

Guillaume Fontaine, coordinador

Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador

2. Las apuestas



FLACSO
SEDE ACADÉMICA DE ECUADOR

© 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

ISBN: 9978-67-090-4
Coordinación editorial: Alicia Torres
Cuidado de la edición: Paulina Torres
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: RISPERGRAF
Quito, Ecuador, 2004
1ª. edición: octubre, 2004

Índice

Presentación	9
Introducción	
Petróleo y desarrollo sostenible en la Amazonía: apuestas para la gobernabilidad democrática	11
<i>Guillaume Fontaine</i>	
Capítulo I	
Apuestas del caso Texaco	
Los pasivos de la industria petrolera	
A propósito del juicio a la Texaco	27
<i>Fander Falconí Benítez</i>	
El juicio a Chevron Texaco	
Las apuestas para el Ecuador	37
<i>Luis Yanza</i>	
Petróleo y medio ambiente en el Ecuador	45
<i>Ramiro Gordillo</i>	
Capítulo 2	
Apuestas de la política petrolera	
Contratación petrolera ecuatoriana 1972-2003	57
<i>Luis Alberto Aráuz</i>	
Importancia del petróleo en el Ecuador	67
<i>José Gordillo Montalvo</i>	
Metodologías de relacionamiento comunitario no ortodoxas: análisis político para abordarlas	75
<i>Iván Narváez</i>	
El papel del Ecorae en la región amazónica ecuatoriana	
Un ejemplo de crisis de gobernabilidad democrática en el Ecuador	91
<i>Karen Andrade</i>	

Capítulo 3

Apuestas de los derechos territoriales

Propiedad de la tierra y riqueza del subsuelo	
Un rezago colonial	109
<i>Edmundo Guerra</i>	
Derechos territoriales frente a las actividades petroleras	121
<i>César Andy</i>	
Avances en el tema del derecho territorial indígena en el ámbito internacional y específicamente en la Organización de las Naciones Unidas	127
<i>Alexis Tiouka</i>	
Derechos territoriales frente a las actividades petroleras: un reto para la gobernabilidad democrática	135
<i>Lilij La Torre López</i>	
Situación de los derechos territoriales indígenas en la Amazonía venezolana en el contexto de la gobernabilidad democrática actual	145
<i>Vladimir Aguilar Castro</i>	
El problema de la titulación de tierras en Pastaza	149
<i>Bolívar Beltrán</i>	
Para entender el conflicto entre Sarayacu, Estado y empresas operadoras del bloque 23	153
<i>Victor López A.</i>	

Capítulo 4

Apuestas de la consulta previa

Pronunciamiento sobre la consulta previa en los bloques 20 y 29	173
<i>Frente de comunidades kiwchas de Rukullacta, Asociación Kallari, RICANCIE, REKOCA y cantón Archidona</i>	
La consulta previa petrolera - Bloques 20 y 29 de la Amazonía ecuatoriana: entre el desafío y la nostalgia	187
<i>Xavier Izko</i>	
Bibliografía	231
Anexos	239
Presentación de autores	280

Presentación

Este volumen, segundo de una trilogía dedicada a la relación entre petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador, es el producto de la confluencia de tres líneas de trabajo que se desarrollaron en el marco del Programa de Estudios Socio Ambientales de FLACSO, en el año académico 2003-2004. En primer lugar, recoge las mejores ponencias presentadas en el segundo ciclo de foros organizados por el Observatorio Socio Ambiental sobre esta problemática. En segundo lugar, refleja los primeros resultados de una investigación del equipo, sobre el papel de la sociedad civil en la gobernabilidad democrática, en relación con los megaproyectos extractivos en la Amazonía andina. Por último, acompaña el esfuerzo que dedicamos a la formación de líderes indígenas amazónicos, a través del Diploma superior en derechos indígenas y recursos hidrocarbúricos, organizado conjuntamente con la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA), con el auspicio del Ministerio Federal para la Cooperación y el Desarrollo de Alemania, InWEnt, Alianza del Clima y el Fondo Indígena.

Adrián Bonilla
Director
FLACSO - Sede Ecuador

Introducción

Petróleo y desarrollo sostenible en la Amazonía: apuestas para la gobernabilidad democrática

Guillaume Fontaine

El desarrollo sostenible como apuesta para la gobernabilidad democrática

Para la Amazonía ecuatoriana, el siglo XXI será marcado por la confrontación entre partidarios de la expansión de las actividades extractivas y aquellos que quieren limitarlas para incentivar la conservación – tanto en los territorios indígenas como en las áreas protegidas. Es característico de esta tendencia, la multiplicación de los conflictos ambientales en la región en la última década: oposición de los shuaras y achuaras a Burlington Inc. en el bloque 24 (Morona Santiago y Pastaza), enfrentamientos entre las comunidades quichuas de Sarayaku y CGC-SanJorge en el bloque 23 (Pastaza), rechazo a la consulta prelicitatoria de los bloques 20 y 29 por parte de un grupo de comunidades quichuas del Napo y Pastaza, inicio de un conflicto contra Petrobras en el bloque 31 (Orellana), etc. El telón de fondo de estos conflictos es la contaminación crónica y masiva en las provincias de Sucumbíos y Orellana que, además del juicio contra Chevron-Texaco, ha dado lugar a múltiples microconflictos con Petroecuador.

Desde el punto de vista del Estado ecuatoriano, no cabe duda de que esta situación incide negativamente sobre la política energética, en particular porque determinó el fracaso de la novena ronda de licitaciones de bloques petrolíferos (declarada desierta en dos oportunidades). A ello cabe añadir las dificultades encontradas para la reforma de la Ley de Hidrocarburos, la reversión de la baja tendencial de rendimiento en los campos históricos del país – Sacha y Shushufindi – y la reestructuración de Petroecuador, la incapacidad de utilizar a plena capacidad el oleoducto de crudos pesados, la indeterminación en la forma de explotar los considerables hallazgos del campo ITT (Ishpingo, Tiputini, Tambococha).

Desde la perspectiva de la sociedad civil, se evidencia la creciente importancia de la exigibilidad de derechos y de la incidencia política, en particular en el sistema internacional a través de la OEA, la OIT y los organismos financieros. Con ello queda demostrado que las metodologías de negociación, resolución alternativa de disputas o manejo comunitario de conflictos no permiten encontrar soluciones institucionalizadas a los conflictos, sino que se convierten en un factor más de la crisis de gobernabilidad democrática, que afecta al país en general pero sobre todo a la región amazónica (Fontaine, 2004a; 2004d).

Como es conocido, el debate sobre la gobernabilidad arrancó en 1975, con la publicación de un informe sobre la crisis del Estado de bienestar social en los países industrializados, encargado por la Comisión Trilateral a Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki. Veinte años después, la misma comisión encargó a un grupo de personalidades del mundo académico, económico y político, denominado Grupo de Lisboa, reflexionar sobre la gobernanza (traducción del inglés *governance*) en el contexto de la globalización de la economía (Petrella *et al.*, 1995). Entre tanto, el *Meridian International Institute* (Washington D. C.) había tomado la iniciativa de un ciclo de conferencias sobre el mismo tema, organizadas entre 1992 y 2000, en la cual convocaron a miembros de *World Academy of Art and Science*, la *International Commission on Global Governance*, el Club de Roma, etc. (Varios autores, 2000).

Simultáneamente, se multiplicaron los escritos sobre la gobernabilidad, en gran parte bajo la influencia de los organismos multilaterales de cooperación, para analizar (y eventualmente tratar de superar) los obstáculos encontrados por la mayoría de los países latinoamericanos en la fase de consolidación democrática. En ese contexto, poco se hablaba de *gobernanza*, aunque en su mayoría los textos referidos fuesen inspirados por las teorías de la *governance*.¹ Ahora bien, al retomar la distinción entre *gobernanza* y *gobernabilidad* – traducción del inglés “*governance*” y “*governability*” (Solà, 2000; Sosa M., 2000) – que empezó a generalizarse hace cuatro años, tras la publicación del *Libro Blanco sobre Gobernanza* (2000) por la Unión Europea, queremos enfatizar que los problemas de gobernabilidad son políticos y sociales, y no se limitan a los problemas de ingeniería institucional y

1 Para una síntesis de los aportes por la literatura publicada en América Latina sobre esos temas, Cf. Fontaine, 2004b.

de ajustes estructurales, como los que se multiplicaron en los años ochenta y noventa.²

De manera sintética, se puede identificar tres aproximaciones a la gobernanza y la gobernabilidad: neoliberal, marxista y social democrata. Desde el enfoque neoliberal, característico de las reformas del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la OCDE, la “buena gobernanza” es la que lograría hacer pasar las reformas económicas recetadas por el “consenso de Washington”, en condiciones de estabilidad política y en un contexto de globalización y mercados desregulados (Hewitt de Alcántara, 1997). En esta perspectiva, la gobernanza es, en sí, un sistema eficiente de reglas, que sólo funciona si es aceptado por la mayoría o los más poderosos que afecta y descansa en propósitos comunes que no derivan necesariamente de obligaciones legales o formalmente prescritas por las leyes o las constituciones políticas. En una perspectiva complementaria, algunos entienden por gobernanza la capacidad de hacer que las cosas se hagan sin necesariamente tener la competencia legal para ordenar que se hagan: mientras los gobiernos aplican reglas, la gobernanza utiliza el poder (Rosenau, 1992:4-5; Czempiel, 1992:250). Al extremo, este enfoque puede hacer caso omiso de la dimensión democrática de los arreglos entre los actores y acompañarse de fórmulas minimalistas de gobernabilidad, en un abanico de situaciones que van desde la “democracia delegativa” definida por O’Donnell al autoritarismo del régimen de Pinochet, pasando por el fujimorismo.

El enfoque marxista se ocupa particularmente de los problemas de pobreza, agudizada por los planes de ajustes estructurales implementados en América Latina en el último cuarto del siglo XX (B. Stolowicz, 1996; H. Yáñez *et al.*, 1996; E. Torres-Rivas, 2001). Al extremo, esta aproximación ve en las teorías de la gobernanza una justificación de los modelos conservadores de dominación y una legitimación del neoliberalismo, sin hacer necesariamente una distinción con la gobernabilidad. Este enfoque cuestiona los alcances de la globalización neoliberal y de la gobernanza global y considera que las teorías de gobernabilidad insisten demasiado en la capacidad de los gobernantes de “viabilizar la reproducción de las condiciones de preser-

2 En 1998-1999 los proyectos en relación con la gobernabilidad representaban el 4,4% de la ayuda al desarrollo otorgada por la OCDE (Cerrillo, 2001). Existían 90 proyectos de gobernanza o gobernabilidad en América Latina y unos 1.000 proyectos en Europa (Saldomando, 2000).

vacación del poder”, a costa de una creciente separación entre gobernabilidad y política (Nogueira, 1995: 55).

El enfoque social demócrata se divide a su vez en dos líneas de trabajo: regulacionista (Cf. Petrella et al., op. cit.: 111-112) y neoinstitucionalista (Mayntz, 2002; Feldman, 2001; Prats, 2001). La principal diferencia entre estos enfoques radica en la relación entre el actor y el sistema: mientras el primero se centra en el papel de los actores no institucionales en los procesos de la gobernabilidad, el segundo se centra en las estructuras sistémicas de la gobernanza. Sin embargo, ambas hacen hincapié en la recuperación del control democrático sobre los procesos de reformas económicas e institucionales, y destacan el papel de las instituciones, del Estado orientador y de la sociedad civil en la elaboración de nuevos contratos sociales. Ello implicaría un uso adecuado de los recursos naturales; mecanismos de solidaridad y de responsabilidad entre las generaciones presentes y futuras; un marco dinámico y multivariable de promoción, diálogo e integración de las identidades culturales; la mayor participación posible de los individuos y grupos en los procesos de toma de decisión, respaldada por un sistema de información y comunicación pluralista y orientado hacia los intereses del público.

Para la discusión sobre la relación entre petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador, es particularmente relevante la interacción entre las dimensiones sistémicas y sociales de la gobernabilidad democrática. En efecto, en el centro de los conflictos ambientales está la discusión en torno a las prioridades en las políticas públicas, que condicionan la sostenibilidad del modelo de desarrollo, no solo para la región amazónica sino también para el país. Estas discusiones implican múltiples elementos, que van desde el pago de la deuda externa y la participación del Estado en la renta petrolera al derecho a la consulta previa e informada para los pueblos y nacionalidades indígenas, pasando por el derecho de todo ciudadano a vivir en un ambiente sano y libre de contaminación. A ello se refieren, en su conjunto, los textos que presentamos en este libro, segundo volumen de la trilogía dedicada a las relaciones entre actividades petroleras y desarrollo sostenible, al cual hemos dado el subtítulo “Las apuestas”.

Este volumen es producto de la confluencia de tres líneas de trabajo que se desarrollaron en el marco del Programa de Estudios Socio Ambientales de FLACSO-Sede Ecuador en el año académico 2003-2004. Por un lado, este

libro recoge las mejores ponencias presentadas en el segundo ciclo de foros organizados por el Observatorio Socio Ambiental sobre esta problemática. Por el otro, refleja los primeros resultados de una investigación del equipo, sobre el papel de la sociedad civil en la gobernabilidad democrática, en relación con los megaproyectos extractivos en la Amazonía andina. Por último, acompaña el esfuerzo que dedicamos a la formación de líderes indígenas de la COICA³, a través del diploma superior en derechos indígenas y recursos hidrocarburíferos, que se abrió en octubre de 2003.

El segundo ciclo de foros socio-ambientales

Iniciamos este segundo ciclo de encuentros con el 9º Foro Socio Ambiental, dedicado al tema: “Juicio Texaco: Las apuestas para el Ecuador”. La exposición central fue asumida por Fander Falconí (coordinador de la maestría en economía, de FLACSO). La completaron las intervenciones de Luis Yanza (Coordinador de la comisión de seguimiento del juicio contra Chevron-Texaco, FDA⁴), Humberto Piaguaje (representante secoya de los afectados en este juicio) y Ramiro Gordillo (ex funcionario de TexPet, representante del Foro Petrolero).

Con la oportunidad del 10º Foro Socio Ambiental, se lanzó el primer volumen de la presente trilogía (*Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador. 1. Las reglas de juego*) y se abrió un debate en torno a “Los megaproyectos y la (re) construcción de la RAE como espacio de gobernabilidad democrática”, tema central de un libro recientemente publicado por el ECORAE⁵. La ponencia central fue asumida por Alex Hurtado (Secretario Ejecutivo del ECORAE) y comentada por Jorge León (CEDIME⁶) y Karen Andrade (Observatorio Socio Ambiental de FLACSO).

El 11º foro fue dedicado al tema “Renta petrolera: ¿Qué gana el Estado ecuatoriano?”. La exposición central fue a cargo de Luis Alberto Aráuz (ex funcionario del Ministerio de Energía y Minas, representante del Foro Petrolero). Fue complementada por los comentarios de dos ex vicepresidentes

3 Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica.

4 Frente de Defensa de la Amazonía.

5 Instituto de Ecodesarrollo de la Región Amazónica Ecuatoriana.

6 Centro de Estudios de los Movimientos Sociales del Ecuador.

de Petroproducción: Alberto Segovia (funcionario del Banco Central del Ecuador) y José Gordillo (profesor invitado de FLACSO).

Este evento se prolongó en el II Encuentro de Ecuatorianistas de LASA, en el cual organizamos un panel titulado “Gobernabilidad democrática y desarrollo sostenible”. En este panel, Iván Narváez compartió su experiencia como gerente de protección ambiental de Petroecuador a través de un análisis de las relaciones entre la industria petrolera y las poblaciones indígenas y campesinas amazónicas, que reproducimos aquí.

El 12º foro fue dedicado al tema: “Los derechos territoriales frente a las actividades petroleras: un reto para la gobernabilidad democrática”. Este evento se dividió en dos partes. En un primer momento abordamos la problemática territorial desde una perspectiva internacional, con la participación excepcional de expertos internacionales, invitados en el marco del Diploma superior en derechos indígenas y recursos hidrocarburíferos: Lily La Torre (directora de Racimos Ungurahui en Perú), Vladimir Aguilar (profesor agregado de la Universidad de los Andes (Venezuela) y asesor del CO-NIVE⁷) y Jaime González (coordinador del Directorio Nacional de Recursos Naturales de la CIDOB⁸). También contamos con las intervenciones de Alexis Tiouka (delegado por la FOAG⁹ en el Grupo de trabajo sobre los pueblos autóctonos de la ONU) y César Andy (coordinador de cooperación económica de la COICA). Luego, abrimos un debate en torno a la cuestión de la autonomía territorial, planteada por organizaciones indígenas ecuatorianas, con la participación de Daniel Fausto Santi (representante quichua de Sarayaku), Víctor López (profesor invitado de FLACSO) y Bolívar Beltrán (coordinador nacional del Centro Lianas-ISIS).

Este foro había sido antecedido por una conferencia magistral de Edmundo Guerra, sociólogo por la Universidad Central del Ecuador, funcionario de la unidad socio cultural de la Gerencia de protección ambiental de Petroecuador. Esta comunicación presenta un estudio comparativo sobre la propiedad del subsuelo entre Ecuador y México, y está reproducido aquí.

Finalmente, cerramos este ciclo con el 13º foro, organizado conjuntamente con el CDES¹⁰, sobre “Los derechos colectivos en la práctica: la con-

7 Consejo Nacional Indio de Venezuela.

8 Confederación Indígena del Oriente Boliviano.

9 *Fédération d'Organisations Amérindiennes de Guyane Française*.

10 Centro de Derechos Económicos y Sociales.

sulta previa en los bloques 20 y 29”. Las exposiciones principales estuvieron a cargo de Xavier Izko (consultor por la Universidad Politécnica Salesiana) y Meghan Morris (cooperante del Proyecto Kayari y consultora por el CDES). Fueron comentadas por René Unda (coordinador de postgrados de la Universidad Politécnica Salesiana), Domingo Tanguila (presidente de la FONAKIN¹¹) y Nelly Shiguango (representante de la alianza de defensa territorial de los bloques 20 y 29).

Plan del libro

El presente volumen se estructura en cuatro capítulos. En el primer capítulo, nos preocupamos por analizar las causas y consecuencias que tiene el juicio contra Chevron-Texaco para el país. En el segundo capítulo, abrimos un debate en torno a las principales apuestas de la política petrolera ecuatoriana. En el tercer capítulo, nos preguntamos qué retos plantean los derechos territoriales indígenas para la gobernabilidad democrática. El cuarto capítulo está dedicado a un proceso que, sin lugar a duda, tendrá consecuencias duraderas para la redefinición del modelo de desarrollo y la implementación de las políticas públicas en la región amazónica, es decir la consulta prelicitatoria que se llevó a cabo en el año 2003 en los bloques 20 y 29, ubicados en las provincias Napo y Pastaza.

Cada capítulo es complementado por una serie de anexos informativos, en los cuales constan gráficos ilustrativos de los pasivos ambientales, las cronologías del caso Texaco y del conflicto en Sarayaku, un resumen de la intervención del Secretario del ECORAE en el 10º foro socio ambiental, el detalle de la metodología aplicada en la consulta prelicitatoria de los bloques 20 y 29, y algunos textos fundamentales que amparan los derechos territoriales en Ecuador.

Al abrir el primer capítulo, Fander Falconí analiza el problema planteado por la evaluación económica de los pasivos ambientales dejados por Texaco, desde el enfoque de la economía ecológica. Un hito de esta contribución es la discusión del argumento central de la economía ambiental neoclásica, en torno a la definición de un “nivel de producción óptimo”, a tra-

11 Federación de Organizaciones y Nacionalidades Kichwas de Napo.

vés de la “maximización del excedente social”. En particular, en el caso de la explotación petrolera, esta teoría choca con un problema insuperable, y es la “valoración económica de las externalidades”. El artículo concluye que es necesario abrir un debate público para evaluar la viabilidad del modelo de desarrollo basado en la exportación de recursos naturales.

Luis Yanza hace una reseña de la campaña contra Texaco, que se inició en el año 1993 y llevó a la demanda contra esta empresa – ahora Chevron-Texaco – aceptada por el juez del Tribunal Superior de Lago Agrio en mayo 2003. El punto central de esta campaña es como el Frente de Defensa de la Amazonía ha logrado mantener cierta cohesión entre los demandantes a lo largo del proceso, pese a la presión ejercida por la empresa a las elites políticas y los gobiernos de turno. Yanza recuerda que lo que están demandando los afectados es la eliminación de todas las fuentes de contaminación, la remediación de los recursos hídricos y los suelos y, de manera general, la limpieza de toda la región norte de la Amazonía ecuatoriana.

En su contribución, Ramiro Gordillo ubica la discusión en una perspectiva histórica, desde el inicio de las actividades petroleras, a finales del siglo XIX. La tesis principal de Gordillo es que, fuera del periodo de nacionalización, a principios de los setenta, el Estado ecuatoriano nunca enfrentó de manera idónea los retos planteados por el desarrollo de la industria petrolera. Tampoco existe, hasta la fecha, una política estatal clara en materia ambiental. Una consecuencia de estas carencias es que las responsabilidades sociales y ambientales son tradicionalmente confiadas a las empresas, sin una verdadera coordinación.

El segundo capítulo se abre con una contribución de Luis Alberto Aráuz, que estudia la evolución de la renta petrolera a través de los sucesivos regímenes de contratación aplicados en Ecuador desde 1972. Enfatiza el papel protagónico que tuvo el gobierno militar de Rodríguez Lara en incrementar la participación del Estado en esta renta, y señala que esta tendencia se revirtió a inicios de los años ochenta. El artículo concluye con la necesidad de realizar una auditoría a los contratos de exploración y explotación firmados desde 1982, volver a formas de asociación en consorcio y reformar la Ley especial de Petroecuador.

José Gordillo destaca la importancia estratégica del petróleo para la economía nacional, pero insiste en que estas actividades padecen de disfunciones crónicas. El argumento central es que la empresa estatal no puede fun-

cionar como una empresa, debido a la presión ejercida sobre sus ganancias y organización por las autoridades de tutela. Concluye con la necesidad de tomar en cuenta esta situación para entender los impactos sociales y ambientales negativos que tienen las actividades petroleras en la región amazónica.

En su contribución, Iván Narváz analiza la evolución reciente del la problemática ambiental y los modelos de relaciones comunitarias de la industria petrolera con las poblaciones amazónicas. Subraya que la gestión ambiental no ha sido planificada por el Estado hasta un periodo reciente, y que todavía no lo es de manera integral. Además, la eficiencia de los instrumentos de esta gestión sigue siendo el objeto de muchas críticas por parte tanto de la industria como de la población. El artículo concluye con que el reformar las prácticas empresariales implica un mayor control político sobre las actividades y una separación clara de las responsabilidades asumidas por las empresas y el Estado.

