía, a la supervivencia del Estado nacional, y como combustible de las tensiones domésticas. Enfrentar este debate desde un punto de vista alternativo, según Santos (1998a: 160), requiere propugnar dos premisas: la primera, que no es suficiente el reconocimiento internacional de los derechos humanos universales para superar la discriminación contra los pueblos indígenas y las minorías étnicas. La segunda, que tras la larga historia de genocidio y etnocidio, la eliminación de la discriminación no puede ser lograda a través de la mera igualdad formal frente a la ley, sino mediante el entendimiento de los derechos de pueblos y colectividades.

Más aún, desde esta perspectiva, la misma visión universalista de los derechos humanos tendría que ser revisada, en tanto representa un universalismo desde arriba⁸, esto es, desde una concepción occidental que pregona la existencia de una naturaleza humana universal, la superioridad de la naturaleza humana, la naturaleza absoluta e irreductible del individuo. Frente a esto, Santos recomienda establecer diálogos transculturales sobre los derechos humanos para que éstos pasen de ser un localismo globalizado a un proyecto cosmopolita.

Otro cuestionamiento al paradigma político liberal apunta a uno de los ejes éticos y jurídicos del liberalismo como es el concepto de igualdad que, en su acepción más general, representa igualdad ante la ley, igualdad de trato e interdicción de todo tipo de discriminación. Este tipo de igualdad ha significado en los hechos una igualdad abstracta y formal que el Estado social de derecho ha tratado de superar y complementar proponiendo una ampliación del concepto orientado hacia una igualdad material, plasmada en el establecimiento de políticas prestacionales y de beneficios económicos y sociales.

Sin embargo, esto no resulta suficiente, pues con ello no se dan respuestas a las diferenciaciones producidas por lo distinto de “ser”, que viene desde la condición cultural o étnica. Basados en esta concepción, surge lo que se conoce como “políticas de la diferenciación” (Sotelo, s.f.) que están basadas en la constatación de la desigualdad económica, e involucran una comprensión adicional que tiene que ver con la evidencia de que entre las personas efectivamente hay diferencias. En vista de esas diferencias, se justifica que el Estado trate de manera diferente a los distintos, si es el caso, adoptando medidas de protección especiales que no toma respecto a otros grupos de la población. A partir de esto se sostiene que, mientras la igualdad formal es herramienta para que el Estado ejerza su poder de manera imparcial y neutra, la igualdad proporcional es herramienta para un Estado no indiferente a las diferencias existentes (ibíd: 28).

Nuestra Constitución asume la igualdad proporcional al establecer principios y normas que sustentan tratos diferentes para los grupos vulnera-

8 Santos (1998 b: 352) sostiene que mientras los derechos humanos sean concebidos como derechos humanos universales, tendrán que operar como localismos globalizados, una forma de globalización desde arriba, y que para que puedan operar como una forma cosmopolita y contrahegemónica de globalización, los derechos humanos deben ser reconceptualizados como multiculturales.

bles (niños, discapacitados, tercera edad, mujeres embarazadas) y para los pueblos indígenas. Ciertamente que el trato diferente que se da en uno y otro caso es distinto. La diferenciación en el primer caso tiene que ver con lo que se ha denominado una política de discriminación positiva, mientras que la diferenciación en el segundo caso tiene que ver con el otorgamiento de facultades autonómicas como medio para garantizar la diferencia cultural y étnica. La primera responde a los fundamentos del Estado social de derecho y la segunda responde a los fundamentos de un Estado multicultural⁹.

El debate étnico actual ha dado como resultado algunas ventajas de tipo político e institucional a los indígenas del Ecuador aunque está lejos de que tales ventajas redunden en mayor equidad, menor discriminación, superación de la marginalidad y elevación de la calidad de vida para la mayoría de la población indígena. Sin embargo, la habilidad para acoger e identificarse con demandas sociales más amplias, a nivel nacional e internacional, aunque polémica, ha permitido establecer espacios políticos susceptibles de acoger y compartir propuestas y agendas emancipatorias que vienen construyendo el ideario de sociedades diversas, solidarias, y sustentables, en el marco de la confrontación al proceso de globalización liderado por los Estados Unidos y el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio (OMC).

9 Varios autores, entre ellos Kymlika, Luis Carlos Sotelo y Boaventura de Sousa Santos, hablan de sociedades multiculturales, repúblicas multiculturales, Estados multiculturales para referirse a los estados que han incluido en su determinación la pluriculturalidad, la multiétnicidad y una nueva noción del derecho a la igualdad.

Medio ambiente y administración de justicia

Xavier Sisa

Introducción

El Derecho entendido como el conjunto de normas, reflejo de la moralidad pública dentro de una colectividad, que regulan las relaciones entre las personas y entre éstas y el Estado para la composición y satisfacción de intereses no puede, si quiere conservar una de sus funciones definitorias, eludir enfrentarse con aquellos problemas que se encuentran particularmente enraizados en cada momento histórico, uno de los cuales es sin duda el del medio ambiente.

Si bien los orígenes y la reflexión sobre el tema ambiental se remontan a tiempos atrás, lo cierto es que el medio ambiente como problema de considerable magnitud no aparece sino hasta finales de los años sesenta, cuando tras una época de euforia económica comienza a sentirse, de modo cada vez más patente, que el peligro para el ecosistema puede ser también un peligro para el futuro de la humanidad: no sólo se producen molestias más o menos graves para la tranquilidad y salud de los ciudadanos, sino que se encuentra en riesgo la existencia misma de vida sobre el planeta. El medio ambiente es no sólo un problema social, moral y económico, sino también un problema político pues atañe a las relaciones de poder y compromete de manera especialmente urgente a los poderes públicos (Escobar Roca, 1995).

Como es obvio, un problema de esta envergadura no podía dejar de influir en la actuación de los órganos del Estado y, por tanto, en el ordena-

miento jurídico, a pesar de que en un primer momento todo va a estar fuertemente condicionado por la distorsión entre las declaraciones de intenciones y su aplicación práctica. Posiblemente, la primera iniciativa relevante sobre la materia sea la “Declaración de las Naciones Unidas sobre el medio humano” de junio de 1972 que siguió a la Conferencia de Estocolmo del mismo año, en el que también aparece el “Informe del Club de Roma” sobre los límites del crecimiento, entre cuyas conclusiones señalaba que de continuar con el mismo ritmo de crecimiento, podría producirse una catástrofe irreversible a mediados del siglo XXI.

Las declaraciones y recomendaciones de la ONU y de otras organizaciones internacionales no han cesado desde entonces pero, dadas las importantes peculiaridades jurídicas del derecho internacional público, el balance general no es especialmente satisfactorio, como se ha puesto recientemente de manifiesto en la Cumbre de la Haya para la ratificación del Protocolo de Kyoto sobre el cambio climático, la cual ha demostrado el juego de intereses y la falta de conciencia ambiental internacional.

Por lo que al Derecho ecuatoriano se refiere, la legislación tampoco permite una valoración positiva. Si bien desde la década de los setenta ven la luz, a partir del Código de la Salud (1971) y de la Ley de Protección y Control de la Contaminación Ambiental (1976), diversas normas de rango legal y reglamentario, resalta la descoordinación administrativa y la concepción decimonónica del derecho de propiedad prevaleciente frente a una efectiva tutela de los bienes medioambientales, la cual exige una nueva concepción de aquel derecho.

Reconocimiento de los derechos sociales

Con el paso del Estado liberal al Estado social de derecho se produjo el fenómeno de la incorporación al texto fundamental de una serie de objetivos políticos de clara relevancia social, que se denominó la función programática de la Constitución. En este contexto se inserta la positivización de un importante catálogo no sólo de derechos sociales, sino también de alguno de los llamados derechos de la tercera generación.

Elías Díaz (1981) señala que “en el Estado social de derecho, el Estado se convierte en decididamente intervencionista con el objeto de poder aten-

der y llevar a la práctica las demandas sociales de mayor participación e igualdad real, por un lado y, el amplio pacto social con compromiso del Estado para adoptar políticas de bienestar, por otro”. De su parte Ferrajoli (1995) sostiene que “junto a los tradicionales derechos de libertad, las constituciones de este siglo han reconocido otros derechos fundamentales. A diferencia de los derechos de libertad, que son ‘derechos de’ (o facultades de comportamientos propios) a los que corresponden prohibiciones (o deberes públicos de no hacer), encontramos estos derechos que podemos llamar sociales o también materiales, que son ‘derechos a’ (o expectativas de comportamientos ajenos) a los que deberían corresponder obligaciones (o deberes públicos de hacer)”. La noción liberal de Estado de derecho es, en consecuencia, ampliada para incluir también la figura del Estado vinculado por obligaciones, además, por prohibiciones, lo que le caracterizará como Estado de derecho social.

No obstante, la inclusión de los derechos sociales y el cambio a prestaciones positivas del Estado “debe ser realizada prudentemente, pues cuando más se expanden en un ordenamiento los derechos y las garantías con la incorporación de deberes públicos, tanto mayor puede ser la divergencia entre normatividad y efectividad, entre validez y vigencia” (ibíd.). De aquí se sigue una latente y estructural ilegitimidad jurídica del Estado de derecho debido a la ambición de promesas formuladas en sus niveles normativos superiores y no mantenidas en sus niveles inferiores; ilegitimidad que puede alcanzar formas patológicas cuando las normas de nivel superior son del todo inefectivas.

La disposición constitucional de los derechos de los ciudadanos a prestaciones positivas por parte del Estado, sin embargo, no se ha visto acompañado por la incorporación de garantías positivas adecuadas, es decir, por técnicas de defensa y de protección jurisdiccional comparables a las previstas por las garantías liberales para la tutela de los derechos de libertad. Por ello, el progreso del Estado de derecho consistirá más en el desarrollo de las garantías capaces de hacerlas realidad, que en el crecimiento de las promesas, es decir, mediante la inclusión en la Constitución de las prohibiciones de lesionar los derechos de libertad y la “incorporación limitativa” de las obligaciones de dar satisfacción a los derechos sociales, así como de los correlativos poderes de los ciudadanos para activar la tutela judicial.

Concepto de medio ambiente

La definición de un concepto de medio ambiente es cuestión compleja ya que coexisten tres grandes perspectivas metodológicas conceptuales (la científica, la jurídica y la jurídico constitucional) cuya precisa demarcación e interrelación no siempre resulta fácil.

- a) A la hora de perfilar el concepto científico de medio ambiente se hace necesario acudir a la biología, ciencia de la que nacerá posteriormente la ecología. El concepto científico es relacional pues lo importante no es la naturaleza en sí misma sino el papel de determinados elementos de aquella en el mantenimiento del equilibrio biológico. No interesa, por lo tanto, la consideración aislada de los recursos naturales, sino su pertenencia a un sistema. A su vez es un concepto sustancialmente abierto, ya que la importancia de cada uno de los elementos naturales en el proceso biológico es variable, variabilidad que está sobre todo en dependencia de la influencia del hombre sobre el entorno. También es un concepto claramente circunscrito al entorno físico o natural, por lo que cualquier aspecto de la actividad humana queda claramente fuera del mismo.

- b) A la ciencia del Derecho sólo le interesa el concepto científico en la medida en que resulte de utilidad para interpretar las normas jurídicas vigentes, es decir, no le preocupa la realidad del mundo físico sino en la medida en que es objeto de las normas jurídicas y, por tanto, mandato de comportamiento dirigido a las personas, únicos destinatarios de las normas. Desde esta perspectiva, la doctrina jurídica ha pretendido elaborar un concepto jurídico de medio ambiente. Ahora bien, la elaboración de este concepto parece tarea difícil ya que no puede elaborarse un concepto jurídico de medio ambiente válido para cualquier ordenamiento, con independencia de consideraciones de tiempo y lugar pues el tratamiento jurídico del fenómeno no es idéntico en todos los países. Además, un pretendido concepto jurídico general de medio ambiente debe estar subordinado, no exclusiva pero sí predominantemente, a la concepción jurídico-constitucional del mismo, ya que en la Constitución deben buscarse las normas que han de servir de base para la interpretación de las demás.

- c) La definición jurídico-constitucional de medio ambiente deberá partir inexcusablemente del texto de la norma y desde la idea de que cada norma cumple una función específica. Por tanto, puede haber, en principio, tantos conceptos de medio ambiente (complementarios y no contradictorios en atención al principio de unidad de la Constitución) como funciones cumplen las normas sobre la interpretación finalista del mismo. Desde esta perspectiva, las normas que regulan el medio ambiente cumplen básicamente dos tipos de funciones: por un lado, el reconocimiento de un derecho subjetivo de los individuos y la imposición de un mandato de actuación a los poderes públicos; y, por otro, la delimitación de una materia que sirve como criterio para la distribución de competencias entre los organismos administrativos.

El derecho al medio ambiente, en consecuencia, tiene tanto un contenido (mínimo) judicialmente exigible como un contenido (adicional) que, en principio, no es judicialmente exigible. El contenido mínimo conforma el derecho subjetivo y el contenido adicional conforma el carácter objetivo del medio ambiente; ambas facetas conforman el contenido del derecho constitucional al medio ambiente.

Recogiendo los conceptos anteriores, el derecho constitucional del medio ambiente puede, entonces, ser definido como el conjunto de normas material o formalmente constitucionales que se refieren a la protección de los elementos naturales indispensables para el mantenimiento del equilibrio ecológico y, por tanto, para asegurar una mínima calidad de vida a las generaciones presentes y futuras.

Naturaleza del derecho al medio ambiente

El derecho al medio ambiente expresa una solidaridad no sólo entre los contemporáneos sino también en relación con las generaciones futuras para evitar legarles un mundo deteriorado a causa, por una parte, de la explosión demográfica así como por la explotación inmoderada de los recursos naturales que produce la destrucción de los elementos que mantienen el equilibrio de la naturaleza.

El hecho real del deterioro y las conclusiones científicas sobre la prolongación y ampliación en el futuro de esos daños, ha generado una reflexión ética sobre la inmoralidad de impulsarlos o favorecerlos, por razones de utilidad económica, de desarrollo industrial o para facilitar un consumo masivo de productos que en su fabricación y en su utilización perjudican al medio ambiente. “La filosofía clásica de los derechos humanos no había previsto ni se había ocupado de esas eventualidades, porque quizá no eran relevantes en los momentos en que se fue formando. Incluso en algunos casos, como los referentes a la libertad de industria y de comercio o a la idea liberal de la propiedad como derecho sagrado e inviolable, el ejercicio de esos derechos puede en ciertos supuestos facilitar posiciones poco responsables en relación con el medio ambiente. Los juristas eran en los códigos y en la jurisprudencia muy desconfiados al perjuicio indirecto y preferían seguir el rastro de la responsabilidad desde la relación causa-efecto. Sin embargo, los estudios ecológicos han puesto de relieve la compleja realidad con equilibrios y conexiones impensables y con relaciones de interdependencia entre los distintos componentes del universo. Así, aparecen situaciones difícilmente solucionables desde el prisma clásico del derecho civil e incluso administrativo de la responsabilidad. Se puede decir, sin exceso, que en cierto sentido la filosofía que fundamenta el derecho al medio ambiente es contradictoria con algunas dimensiones del consenso inicial de los derechos del hombre y del ciudadano” (Peces-Barba, 1999).

El medio ambiente ha venido siendo objeto de discusión en cuanto a su reconocimiento como un derecho fundamental, tanto por su contenido como por el bien jurídico que en último término se intenta reconocer. Al negarse el reconocimiento del medio ambiente en cuanto derecho, se pretende buscarle derivación o nueva interpretación en los clásicos derechos para dar cabida a esta nueva figura. Tal es el caso de la doctrina italiana que, a la hora de dotar de fundamentación al medio ambiente establece la conexión entre derecho al medio ambiente y el derecho a la salud.

En este punto la doctrina alemana resulta de particular interés, ya que si bien la Ley Fundamental de Bonn no reconoce expresamente el derecho al medio ambiente, han reconducido el tema al catálogo de derechos reconocidos gracias a la sustancial apertura del sistema de los derechos, que implica un proceso de progresivo perfilamiento y ampliación del contenido de los derechos fundamentales clásicos, de modo que figuras que antes sólo co-

braban sentido como mandatos de abstención del Estado, admiten ahora además la perspectiva prestacional (derecho al libre desarrollo de la personalidad, derecho a la vida, derecho a la integridad física, derecho a la calidad de vida).

Sin embargo, junto a esta necesaria apertura y evolución del contenido de los derechos fundamentales clásicos, una excesiva ampliación de su contenido, que careciese del consenso adecuado, podría conducir a una peligrosa y contraproducente desnaturalización de los derechos que redundaría finalmente en la pérdida de fuerza normativa de la Constitución. Aún delimitando generosamente el contenido de conceptos tan ambiguos como “vida” o “integridad física” debemos concluir que sólo los casos más graves de atentado al medio ambiente, bien jurídico protegido, encontrarían protección en su seno.

En lo que se refiere al ordenamiento jurídico ecuatoriano, se acoge la teoría de la jerarquía constitucional, norma fundante en la que se origina el marco de derechos básicos o fundamentales reconocidos y garantizados que son perfectamente invocables y aplicables por cualquier particular ante cualquier juez o autoridad. En este tipo de sistemas, lo esencial para la atribución de fundamentalidad a un derecho es, por supuesto, su inserción en el texto constitucional, pero también la existencia de las garantías típicas de toda Constitución normativa, esto es, vinculación del legislador y tutela judicial.

El sistema ecuatoriano no incorpora el concepto de derechos fundamentales diferenciados de otros que no gozan de tal calidad, pero que también son reconocidos en el texto constitucional, ni tampoco hace diferencias entre principios o valores y derechos reconocidos, sino que otorga a los derechos, igual nivel y reconocimiento. Así, dentro del capítulo de la Constitución dedicado a los derechos civiles, se hace una enumeración, no taxativa, de los derechos expresamente reconocidos, entre los cuales encontramos “el derecho a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación”. Más adelante, en el capítulo relativo a los derechos colectivos, se desarrolla el contenido mínimo y el adicional de este derecho.

La Constitución impone mandatos de actuación positiva al Estado para la protección del derecho al medio ambiente, así debe garantizar un desarrollo sustentable y la preservación de la naturaleza, o encargarse de velar que este derecho no sea afectado. Para el cumplimiento de la obligación estatal, la Constitución declara de interés público la preservación del medio

ambiente; la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país; la prevención de la contaminación ambiental; la recuperación de los espacios naturales degradados; el manejo sustentable de los recursos naturales; y, el establecimiento de un sistema nacional de áreas naturales protegidas, que garantice la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de los servicios ecológicos.

A su vez, exige del Estado la adopción de medidas orientadas a la promoción en el sector público y privado del uso de tecnologías ambientalmente limpias y de energías alternativas no contaminantes; el establecimiento de estímulos tributarios para quienes realicen acciones ambientalmente sanas; la regulación de la propagación en el medio ambiente, la experimentación, uso, comercialización e importación de organismos genéticamente modificados; y, la prohibición de fabricación, importación, tenencia y uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares y desechos tóxicos.

En cuanto a la intervención de los particulares en defensa del medio ambiente, la norma suprema incorpora el concepto de derechos colectivos al señalar que, sin perjuicio de los derechos de los directamente afectados, cualquier persona natural o jurídica, o grupo humano, puede ejercer las acciones previstas en la ley para la protección del medio ambiente. Adicionalmente y en conexión con el derecho a la información, reconoce para los particulares el derecho de participación en toda decisión estatal que pueda afectar al medio ambiente.

En cambio el Estado, en sus propias actuaciones o en las que realice a través de delegatarios y/o concesionarios, asume responsabilidad por los daños ambientales ocasionados por la prestación de servicios públicos, y la Constitución le exige que tome las medidas preventivas en caso de dudas sobre el impacto o las consecuencias ambientales negativas de alguna acción u omisión, aunque no exista evidencia científica de daño.

De la simple lectura del texto constitucional vendría la calificación del derecho al medio ambiente como un derecho fundamental. Sin embargo, existe una importante corriente que niega ese carácter por su poca repercusión en el sistema de garantías. Por ello, existe más bien la tendencia a reconocer el derecho al medio ambiente como un derecho subjetivo, por cuanto este concepto permite mejor aplicación al tema sin caer en críticas sobre su garantía. Aunque en un sentido general el medio ambiente pudiere care-

cer de las características necesarias para ser calificado como derecho fundamental puede ser, sin embargo, un derecho subjetivo constitucional, pero no fundamental, es decir, el derecho subjetivo antes que nada como un derecho de goce oponible *erga omnes*. No obstante, las dificultades para dotar al medio ambiente de la naturaleza de derecho subjetivo no son pocas, lo cual se pone de manifiesto en tres planos distintos: el del contenido, el de la titularidad y el de la protección.