Finalmente, Karen Andrade propone un análisis crítico del papel del Ecorae y de las dificultades que encontró esta institución estatal al impulsar un desarrollo sostenible en la Amazonía, con recursos procedentes de la renta petrolera. El funcionamiento del Ecorae y sus relaciones con el entorno social e institucional refleja a escala amazónica el déficit de gobernabilidad democrática en el país, en particular por el manejo clientelar de muchos proyectos y la falta de transparencia en su gestión, por lo menos hasta la reforma estructural que se impulsó en los tres últimos años. Esta contribución concluye que es necesario para la sociedad civil de asumir un papel protagónico en la redefinición de las prioridades para el desarrollo sostenible en la Amazonía.

En el tercer capítulo, Edmundo Guerra compara la relación entre los movimientos indígenas, las actividades petroleras y el estatuto legal de la propiedad del subsuelo en México y Ecuador. Su argumento central es que el principio legal de la propiedad del subsuelo – que él califica de “rezago colonial” – debe ser discutido, a la luz de la evolución de los derechos indígenas reconocidos por la Constitución política del Ecuador. Pero la reticencia del Estado a asumir este problema se debe a la importancia estratégica de los recursos hidrocarbúricos y mineros para el Estado. Concluye advirtiendo sobre la necesidad de reformularlo como un reto en la construcción de la nación multicultural y pluriétnica.

César Andy reafirma la posición de la COICA en torno a estas actividades y a la violación de los derechos colectivos, en particular territoriales. Plantea que la supervivencia económica, social, política, cultural y espiritual de los pueblos indígenas amazónicos está estrechamente vinculada con la seguridad territorial. Su argumento central es que la distinción de los componentes de la naturaleza en lo que atañe a la legislación territorial y ambiental conlleva la “desintegración jurídica” de los territorios y pueblos indígenas. Concluye mencionando la “Agenda indígena amazónica” como una herramienta puesta en marcha por la COICA para ubicar el componente del territorio y de los recursos naturales en el centro de las acciones al nivel regional.

Alexis Tiouka revisa los avances de este tema en la agenda internacional, desde la Declaración de Viena para “la defensa de las naciones y los pueblos indígenas del hemisferio occidental”, en 1977. El hito de esta contribución es destacar que, a pesar de un decenio dedicado a los pueblos indígenas, la ONU ni la OEA han logrado promover los proyectos de declaración de los pueblos indígenas que se elaboraron en su seno. Entre los principales obstáculos discutidos por los países miembros, el autor menciona los temas de autodeterminación, derecho a la tierra, al territorio y a los recursos, y consentimiento libre e informado.

Lily La Torre presenta la situación de los derechos territoriales frente a la ampliación de las actividades petroleras en la Amazonía peruana. Ella denuncia la falta de seguridad territorial de la que padecen los pueblos indígenas, que conlleva – al extremo – la exclusión del derecho de propiedad de los suelos forestales demarcados dentro del título comunal. Concluye haciendo énfasis en la necesidad para los pueblos indígenas de mantener su identidad y autonomía en el mundo global, a partir del manejo territorial.

Vladimir Aguilar se preocupa por la situación de estos derechos en Venezuela, introducidos en la Constitución de 1999. Advierte que el debate sobre este tema es relativamente nuevo y abarca cinco dimensiones de los derechos: son originarios, exclusivos, colectivos, no excluyentes y constitucionales. Concluye enfatizando el papel clave que asumen los pueblos indígenas en la conservación de la Amazonía.

Bolívar Beltrán analiza el problema de la titulación de tierras en la provincia de Pastaza, donde las actividades petroleras han generado varios conflictos socioambientales. En su contribución recuerda que el proceso de le-

galización de los territorios se aceleró en 1992, con la licitación – por 12 años – de más de un millón de hectáreas en esta provincia, a favor de comunidades quichua, shiwiar y zápara. Concluye que, ahora, el mayor reto para los indígenas en este ámbito es la “reunificación del espacio territorial” donde han vivido tradicionalmente.

Finalmente, Víctor López analiza el conflicto de Sarayaku en la perspectiva de la exigibilidad de derechos y el déficit de gobernabilidad democrática. La problemática central de este artículo abarca la relación entre la vigencia de los derechos colectivos indígenas y las consecuencias de la política petrolera en la Amazonía. El caso particular del bloque 23, donde se enfrentan los quichuas de Sarayaku con la empresa estadounidense Burlington, muestra que los intereses del Estado y la industria petrolera pueden chocar de manera frontal con el proceso de etnogénesis de las comunidades locales, caracterizado por López como un proceso de revitalización cultural, fortalecimiento organizacional y definición de una alternativa autónoma de desarrollo.

El capítulo cuatro se abre con el planteamiento de las comunidades quichuas de Rukullacta, Kallari, Ricancie y el cantón Archidona (Napo), en torno a la consulta prelicitatoria de los bloques 20 y 29 (provincias de Napo, Orellana y Pastaza), que se llevó a cabo en 2003. A partir de una observación *in situ* de diez asambleas y varias entrevistas con el personal involucrado, los autores formulan fuertes críticas en contra de este proceso. En particular, consideran que la consulta padeció de debilidades en cuanto al acceso a la información por la población, la capacitación a los facilitadores, la transparencia y el monitoreo en los procedimientos de votación, los plazos de ejecución, etc. El artículo concluye con la necesidad de reconsiderar el proceso en su conjunto.

Xavier Izko nos informa sobre la metodología aplicada por el equipo que él coordinó a lo largo del proceso de consulta previa, y discute las reacciones de una parte de la sociedad civil ante los resultados que conllevó. La tesis central de Izko es que el proceso cumplió con todos los requisitos formales contemplados en la ley y los reglamentos que enmarcan la consulta previa en Ecuador. Considera que la controversia desatada responde a intereses difusos de grupos ecologistas y comunidades indígenas en ruptura con la opinión mayoritaria en el sector. Concluye que esta experiencia novedosa en el país da cabida a una nueva aproximación a los problemas plantea-

dos por las actividades petroleras en la región amazónica, tanto por parte del Estado y la industria, como por parte de la sociedad civil.

En su conjunto, las contribuciones presentadas aquí muestran que la relación entre la sociedad civil y la gobernabilidad democrática en la definición de un modelo de desarrollo sostenible para la Amazonía plantea una serie de retos para el Estado ecuatoriano. Las apuestas que se mencionan en el presente volumen dejan percibir el grado de complejidad que enfrentarán las políticas públicas en los próximos años, en particular por lo que atañe a la política petrolera. Este inventario no sería completo sin mencionar los problemas que abarcan las cuatro dimensiones estructurales de la gobernabilidad democrática y que recordamos a continuación.

En su dimensión política, es patente la falta de eficiencia del sistema institucional¹². Señales de ello son la confusa división o la superposición de competencias entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, la ineficiencia de los mecanismos de control y la insuficiente responsabilidad del Estado frente a la ciudadanía (en el sentido del inglés *accountability*). Por ejemplo, es notoria la dificultad de acceder a los informes de monitoreo ambiental de la Dirección Nacional de Protección Ambiental (cuando existen). También es conocido el control del Ministerio de Energía y Minas en materia ambiental, para la validación de los estudios de impactos ambientales y planes de manejo ambiental producidos por las empresas, salvo en áreas protegidas (que son del dominio del Ministerio del Ambiente). A ello se agrega la falta de coherencia de las políticas públicas entre sí, particularmente tajante en el caso de las políticas energética y extractiva, ambiental y neoindigenista¹³.

En lo económico, es conocida también la excesiva dependencia hacia los ingresos de las actividades petroleras en Ecuador (por parte del Estado central y los organismos seccionales), la conformación de economías de enclave y la insuficiente integración de la RAE al mercado nacional. Este problema se expresa también con la privatización de la política social, es decir, la delegación de responsabilidades sociales a las empresas (públicas y privadas). Esta política se opone a la falta de autonomía financiera de Petroecuador,

12 Este aspecto corresponde a la crisis de *governance* en la literatura anglosajona, cuya traducción propia es “gobernanza”. (Cf. A. Solà, 2000.)

13 Esto es particularmente obvio en el caso de la Reserva del Cuyabeno y el Parque Nacional Yasuní, con la superposición de áreas protegidas, territorios indígenas legalizados y bloques petroleros.

que desemboca en presupuestos operativos restringidos para enfrentar la crisis ambiental y social que afecta al norte de la RAE.

En lo social, es notoria la persistencia de la pobreza y las patologías sociales, que en 32 años de explotación petrolera se han ido profundizando. Otro problema, al respecto, es la falta de autonomía de los movimientos sociales frente a los poderes locales, así como la falta de actores estratégicos encargados legítimamente de representar los intereses colectivos de las poblaciones afectadas por las actividades petroleras o simplemente interesadas en el futuro de la región donde viven.

Finalmente, en su dimensión ética, cabe mencionar la persistencia del clientelismo, el nepotismo y la corrupción, que obstaculizan el ejercicio de la democracia, tanto a nivel local como a nivel regional. Pero, el mayor problema, en esta perspectiva, es la fragilidad del tejido social y la ausencia de una verdadera identidad regional, asumida por las poblaciones. Este fenómeno contrasta con la importancia de la problemática territorial y la vitalidad de las reivindicaciones identitarias planteadas por el movimiento indígena amazónico desde los años ochenta.

Guillaume Fontaine
Quito, agosto de 2004

Capítulo I

Apuestas del caso Texaco

Los pasivos de la industria petrolera

A propósito del juicio a la Texaco¹

Fander Falconí Benítez

El crecimiento económico sustentado en la exportación de productos primarios tiene un rostro desfigurado: no ha conducido a un desarrollo humano, y además ha provocado la pérdida acelerada de su patrimonio natural.

Al respecto, se pueden mencionar factores como la pérdida de la cobertura vegetal original debido a transformaciones en el uso del suelo; altas tasas de crecimiento de la densidad e incremento poblacional que han conllevado a una presión sobre ecosistemas naturales²; un constante proceso de deforestación y degradación de los bosques tropicales, y por ende la pérdida de biodiversidad no inventariada; la explotación petrolera (cerca de 3.3 mil millones de barriles de 1970 al 2003) con los consiguientes impactos sociales y ambientales como los derrames petroleros³ y el vertimiento de aguas de formación.

El objetivo de este artículo es plantear que existen un conjunto de daños sociales y ambientales que se generan en los distintos eslabones de la ex-

-
- 1 Una versión preliminar de este artículo fue publicada en la Revista Enfoques Ambiente de Petroecuador.
 - 2 Sin ser muchas veces causa directa, existe una asociación. Se puede recordar la célebre IPAT fórmula planteada a inicios de los años setenta por John Holdren y Paul Ehrlich: cualquier impacto ambiental (I) depende de la población (P), la "afluencia" (A) o consumo por habitante y la tecnología (T).
 - 3 Ver "Informe Final del Proyecto FLACSO- Petroecuador, "Estudio sobre los conflictos ambientales en los campos Sacha y Shushufindi (1994-2002)", publicado en noviembre de 2003, p. 32.

plotación petrolera (exploración, extracción, transporte, refinación y consumo), los cuales no han sido internalizados en los precios de mercado y tampoco han sido compensados. Para los daños conmensurables, se debe establecer un sistema de indemnizaciones a los perjudicados, incluso a los que el mercado actual o futuro infravalora como las siguientes generaciones. Otras afectaciones son *incommensurables* debido a la ausencia de conocimiento completo sobre la biodiversidad alterada o destruida, y por la dificultad de establecer medidas o valuaciones sobre impactos sociales como la pérdida de una cultura. El actual litigio entre la Texaco y los pobladores afectados por la actividad petrolera enseña que es posible pedir retribución sobre la parte conmensurable de los daños sociales y ambientales. Se concluye que se requiere un genuino debate social en aras de poner en la balanza los pro y contra de alcanzar un desarrollo económico sustentado en la exportación de recursos naturales.

Introducción

Las exportaciones, particularmente de productos primarios, tienen una *memoria ambiental* o una mochila ecológica debido a las externalidades negativas que generan y por el impacto de los flujos físicos del comercio exterior. El Wuppertal Institute de Alemania ha sido una de las instituciones pioneras en contabilizar los flujos indirectos de materiales, lo que se conoce por su nombre en inglés como *total material requirement*. Las exportaciones tienen impactos físicos directos e indirectos.

Dado el predominio de los bienes primarios en las exportaciones ecuatorianas, sin lugar a dudas su crecimiento físico aumenta la presión sobre los recursos naturales, punto particularmente crítico en el caso del petróleo, ya que la explotación de nuevos yacimientos se ubica en áreas con predominio de bosques primarios en la Amazonía, con un alto valor por su endemismo y biodiversidad. Si a esto se suma que los ingresos del petróleo históricamente compensan el servicio de la deuda externa (amortizaciones e intereses), el panorama se torna preocupante (ver anexo 1. Gráfico 1). No es que el endeudamiento externo sea negativo *per se*, el hecho es que una parte de éste no se cristaliza en mejores niveles de vida, e incluso hay deudas odiosas e inmorales.

Los productos primarios (recursos naturales renovables y no renovables) han reducido su participación en las ventas externas totales desde los años noventa. Sin embargo, el país aún se especializa en productos primarios, los cuales representaron el 74% del total de las exportaciones en términos monetarios en el año 2003, según cifras del Banco Central. En el 2003, del total de las exportaciones, sólo cuatro productos: petróleo crudo, banano, plátano y camarón significaron el 62%. Buena parte de los productos primarios tienen una caída en los precios reales (por ejemplo el café), aunque no es el caso del petróleo, cuyo precio ha experimentado un alza vertiginosa desde el año 2000 cuando el crudo de exportación del Ecuador se situó en casi 25 dólares por barril en promedio. Esto es lo que autores como Mura-dian y Alier (2001) denominan la trampa de la especialización: la exportación de productos intensivos en naturaleza y que además muestran un deterioro constante de los términos de intercambio.

La extracción petrolera ha ascendido de 104,4 millones de barriles en 1990 a 152,5 millones de barriles en promedio en el año 2003. El incremento de la extracción también está aparejado con el aumento de la participación en la extracción de las empresas petroleras privadas en detrimento de Petroecuador. En efecto, las empresas petroleras privadas participaron con el 6% de la extracción en 1993, y para el año 2003 pasaron al 51%. (Véase Anexo 1. Gráfico 2). El punto clave es que no necesariamente este cambio estructural registrado en la última década ha significado una mejora en las condiciones tecnológicas de la extracción, o ha tenido una contraparte en actividades ambientales protectoras o mitigatorias.

Externalidades: un enfoque sustentado en la pluralidad de valor

Las externalidades se definen como los efectos externos económicos, sociales y/o ambientales positivos o negativos provocados por las actividades productivas o de consumo que no están incorporados en los precios de mercado y que repercuten sobre el bienestar de quienes las reciben. Según la economía convencional, el perjuicio o beneficio experimentado por un individuo a causa de acciones ejecutadas por otras personas o empresas concluye cuando se le asigna un valor monetario de mercado, es decir cuando se la logra *internalizar* en los costos y por ende en los precios. En este sentido, la

contaminación desde el lado económico, es simplemente una externalidad negativa.

Frente a la concepción de que es posible proporcionar valores monetarios a los daños ambientales, internalizando las externalidades, lograr senderos óptimos de agotamiento de los recursos naturales, o lograr compensar y/o reemplazar el capital natural por capital económico han surgido propuestas desde otros enfoques que señalan “la extrema dificultad de dar valoraciones económicas actualizadas a la pérdida de biodiversidad u a otras pérdidas de “capital natural” (como los bosques de manglares, por ejemplo) o de admitir como criterio de decisión los bajos valores crematísticos atribuidos a los daños sufridos por quienes padecen contaminación en minas o plantaciones” (Martínez Alier, 2003). Las externalidades acumulativas en el tiempo (por ejemplo las emisiones de CO₂ y los CFCs) y los daños irreversibles de ciertos procesos productivos son claras muestras de los obstáculos conceptuales y técnicos de imputar precios de mercado.

Para reforzar esta argumentación y en el contexto de la idea errónea de monetizar los daños ambientales y mercantilizar la biodiversidad, el profesor Joseph Vogel, autor de importantes artículos y textos sobre biodiversidad como *Genes for Sale. Privatization as a Conservation Policy* (1994) y *El cártel de la biodiversidad: transformación de conocimientos tradicionales en secretos comerciales* (editor, 2000), sostiene que el valor de existencia de los ecosistemas (es decir, el valor por sí mismo) es difícil expresarlo en términos monetarios debido a la ausencia de conocimiento sobre la biodiversidad y la incertidumbre sobre el valor intergeneracional. Vogel (1995) indica que los valores morales de la biodiversidad, es decir los derechos de las especies a continuar con su proceso de evolución, son inconmensurables. Por tal motivo, llega a la resolución de que “la legitimidad de agregar los valores de mercancía, amenidad y moral en un gran total y restar ese total del PIB parece muy sospechosa”.

La dificultad o incluso imposibilidad de valorar las externalidades, impide conocer con certeza los niveles al cual deben aplicarse los distintos instrumentos para obtener la “producción óptima” (Falconí y Burbano, 2003). La imposibilidad cierta de estimar los “costos externos ambientales” y consecuentemente el “costo externo marginal” relativizan la posibilidad de fijar el “instrumento óptimo” (bajo el enfoque de la economía de los recursos naturales con un enfoque neoclásico el impuesto o la tasa ecológica

tiene que ser igual al costo externo marginal en el punto de “producción óptima”).

El nivel óptimo de producción no puede ser encontrado, como lo postula la teoría neoclásica y su variante la economía ambiental, a través de la maximización del “excedente social”, sino que corresponde a una “solución compromiso”, es decir que es un nivel de producción y de contaminación aceptado socialmente, en un proceso de diálogo en el que participan los afectados, y científicos, médicos, biólogos, físicos, químicos, economistas, etc. Por ejemplo, un estándar ambiental como partículas de plomo en un m³ de aire no puede ser determinado por la regla del “beneficio marginal neto privado igual al costo externo marginal”⁴, sino por los niveles máximos que la biología del ser humano y otros seres vivos puede soportar (Falconí y Burbano 2003). Incluso, puede ser que la sociedad decida tener una contaminación cero, y por lo tanto como comunidad se proporciona un valor extra mercado a un ecosistema. Los ecosistemas prestan funciones indispensables para el soporte de la vida, y también servicios culturales (espirituales, recreativos, estéticos, etc.).

En el caso de la explotación petrolera falta este diálogo social, se asume sin beneficio de inventario que *más es mejor*, sin considerar las consecuencias de la obtención de crudo y sin tomar en cuenta si esa extracción se la realiza en el momento oportuno, es decir bajo un esquema de optimización, en donde se examinen los precios actuales y futuros, los costos, las reservas existentes, etc.

Esto no significa que no se deba intentar valorar en forma pecuniaria los daños sociales y ambientales, o peor aún que no se deban reclamar compensaciones monetarias a las empresas que generan pasivos ambientales. Implica reconocer que hay una pluralidad de valores, algunos son ciertos y monetizables, otros son inciertos y no monetizables. El litigio entre la Texaco y los pobladores que se está ventilando ahora en cortes locales, demuestra que se puede y debe pedir retribución sobre la parte conmensurable de los daños sociales y ambientales.

4 ¿Es posible estimar el costo externo para una familia que tiene un niño con retraso mental por contaminación de plomo? La respuesta es un simple y rotundo no.

Pasivos ambientales petroleros

El petróleo, oro negro que no se produce, sino que se extrae, se transporta y se quema, para utilizar una alegoría de Joan Martínez Alier, quien también ha divulgado el concepto de pasivo ambiental⁵; oro negro que se convierte en viscoso y que genera una torrente de aguas de formación, que muchas son más dañinas que los propios derrames de crudo. Oro negro cuya explotación liquida paulatinamente el oro verde, la biodiversidad, y las culturas humanas. El pasivo ambiental es el conjunto de daños ambientales, en términos de contaminación del agua, del suelo, del aire, el deterioro de los recursos y de los ecosistemas, producidos por una empresa en su funcionamiento normal o por accidentes imprevistos, a lo largo de su historia.

Oro negro que se convierte en una marea negra fangoso por las catástrofes como la del *Erika* y recientemente la del *Prestige*, y las manchas que cubren las costas de Galicia y Francia, y bañan a culturas y pueblos en la Amazonía.

En el caso de Ecuador, Wunder (2003) menciona que el boom petrolero (1974-1982) no redujo la deforestación o la degradación forestal, sino que al contrario la pérdida forestal se incrementó. Igualmente, a diferencia de lo que haría suponer la hipótesis de la denominada “enfermedad holandesa”⁶ de que la riqueza petrolera iba a aliviar la presión sobre los bosques, ésta la aceleró debido a los impactos directos de la propia actividad de la industria petrolera, la cual se concentró en el Nororiente, una zona hasta ese entonces muy rica en bosques y biodiversidad, y por efectos de los impactos indirectos de la extracción petrolera: apertura de caminos y colonización.

Un libro publicado por Fontaine (2003), en el cual se realiza un estudio comparativo entre Ecuador y Colombia, países dependientes del petróleo y a su vez marginales en el concierto internacional en extracción y reservas petroleras, da cuenta de esta situación. En ambos países se han multiplicado, particularmente en territorio de población indígena, situaciones de

5 Hector Sejenovich, de Argentina, quizá fue el primero en introducir este término para calcular los pasivos ambientales de la extracción petrolera en la provincia de Neuquen. Ver Alier <http://www.deudaecologica.org/cd-rcade/ingles/alier.pdf>

6 En forma muy simple, la idea es que con el “boom” de las exportaciones de un recurso natural, la moneda local se aprecia en términos reales, reduciendo la rentabilidad de otras exportaciones, especialmente las manufacturas (Sachs y Larraín, 1996: 668).

conflictos distributivos vinculados a la actividad petrolera, que son y deberían ser estudiados por la ecología política.

El petróleo es un recurso estratégico a escala planetaria. Los historiadores recuerdan que casi todas las guerras se hacen por la especulación y voracidad, especialmente aquellas que invocan las razones supuestamente más elevadas. Sin desconocer las causas geopolíticas, la guerra colonial de Estados Unidos y el Reino Unido contra Irak (cuyo desenlace es incierto) fue también por el control de las segundas reservas de petróleo más importantes del mundo.

Al revisar la literatura que vincula temas económicos con los recursos naturales en el Ecuador, hay pocos trabajos que conectan las cuestiones petroleras y económicas, o sobre una economía del petróleo, por lo que hace falta una reflexión mayor. Por ejemplo, se han abandonado estudios críticos sobre la problemática petrolera (Acosta, 1986) o sobre la generación y apropiación de la renta diferencial petrolera (Bocco, 1987). El hecho de que se cuente con pocas investigaciones sobre la renta petrolera en un país cuyo comercio exterior depende un limitado número de productos primarios, llama la atención.

Ciertamente, hay investigaciones como la tesis de maestría de Burbano en FLACSO (1996), quien sostiene que el país, lejos de cumplir un sendero óptimo de extracción del petróleo basado en sus niveles de reservas, precios futuros y tasa de interés, extrae según las presiones fiscales. Del mismo modo, otros autores han realizado una reflexión sobre los denominados gastos defensivos petroleros, la incorporación del petróleo en las cuentas ambientales, o sobre los óbices fiscales que provoca el vaivén de los precios del petróleo. Ciertas instituciones gubernamentales han planteado y de hecho hay un fondo de estabilización petrolero con una visión de corto plazo y fundamentalmente articulado a las orientaciones fiscales, sin considerar la necesidad de que las siguientes generaciones también usufructúen de un recurso agotable. Empero, nuevamente hay pocos trabajos que topen las externalidades negativas que genera la extracción petrolera, exceptuando el clásico libro de Judith Kimerling (1993) o los aportes que provienen de las organizaciones no gubernamentales.

Un estudio publicado por FLACSO (Falconí, 2002) sostiene que, en el caso del petróleo, la compensación monetaria a los afectados por parte de los contaminadores ha sido escasa o nula. Todo esto sin dejar de lado que la

compensación no tiene como objetivo reducir la degradación ambiental, sino solo compensar el bienestar perdido asociado con la degradación ambiental. Tampoco se puede descuidar que estos costos van más allá de aquello que es posible restituir y reparar, pues aparecen otros valores como la cultura, sustanciales para la coevolución de las sociedades.

¿Por qué ocurre esta situación? Debido a que existe una asimetría de poder entre los contaminadores y los afectados. La política de las empresas petroleras para pagar el “costo de restauración” de los daños petroleros en general ha sido ofrecer insignificantes obras de infraestructura como en el caso de la Texaco, un juicio al que habría que prestarle mayor atención interna. Se puede aprender mucho de este litigio: primero, la posición de los afectados de trasladar el proceso judicial hacia cortes extra territoriales, plantea la problemática de que el valor de las externalidades depende de los derechos de propiedad y de los estándares ambientales y sociales que tienen los distintos países a lo largo y ancho del planeta. Al respecto, hay una asimetría en los estándares ambientales y sociales entre los países del Norte y los países del Sur, todo ello sin entrar en aspectos institucionales más complicados como la corrupción de la justicia; segundo, el proceso resulta un caso exitoso de asociación colectiva y solidaria en aras de solicitar una justa compensación a una empresa que provocó daños cuantificables y otros que no se puedan valorar en toda su dimensión: los cuantificables es necesario que se indemnicen. Tercero, se sienta un precedente local, que será muy difícil de dejar de lado, y puede ser tomado como un buen prototipo para empresas que generen pasivos ambientales en el pasado, presente y futuro.

Conclusiones

La actividad petrolera ha provocado daños ambientales y sociales, externalidades locales y globales (verbigracia la quema de gas en la refinería de Esmeraldas o en Shushufindi a vista y paciencia de autoridades y pobladores).

El debate sobre la explotación petrolera debe ser puesto en una perspectiva más amplia. No se puede realizar una apología a la extracción petrolera, y plantear sin discusión que mayor extracción petrolera implica crecimiento económico y a su vez mecánicamente desarrollo económico. El crecimiento económico no puede ser un fin, y no se puede sostener en un re-

curso no renovable con un período de gestación geológica largo, en donde en su uso deben prevalecer criterios de justicia intergeneracional.

La sociedad requiere un acuerdo en el cual se fijen normas y estándares ambientales, se compense a los afectados de las actividades extractivas y, en otros casos se haga cumplir la ley, como en el caso de áreas protegidas. Por ejemplo, en el Parque Nacional Yasuní cerca del 60% de su territorio está concesionado a empresas petroleras, y hay efectos especialmente para el pueblo Huaorani: ¿una porción de crudo pesado, de 16° API en promedio, compensa el deterioro un bosque húmedo tropical y una cultura? Definitivamente, no.

El juicio a Chevron Texaco

Las apuestas para el Ecuador

Luis Yanza

Antecedentes de las operaciones de Texaco en Ecuador¹

Texaco operó en la Amazonía ecuatoriana desde 1964 hasta 1990 a través de su subsidiaria Texpet. Perforó 339 pozos y extrajo 1'434.000 millones de barriles de petróleo afectando directa e indirectamente una área aproximada de 2.5 millones de hectáreas. Texaco utilizó una tecnología basada en el criterio de la mínima inversión y la máxima ganancia caracterizada por una completa falta de preocupación por el medio ambiente y por la vida de los habitantes de esta región. Producto de esta irresponsabilidad se derramaron directamente a las fuentes hídricas aproximadamente 20 mil millones de galones de agua de formación; quemaron al aire libre 235.000 millones de pies cúbicos de gas y derramaron 16.800 millones de galones de crudo. Adicionalmente, Texaco dejó abandonadas a la intemperie 600 piscinas con desechos de petróleo y cientos de sitios contaminados por derrames de las tuberías, pozos y estaciones. La utilización de esta tecnología le permitió a Texaco un ahorro de más 4.000 millones de dólares ó 3 dólares por cada barril de petróleo extraído.

1 Cf. en el Anexo 2, la cronología del caso Texaco.

Impactos ambientales y sociales

El uso de esta tecnología provocó la contaminación de los ríos, lagunas, esteros, pantanos y otras fuentes superficiales y subterráneas de agua. Contaminaron también el aire por la quema de gas y el suelo por los frecuentes derrames de crudo.

Pero no solamente el medio ambiente se afectó sino también la salud de sus habitantes conformado por las nacionalidades Siona, Secoya, Cofán, Huaorani, Kichwas y los colonos que llegaron a esta región en busca de mejores días. Se calcula que son 30 mil personas afectadas directa e indirectamente. Las enfermedades que padecen son múltiples pero la que mayormente está afectando es el cáncer por beber agua contaminada con petróleo. Investigaciones hechas por un equipo de la Universidad de Harvard en 1993, encontraron una rara y alta incidencia de 8 tipos de cáncer en las comunidades afectadas por las operaciones de Texaco. El último estudio realizado en 1999 en la Comunidad San Carlos en la provincia de Orellana determinó que sus habitantes están en riesgo de contraer cáncer 130 veces más que los habitantes de Quito², ya que el agua para consumo de humanos tiene altas concentraciones de hidrocarburos que rebasan enormemente (144 veces más) los límites permitidos. En esta misma comunidad, en los últimos 10 años, 10 personas fallecieron con cáncer en una población de mil habitantes. Lo que ha pasado y está pasando en esta comunidad sucede en las demás comunidades donde Texaco dejó su secuela de contaminación y muerte.

El proceso legal contra Texaco (ahora Chevron Texaco)

En medio de este panorama de destrucción, en noviembre de 1993 un grupo de afectados iniciaron acciones legales en contra de Texaco Inc. en el estado de Nueva York, en Estados Unidos de América, tanto en defensa de sus propios derechos como de los que tuvieran otras personas de la misma *clase*, ya que la demanda fue planteada como “acción de clase”³, acusando a Te-

2 Informe Yana Curi, 1999.

3 Denominación utilizada en el sistema procesal de dicho estado para designar a las personas que pudieran encontrarse en idéntica situación jurídica con respecto de la materia del litigio.

xaco de haber causado daños al medio ambiente y a la salud de las personas como consecuencia de una tecnología barata e inadecuada que fue diseñada desde Estados Unidos.

Desde el inicio Texaco intentó convencer al juez para que deseché la demanda contando para esto con el apoyo del gobierno de ese entonces (Sixto Durán Ballén), quien a través de su embajador en Washington, Edgar Terán Terán mantuvo una posición favorable a los intereses de Texaco, aduciendo que este caso ponía en riesgo la soberanía nacional y la inversión extranjera.

El juez no aceptó el pedido de Texaco y más bien dijo que si los demandantes llegaran a comprobar que la contaminación dejada por la compañía en Ecuador era consecuencia de las decisiones tomadas en los Estados Unidos, la corte aceptaría la jurisdicción del caso. Lamentablemente el juez falló y con ello las esperanzas para los demandantes entraron en un camino más difícil porque el nuevo juez, Jed Rackoff, no fue muy sensible a los reclamos de los demandantes.

Con el nuevo juez, Texaco intentó por cuatro veces más que se deseché el caso lo que efectivamente logró en agosto de 1997. Los demandantes apelaron la resolución y en octubre de 1998 la Corte de Apelaciones resuelve que la demanda no puede ser desechada hasta que un “foro alternativo” adecuado lo tratara. El caso vuelve nuevamente al juez de primera instancia para que considere su decisión. Aprovechando esta situación, Texaco intenta por sexta vez desechar el caso usando los mismos argumentos legales. El juez aceptó la moción de desechar la demanda pero pidió a Texaco que se someta a la jurisdicción del sistema de justicia ecuatoriana. Esta resolución fue apelada por los demandantes insistiendo que Texaco debía ser enjuiciada en los Estados Unidos; sin embargo, la Corte de Apelaciones en agosto de 2002 ratifica la resolución de primera instancia en el sentido de que el litigio debe ser conocido y resuelto por los jueces ecuatorianos, “exigiendo sin embargo a la demandada Texaco Inc., que se someta a la jurisdicción ecuatoriana y que se abstenga de alegar en su favor la prescripción de las acciones”.

Con esta resolución, este caso se convirtió en uno de los pocos casos en que una compañía tan poderosa como Chevron Texaco sea obligada a reparar los daños en un país y con un sistema de justicia como el ecuatoriano. Desde este punto de vista, para los afectados no constituye una derrota,

aunque para los jueces y el sistema judicial ecuatoriano es un gran reto y es la oportunidad de demostrar que en este país sí se puede hacer justicia.

Contexto político en el que se desarrolló el caso

El proceso legal contra Texaco coincide con un período de inestabilidad política que el Ecuador ha vivido en los últimos años. En los nueve años que el caso estuvo en los Estados Unidos, el Ecuador tuvo 5 presidentes, cada uno con distintos intereses y posiciones frente al caso. Sin embargo, a excepción de Sixto Durán Ballén, los demás se alinearon a las aspiraciones de los demandantes aunque haya debido recurrirse a varias estrategias de presión pública. Para citar un ejemplo, las comunidades afectadas por dos ocasiones tuvimos que tomarnos pacíficamente la Procuraduría General del Estado para exigir que el representante legal del Estado ecuatoriano asuma una posición en defensa de los intereses de los afectados por Texaco.

Si bien los demandantes no hemos podido conseguir que Texaco sea enjuiciada en su propio país de domicilio, ésta tampoco pudo conseguir que el caso sea desechado completamente. No obstante, este litigio ha permitido sacar a la luz pública lo que hasta 10 o 12 años atrás estuvo oculto allí en la región amazónica: los conflictos socio ambientales generados por la industria petrolera. A nivel internacional, este caso ha permitido poner en el tapete de discusión el doble comportamiento de las empresas transnacionales petroleras. Una cara tienen para su país de origen o de domicilio y otra para los países en donde realizan sus operaciones.

Estrategias utilizadas para sostener el caso

Pero ¿cómo es posible que hayamos logrado sobrevivir estos 10 años de lucha contra una transnacional tan poderosa? En esto hay que resaltar 3 elementos fundamentales:

- La unidad de los afectados representados por sus propios espacios de organización. Las nacionalidades a través de sus propias organizaciones y los colonos que, a raíz de esta demanda, crearon el Frente de Defensa de

la Amazonía en mayo de 1994 donde también se aglutinaron los demás grupos sociales del Nororiente para seguir el caso. Estos grupos son los que mantienen el liderazgo del proceso, pese a todo los esfuerzos por parte de Texaco para romper con esta unidad; por ejemplo la negociación que Texaco realizó en 1995 con el gobierno, con 4 municipios amazónicos, con el Consejo Provincial de Sucumbíos y con dos federaciones kichwas.

- La presión pública ejercida a través de los medios de comunicación tanto a nivel local, nacional e internacional. Fue a través de ellos y de una cantidad de eventos y espacios como foros, mesas redondas, paneles, que hicimos conocer al mundo las atrocidades cometidas por Texaco en el norte de la región amazónica ecuatoriana.
- El apoyo y solidaridad internacional de organizaciones no gubernamentales, organizaciones sociales y personas sensibles con la causa amazónica. Con el apoyo de ellos hemos emprendido campañas de difusión y educación al público, sobre todo en los Estados Unidos, acerca de las consecuencias negativas que trae la industria petrolera, violando derechos consagrados en la legislación nacional e internacional.

El caso en Ecuador

Previo a un período de consulta y reflexión en las comunidades afectadas se resolvió continuar con el proceso en Ecuador en base a la resolución de la Corte de Apelaciones del 16 de agosto de 2002. En este sentido, el 7 de mayo de 2003 se presentó la demanda en la Corte Superior de Nueva Loja ya que de acuerdo a la Ley de Gestión Ambiental le otorga competencia para el conocimiento de las acciones civiles provenientes de afectaciones ambientales.

Con fecha 13 de mayo de 2003, el presidente de la Corte Superior de Nueva Loja, mediante providencia avocó conocimiento de la demanda “por ser clara, completa y reunir los requisitos” que la ley establece. En el mismo documento se cita al señor David O’ Reilly, representante legal de Chevron Texaco, a través de los canales diplomáticos correspondientes, previniéndole al demandado, al momento de citársele, la obligación de señalar domicilio judicial para que reciba las notificaciones pertinentes.

El 11 de julio, Texaco fue notificada y señaló casillero judicial. El siguiente paso es la audiencia de conciliación y el término de prueba pero aún el presidente de la Corte no ha fijado fecha y hora para estas diligencias.

El 21 de octubre de 2003, el presidente de la Corte llamó a una *Audiencia de Conciliación y Contestación de la Demanda*, e inmediatamente abrió el término de prueba. Las partes, sobre todo los demandantes, solicitaron al juez que se practiquen las inspecciones judiciales a fin de verificar en el campo las secuelas de la contaminación dejada por Texaco. Estas diligencias se realizarán a partir del mes de julio de 2004 y durarán aproximadamente un año luego de lo cual el juez estudiará el caso y dictará sentencia. Sin embargo, se prevé que habrá apelaciones y el caso podría llegar incluso a la Corte Suprema de Justicia dentro de 4 o 5 años.

Lo que se está demandando

A pesar de que se trata de la misma demanda que estuvo en Nueva York; sin embargo, por la diferencia entre la legislación americana y ecuatoriana, ahora se está demandando solamente por los daños ambientales. Esto es:

La eliminación o remoción de los elementos contaminantes que amenazan todavía al ambiente y a la salud de los habitantes; es decir, la remoción y adecuado tratamiento y disposición de los desechos y materiales contaminantes todavía existentes en las piscinas o fosos abiertos por Texaco y que han sido simplemente taponadas, cubiertas o inadecuadamente tratadas.

El saneamiento de los ríos, esteros, lagos, pantanos y cursos naturales y artificiales de agua y la adecuada disposición de todos los materiales de desecho.

La remoción de todos los elementos de estructura y maquinaria que sobresalen del suelo en los pozos, estaciones y subestaciones cerrados, clausurados o abandonados, así como de los ductos, tuberías, tomas y otros elementos semejantes relacionados con tales pozos; y, en general, la limpieza de los terrenos, plantaciones, cultivos, calles, caminos y edificaciones en los cuales todavía existan residuos contaminantes producidos o generados a consecuencia de las operaciones dirigidas por Texaco, inclusive los depósitos para desechos contaminantes construidos como parte de las mal ejecutadas tareas de limpieza ambiental.

La reparación de los daños ambientales causados, conforme lo dispuesto por el artículo 43 de la Ley de Gestión Ambiental. En consecuencia, en la sentencia deberá ordenarse: la ejecución en las piscinas abiertas por Texaco de los trabajos necesarios para recuperar las características y condiciones naturales que el suelo y el medio circundante tuvieron antes de sufrir los daños; a contratación a costa de la demandada de personas o instituciones especializadas para que diseñen y pongan en marcha un plan de recuperación de la fauna y flora nativas, en donde fuere posible; la contratación a costa de la demandada de personas o instituciones especializadas para que diseñen y pongan en marcha un plan para la regeneración de la vida acuática y, por último, la contratación a costa de la demandada de personas o instituciones especializadas para que diseñen y pongan en marcha un plan de mejoramiento y monitoreo de la salud de los habitantes de las poblaciones afectadas por la contaminación.

Petróleo y medio ambiente en el Ecuador

Ramiro Gordillo

Introducción

Durante la Colonia, se puede decir que, en general, la Corona española estableció en América un sistema minero basado en la regalía, caracterizado por desvincular el suelo del subsuelo, que junto con sus riquezas mineras pertenecía al rey, quien otorgaba la propiedad y el derecho de explotarla a condición de pagar el Quinto Real (20%). Este derecho podía ser revocado antes del plazo establecido por diferentes causas.

El rey y sus magistrados mantuvieron el control, el poder de regulación y la capacidad de orientar el rumbo del sector minero pues conocían de su importancia para la Real Hacienda y para activar los otros sectores económicos en las colonias.

Por su parte, los gobiernos locales que se sucedieron en América durante la Colonia, dedicaron todo su esfuerzo a tres actividades económicas principales: minas, manufacturas y comercio. La decadencia de la actividad minera desde finales del siglo XVII, entre otras causas, trajo consigo un deterioro de las otras dos actividades, provocando un panorama desolador de atraso y de pobreza en las provincias de la Audiencia de Quito, como lo describe González Suárez, cuando hace un balance del estado social de la Colonia, al terminar el siglo decimoséptimo.

En tiempos de la Independencia, el Libertador estableció que el Estado, propietario de la riqueza minera, delegaba esta potestad en el sector privado y la mina pasaba a ser propiedad del concesionario.

Siglo XX: El inicio de la producción de petróleo

A finales del siglo XIX, en 1886, el Congreso de la República del Ecuador expidió el Código de Minería. Hasta ese momento, siempre se incluyeron en la legislación minera, las breas y los alquitranes, más tarde llamados hidrocarburos.

Durante la primera presidencia de Eloy Alfaro, se inauguraron los privilegios que concedieron parcelas petroleras, por tiempo ilimitado, especialmente en la península de Santa Elena.

Entrado el siglo XX, durante la presidencia de José Luis Tamayo, la Ley de 1921 o Ley de los Arrendamientos, fue la primera ley de hidrocarburos propiamente dicha que tuvo el Ecuador, la cual disminuyó en la práctica, la participación económica del Estado, a menos de la mitad del quinto real (20%) de la época colonial, y estableció derechos superficarios irrisorios.

De este periodo, es posible afirmar que, luego de la puesta en vigencia de la ley de 1921, se inició una etapa caracterizada por la entrega indiscriminada y discrecional, de cientos de arrendamientos de terrenos petrolíferos, en las provincias de Guayas, Azuay, Cañar y Manabí, a un número reducido y selecto de ecuatorianos influyentes, que no tenían nada que ver con la industria petrolera, cuyos apellidos se repetían en actividades financieras, empresariales, fabriles, institucionales y filantrópicas, o a unos cuantos ciudadanos extranjeros bien relacionados que rápidamente los traspasaban a compañías.

Existieron varios arrendamientos concedidos a familiares cercanos del presidente Tamayo, y otros a damas de la alta sociedad guayaquileña. La estructura estatal puesta al servicio de los intereses privados, no permitió al Estado recibir beneficios de los numerosos arrendamientos.

Esta situación de eferescencia petrolera se produjo como consecuencia del descubrimiento de petróleo y gas en Ancón, razón por la que el mayor número de arrendamientos fueron otorgados en la península de Santa Elena. La extensión otorgada era de cuatro a cinco mil hectáreas y el Estado debía recibir el 6% del producto bruto de la explotación.

La mayoría de las personas naturales que recibieron arrendamientos petrolíferos, iniciaron en el Ecuador el lucrativo negocio de vender los derechos, o traspasar los contratos, a ciertas compañías extranjeras, ganando dinero fácil en estas transacciones.

Así, en 1927, Anglo Ecuadorian Oilfields, luego de consolidar sus propios contratos con el Estado y varios traspasos de arrendamiento de algunos miles de hectáreas de terrenos petrolíferos, inició en la península la producción comercial de tres mil barriles por día de petróleo, y su refinación en una pequeña refinería de segunda mano, que se instaló en La Libertad.

En 1937, mediante la Ley de Petróleos expedida por la dictadura de Federico Páez, se crearon las concesiones como modelo contractual petrolero. Esta ley, modificada por el gobierno reformista de Enríquez Gallo, en su parte formal mantenía las mismas reglas de la ley de 1921, y en la parte económica, disminuía la posibilidad de ingresos para el Estado.

Las reyertas políticas de los partidos liberal, conservador y socialista, a lo cual se sumó una áspera situación de conflicto contractual con las compañías extranjeras, representadas por algunos liberales influyentes, como Carlos Alberto Arroyo del Río, tuvieron un peso relevante en la temprana decisión del General Enríquez Gallo, de separarse del Ejecutivo, y convocar en agosto de 1938 a una Convención Nacional, para volver a la legalidad. Este hecho es confirmado, en cierta forma, cuando por primera vez se rompía la tradición de que un congreso constituyente, no nombraba presidente provisional al dictador que lo convocó.

Desde que entró en vigencia la Ley de Petróleo de 1937, a pesar del gran número (varias decenas) de concesiones para exploración de petróleo otorgadas indistintamente por los siete diferentes gobiernos de turno, en todas las regiones del país, a personas naturales y a compañías, para 1940, estaban vigentes solamente nueve concesiones en periodo de exploración en todo el territorio ecuatoriano; de las cuales, cuatro eran compañías petroleras y cinco personas naturales. De las compañías petroleras, una de ellas exploraba en el oriente (Shell) y las otras tres en el litoral. Todo el resto de concesiones habían desaparecido por diferentes razones. Este panorama da una clara idea del manejo que los políticos liberales y conservadores dieron a la Ley de Concesiones en los primeros tres años de vigencia.

En este agitado periodo, desde 1925 hasta 1948, estuvieron vigentes dos leyes de hidrocarburos: una que consagraba los arrendamientos y otra las concesiones. Se repartieron en forma indiscriminada y discrecional, durante los veintitrés años, por todos los veintisiete gobiernos de turno, a veces sin cumplir con las leyes, primero contratos de arrendamientos, y luego concesiones tanto en la región litoral como en el oriente, a personas natura-

les y a compañías, algunos de extensiones territoriales que rebasaban el máximo permitido por las leyes, o elementales normas de protección del Estado, pues se llegaron a entregar hasta diez millones de hectáreas, a una sola compañía, en una sola región.