En relación con el contenido del derecho subjetivo constitucional al medio ambiente es preciso despejar de antemano dos posibles objeciones a la construcción misma de esta figura como derecho subjetivo. Estas objeciones son de dos tipos: axiológicas y estructurales. Los problemas de índole axiológica radican en la no adecuación del contenido del derecho a los presupuestos ideológicos que están en la base del concepto clásico de derecho subjetivo pues éste surge, se desarrolla y consolida en el contexto de la concepción política del orden liberal burgués, por lo que acentúa la perspectiva *iusprivatista* y la defensa de la propiedad privada. Cualquier concreción de los intereses medioambientales va a exigir ineludiblemente una serie de limitaciones a las facultades de dominio inherentes al derecho de propiedad, por tanto, atacan a la concepción tradicional del derecho subjetivo. Sin embargo, la Constitución del Estado social y el nuevo esquema de relaciones entre Estado y sociedad que consagra, exigen una importante transformación de aquella concepción liberal, por lo que ha de concluirse que si bien el derecho al medio ambiente no encaja en los esquemas ideológicos clásicos del derecho subjetivo, ha de encajar necesariamente en la nueva concepción de la figura que viene impuesta por el orden constitucional, el cual es orden fundamental no sólo del Estado sino también de la sociedad.

Los problemas de índole estructural aluden tanto a la difícil determinación del contenido de ese derecho como a la aparente diversidad de los intereses garantizados. Esta postura parte, en primer lugar, de un prejuicio insostenible, por excesivamente formalista, que consiste en la tesis de la imposibilidad de construir un derecho constitucional al medio ambiente dotado de autonomía, esto es, diferente de las facultades que cabe deducir de la legislación medioambiental, lo cual daría lugar a una figura desordenada e incompleta, más aún si consideramos la inexistencia de una ley general sobre la materia. En segundo lugar, esta postura desconoce la apertura y complejidad característica de las normas constitucionales que están dotadas de una

peculiar densidad normativa: en una breve fórmula, muchas veces limitada a la nuda denominación del Derecho, se encierran múltiples posibilidades de significado que han de permanecer en gran medida abiertas. La reciente teoría general de los derechos constitucionales pone de manifiesto la singular complejidad estructural de éstos. Así, la rígida diferenciación entre derechos de defensa y derechos de prestación no es ya sostenible y en casi todas las figuras pueden percibirse diversas perspectivas correspondientes a las diversas fases de evolución del Estado.

La necesaria unidad de la figura no puede provenir sino de la determinación del objeto protegido: el medio ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación, adecuado para el desarrollo sostenible. El derecho subjetivo que en torno a él se articula es un derecho reaccional, esto es un derecho que sólo cobra sentido cuando es específicamente vulnerado, sin que sea necesaria una intervención consciente y deliberada del sujeto titular.

En este tipo de derechos el problema de la determinación de su contenido se centra fundamentalmente en la definición de los términos constitucionales que dan expresión jurídica a los bienes tutelados. Así, el medio ambiente es el objeto de un derecho, un bien que ha de ser disfrutado por todos. Ahora bien, ese objeto no coincide exactamente con el bien existente en el mundo real, o mejor dicho extra-jurídico. El ambiente al que se alude no es todo el ambiente, sino exclusivamente el adecuado para el desarrollo de la persona o el desarrollo sostenible con lo que nos encontramos ante una concepción finalista o antropológica del mismo. El ambiente como mantenimiento del proceso biológico no interesa sino en la medida en que afecte a la persona humana.

Dada la peculiaridad del medio ambiente, la estructura del derecho que habrá de construirse tiene que ser compleja, resultando difícil el encaje de la figura dentro de las clasificaciones habituales. Por ello, este derecho debe tener básicamente una doble estructura: (i) un derecho de defensa frente a las intervenciones estatales y de terceros en el objeto protegido: el Estado y los particulares tienen así la obligación de abstenerse de realizar intervenciones fácticas o jurídicas que afecten negativamente aquellos elementos naturales cuya conservación se estima necesaria para asegurar tanto la supervivencia de la humanidad como la no aparición de enfermedades; y, (ii) un derecho de prestación, ya que el Estado debe realizar aquellas medidas fác-

ticas o jurídicas tendentes a proteger, a ser posible con carácter preventivo, el objeto del derecho. Para proteger el derecho no va a bastar con una actitud abstencionista del Estado, debiendo éste actuar en ocasiones positivamente tanto para evitar que se produzcan intervenciones perjudiciales sobre el medio ambiente como para reparar el daño producido.

Como derecho de defensa, se plantea el problema de determinar qué intervenciones sobre el objeto protegido hay que tomar en consideración. Parece claro que deben quedar fuera aquellas afectaciones de poca importancia, y que, por tanto, no pueden considerarse que incidan negativamente sobre el ámbito protegido por el derecho constitucional. Por ello debe postularse un concepto amplio de intervención que tenga en cuenta los elementos siguientes: daños directos sobre los elementos protegidos y los peligros sobre los mismos; las intervenciones fácticas y las intervenciones jurídicas; y, las intervenciones de los poderes públicos y de los particulares.

En cambio, como derecho de prestación, la situación es muy distinta. Aquí, el derecho no defiende frente a intervenciones sobre el objeto protegido, sino que exige una acción positiva por parte de los poderes públicos, y en su caso de los particulares. El daño se produce, por tanto, por omisión. A la vista de lo expuesto cabe hablar de tres tipos de acciones positivas que deben exigirse a los poderes públicos y especialmente a la administración.

- Acciones judicialmente exigibles porque así lo determina la Constitución. Son aquellas claramente conectadas a la necesidad de preservar el objeto del derecho subjetivo constitucional, y concretamente el contenido mínimo de éste.
- Acciones judicialmente exigibles porque así lo ha determinado el legislador. El legislador es libre para ampliar el contenido mínimo del derecho, disponiendo que determinadas prestaciones pasen a formar parte del contenido (adicional) del derecho subjetivo constitucional.
- Acciones estatales previstas normativamente, pero que no son exigibles judicialmente, puesto que el legislador no ha reconocido expresamente esta posibilidad. Quedarían fuera del contenido del derecho subjetivo constitucional, formando así parte del carácter meramente objetivo del derecho constitucional al medio ambiente.

Otra de las características definitorias de la figura tradicional del derecho subjetivo es su atribución a personas individuales, o mejor dicho concretas, sean físicas o jurídicas. Antes de nada es preciso descartar la atribución de derechos subjetivos a la naturaleza, como han pretendido ciertas corrientes de pensamiento jurídico ya que el ordenamiento revela una concepción antropocéntrica y, además, el medio ambiente protegido no es la naturaleza en cuanto tal sino en cuanto adecuada al desarrollo de la persona o al desarrollo sostenible.

Dentro de la óptica tradicional cabe pensar en la posibilidad de construir un derecho al medio ambiente del cual serían titulares aquellas personas a quienes se hubiera causado un daño o perjuicio por parte de otra persona más o menos determinada. El derecho al medio ambiente consistiría así en un mero derecho a obtener una indemnización en esos casos, con lo que se ofrecería una lectura restrictiva del texto constitucional que no daría sino una satisfacción parcial y limitada al texto constitucional y a los intereses medioambientales.

Resulta evidente el carácter parcial y limitado de esta concepción pues en la mayoría de las ocasiones la subjetividad característica del derecho será colectiva o difusa, ya que por lo general el deterioro del medio no va a afectar a una sola persona claramente determinada. Esta titularidad colectiva o difusa de los intereses medioambientales se enfrenta así a una de las características de la concepción tradicional del derecho subjetivo, por lo que se enmarca en el proceso de construcción dogmática de una nueva categoría, la de los llamados derechos de la tercera generación o, en similares coordenadas, influida por los autores italianos, la de los intereses difusos o colectivos, ambos en abierta superación de los planteamientos de la concepción liberal clásica.

Los derechos de la tercera generación son habitualmente caracterizados a partir de tres notas esenciales, que los diferenciarían de la construcción tradicional de los derechos subjetivos. Si el valor que fundamentó a los derechos de defensa fue la libertad y el que prestó apoyo moral a los derechos de prestación fue el de igualdad, parece que el motor subyacente a estos nuevos derechos es la solidaridad. Estos derechos reconocen nuevas situaciones y posiciones jurídicas, distintas a las estrictamente individuales. Si inicialmente los derechos eran del hombre en abstracto y después lo fueron del hombre en concreto, ahora se habla de derechos de la colectividad. Los modos de protección resultan también novedosos; no basta la garantía particu-

lar de los intereses individuales a través del paradigmático modelo del proceso civil, sino que se hace necesario introducir, junto a nuevas formas de legitimación procesal, otras vías objetivas o generales de protección, entre las cuales resulta particularmente interesante la potenciación de los derechos de participación en el ámbito de la administración.

En cuanto a la concepción de derechos difusos o colectivos, si bien no faltan autores que identifican ambos términos, parece que va imponiéndose la idea de su diferenciación: los intereses colectivos, concebidos como aquellos intereses o situaciones jurídicas que pertenecen idénticamente a una pluralidad de sujetos más o menos determinada o determinable, eventualmente unificada más o menos estrechamente en una colectividad y que tienen por objeto bienes no susceptibles de apropiación o goce exclusivo; y los intereses difusos, entendidos como aquellos intereses plurisubjetivos que tienen como portador un ente exponencial de un grupo racional¹. En otras palabras, la diferencia entre ambas categorías vendrá dada por la mayor o menor determinación de los colectivos afectados, determinación que tendrá consecuencias procesales pues lleva a plantear el problema de la adecuación de los mecanismos de acceso a la jurisdicción necesarios para hacer real, al menos desde la esfera estrictamente subjetiva, el derecho al medio ambiente.

Resulta indudable que los intereses medioambientales entran dentro de estas categorías. Unas veces nos encontraremos con daños a la naturaleza que afecten específicamente a una determinada colectividad más o menos organizada (intereses colectivos) y otras veces con daños vinculados no tanto a un grupo social como primordialmente a un determinado territorio, supuestos éstos en los que la utilización del término "interés difuso" resulta más adecuada. Frecuentemente, los intereses medioambientales encontrarán mejor acomodo en esta segunda categoría pero no cabe descartar la existencia de intereses colectivos medioambientales, ni, desde luego, de zonas intermedias o de dudoso encuadramiento, en una de las dos figuras.

Por otro lado, los intereses que dan vida al derecho constitucional al medio ambiente no quedarían suficientemente garantizados si sólo se protegieran frente a los poderes públicos, pues los ataques más comunes al ecosistema provienen de particulares. Incluso desde el punto de vista de la faceta prestacional del derecho parece inevitable dirigir a los sujetos privados deter-

1 Cf. Gutiérrez de Cabiedes e Hidalgo de Caviedes, 1999; García Herrera, 1992.

minadas exigencias, ya que la mera omisión o ausencia de daño a la naturaleza no resulta suficiente para el mantenimiento del equilibrio biológico.

La tercera de las características del concepto de derecho subjetivo incluye necesariamente la tutela jurisdiccional de los intereses protegidos. La garantía judicial de los intereses medioambientales encuentra su concreción en el plano legislativo. Como es obvio, la Constitución no puede recoger detalladamente en su texto el conjunto de los mecanismos procesales que han de articularse para la defensa de los intereses que proclama, con lo cual se pone de manifiesto la discordancia entre el reconocimiento constitucional del derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona y su virtualidad práctica.

Una de las características más relevantes de los derechos de tercera generación consiste en la creación de procedimientos y organizaciones que garanticen la participación de los ciudadanos. Para algunos autores, la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones en materia medioambiental no forma parte del contenido en sentido estricto del derecho subjetivo constitucional a la protección del medio ambiente, sino que le sirve de garantía complementaria.

Legislación ambiental ecuatoriana

La normativa ambiental infra constitucional en el Ecuador ha estado dirigida principalmente a establecer responsabilidades o dirimir competencias entre los órganos públicos encargados de vigilar el cumplimiento de las disposiciones administrativas relacionadas con el medio ambiente (Vg. permisos de operación, recolección o caza y pesca, estudios de impacto ambiental, etc.) o para incentivar la discusión de la problemática ambiental enfocada en problemas puntuales que iban apareciendo en diversos momentos, es decir, la legislación ambiental ecuatoriana ha tenido como objeto defender y proteger parámetros específicos de la calidad de la vida humana contra riesgos puntuales del ambiente.

El Código de la Salud (1971) podría considerarse el primer intento de desarrollo legislativo sobre el tema. Este código hace una significativa aportación incorporando el concepto de “saneamiento ambiental”, entendido como el conjunto de actividades dedicadas a acondicionar y controlar el am-

biente en que vive el hombre, a fin de proteger su salud. Como podrá apreciarse, el interés de este código no radica en el medio ambiente en sí mismo sino entendido como un medio necesario para proteger el objeto principal que es la salud humana.

En el año 1976, con la Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental se incorporaron algunos importantes principios tales como: incluir dentro de los deberes del Estado el precautelar la buena utilización y conservación de los recursos naturales del país; orientar con sentido humano y cualitativo la preservación del ambiente y arbitrar las medidas de un justo equilibrio entre desarrollo tecnológico y uso de recursos. Quizá el avance más importante de esa ley consistía en la tipificación de ciertas conductas consideradas como lesivas del ambiente. Se discutían, entonces, temas de contaminación del aire, del agua y de los suelos, principalmente, permitiendo la acción popular para denunciar ante las autoridades competentes toda actividad que podría contaminar el medio ambiente. Las sanciones prescritas también constituyeron un paso importante en la legislación ya que en los casos de mayor peligro o contaminación al ambiente y a la salud de las personas, se podía llegar incluso a la prisión de la persona responsable. Con el paso de los años la aplicación de esta ley fue muy limitada, por no decir nula en el campo judicial; no se conocen datos sobre la aplicación de estas regulaciones y peor aún si fue dictado fallo alguno que haya tenido por fundamento las disposiciones establecidas en esta ley.

Bajo la influencia de la normativa internacional, originada en la Cumbre de Río de Janeiro (1992), el país inició un proceso de creación normativa que condujo en el año de 1994 a dictar las “Políticas básicas ambientales para el Ecuador”, documento que conforma un marco al cual la función pública debe acogerse para el desarrollo de sus planes y programas, pero que omite asignar responsabilidades directas para cada organismo o funcionario. Este instrumento reconoce como principio fundamental el compromiso de la sociedad de promover el desarrollo hacia la sostenibilidad, minimizando los riesgos e impactos negativos ambientales y manteniendo las oportunidades sociales y económicas del desarrollo sostenible. A decir de este instrumento, todo habitante en el Ecuador y las instituciones y organizaciones públicas o privadas deben realizar cada acción, en cada instante, de manera que propendan en forma simultánea a ser socialmente justa, económicamente rentable y ambientalmente sustentable.

En la legislación ambiental posterior a la Constitución (1998), la Ley de Gestión Ambiental (1999) es un buen intento por fijar los límites de competencias entre todos los organismos públicos que tienen ingerencia en el tema y por establecer políticas y planes de manejo ambiental con proyección futura, pero ha descuidado un tema central en la protección ambiental, y es el de elaborar eficaces mecanismos procesales a través de los cuales los ciudadanos puedan exigir el cumplimiento de las normas ambientales. Estos mecanismos deben ser idóneos para garantizar la protección y control del ambiente, y constituir un freno a las acciones que implique su atropello. Además, deben incorporar reales estándares acordes con la capacidad receptiva y asimilativa del entorno natural, fijando responsabilidades en caso de producirse daños al medio ambiente, la propiedad privada y la salud de las personas.

En esa línea entendemos la incorporación dentro del Código Penal de un capítulo destinado a los delitos ambientales. No obstante, el derecho penal como última ratio del sistema debe encontrar necesariamente limitada su capacidad de actuación y de intervención en el ámbito del medio ambiente, no sólo por razones formales derivadas del propio sentido del derecho penal en un Estado democrático de derecho, sino también porque la intervención penal en la protección del medio ambiente – dadas las dificultades terminológicas que su definición conlleva – puede convertirse, pervirtiendo su finalidad inicial, en un arma en manos de quienes ostentan el poder en la sociedad.

No basta que la Constitución reconozca como valor social el medio ambiente para que ello conlleve automáticamente el recurso al derecho penal sino que habrá que analizar si es necesario que el bien-valor medio ambiente sea penalmente protegido como bien jurídico, es decir, si tiene entidad suficiente para dar ese salto cualitativo, que lo transforme de mera realidad a situación socio-penalmente valorada. En este caso, bien podría justificarse la protección del derecho penal, en que el medio ambiente es fundamento existencial del ser humano y, además, espacio vital para el desarrollo de las generaciones venideras.

La inserción de los delitos ambientales en el Ecuador, que apareció como la solución a los conflictos de contaminación en el país, en la realidad deja constatar la falta de discusión y de un serio planteamiento doctrinal sobre las nuevas conductas delictivas acordes con la problemática actual. Apa-

recen entonces problemas como el de su naturaleza administrativa antes que penal, o las serias dificultades sobre legitimación activa y pasiva, que constituye un punto clave para su efectiva aplicación.

Para concluir esta breve revisión de la legislación ambiental en el Ecuador habrá que mencionar que en materia ambiental “se incurre en el error de expedir programas de trabajo o planes y proyectos que constituyen normas legales y administrativas en su aspecto formal pero sin contenido normativo, es decir, son declaratorias que ni mandan, ni permiten ni prohíben. Esto es más común en el caso de las normas administrativas, aunque también se encuentran en abundancia cuerpos legales ambientales, que simplemente expresan buenos deseos a favor del ambiente, sin que conste cómo esas intenciones se van a llevar a cabo, qué institución las va a aplicar o qué sanciones se impondrán a los infractores. También es frecuente la expedición de normas reglamentarias sin el sustento adecuado de una ley. El resultado de tales excesos es la abundancia de normas ambientales que disponen sobre todos los temas pero que no tienen aplicación alguna. Estos enfoques resultan perniciosos para la gestión ambiental de un país, porque su abundancia puede dar la falsa impresión de que se cuenta con una normativa legal suficiente, cuando la realidad puede ser que se carece en absoluto de una legislación apropiada” (Pérez Camacho, 1995).

Participación, consulta previa y participación petrolera

Jorge Albán

Introducción

La importancia y el impacto del sector petrolero en el Ecuador, lo convierten en tema clave y extremadamente conflictivo. Esta doble condición permite que exista una oportunidad de construir una política de largo aliento, acordada y negociada entre los actores. Su viabilización, no solo tendrá un efecto positivo sobre el sector petrolero, ambiental y en las poblaciones amazónicas, sino que constituirá un buen ejemplo y un modelo de construcción democrática de la sociedad ecuatoriana.

La construcción de la democracia constituye el reto más importante de la modernidad. Sin embargo, el carácter electivo, representativo y delegativo de ésta no garantiza que los ciudadanos puedan intervenir directamente en la toma de decisiones y el manejo del poder, lo que produce “sospechas” frente a la autenticidad de esa democracia y de una organización estatal que “estaría” al servicio de los intereses del poder real.

A lo largo de los últimos dos siglos, son múltiples los esfuerzos realizados por los ciudadanos para desarrollar su organización, reivindicar derechos e intervenir de manera más decisiva en la construcción de la sociedad. Son relevantes la lucha por el voto universal, el desarrollo de la organización sindical de los trabajadores y la participación de la mujer. Paralelamente, junto a la “Declaración de los derechos humanos”, en las últimas décadas han adquirido particular importancia los derechos de los niños y los jóvenes

y los derechos colectivos y difusos de las minorías étnicas, el derecho a un ambiente sano y el de los consumidores. El proceso aparece íntimamente relacionado con esfuerzos para descentralizar o generar formas autónomas de poder que permitan un ejercicio más auténtico y profundo de la democracia, desde las comunidades locales, que a su vez garanticen una mejor vigencia de los derechos.

La discusión sobre la democracia sigue vigente y la búsqueda de mecanismos para que ésta sea cada vez más auténtica se ilustran en este concepto de participación ciudadana en el ejercicio del poder, o democracia participativa, que apuntan a crear mecanismos que hagan más consistente la democracia. No basta la obligatoriedad de que el mandatario cumpla con su programa de gobierno y deba rendir cuentas al final de su período, sino que es necesario que se institucionalicen mecanismos permanentes de consulta y participación para que las decisiones sean correspondientes con la opinión de los ciudadanos.

Los temas que de manera particular interesan, son los que se refieren al ejercicio pleno de su libertad, los derechos básicos; la forma en que se genera, administra y distribuye la riqueza social, intervenir en la forma en que se organiza políticamente la sociedad para garantizar la voluntad de las mayorías y los derechos de las minorías, y definir la forma en que, en una sociedad de libre mercado, los distintos actores se benefician de los procesos productivos. En consecuencia, son centrales las decisiones sobre el acceso, control y manejo de los recursos que constituyen el patrimonio del Estado y cuyo aprovechamiento debe respetar los derechos colectivos y beneficiar al conjunto.

Petróleo y democracia

El tema que nos ocupa tiene implicaciones en la organización del Estado ecuatoriano y la forma de manejar nuestros recursos. La viabilidad del proceso social debe procurar diálogos, encuentros y construcción de acuerdos y consensos en los que la mayoría de los ciudadanos nos podamos sentir confiados, entre otras cosas, porque el proceso beneficia a la colectividad y considera de manera específica los derechos colectivos y las visiones, percepciones y derechos de las minorías. Efectivamente, se trata de articular de manera equilibrada lo general y particular.