Se disminuyeron los ingresos del Estado por la producción de petróleo, a cantidades sustancialmente menores a aquellas que fueran fijadas hace cuatrocientos años por el rey de España en la Colonia, llegando hasta menos de la tercera parte del quinto real, y se fijaron cantidades irrisorias del orden de unos pocos centavos de dólar, como pago anual de derechos superficarios por hectárea de concesión.

Durante los años 1941 y 1942, a pesar de todos los eventos que llevaron a la suscripción del protocolo de Río de Janeiro que cercenó nuestro territorio, el gobierno liberal de Arroyo del Río que era influyente abogado de compañías foráneas, fue muy activo entregando concesiones petroleras a una compañía extranjera que también operaba en el Perú, unas las otorgó durante los días mismos de la invasión, otras a los pocos días de la firma del tratado y algunas más tarde.

La producción de petróleo de la península de Santa Elena se incrementó paulatinamente durante estos años, beneficiando casi en su totalidad con los ingresos a la compañía, y poco o nada al Estado. Desde finales de los años veinte, el Estado subsidiaba a la concesionaria de refinación que manejaba el abastecimiento del mercado interno, permitiéndole vender los combustibles a precios bastante más elevados que los del exterior.

Cada gobierno de turno, en vista de la empobrecida economía del país, se volvió dependiente de la compañía petrolera Anglo, a través de empréstitos o de adelantos de dinero para la escualida hacienda pública y financiamientos para la realización de la obra pública. Esa era la tónica de aquellos tiempos.

Como se puede constatar, a partir del año 1948, el tema del abastecimiento de derivados para el consumo del mercado interno fue convirtiéndose a través del tiempo en un problema recurrente que por su incidencia política y económica demandaba cada vez mayor atención por parte del gobierno, pues a pesar de estar en manos de la Anglo, concesionaria de producción y refinación de petróleo, el Estado debía arbitrar medidas en el asunto energético, tanto en la producción nacional de crudo y su refinación, como en proveer las divisas necesarias para realizar las importaciones que permitan cubrir el déficit.

El problema comenzaba a volverse crítico, pues en el año 1950 el fin de las exportaciones de petróleo de la península se veía cercano, y el monto de las importaciones de hidrocarburos para cubrir el mercado interno de combustibles era cada vez más grande, constituyéndose en un factor adicional de deterioro de la economía nacional.

En resumen, el país dependía de un sistema energético bastante ineficiente, altamente concentrado en los hidrocarburos que sustentaban cerca de las dos terceras partes del consumo, la otra tercera parte dependía de la quema de leña. La tasa de crecimiento anual de consumo final de energía era mayor al 7%, mientras el PIB crecía a menos del 5%.

Para el año 1971, el crecimiento económico del país no estaba acorde con el consumo de energía, lo cual causaba una seria deformación del aparato económico y un deterioro acelerado del medio ambiente por contaminación y deforestación, con el agravante de que estas condiciones no eran tomadas en cuenta en ninguna política estatal que busque corregirlas. No existía ninguna regulación o ley para el manejo del medio ambiente, de forma que todas las operaciones petroleras de exploración y de explotación, de transporte y de distribución se realizaron durante más de setenta años, de acuerdo a la buena voluntad de las compañías, que evidentemente daban prioridad a sus presupuestos operacionales, sin tener preocupaciones ambientales ni siquiera de forma. Además, la tala indiscriminada de bosques para ser utilizados como leña era imparable.

El país dependía en forma total del monopolio de las concesionarias de refinación para el manejo de todas las fases de su sistema de abastecimiento de hidrocarburos para el mercado interno.

El mismo año, Velasco Ibarra promulgó la Ley de Hidrocarburos que abolía las concesiones y creaba nuevos sistemas de contratación petrolera, pero gracias a una disposición transitoria, la nueva ley tendría verdadera aplicación después de treinta años, cuando hayan finalizado los contratos de concesión suscritos antes de la expedición de la ley. Se había convertido a una ley tan importante en un mero elemento jurídico decorativo. Tampoco se había previsto el problema del medio ambiente en este cuerpo legal.

1972-1975: El gobierno revolucionario-nacionalista

El punto central de la política petrolera del gobierno militar estaba dado por la aplicación de la Ley de Hidrocarburos de 1971, a los contratos de concesión, forma contractual que había sido derogada y que se aplicaba, sobre todo al contrato de concesión suscrito con el consorcio Texaco-Gulf, que luego de haber realizado los más importantes descubrimientos de petróleo en el Oriente, entre 1967 a 1970, se aprestaba a iniciar la fase de explotación de los yacimientos. Al año de la toma del poder por parte de Rodríguez Lara se firmaron los nuevos contratos petroleros.

De acuerdo al marco económico inicial expedido por el gobierno militar, de cada barril de petróleo exportado por la compañía a un precio de venta de 2.5 dólares, el Estado participaba en 1.29 dólares netos, lo cual significaba que el ingreso del Estado era el 51.6% del precio de venta. Si el ingreso del Estado se lo relacionaba con el ingreso total neto por barril (2.05 dólares), o sea el precio de venta (2.5 dólares) menos el costo de producción de cada barril (0.45 centavos), la participación del Estado era del 63%, y de la compañía del 37%. Además, recibía timbres, tasas de vigilancia, tasas portuarias y otras tasas de servicios que hacían que en total el Estado participe del 66% de su petróleo y la compañía del 34%.

Sin duda, el ingreso del Ecuador a la OPEP significó el mayor acierto político de la dictadura militar, tanto en política exterior como en política interna, cuyo artífice fue el ministro de Recursos Naturales con su equipo asesor, ayudado por el soporte profesional de la Cancillería. Los resultados económicos obtenidos para el país por este hecho fueron notables, sin embargo, desde principios de 1975, paulatinamente se fueron dejando de lado estos mecanismos a medida que los detractores de la posición nacionalista del gobierno, ganaban terreno y erosionaban el poder del general Rodríguez Lara.

De este primer periodo de casi cuatro años de la dictadura militar, se puede concluir que la retórica revolucionaria-nacionalista no fue la práctica corriente aplicada a los actos reales del gobierno, la proclama de revolucionario fue solo eso. El único sector importante de la economía del país donde se aplicó el nacionalismo como doctrina, durante los tres primeros años, fue el petrolero.

Todo el proceso de reparación de los errores cometidos en el pasado con las contrataciones petroleras, a veces fraudulentas o claramente perjudicia-

les al Estado, emprendido con coraje por el nuevo gobierno, fue manejado en forma acertada y de acuerdo a principios nacionalistas, que no eran otra cosa que la legítima defensa de los intereses del Estado. Se dejaron, además, lineamientos claros sobre la materia que debieron ser respetados en el futuro. Esta fue una de las pocas veces en que la estructura del Estado, servía para el bien común y no a intereses particulares.

La posición que para algunos sectores políticos y económicos era extremista, produjo una reacción violenta de la derecha oligárquica y de las compañías, buscando la desestabilización, primero del ministro, y luego del gobierno. En este contexto el general Rodríguez Lara, para llevar adelante su política petrolera nacionalista, contó con el gran apoyo del entorno y de las circunstancias del negocio petrolero internacional, que experimentó en esos años, los cambios estructurales más profundos de la industria petrolera en el mundo para establecer las nuevas relaciones de los países productores, con las compañías y los países consumidores.

Los gobernantes del Ecuador, ante este panorama, tuvieron el acierto de ingresar a la OPEP, lo cual permitió beneficiarse de la corriente internacional favorable al Estado, situación que combinada con políticas, legislación y regulaciones internas apropiadas, obtuvieron para el país una participación neta de nada menos que los dos tercios de la producción petrolera del consorcio Texaco-Gulf, cuando el inicio de la producción, y cerca del 80 por ciento al final de 1975, lo cual significó para el Estado, ingresos económicos impensables antes del acceso de los militares nacionalistas al poder.

Aquí radica el mérito histórico del gobierno de Rodríguez Lara, que además dejó implantadas ciertas políticas que no pudieron ser cambiadas fácilmente en el futuro, a pesar que durante el último año de ejercicio, la búsqueda de estabilidad política para garantizar su permanencia en el poder, llevó al presidente de facto a iniciar el abandono paulatino de estos principios.

En lo que respecta a la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana-CEPE, si bien su conformación en 1972, como brazo ejecutor de las políticas del Estado en materia petrolera, fue un gran avance, el nacionalismo, en cambio, llevó a los gobernantes militares, auspiciados por una tecnocracia estatal creciente en influencia y en número, a sobredimensionar las capacidades organizacionales, técnicas, financieras y económicas de la empresa estatal que recién nacía, lo cual les condujo a pensar que podían reemplazar al capital y a la tecnología extranjeros.

Es evidente que las condiciones técnicas, administrativas y organizacionales de CEPE y los recursos financieros que la dictadura le asignó en sus tres primeros años de actividad empresarial, de 1973 hasta 1975, no hacían posible que pueda cumplir, ni aún en mediano grado, las tareas y las metas que se le habían encomendado por ley, especialmente en el plano de la exploración y de la distribución de combustibles en el mercado interno. El desarrollo real de la empresa no era compatible con las expectativas demasiado optimistas del gobierno.

En 1972, cuando se establecieron los nuevos contratos petroleros, las estipulaciones contractuales relacionadas con el medio ambiente eran declaraciones generales de principio, sin que el gobierno ejerza ningún control ambiental sobre las operaciones petroleras. Consecuencia de ello, la colonización indiscriminada del Oriente, el atropello a las etnias autóctonas y la contaminación provocada por la operación petrolera. La quema de petróleo, la acumulación de residuos petroleros y lodos de perforación en piscinas que con las lluvias desbordaban inundando terrenos y contaminando arroyos y ríos, la disposición en cualquier lugar de aguas de formación producida con el petróleo, eran la regla. La entrada de CEPE a operar y producir petróleo en el Oriente reprodujo los males causados por la compañía o los agravó. Lo mismo sucedió con la operación de la refinería de Esmeraldas que dio inicio a una etapa de contaminación ambiental acelerada de la región, de las aguas de la costa y un crecimiento espontáneo desordenado de la ciudad. La preocupación ecológica del mundo se dio al iniciar la década de los ochenta.

La Ley de prevención y control de la contaminación ambiental fue expedida en 1976, y en 1981 se puso en vigencia la Ley Forestal, leyes que por no ser directamente relacionadas con la industria petrolera no fueron aplicadas a sus operaciones.

En 1982, en los contratos de prestación de servicios se hizo una mención general a los problemas del medio ambiente. Luego, desde 1985 cuando fueron suscritos, se dio inicio al tratamiento de los problemas ambientales por parte de las compañías que ante el reclamo de las poblaciones afectadas y la presión sobre el tema verde por organizaciones ecologistas de sus países de origen, establecieron departamentos para la relación con la comunidad y el manejo ambiental. Este trabajo realizado por las compañías, sin control del Estado, gastando en algunos casos ingentes cantidades de dólares muchas veces en forma inmedatista, trató de ser normado, sin éxito, en

1990 cuando se estableció un reglamento de operaciones que tomaba en cuenta al medio ambiente. Cuando en 1992, Petroecuador tomó a cargo la operación de Texaco las prácticas ambientales cuestionables de la compañía se mantuvieron. En 1989 y 1992, se expidieron reglamentos y regulaciones sobre el tratamiento de las aguas y el suelo, respectivamente.

Basta citar un ejemplo para ilustrar la forma de trato al medio ambiente. Por años, en las décadas de los setenta, ochenta y aún entrados los noventa, a fin de evitar durante el verano el polvo levantado por la circulación de vehículos y mejorar la capa de rodadura en las vías lastradas del Oriente, tanto el consorcio como la petrolera estatal más tarde, regaban petróleo pesado de desperdicio en los caminos como parte del trabajo de mantenimiento. Los colonos residentes en las márgenes estaban agradecidos por esta delicadeza.

Solamente en 1998, en la nueva Constitución del Estado se incluyó al medio ambiente como elemento prioritario del Estado. Luego, en 1999, se expidió la Ley Ambiental y recién en el año 2001 se puso en vigencia el Reglamento Ambiental para las Operaciones Hidrocarburíferas. Se puede afirmar con certeza que desde el punto de vista jurídico, antes de 1998 la industria petrolera carecía de normativa ambiental. Actualmente existe normativa legal suficiente para el tema ambiental, el problema radica en su aplicación.

Debe anotarse que Petroecuador no cumple con las normas ambientales ni de seguridad industrial nacionales o internacionales en ninguna de sus actividades industriales pues, aparentemente, el Estado no controla al Estado, por esta razón su acción contaminadora es imparable. Un buen patrón de esta actitud irresponsable constituyó el derrame producido en las Islas Galápagos por el buque Jessica, caso que quedó en la impunidad. Si bien existe una gerencia de medio ambiente en Petroecuador, ésta no dispone de los medios económicos y técnicos suficientes y realiza su acción, muchas veces, de acuerdo a intereses políticos particulares o de grupo. Por el contrario, la mayoría de las compañías que operan bajo las diferentes modalidades contractuales en el Oriente, si cumplen las normas ambientales y existen casos notables de operaciones petroleras en la selva compatibles con el ecosistema.

No se ha fijado una política de Estado clara que delimite el campo sobre la conservación del medio ambiente para la industria y para los actores

afectados, por lo que la relación con las comunidades y con las etnias no las maneja ni las supervisa, sino que ha descargado cómodamente esta responsabilidad en las compañías que ejercen acciones sin coordinación, muchas veces de corto plazo y sin ningún marco de política general que las proyecte en el tiempo. Las entidades estatales encargadas de la elaboración de políticas, reglamentos y normas no están agrupadas, por lo cual su acción es desordenada, inconsistente y a veces contradictoria. Existe una influencia exterior en asuntos puntuales con la óptica de manejo de problemas ambientales y de relaciones con la comunidad sin tomar en cuenta las características propias y las singularidades del Ecuador, por lo cual este tipo de acción, sobre todo cuando individuos extranjeros tratan de llevar a cabo protestas por medio de medidas de hecho, está totalmente fuera de lugar.

Cuando en el año 2001, se dio la desaparición técnica de la Dirección Nacional de Hidrocarburos, con la idea de contratar con terceros los controles que deben ser realizados por el Estado, el problema empeoró.

Capítulo 2

Apuestas de la política petrolera

Contratación petrolera ecuatoriana 1972 – 2003

Luis Alberto Aráuz

El estado ecuatoriano es el dueño de los yacimientos de hidrocarburos de nuestro territorio y realiza su exploración y explotación, directamente a través de Petroecuador o mediante los contratos señalados en el artículo 2 de la Ley de Hidrocarburos. No se estipula en ninguna parte de la Ley, los contratos denominados de servicios específicos, alianzas operativas ni estratégicas para el desarrollo y explotación de campos.

La actual contratación petrolera ecuatoriana es parte de un proceso histórico que tiene como antecedentes las concesiones coloniales españolas para explotar los bitúmenes y breas de la península de Santa Elena, los privilegios otorgados en 1878, los contratos de arrendamiento de la Revolución Alfarieta de 1898 y 1908, los de arrendamiento al amparo de Ley sobre Yacimientos o depósitos de Hidrocarburos de 1921 a 1937, los de concesión desde ese año hasta los de 1972 que alcanzaron los máximos beneficios para el país a través del consorcio constituido con Texaco y el de asociación que teníamos con City Investing Company.

Las regalías fueron del 12.5% para City y 18.5% para Texaco. El impuesto a la renta unificado para ambos casos fue del 87.31%. El mencionado consorcio, en los 20 años del contrato, dejó al Estado 23.5 billones de dólares, mientras Texaco recibió la suma de 1.643.458 dólares, lo cual significa el 93% para el uno y el 7% para la otra, según las liquidaciones oficiales realizadas en 1994 por el Banco Central del Ecuador, el Ministerio de Finanzas, el Ministerio de Energía y Minas, Petroecuador y Texaco.

Actual Government Take

	Petroecuador Share (1)	Producing Cost	P/L Tariff \$/B	Transport on 1 M\$	Net Profit	Net Royal Ties in kind from M\$ (2)	Over contrib to int market due to price (3)	Income Tax (4)	Other government take (5)	Total government take
1972	0	0	0.2400	0	0	0	745	16,457	20,640	37,841
1973	0	0	0.2400	0	0	16,746	43,259	73,741	50,610	184,356
1974	108,900	7,452	0.2400	2,177	99,270	51,748	184,571	184,098	201,413	721,100
1975	166,523	10,788	0.2400	3,475	152,260	0	114,288	189,227	136,484	529,259
1976	158,596	11,152	0.2400	4,056	143,388	0	156,993	255,601	112,731	668,713
1977	538,793	29,734	0.2400	9,947	499,112	0	116,652	159,002	61,836	836,602
1978	568,742	36,092	0.2400	10,920	521,730	0	129,661	108,544	55,632	815,568
1979	1,010,179	39,425	0.2400	11,558	959,196	53,820	293,659	128,816	19,956	1,455,447
1980	1,575,401	42,199	0.2400	10,912	1,522,290	56,784	483,392	138,677	18,756	2,219,869
1981	1,613,446	56,366	0.2400	11,232	1,545,848	23,878	467,511	183,797	81,372	2,302,406
1982	1,205,130	59,330	0.4267	19,856	1,125,944	0	466,798	185,261	148,563	1,926,567
1983	1,194,751	55,431	0.4722	22,623	1,116,698	19,485	288,152	268,321	92,862	1,785,518
1984	1,334,526	57,307	0.5249	26,709	1,250,510	78,935	281,656	266,447	50,245	1,925,823
1985	1,286,229	71,101	0.5859	31,486	1,183,641	0	251,287	302,750	137,643	1,875,322
1986	628,435	65,917	0.6567	34,657	527,821	0	69,830	139,553	64,267	801,510
1987	432,020	44,342	0.9400	29,227	328,451	85,953	96,290	107,821	3,570	652,085
1988	519,049	48,714	0.9600	51,928	418,408	145,067	129,535	94,644	4,801	792,456
1989	752,140	41,038	0.9800	48,794	662,309	140,272	154,379	93,102	5,691	1,055,753
1990	944,862	54,606	1.0000	49,540	840,717	126,324	222,952	186,901	7,324	1,384,217
1991	818,766	62,215	1.0200	51,690	704,861	61,298	170,813	120,570	5,992	1,063,535
1992	329,549	12,547	1.0200	20,004	296,998	28,311	58,439	25,683	1,654	411,085
Totals	15,186,037	805,756		450,791	13,899,492	888,621	4,180,862	3,229,043	1,282,042	23,508,032

Esos resultados logramos gracias a la política petrolera nacionalista del gobierno del general Guillermo Rodríguez Lara, la aplicación de la Resolución No. 90 de la OPEP y a su respaldo político que, lamentablemente perdimos en 1993. Después involucramos totalmente, desde 1982 a los contratos de prestación de servicios para la exploración y explotación de hidrocarburos, de servicios específicos, participación, alianzas operativas o estratégicas, etc. Ninguno de estos contratos pagan regalías, el impuesto a la renta se rebajó al 44.4% luego al 25% y al 15% que tenemos ahora.

Los contratos de prestación de servicios que duraron hasta 1999, en resumen, dejaron los siguientes resultados:

Situación de los contratos de prestación de servicios. Información a fines de 1999

Contratista	Producción barriles	Costo+gastos dólares	Inversión dólares	Total C+G+I dólares	Reembolsos a Cia. dólares	Saldo a pagar dólares (*)	Tasa de servic. dólares	Restit. a Petroec. dólares	Part. Estado dólares	
OCCIDENTAL (**)	43,538,789	200,787,407	286,447,245	487,231,652	368,295,557	149,119,807	88,043,165	51,633,878	74,650,633	
ELF BLOQUE 14	4,699,718	22,964,344	941,405,848	114,370,192	50,649,134	72,920,611	0	6,575,613	1,741,155	
ELF-SHIRIPUNO (***)	204,021	1,850,645	10,516,000	12,366,645	2,434,688	9,937,237	0	252,434	40,389	
ORYX (**)	27,973,872	89,898,405	192,332,401	282,230,806	210,705,427	149,119,807	54,364,413	35,627,603	59,810,037	
TRIPETROL	1,046,541	5,270,509	58,163,655	63,434,164	18,113,096	51,195,532	0	110,927	17,370	
TIVACUNO (***)	6,944,950	26,470,334	48,071,678	74,542,012	35,473,776	35,066,237	33,050,294	7,628,014	20,746,942	
BLOQUE 16 (**)	20,405,454	81,231,417	718,221,527	799,452,944	230,220,765	641,550,655	9,442,789	23,353,786	31,143,210	
TOTAL	104,813,345	428,470,061	1,405,158,354	1,833,628,415	915,892,463	1,108,909,886	184,900,661	125,182,255	188,149,736	
Total generado									1,575,278,855	
%de ingreso al Estado									11,84%	
(*) El saldo a pagar fue autorizado por el SRI para que las Cías.amorticen en el contrato de participación.										
(**) PETROECUADOR pagó en 1999 con su crudo de participación deudas por 18 MMUS\$ a OXY y 9MMUS\$ a ORIX y 13 MMUS\$ a REPSOL										
(***) Contratos de servicios específicos para desarrollo y explotación.										

Separados Tivacuno y Shiripuno, Petroecuador recibió solo el 10% de los ingresos generados por estos contratos y al pagar el 18.5% de regalías, terminó con una enorme pérdida. Actualmente tenemos todavía el contrato con AGIP, que desde 1999 reporta los siguientes resultados:

		PERÍODO													
		Jul-dic 1999		Ene-dic 2000		Ene-dic 2001		Ene-dic 2002		Ene-sept2003		Oct-dic 2003		2003	
		US\$	US\$BBL	US\$	US\$BBL										
	Producción (BBL)	1,731,440		10,594,753		12,829,354		11,241,862		7,855,406		3,318,200		11,173,606	
	Ingreso bruto (US\$)	33,093,856	19.11	255,559,767	24.12	233,789,627	20.82	234,073,308	20.82	195,289,531	24.86	78,428,678	23.64	273,718,208	24.50
	BPPD	4,744		28,947		35,149		30,800		28,774		36,067		30,613	
1=2+3+4	Reembolsos	23,164,176	13.38	84,388,962	7.97	82,636,700	6.45	88,718,446	7.90	72,814,388	9.20	26,748,722	8.06	98,933,110	8.85
2	Costos y gastos	7,689,506	4.44	26,890,542	2.54	23,079,280	1.80	28,168,539	2.51	22,208,071	2.83	10,089,959	3.04	32,298,030	2.89
3	Inv. exploración	8,296,260	4.79	17,145,605	1.62	17,145,605	1.34	17,145,605	1.53	12,859,203	1.64	4,286,401	1.29	17,145,604	1.53
4	Inv. Des/Prod	7,178,410	4.15	40,352,815	3.81	42,411,815	3.31	43,404,302	3.86	37,117,114	4.73	12,372,362	3.73	49,489,476	4.43
5=6+7+8	Tasa servicios	8,635,248	4.99	110,256,921	10.41	82,888,166	6.46	74,945,802	6.67	63,346,103	8.06	23,723,863	7.14	87,069,965	7.79
6	PR'TINA	8,635,248	4.99	31,982,085	3.02	24,296,682	1.89	15,361,447	1.37	11,134,697	1.42	3,201,300	0.96	14,335,996	1.28
7	R(P-C)Q-Impuestos			69,840,887	6.59	52,719,759	4.11	53,595,618	4.77	46,601,637	5.93	18,418,479	5.55	65,020,116	5.82
8	Imp. Renta+GAP+1%			8,433,949	0.89	5,871,725	0.46	5,988,737	0.53	5,609,769	0.71	2,104,084	0.63	7,713,853	0.69
9	Restituciones Petroec.	844,296	0.49	15,374,290	1.45	20,406,528	1.59	18,586,040	1.65	13,329,456	1.70	5,566,528	1.68	18,895,984	1.69
10=11+12+13+14	Participes	450,137	0.26	45,539,595	4.30	47,858,233	3.73	51,823,021	4.61	46,429,582	5.91	22,389,565	6.75	68,819,148	6.16
11=Ley 10 / 20		346,288	0.20	2,648,688	0.25	3,848,806	0.30	3,934,652	0.35	3,142,162	0.40	1,327,280	0.40	4,469,442	0.40
12	Ley / 40	86,572	0.05	529,738	0.05	641,468	0.05	562,093	0.05	392,770	0.05	165,910	0.05	558,680	0.05
13	CORPEI	17,277	0.01	133,901	0.01	122,362	0.01	123,033	0.01	102,900	0.01	41,316	0.01	144,217	0.01
14	Saldo			42,227,268	3.99	43,245,597	3.37	47,203,243	4.20	42,791,750	5.45	20,855,059	6.29	63,646,809	5.70
15=1+5+9	Costos de Petroec.	32,643,720	18.86	210,020,173	19.83	185,931,394	14.50	182,250,288	16.22	148,859,947	18.96	56,039,113	16.88	204,899,059	18.33
16=10	Saldo País	450,137	0.26	45,539,595	4.30	47,858,233	3.73	51,823,021	4.61	46,429,582	5.91	22,389,565	6.75	68,819,148	6.16
17=16+15	Margen comercialidad	1.379%		21,683%		25,740%		28,435%		39,953%		33,587%		33,587%	
18=7+8+10	Rente	450,137		123,814,431		106,449,717		111,407,376		98,640,988		42,912,128		141,553,117	
19=(8+10)/	Renta petrolera	100.000%		43,592%		50,474		51,892%		52,756%		57,079%		54,067%	

Elaboración: Área Económica. Fuente: Reembolsos AGIP, liquidaciones y reliquidaciones provisionales 2000,2003 Sujeto a cambio por reliquidaciones 1999 y 2002 en base a resoluciones provisionales mensuales

En resumen, en este contrato, la compañía ha recibido el 72.24% del ingreso bruto y Petroecuador el 27.76%. Lamentablemente, desde 1997, la Dirección Nacional de Hidrocarburos no ha realizado ninguna auditoría y nadie puede dar una información oficial definitiva.

Con las leyes No. 44 y 49, pasamos a los contratos de participación clasificados en dos grupos, el primero referente a las dos licitaciones y el otro a la modificación que permitió el cambio de contratos. En los contratos de participación, correspondientes a la séptima y octava rondas, a través de las columnas X1, X2 y X3 combinadas con las L1 y L2 y la fórmula $PC = X.Q^1$ y más relativas a la clase de crudos, cambio de los precios y otros factores introducidos, para reducir el porcentaje asignado al Estado en las ofertas presentadas por las compañías en esas licitaciones.

Séptima Ronda									
Compañías	Bloque	L1BPD	L2BPD	X1%		X2%		X3%	
				CIA.	PE.	CIA.	PE.	CIA.	PE.
Consorcio Santa Fe	11	15,000	25,000	77,0	23,0	67,0	33,0	57,0	63,0
CAYMAN	18	35,000	45,000	74,2	25,8	73,9	27,1	71,1	29,0
VINTAGE	19	30,000	60,000	72,5	27,5	70,0	30,0	70,0	30,0
KERR MC GEE	21	30,000	60,000	67,5	32,5	60,0	40,0	60,0	40,0
CITY ORIENTE	27	30,000	60,000	79,0	21,0	69,0	31,0	50,0	50,0
TRIPETROL	28	20,000	40,000	69,0	31,0	55,0	45,0	20,0	80,0
		L1MMPCS	L2MMPCS						
EDC (Gas del Golfo)	3	30	60	90,0	10,0	70,0	30,0	69,0	31,0

Octava Ronda									
Compañías	Bloque	L1BPD	L2BPD	X1%		X2%		X3%	
				CIA.	PE.	CIA.	PE.	CIA.	PE.
CGC-SAN JORGE	23	30,000	50,000	81,0	19,0	79,0	21,0	60,0	40,0
Arco Oriente Inc.	34	30,000	60,000	87,5	12,5	86,9	14,0	81,5	18,5
PEREZ COMPANC	31	1	60,000	80,5	19,5	80,0	20,0	80,0	20,0

En estos cuadros, destacamos el caso del gas del Golfo de Guayaquil en el que la compañía EDC se asigna el 90% de la producción del campo Amistad y a Petroecuador le entregan el 10% que no alcanza a cubrir la regalía del 16% señalada en el artículo 49 de la Ley de Hidrocarburos.

Como el Art. 29 de los decretos 1416 y 1417 no permitían el cambio de

1 NdE: en los contratos de participación clasificados (PC), XQ equivale a un porcentaje de la cantidad producida.

un contrato a otro, mediante el Decreto No. 2633, las compañías lograron este propósito y en detrimento del Estado, tenemos los siguientes resultados:

Participación en la producción de los contratos modificados y de participación (hasta dic. de 2003)							
Contratista	Bloque	Fecha Produc.	Producción	Estado	%	Compañía	%
PERENCO	7	Abr-00	6099485	1226768	20.11	4872717	79.89
PERENCO	21	Dic-03	13041	2569	19.70	10472	80.30
REPSOL	16	Ene-97	73907624	13053890	17.66	60853734	82.34
OXY	15	Jul-99	31771662	4805352	15.12	26966310	84.88
OXY	Yana Quincha	Ago-03	1231606	184880	15.01	1046726	84.99
AEC (CITY)	Tarapoa	Ago-95	55072946	15344814	27.86	39727715	72.14
CITY ORIENTE	27	Nov-98	2389532	561951	23.52	1827581	76.48
CNPC AMAZON	11	Ene-01	256295	69927	27.28	186368	72.72
ECUADOR TLC	18(pata)	Ene-01	158189	52021	32.89	106168	67.11
VINTAGE	14	Jun-99	6146757	794718	12.93	5352039	87.07
VINTAGE	17	Abr-00	2490541	311319	12.50	2179222	87.50
TOTAL			179537678	36408209	20.28	143129052	79.72

Al modificar los contratos de prestación de servicios para pasar al de concesión denominado de participación, no se hicieron las liquidaciones del caso, los saldos que debía Petroecuador pasaron a los nuevos contratos por una suma de alrededor de los 1.108,9 billones de dólares y los reembolsos y tasas de servicio por una suma parecida desaparecieron de los activos de Petroecuador en perjuicio de toda la nación.

En los convenios de explotación conjunta de los yacimientos comunes transformados en contratos de participación, en desmedro a la equidad del reparto del crudo a las partes según el porcentaje de las reservas del yacimiento perteneciente a cada una de ellas, tal como se puede observar en el siguiente resumen:

Yacimientos comunes									
Contratista	Yacimientos comunes	% Reservas		Fecha produc.	Producción	Petroecuador	%	Compañías	%
		Estado	Comp.						
Perenco	Coca-Payamino	54,00	46,00	Abr-00	12330051	3410112	27,66	8919939	72,34
REPSOL	Bogui-Capirón	85,00	15,00	Ene-97	17311773	3521441	20,34	13790332	79,66
OXY	Limóncocha	80,00	20,00	Jul-99	11164097	6720736	60,20	4443361	39,80
AEC(CITY)	Eden Yuturi	67,30	32,70	Nov-02	10824756	2162274	19,99	8660482	80,01
AEC(CITY)	Fany	78,56	21,44	Ago-95	29167715	8792934	30,15	20374681	69,85
AEC(CITY)	Marian	7,60	92,40	Ago-95	2475760	694207	28,04	1782070	71,98
ECUADOR TLC	Palo Azul	95,00	5,00	Ene-03	4265653	2103390	49,31	2162263	50,69
TOTAL		72,00	28,00		87539805	27407094	31,31	60133128	68,69

En los contratos de servicios específicos celebrados para el desarrollo y explotación de los campos Tivacuno y Shiripuno, al margen de las disposiciones del Art. 19 de la Ley de Hidrocarburos, sin licitación ni pago del valor de las reservas entregadas, sus resultados constan en el cuadro de prestación de servicios.

Sobre los campos marginales cedidos a la explotación privada, y que a mi juicio son los que mayores participaciones dan a Petroecuador en el reparto de producción incrementada, encontramos que después de recibir la producción de la línea base, obtiene las siguientes cantidades de petróleo.

Contratos campos marginales						
Contratista	Fecha producc.	Producción	Estado	%	Compañía	%
PINDO	Ago-99	5033631	3435883	68.26	1597748	31.74
PALANDA YS	Ago-99	351009	1966692	55.98	1546317	44.02
BERMEJO	Ago-99	10250588	7565664	73.81	2684924	26.19
TIGUINO	Feb-00	6576054	3961317	60.24	2614737	39.76
CHARAPA	Ene-00	131549	98252	74.69	33297	25.31
TOTAL		25504831	17027808	66.76	8477023	33.24

En el 2001, los contratos de las alianzas operativas creadas fuera de la Ley, mediante acuerdo interministerial, firmado por los ministros de Finanzas y de Energía y Minas, permitieron entregar a una compañía de servicios la explotación de los campos Víctor Hugo Ruales y Atacapi – Paraguaco.

En las noticias de prensa se dice que estos contratos son excelentes para Petroecuador, pero todos sabemos que son mejores para los contratistas por su adjudicación directa, duración, altos intereses, precios mayores a los de la competencia, pagos asegurados con fideicomiso y otras estipulaciones severamente criticadas por la Contraloría General del Estado.

En el Registro Oficial No. 170 del 25 de septiembre de 2000 se publicó el Decreto No. 799 sobre las alianzas estratégicas a celebrarse con las empresas petroleras estatales. Revisados los contratos firmados en el 2002 con la compañía SIPETROL para la explotación de los campos Paraíso, MCD, Biguno y Huachito, encontramos que estas alianzas en lugar de ser equilibradas, equitativas, justas y de beneficio mutuo de las partes, lamentablemente son iguales o peores a los contratos celebrados con otras denominaciones.

N. Compañías	Bloque	Impuesto a la renta						
		1996 (S/.)	1997 (S/.)	1998 (S/.)	1999 (S/.)	2000 (US\$M)	2001 (US\$M)	2002 (US\$M)
22 BURLINGTON RESOURCES ECUADOR	24	-	-	-	0	0	0	1,450,400
23 CITY ORIENTE LIMITED	27	0	0	0	0	0	0	0
TRIPETROL HOLDING INC		0	0	0	0	0	0	0
24 OTRAS		0	0	0	0	0	0	17,723
TOTALES		19,488,512,410	19,415,122,462	9,477,393,009	17,241,987,813	32,041,054	36,410,190	24,534,972
Cotización del dólar		S/. 3,191.30	S/. 4,391.90	S/. 6,825.00	S/. 16,080.00	S/. 25,000	S/. 25,000	S/. 25,000
Equivalencia en dólares		US 6,106,762.89	US 4,420,665.01	US 1,388,629.01	US 1,072,262.92	US 32,041,054	US 36,410,190	US 24,534,972

Como estas cifras nos parecían increíbles, analizamos las declaraciones del impuesto a la renta en el año 2002 y en lo principal constatamos en el cuadro de la siguiente página.

Según estos resultados, nos preocupa saber que las compañías pierden millones de dólares y, sin embargo, continúan en el país con sus actividades petroleras.

En estos días, el Congreso Nacional tratará las reformas a la Ley de Hidrocarburos y parecería que al contrato de asociación y al de obras y servicios específicos les quieren transformar en otros de participación, o concesión al añadir una participación disimulada que nos lleva a recibir el 10 % en los crudos menores de 20 grados API y al pago en especie a las compañías de servicios.

El reestablecimiento del contrato de gestión compartida es necesario para incrementar la recuperación de las reservas y la producción de los campos deteriorados de Petroproducción, siempre que se mantenga la participación mínima del 35%, las operaciones conjuntas y eliminen el último inciso por improcedente.

Volver a cobrar las regalías en todos los contratos, es justo y necesario. Limitar su celebración al máximo de dos y prohibir los suscritos fuera de la ley, es positivo. Todos los ecuatorianos esperamos que por esta vez los diputados procedan de acuerdo con los intereses nacionales. Como Petroecuador no puede mantenerse en crisis permanente, sin financiamiento ni estabilidad administrativa, es urgente que el Congreso le transforme en una verdadera empresa petrolera, en centro de ganancias y en base de nuestra soberanía.

Impuesto a la renta de las compañías petroleras privadas Año 2002					
COMPAÑÍA	RUC #	INGRESOS	COSTOS Y GASTOS	IMP. A LA RENTA	RELACION I/3
1 AGIP OIL DEL ECUADOR B.V.	1791401492001	52,165,892	5,541,402	10,191,299	19.54
2 BELLWETHER INTERNATIONAL INC.	1791433300001		2,847,141		
3 BURLINTON	1791713206011	19,974,149	13,152,255	1,450,400	7.26
4 CANADA GRANDE LIMITED	1791401557001	838,362	793,822	4,732	0.56
5 CANAM OFFSHORE LIMITED	1790813355001	21,589,238	22,895,801		
6 CAYMAN INTERNATIONAL EXPLORATION S.A.	1791358635001	1,149,777	1,278,873		
7 CITY INVESTING COMPANY LIMITED	1790749509001	229,494,351	188,683,218	8,632,716	3.76
8 CITY ORIENTE LIMITED	1791285131001	6,899,382	13,978,433		
9 ECUADOR TLC S.A.	1791766792001	4,621,190	5,639,076	0	
10 EDC	1791326830001	8,788,343	14,036,006		
11 GRANT MINING	1791320557001	7,788,621	7,518,387	77,690	1.00
12 KERP MODEE EUADOR ENERGY CORP.	1791003926001	29,044,898	57,458,070	1,515,124	5.22
13 LATINOAMERICANA	1791242920001	1,302,738	1,371,929	0	
14 LUMBAQUI	1791283988001	705,482	13,768,512		
OIL LTD.	1790663981001	171,105,631	173,961,392	1,786,496	1.04
15 OCCIDENTAL EXPOR. AND PRODUC. COMP.	1790728005001	68,997,373	74,291,899	0	
16 OVERSEAS	1791823508001	11,432,770	8,346,658	658,098	5.76
17 PERENCO	1791333837001	2,837,256	3,179,075	0	
18 PEREZ COMPAN	1791738756001	19,547,526	19,524,456	31,681	0.16
19 PETROBELL INC.	1791795121001	6,990,652	20,604,195	109,672	1.57
20 ETROBRAS ENERGIA OPERAACIONES EC. S.A.	1791714164001				
21 PETROLEOS COLOMBIANOS LIMITED	1791431855001	1,866,005	2,076,958	0	
22 PETROLEOS SUDAMERICANOS	1791414594001	9,333,786	10,335,884		
23 PETROLEOS SUDAMERICANOS DEL ECUA.	0991244395001	682,380	608,914	17,145	2.51
24 PETROMANABI	1791749146001	18,655,635	20,190,581	0	
25 PREOSUD	1791753283001	70,132,295	80,972,773		
26 REPSOL-YPF ECUADOR S.A.	1791408683001	123,824,217	126,430,576		
28 SANTA FE	1791283988001	3,268,040	3,265,731		
29 TECPECUADOR S.A.	1791410130001	19,060,666	18,952,203	59,342	0.31
30 TRIPETROL EPLOR.N AND PRODUCC. INC	1790703339001				
31 TRIPETROL HOLDING INC	1791292545001				
32 VINTAGE OIL DEL ECUADOR	1790791967001	24,934,457	30,092,598		
33 VINTAGE PETROLEUM ECUADOR INC.	1791298373001				
34 YPF ECUADOR INC	1790889629001				
TOTAL		937,031,112	941,846,818	24,534,395	2.62

En conclusión, es necesario realizar una auditoría total de los contratos de exploración y explotación de hidrocarburos firmados desde 1982, sustituirlos por otros de asociaciones en consorcio y lo más importante es insistir en la necesidad de modificar sustancialmente la ley especial de Petroecuador. Si no logramos estos cambios, nuestra industria petrolera va a terminar en el colapso. Los hidrocarburos pertenecen al pueblo ecuatoriano y su exploración y explotación tiene que realizarse en función de los intereses nacionales.

Importancia del petróleo en el Ecuador

José Gordillo Montalvo

Una introducción útil y conveniente

En algunos estudios se expresa que el petróleo se formó de un conjunto de microorganismos y detritus vegetal que se transformó y acumuló a lo largo de milenios en capas gaseosas o pastosas, y que en ciertas ocasiones ha aflorado en forma de gas, de líquido o pasta. Vestigios de tales afloraciones se han registrado en diversas comunidades del mundo, de allí que la denominación del petróleo y sus derivados tiene una variada fuente idiomática, como por ejemplo: *asfalto*, que es de origen griego; *oil*, de origen inglés y *aceite* que es español.

Si nos remitimos a bibliografía especializada, recordaremos que en la denominada *Edad de Hierro* se hace referencia a afloraciones de aceite cuyo empleo en lámparas y candiles permitió que se establezca el llamado *culto al fuego* por parte de varias sociedades, además de utilizarlo como arma en las guerras o lumbre de sus viviendas.

Posteriormente y ubicados ya en Centro y Sudamérica, es notorio el caso de los aztecas, de quienes se indica que mordían *betún* como que fuera chicle, además que a ese producto hidrocarburífero le daban un uso ceremonial y curativo. Los incas lo utilizaban para fortalecer el cabo de las velas de sus barcasas.

Antiguos vestigios en Ecuador denotan que había afloraciones espontáneas que permitieron a sus habitantes emplearlo en farmacopea y en revestimiento de cabos de barcasas, así como calafateo de embarcaciones.

Exploración y producción petrolera en la península

En el caso ecuatoriano, las primeras actividades exploratorias y de explotación petrolera en la época moderna se dieron en los territorios de la actual provincia del Guayas, en áreas asignadas a nombre de personas naturales, tales como un señor de apellido Mier y luego de compañías tales como *Carolina Oil Co.*, *Anglo Ecuatorian* y *Cautivo Petrolera Ecuatoriana*, todas ubicadas en la península de Santa Elena. Las modalidades contractuales en todos estos casos, fueron las de arrendamiento o concesión, con un pago de regalías que oscilaba entre 5 y 11%, pero una producción de 5 mil barriles que paulatinamente fue descendiendo hasta llegar a apenas 400 barriles y la determinación de que tal actividad no era rentable; motivo por el cual no declaraban utilidades y que debido a esa pequeña producción debían importar gasolinas para satisfacer el mercado local, que a esa época era pequeño aún.

Exploración y producción petrolera en el Oriente

En el año 1964, bajo la administración de la Junta Militar de Gobierno, se otorgó al Consorcio Texaco-Gulf, en la región amazónica una concesión de cerca de un millón y medio de hectáreas para que efectúe prospección petrolera y explote los recursos que obtenga por el lapso de 40 años.

Por cierto, la mencionada concesión no fue la primera realizada en la Amazonía, pues antes de ésta ya se concedió amplias áreas para exploración por parte de las empresas Leonard Exploration y Royal Dutch Shell, las cuales expresaron que no habían encontrado petróleo lo que originó la frase *el Oriente es un mito*, equivocada sentencia pronunciada por el entonces presidente de la república, Galo Plaza Lasso.

El año 1967 marca un hito en la historia petrolera ecuatoriana con el descubrimiento de interesantes reservas por parte del consorcio formado por las empresas Texaco y Gulf. El pozo descubridor Lago Agrio 1, perforado hasta un poco más de diez mil pies de profundidad hizo brotar petróleo en un caudal que superó 2600 barriles diarios. Este interesante evento atrajo la mirada de otras empresas, varias de las cuales suscribieron con el gobierno acuerdos de concesión y el gobierno promulgó importantes leyes en materia hidrocarburífera.

Funcionamiento de la empresa estatal petrolera

Conforme lo ha mencionado el doctor Aráuz, el año 1972 es un significativo punto de referencia para la nueva historia petrolera, a causa de la creación de la Corporación Estatal Petrolera-CEPE, por parte del gobierno nacionalista que a esa época nos regía.

Dicha empresa tomó a su cargo actividades referidas a las fases de exploración, explotación, transporte, refinación y comercialización, conforme a su ley constitutiva y a la Ley de Hidrocarburos. Negoció contratos de asociación para exploración; tomó control sobre el poliducto Durán – Quito, administrado por la Empresa de Ferrocarriles y hasta entonces, la única línea de transporte de combustibles. En esta época, Ecuador se incorporó a la Organización de Países Exportadores de Petróleo, en la cual el doctor Aráuz tuvo activa participación en calidad de asesor del contralmirante Jarrín Ampudia, a la sazón ministro de Energía y, algún momento, presidente ejecutivo de la OPEP.

Durante este período, CEPE tomó importantes decisiones tales como construir la Refinería Estatal de Esmeraldas, adquirir el 25% de las acciones del Consorcio Texaco-Gulf y luego comprar todas las acciones de Gulf, de modo que quedó como socio mayoritario del Consorcio (62,5%), aunque la operación continuó a cargo de la empresa Texaco hasta que en los años 1990 y 1991, Petroecuador tomó bajo su entera responsabilidad las operaciones a través de la filial temporal Petroamazonas, primero y luego de Petroproducción en su calidad de empresa filial permanente.