¿Cómo construir una gestión política, participativa y de diálogo en una sociedad enormemente fragmentada como la ecuatoriana, en particular sobre el tema petrolero y en donde los temas de debate tienden a polarizarse de manera radical, lo que impide poder apreciar el alcance de ciertas decisiones y los beneficios o perjuicios de cada una de ellas? Constituye un reto muy difícil, más aún cuando los esfuerzos de diálogo se producen de manera ocasional y hasta cierto punto arbitraria, precipitados más por la coyuntura política o la agudización de las confrontaciones sociales, en la que los actores carecen de un marco de compromisos e institucionalidades definidos para procesar las diferencias y construir los acuerdos.

El tema petrolero es uno de los que provocan un mayor grado de polarización. Ha causado, sin duda, severos impactos ambientales y sociales especialmente en los últimos años; no es claro su papel en un proyecto nacional. Sobre el tema se aprecian las posiciones más encontradas, que inculpan a la actividad petrolera de todos los males ocurridos o la consagran como la única oportunidad de desarrollo que tiene y tendrá el Ecuador en el futuro. Cada proyecto en particular o propuestas más globales de desarrollo del sector petrolero provocan enconadas confrontaciones que generalmente aíslan a los actores. Finalmente, se adoptan decisiones que profundizan el conflicto y la desconfianza.

En este marco, la legislación ecuatoriana incorpora normas particularmente novedosas para el país y América Latina. Se intenta institucionalizar formas de participación ciudadana para el manejo de ciertos temas claves ligados con los derechos colectivos y difusos de la sociedad, que tienen directa aplicación en el manejo de recursos naturales y el petróleo en particular. La propuesta de consulta previa que el Estado debe aplicar para el diseño de políticas y proyectos de aprovechamiento de estos recursos, genera dudas y recelo en los distintos actores. El Estado, luego de cuatro años de la vigencia de esta norma, no ha concretado un cuerpo jurídico e institucional necesario para que tenga vigencia real¹. Parece existir algún grado de desconcierto ante la dificultad que su instrumentación supone. Los empresarios involucrados temen que esta norma los convierta en prisioneros de los ciudadanos consultados o que coarte de manera definitiva el desarrollo de sus

1 N. D. E.: el texto fue escrito antes de la adopción del "Reglamento de consulta y participación para la realización de actividades hidrocarburíferas", puesto en vigencia el 19 de diciembre de 2002.

proyectos productivos. Las propias comunidades indígenas y algunas organizaciones ambientalistas temen que éste se convierta en un instrumento orientado simplemente a legitimar la voluntad del Estado y de los intereses particulares, para sacar adelante proyectos petroleros.

La primera reacción que a uno le provoca esta situación es que no hay condiciones político-sociales reales para poner en vigencia esta institución y convendría desecharla para tiempos mejores. Sin embargo, estoy convencido que hay dos aspectos que obligan a tomar la iniciativa y trabajar en su vigencia. Hay una norma constitucional y varias normas secundarias al respecto que fueron el resultado de una demanda ciudadana, orientada a profundizar la construcción de la democracia. Es un objetivo primordial del país trabajar en correspondencia con la legislación vigente. Desde el lado de la realidad, la actividad petrolera se desarrolla en un marco de extrema conflictividad con posiciones que no están dispuestas a ceder en sus visiones y aspiraciones. En este marco de confrontación, el sector tiende a desarrollarse caóticamente, desde el punto de vista económico, político, social y ambiental.

Este texto pretende mostrar que la institucionalización de la consulta previa para la explotación petrolera es necesaria y conveniente para el interés colectivo del país, en lo económico y ambiental y puede ser un instrumento eficaz para garantizar los derechos de los distintos sectores ciudadanos comprometidos en el proceso. Sólo una visión unilateral del problema e intereses de corto plazo ven en este instrumento un obstáculo. Imponer un proyecto petrolero a cualquier costo o impedirlo a través de la creación de un escenario de confrontación e incertidumbre que suspende intempestivamente cierto tipo de operaciones, no constituye una base de política petrolera seria.

Sobre esta lógica desarrollaré a continuación algunas referencias a la norma legal y reflexiones sobre situaciones particulares en las que se desarrolla la actividad petrolera y la forma en que esta institución de la consulta previa puede contribuir a resolverlas.

Base legal del proceso de consulta previa

La Constitución de 1998 incorpora por primera vez la vigencia de los derechos colectivos con aplicación sobre los temas ambientales, el consumo y los derechos de las minorías étnicas y pueblos ancestrales. Igualmente, declara al Estado ecuatoriano como pluricultural y multiétnico y acepta que en su interior coexisten diversas cosmovisiones que inciden sobre la forma que los grupos quieren construir su futuro y aprecian el “desarrollo”. Estos derechos difusos tienen un carácter colectivo y su ejercicio supone que, en general, los ciudadanos pueden asumir la defensa de los mismos cuando aprecian cualquier tipo de afectación de estos derechos.

Para el ejercicio de estos derechos, la Constitución establece dos niveles de consulta: la consulta a los ciudadanos sobre decisiones políticas que puedan tener impactos ambientales (Art. 88) y la consulta a los pueblos indígenas o comunidades ancestrales sobre proyectos que puedan impactar negativamente sobre su conformación socio cultural (Art. 84). En este caso, se trata no solo de prevenir impactos negativos sino de establecer mecanismos de participación de los pueblos en los beneficios de esos proyectos. Además de la fuerza de la norma para viabilizar la participación, constituye un mecanismo preventivo de tensiones y conflictos.

Sobre el primer tipo de consulta (impactos ambientales), la Ley de Gestión Ambiental (1999) ratifica el principio y establece la obligatoriedad del Estado de realizarla y, su incumplimiento, acarrearía la nulidad de un contrato o decisión. En el caso de la consulta a los pueblos indígenas, no existe una ley que regule este derecho, aunque el país ha ratificado el convenio 169 de la OIT que, de acuerdo a nuestro marco jurídico tiene primacía sobre las leyes. En él se establece de manera expresa el principio de consulta como la obligatoriedad de los gobiernos para consultar a los pueblos en cuyas tierras se ejecutarían proyectos de extracción de minerales o recursos del subsuelo que pertenezca al Estado (en el Ecuador, todos estos recursos pertenecen al Estado), a fin de determinar si sus intereses e integridad sociocultural son afectados y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de exploración y explotación. Los pueblos, además, participarán de los beneficios y serán indemnizados por cualquier daño.

Para la aplicación de este principio el gobierno debe hacer una consulta seria, consistente y participativa para identificar esas posibles afectaciones

y la vigencia integral de los derechos colectivos de los pueblos. Los pueblos interesados tienen el derecho de decidir sobre sus prioridades, la vigencia de sus creencias, instituciones, formas de bienestar espiritual y las formas de manejo y acceso a sus tierras, bajo sus propias lógicas de reproducción material. Adicionalmente, los pueblos tienen derecho a participar en la formulación y evaluación de los planes de manejo de los proyectos que impacten sobre sus espacios.

Alcance de la norma

El espíritu de estas normas es bastante explícito. No se trata de un ejercicio a través del cual el Estado ausculta la opinión de los interesados para decidir, independientemente del resultado, lo que de alguna manera tenía previsto o estaba interesado en impulsar. Se trata de un proceso consistente y sistemático para, de manera conjunta, identificar el alcance de un proyecto, plan o programa y que los pueblos y los ciudadanos conozcan con precisión los alcances y beneficios, el significado nacional y local de esos impactos y se identifiquen con precisión los riesgos ambientales.

El ejercicio de diálogo y evaluación de un proyecto en estas condiciones es, sin duda, complejo, pero su aplicación sería extraordinariamente fructífera, en varios sentidos. El interés sobre un proyecto no se sustenta solamente de los ingresos monetarios ni por los beneficios (a veces dudosos) de una infraestructura a ser construida. Se debe evaluar de manera integral cómo éste puede afectar al manejo de estos recursos naturales de la zona y el desarrollo de otras actividades alternativas, por ejemplo el turismo o el aprovechamiento de la biodiversidad. Más aún, se debe medir el alcance que tienen los impactos de una actividad petrolera en forma directa y las repercusiones indirectas que se producen en un territorio determinado, que modifican integralmente el espacio local y que frecuentemente están acompañadas de colonización, deforestación, asentamientos poblacionales, cambios en la economía local, etc.

Tal vez, lo más complejo sea contrapesar visiones distintas del desarrollo, manejo y ocupación del espacio que tienen los pueblos ancestrales. El resultado debe establecer hasta qué punto son compatibles esas dos visiones o con qué medidas se puede impedir esos impactos no deseables; cual es el

costo-beneficio integral de estos proyectos y una evaluación de las opciones; una propuesta de equilibrio entre los intereses generales y particulares. Todo ello como base para resolver sobre la conveniencia o no de un proyecto.

Esta dimensión no siempre se aprecia en su justa dimensión, en parte por la desconfianza entre los actores. A veces se trata de soslayar por parte del Estado las implicaciones de la consulta y se la entiende como un instrumento simplemente informativo cuando en realidad supone una visión de planificación integral y de largo plazo, con consideraciones ambientales y el respeto a la integridad de los pueblos.

Desde el lado de los sectores indígenas, ellos han reivindicado este derecho pero aducen que éste debe incluir la capacidad de veto: “Si no están de acuerdo con una propuesta de proyecto o plan, automáticamente se suspendería esa iniciativa”. A parte de implicaciones jurídicas sobre el carácter unitario del Estado y el papel que la Constitución le asigna a la autoridad, implica una visión extremadamente simplista, en la que sólo la capacidad de veto garantiza el derecho. Esto les impide reconocer que, independientemente de ello, el Estado está obligado a respetar esos derechos y que una violación de los mismos se convierte en un acto inconstitucional si los pueblos indígenas demuestran la violación de su integridad.

Esto obliga a que todos los actores intervengan con consistencia y severidad en el proceso, consiguiendo como resultado proyectos realmente potentes desde el punto de vista del acuerdo social y extremadamente rigurosos desde el lado de la planificación, la protección del ambiente y el respeto de los pueblos. Proyectos de esta naturaleza conseguirían, sin duda, dar un vuelco integral a las prácticas de los distintos actores que hoy se observan en el sector petrolero y abonarían en la construcción de programas de desarrollo, enriquecidos por la visión de la sostenibilidad y que surge desde la multiculturalidad. Examinemos algunos aspectos.

¿Qué entendemos por “participación”?

Las prácticas actuales provocan mayores inconvenientes al conjunto del país y, en particular, a los distintos actores involucrados. En el país y, en particular en su aplicación en el sector petrolero, hay un empobrecimiento del concepto de participación.

Algunos sectores, particularmente ambientalistas, han procurado que la participación se concrete en su intervención directa en determinados organismos colegiados de la administración pública. Sin duda, ésta ha sido una fuente privilegiada de información, dadas las deficiencias de transparencia informativa de las que adolece el Estado y, ocasionalmente, ha sido un espacio para debatir políticas o discutir proyectos específicos. Sin embargo, vale notar algunas importantes limitaciones. El voto resulta siempre minoritario y casi un “saludo a la bandera”; en esas instancias en un altísimo porcentaje se definen cuestiones puramente administrativas; y, a la larga, el mecanismo tiende a burocratizarse y en consecuencia no constituye un mecanismo eficaz de democratización del debate y ni siquiera de la información.

El mejor ejemplo de ello fue el INEFAN², en donde, entre otras cosas, se aceptó la explotación petrolera en áreas protegidas con el voto salvado del representante ambiental, sin que eso haya contribuido a un análisis integral de esa decisión. Más aún, resulta que en alguna decisión de este tipo se aprobó un proceso exploratorio de petróleo por sistemas de “teledetección” para evitar las críticas del sector ambiental, aunque era imposible realizarlo, y sobre esa base se firmó un contrato, hoy en plena ejecución.

De parte de las comunidades locales, la participación ha sido entendida prioritariamente como la negociación que realizan los actores con las empresas petroleras, para obtener beneficios materiales, en la mayoría de los casos insustanciales y de efectos inmediatos. Generalmente, este proceso pasa por una mutua presión, chantaje y regateo de beneficios, entorpecida por paralizaciones de la operación. Caben algunas preguntas: a través de este mecanismo, ¿logra la comunidad hacer valer sus derechos? A las empresas ¿les conviene entrar en ese tipo de acuerdos y negociaciones (que ocupan recursos, generan sospechas, deterioran las relaciones con la comunidad y no logran evitar los conflictos y las paralizaciones)? Este tipo de negociación ¿debe realizarse entre las empresas y las comunidades?

El Estado debería fijar un papel fundamental. La responsabilidad de las empresas es prevenir, remediar e indemnizar. El Estado debe fijar las políticas de redistribución de beneficios y aprender a negociar los términos del contrato para contemplar estos compromisos. En los hechos, el costo “indeterminado y abierto” de las paralizaciones derivadas de los conflictos, son

2 Instituto Ecuatoriano Forestal, de Áreas Naturales y de Vida Silvestre.

ampliamente inconvenientes para todos. En consecuencia, parece conveniente dimensionar el tema de participación hacia el lado de los planes y políticas, en relación directa con el Estado, que fija los términos de un eventual contrato, al cual se comprometen las partes. Esto permitiría potenciar la distribución de beneficios, eliminar relaciones que terminan en sospecha y conflicto. Éste es justamente, el marco en que se ubica el debate, a través de la consulta previa.

Seguridad jurídica e impactos ambientales

En un marco de negociaciones y discusiones marcado por la arbitrariedad, todos los actores carecen de seguridad jurídica (no solo los inversionistas). Efectivamente, algunas empresas petroleras reclaman, entre otras cosas, que la inseguridad jurídica se debe a que el Estado no obliga a sus ciudadanos a cumplir con los términos del contrato, lo que conlleva nuevas obligaciones y compromisos. La situación general es de tal incertidumbre que sus contratos se ven en riesgo. Con frecuencia han recurrido a la “figura de fuerza mayor” para diferir plazos y obligaciones. En la mayoría de los casos, la fuerza mayor es un problema de conflictos sociales. Tampoco las comunidades locales gozan de la seguridad en relación con las características sociales y ambientales que debe tener la operación. En la medida en que el Estado carece de una eficaz política de control, las denuncias se resuelven, en última instancia, en una mesa de negociaciones en las que con frecuencia hace falta transparencia. El Estado, finalmente, ha renunciado al ejercicio de la autoridad para hacer cumplir las normas y compromisos. Un acuerdo entre la sociedad y el Estado sobre las características de la operación petrolera protegería los contratos y eliminaría esta fuente de inseguridad.

El impacto ambiental de la primera época de la explotación petrolera en el país fue grave. Hoy, subsisten esos problemas por la presencia de las piscinas y pantanos contaminados y por la operación de Petroecuador, cuya infraestructura se encuentra deteriorada y conserva todavía en algunos campos los parámetros técnicos de la operación CEPE-*Texaco*. Los avances técnicos de las nuevas operaciones a partir de los noventa, dan cuenta que es posible lograr una importante disminución de riesgos y que disminuya significativamente los impactos ambientales directos.

Lo más grave es que la operación petrolera afecta integralmente a ciertos territorios, produciendo impactos indirectos y en cascada, algunos de los cuales son complejos y dramáticos. Efectivamente, se puede eliminar la descarga en vertientes naturales de las aguas de formación, disminuir los riesgos de derrames, minimizar la quema de gas y reducir al máximo la deforestación para la construcción de plataformas. Pero, ¿cómo manejar la ocupación de los espacios que se derivan de la operación petrolera? La operación CEPE-*Texaco*, al parecer, deforestó directamente alrededor de 2.500 has (actualmente esa cantidad se podría reducir mucho más), pero el hecho es que en su entorno se deforestaron entre 700.000 y 800.000 has. ¿Cómo evitar los cambios o la incorporación de prácticas de aprovechamiento de los recursos con carácter depredatorio? ¿Qué hacer frente a los asentamientos humanos?

Este tipo de impactos se produce cuando la operación petrolera no contempla la integridad del territorio, su relación con los actores y la existencia de otros recursos naturales. Para resolver y prevenir este tipo de problemas es clave el procedimiento de consulta previa. Todos los actores serían beneficiarios de una política de esta naturaleza. El Estado, porque podría dar cuenta de un manejo integral de sus recursos y los costos de la operación (¿Conviene o no hacer una carretera? ¿Cuál es la vía de ductos? ¿Qué áreas tienen opciones productivas alternativas? ¿Qué riesgos de presión para la extracción de madera existen? ¿En que términos se acuerda con la población que ocupa esos territorios con las actividades extractivas?, etc.). La empresa tendría un marco de referencia más preciso para responder por sus operaciones; y, el sector ambiental y las comunidades locales dispondrían de una consistente política de prevención de impactos.

Eventualmente, esto puede significar que ciertas áreas queden excluidas de la explotación petrolera (por la gravedad de los impactos, por la dificultad de controlarlos, por las interesantes opciones que ofrecen otras actividades productivas, o en cualquier consideración), pero en última instancia se evita iniciar una operación que puede terminar produciendo enormes impactos negativos, que violenten derechos, que no solo deterioren un proyecto específico, sino la confianza integral sobre el sector petrolero.

Integridad sociocultural de los pueblos, confianza y desarrollo amazónico

Algunas operadoras petroleras tienen como carta de presentación de los beneficios que han entregado a las comunidades, el empleo directo de indígenas. El empleo como un impacto positivo parece una valoración razonablemente justa. El hecho es que, entre los huaorani por ejemplo, eso ha significado el abandono de sus prácticas consuetudinarias, el deterioro del núcleo familiar, migración, enfermedades y manejo de dinero, respecto del cual no tienen ninguna tradición ni experticia social, que induce prácticas de consumo que no producen ningún tipo de beneficio.

Cómo establecer relaciones con los pueblos ancestrales y este tipo de proyectos es un tema extremadamente complejo. Rompe con los parámetros culturales con los que generalmente procede el Estado y las empresas, y que sólo pueden ser planteados desde los propios pueblos indígenas, fortalecidos en sus convicciones y visiones.

Este tipo de negociación posibilita el mecanismo de consulta previa. Sólo puede lograrse si, en forma consistente, se pueden identificar los posibles impactos para evitarlos, si se respetan integralmente los derechos colectivos de los pueblos (cuando sea posible y dependiendo de las particularidades de cada pueblo, adoptar variantes que sólo los propios actores podrán establecer y que sustentarán cualquier compromiso en forma seria y consistente).

El tema petrolero está satanizado en el país. Nadie confía en nadie. Se extreman posiciones, se cruzan acusaciones, a veces justificadas y otras no. Existe una opinión generalizada de que todo es corrupción y que en última instancia los beneficios, “si es que existen”, resultan irrelevantes. En general, los actores se escudan en sus propias trincheras y eso constituye un indicio de falta de transparencia.

La consulta previa constituiría un mecanismo eficiente para generar confianza, que se revertiría no solo en un mejoramiento de la capacidad de análisis y debate, en el ámbito interno, sino en que los programas del sector tengan mayor credibilidad entre los actores.

La actividad petrolera funciona como una economía de enclave para la Región Amazónica Ecuatoriana (RAE), la que en los hechos ha recibido principalmente los impactos negativos. Lamentablemente, incluso el mecanismo de financiamiento establecido a través del Fondo de Ecodesarrollo,

ha sido insuficiente e ineficientemente utilizado, como para producir impactos positivos.

La RAE requiere de una estrategia integral de manejo de sus excepcionales territorios para identificar diversos usos y aprovechamientos posibles, y potenciarlos. El ordenamiento territorial tiene dificultades prácticas en su implementación por la complejidad de actores e intereses, sin embargo, este marco coyuntural permitirá identificar las áreas en las que la actividad petrolera debería consolidarse y otras potencialmente excluidas. En las zonas petroleras, formas de ordenamiento particular para limitar el uso y los impactos.

Articular a esta lógica programas integrales de formación profesional, reinversión productiva, desarrollo de infraestructura, investigación, desarrollo tecnológico constituye una necesidad imperiosa para promover un nuevo marco de desarrollo integral de la región. La consulta previa debe tener un carácter regional y no exclusivamente por proyectos, e inscribirse en el nivel de planificación integral de la RAE, complementariamente al análisis de acciones más específicas.

Como hemos señalado anteriormente, la Constitución establece dos tipos de consulta: por consideraciones ambientales y a pueblos indígenas y afro-ecuatorianos. En el primer caso, es un derecho difuso frente al cual, cualquier individuo o grupo de individuos, legal o informalmente constituidos, son actores del derecho. Esto constituye una dificultad práctica y se debe buscar la forma de resolverlo con un criterio amplio, en el que participen actores diversos: organismos seccionales, organizaciones sociales, ambientalistas, etc.

En relación con la consulta a pueblos ancestrales, debe considerarse la ampliación del derecho a las comunidades locales de campesinos, por ejemplo, que tienen asentamientos consolidados en la región y que se encuentran en situación parecida a la de los pueblos indígenas, aunque sus motivaciones y visiones del desarrollo sean distintas. En general, consideramos que debe establecerse una estrategia única de consulta, en la que pueda aplicarse complementariamente el ejercicio de estos derechos a los diversos actores.