Los ingresos generados por el petróleo fueron cuantiosos, aunque a criterio de Aráuz no se puede establecer adónde fueron a parar, ni se puede determinar si hubo beneficio para la nación. Personalmente, estimo que sí lo hubo pues de otra manera no habríamos podido mejorar las redes viales, ni habríamos logrado realizar considerables inversiones en los sectores eléctrico y de telecomunicaciones. Hubo crecimiento de áreas urbanas, tales como Quito, Guayaquil, Cuenca, Ambato, Manta, en las que las condiciones de vida mejoraron paulatinamente y se generó una clase media numerosa y robusta. Sin embargo, ese crecimiento no fue definitivo pues no se canalizó hacia actividades productivas, como pudo haber sido el fortalecimiento industrial, agrícola o minero, a pesar de las leyes de fomento industrial que favorecían la inversión mediante exoneración de impuestos, pero que no ge-

neró una robusta actividad productiva que a la vez sea competitiva en el plano internacional y fomento de modo estable la generación de fuentes de trabajo en el sector privado. Y, por el contrario, se acrecentó el consumo de bienes importados a bajo precio.

El empleo se incentivó al interior de las instituciones del gobierno central o de los organismos seccionales y autónomos, a la par que se incrementó de modo indebido el monto de la deuda externa en cada uno de los gobiernos por efecto del incontrolado gasto y la inflación que no se pudo o no se deseó controlar.

Esta época se caracterizó también por el aumento del precio de los combustibles en cerca de cincuenta veces; la variación del tipo de cambio de la moneda que de 25 sucres por dólar pasó a cerca de 10000 sucres hasta el proceso de dolarización con una cotización de 25000 sucres por dólar en el gobierno del presidente Mahuad.

En el plano de la contratación petrolera, el contrato que se había suscrito con el Consorcio Texaco – Gulf y que parecía inconveniente para el Ecuador, resulta óptimo si se lo compara con los resultados alcanzados por los últimos gobiernos en la aplicación de los contratos de participación y los de prestación de servicios y los nuevos contratos de asociación. Mientras el Consorcio pagaba 87% en concepto de impuesto a la renta, empresas que suscribieron posteriores contratos entregan apenas un 44% e inclusive en los últimos contratos el ingreso para el Fisco apenas llega a un 15%. Situación que se debe a que se han aceptado cuantiosos valores de gasto e inversión en las etapas de exploración e inicio de la explotación, lo cual ha sucedido por haber designado como representantes del Estado en los denominados comités de administración de los contratos a personas no preparadas o no comprometidas con los intereses nacionales. Se han designado a relacionadores públicos o actores políticos a quienes se ha deseado compensar un favor de campaña electoral. Ellos, sin tener la preparación necesaria, han debido conocer y otorgar la aprobación de cuantiosos gastos e inversiones realizadas por las compañías privadas, bajo el supuesto que tales egresos monetarios son de su peculio y sin ser capaces de comprender que en caso que dichas empresas declaren la comercialización de los yacimientos, todo ello se debería reponer a través del mecanismo de amortización de la inversión realizada y aprobada por el comité en la fase de exploración.

En las pocas ocasiones en que actuaron delegados con capacidad y conocimiento, además del criterio de honestidad, los costos y gastos fueron menores y en varios casos inclusive se logró recuperar para el Fisco altos valores, que otrora habían sido indebidamente aceptados como costos de producción. Vale citar la recuperación de costos en el caso de la empresa City Investing Co. en el campo de operación unificada con CEPE, aunque lamentablemente años después se revirtió esta decisión por un *favor* concedido por posteriores administradores, quienes al parecer laboraban más en beneficio de las empresas que en pro del Estado, para quien trabajaban y de quien recibían la remuneración que les otorgaba el privilegio de ejercer esa representación.

En otras ocasiones ha sucedido que en las altas esferas de la administración del sector energético han estado personas que, pese a ser concedores del sector petrolero, no han protegido los intereses nacionales sino el de las empresas, actuando en su favor, pese a que en su calidad de ministros o subsecretarios de Estado eran altos ejecutivos del directorio de la empresa estatal o miembros del Comité Especial de Licitación, CEL. Esto responde a la inquietud de Luis Aráuz, quien preguntaba porqué se habían entregado campos compartidos o porqué se habían efectuado cambios en las cláusulas contractuales, lo cual ha determinado que al Estado le corresponda una proporción cada vez menor y, sin embargo, las empresas han expresado que pierden o tienen pocas utilidades, razón por la que no pagan impuestos.

A criterio del doctor Aráuz, otra de las fallas fue la creación de Petroecuador en reemplazo de la antigua CEPE, apreciación que no comparto plenamente. Considero que el cambio fue positivo y la administración funcionaba adecuadamente mientras el control de los elementos administrativos y financieros estaba centralizado en la matriz del *holding*, apreciación que se basa en el tiempo que me cupo la posibilidad de ejercer la vicepresidencia ejecutiva del sistema Petroecuador.

Considero que los problemas vinieron cuando se tomó la decisión de descentralizar el manejo presupuestario y se otorgó a cada uno de los gerentes de filial la posibilidad de contratar personal.

Y, por cierto, el problema administrativo y financiero se ahondó cuando el gobierno del presidente Durán Ballén redujo – o eliminó, mejor dicho - la posibilidad de que Petroecuador pueda emplear el 10% de su pre-

supuesto en la ejecución de programas y proyectos con nuevas actividades de inversión.

Como consecuencia de esta cuestión, Petroecuador no funciona como una verdadera empresa, pues no puede reinvertir; no realiza actividades de mantenimiento de sus instalaciones petroleras, ni de refinación o transporte. Con frecuencia tiene carencia de repuestos y la posibilidad de adquirirlos en el exterior es tan difícil como lo habrá sido a sus inicios, ya que se eliminó la oficina de compras que se mantenía en la ciudad de Houston, Texas, la cual no solo que adquiriría con mayor presteza, sino que lo hacía de manera más económica justificando así su existencia. Imagino que la presión ejercida por algunos intermediarios comerciales habría determinado que en los años 1993 o 1994 se haya suprimido esta dependencia, con una administración del sector petrolero estatal y un gobierno igual o semejante al que decidió apartar al Ecuador de la OPEP.

Inquietudes como consecuencia del mal funcionamiento

Sería bueno averiguar o al menos intuir por sugerencia y en beneficio de quién se tomaron las decisiones antes indicadas. Ello debe quedar escrito en las páginas de la historia. Y en esas páginas también se debería escribir lo que ha acontecido con las decisiones tomadas respecto a la definición de campos marginales y los intentos de *privatización* de la actividad petrolera en el Ecuador, bajo el pretexto de la ineficacia del sector público que contrasta con la eficiencia del sector privado.

Al respecto inquiero: ¿sólo por ser público algo o alguien es deficiente y por ser privado es eficiente? Considero que no. Si así fuera, consulto: ¿no estuvieron en manos privadas las actividades financieras y bancarias que tanto daño causaron en años recientes en el Ecuador?

Creo, además, que cierta clase de actividad puede ser catalogada como *estratégica* y en el caso ecuatoriano esa es la actividad petrolera, debido a la cuantía de recursos que genera para el Fisco y la posibilidad de que con ellos se puedan y deban efectuar inversiones sociales y productivas que den alivio a las necesidades de vida de la población.

Para el Ecuador, la producción y comercialización petrolera es estratégica como lo es la propiedad y la administración del canal interoceánico para

Panamá y lo es la exploración del espacio para Estados Unidos. Ni uno ni otro desearían privatizar su propiedad, aunque sí pueden concertar acuerdos y suscribir contratos para delegar parte de la producción o administración de estos servicios, como nosotros lo podríamos hacer y lo hemos hecho mediante la suscripción de contratos de exploración.

Lo diferente es que tal administración debe estar adecuadamente contratada; que sus beneficios deben ser justamente compartidos, y que los eventuales perjuicios sean oportunamente identificados para procurar evitarlos, o evaluados para que sean cuantificados y valorados con el propósito de compensarlos.

No podemos olvidar el daño ambiental que ya se ha causado y debemos procurar que en toda actividad petrolera del futuro se proteja a todos los seres vivos: de la especie humana y todo cuanto pertenece a la fauna y la flora. Pensemos que la Amazonía en su conjunto es un pulmón del mundo que debemos cuidar. El respeto a los habitantes y dueños ancestrales de la Amazonía es relevante.

Metodologías de relacionamiento comunitario no ortodoxas: análisis político para abordarlas

Énfasis en el sector petrolero

Iván Narváez

El Estado es el responsable de establecer las políticas ambientales y de relacionamiento comunitario en el sector petrolero; lo viene haciendo a partir de una base filosófico-política y técnico-económica tamizada por el discurso de la sustentabilidad, más visible desde la Conferencia de Río de Janeiro realizada en junio de 1992, y conforme a lo que establecen la Constitución Política, la Ley de Gestión Ambiental, la Ley de Prevención y Control de la Contaminación, el Reglamento de Consulta y Participación, el Reglamento Sustitutivo del Reglamento Ambiental para las Operaciones Hidrocarbúricas en el Ecuador, y otras normas jurídicas e instrumentos administrativos pertinentes.

Con el fin de visualizar si la práctica empresarial petrolera en materia socio-ambiental está cumpliendo con el mandato constitucional y el ordenamiento jurídico¹ en general, se aborda el tema dentro del ámbito de gestión de las empresas privadas y estatal, del rol que el propio Estado cumple en ese proceso en cuanto gestor de las políticas socio-ambientales en referencia, y del nivel socio-organizativo de los pueblos indígenas ubicados en las áreas de influencia petrolera, elemento político fundamental para exigir y verificar la aplicación de esos instrumentos técnico-jurídicos.

1 La organización y fundamentación del Estado requieren de un ordenamiento jurídico, cuya norma superior –la de mayor jerarquía– es la Constitución, por su contenido e importancia. El ordenamiento jurídico con su pluralidad de normas, leyes, reglamentos de leyes, decretos, ordenanzas, etc., encuentra en la Constitución su unidad y, al mismo tiempo, su validez. Es con apego a la Constitución, en el acatamiento de sus disposiciones, que se forma el sistema jurídico que rige en el país. Todo lo que se oponga o contradiga a lo prescrito en ella no tiene validez jurídica: es inconstitucional. (Salgado, 1987: 13)

Para el efecto se parte de un análisis básico de la noción “política ambiental”. La noción “política ambiental” implica definir previamente los conceptos *ambiente* y *política*. Respecto al concepto ambiente, una vertiente asume al ambiente desde una perspectiva de carácter integral (visión holística), es decir, entendiendo al ser humano como parte constitutiva de la naturaleza y en forma indisociable del ambiente, dialécticamente interrelacionados. Comprende al ambiente como el espacio creado por la interrelación de los elementos físicos: tierra, aire, agua y bióticos: flora, fauna y seres humanos, en cuanto el ser humano es animal racional que vive en sociedad y crea productos culturales que también son parte constitutiva del ambiente (Rodríguez y Roggiere, 1994: 46) siempre dinámico y como un producto histórico (creación social). Concluyen señalando que no existe aquel “estado natural” y peor “original” del ambiente.

La segunda perspectiva asume al concepto ambiente como el conjunto de elementos críticos relativos al aire, agua, suelo dentro de los procesos que los afectan, particularmente la contaminación.

Por su parte el Estado, en general, comprende al ambiente como un sistema interrelacionado en ambas direcciones con otros sistemas, los cuales determinan al ambiente y son determinados por él. Esto incluye variables físicas, bióticas, económicas, socio-culturales y, en consecuencia, políticas. A partir de entonces el Estado trata de incorporar la idea de ambiente como un todo (procesos y elementos) en planes, programas y proyectos, pero que son diferentes a las variables ambientales de un plan, programa o proyecto específico, aunque están interrelacionadas entre sí.²

Con respecto al concepto de *política* está sujeto a diversas interpretaciones y tiene como base la teoría del poder, directamente relacionada al gobierno del Estado. Actividad humana tendiente a regir los asuntos públicos.

2 La noción ambiente también es asumida desde una posición externa: se trata del conjunto de elementos vivos (plantas, animales) y sus bases de sustento (tierra, agua, aire), pero donde el ser humano es un factor. El ambiente es entendido como la “naturaleza”. A partir de aquí se pueden observar dos tendencias: la que reconoce en el ambiente un valor casi sagrado, por lo que no puede ser alterado y, otra que asume al ambiente desde una triple dimensión: a) Como un conjunto de elementos que están a disposición de los seres humanos para ser aprovechados y manipulados en forma ilimitada y en función del interés económico –crematística-, b) Considerando como único límite de aprovechamiento del ambiente las necesidades humanas –antropocéntrica- y c) viendo al ser humano como un accidente desgraciado que pone en peligro el equilibrio y la permanencia de la naturaleza –geocéntrica-.

En el sentido ambiental, el Estado ha asumido a la “política” como la identificación completa de objetivos, estrategias, tácticas, planes, programas y proyectos en el campo específico. En todo caso el término “política ambiental”³ continúa conceptual y operacionalmente en franco desarrollo y no escapa a la macro comprensión que propicia la ecología política⁴.

Un tercer elemento que corresponde considerar es el diagnóstico ambiental y social del proceso extractivista de recursos naturales no renovables, a fin de establecer el nivel de gravedad de los impactos físicos, bióticos y sociales en las áreas de influencia, y precisar si se aplicaron, se aplican o no políticas socio-ambientales públicas, o si se requiere crearlas para que rijan las operaciones empresariales privadas y públicas.

Se deduce que las políticas ambientales deben ser coherentes con las prescripciones de la norma constitucional, leyes generales, ordenanzas municipales, convenios internacionales y demás normativa ambiental secundaria, en función de los objetivos ambientales del Estado y del manejo técnico adecuado de los impactos negativos socio-ambientales que desencadenan los procesos: minero, hidrocarburífero, agroindustrial, maderero, etc.

Una vez dictadas las políticas ambientales por el gobierno nacional –en cada caso- a través de las instituciones correspondientes y en base a la normativa vigente, de la ejecución, cumplimiento y control de dichas políticas son responsables el gobierno nacional (Estado), sus organismos e institucio-

- 3 Muchos de los conceptos de política ambiental sostienen un enfoque predominantemente tecnocrático, limitándose a diseñar soluciones desde la perspectiva racional técnico-científica, el qué hacer, sin profundizar mucho en el aspecto de realizarlas, el cómo hacer. El cómo hacer es el punto central para la implementación de las políticas. Para lograr la eficacia de las políticas ambientales es necesaria su incorporación en todos los sectores políticos. Además se requiere una coordinación eficaz entre las políticas ambientales y las económicas. En conclusión, la política ambiental tiene que enfrentarse con los mismos problemas que otros sectores políticos tienen. En definitiva, la política ambiental no puede ser más eficaz de lo que es la política en general. Sólo en la medida en que el Estado sea capaz de controlar los procesos económicos y sociales, es posible que pueda influir en los factores determinantes de la problemática ambiental (Kenber, 1999: 18,19)
- 4 La ecología política es la ciencia que estudia los conflictos ecológicos, por ejemplo: del relacionado con los debates sobre la deuda ecológica y el intercambio ecológico desigual ha surgido el término biopiratería, además de que ha habido protestas contra empresas extranjeras de “bioprospección” que compran muy barato recursos genéticos y conocimiento indígena. (Martínez Alíer 2001: 440,441). Precisamente estos son temas de preocupación de la ecología política.

nes especializados y de control, los gobiernos seccionales y empresas, es decir, el marco institucional público y privado.⁵

Política económica y socio-ambiental

El objetivo central de la explotación de recursos naturales no renovables por parte del Estado radica en la necesidad de disponer de recursos económicos, haciendo prevalecer el interés general (bien común), en otros términos: el Estado es quien tiene que precautelar que esos recursos adecuadamente explotados, garanticen el desarrollo social y económico de sus pueblos, o lo que es lo mismo y de alguna forma un objetivo de carácter universal: Lograr la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales, conforme a criterios de equidad que aseguren el desarrollo armónico de la sociedad y dichos recursos, la disponibilidad permanente de estos y la máxima participación social, para beneficio de las actuales y futuras generaciones.

Por otra parte, son responsabilidades del Estado: garantizar la prevención y control de los efectos nocivos de la explotación de los recursos naturales; regular la conducta individual y colectiva respecto a los procesos extractivos; y, viabilizar la gestión ambiental de la administración pública. En términos generales, estos enunciados políticos contienen las ideas fundamentales en relación a concebir al ambiente como patrimonio común, por lo que es indispensable la participación social y del Estado en su manejo. El carácter de utilidad pública que se trata de defender en función de los pueblos que lo habitan y del desarrollo humano sustentable, constitucionalmente consta como prioritario.

El Estado ejerce la potestad de garantizar el derecho a vivir en un ambiente sano; que los recursos naturales sean explotados y utilizados en forma eficiente (no sólo desde el punto de vista económico) para lograr el máximo aprovechamiento con arreglo al interés general de la comunidad. Es decir, sin desconocer las variables ecológicas y sociales dentro de

5 En relación a los recursos naturales no renovables, los ministerios del Ambiente y el de Energía y Minas ejercen la mayor potestad político-administrativa y de control de gestión ambiental, por ejemplo, en el caso ecuatoriano. Aunque ya existe en la Contraloría General del Estado, un área dedicada a la Auditoría Ambiental.

la lógica y racionalidad económica sostenible asumida constitucionalmente⁶.

Política de justicia social y ambiental

La “política socio-ambiental” del Estado enfatiza una condición de interdependencia de los diversos elementos ambientales y explotación de los recursos naturales renovables y no renovables. La interdependencia es parte sustancial de la interrelación ecológica y la equidad en cuanto a la redistribución de la riqueza generada por dicha explotación; en otras palabras, la política de *justicia social* implica que el aprovechamiento de los recursos naturales no puede lesionar el bien común ni el de terceros. El elemento comunitario en varias legislaciones ha sido asumido como un reconocimiento a la existencia de actores sociales holísticos, como es el caso de los pueblos indígenas y negros que expresan intereses diferentes a los de aquellos que conforman simplemente la suma de individuos o seres genéricos.

El límite de uso de los recursos naturales según el Estado liberal capitalista, está marcado únicamente por la capacidad de extracción y demanda de recursos económicos (en el caso ecuatoriano para conformar el presupuesto y cumplir con exigencias de carácter internacional -pago de los servicios de la deuda externa-). Lo que contradice la parte doctrinal de su política ambiental que expresa que dichos recursos no se pueden explotar por encima de los límites permisibles, a fin de no alterar la calidad físico-quími-

6 El carácter predominante de la industria petrolera en la RAE, a dado lugar a que actores regionales exijan la implementación de una política socio-ambiental que recoja los criterios de la sustentabilidad para la explotación de recursos naturales, y la base conceptual de la ecología como referente teórico para la formulación de dichas políticas. Los pueblos originarios de la RAE desde su cosmovisión etno-cultural y holística han sido capaces de desestructurar el discurso empresarial (público y privado) eminentemente economicista y crematístico, que rompe la discreción de las culturas indígenas pretendiendo articularlas a la sociedad nacional, sin considerar sus límites y condiciones históricas con aquella cosmovisión holística, en la que prima la relación armónica del hombre con la naturaleza a través de ligamentos míticos inclusive, antes que por elementos de valoración mercantil. En este proceso extractivo están presentes diversos agentes que actúan en interrelación dialéctica, generando un proceso de acción-reacción para la construcción de espacios y ejercicio del poder constituido. En este sentido es que se consolida la dimensión socio-ambiental y se recupera la dimensión política del discurso conservacionista, como un factor de poder de los pueblos indígenas y amazónicos (Narváez, 2000: 19).

ca y biológica natural que puede producir el agotamiento o deterioro grave de dichos recursos, de la base misma de esos recursos, o perturbar el derecho a ulterior utilización de los mismos, conforme convenga al interés público, de las comunidades asentadas en las áreas de influencia directa de los procesos extractivos y de las generaciones futuras.

El Estado planifica su gestión ambiental tratando de cumplir con las directrices internacionales sujetas a la noción de sustentabilidad desde hace poco tiempo, sólo últimamente ha considerado a la variable socio-ambiental como necesaria y desde la perspectiva de la interdependencia de los elementos ambientales. Pero no es explícita la forma y estilo de dicha planificación dentro del contexto de la planificación del desarrollo socioeconómico. En este sentido, las contradicciones que se expresan son antagónicas y permiten mostrar de cuerpo entero lo antípodas que son las políticas socio-ambientales sustentables, con la lógica y racionalidad del modelo económico-político (liberal- capitalista) vigente (Leff, 2002).

No obstante, el Estado expresa estar empeñado en implantar un plan ambiental amplio que involucre el manejo de cuencas hidrográficas, aguas lacustres y marítimas, bosques, fauna, flora, atmósfera, suelo, subsuelo, etc., desde los lineamientos del desarrollo sustentable, por lo que con mayor razón la sociedad civil debe tratar de vigilar que el Estado cumpla con su propuesta.

El Estado tiene múltiples y variados instrumentos para ejecutar su política ambiental: plan ambiental nacional, sistema de información ambiental, educación ambiental vía formal y a través de medios masivos de comunicación, incentivos y estímulos económicos, inversiones estatales en proyectos ambientales de interés público, legislación ambiental, sistema de áreas naturales protegidas, plan para emergencias ambientales, reglamentos de consulta y participación ciudadana, instructivos técnicos, entre otros y que conforman lo que se conoce como: ordenamiento jurídico y marco institucional. No obstante, es evidente que la aplicación de estos instrumentos todavía es incipiente y aún se requiere definir un marco regulatorio específico que coadyuve a superar la precaria gestión ambiental. Por ejemplo, no existe el reglamento a la Ley de Gestión Ambiental y ello no permite su mejor aplicación, el Reglamento de Consulta y Participación para la Explotación de Recursos Naturales en territorios indígenas ha sido vetado por parte de las nacionalidades indígenas por “inconsulta e incoherente”, la asignación de recursos económicos para la gestión ambiental es reducida, el Ministerio del

Ambiente adolece de deficiencias económico-financieras y técnico-administrativas profundas, debido al alto grado de ingerencia político-partidista.

Prioridades en política socio-ambiental en la región amazónica

Es impostergable la implantación de una política concreta y clara respecto al racionamento comunitario que aplican las empresas petroleras a las poblaciones indígenas del área de influencia de sus proyectos extractivos, por las siguientes razones:

Por disposición legal, en los contratos petroleros de participación, prestación de servicios, asociación, etc., consta la obligatoriedad de ejecutar los estudios de impacto ambiental (EIA) para cada proyecto en cada una de las fases del proceso petrolero y extractivo en general.

En el EIA se establece la concreción de un plan de manejo ambiental (PMA) que incluye el plan de monitoreo, plan de contingencias, un plan de relacionamiento comunitario⁷ (PRC), etc. Cada uno de estos planes tiene una estricta jurisdicción que no va más allá del área inmediata de influencia del proyecto.

Estos planes deben ser formulados técnica y políticamente por las partes que intervienen en el proceso, es decir: empresa, comunidades indígenas y el Estado a través de la institución correspondiente (en el caso de Petroecuador, coordinando con la Gerencia de Protección Ambiental y Unidad de Contratación Petrolera), conforme lo establece el Reglamento Ambiental para las Operaciones Hidrocarburíferas (Decreto No.1215: R.O. No. 265 del 13 de febrero del 2001).

Causas del problema: observaciones fundamentales

Actualmente las empresas petroleras (estatal y privada) asumen un rol que no les corresponde y que genera graves conflictos por las siguientes razones: las leyes generales por su propia naturaleza no son específicas respecto al re-

7 Los dos actores: pueblos indios y empresas petroleras tienen incompatibilidad de destinos históricos y la interacción entre estos dos poderes, en tan reducidos espacios, no perdura debido a la hegemonía empresarial.

lacionamiento comunitario y en consecuencia hacen falta políticas estatales explícitas e instrumentos de aplicación, a fin de evitar que las empresas (que tampoco tienen potestad), hagan una interpretación extensiva de dichas leyes, en función de sus intereses empresariales, incidiendo, actuando e imponiendo criterios y políticas (económicas, socio-organizativas, culturales, de desarrollo) exógenas e incompatibles con las culturas indígenas, no sólo en las comunidades concretas de su área de influencia, sino, lo que es tan grave, en todas las comunidades que conforman la nacionalidad correspondiente y que no están dentro del área de influencia del proyecto.

Las empresas petroleras son especialistas en extraer hidrocarburos, de ahí que la gestión empresarial transnacional en el desarrollo indígena amazónico sea arbitraria y errática porque carece de base conceptual y técnica al respecto, ni es parte de su rol, por ello en gran medida dicha gestión desarticula los procesos socio-políticos y organizacionales autónomos e históricos adoptados orgánicamente por los pueblos indios a partir de su intrínseca cosmovisión.

Aquella práctica empresarial promueve divisiones internas, cooptación de dirigentes, ruptura de relaciones interpersonales y familiares. Si se considera que en la Amazonía las relaciones de parentesco continúan siendo básicas en los procesos socio-organizativos y políticos, su alteración artificiosa provoca graves conflictos intra e interétnicos⁸. El ejemplo más reciente y dramático es la confrontación al interior del pueblo huaorani, entre miembros de la comunidad de Tiguino y miembros del grupo (taromenane –tagaeri), acaecido en mayo de 2003 y cuyo desenlace fatal refleja que sucesos de violencia como el descrito se producen en un espacio en compleja y dinámica interrelación de actores hegemónicos (empresas) y subalternos disímiles, con intereses muy diversos y la vez específicos, dentro de un proceso de integración más amplio signado por la violencia estructural y formas de dominación neocolonialistas que el propio Estado al ignorarlas las propicia, provocando mayores niveles de violencia que obstruyen el manejo de la conflictividad social y étnica desde los referentes de la interculturalidad⁹.

8 La base teórica y metodológica para el relacionamiento comunitario difiere de una empresa a otra, dependiendo de su origen: europeo, norteamericano o latinoamericano, y además, por el marcado interés por obtener mayor rentabilidad económica incumplen los acuerdos, planes ambientales y comunitarios e inclusive la normativa legal que rige para el efecto.

9 Interculturalidad, significa: “entre culturas”, es decir, relaciones, interacciones. Interculturalidad no es simple coexistencia de culturas diferentes, sino la convivencia de éstas en su diferencia, y la con-

Cada modalidad contractual (asociación, prestación de servicios, participación, etc.) determina la conformación del comité de gestión ambiental y relacionamiento comunitario, en el que por ser minoría, los pueblos indios están en desventaja frente a la hegemonía empresarial (pública y privada). Además, la asignación de los recursos económicos para la implementación de los planes ambientales y comunitarios está sujeta a la decisión empresarial (transnacional o nacional) y lo que es peor, los montos son establecidos por la empresa y la administración de esos recursos es manejada políticamente en función de los intereses empresariales. Este poder de decisión transnacional subordina a cualquier valor o concepto de desarrollo indígena plasmado en las propuestas de las comunidades, los desgasta, desvaloriza y hace prevalecer el criterio neocolonialista forjado en consuno entre la transnacional y el propio Estado, provocando el debilitamiento socio-organizativo y político de los pueblos indios.

Cabe tener en cuenta que los recursos económicos para la implementación de los planes ambiental y de relacionamiento comunitario, en los contratos de prestación de servicios los cubre absolutamente el Estado, pero éste, delega a la empresa transnacional su administración, y es así como desde la gestión de recursos económicos públicos que la empresa transnacional establece relaciones de dominación que perjudican a las comunidades indígenas, subsumiéndolas en niveles críticos de dependencia, particularmente económica y política.

En las otras modalidades contractuales (participación, asociación) esa relación de dominación es mayormente visible, toda vez que en los comités de gestión ambiental y comunitaria ya no participa el Estado y la relación es directa: empresa transnacional – comunidad indígena. Y, puesto que los recursos que las empresas invierten en estas actividades son considerados gastos, se reducen a la mínima expresión, configurando una relación en la que la empresa asume el papel de “intrusa bondadosa” y la comunidad indígena de pobre y extraña en su propia casa. Cuando la transnacional re-

vivencia solo es posible desde la vivencia de la propia vida cotidiana entre los diversos pueblos culturalmente diferenciados y con sentidos propios y distintos de la existencia. Implica encuentros dialogales y una continua relación de alteridad entre sujetos concretos, entre seres humanos provistos de visiones distintas del mundo, entre los que producen intercambios simbólicos, de significados y sentidos; por ello y a diferencia de la pluriculturalidad, que es un hecho fácilmente constatable, la interculturalidad es una realidad que aún no existe, pues se trata de un proceso a alcanzar, un proceso que para que exista, debe ser construido (Guerrero 2000-09-10).

quiere aplicar un mayor control político sobre las comunidades, les genera una mayor dependencia económica a través del asistencialismo.

La conducción administrativa y política de los comités de gestión ambiental y relacionamiento comunitario es asumida por ejecutivos empresariales, lo que una vez más refleja aquella relación hegemónica empresarial y de sometimiento indígena, que desequilibra las negociaciones bipartitas (empresa – comunidad) o tripartitas (empresa-Estado-comunidad)¹⁰. La falta de alternabilidad conductual desfigura la participación democrática indispensable para el fortalecimiento de los actores subalternos, que por su condición social se encuentran en situación de debilidad política frente a la hegemonía del poder empresarial y estatal.

Las diferencias culturales de los actores en interrelación no son aprovechadas por parte de las empresas y el Estado como oportunidad para fortalecer identidades, sino más bien para imponer las condiciones de la cultura dominante, en estos casos expresada a través del interés eminentemente crematístico empresarial, estatal, o político.

Por lo expuesto, es comprensible asumir que el Estado (por prescripción constitucional) sería legítima contraparte para coordinar con cada pueblo indio o sus legítimos representantes y desde la perspectiva de la interculturalidad, el destino histórico que se propongan aquellos, y no el que (subrepticamente) pretenda imponer un actor coyuntural como una empresa (petrolera transnacional o nacional) que funciona dentro de la lógica y racionalidad del capital, que no tiene la suficiente capacidad científico-técnica ni base alguna para definir el desarrollo indígena y mucho menos su destino histórico. Es evidente que existe una confusión del rol empresarial propiciada por el propio Estado y aprovechada por las transnacionales en función de sus intereses eminentemente económicos.

Otra versión explica que el conflicto entre actores hegemónicos (empresas, Estado) y pueblos indígenas en la región amazónica, además de las causas históricas y las anteriormente enunciadas, existen aquellas generadas por actores internos y externos interesados en la génesis y permanencia del conflicto, en cuanto éste posibilita su involucramiento, supervivencia y viabiliza

10 La relación tripartita: Estado – empresas - pueblos indígenas es una modalidad reciente que aún no se perfecciona para una eficiente aplicación en la región amazónica y particularmente en las áreas de explotación petrolera. Últimamente ha tomado fuerza y se requiere de instrumentos como las “guías” para continuar con el proceso, el mismo que tendría que ver más con la implementación de planes socio-ambientales específicos, mecanismos de consulta, por ejemplo.

la implantación de estrategias que trascienden los meros objetivos locales y regionales socioeconómicos y étnicos, alcanzando un nivel político de orden suprarregional y de Estado que tiene relación con la propia gobernabilidad. En este sentido, es visible una disputa por marcar el signo de veracidad científica del conflicto socio-ambiental y político amazónico, dentro de un contexto más amplio, y en esa puja salen a relucir las excrecencias que marcan la diferencia entre lo que realmente proponen los pueblos indios y lo que buscan otros actores, en consecuencia, la construcción del discurso en torno a la conflictividad amazónica no escapa al interés específico del poder y de quienes respaldan la institucionalidad, o de quienes apuntan a estrategias de carácter extra-institucional. Aquí el discurso aparece como un instrumento justificativo y propiciador de estrategias que buscan la legitimación de determinada conducta política de los pueblos indios o de los otros actores.

Desde esta perspectiva, se considera que la conflictividad amazónica tiene diversas lecturas y es diferente en cada nivel organizacional: de primer, segundo o tercer grado y dirigencial, dependiendo del mayor o menor contacto con actores exógenos, y por factores de orden económico o político. De aquí se desprende la hipótesis de que para las organizaciones de base, los actores empresariales tienen mínima incidencia en la ineficacia de la aplicación de los procesos de relacionamiento comunitario y desarrollo local y regional, correspondiendo la mayor responsabilidad del fracaso de los mismos y grado de conflictividad, al alto nivel de politización de los procesos propiciados por un sector de la dirigencia organizacional, a la conformación de redes clientelares político-partidistas e inclusive religiosas, al deterioro organizacional entre otras razones por el grado de participación electoral y síntomas de corrupción ético-política por parte de militantes elegidos a dignidades de representación popular, y al interés por participar en actividades productivas o extractivas empresariales por parte de sectores dirigenciales, etc.. En todo esto tendría particular relevancia la propuesta de territorialidad indígena esgrimida por las nacionalidades amazónicas y elevada a categoría política de primer orden en los últimos 15 años.

Lo que implica que desde esta visión, es viable abordar fórmulas de manejo del conflicto consensuadas, privilegiando la participación de las organizaciones de base en la toma de las decisiones importantes y en función de la estrategia de relación tripartita (Estado-empresas-pueblos indios), en la medida en que los objetivos colectivos tengan prioridad equivalente.

Otras preocupaciones prioritarias

La demarcación territorial indígena en la región amazónica es otro aspecto que no puede estar ausente de la política socio-ambiental estatal. Los pueblos indígenas afectados exigen mayor eficacia al Estado a fin de no postergar el problema que por su propia magnitud, genera nuevos y crecientes conflictos intra e interétnicos y con otros actores.

La participación de los pueblos indígenas en la renta que genera el proceso extractivo petrolero en la región amazónica es un punto nodal que viene siendo excluido o minimizado por la política petrolera, no obstante constar como precepto constitucional que prevalece sobre cualquier otro. Mientras más recursos económicos genera la RAE debido al incremento de la extracción y precios internacionales de petróleo (\$40.88 a junio de 2004) mayor es la pobreza en la que se debaten los sectores sociales marginales de la región. Este hecho verifica las contradicciones intrínsecas del modelo extractivo¹¹ que se aplica en la RAE.

11 La naturaleza productiva o extractiva de los frentes económicos determina en gran medida diferentes formas de ocupación, uso y consumo del espacio, así como diferentes tipos de relaciones de trabajo, articulaciones internas y externas, grados de estabilidad, y capacidad de reproducción sostenida de las economías regionales. Cabe anotar que esta distinción entre frentes extractivos y productivos es válida para todos los países de la cuenca amazónica. Su tendencia es estructurarse en torno a un único producto. Los frentes de tipo extractivo son los que menor capacidad tienen para establecer fronteras humanas y económicas duraderas. Animados por el dictado capitalista de “un máximo de producción al menor costo posible” los extractores ven fuertemente limitada su labor por la existencia, disponibilidad y accesibilidad de los recursos. Llegado un punto crítico en el que el agotamiento de los recursos permite solamente márgenes de ganancia por debajo de los esperados, entonces los extractores se trasladan a otras áreas en busca de nuevas fuentes de recursos. Ese proceso cíclico, que obedece a una lógica capitalista, se ve acentuado por el carácter de frontera de las economías selváticas. Este se sustenta ideológicamente en la premisa generalizada de que los recursos de la selva son prácticamente infinitos y que cuando éstos desaparecen de un área, basta con trasladar la frontera extractiva ya que siempre “más adentro” hay más recursos que explotar.

Pero además dicho carácter se refleja en el comportamiento de los agentes económicos. Las economías de frontera, debido a la relativa abundancia de recursos y la falta de constreñimientos legales y fiscales, posibilitan la rápida acumulación de capitales para quienes cuentan con un capital inicial. Más aún, tal como lo ha señalado Bunker (1985:23) en su estudio sobre las economías extractivas con base al ejemplo brasileño, debido a la baja tasa de capital y de trabajo sobre el valor de lo extraído, en las fases iniciales de extracción se da un rápido incremento del ingreso regional (1985: 23). Sin embargo, dichas posibilidades de acumulación van acompañadas de riesgos económicos. Uno de estos es que el volumen de recursos extraídos de una determinada área a lo largo del tiempo y con rendimientos decrecientes no compense las inversiones realizadas y, por lo tanto, las expectativas de ganancia de los extractores. Por ello al dictado de “mayor producción al mínimo cos-

Importancia fundamental de las políticas socio-ambientales

Desde su propia perspectiva, el Estado hace esfuerzos para abordar esta problemática, en función de manejar los conflictos socio-ambientales desde la referencia de la sustentabilidad que consta en la Carta Magna, pero dicho esfuerzo no satisface las expectativas de los actores sociales y pueblos indios. Por lo expuesto se puede afirmar que la gestión socio-ambiental en las áreas petroleras privada y estatal es limitada, debido sobremanera a la deficitaria política socio-ambiental pública y la visión crematística de las empresas.

Las políticas ambientales y sociales no pueden ser soslayadas y hay que verlas desde dimensiones abiertas que no se restrinjan a la estrechez de la ortodoxia economicista. Esto implica romper la anquilosis técnico-filosófica de la tradición política respecto a lo ambiental y social y asumir referentes contemporáneos que involucren las visiones alternativas propuestas por la diversidad de actores sociales internos y externos y por la propia sustentabilidad.

Poner en práctica una política socio-ambiental, por incipiente que sea, amerita inicialmente disponer de información técnica a partir de la evaluación de los daños socio-ambientales causados en cada caso específico, a fin de eliminar las ineficacias que engendran las externalidades. La dificultad de elegir los diferentes mecanismos de internalización que implica la intervención de las autoridades públicas a través de normas, impuestos, mercado de derechos de contaminación para la fijación del objetivo, sólo se plantea cuando el reglamentador se enfrenta a la imposibilidad de calcular el óptimo de contaminación, debido a la falta de información mediante la evaluación de los daños y a la falta de costos de reducción de los desechos de los diferentes contaminadores, así como de la falta de información sobre los daños y los costos de descontaminación. Esto lleva a establecer que hay dos mecanismos que pueden implantarse: impuestos y normas drásticas.

Al margen de que no exista todavía una política ambiental de eco-estímulos y eco-impuestos, se puede advertir que el uso de instrumentos económicos con fines de protección ambiental sería justificable, (a mayor con-

to” los extractores agregan el imperativo de “mayor extracción en el menor tiempo posible”, para de allí trasladarse a otras áreas donde existan otras fuentes del recurso.

Los dos procesos mencionados explican la irracionalidad económica que suele caracterizar a los frentes extractivos, los cuales recortan sus propias bases productivas en su afán de ganancias rápidas y cuantiosas. (Santos 1991: 239, citado en Narváz, 2001: 26).

taminación –mayor daño y a mayor daño mayor imposición, que tiene que ser asumida por los contaminadores), a fin de precautelar el interés general y el de las comunidades del área de influencia de los proyectos productivos o extractivos, por lo menos bajo el principio de “quien contamina paga e indemniza”.

Las instituciones públicas de control, responsables de hacer cumplir la legislación ambiental vigente en el sector petrolero, para citar el caso ecuatoriano, no han presentado al país, entre otros requerimientos, una evaluación de los planes de manejo ambiental y de desarrollo comunitario aplicados por las empresas privadas en sus áreas de influencia, que permita cuantificar su eficiencia y cumplimiento. En este aspecto es muy incipiente la gestión de control, y por ello el nivel de conflictos de las empresas con los diversos actores amazónicos es muy alto, lo que limita la implantación de la política propuesta. Si los organismos públicos de control asumieran en la práctica la visión y misión que pregonan, fueran el vector privilegiado para minimizar, o acabar con la tradicional conducta anti-ambiental y de perjuicio social que todavía perdura en el sector petrolero.

El Estado no puede despojarse de su natural e intrínseca potestad de planificar y ejecutar el desarrollo de los pueblos indígenas conjuntamente con ellos, ni tampoco delegar esta potestad a ningún otro actor y mucho menos a las empresas petroleras transnacionales porque pueden tergiversar su rol, pretendiendo asumir funciones que no les compete. En la región amazónica continental y ecuatoriana en particular hay experiencias trágicas al respecto y por ello se requiere que el Estado transparente y potencie su rol, delimite los espacios de gestión de las empresas en el campo de las relaciones comunitarias, promulgando las políticas adecuadas, elaborando los instructivos de relacionamiento comunitario en forma consensuada a fin de que sean perdurables.

La estrategia de los organismos internacionales: Banco Mundial, OLADE, ARPEL, etc., radica en impulsar mecanismos de relacionamiento tripartito (Estado, empresas, pueblos indios) en función de viabilizar los proyectos extractivos en áreas geográficas altamente sensibles, social y ecológicamente. Esta estrategia aparece como expedita, pero en el fondo puede generar nuevos instrumentos de dominación, neutralizar las estrategias de reivindicación política indígenas y hacer prevalecer el interés económico empresarial y estatal inmediato, obstruyendo el incipiente desarrollo regional

que tiene como referencia la sustentabilidad, y las prácticas ancestrales de manejo del bosque.

En este sentido el Estado, al reconocer a las empresas petroleras privadas un estatus privilegiado como si tuvieran la misma calidad política que los pueblos indígenas, connota una actitud que contradice su verdadera razón de ser, cual es, impulsar todo tipo de procesos en función del bien común, de los derechos de sus asociados, antes que propiciar estrategias que favorezcan más al capital transnacional. Cabe enfatizar que la modalidad de relación tripartita aún está en estudio y requiere ser perfeccionada con más criterio antropológico y político que el meramente económico, pero es una alternativa no ortodoxa. La COICA ha resuelto suspender este proceso, hasta que el Estado y las empresas petroleras decidan incorporar en la agenda para el diálogo tripartito, las verdaderas o más sentidas aspiraciones de los pueblos indios.

Conclusión

El presente texto propone el establecimiento de políticas ambientales a partir de un nuevo enfoque político que privilegie la participación de los grupos vulnerables y demás sectores sociales excluidos, organismos seccionales (municipios, consejos provinciales, juntas parroquiales) y demás actores como los pueblos indios u otras formas de representación legítimamente reconocidas por ellos. En todo caso, que refleje la descentralización y desconcentración que propugna el propio Estado, desde una perspectiva de corresponsabilidad.

El contexto multidimensional globalizado no puede ignorar la importancia de lo local y mucho menos del desarrollo humano sustentable; el fortalecimiento de los pueblos indios y gobiernos locales implica el desafío de establecer una nueva institucionalidad, más representativa y sobre todo participativa tanto en la gestión técnica como en la administrativa de la región amazónica y otras áreas de influencia petrolera, lo que permitiría fortalecer la crítica a esos procesos convencionales del desarrollo comunitario, haciendo prevalecer que el progreso material local refleje las prioridades culturales, comunicacionales, enfatizando la unicidad del desarrollo sustentable. El cambio para un nuevo sistema de valores que el desarrollo sustentable requiere, insiste en la búsqueda de un significado espiritual, de energías políticas y de procesos de

empoderamiento de las comunidades locales. Aunque esto choque contra las prácticas tradicionales de políticas compensatorias de lucha contra la pobreza.

Lo anteriormente expuesto significa que el Estado debe impulsar criterios de democracia política, equidad social, eficiencia económica, conservación ambiental, respeto a la diversidad cultural¹² y extirpar aquellos valores cimentados sobre una cultura paternalista y clientelista, típica del modelo urbano-industrial respaldado por los procesos de globalización, que restringen la capacidad de visualizar el futuro desde una nueva institucionalidad no centralizada ni asistencialista y con mayor preocupación por la naturaleza.

De lo que se trata es que tanto el sector privado y el público creen mecanismos flexibles de financiamiento, apertura democrática, estrategia de administración pública participativa y fortalecimiento de sistemas de interrelación, que afiancen la construcción de una sociedad humana, solidaria, en la que se practique la democracia integral, permitiendo y respaldando la construcción de ciudadanía a través de procesos socio-organizativos autónomos¹³ y en función de la gobernabilidad democrática.¹⁴ Actualmente hay sectores que plantean la institucionalización de los conflictos socio-ambientales que genera el proceso extractivo petrolero en la región amazónica, como una forma propiciatoria de respuestas eficaces y oportunas a los conflictos.

-
- 12 La sociedad civil debe asumir un rol definitorio en la gobernabilidad democrática, es decir, que tiene relación con la democracia y el desarrollo humano sostenible. Conforme lo sustenta Fontaine (2004: 11) con estos antecedentes se entiende mejor la necesidad para los pueblos indígenas de contar con un liderazgo capaz de enfrentar con éxito los retos de la globalización y la democracia participativa en democracias plurales. Proceso en el cual se requiere de liderazgos transformacionales, pues estos, para la gobernabilidad democrática requieren de una plena comprensión de los intereses a corto y largo plazo del cambio social, el balance de poder, etc. Su eficiencia se mide tanto por la legitimidad, la credibilidad y la confianza que se es capaz de suscitar, cuanto por su habilidad a tratar “adecuadamente” los conflictos, es decir a institucionalizar los arreglos que estos conllevan. Este enfoque tiene la ventaja de no encerrar el liderazgo en una perspectiva funcionalista, es decir como una función que cumplirán algunos miembros de la comunidad y que contribuye al mantenimiento del orden establecido (¿desorden establecido?). En este sentido, no sólo interesa la sociología ambiental de los conflictos ambientales, sino también me parece que tiene mucho que ver con la ejecución de la Alianza Indígena Amazónica AIA., concluye Fontaine (op. cit.).
 - 13 La etnicidad constituye un elemento clave en los conflictos socio-ambientales vinculados con la actividad petrolera, es también una condición de la redefinición de las políticas públicas de protección del medio ambiente y de los derechos humanos (Fontaine, 2003: 37).
 - 14 Podemos asumir que la “gobernanza” define la “interacción entre actores estratégicos causada por la arquitectura institucional”, mientras la “gobernabilidad” caracteriza “la capacidad que dicha interacción proporciona al sistema sociopolítico para reforzarse a sí mismo”. Dicho en otros términos, la gobernabilidad se articula con la gobernanza, o sistema institucional que enmarca la acción de los actores sociales, así como la gerencia pública (Fontaine, 2004:7).