Es necesario señalar que el Convenio 169 de la OIT, destaca la necesidad que las organizaciones consultadas sean las que legítimamente representan a ese pueblo y no comunidades de base o individuos aislados, como con frecuencia se hace. De hecho, existe un dictamen del Tribunal de Garantías Constitucionales que invalidó la intervención de la compañía Arco en el

bloque 24, por haber pasado por alto la organización representativa de los pueblos shuar y achuar. La identificación precisa y severa del interlocutor, constituye uno de los aspectos claves del proceso de consulta.

La viabilidad del proceso

Lo dicho revela las interesantes implicaciones que tiene el proceso de consulta y sus dificultades. Podríamos recuperar la primera reflexión sobre la pertinencia del proceso dados los celos y dudas que existen sobre el tema. Es frecuente escuchar, por ejemplo, a algunas comunidades locales, indígenas o no, que prefieren negociar con las empresas antes que con el Estado porque “al menos ésta se revierte en algunos resultados concretos, mientras que con el Estado, los resultados se diluyen”. La desconfianza de la sociedad frente al Estado es un severo obstáculo para avanzar en el proceso. En el momento actual existen algunos procesos e iniciativas que generan preocupación.

La propuesta del artículo 40 de la Ley Trole pretendía delegar a las empresas el proceso de negociación, *a posteriori* de una licitación, lo que desvirtúa el carácter previo de la consulta y reafirma el vicio señalado anteriormente de descargar responsabilidades que son propias del gobierno. Igualmente, a través de esa norma, se enfatizaba en el carácter informativo del proceso y limitaba la participación de los beneficios al uso de la infraestructura. Este artículo fue declarado inconstitucional por el TGC.

Se inició un proceso de reglamentación de consulta previa para el sector minero, en donde el tema de consulta por consideraciones ambientales pretendía ser dejado de lado, para concentrarse en la consulta a pueblos indígenas. Una visión similar parece que existe en la elaboración del reglamento que se formula actualmente para el sector petrolero³. Parecen primar simples consideraciones de manejo político en relación con los pueblos indígenas, por sobre una visión consistente e integral del proceso.

En el proceso de formulación de la ley o reglamento, es fundamental que se aplique el concepto de consulta, como es el espíritu del Convenio 169 de la OIT, que garantice que la ley reconozca contenidos y procedi-

3 Al momento de la revisión de este texto, se emitió un reglamento, con las limitaciones anotadas, que ha sido cuestionado por organizaciones indígenas y ambientalistas.

mientos apropiados y convenidos entre los interesados. De hecho, algunas voces reclaman que eso no se está cumpliendo y ello afectaría la credibilidad del instrumento.

La ausencia de una ley que regule los derechos colectivos de los pueblos indígenas obliga a que cualquier reglamento a emitirse se inscriba en el “Estatuto del régimen administrativo de la función ejecutiva”, que permitiría que el Estado “instrumente” el ejercicio de ese derecho, ante la ausencia de una ley, como lo manda la Constitución. Esto puede ser una salida factible, pero debe complementarse con un esfuerzo sostenido de emisión de la ley.

Este conjunto de dificultades que surgen en el proceso pone en riesgo la credibilidad y la vigencia del derecho. Ante la ausencia de normas, algunos actores creen que es posible que primen sus intereses, por ejercicio de la fuerza del apoyo estatal a inversiones petroleras o por la eficacia de una oposición a proyectos que, entre otras cosas, han desalentado posibles inversiones. Ambas percepciones conducen a agudizar la confrontación.

Lo cierto es que el Estado tiene previsto abrir nuevas áreas a la exploración petrolera y es posible augurar un fracaso y un nuevo período de conflictividad si ésta se pretende realizar sin un proceso riguroso de consulta. La oposición que esto provocaría y las características ambientales de la RAE en el sur, hacen que sea absolutamente indispensable evaluar seria y participativamente la conveniencia de nuevos proyectos petroleros en esta zona. En los campos actuales, las inversiones orientadas a mejorar la producción podrían implementarse con procesos de participación y consulta, que contribuyan a resolver los pasivos ambientales que en ella existen y, sobre esa base, generar un marco de confianza sobre el instrumento y las posibilidades de una operación petrolera que prevenga los impactos.

La explotación petrolera es motivo de preocupación ambiental y social en el mundo. De hecho, las cumbres mundiales recomiendan que progresivamente se busque alternativas energéticas. Sin embargo, todavía durante varias décadas el mundo seguirá explotando y aprovechando el recurso. Algunas organizaciones han planteado una moratoria de nuevas operaciones petroleras hasta que el país pueda garantizar la calidad de ellas y un proceso de evaluación integral. Estoy convencido que si el proceso se lo mira en perspectiva y sin premuras se podrán encontrar las formas de viabilizar un instrumento que permitirá salir del caos en el que actualmente se encuentra la actividad petrolera en el Ecuador.

La participación ciudadana en el desarrollo energético sustentable en América Latina y el Caribe

Verónica Potes

Un enfoque de desarrollo con énfasis en el ser humano reconoce la calidad de éste como sujeto y objeto del desarrollo a la vez. Esta afirmación implica, por un lado, que somos las personas quienes deben decidir la vía y los medios de desarrollo que queremos y por otro, que la ejecución de este mandato debe darse en forma que “se amplíe la gama de opciones a las personas [...] y abarcando el espectro total de opciones humanas desde un entorno físico en buenas condiciones hasta libertades económicas y políticas”¹. Adicionalmente, el ideal de sostenibilidad agrega la dimensión temporal, y dispone que la satisfacción de las necesidades de las generaciones actuales se logre sin menoscabar la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas propias².

La incorporación de la participación ciudadana en los procesos de decisión de desarrollo está basada en el reconocimiento de este principio y en la necesidad de instrumentar la intervención de la ciudadanía en los asuntos de interés público, como un ejercicio de democracia más allá del voto³. Adicionalmente, se reconoce que la participación activa de una ciudadanía de-

1 Definición de desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, citada en OLADE et al., 05/1997.

2 Comisión Mundial sobre Ambiente y Desarrollo, 1987.

3 Fundación Poder Ciudadano (Argentina), Programa de Participación y Fiscalización Ciudadana, 1997, “Nuevas Herramientas para la Acción Ciudadana en Defensa de los derechos del Medio Ambiente”.

bidamente capacitada e informada es de gran soporte al cumplimiento de los objetivos nacionales de desarrollo sustentable.

En este texto se resaltarán la importancia de la participación en las decisiones de desarrollo del sector energético, se enunciarán avances legales en países de la región subandina con especial énfasis en la participación de los indígenas y se planteará aspectos a considerar por parte de los países que se hallan en proceso de reglamentación de la participación.

La participación ciudadana en el desarrollo: derecho y deber

Las constituciones más modernas contienen herramientas institucionales y jurídicas cuyo objetivo es la inclusión de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones; la defensa de los derechos civiles, los de incidencia colectiva y el control ciudadano de la gestión pública⁴. Podríamos incluir en esta lista el reconocimiento de derechos colectivos. La participación, en un sentido amplio, abarca los procesos de definición de políticas nacionales, de concreción de éstas a través del diseño de leyes y reglamentos que los vuelvan operativos, de vigilancia de la aplicación efectiva de tales políticas y en general, de los objetivos nacionales previamente definidos.

El ideal detrás de esta incorporación de mecanismos a las cartas políticas de los estados encierra el reconocimiento del derecho de los ciudadanos a intervenir en las decisiones de interés nacional y del deber de éstos de contribuir al mejoramiento, la legitimidad y sostenibilidad de tales decisiones. Esta dimensión dual de la participación implica que, como ciudadanos, tenemos el derecho a ser tomados en cuenta en los asuntos nacionales trascendentales y a la vez estamos obligados a influir, de manera responsable, en la decisión de éstos.

Vale recalcar aquello de la responsabilidad para atender las preocupaciones de quienes consideran que la desconcentración del ejercicio decisorio, su democratización a través de la herramienta de la participación ciudadana es el camino a la anarquía. Entendida en sentido positivo, la participación no tiende a la obstrucción sino al perfeccionamiento de la decisión.

4 Ibid.

Explotación de recursos hidrocarburíferos y participación ciudadana en América Latina y el Caribe

Alrededor de la explotación de hidrocarburos giran una serie de intereses económicos, ambientales, sociales, culturales, etc. Para los estados, una consideración básica ha sido el peso significativo de los ingresos por hidrocarburos en los presupuestos nacionales, particularmente de ciertos países de la región. Sin embargo, la constatación de que las áreas ricas en estos recursos en la región a menudo constituyen también ecosistemas ricos en biodiversidad y hogar de pueblos indígenas impone que, a las consideraciones puramente económicas, se agreguen preocupaciones en torno a la sostenibilidad ambiental y cultural de las actividades hidrocarburíferas.

El reto de estos países en torno a la explotación de sus recursos energéticos se conjuga en una serie de objetivos de política pública que incluyen crecimiento económico, protección ambiental, reconocimiento del valor de la diversidad cultural. Las decisiones sobre desarrollo en general (y energético en particular) deberán ser apropiadas en lo técnico y con suficiente soporte en lo político. Soporte que se podrá obtener cuando los principales interesados/afectados por estas decisiones tengan la oportunidad de ser escuchados, de ser partícipes de las decisiones y cuando éstas incluyan sus intereses. Un reto complementario radica en viabilizar de forma equitativa el consenso entre éstos.

La reglamentación como herramienta del proceso: estado actual y aspectos a considerar

A pesar de los problemas de aplicación efectiva de las disposiciones legales, no se puede desdeñar el rol del derecho como regulador de la convivencia social. Si bien la vigencia de marcos legales por sí sola no garantiza el cumplimiento de los objetivos comunes de una sociedad dada, sí da las pautas de cómo ésta busca alcanzarlos y cómo pretende armonizar y resolver intereses en conflicto en tal búsqueda.

En términos generales, la participación ciudadana en América Latina y el Caribe es una incipiente institución jurídica que no se ha consolidado aún en la cultura política de la región. Aunque la promoción de la partici-

pación ciudadana ha encontrado en la protección legal del ambiente un factor de gran impulso – pese a no restringirse a ésta – resta bastante por hacer para que se consagre tanto en marcos legales y reglamentarios operativos, consistentes y viables, así como en precedentes judiciales.

En el caso particular de la participación de los indígenas en las decisiones de desarrollo nacional, la tendencia es a reconocer el derecho que tienen, como pueblos, a establecer sus propias prioridades de desarrollo, así como los medios y formas para alcanzarlas⁵. Este tratamiento especial está basado en el reconocimiento de que estos pueblos constituyen minorías con su propia cultura y forma de vida milenarias que constituyen valores en sí mismas.

La sociedad civil organizada está ejerciendo presión sobre los encargados de las funciones del Estado para consolidar marcos legales y reglamentarios en torno a la participación. Esta presión y una mayor apertura al tema por parte de los gobiernos han promovido debate en diversos países de la región; debate que está matizado por las particularidades de cada país. Se puede citar algunos casos en la región.

Bolivia, país que ha ratificado el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y que cuenta con un marco legal renovado en materia de hidrocarburos, viene discutiendo desde hace algunos años ya un reglamento para operaciones hidrocarburíferas en territorios indígenas (tierras comunitarias de origen). El proceso multipartito de discusión de este reglamento ha sido ponderado como una iniciativa pionera en la región que, sin embargo, no ha tenido aún un resultado concreto en la normativa de ese país.

Perú ha emprendido también un proceso “multi actorial” de discusión de reglamentación en esta materia. Colombia, por su lado, dispone de un reglamento de consulta previa con comunidades indígenas y negras para la explotación de recursos naturales en sus territorios desde 1998. Reglamento éste que ha sido impugnado por los pueblos indígenas de ese país, precisamente por no haber contado con la participación ni opinión de éstos durante su formación. Ecuador acaba de expedir un reglamento sobre participación para el sector hidrocarburos bajo un esquema de discusión con actores interesados del sector privado y la sociedad civil, además del mismo Estado.

5 Organización Internacional del Trabajo, “Pueblos indígenas y tribales: Guía para la aplicación del Convenio 169 de la OIT”.

En todo caso, pese a las deficiencias que puedan percibirse aún, es notorio que la tendencia es a dar importancia al proceso de someter los cuerpos legales a una discusión participativa. Es de estimar que procesos de este tipo permitan bajar tensiones entre los actores; ofrecer un tratamiento equitativo y justo a los intereses en juego; mejorar la comunicación y conocimiento entre los actores; incrementar, en suma, las posibilidades de que los nuevos instrumentos legales y reglamentarios así concebidos y establecidos, puedan de verdad convertirse en agentes facilitadores de mejores y más equitativas relaciones. De allí, la importancia de conocer las experiencias y trabajar sobre ellas para acomodar los procesos de forma que éstos respondan a los requerimientos de dinámicas verdaderamente participativas.

En cuanto a contenidos, no obstante las diferencias entre los países, se espera cierta coincidencia en principios básicos a escala regional. Para el caso de la participación indígena, es de particular interés pues en ocasiones los territorios de los pueblos indígenas traspasan las fronteras.

Con base en el desarrollo del programa tripartito regional Energía, Ambiente y Población (EAP)⁶, me permito llamar la atención sobre una serie de aspectos. El desarrollo – la discusión sobre modelos socialmente deseables de desarrollo – debe mantenerse como corazón y centro del debate. Esto permitirá dejar a un lado la perspectiva sectorial, sesgada y pensar en un contexto más amplio, que abarque más intereses y más actores. El desarrollo petrolero – o de cualquier recurso o sector – no puede considerarse un fin en sí mismo, sino uno de los diversos medios de los que la sociedad puede disponer, si así lo acuerda y le conviene, en la búsqueda de su sostenibilidad económica, ambiental y social.

Como consecuencia de lo anterior, la política petrolera no puede ser definida en un contexto sectorial, sino discutida en el marco general de la política de desarrollo nacional a la que debe servir. La decisión de explotar o no los recursos naturales, incluidos los hidrocarburos, pone en juego y en disputa, diversos intereses incluso de carácter constitucional. La Constitu-

6 El EAP es una iniciativa en la que participan organizaciones indígenas, empresas petroleras y gobiernos de 11 países de la cuenca subandina, bajo la coordinación de las organizaciones regionales: ARPEL (Asociación de Empresas de Petróleo y Gas de América Latina y el Caribe), COICA (Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica) y OLADE (Organización Latinoamericana de Energía). Cuenta con el apoyo del Banco Mundial, InWent, CAF. Para más información, consultar el sitio web: <http://www.olade.org.ec/redeap>

ción vigente en el país reconoce al Estado ecuatoriano como pluricultural, consagra derechos colectivos, establece la sostenibilidad como derrotero nacional, a la vez que ratifica la propiedad estatal sobre los recursos del subsuelo y reconoce a la explotación sustentable de los recursos como medio para el crecimiento económico del país.

En el marco de lo antes indicado, la discusión sobre la conveniencia de explotar recursos hidrocarbúricos deberá incluir la forma de esa explotación – que, por mandato constitucional en el Ecuador no puede ser sino sostenible – y la forma como se utilizarán los ingresos provenientes – en términos generales, debe entenderse que para facilitar el desarrollo. Siguiendo la misma lógica de que el desarrollo y su forma son objeto de decisión de la sociedad, estos temas – y los demás afines – también deberán discutirse en un proceso participativo amplio.

No se puede pasar por alto temas paralelos de gran incidencia como son los regímenes de propiedad de tierras. Para el caso de los países andinos, con regímenes especiales de territorialidad y derechos colectivos indígenas, los problemas en torno a éstos deben tratarse con prontitud.

Es necesario pasar de los enunciados constitucionales y legales básicos a mecanismos operativos legales y reglamentarios de ejecución, que ayuden a consolidar los principios en prácticas democráticas. Conviene que tales mecanismos consideren lo siguiente:

- La necesidad de precisar los roles de los directamente involucrados: industria, sociedad y especialmente el Estado que está llamado a facilitar la conciliación de intereses y, en última instancia, a decidir sobre éstos.
- En contextos multiculturales como los de los países andinos, el reconocimiento de las particularidades culturales (tiempos, idiomas, formas de representación, mecanismos de decisión) y las limitaciones financieras que puedan incidir en una participación significativa por parte de actores sociales, como los pueblos indígenas.
- La necesidad de definir o establecer los mecanismos para definir los interlocutores válidos en los procesos participativos, incluidas las consultas.
- La oportunidad y vigencia de la participación. Esto atañe no sólo al momento en que debe arrancar el proceso participativo ni hasta el momento que se extiende, sino las distintas formas que puede tomar la partici-

pación dependiendo del objetivo que se busque alcanzar con ella. Entender que la consulta previa es apenas una forma de participación y que si bien puede ser la más apropiada para ciertas situaciones, hay otras modalidades también pertinentes dependiendo de lo que se trate.

En cuanto a la consulta en sí, un nivel óptimo va más allá de la simple entrega de información a interesados e interesadas y de la recepción de sus criterios, a la incorporación activa de éstos/as en el desarrollo y discusión de las alternativas, la identificación de soluciones preferibles y la selección de la alternativa a ejecutarse.

- Definición de los efectos de los procesos participativos. Si bien es el Estado el encargado de la decisión final, deben establecerse los mecanismos claros para que los actores participantes vean cómo sus criterios, opiniones, preocupaciones, etc. son integradas en esa decisión final.
- Definición de pautas para distribución de beneficios y compensaciones obtenidas, que privilegien los planes a largo plazo más que objetivos puntuales e inmediatos.
- Disposiciones claras sobre acceso a la información y la calidad de ésta.
- Consideración adecuada de los costos de la participación, quién los asume y cómo.
- Ya fuera del ámbito estrictamente legal, habrá que desplegar especiales esfuerzos para capacitar a los actores involucrados en los conocimientos, habilidades y destrezas requeridos para una interacción productiva.

En todo caso, como se indicó anteriormente, lo deseable de foros como el que ha convocado el Observatorio Socio-Ambiental de FLACSO es discutir qué y cómo hacer para que los procesos “participativos” sean realmente tales, en torno a contenidos de fondo y formas, y así se conviertan en mecanismos democráticos de desarrollo integral. He expuesto aquí algunas ideas al respecto, que someto a su consideración y comentarios.

Capítulo III
Cuestiones políticas

La descentralización de competencias ambientales: un problema de recursos y capacidades

Lautaro Ojeda Segovia

El tema de la transferencia de competencias ambientales debe ser tratado en el marco del proceso de descentralización, proceso que se ha desarrollado en forma tímida y limitada a la suscripción de convenios con organismos seccionales. Con el propósito de ubicar el proceso de descentralización en la perspectiva ideológica y política, considero necesario analizar el tema a través de los dos modelos preponderantes en el momento actual: conservador o neoliberal y redistributivo. Inmediatamente se intenta precisar el contenido, alcance y complejidad del concepto de competencia y en particular los temas de financiamiento y capacidad para asumir las competencias ambientales por parte de los organismos seccionales. A continuación se trata los acuerdos y convenios de transferencia de las competencias ambientales, algunos temas pendientes, los escenarios posibles y las conclusiones y recomendaciones. Se anexa además una síntesis de los comentarios realizados por algunos asistentes a la presentación de la ponencia en FLACSO.

La descentralización como marco de referencia de la transferencia de competencias ambientales

El tan debatido tema de la descentralización ha logrado actualmente constituirse, como diría Eduardo Canel (2002: 113), en un tema “paraguas” que cubre a la gran mayoría de los organismos seccionales, a los movimientos re-

gionales, y a intelectuales; todos ellos enarbolan la bandera de la descentralización, como un mecanismo de la redistribución de recursos y de fortalecimiento de la democracia social.

Pero el hecho que tal concepto cubra a la mayoría de auspiciantes de la descentralización, no significa que exista una sola propuesta conceptual, sino que bajo diversos conceptos se propugne el cambio de un modelo del Estado burocrático – paternalista, calificado como centralista, ineficiente, obsoleto y autoritario. Por ello, los contenidos e interpretaciones existentes sobre la descentralización deben ser contextualizados dentro de las concepciones políticas e ideológicas preponderantes, las que se podrían agrupar en dos modelos: conservador o neoliberal y redistributivo.¹

Cabe destacar, en primer lugar, el esfuerzo de los patrocinadores de este modelo por incorporar, a través de la cooptación, en su discurso y en su proyecto, términos y conceptos como los de “participación ciudadana” y “empoderamiento”, términos otrora que correspondían al lenguaje de la izquierda; o la redefinición de los contenidos y alcance de los conceptos de descentralización, entendida como delegación de funciones antes que como transferencia definitiva de competencias². Veamos, a continuación, el papel que este modelo otorga al Estado, a la participación ciudadana, a la planificación y a las políticas sociales.

Respecto del papel del Estado, el modelo conservador concibe a la descentralización como una forma de reestructuración radical de la relación entre el Estado y la sociedad, dentro de la perspectiva de consolidación del capitalismo de libre mercado y de “operativización” de la retirada del Estado de su papel tradicional como garante de los principios de ciudadanía. El Estado se limitaría a proteger a los ciudadanos contra la violencia, el robo, el fraude y a hacer cumplir los contratos. Esta concepción supone, a la vez, el retiro del Estado de las actividades económicas básicas, lo que se operará a través de la liberalización, desregulación y privatización.

1 Para el desarrollo de los dos modelos se ha tomado como guía el artículo de Eduardo Canel (ibíd.).

2 Martín Hopenhayn (1989) apunta que el discurso neoliberal está plagado de eufemismos que vuelven más llamativos sus planteamientos. Así resulta más atractivo, hablar de “diversidad” que del mercado, del “deseo de maximización de ganancias” que de la ganancia individual, de la “creatividad personal”, antes que del uso privado del excedente económico, de la “comunicación universal” que de las estrategias transaccionales para promover sus productos y servicios, de “autonomía” que de planificación (Cf. Ojeda Segovia, 1993:30).

También ve la descentralización como un mecanismo de reducción de las atribuciones estatales y de extensión de las relaciones de mercado, y un medio que facilite el desarrollo de un proyecto más amplio de la “modernización estatal” que busca reducir, sino eliminar, las funciones productivas y redistributivas del Estado, transfiriendo al mismo tiempo las responsabilidades de dichas funciones a la sociedad civil y al mercado. En este sentido, la tarea central del Estado sería la de crear las condiciones óptimas para el funcionamiento de mercados competitivos.

El mismo modelo concibe la participación ciudadana como un mecanismo de fomento y facilitación de iniciativas y proyectos de desarrollo local, de acuerdo a los principios de autogestión o de ahorro de los recursos que el Estado destina a los servicios sociales. En esta óptica, tratará de cooptar la participación y de utilizarla como un mecanismo de intermediación entre el Estado y la sociedad civil.

La participación es pensada como un instrumento técnico y no como un tema esencialmente político, íntimamente relacionado con el poder. En esta perspectiva, el ciudadano es identificado como un “ciudadano consumidor”, cuya identidad se define principalmente a partir de su rol como consumidor de mercancías y de servicios, a través de su participación en el mercado.

En cuanto a la planificación, conforme a la concepción neoliberal, el Estado desempeña un papel de facilitador político, comunitario y de mercado, antes que de proveedor de servicios y garante de asistencia social, como lo fue en el pasado. Facilitador político en el sentido de buscar la redefinición de la estructura, funciones y responsabilidades del Estado, en miras a una reforma administrativa que instituya un Estado “moderno” y “mínimo”. Facilitador comunitario en la perspectiva de dinamizar la participación y la sociedad civil a través del fomento y el apoyo al surgimiento de iniciativas y de proyectos de desarrollo local, de acuerdo a los principios de autodeterminación y autogestión. Como facilitador de mercado, el papel del Estado se reduciría a fomentar las condiciones que faciliten la operación de la economía competitiva de libre mercado, de allí que el Estado óptimo sería el Estado mínimo, retraído de las tareas productivas y distributivas.

Finalmente, en relación con las políticas sociales, esta posición busca traspasar a la colectividad las responsabilidades sociales que actualmente tiene a cargo el Estado. Por ello que la política social estatal sea concebida como una política de emergencia, subsidiaria, transitoria, compensatoria y en

pequeña escala para aliviar, sobre todo, los casos de indigencia. Política que actúa sólo en caso de que fallen los mecanismos tradicionales y naturales (la familia, el mercado).

En cambio, el modelo redistributivo de la descentralización concibe a ésta como un proceso que forma parte de un proyecto más amplio de reforma del Estado. También lo ve como un mecanismo de democratización del Estado, a través de la ampliación de los espacios de participación en el ámbito local, como la forma privilegiada de garantizar una distribución más equitativa del poder y de los recursos. Según esta percepción, es un medio que busca la equidad y solidaridad nacional a través de la redistribución de la inversión y del gasto en todo el territorio. Es una instancia de fortalecimiento del papel del ciudadano como portador de derechos civiles, políticos y sociales con pertenencia a colectividades sociales. Constituye un mecanismo de mayor eficacia en la gestión municipal, centrada tanto en la prestación de servicios como en el mejoramiento de la calidad de gobierno y asegurar los derechos ciudadanos.

La caracterización de los dos modelos ratifica la existencia de comprensiones diversas e incluso contradictorias. Por lo tanto, es imprescindible precisar el contenido y alcance ideológico y político que el gobierno está dispuesto a aplicar, puesto que, particularmente en ciencias sociales no existe conceptos unívocos, sino que, unos más que otros contienen elementos ideológicos y políticos, a pesar de que todos propugnen, como en este caso, un objetivo común, esto es el cambio del modelo del Estado burocrático paternalista existente.

Competencias: un concepto por precisar

Por “competencia” se entiende jurídicamente la aptitud legal que tiene un órgano administrativo para obrar dentro de su atribución en un área de su responsabilidad; o el conjunto de funciones que un órgano puede ejercer legítimamente. La competencia determina las materias que entran en la esfera propia de cada autoridad. Toda atribución de competencia es creada por el Estado en ejercicio de su potestad pública, competencia que representa al mismo tiempo una autorización y una limitación.

Efraín Pérez, destaca que el concepto fundamental en la discusión sobre descentralización y autonomías es la competencia. Recuerda que la atribución de la competencia sólo puede provenir de la Constitución y de la ley. En efecto, según la Constitución Política ecuatoriana (Art. 119): “Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias y los funcionarios públicos no podrán ejercer otras atribuciones que las consignadas en la Constitución y en la ley, y tendrán el deber de coordinar sus acciones para la consecución del bien común”. Esta disposición, precisa Efraín Pérez (2001: 29), tiene sus excepciones en las instancias en las que la misma Constitución y un par de leyes, delegan al ejecutivo la facultad de atribuir competencias como por ejemplo, cuando incluye entre las atribuciones y deberes del presidente de la República “regular la integración, organización y procedimiento de la función Ejecutiva” (Art. 171, 9), determinar “las materias de competencia” de los ministerios (Art. 176). Además de las funciones contenidas en la Ley de Modernización (Art. 40) e incluso la facultad de transferir competencias a las entidades seccionales, por convenio, que la Ley de Descentralización atribuye al Ejecutivo (Art. 9 y 12 de la Ley de Descentralización). En todos los casos, apunta el autor mencionado, la delegación y transferencia de competencias a entidades públicas, el Estado se reserva la llamada “tutela” que consiste en el conjunto de controles sobre diferentes aspectos de la actuación de los órganos descentralizados: en primer lugar, el control jurisdiccional, el control de legalidad, el control de uso de fondos, etc.

La legislación ecuatoriana emplea indistintamente una serie de términos en forma equivalente a la de competencia, como son: facultades, funciones, atribuciones, responsabilidades (Art. 9 y 12 de la Ley de Descentralización)³. Pérez en el trabajo citado recuerda que en su ensayo sobre “Gestión Pública Ambiental” (1997) analizó los componentes de la gestión pública, dentro de los cuales desglosa: políticas, planeación y financiamiento, normativa, estructuración institucional, potestad reguladora, administración, manejo y operación, seguimiento y control, y sanción y jurisdicción. Estas clasificaciones permiten aclarar las aparentes confusiones en la descentralización administrativa, puesto que, en ocasiones, se transfieren algunos componentes, como es el caso de los convenios suscritos entre el Ministerio del Ambiente y los consejos provinciales.

3 En relación con el contenido de estos términos, Pérez (op. cit.: 29) recoge de algunos autores de derecho público, algunos de los usos, así como de las discrepancias.

Como se puede apreciar, el concepto de competencia y aún más los posibles componentes que puede contener cada competencia, confrontado con las posibilidades y capacidad operativa (tema que será tratado más adelante), son un asunto que requiere, además de la decisión política, el conocimiento técnico necesario de su complejidad. Esta complejidad se muestra, por ejemplo, en el caso de las Comunidades Autónomas Españolas (CCAA) que inicialmente pretendieron recoger en sus estatutos todas las competencias posibles, pero en la práctica se produjo diferencias, como es el caso de algunas CCAA que no deseaban alguna competencia, e incluso se olvidaban de recogerla. Por ejemplo, Cataluña asumió la gestión de prisiones, pero otras CCAA no lo hicieron porque consideran una competencia difícil e ingrata. Galicia “olvidó asumir una competencia tan sencilla como el control sobre los espectáculos públicos”, recuerda Eliseo Aja (1999:101).

Hay que tener presente que la distribución de competencias implica necesariamente una distribución de poder. Esta situación se expresa en los frecuentes conflictos que experimenta su aplicación. La complejidad de las controversias es de tal magnitud que son conocidos y resueltos por el nivel más alto de dirimencia constitucional: Tribunal Constitucional⁴.

En el caso ecuatoriano, el Reglamento a la Ley de Descentralización dispone la creación de la Comisión Nacional de Competencias, cuya función fundamental consiste en impulsar el proceso, atender y resolver reclamos y controversias que surgieren entre los actores de los convenios. Dicha comisión estará integrada por tres delegados del Ejecutivo, el CONCOPE y AME⁵. Se crea adicionalmente una secretaría técnica de la comisión, que será rotativa entre las diversas ciudades del país y que se encarga de la tramitación de reclamos y demandas.

4 En el caso español los Tribunales Constitucionales se diferencian de los Tribunales Supremos en que sus miembros no son jueces de carrera, sino profesores y juristas destacados, nombrados por el Parlamento. (Eliseo Aja; *ibíd*: 126).

5 Respectivamente Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador y Asociación de Municipalidades Ecuatorianas.

Formas de descentralización, financiamiento y capacidad operativa

Jonas Frank (2003: 415) en un análisis comparativo de descentralización por competencias en la región andina, sistematiza cuatro diferentes formas de descentralización por competencias: una de tipo uniforme, una de carácter flexible, un sistema que cuenta con un mecanismo de interlocución y un sistema que cuenta con una política nacional orientadora. El sistema uniforme de descentralización, precisa Frank, ocurre generalmente en los países en donde la voluntad política para llevar adelante el proceso es muy alta. Es uniforme respecto a dos criterios: *de jure*, no asume la descentralización como proceso; y no da cabida al principio de flexibilidad para que los entes receptores puedan asumir las nuevas competencias de acuerdo a su capacidad (Bolivia, Colombia, Perú).

Los sistemas flexibles se construyen sobre la voluntad mutua, tanto del transferidor como del receptor. Esta estrategia permite tomar en cuenta tanto la capacidad de gestión como el gradualismo en el tiempo, pero además, advierte Frank, guarda ciertos peligros, ya sea porque no siempre existe en ambas partes la voluntad de llevar a cabo el proceso, ya por la impredecibilidad, la descoordinación y hasta la parálisis del proceso, y, finalmente la posibilidad de creación o profundización de desigualdades respecto a las competencias entre gobiernos locales y gobierno central. Este sistema lo inauguró Venezuela y luego fue adoptado por Ecuador.

El sistema de interlocución es una combinación entre el mecanismo flexible de convenios y la instancia de interlocución que, como en el caso de Venezuela, es ejercida por el gobernador del Estado que debe obtener la opinión de la Asamblea Legislativa Estatal para la recepción total o parcial de una competencia concurrente. Además, el presidente, previa autorización del Senado tiene también la facultad de proponer la transferencia de competencias.

La política nacional como estrategia empieza a perfilarse y consiste en realizar la transferencia de competencias sobre la base de una política nacional de descentralización y desconcentración, expedida por el gobierno nacional. Frank, opina que este sistema se está construyendo en el Ecuador a través del diseño de una política que se convertiría en una guía para el proceso, política nacional que contaría con una propuesta sobre la reorganiza-

ción de 120 competencias⁶.

El artículo 226 de la Constitución Política precisa la relación entre transferencia de competencias y recursos, al disponer: “En virtud de la descentralización, no podrá haber transferencia de competencias sin transferencia de recursos equivalentes, ni transferencia de recursos, sin la de competencias”. El artículo 7 del Acuerdo de Regulación para la Transferencia de Competencias del Ministerio del Ambiente a los gobiernos seccionales, es todavía más enfático al establecer: “Por la transferencia de competencias ambientales habrá transferencia definitiva, de recursos financieros, humanos y tecnológicos”. Dispone además que la transferencia de los recursos será negociada de acuerdo a las competencias que se van a transferir y que dichos recursos deberán acordarse con el Ministerio de Economía y Finanzas. Dispone además que se considerará transferencia de recursos financieros la transferencia de tasas que una competencia tenga al momento de la transferencia.

El sistema de financiamiento de las atribuciones y competencias transferidas, en este caso, ambientales, debe guardar proporción y congruencia con la complejidad contenida en cada caso, todo ello dentro de un marco de autonomía y responsabilidad política de los gobiernos seccionales que asuman dicha competencia. La legislación ecuatoriana no prevé formas y mecanismos para un control funcional y práctico.

El mismo artículo dispone en su inciso tercero: “La descentralización será obligatoria cuando una entidad seccional la solicite y tenga capacidad operativa para asumirla”. Precisamente con el propósito de contribuir con el análisis de los procesos de planificación y gestión, algunos organismos nacionales, con la asistencia técnica y financiera del Fondo de Población de Naciones Unidas, desarrolla, entre otros temas, el de capacidad institucional como condición para asumir nuevas competencias por parte de los organismos seccionales (ODEPLAN et al., 2002). La generación de capacidad, destaca el trabajo mencionado, es una condición básica del desarrollo y la base para asumir nuevas funciones en el ámbito local. Inmediatamente se plantea el tema de cuáles serían las capacidades técnicas necesarias. En ese sentido, privilegia la capacidad de planificación, de gestión, de conocimien-

6 El trabajo sobre competencias realizado por el CONAM y la GTZ (CONAM, GTZ, 2001), explora precisamente las posibilidades de reorganización de competencias mediante la transferencia de ellas hacia las entidades seccionales autónomas y delegaciones del régimen dependiente.

to especializado en ámbitos de ordenamiento territorial, ambiente y prestación de diversos tipos de servicios. Lograr estas capacidades, implica el manejo de herramientas en diversos ámbitos como el jurídico, el de fortalecimiento institucional, diseño y gestión de procesos, potenciación de recursos humanos, manejo de sistemas de información, planeación institucional, etc.

Es una constante en América latina, la insuficiencia de calidad de las administraciones y del personal en los niveles regional y local, hecho que puede hacer fracasar los esfuerzos descentralizadores. No se puede ocultar el déficit de personal calificado y de infraestructura material de la administración pública local, por lo que es fundamental fortalecer la capacidad operativa orientada a la absorción de la competencia ambiental de los gobiernos seccionales. Con relación a la capacidad, en algunas autoridades provinciales y municipales prima el criterio de considerar que ésta se irá adquiriendo en la práctica y por tanto, se asignará responsabilidades y recursos suponiendo que dicha capacidad se generará al enfrentar la necesidad de cumplir las funciones. La experiencia en varios países de la región no confirma necesariamente este criterio, al contrario, afirma la necesidad de fortalecer la capacidad técnica, social y administrativa, particularmente de los operadores de las competencias transferidas.

Además de las capacidades mencionadas, está la de generar ingresos por fuera del presupuesto del Estado, que incluye la capacidad de recaudación y la existencia de sistemas para ello (Ibíd: 27). En la parte correspondiente a los indicadores y estándares relacionados con la capacidad institucional, el documento en mención incluye el liderazgo, la organización y funcionamiento municipal, la capacidad para asumir procesos de mejoramiento institucional, la generación de ingresos municipales y el manejo de sistemas de información

De hecho, los sistemas descentralizados, en general, favorecen el desarrollo de los talentos y de la carrera política. La experiencia muestra que la carrera política de muchos políticos comienza en los niveles locales e intermedios de gobierno. En ese sentido, los sistemas descentralizados muestran tener mejores condiciones de proveer políticos que de necesitarlos, lo que representa una ventaja significativa cuando éstos son pocos.

En el país, la disponibilidad de recursos humanos calificados en los gobiernos locales parece ser insuficiente. Normalmente, el personal más capacitado prefiere trabajar para el gobierno central, no solo en razón de la dife-

rencia de remuneraciones, sino especialmente de oportunidades profesionales y familiares. Esta constatación lleva a plantear la necesidad de considerar el pago de bonificaciones salariales o el ofrecimiento de contratos temporales para el caso de municipios alejados o de magnitudes tan reducidas que no permite un pago atractivo para profesionales con preparación en desarrollo local.

En relación con la carrera política, sin duda, el gobierno central suele ser más atractivo que los niveles inferiores, ya que promete mayor influencia, una posición más relevante y, en particular, mayor atención por parte de los medios de comunicación. Este hecho explica en buena medida que las personalidades políticas más fuertes prefieran hacer carrera en el poder central, lo que incrementa la fuerza de gravedad del gobierno y la administración nacionales.

Sistema nacional descentralizado de gestión ambiental

El “Acuerdo de regulación para la transferencia de competencias del Ministerio del Ambiente a los gobiernos seccionales en el ámbito de la gestión ambiental” dispone que el Ministerio del Ambiente ejercerá competencia sobre aquellas actividades, operaciones y proyectos de interés nacional. Las competencias transferidas se ejecutarán y desarrollarán de manera integral salvo las competencias exclusivas del ministerio. Además contempla que el Ministerio del Ambiente mantendrá la responsabilidad exclusiva sobre las competencias de administración del patrimonio genético, de bioseguridad y comercio internacional del recurso forestal.

El “Convenio marco de transferencia de competencias del Ministerio del Ambiente hacia los gobiernos seccionales” determina las competencias, funciones, atribuciones y responsabilidades que se transferirán desde este ministerio a los gobiernos seccionales autónomos; y, establece los criterios y procedimientos generales para la transferencia, a los cuales se remitirán los convenios específicos a suscribirse con cada consejo provincial a nombre de su provincia.

Precisa que la competencia relacionada con la autorización y control del aprovechamiento forestal y la movilización de productos forestales, se realizará mediante el otorgamiento de guías de circulación, será ejercida por el

Ministerio del Ambiente. Establece además la tercerización del Sistema Nacional Tercerizado de Control Forestal, esta competencia será coordinada con el CONCOPE hasta el 31 de diciembre del año 2002, puesto que a partir del 1 de enero del año 2003, la responsabilidad de la supervisión de la operación del mismo Sistema Nacional Tercerizado de Control Forestal, será manejada concurrentemente entre el Ministerio del Ambiente y los consejos provinciales, de acuerdo con su jurisdicción, asegurando la continuidad de dicho sistema.

El convenio en mención dispone que los beneficios económicos adicionales que resultaren para el Estado, como producto de la recaudación de tasas por la prestación de servicios técnico-administrativos de la gestión forestal a concesionarse en el marco del “Sistema nacional tercerizado de control forestal”, será distribuido equitativamente entre el Ministerio del Ambiente y los gobiernos seccionales autónomos.

El artículo 8 de la Ley de Gestión Ambiental dispone: “El Ministerio del Ambiente será la autoridad ambiental nacional, rectora, coordinadora y reguladora del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental, encargada de establecer las estrategias de coordinación administrativa y de cooperación con los distintos organismos públicos y privados”. El “Plan nacional de descentralización” establece la necesidad de que en el ámbito central se determinen las competencias susceptibles a ser transferidas o delegadas, así como los recursos disponibles para la administración de dichas competencias. De acuerdo a lo previsto en el artículo 34 de la Ley de Modernización del Estado y en el “Plan nacional de descentralización”, corresponde al Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM), coordinar, supervisar y controlar la ejecución de las políticas de descentralización que tienen por objeto la delegación del poder político, económico, administrativo o de gestión de recursos tributarios del gobierno central a los gobiernos seccionales, en coordinación con la AME y con el CONCOPE.

Temas pendientes

La experiencia de aplicación de la transferencia de competencias plantea un conjunto de inquietudes que es necesario enfrentarlas a fin de disminuir riesgos y errores. Para el caso de la transferencia de las competencias am-

bientales, hay que responder cuestiones tales como: si es posible aislar el tema del ambiente de los otros aspectos de la realidad local, provincial, regional; los criterios o requisitos para calificar la capacidad de gestión del organismo que solicita la transferencia. ¿Se trata de una “auto calificación”, de una calificación compartida con el Ministerio del Ambiente o con el CONAM? ¿Cuál es el papel que desempeña el Ministerio de Finanzas, en la determinación de los recursos a ser transferidos?

Respecto de los recursos fiscales destinados al financiamiento y operación de aquellas, es indispensable tener respuestas a las siguientes preguntas: ¿cuánto le costaba al Estado la competencia antes de transferirla?, ¿Cuánto le costará al Estado la transferencia de esa competencia? ¿Cuánto le costará en el futuro al Estado la transferencia de las competencias ambientales?

Respecto de los aspectos que se incluyen en los costos, hay que precisar si dentro de éstos se incluye la capacitación, un porcentaje de la administración general del manejo de la competencia, los costos indirectos, como inflación, depreciación de activos de la entidad, costos de mejoramiento de los servicios, indemnizaciones para la reducción o traslado del personal, costos del manejo del Sistema Nacional de Descentralización de la Gestión Ambiental, así como la supervisión, coordinación y regulación que el ministerio se reserva se incluye o no dentro de los costos de manejo de la competencia.

El método de costeo deberá ser acordado entre los actores. Las respuestas a estas preguntas son altamente complejas en razón de la necesidad de definir los componentes de cada elemento que se incluya en el antes y después. Es necesario plantearse además el tema de los incentivos que tendrían los diferentes municipios y consejos provinciales para hacerse cargo de esta competencia.

El estudio sobre competencias realizado por el CONAM y la GTZ⁷ (op. cit: 11) reconoce que los aspectos fiscales y políticos son determinantes en este ámbito. Reconoce, así mismo, que las competencias con atribuciones no asignadas (“vacíos”), para el caso de los sectores de recursos naturales y medio ambiente, “el Estado aún no ha podido responder a estas necesidades nuevas en forma orgánica”. Por lo que plantea la necesidad que, en es-

7 N. del E.: la agencia de cooperación alemana, GTZ, desarrolla un programa específico de apoyo a la descentralización en el Ecuador.

tos sectores, el Estado asuma competencias y atribuciones no asignadas – los llamados vacíos – en los diferentes niveles de gobierno, sea éste nacional, provincial o cantonal (por ejemplo: competencias de “áreas protegidas”, “bosques protectores y áreas especiales”, control y prevención de la contaminación ambiental”).

En cuanto a la estructura del Estado, este informe señala que no existe una articulación de los diferentes niveles de gobierno en forma jerárquica, que éstos operan paralelamente. Por tanto, es necesario que se produzcan cambios en la estructura del Estado que permitan determinar, en cada competencia, las atribuciones a ser gestionadas y en qué nivel de administración, de acuerdo al principio de subsidiaridad.

A excepción de las competencias exclusivas del nivel central, resulta difícil optar a priori por un determinado nivel para la asignación de competencias. Sin embargo, según el CONAM y la GTZ se pueden destacar cuatro criterios para asignar competencias: la subsidiaridad, la participación social, las externalidades y las economías de escala. “La decisión sobre la asignación de competencias a cada uno de los niveles de gobierno depende, obviamente, de los objetivos de la descentralización y, por tanto, de la importancia de cada criterio. El argumento más controvertido y a veces generalizado es, sin duda, el que los gobiernos de niveles superiores son “más capaces” que los ubicados en niveles inferiores. En la mayoría de los casos, esto no tiene fundamento técnico, y convertirlo en un criterio para la asignación de competencias sería aún más arriesgado, que el problema de la deficiente capacidad de gestión que existe también en el nivel central” (Ibíd: 18).

Escenarios de la descentralización

Primer escenario: la descentralización administrativa se mantendrá en un perfil bajo, a través del mantenimiento de la política de convenios y acuerdos de transferencia de determinadas competencias en áreas en las que el Estado no dispone de recursos presupuestarios como turismo y ambiente. Esta hipótesis se fundamenta en la ausencia del tema en la agenda política del presidente de la República, la ausencia de recursos especiales en el presupuesto de 2003 para apoyar el proceso de transferencia. Al parecer, en el corto plazo, sería el escenario más probable.

Segundo escenario: se impulsarán la transferencia de competencias del gobierno central en sectores que por razones financieras o de alta conflictividad, considere el gobierno conveniente sean transferidos a los gobiernos seccionales. Esta hipótesis se fundamenta en la presión de grupos de poder de la Costa, la inclusión del tema en los “diálogos nacionales” y la presión de los legisladores. Este escenario podría prosperar en el supuesto de aumentar la presión de los grupos de poder de la Costa, de los legisladores y de las asociaciones de gobiernos seccionales.

Tercer escenario: la descentralización formará parte de las políticas prioritarias del gobierno. Esta hipótesis se fundamenta en las movilizaciones sociales, especialmente indígenas (gobiernos alternativos), la presión de los grupos de poder de la Costa y de los organismos que aglutinan a los gobiernos seccionales (AME, CONCOPE). En el corto plazo, este escenario aparece como el menos probable.

Conclusiones

El tema de la transferencia de competencias ambientales permite confirmar, en primer lugar, la estrecha relación de la descentralización con la estructura del Estado, así como la necesidad de precisar el marco ideológico y político contenido en el concepto que el gobierno emplea sobre la descentralización, ello en razón de no existir un concepto unívoco de descentralización, lo que exige analizar las probables consecuencias de la aplicación de un modelo conservador o de un modelo redistributivo. Los temas de capacidad operativa de los organismos receptores de la competencia ambiental y de financiamiento de la transferencia, deben ser estudiados con detenimiento, en especial en relación con la decisión y voluntad política tanto del gobierno central como de los gobiernos seccionales para enfrentarlos de manera estructural.

La capacidad para asumir nuevas competencias debe ser proporcionada con relación a la naturaleza, problemas y oportunidades que presentan las competencias por asumir. En ese sentido, César Vallejo Mejía (1997:28) apunta que la descentralización “se desea, se “merece”, se gana y se debe poder perder; no se recibe gratuitamente por la sola virtud de alguna ley, ni debe ser automática o absoluta”. La modalidad establecida en la Ley de Des-

centralización respecto de la transferencia de las competencias a través de acuerdos y convenios, no ha producido los resultados esperados no solo en nuestro caso, sino en el del país pionero en este campo como es Venezuela, por lo que debería ser revisada detenidamente.

El proceso de descentralización emprendido en el Ecuador, en opinión de académicos y políticos, se ha desarrollado en forma ambigua, tímida y limitada a la suscripción de convenios con organismos seccionales⁸. Estas características, al parecer, se mantienen en el actual gobierno. Es más, hasta el momento no existen signos que permitan avizorar cambios importantes, de allí que cualquier propuesta sobre descentralización y más concretamente sobre la transferencia de competencias ambientales, deberá tener como uno de los escenarios más probables, el mantenimiento de la tendencia centralista.

En la perspectiva, al parecer poco probable, de producirse cambios en la decisión de profundizar y vigorizar los procesos de descentralización, se debería insistir que este proceso debería caracterizarse por ser redistributivo y solidario, puesto que no se trata solamente de distribuir las competencias dentro del Estado, sino “que se diseñen mecanismos que permitan que los gobiernos locales menos capaces, los menos interesados o los que tengan menos capacidad de negociación puedan beneficiarse de gobiernos que muestren características más alentadoras” (Frank, op. cit.: 419). El tema de la gestión de las competencias ambientales por parte de los receptores, es sin duda, uno de los problemas más importantes que debe ser enfrentado a través de la capacitación y formación de profesionales de todo nivel y especialidad. La incorporación de la dimensión económica, tanto en la transferencia como en la recepción de las competencias ambientales, es una condición necesaria para la sostenibilidad de estos recursos, a través, por ejemplo, de la valoración de los recursos ambientales, del establecimiento de controles tarifarios para el uso de esos recursos, de la promulgación de un cuerpo normativo que haga viable dicha valoración.

Paralelamente a la transferencia de competencias ambientales, es imprescindible establecer programas y proyectos que incrementen la conciencia ambiental local, a través de campañas permanentes de educación, así como programas de apoyo y desarrollo de los sistemas comunitarios ancestra-

8 Véase al respecto los trabajos de Verdesoto et al., 2001; Carrión, op. cit.; Ojeda Segovia, 2002; Barrera et al., 1999.

les y contemporáneos, que busquen combinar la protección, conservación y producción de los recursos ambientales. Estos programas deberían constituirse en uno de los requisitos fundamentales para el mejor aprovechamiento de los recursos ambientales. El fortalecimiento de las capacidades administrativas y técnicas de los gobiernos seccionales constituye el instrumento operativo que volverá factible la ejecución de esta nueva perspectiva.

Es imprescindible diseñar una distribución más clara de las responsabilidades y recursos entre los distintos niveles de gobierno, como en el caso de Colombia que ha expedido una ley de competencias y recursos para desarrollar los preceptos de la Constitución de 1991. Otra de las condiciones para lograr la eficiencia en el manejo de las competencias ambientales es, sin duda, la revitalización de los diversos actores de la gestión ambiental que interactúan con las comunidades y el sector privado, en el fortalecimiento de una nueva cultura orgánica en el seno del sector público. En otros términos, se precisa una profunda transformación técnica y administrativa que promueva la gestión descentralizada del Estado mediante la experimentación y puesta en marcha de nuevos diseños de organización y capacitación. La descentralización exige la modernización del Estado. El mejoramiento del sistema de información fiscal y socioeconómica nacional y local, permitirá la adopción de decisiones más justas y democráticas.

La experiencia latinoamericana en descentralización muestra la necesidad de fortalecer la coordinación en un nivel más alto, más amplio y más permanente que el requerido por un país centralizado. Por ello, deben crearse y perfeccionarse los instrumentos para una mayor cooperación y colaboración intergubernamental. Sin duda, el recurso humano es un factor fundamental en el proceso de descentralización, a tal punto que bien se podría advertir que mientras no se consolide el nivel profesional y laboral de los responsables de las competencias transferidas, la gestión de dicha competencia corre el peligro de fracasar o, en todo caso, ser inadecuada. Consecuentemente, es necesario capacitar a los que controlan y monitorean el proceso, así como a los que administran diariamente la competencia.

La competencia o incompetencia de los organismos y entes descentralizados, es un problema que debe ser enfrentado a través de varias dimensiones: formación y capacitación de recursos humanos que permita no sólo optimizar la capacidad técnica y operacional, sino la formación en materia de

conocimientos políticos, puesto que un sistema descentralizado necesita más personas dedicadas a la política que uno centralizado.

Sin la decidida voluntad política de traspaso de la competencia ambiental en forma conjunta no sólo con los recursos correspondientes y sin el mejoramiento de la calidad en la generación de recursos propios, la descentralización se podría volver, a la postre, en un mecanismo burocrático, intrascendente. Es, así mismo, fundamental que esta decisión se respalde en un marco de autonomía financiera y en un sano y sostenido proceso de descentralización fiscal; el destino de la descentralización no sólo será incierto sino que podría volverse regresivo, es decir, centralista.

El petróleo: ¿una amenaza o una oportunidad para la conservación y el desarrollo sostenible en Ecuador?

Amanda Barrera de Jorgenson

Como todos sabemos, el petróleo es un recurso natural decisivo para el desarrollo económico del Ecuador. Debido a la importancia económica de este recurso, el gobierno ecuatoriano ha facilitado y promovido vigorosamente la inversión en el sector petrolero durante la última década. El Ecuador produce alrededor de 300.000 barriles diarios de petróleo, lo que representa cerca del 48% de los ingresos fiscales, 33% de las exportaciones y 20% del Producto Interno Bruto (PIB). Como efecto de la construcción del Oleoducto de Crudos Pesados (OCP), se espera poder duplicar la producción petrolera lo que, a su vez, presiona la convocatoria de nuevas rondas de licitación petrolera. Dentro del contexto institucional y político actual del país, en nuestra opinión, el desarrollo de la industria petrolera se constituye tanto en una amenaza como en una oportunidad para la conservación y el desarrollo sostenible en Ecuador.

El desarrollo acelerado de la industria petrolera en los últimos 25 años no ha contemplado adecuadamente la prevención de los impactos directos e indirectos del desarrollo de esta industria sobre las poblaciones locales, las áreas protegidas donde hay concesiones petroleras, ni los ecosistemas naturales de alta diversidad biológica. Debido a un vacío en la legislación ecuatoriana en su momento, los contratos petroleros de prestación de servicios y participación (modalidades contractuales vigentes en la “Ley de hidrocarburos” de 1993) fueron diseñados sin tener en cuenta adecuadamente la conservación del medio ambiente y las relaciones comunitarias con los pue-

blos indígenas y campesinos. El desarrollo de la industria petrolera consecuentemente ha generado conflictos de carácter social, económico y ambiental que no han sido resueltos y que tienden a agravarse si no se previenen, controlan y mitigan adecuadamente los impactos directos e indirectos en el corto, mediano y largo plazo.

Con la expedición de la nueva Constitución Política del Ecuador (Art. 86) en 1998 y con la promulgación de la “Ley de gestión ambiental” en 1999, dicho vacío en la legislación se ha superado parcialmente. La nueva Constitución y ley ahora son más exigentes en lo relativo a la conservación del medio ambiente y a las relaciones con los pueblos indígenas (a quienes se les reconoce sus derechos ancestrales y colectivos). Es, por tanto, fundamental que los contratos petroleros sean modificados y perfeccionados para que respondan a las nuevas exigencias legales en la convocatoria de una novena y décima rondas licitatorias.

Existe, por otra parte, una gran falta de coordinación entre las instituciones del Estado ecuatoriano nacionales, regionales y locales encargadas de promover el desarrollo de la industria petrolera, por un lado, y de conservar las áreas protegidas y de asegurar un medio ambiente sano para los ciudadanos, por el otro. Existen así: el Ministerio del Ambiente que es una entidad relativamente joven, institucionalmente muy débil y sin los recursos humanos y financieros suficientes para lograr su misión de conservación y gestión ambiental en el territorio nacional; el Ministerio de Energía y Minas que es una institución más fuerte que el Ministerio del Ambiente y que incluso a veces parece sustituir el rol de la autoridad ambiental; y Petroecuador, la empresa petrolera estatal, que tampoco cumple adecuadamente con los estándares de calidad ambiental y social y que según parece también se encuentra subfinanciada, utilizando tecnologías anticuadas y en estado institucional crítico.

En el contexto local, las cosas no son muy diferentes. Igualmente débiles y descoordinadas se encuentran las instituciones locales que tienen injerencia sobre el territorio. Por ejemplo, los consejos provinciales en general no coordinan ni planifican actividades con los cantones de sus provincias, lo cual genera conflictos innecesarios y debilita el impacto de la gestión socio ambiental. En la provincia de Orellana, por ejemplo, el cantón Francisco de Orellana y el consejo provincial de Orellana parecen disputarse las competencias ambientales que el Ministerio del Ambiente eventualmente va

a descentralizar sin tener políticas socio ambientales claras de mediano y largo plazo para la región. Algo parecido se observa en el ámbito de las organizaciones indígenas, organizaciones de base y organizaciones no gubernamentales. Todas estas entidades trabajan independientemente una de la otra y sin conocimiento claro sobre lo que las demás están haciendo en la zona.

En este contexto de debilidad institucional y falta de coordinación entre los organismos del Estado y la sociedad civil, es donde el desarrollo de la industria petrolera se constituye en una amenaza para la conservación de las áreas protegidas y el desarrollo sostenible del país. Como el Estado ecuatoriano no se exige a sí mismo, ni le exige a la empresa privada mejores estándares de gestión socio-ambiental, las empresas petroleras desarrollan sus actividades con grados diversos de calidad en la gestión socio-ambiental y ética empresarial.

Sumado a los impactos directos (por ejemplo, obras de infraestructura, ruido y derrames) que genera la industria y que generalmente están contemplados en los estudios de impacto ambiental exigidos por el Estado, existe una gran diversidad de impactos indirectos, y cumulativos en el largo plazo, que son los que conllevan a la degradación ambiental y social y que no son tenidos en cuenta ni por el Estado ecuatoriano, los gobiernos locales, ni la industria petrolera. Dentro de dichos impactos indirectos cabe destacar: el desarrollo rápido y desorganizado que genera la industria petrolera en el ámbito local, lo que a su vez genera la colonización no dirigida, la cacería, la pesca y extracción de madera ilegales, y problemas sociales como el alcoholismo, violencia intra familiar, crimen e inseguridad, entre otros. Estos impactos a su vez tienen consecuencias negativas en las áreas protegidas, las tierras y territorios tradicionalmente habitados por indígenas y las culturas y sistemas socioeconómicos tradicionales.

Cabe aclarar que es el Estado ecuatoriano y no las empresas petroleras las causantes directas de estos problemas. Si bien las empresas petroleras también deben responsabilizarse de las consecuencias de sus acciones, éstas desarrollan sus actividades dentro del marco político e institucional y con los estándares de calidad exigidos por el Estado ecuatoriano. Si el Estado ecuatoriano no exige mejor calidad y ejerce un mejor control sobre la industria, muchas de las empresas petroleras, como la estatal, desarrollan sus actividades sin tener en cuenta adecuadamente los temas ambientales y sociales.

Wildlife Conservation Society (WCS) está implementando un programa de conservación de la diversidad biológica con un enfoque regional y de largo plazo en el Parque Nacional y Reserva de Biosfera Yasuní. La reserva de biosfera Yasuní (RBY) está constituida por el parque nacional, la reserva étnica huorani y una zona de influencia de aproximadamente 10 km. a su alrededor (superficie total de aproximadamente 28.000 km²). En la RBY existen seis bloques petroleros (14, 15, 16, 17, 31 y 20-ITT). En el contexto descrito anteriormente, la WCS ve a la exploración y explotación petrolera como una amenaza inminente para la conservación del Parque Nacional Yasuní y el desarrollo sostenible en la reserva de biosfera Yasuní debido, principalmente, a los impactos indirectos que el desarrollo de la industria genera en su entorno.

Como ejemplos de las amenazas inminentes sólo basta constatar, a grandes rasgos, lo que actualmente ocurre a lo largo de las vías Auca y Maxus, carreteras construidas para la industria petrolera en 1974 y 1991, respectivamente, y en donde el Estado ecuatoriano está prácticamente ausente. La vía Auca, por ejemplo, ya se extiende hasta la reserva étnica huorani y cuenta con una quinta línea de colonización que colinda con el parque Yasuní. En esta vía hay tres ramales: las vías Yuca, Zorros y Pindo. La vía a Pindo llega hasta los límites del parque Yasuní. Las empresas madereras utilizan los ríos de la zona y la vía Auca para extraer ilegalmente cedro (*Cedrela sp.*) y otras maderas finas sin control adecuado del Ministerio del Ambiente, las Fuerzas Armadas, los residentes locales o las empresas petroleras. Consecuentemente, la fauna y flora silvestres y los bosques primarios han disminuido considerablemente en los últimos 10-15 años, especialmente los mamíferos grandes como el tapir (*Tapirus terrestris*), la huangana (*Tajassu pecari*) y los chorongos (*Lagothrix lagoticha*). Los residentes locales ahora tienen un ambiente natural empobrecido y contaminado y carecen aún de los servicios de educación y salud básicos y de fuentes de empleo que les asegure una mejor calidad de vida. Este también es el caso de la reserva de producción faunística Cuyabeno y su zona de influencia, en donde además de los problemas mencionados arriba todavía no se han saneado los grandes pasivos ambientales dejados por la Texaco hace ya más de 10 años.

El caso de la vía Maxus es diferente al de la vía Auca ya que por estar aún bajo el control de la empresa petrolera, el avance de la colonización y la frontera agrícola ha sido comparativamente lento. Por tratarse de una vía

dentro del parque Yasuní, los cambios sufridos además de notorios son preocupantes. En la parte noroccidental del parque, por ejemplo, el número de asentamientos quichuas ha aumentado vertiginosamente en los últimos tres años y con ellos la cacería de subsistencia y comercial que se lleva a cabo dentro y fuera del área protegida. Por otro lado, el número de familias huaorani asentadas a lo largo de la vía también ha aumentado. Es importante tener en cuenta que los huaorani tradicionalmente han sido cazadores y recolectores nómadas y, ahora muchos de ellos dependen de la vía y de las empresas petroleras para cubrir muchas de las necesidades creadas por una economía de mercado. Los funcionarios de las empresas, por ejemplo, frecuentemente compran la carne de animales silvestres y facilitan el transporte a los cazadores y a sus presas a lo largo de la vía. Estos asentamientos y el uso de los recursos naturales no están siendo debidamente controlados por el Estado, las empresas petroleras, ni la sociedad civil, lo cual pone en peligro la diversidad biológica del área protegida, la integridad cultural de los pueblos indígenas, y genera una dependencia malsana de los residentes locales hacia las empresas que operan en la zona. Estos son sólo unos ejemplos para ilustrar cómo el Estado permite involuntariamente que la extracción del petróleo se convierta en una amenaza directa e indirecta para la conservación de las áreas protegidas y sus áreas de influencia y genere el empobrecimiento social y cultural de los habitantes locales.

La degradación ambiental y social en la región de Yasuní tiende a acelerarse con la extensión de las vías existentes y la construcción de nuevas. Existen actualmente algunas propuestas de construir una nueva vía a lo largo del río Napo, atravesando el bosque protector Pañacocha y dos vías más en el bloque 31 que se conectarían con la vía Maxus en el bloque 16. La construcción de nuevas vías en el parque Yasuní y su alrededor amenazan seriamente la integridad de los ecosistemas naturales que alberga esta área protegida y pondría en peligro la cultura ancestral de los huaorani. El no construir vías dentro de las áreas protegidas debería ser una política del Estado ecuatoriano para salvaguardar la diversidad biológica que el Estado tiene por obligación que proteger.

Creemos también que en Ecuador existe aún la oportunidad de desarrollar la industria petrolera y promover el desarrollo sostenible, sin destruir la diversidad biológica ni la integridad cultural de las poblaciones indígenas directamente afectadas por la industria.

Para esto, es necesario, implementar la nueva Constitución Política y la legislación ambiental y social del Ecuador, revisar los contratos petroleros e incorporar los nuevos criterios ambientales y sociales establecidos por la Constitución Política de 1998 y legislación actual. También es preciso implementar un plan de desarrollo integrado, con visión de largo plazo, que tome en cuenta los aspectos ambientales y sociales y que sirva de guía a todas las entidades del Estado. Hay que exigir que las empresas desarrollen sus actividades de acuerdo con los estándares socio-ambientales internacionales actuales y que a su vez se conviertan en socios de la conservación de las áreas protegidas. Se debe fortalecer institucional y financieramente al Ministerio del Ambiente para que ejerza cabalmente sus funciones, mejorar la coordinación entre el Ministerio de Energía y Minas y el Ministerio del Ambiente y demás entidades del Estado en cuanto a los temas socio-ambientales y convertir a Petroecuador en una empresa más eficiente y con los mejores estándares de gestión socio-ambiental. Es preciso evaluar y resolver los problemas ambientales y sociales generados hasta ahora por la industria petrolera y prevenir que éstos se repitan en el futuro, informar y educar a la ciudadanía ecuatoriana acerca de sus deberes y derechos ciudadanos para que dejen de ser entes pasivos y se conviertan en ciudadanos activos y responsables por el desarrollo y la conservación de los recursos naturales y medio ambiente.

Si el Estado ecuatoriano convoca a una nueva ronda licitatoria sin corregir estas deficiencias institucionales, sin tener una política clara con respecto a la conservación y el desarrollo socioeconómico y sin corregir los problemas socio-ambientales hasta ahora generados por el desarrollo de la industria petrolera, será muy difícil asegurar el buen estado de conservación de las áreas protegidas afectadas por la industria petrolera. De igual manera, la calidad de vida de las poblaciones indígenas y campesinas rurales seguirá disminuyendo, ahondando aun más la crisis social y económica del Ecuador. Creemos, sin embargo, que si hay la voluntad política, aun es tiempo de superar estos problemas y lograr un país en el que es posible compatibilizar la conservación de los recursos naturales y un desarrollo social, económica y ambientalmente sostenible.

La evolución del régimen de contratación con relación al manejo sostenible de las actividades hidrocarburíferas

Roberto Caballero Carrera

Introducción

La preocupación nace porque el Estado ha convocado, hasta ahora, ocho licitaciones con reglas distintas a las vigentes al momento. De estas ocho licitaciones, sólo una de ellas fue declarada desierta: la sexta¹. Producto de esas ocho licitaciones, se adjudicó un total de 16 bloques; cada uno de 200.000 has en el territorio continental. La modalidad inicial, con la que se empiezan las rondas licitatorias (de la primera a la sexta) fue a través del contrato de prestación de servicios; contrato de prestación de servicios que equivale a decir, “que las empresas van a trabajar para el Estado”, y por este trabajo se les reconocía, o se les debe reconocer (porque está vigente todavía en la ley esta forma contractual) una tasa por la prestación del servicio y una fórmula para recuperar las inversiones (esta fórmula fue complicada y no dio resultados).

Participé en la fase de renovación de la Ley de Hidrocarburos porque, como procurador de Petroecuador, debía dar opiniones iniciales, sobre bases, términos de referencia, documentos precontractuales, cuya aprobación está asignada a un organismo específico, el Comité Especial de Licitación (CEL). Parecía ser que el cambio de modalidad contractual, de concesión a

1 N. del E.: ocurrió lo mismo con la 9ª ronda de licitaciones, declarada desierta en el primer semestre de 2003.

prestación de servicios, prometía mejores resultados, sobre todo cuando se anunciaba que para la década del ochenta si no se cambiaba la modalidad contractual, no teníamos oportunidad de ingreso de nuevo capital extranjero, muy requerido para poder explotar el petróleo. Se implantó, entonces, en el Ecuador el contrato de prestación de servicios. No es el momento para analizar el éxito o fracaso, pero éste no ha dado resultados.

En la década del noventa comencé a trabajar en el Ministerio (primero en la comisión asesora de política petrolera, y luego de subsecretario²) y debí analizar las perspectivas de una nueva contratación, porque creía que había que superar, y todavía lo creo, lo que fue el contrato de prestación de servicios. Se acogió mucho de lo que en Colombia ya era un éxito con sus licitaciones internacionales, con un contrato que ellos llamaron de “asociación” (muy distinto al que está contemplado en la Ley de Hidrocarburos vigente, donde hay un contrato de asociación, que es un híbrido de una compañía de economía mixta, pero no igual al de asociación como el colombiano).

Pues bien, aquí se le dio el nombre de “participación”, porque se iba a participar de lo que se produzca sin correr (como en el contrato anterior que se mencionó) con los costos y gastos de la operación para reembolsarlos. “Aquí no se reembolsa nada dijeron, aquí vamos a participar en un pastel, en el cual la torta se reparte entre el contratista (operador) y Petroecuador (el Estado).”

En las corridas que se hicieron (confiadas a los economistas, los técnicos, los matemáticos) daban unos porcentajes altos, pero, según nos dice el Presidente Ejecutivo de Petroecuador, hace pocos días, publicado en los diarios *Expreso* de Guayaquil y *Hoy*, estos contratos no rinden ni el 10%. Yo diría que los cálculos no deberían ser del 10%, porque según la Ley de Hidrocarburos, la regalía (que es la base que se ha tomado para la participación) no puede ser nunca inferior al 12,5%. Pero en realidad, están rindiendo lo que equivaldría como mínimo a las regalías establecidas en la ley. Vuelvo a repetir, desde el año 1971 cuando se la expidió, se puso límites a Texaco, se puso límites a las contratistas de ese entonces, para todos la misma medida. Por ejemplo, reducir las áreas de explotación: antes eran millones, pasaron

2 N. del E.: se trata del Ministerio de Energía y Minas, donde el autor fue secretario de Protección Ambiental.

a ser 200.000 has máximo por bloque. Se limitaba a dos bloques máximo, luego se dijo uno en la Costa, alternando con el Oriente. Lo cierto es que después, en el gobierno del ingeniero León Febres Cordero, se aprobó como decreto ley (porque no lo aprobó ni conoció el Congreso) la Ley 24, que permite asignar a la misma empresa cuantos bloques requiera. Lo que no se puede es compensar ganancias y pérdidas de un bloque con otro.

El régimen legal de la contratación petrolera

El régimen legal de la contratación petrolera que se aplicó en las ocho rondas que convocó el Estado ecuatoriano desde 1983 y los reglamentos que se dictaron para la séptima y octava ronda, ya no pueden ser aplicados. Yo me preguntaría ¿qué pasó con la ley, si fue una ley tan prodigiosa, que se concibió en el alto cenáculo de la sapiencia económica, que hacía cálculos y corridas de ventaja para el Ecuador, ha quedado desactualizada?. Tal es así que, en las mismas declaraciones que tomo como referencia, se dice que se contrata al Instituto Colombiano de Petróleo para que nos formule propuestas de nueva modalidad contractual; y que se formule propuestas, por supuesto, de la fórmula de recuperación para el Estado ecuatoriano y de recuperación de las inversiones que hace la operadora contratista.

Entonces, ¿cómo nos encontramos en este momento frente a la eventualidad que efectivamente este gobierno convoque a una nueva ronda licitatoria? Pues, primeramente yo creo que hay que modificar el marco legal; pero se me contestará que eso es lento ya que el Congreso Nacional no la emitiría para convocar a una ronda licitatoria en los pocos meses de ejercicio de este gobierno³. Tal vez, a través de vía reglamentaria y de bases actualizadas de contratación, llegar a esta aspiración que todos tenemos de inversión extranjera y de explotación de lo que tenemos en el subsuelo, con reglas claras (que es lo que se precisa), y sobre todo, lo que siempre se ha reclamado en el ámbito internacional: todo el mundo pide respeto a la legalidad y nos hemos jactado, cuando ha habido oportunidad de hablar, que el Ecuador no ha quebrado un solo contrato.

3 N. del E.: el gobierno de Gustavo Noboa (2000-2002).

Y cuando un osado empresario, en una reunión de presentación del campo energético a la Comunidad Europea en el Palacio de las Naciones de Bruselas, pidió mi opinión, pude desmentir a un representante de una transnacional que decía: “¿Qué vienen a ofrecernos los ecuatorianos, si acaban de confiscar las operaciones de Texaco?” En mi calidad de procurador, fui el representante del Ecuador para el traspaso de las operaciones el día 6 de junio de 1992. Pacífica, tranquila y ordenadamente en un acta firmada ante notario. No hubo confiscación, sino que el gobierno de entonces no quiso prorrogar el contrato, como esperaba Texaco. No quiso, a la vez, concederle ciertos contratos accesorios como el de la exploración terciaria, mejorada, etc. Pero con Texaco no hubo ninguna pelea antes de terminar el contrato. Hicimos salvaguardas, dejamos constancia que no se aceptaba que las áreas estén limpias. Dejamos constancias en adéndum que había que hacer un registro de los activos, de los inventarios, de todo lo que dejaba Texaco.

Para convocar una nueva ronda licitatoria, el Estado debe tener documentos claros, precisos y concretos. Ahora, esos documentos claros, precisos y concretos, van a tener un aditamento nuevo que muy pocos conocen, referente a la elevación al nivel constitucional del medio ambiente. En una conferencia virtual, convocada por el Banco Mundial, dirigía la conferencia el procurador ambiental de México; otros replicantes eran el fiscal ambiental de Bolivia y el contralor ambiental en el Perú. Aquí en el Ecuador no teníamos ese nivel, solo participamos unos principiantes con deseos de aprender algo del aspecto ambiental. Veíamos a estos procesos como han cambiado en el mundo, y se asombraron de que, en verdad, en el ámbito constitucional tengamos varias disposiciones para la protección del medio ambiente.

Es un Estado democrático, republicano, presidencialista, alternativo, responsable, etc. Artículo 2: el Estado ecuatoriano, irreductible, imprescriptible, inalienable, etc. Artículo 3 (se entra a lo preciso) en el numeral 3 dice que son deberes primordiales del Estado “defender el patrimonio natural y cultural del país [...] y proteger el medio ambiente”. Es decir, de acuerdo a los principios fundamentales del Estado (primero: como estamos constituidos en república democrática, segundo: el territorio, tercero: es deber de este Estado proteger el medio ambiente), es una nación ambientalista.

Y luego hay una sección especial que no había en la Constitución codificada previa a la de 1998. Pero, aunque se expide la Constitución en 1998 y se promulga la Ley de Gestión Ambiental en julio de 1999, el Reglamen-

to Ambiental para las Operaciones Hidrocarburíferas se expide en el 2000 y todavía no tiene la normativa completa.

Entonces, tenemos que empezar por actualizar la legislación para poder convocar rondas licitatorias con el principio –que sostengo– de la legalidad, de la transparencia, de la claridad. Eso es lo que se quiere en el mundo: reglas claras, nada improvisado, sin aceleramientos porque la improvisación y la aceleración crean después una discontinuidad. No hay como enfrentar los problemas que se presentan, y no quisiera que después de diez años se repitan mis experiencias. Yo era un optimista en la década del ochenta, optimista en la década del noventa. Yo diría que ahora soy un optimista fracasado, porque yo participé con entusiasmo en ambas oportunidades y los resultados son magros, muy pobres.

El tema a desarrollar, pues, es la incidencia de la normativa socio-ambiental en el régimen de contratación petrolera; haciendo relación a las disposiciones sobre manejo sostenible de las actividades hidrocarburíferas. Pero, ¿qué es desarrollo sostenible? Para la Ley de Gestión Ambiental, que trae un glosario, es el mejoramiento de la calidad de vida humana, dentro de la capacidad de carga de los ecosistemas; implica la satisfacción de las necesidades actuales sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones. Esta es una definición muy híbrida, muy complicada.

En la Comisión Mundial sobre Ambiente y Desarrollo, que se recoge en cualquier libro de consulta sobre hidrocarburos, sobre medio ambiente, siempre se cita la definición adoptada en 1987. Desarrollo sostenible es, más simple, un desarrollo que permite la satisfacción de las necesidades presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras en satisfacer las suyas. La nuestra, la del glosario de la Ley de Gestión Ambiental es híbrida porque mezcla junto a naturaleza, el capital que constituye la naturaleza, que eso hay que dejarlo intangible (sin tocar) para las generaciones futuras, y lograr el desarrollo de la generación actual.

Yo acojo esta declaración que la he encontrado repetida en cualquier libro de consulta sobre la temática: desarrollo que permite la satisfacción de las necesidades presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras en satisfacer esas necesidades. Nosotros no debemos consumir todo, no debemos desgastar el ambiente, dejemos para las generaciones futuras una reserva.

En el aspecto concreto de la normativa legal, la Ley 44, a la que hemos hecho referencia, que fue reformada el mismo año por la Ley 49 para aclarar aquello de los campos marginales y los reglamentos de aplicación que se expidieron para esta Ley 44 son realmente inaplicables porque no contemplan la variable ambiental, ni el desarrollo socio-comunitario, componentes básico en la actualidad para poder trabajar en el campo energético. Las bases fundamentales para abordar esta temática se pueden resumir en tres: la Constitución de la República, la Ley de Gestión Ambiental y el Reglamento Ambiental para las Operaciones Hidrocarburíferas.

Ya habíamos mencionado que en la Constitución Política del Estado, el artículo 3, numeral 3 consagra al Ecuador como un Estado ambientalista. Vuelvo a repetirlo: estipula, demanda, con precisión, que es obligación del Estado, deber primordial del Estado defender el patrimonio natural y cultural del país y proteger el medio ambiente. Luego, más adelante, en otra normativa, el artículo 23, en el numeral 6 se precisa que, sin perjuicio de los derechos (ya entra al campo de los derechos de las personas) establecidos en esta Constitución y en los instrumentos internacionales vigentes, el Estado reconocerá y garantizará a las personas el derecho a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación. Primero, en la Constitución del Estado se habla de un Estado ecológico, ambientalista. Luego, como una garantía a las personas, es decir el Estado como tutor de la persona dicta una norma tuitiva, para garantizar a las personas a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación. Se establece, además, que la ley fijará restricciones al ejercicio de determinados derechos y libertades, con la finalidad de proteger el medio ambiente.

Otra norma dice que el Estado, sus delegados y concesionarios, serán responsables por los daños ambientales en los términos señalados en el artículo 20 de esta Constitución. El artículo 20 se refiere a la responsabilidad del Estado a reponer el daño que causen sus funcionarios, sin perjuicio del derecho de repetición contra el funcionario causante del perjuicio. O sea que el Estado es solidario con los perjuicios y la inobservancia de ley, violaciones a normas ambientales que haga una empresa particular.

Si esta norma hubiera existido al momento en que Texaco operaba, la demanda que se ha planteado (en mi opinión mal planteada) ante cortes estadounidenses por comunidades afectadas del Oriente, habría tenido respaldo constitucional y la demanda habría sido contra el Estado. Yo, como pro-

curador, opiné que lo único que fallaba en esa demanda era radicarla en cortes extranjeras, porque el Estado tiene como fuero primordial ser demandado ante jueces ecuatorianos, salvo convención expresa. A nosotros nos demandaron, por ejemplo, en la Corte de las Aguas desde Estocolmo, y debimos concurrir a defendernos en Estocolmo por el daño a las lagunas del Cuyabeno (año noventa). ¿Por qué? Porque había convenio, estábamos adheridos a este convenio.

El Estado tomará medidas preventivas en caso de duda sobre el impacto o las consecuencias ambientales negativas de alguna acción u omisión, aunque no exista evidencia científica del daño. Esta es una norma muy avanzada, porque siempre se juzga por la evidencia, por la comprobación: la prueba. La prueba lo que hace es sacramentar una cosa a favor en contra. Pero, aquí en caso de dudas, hay que tomar las medidas ambientales preventivas aunque no exista evidencia que lo que está haciendo alguna persona o alguna empresa (hablando ya en el campo petrolero) pueda causar daño, no haya evidencia científica, pero sí hay que tomar las medidas preventivas.

Y, un tercer inciso en el artículo 91, que sin perjuicio de los derechos de los directamente afectados, cualquier persona natural o jurídica, o grupo humano podrá ejercer las acciones previstas en la ley para la protección del medio ambiente. Bastante revolucionarias estas disposiciones.

Otra norma, la 97. Habíamos analizado antes los derechos de la persona; ahora los deberes y responsabilidades. Numeral 16 de este Artículo 97: “Es deber y responsabilidad de todo ciudadano preservar el medio ambiente sano y utilizar los recursos naturales de modo sostenible”. En los objetivos de la economía (artículo 243) se manifiesta que los objetivos permanentes de la economía son los siguientes. El desarrollo socialmente equitativo, regionalmente equilibrado, ambientalmente sostenible y democráticamente participativo. En este mismo capítulo de la economía encontramos el Art. 244, con un numeral específico que expresa: dentro del sistema de economía social de mercado, que es la que rige en el Estado ecuatoriano le corresponde explotar racionalmente los bienes de su dominio exclusivo, de manera directa o con la participación del sector privado. A que se refiere la explotación racional, se explica más adelante cuando se habla de la propiedad inalienable del Estado. El inciso segundo dice que estos bienes serán explotados en función de los intereses nacionales. La exploración y explotación ra-

cional podrán ser llevadas a cabo por empresas públicas, mixtas o privadas, de acuerdo con la ley.

Capítulo especial para la temática del día que hay que abordar, el capítulo quinto, que es una introducción moderna de los derechos colectivos, con dos secciones: la sección primera que trata de los pueblos indígenas y afroecuatorianos; y la sección segunda de este capítulo quinto de los derechos colectivos, que trata del medio ambiente.

En cuanto al trato especial que hay que dar a estas comunidades, que según la Constitución se llaman así mismas “nacionalidades”, el Estado reconoce y garantiza, de conformidad con la Constitución y la ley, el respeto al orden público y a los derechos humanos. Uno de ellos es participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras. Tomen en cuenta: participar en el uso, usufructo, “administración” de los recursos naturales renovables. Renovables serían los bosques. Los no renovables: las minas y los yacimientos.

Pero viene luego lo principal: estas comunidades deben ser consultadas sobre planes y programas de prospección y explotación de recursos no renovables (ya entramos a lo nuestro); y que puedan afectarlos ambiental o culturalmente. “Ser consultados”, la frase clásica, característica que voy a comentar más adelante, para poder explotar los recursos no renovables: el petróleo, las minas. Con una limitación que dice: “y que pueda afectarlos, esa exploración y explotación, ambiental o culturalmente. Luego viene otra: participar en los beneficios que estos proyectos reporten, en cuanto sea posible, y recibir indemnizaciones por los perjuicios socio-ambientales que les causen.

En la sección del medio ambiente, se manifiesta que toda decisión estatal que pueda afectar al medio ambiente deberá contar previamente con los criterios de la comunidad; para lo cual ésta será debidamente informada. La ley garantizará su participación. ¿Participación en qué, en rentas? No, participación en las consultas que hay que hacer. Y luego se desarrolla en la ley este Artículo 88. En la Ley de Gestión Ambiental se dice que la inobservancia del principio del Artículo 88 de la Constitución acarrea la nulidad del acto o contrato si no se hizo la consulta. Es mandatario, no se puede pasar por alto la consulta.

La Ley de Gestión Ambiental establece principios, directrices de política ambiental; determina obligaciones, responsabilidades, niveles de partici-

pación de los sectores público y privado; y señala los límites permisibles, controles y sanciones. En esta Ley de Gestión Ambiental hay el capítulo especial de sanciones – sanciones administrativas contra el funcionario que incumple, sanciones (se anuncian y se dictó reforma al Código Penal) penales – y se puede hacer reclamos de Amparo Constitucional. Hay tres o cuatro vías para el que se sienta afectado. Ya dije antes, no solamente el directamente afectado, no solamente la persona jurídica que se crea perjudicada por el acto de autoridad o incumplimiento de una empresa, porque puede ser de autoridad o puede ser de los contratistas; si no el grupo humano que se considere afectado, y aún sin probarlo.

En la Ley de Gestión Ambiental se establece que el proceso se orientará según los principios universales del desarrollo sostenible, contenidos en la Declaración de Río de Janeiro del año 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Todos oímos sobre la Declaración de Río de Janeiro del año 1992, la Cumbre de la Tierra, cumbre de la tierra convocada por Naciones Unidas exactamente a los veinte años de la primera reunión de Estocolmo. Los ochenta y siete países que integran el tercer mundo, el grupo de los tercermundistas no queríamos concurrir (entre ellos estuvo incorporado el Ecuador) porque se decía que se iba a poner frenos al desarrollo. Por eso, la conferencia no fue similar a la de Estocolmo, únicamente sobre medio ambiente, sino que se le agregó “sobre Medio Ambiente y Desarrollo”; y todos los principios que se consagran, 26 principios, son teóricos, son buenas intenciones; y, por supuesto no los ratificaron aquellos que mayor compromiso debían asumir con el desarrollo sostenible, los países desarrollados.

En la Ley de Gestión Ambiental encontramos los mecanismos de participación social. Dice el artículo 28, concordante con la Constitución, que hay que hacer la consulta: el incumplimiento del proceso de consulta al que se refiere el Artículo 88 de la Constitución tornará inejecutable la actividad de que se trate, y será causal de nulidad de los contratos respectivos (en otra parte se dice también del acto administrativo). En el Artículo 29, se expresa que toda persona natural o jurídica tiene derecho a ser informada, oportuna y suficientemente, sobre cualquier actividad de las instituciones del Estado conforme al reglamento de esta ley.

En el campo operativo, tenemos vigente el Reglamento Ambiental para las Operaciones Hidrocarburíferas. Este reglamento sustituyó al que existía desde la década del noventa. Su ámbito de aplicación es para todas las ope-

raciones hidrocarburíferas. La autoridad ambiental corresponde, en este sistema nacional descentralizado, al Ministerio de Energía y Minas, y los sujetos de control, o sea quienes se someten al control de estas autoridades ambientales, son Petroecuador, sus filiales, y sus contratistas o asociados, para las actividades ya mencionadas. Todas esas actividades están reguladas y la coordinación la ejerce la Subsecretaría de Protección Ambiental del Ministerio. Para los procesos de licitación, el organismo encargado de la licitación, dice este reglamento ambiental, es el comité ejecutivo de licitaciones que debe contar con el pronunciamiento previo de la Subsecretaría de Protección Ambiental. La consulta se instituye como algo ya reglamentado, que previamente al inicio de toda licitación petrolera estatal, el organismo encargado de llevar a cabo las licitaciones aplicará los procedimientos de consulta previstos en el Reglamento.

La experiencia ambiental hidrocarburífera en el Ecuador

René Ortiz Durán

Introducción

La Ley de Hidrocarburos, según la segunda reforma de 1993, abolió el *status* monopólico de la empresa estatal en el sector petrolero e introdujo legislación con respecto a que las actividades futuras de petróleo y gas deben comenzar con un estudio de impacto ambiental (EIA). El régimen de los contratos de participación en las actividades de producción y exploración de hidrocarburos con compañías petroleras extranjeras, oleoductos, refinerías y mercadeo de combustibles se abrió a la inversión de compañías internacionales privadas y, las actividades en las que éstas emprendieran deben comenzar con un estudio de impacto ambiental.

Antes de 1993, las actividades de exploración y producción de hidrocarburos, principalmente con el consorcio Texaco-Gulf, luego CEPE-Texaco y Petroecuador-Texaco hasta 1992, cuando terminó el contrato de exploración y producción de petróleo de Texaco y fuera transferido a la empresa estatal petrolera, sus actividades no tenían regulaciones ambientales. Durante este período, tomado solamente como una referencia histórica, muchas actividades generaron lo que ahora se identifica como daños ambientales y ocurrieron en sitios y alrededor de las actividades de exploración, producción, transporte, refinación y comercio de combustibles derivados del petróleo. Se registran numerosos derrames, operaciones accidentales y piscinas para depósitos de residuos que, en general fueron construidas alrededor de

las instalaciones industriales. En efecto, la compañía petrolera Texaco enfrenta todavía demandas legales en cortes de los Estados Unidos, por parte de movimientos indígenas de la zona apoyadas por organizaciones no gubernamentales extranjeras y locales, así como por grupos de interés.¹ Petroecuador – antes Cepe – ha heredado no solamente los llamados desastres ambientales y demandas legales en cortes internacionales de La Haya y luego ha traspasado los pasivos ambientales también a compañías internacionales con contratos del tipo marginal.

En estos días, existe suficiente legislación relacionada no solamente con estándares de manejo y cuidado ambiental sino también con una normativa que regula las relaciones entre las compañías petroleras y las comunidades indígenas en las áreas de un proyecto de exploración y producción de hidrocarburos. Un gran salto en materia ambiental y de relaciones comunitarias que ha cumplido ya sus primeros diez años en el Ecuador.

Experiencia en la región oriental del Ecuador

Los contratos de prestación de servicios y de participación en las actividades de exploración y producción de petróleo en la región oriental del Ecuador, así como también los contratos específicos, no pueden remover una simple hoja de árbol del suelo a menos que las compañías tengan aprobado su estudio de impacto ambiental por la autoridad competente – Ministerio de Energía y Minas, Subsecretaría de Protección Ambiental, Dirección Nacional de Protección Ambiental – que también incluye un plan de manejo ambiental (PMA). Así mismo, el nuevo oleoducto -OCP- para el transporte de crudos pesados y toda la cadena de gasolineras de las redes de comercio de combustibles de las compañías comercializadoras más importantes del mundo, tienen que tener un estudio de impacto ambiental y un plan de manejo ambiental. Inclusive existen casos de compañías petroleras que han realizado dos y tres estudios de impacto ambiental en el mismo sitio de sus operaciones.

1 N. del E.: en agosto de 2002, la Corte de apelaciones del Distrito Sur de Nueva York remitió el caso ante los tribunales ecuatorianos. La demanda fue aceptada en marzo de 2003 en Lago Agrio.

La autoridad competente que emite la aprobación y los permisos para las actividades hidrocarburíferas es la Subsecretaría de Protección Ambiental bajo tutela del Ministerio de Energía y Minas. Sin embargo, si alguna actividad de exploración y producción de petróleo se realizara en un sitio o cruce con un parque nacional o un área protegida o un bosque primario, la autorización adicional y la autoridad competente adicional a la anterior es el Ministerio del Ambiente, quien concede a la compañía una licencia para realizar sus actividades hidrocarburíferas especiales.

No existen, desde la implantación de la legislación ambiental en el Ecuador, registros de derrames petroleros o de otro tipo de daño ambiental derivado de actividades de exploración y producción de petróleo. Y, particularmente, referidas a actividades desarrolladas por compañías privadas con contratos de servicios o de participación y que hayan inclusive construido oleoductos secundarios como parte de sus operaciones. Es más, no existe la posibilidad de un acceso libre para personas dentro de las áreas industriales a menos que estén autorizadas por la entidad competente. Esta exigencia – de impedimento de libre tránsito – está relacionada con la prevención de posibles desmantelamientos de bosques húmedos, como ocurrió y está registrado antes de la reforma constitucional del país de 1998, la cual que concede un peso específico al desarrollo sostenible y preceptos que se adhieren a consideraciones ambientales y a consultas con las comunidades de la zona, antes de emprender con cualquier actividad industrial.

Sin embargo, el problema del pasivo ambiental y las operaciones sin cuidado ambiental de Petroecuador tiene lamentablemente un registro que descalifica no solamente a la empresa estatal petrolera sino que además es extendido por grupos de interés y ONG como referencia general de las actividades hidrocarburíferas en el Ecuador; así como también, para levantar un frente de oposición a las actividades de exploración y producción de petróleo en el pie de monte de los Andes orientales y en general en la cuenca amazónica.

A futuro, todas las relaciones de las compañías de petróleo y gas con Petroecuador, incluyendo actividades de producción mejorada de petróleo, dirigidas a aumentar la producción petrolera en campos existentes y en producción de Petroecuador, tendrán que tomar en consideración planes de remediación ambiental en todos los sitios y oleoductos que eventualmente sean transferidos contractualmente a terceros operadores, de acuerdo con la política del actual gobierno.

Finalmente, las relaciones entre las compañías petroleras y las comunidades indígenas tienen registros positivos. Las compañías petroleras han tenido que montar unidades o departamentos completos para manejo ambiental y comunitario con la inclusión de servicios especializados de antropólogos, sociólogos y psicólogos en adición a todos los otros departamentos técnicos propios de sus operaciones petroleras, con el propósito de cumplir con las reglas y normas existentes sobre estas relaciones. Sin embargo, últimamente se han dado casos de relaciones compañías-comunidades que han experimentado interrupciones en el trabajo petrolero por la acción belicosa de ciertos líderes de algunas comunidades indígenas que abiertamente se oponen a actividades de exploración y producción de hidrocarburos. Muchos de estos líderes indígenas que han mostrado su oposición a actividades petroleras están altamente influenciados por ONG locales y extranjeras y se considera que el proceso para continuar con actividades y operaciones petroleras en ciertos sitios, requiere de una mayor firmeza de la autoridad competente que haga respetar la ley y el orden.

Conclusiones

El aspecto más importante de las relaciones comunitarias con las compañías, es el proceso de consulta y participación. Ecuador tiene ahora una nueva regulación sobre esta materia que ha sido el resultado de más de quince meses de trabajo entre los tres actores, a saber, gobierno, compañías y comunidades. Así, aun cuando las nuevas reglas puedan requerir un poco más de educación para su aplicación a fin de asegurar un cumplimiento de todas las partes, lo cierto es que para los tres actores ya existen “reglas del juego”.

Bibliografia

Bibliografía

- Aguablanca, Esperanza et al. 1993a. *Geografía humana de Colombia, II,3, Región de Orinoquia*. S. F. de Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura Hispánica, Col. 5º Centenario, 203 p.
- _____. 1993b “U’wa (Tunebo)”, en E. Aguablanca et al. *Geografía humana de Colombia, III,3, Región de Orinoquia*, S. F. de Bogotá, Instituto Colombiano de Cultura Hispánica, pp. 145-184.
- Aja, Eliseo. 1999. *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid: Alianza Editorial.
- Azar, Edward E. 1990. *The Management of Protracted Social Conflict, Theory and Cases*. Aldershot (England): Dartmouth, 160 p.
- Barrera, Augusto et al. 1999. *Ecuador un modelo para (des)armar. Descentralización, disparidades regionales y modelo de desarrollo*. Grupo de Democracia y Desarrollo Local. Quito: Abya Yala.
- Blanquer, Jean-Michel et al. 1996. *La Colombie à l'aube du troisième millénaire*. París: CREDAL-IHEAL, 418 p.
- Brysk, Alison. 1994. “Acting Globally: Indian Rights and international politics in Latin America”, en D. L. Van Cott et al., *Indigenous Peoples And Democracy [...]*. St Martin's: St Martin's Press, pp. 29-51.
- Bustamante, Teodoro. 1999. “Los conflictos socio-ambientales: una perspectiva anacrónica”, en P. Ortiz, et. al. *Comunidades y conflictos socio-ambientales. Experiencias y desafíos en América Latina*. Quito: Abya-Yala, pp. 257-271.

- Campodónico, Humberto. 1996. *El Ajuste petrolero, políticas empresariales en América latina de cara al 2000*. Lima: Desco, 356 p.
- Canel, Eduardo. 2002. “Dos modelos de descentralización y participación en América Latina: una discusión conceptual”, en H. J. Burchardt et al., *Mercados Globales y Gobernabilidad Local. Retos para la descentralización*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Carrión, Fernando. 2003. “La descentralización andina: ¿tema supranacional?”, en F. Carrión et al., *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*. Quito: FLACSO, OEA, Parlamento Andino. pp. 105-124.
- Carrión, Fernando; et. al. 2003. *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*. Quito: FLACSO, OEA, Parlamento Andino.
- Castells, Manuel. 2000. *La Era de la Información. Economía, sociedad y cultura. T II. El Poder de la identidad*. México D. F: Siglo XXI Editores, 498 p.
- Conam, GTZ. 2001. “Competencias: ¿Qué descentralizar? Un estudio de las posibilidades de la descentralización administrativa en el Ecuador”, Quito.
- Cubides, Fernando; et al. 1998. *La Violencia y el municipio colombiano, 1980-1997*. S. F. de Bogotá: Facultad de Ciencias Humanas UN, Centro de Estudios Sociales (CES), 318 p.
- Czempiel, Ernst Otto. 1993. “Governance and Democratization”, en J. Rosenau et al., *Governance Without Government [...]*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 250-271.
- Dabène, Olivier. 1997. *La Région Amérique Latine. Interdépendance et changement politique*, París: Presses de Sciences Po, Références Inédites, 380 p.
- De la Torre Carlos. 2000. “The ambiguity of Latin American “classical” populism” en *Populist seduction in Latin America. The Ecuadorian Experience*, en *Research in International Studies; Latin America Series*, 32. Athens: Ohio University, 192 p.
- Díaz, Elías. 1981. *Estado de derecho y sociedad democrática*. Madrid: Taurus.
- Escobar Roca, Guillermo. 1995. *La ordenación constitucional del Medio Ambiente*. Madrid: Dykinson.
- Ferrajoli, Luigi. 1995. *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*. Madrid: Trotta.

- Fisher, Roger; et al. 1996. *Beyond Machiavelli. Tools to Cope With Conflicts*. Harvard: Harvard University Press, 160 p.
- _____. 1991. *Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving In*. New York: Penguin Books, 187 p.
- Fontaine, Guillaume. 2002. "Discurso ético y praxis política. La institucionalización de la etnicidad en Colombia y Ecuador", en *Indiana* 14-15. Berlín: Preußischer Kulturbesitz (Instituto Ibero Americano), pp. 57-67.
- _____. 2002. "Sobre bonanza y dependencia. Petróleo y enfermedad holandesa en Ecuador", en *Iconos*, 13. Quito,; FLACSO Ecuador, pp. 101-110.
- _____. 2003. *El Precio del petróleo. Conflictos socio-ambientales y gobernabilidad en la región amazónica*. Quito: FLACSO, IFEA, 530 p.
- _____. 2003. "Más allá del caso Texaco. ¿Se puede rescatar al Nororiente?", en *Iconos*, 16. Quito: FLACSO Ecuador, pp. 129-137.
- Frank, Jonás. 2003. "Descentralización de competencias: análisis comparativo", en F. Carrión et al., *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*. Quito: FLACSO, OEA, Parlamento Andino, pp. 413-421.
- García Herrera, M.A. 1992. "Intereses difusos, intereses colectivos y función mediadora", en *Jueces para la democracia*, 12. Madrid.
- Gros, Christian. 1996. "Un ajustement à visage indien", en J. M. Blanquer et al., *La Colombie à l'aube du troisième millénaire*. París: CREDAL-IHEAL, pp. 255-257.
- _____. 2000. *Políticas de la etnicidad: identidad, Estado y modernidad*. S. F. de Bogotá: ICANH, 218 p.
- Group of Lisbon. 1993. *Limits to Competition, Toward Effective Global Governance*. Cambridge (Mass.), Londres, pp. 107-140.
- Guerrero Arias, Patricio. 1999. "Aproximaciones conceptuales y metodológicas al conflicto social", en P. Ortiz et al., *Comunidades y conflictos socio-ambientales [...]*, Quito: Abya-Yala, pp. 35-88.
- Gutiérrez de Cabiedes e Hidalgo de Caviedes, Pablo. 1999. *La tutela jurisdiccional de los intereses supraindividuales: colectivos y difusos*. Navarra: Aranzadi.
- Huntington, Samuel. 1997. *El orden político en sociedades en cambio*. Barcelona: Paidós.

- Khan, Paúl. 2001. *El análisis cultural del Derecho. Una reconstrucción de los estudios jurídicos*. Barcelona: Gedisa.
- Le Bot, Yvon. 1994. *Violence de la modernité en Amérique latine. Indianité, société et pouvoir*. París: Karthala, 292 p.
- Leff, Enrique. 2002. *Saber ambiental. Sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder*. México D. F: Siglo XXI Ed., UNAM, PNUMA, 414 p.
- Little, Paul E. 1992. *Ecología política de Cuyabeno. El desarrollo no sostenible de la Amazonía*. Quito: Abya Yala, ILDIS, 204 p.
- Maquiavelo, Nicolás. 1979. *El Príncipe*. Madrid: Andreus.
- Montúfar, César. 1999. “Gobernabilidad o el regreso del pretorianismo”, en *Ecuador Debate*, 47. Quito: CAAP.
- Narvárez Q., Iván. 1996. *Poder étnico, poder transnacional. Huaorani vs Maxis*. Quito: Fundación Ecuatoriana de Estudios Sociales, 120 p.
- ODEPLAN, AME, CONAMU, Ministerio del Ambiente, INEC y UNFPA. 2002. *Estándares para un proceso de Desarrollo Local*. Quito.
- Ojeda Segovia, Lautaro. 1993. *El descrédito de lo social. Las políticas sociales en el Ecuador*. Quito: CDS.
- _____. 2002. *Situación actual de la descentralización en el Ecuador. Avances, problemas y perspectivas*. Quito: UNDP.
- OLADE, CEPAL, GTZ. 1997. *Energía y Desarrollo Sustentable en América Latina y el Caribe: Enfoques para la política energética*. Quito.
- ONU, Comisión Mundial sobre Ambiente y Desarrollo. 1987. *Nuestro Futuro Común*, New York-Oxford.
- Ortiz, Carlos Miguel. 1998a. “Especificidades de los departamentos colombianos frente al homicidio”, en F. Cubides et al., *La Violencia y el municipio colombiano, 1980-1997*. S. F. de Bogotá: Facultad de Ciencias Humanas UN, Centro de Estudios Sociales (CES), pp. 38-65.
- _____. 1998b. “Los Departamentos y el secuestro: 1982-1997”, en F. Cubides et al., *La Violencia y el municipio colombiano [...]*. S. F. de Bogotá: Facultad de Ciencias Humanas UN, Centro de Estudios Sociales (CES), pp. 52-67.
- Ortiz T., Pablo et al. 1999a. *Comunidades y conflictos socio-ambientales. Experiencias y desafíos en América Latina*. Quito: Abya-Yala, 468 p.

- Ortiz T., Pablo. 1999b. "Apuntes teórico-conceptuales para el diseño de una propuesta metodológica de manejo de conflictos socio-ambientales a través de la forestería comunitaria", en P. Ortiz T. et al., *Comunidades y conflictos socio-ambientales [...]*. Quito: Abya-Yala, pp. 7-34.
- Osborn, Ann. 1985. *El Vuelo de las tijeretas*, Fundación de Investigaciones Arqueológicas Nacionales. S. F. de Bogotá: Banco de la República, pp. 23-36; 135-142.
- Peces-Barba, Gregorio. 1999. *Curso de derechos fundamentales, teoría general*. Madrid: Universidad Carlos III; Boletín Oficial del Estado.
- Pérez Camacho, Efraín. 1995. *Derecho Ambiental y de los recursos naturales*. Quito: EDINO.
- _____. 2001. *Descentralizaciones y Autonomías*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 10.
- Pomed Sánchez, Luis. 1998. "El derecho al medio ambiente", en *Nuevos escenarios y nuevos colectivos de los derechos humanos*. Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, Zaragoza.
- República del Ecuador. 19/12/2002. "Reglamento de consulta y participación para la realización de actividades hidrocarburíferas", Registro Oficial No. 278.
- _____. 10/07/2001. "Plan nacional de descentralización", Registro Oficial No. 365.
- _____. 30/06/1999. "Ley de Gestión Ambiental", Registro Oficial No. 245.
- _____. 1998. "Constitución del Ecuador". Quito: Ediciones Legales.
- _____. 08/10/1997. "Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social", Registro Oficial No. 169.
- _____. 31/03/1994. "Ley de Modernización del Estado", Registro Oficial No. 411.
- _____. s.f. "Acuerdo de regulación para la transferencia de competencias del Ministerio del Ambiente a los gobiernos seccionales en el ámbito de la Gestión Ambiental".
- _____. s.f. "Convenio marco de transferencia de competencias del Ministerio del Ambiente hacia los gobiernos seccionales".
- Rosenau, James N.; et al. 1993. *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 300 p.

- Rosenau, James N. 1993. "Governance, Order, and Change in World Politics", en J. Rosenau et al., *Governance Without Government [...]*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1-29.
- Rothman, Jay. 1997. *Resolving Identity-Based Conflict in Nations, Organizations, and Communities*. Jossey-Bass Publishers, 240 p.
- Santos, Boaventura de Sousa. 1998a. *La Globalización del derecho. Los nuevos caminos para la regulación y la emancipación*. S. F. de Bogotá: Unilibros.
- _____. 1998b. *De la mano de Alicia: lo social y lo político en la postmodernidad*. S. F. de Bogotá: Siglo del Hombre Editores. Uniandes.
- Sotelo, Luis Carlos. sf. "Derechos Humanos en una república multicultural. La supervivencia cultural de lo diferente", en *Pensamiento Jurídico. Revista de Teoría del Derecho y análisis jurídico*, 9. S. F. de Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Touraine, Alain. 1987. *Actores sociales y sistemas políticos en América Latina*. Santiago de Chile: PREALC.
- _____. 1997. *Pourrons-nous vivre ensemble égaux et différents ?*. París: Fayard, 398 p.
- Vallejo Mejía, César. 1997, "Descentralización y modernización: La experiencia colombiana", en C. Moreno et al., *Procesos y tendencias de la descentralización en Colombia*. S. F. de Bogotá: Fundación Universidad Central.
- Van Cott, Donna Lee (ed.). 1994. *Indigenous Peoples and Democracy in Latin America*. St Martin's: St Martin's Press, 271 p.
- Varea, Anamaría, et al. 1995. *Marea negra en la Amazonía. Conflictos socio-ambientales vinculados a la actividad petrolera en el Ecuador*. Quito: Abya-Yala, ILDIS, FTTP, UICN, 400 p.
- Verdesoto, Luis y Ardaya, Gloria. 2001. "El sistema político y la descentralización", en *Revista Ciencias Sociales*, 20. Quito: Universidad Central del Ecuador, Escuela de Sociología y Ciencias Políticas.
- Vickers, William T. 1989. *Los Sionas y Secoyas, su adaptación al ambiente amazónico*. Quito: Abya Yala-MLAL, 374 p.
- Weber, Max. 1972. *El Político y el científico*. Madrid: Alianza Editorial, 236 p.

Este Libro se terminó de
imprimir en septiembre de 2003
en la imprenta Rispergraf.
Quito, Ecuador