El papel del Ecorae en la región amazónica ecuatoriana

Un ejemplo de crisis de gobernabilidad
democrática en el Ecuador

Karen Andrade

La gobernabilidad democrática

El problema de la gobernabilidad democrática en el Ecuador se evidencia en la falta de normas y métodos concisos y transparentes que agilicen los procesos ligados al desarrollo económico, social, político y cultural de la población. Joan Prats (2001) nos plantea que la gobernabilidad es una condición necesaria para el establecimiento de reglas, procedimientos y marcos institucionales que generen desarrollo. “La gobernabilidad democrática se dará sólo cuando la toma de decisiones de autoridad y la resolución de conflictos entre los actores estratégicos se produzca conforme a un sistema de reglas y fórmulas que podamos calificar como democracia” (Prats, 2001:133).

En nuestro país, las reglas y procedimientos están contemplados en leyes que rigen al gobierno y a la sociedad, pero éstas no son infalibles pues a medida que se hacen más complejos los problemas del país, es indispensable realizar reformas al sistema legal. La sociedad civil (Cohen y Arato, 2000) tiene como responsabilidad el velar que sus derechos y obligaciones sean respetados tanto por la administración pública como privada.

Como sociedad civil debe entenderse el conjunto de actores y grupos sociales que se interrelacionan con la intención de reproducir y poner en marcha las instituciones¹ y parámetros culturales que conforman la socie-

1 De acuerdo al planteamiento de Habermas: “instituciones especializadas en la reproducción de tradiciones, solidaridades e identidades” (Cohen et.al., 2000: 483).

dad, a través de procesos de integración social (Cohen et.al., 2000:483). La sociedad civil tiene la capacidad de presionar al Estado desde el planteamiento de estrategias y proyectos. Al respecto Prats nos dice que “la gobernabilidad es una cualidad que proponemos se postule de las sociedades o sistemas sociales, no de sus gobiernos. Hablamos de la gobernabilidad de un país o de una ciudad no de sus gobiernos, aunque obviamente las cualidades y calidades de éstos son un factor importantísimo de la gobernabilidad” (Prats, 2001:120).

Para que un sistema sea gobernable es necesario que los actores se relacionen para tomar decisiones colectivas. Por actores estratégicos debemos entender “a todo individuo, organización o grupo con recursos de poder suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de solución de conflictos colectivos. Sin recursos de poder suficientes para socavar la gobernabilidad no hay actor estratégico”. (Prats, 2001:120). Esta posibilidad de tomar decisiones colectivas está ligada al poder y nivel de conflicto que exista entre los actores existentes y los emergentes. La capacidad de proponer estrategias y de resolver conflictos está relacionada con los diversos grados de institucionalización del sistema socio político, que comprende las instituciones estatales y las organizaciones no gubernamentales. En el momento en que no existe equilibrio entre las demandas planteadas por la sociedad civil y la respuesta a éstas desde el Estado, se incrementan los conflictos ya existentes. La gobernabilidad es una cualidad que debe surgir de los sistemas sociales y sus sociedades, no de sus gobiernos, aunque es importante que éstos den sustento para mantener los procesos de gobernabilidad democrática en cada país.

Hasta el momento, en el Ecuador no se ha podido consolidar una gobernabilidad democrática pues los actores y grupos estratégicos no han logrado impulsar estrategias que induzcan al desarrollo continuo de los diversos sectores sociales, procurando una distribución más equitativa de la riqueza, esto como consecuencia de asumir prácticas informales como el clientelismo y el populismo que no son representativos de los intereses de toda la población.

Un ejemplo que puede ser analizado en el marco de esta dinámica, es el caso del Instituto para el Ecodesarrollo de la Región Amazónica – Ecorae. Esta institución fue creada con el fin de dar respuestas a las demandas de la población amazónica, con la función de impulsar el desarrollo al planificar

el progreso de la región desde diferentes dimensiones en las que se acogerían los proyectos financiados, desde lo económico, socio-cultural, político y ambiental. En el curso de su historia, su labor ha sido criticada desde diversos sectores², esto con base en la deficiente atención a gran parte de los grupos sociales que coexisten en la Amazonía, y sobre el análisis de los proyectos realizados en la zona, los cuales en muchos casos fueron criticados por la ausencia de control en la distribución de los recursos económicos.

Además, debe considerarse que un porcentaje considerable de las observaciones negativas acerca de la función de la institución, han sido influenciadas por la frustración de varios sectores sociales³ que, por varias razones no comparten la forma de actuar de la institución. La insatisfacción existente en algunos grupos aumenta en proporción cuando diversos problemas se conjugan. Los conflictos presentes en la RAE son consecuencia de diversos factores que se unen en una acelerada explotación de los recursos naturales —que existen tanto en el suelo como en el subsuelo de la Amazonía—, conducen al crecimiento de los conflictos entre los actores. Los problemas y carencias que enfrentan las poblaciones, han impulsado a los habitantes tanto del área rural y urbana, a plantear sus demandas ante el Estado y el sector privado activo en la zona⁴, con el uso de diversas formas que van desde la consolidación de grupos organizados hasta acciones radicales, como son los paros de actividades y cierre de carreteras.

La gobernabilidad contempla el conflicto entre actores como “una dimensión fundamental sin la que no sería posible interpretar la dinámica de las reglas, procedimientos o fórmulas llamadas a asegurar la gobernabilidad en un momento y un sistema sociopolítico dados. A mayor eficiencia adaptativa de las fórmulas, mayor será el grado de procesamiento de los conflictos, mejor el aprendizaje colectivo y el desarrollo incremental de nuevas fórmulas y, en definitiva, mayor la calidad de la gobernabilidad existente” (Prats 2001:126). Este planteamiento nos permite observar que los proce-

2 Se tomó como referencia las opiniones vertidas en las entrevistas realizadas a diversos actores estratégicos (dirigentes de organizaciones, prefectos, alcaldes, entre otros), considerando su relación con las actividades desplegadas por el ECORAE.

3 Muchas de las críticas fueron planteadas por actores que no lograron obtener en sus negociaciones con la institución, los resultados esperados. Aunque, también se recogió críticas favorables acerca del apoyo desplegado por el ECORAE en los pequeños proyectos productivos, en menor proporción.

4 Hago referencia principalmente a la industria petrolera.

sos de crisis de gobernabilidad pueden ser analizados desde un ejemplo como es la crisis que vive el Ecorae, donde los errores y senderos transitados sin éxito han impulsado a la institución a mirarse hacia dentro, y replantear su trabajo. A la vez, la presencia de esta institución en la RAE, ha provocado que varios sectores y actores estratégicos busquen y propongan iniciativas innovadoras, a más de exigir al Estado el cumplimiento de sus obligaciones ante la sociedad. Para entender el trabajo y la influencia que ha tenido el Ecorae en la Amazonía, es necesario hacer una pequeña recapitulación de su historia y labores.

El Ecorae

La región amazónica alberga diversos grupos, tanto sociales como económicos, que continuamente se encuentran compitiendo por recursos y espacios de poder. El acelerado proceso de colonización vivido por esta área desde mediados del siglo XX ha convocado a una gran variedad de grupos humanos procedentes de otras regiones del país, así como a empresas multinacionales y estatales, especialmente petroleras, compitiendo no sólo por el espacio sino por el usufructo de los recursos naturales y del territorio. Tal es el caso de las poblaciones indígenas que han sufrido el enfrentamiento entre sus culturas tradicionales y la modernidad, lo que implica una grave afectación para el medio ambiente pues el uso de los recursos naturales cambia de sentido, deja de ser sólo para la supervivencia, para convertirse en bien de usufructo económico.

Los problemas existentes en la Amazonía son diversos, su intensidad y forma varía en cada provincia. La urgencia de obtener recursos inmediatos para satisfacer las crecientes necesidades de una población que aumenta día a día, justificó las políticas colonizadoras impulsadas por el Estado⁵, a más de la continúa movilización de personal que labora en la industria hidrocarbúrica (misma que incrementó su actividad a inicios de los años setenta cuando se encontró reservas probadas de petróleo, lanzando en carrera al país hacia la modernización de las actividades del Estado⁶). Todos estos fac-

5 Políticas sustentadas en la Reforma agraria, y puesta en práctica por el IERAC.

6 Este impulso modernizador no fue concluyente, sólo se incrementó el gasto del Estado, sin impulsarse la inversión (Fierro-Renoy, 2003).

tores condujeron a una explotación acelerada de los recursos naturales; miles de hectáreas de bosques fueron taladas para proveer de material a la industria petrolera⁷; y el comercio de madera creció favorecido por la apertura de carreteras⁸.

La presión sobre la fauna y flora circundante a las áreas pobladas se incrementó, en mayor medida, por el crecimiento porcentual de personas que llegaron en búsqueda de nuevas oportunidades al Oriente. Así podemos observar que la tasa de crecimiento nacional entre 1974 y 2001 es de 2,33% por año, la tasa de crecimiento amazónico alcanza el 4,35%⁹. El acelerado crecimiento poblacional impulsó la creación de nuevos asentamientos poblacionales que casi en su totalidad se realizaron sin planificación alguna, con deficiencias que son acarreadas hasta la actualidad, tales como: falta de alcantarillado, deficiente distribución de los servicios de agua entubada y electricidad, inseguridad ciudadana, entre otros.

Esta notable deficiencia en los servicios básicos, se reconoce en el continuo reclamo de la población por una mayor atención del Estado, y ha provocado que éste impulse varias acciones con el fin de satisfacer estas demandas, a través de la intervención de los gobiernos seccionales, pero no han sido completamente satisfactorias por estar siempre restringidas por problemas presupuestarios¹⁰.

Ante la imperiosidad de dar respuesta a las necesidades de la población, el Estado creó el Fondo para el Ecodesarrollo de la Región Amazónica, con fin de impulsar el desarrollo económico de la región, por medio del Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico –Ecorae-, y con la asignación directa de recursos a los gobiernos seccionales. Esta entidad estaría encargada de planificar el progreso de la región desde diferentes dimensiones en las que se acogerían los proyectos a implementar: económico, socio-cultural, político y ambiental.

7 Principalmente la madera fue utilizada como base en la construcción de carreteras, con el fin de estabilizar el terreno.

8 Estas carreteras fueron construidas para dar servicio a la industria petrolera, especialmente en las provincias de Sucumbíos y Orellana, y se convirtieron en un vehículo que aceleró el proceso de colonización en estas provincias (Little, 1992; Tamariz, et.al. 1997).

9 Datos calculados sobre la base de los censos realizados en el país por el INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos).

10 Información proporcionada por los alcaldes y prefectos entrevistados en las cuatro provincias donde se realizó la investigación.

El Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico fue constituido con el fin de dar viabilidad a las necesidades crecientes de las provincias del oriente ecuatoriano¹¹. A través de la ley 010 se formó el Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico, financiado con el ingreso de un impuesto a cada barril de petróleo producido en la Amazonía, el mismo que actualmente¹² se cotiza en USD\$0,40 (cuarenta centavos de dólar)¹³. Esta cantidad es depositada por Petroecuador directamente en la cuenta del Fondo en el Banco del Estado. Este fondo es distribuido de la siguiente forma: 28% para los consejos provinciales y el 57% para los municipios de las seis provincias amazónicas, el 5% para las juntas parroquiales, y el 10% restante está a cargo del Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico¹⁴.

Esta ley ha tenido varias reformas, siendo la última realizada en abril de 2002 y publicada en el Registro Oficial N° 675 del 2 de octubre del mismo año, Ley N°. 82, donde se adscribe al Ecorae a la Presidencia de la República, se crean secretarías técnicas en cada una de las provincias, se incluye el concepto de desarrollo sustentable para la región y se considera necesaria una actualización periódica del plan maestro. Además, se contempla la función de financiar y cofinanciar la ejecución de programas y proyectos de preinversión, inversión y crédito productivo de desarrollo sustentable. Y a la vez, se da mayor libertad de acción al exonerar la presentación del presupuesto para su aprobación al presidente de la República.

El 10 de septiembre de 2001, mediante Decreto Ejecutivo N° 1840, publicado en el Registro Oficial Suplemento N° 408, el Ecorae asume los bienes y derechos del Instituto de Colonización de la Región Amazónica Ecuatoriana (INCRAE), además de los recursos y asignaciones fiscales. Este instituto tenía por objetivo “vincular la región amazónica al resto del país a través de un proceso de desarrollo integral, con un énfasis en las zonas fronterizas” (Tamariz et.al., 1997:85), además debía funcionar como ente

11 Ley N° 10, publicada en el Registro Oficial N° 30, en septiembre 21 de 1992.

12 El 1 de diciembre de 2003, se publicó en el RO No.222, que el tope actual del impuesto de la Ley 010 es de 0,40 centavos de dólar por barril de petróleo.

13 Cuando se publicó la Ley 010, el impuesto era 0,10 centavos de dólar, con una cláusula que permitía su incremento en 0,05 centavos por año. Al momento se encuentra en el tope permitido por ley.

14 Entre 1992 y 1997 el ECORAE percibió el 15% de este fondo, pero con la reforma realizada a la ley 010 en 1998, este porcentaje se redujo al 10%. El 5% de diferencia fue destinado al desarrollo de las juntas parroquiales, según la reforma realizada en la Ley N°82, RO N°675 del 2 de octubre del 2002.

de planificación, coordinación y ejecución de programas de colonización de la región amazónica.

A inicios de 1979, los “programas de colonización dirigida” impulsados por el IERAC pasaron a depender del INCRAE, pero este instituto no logró afianzar sus objetivos en las provincias de Sucumbíos y Orellana (Tamariz et.al., 1997). Esta política de colonización obligaba a las personas interesadas en tener propiedades en el oriente ecuatoriano, a organizarse en cooperativas para poder reclamar sus tierras ante el Estado en el área rural (Pichón, 1993).

A partir de la reforma a la Ley 010 en el 2002, donde se introduce el término “desarrollo sustentable”¹⁵ para delimitar las acciones del Ecorae, en condición de “mantener un justo balance entre las demandas ambientales y productivas agrícolas de la región amazónica y entre el sector privado y público...” (Ley N°82, RO N° 675, Art. 2), las funciones del Ecorae se extendieron hacia establecer lineamientos para el desarrollo sustentable con una actualización continua del “Plan Maestro para el Ecodesarrollo Regional Amazónico”, el mismo que debe ser evaluado periódicamente y complementado con un “Plan Operativo Anual Regional”.

Debido a la exigencia por ley de la presentación de un plan maestro, sujeto a ejecución en conjunto con los organismos seccionales y otros entes privados y públicos que trabajen en la región, es preciso que el Ecorae asesore técnicamente a los organismos seccionales y organizaciones sociales de la Amazonía, en la elaboración y ejecución de proyectos que permitan cumplir con la meta de un desarrollo sustentable. Así también, esta institución debería ejercer como motor de gestión para conseguir y canalizar “recursos financieros y científicos-técnicos, nacionales y extranjeros” (Ley N°82, RO N°675, art. 4) destinados al ecodesarrollo¹⁶ amazónico.

15 De acuerdo a Roberto Caballero, en el glosario de la Ley de Gestión Ambiental se expone que el concepto de “desarrollo sustentable” 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 (Caballero, 2003), definición que se acerca a la planteada por el Informe Brundland, donde el desarrollo sostenible fue definido como “un proceso que permite satisfacer las necesidades de la población actual sin comprometer la capacidad de atender a las generaciones futuras.” (Leff, 2000: 19)

16 El uso del término “ecodesarrollo” deja dudas en cuanto a su alcance y forma, pues en ningún momento en la ley se especifica que significa exactamente. Suponemos que está vinculado a la idea de impulsar un desarrollo que respete la naturaleza y mantenga cierto stock de recursos naturales.

Estos nuevos requerimientos llevaron a este organismo a reformular sus estrategias y planteamientos. A fines de 2002, el Ecorae inició un proceso de reestructuración¹⁷ que se extiende hasta el momento. Esto ha suscitado posiciones encontradas¹⁸ entre la ciudadanía del oriente ecuatoriano pues, durante muchos años la acción de esta institución fue catalogada como asistencialista, clientelar¹⁹ y deficiente, lo que no evitó que muchas personas fueran favorecidas de manera personal al ser mínimos los requerimientos para ser beneficiario del financiamiento correspondiente a los proyectos²⁰.

La relación entre el Ecorae y la sociedad civil en el marco del financiamiento de proyectos

El Ecorae ha desplegado diferentes modos de trabajar a lo largo de su existencia, en lo referente a la entrega de fondos con la aprobación de proyectos. El tratamiento ha sido diferente en cada una de las provincias estudiadas, los sectores favorecidos responden a necesidades similares pero actores estratégicos diferentes que marcaron las negociaciones.

El primer periodo que identificamos es entre 1995 y 2001, cuando los proyectos financiados por el Ecorae beneficiaron a pequeños grupos, asociaciones, cooperativas y juntas parroquiales que representaban sectores especialmente del área rural de la Amazonía. En este periodo, las cabeceras provinciales recibieron mayor financiamiento que otras zonas, con un fuerte énfasis en los proyectos productivos. Este fenómeno responde al fin para el cual se creó esta institución: fomentar el desarrollo de la RAE. Pero, aún

17 Este proceso de reestructuración abarca diferentes áreas como: la administrativa con la designación de representantes, directorio, contratación, temas salariales, y más; el área de planificación con el desarrollo de: mega proyectos, macro proyectos, micro proyectos, unidades municipales de desarrollo sustentable - UMDS, secretarías técnicas, entre otros temas.

18 Entre las autoridades entrevistadas, se recogió diversas opiniones acerca del ECORAE: unas a favor de las acciones emprendidas, otras en contra de la forma de trabajar de la institución y otras enmarcadas en el escepticismo.

19 Asumo el concepto expuesto por Amparo Menéndez-Carrión (2003: 332), donde las prácticas clientelares se expresan como “mecanismos de dominación y exclusión colectiva asentada en dispositivos informales de otorgamiento de beneficios de índole individual a través de complejas redes de intermediación para la prestación y contraprestación de ‘beneficios’”.

20 Se recogieron comentarios acerca de que, algunas veces el trabajar para ECORAE constituyó una “catapulta política”; y que en su mayoría, los puestos de trabajo eran ocupados por personas allegadas a los gobiernos de turno sin considerar las facultades profesionales.

cuando las acciones se apreciaron como positivas, quedó insatisfacción tanto en los sectores beneficiarios como en la institución misma, pues el apoyo estuvo dirigido principalmente a pequeños proyectos agropecuarios, más se carecía de asistencia técnica continua que pudiera brindarse a los beneficiarios, lo que provocó falta de continuidad en estos proyectos. También, se presentaron casos en que se entregó el financiamiento²¹ y no se desarrollaron las actividades propuestas. Así tenemos que, de acuerdo a datos presentados por el departamento de Planificación del Ecorae, entre 1995 y el 2001 del total de los proyectos ejecutados, apenas un 30% se ha realizado más allá del primer anticipo y en algunos casos concluyeron exitosamente, mientras que el restante 70% no ha pasado del primer desembolso (ECORAE, Departamento de Planificación).

Las acciones emprendidas por el Ecorae para el financiamiento de proyectos que impulsaran el desarrollo del agro en la Amazonía ecuatoriana, aunque está lleno de falencias, no puede dejar de ser considerado como un impulso notable para las familias beneficiarias. El problema está en que gran parte de estos proyectos fueron entregados a personas o grupos que buscaron su beneficio particular²² sin preocuparse por el desarrollo a largo plazo de las poblaciones que representaban, lo que impidió consolidar procesos productivos que brindaran continuidad en los proyectos y sustentabilidad económica a las poblaciones.

Aún es importante el apoyo al sector agrícola, tanto en un mejor control de las plantaciones como en la implementación de proyectos pecuarios, piscícolas y de productos alternativos (como el maní de árbol, plantas medicinales, etc.). La población del oriente ecuatoriano crece incesantemente y la producción de productos locales no alcanza a satisfacer la demanda alimenticia, por lo que el comercio de productos de otras zonas del país es permanente en las poblaciones de la RAE. La implementación de proyectos que impulsen la actividad agrícola es importante, siempre y cuando las propuestas se ajusten a las condiciones ecológicas que presenta la Amazonía²³,

21 Esta información fue expuesta por Mario Ruales, ex-director del departamento de Planificación del ECORAE, en un encuentro denominado "Diálogo entre Petroecuador, ECORAE, UDENOR, Autoridades Provinciales y Sociedad Civil para el desarrollo humano sustentable de Sucumbíos", realizado en la ciudad de Nueva Loja, en marzo de 2003.

22 El manejo clientelar de los fondos del ECORAE llevó a favorecer a sectores con fuerza política, sin considerar que estos fondos debían servir de impulso para un desarrollo sustentable de la región.

23 Con este fin, el ECORAE ha realizado una serie de estudios que se reflejan en un documento de-

pues es imprescindible mantener un equilibrio en los ecosistemas. En el pasado, este punto no fue considerado por la institución al momento de calificar los proyectos para su aprobación, por lo que muchos de éstos no tuvieron éxito²⁴. En la actualidad, existe un intento del Ecorae en corregir estas equívocas, aunque aún no tenemos resultados concretos que nos permitan evaluar los cambios estructurales que plantea la institución.

Así, puede observarse de manera clara que la acción del Ecorae se dirigió hacia el ámbito productivo agrícola y pecuario, brindando asistencia económica y técnica en menor grado. El objetivo era impulsar la utilización de espacios que ya fueron desbrozados y aprovechados en otras actividades, incrementar la producción agrícola, y de esta manera disminuir una importación de productos al área desde otras provincias del país. Pero, a pesar de la gran cantidad de recursos económicos destinados al sector agropecuario, no todos los sectores se sintieron satisfechos, pues aducen que estos recursos fueron repartidos de manera desigual y discriminatoria, donde se advierte un trato preferencial de una o dos provincias ante otras.

La provincia con mayor financiamiento en el área de los proyectos, entre 1995 y el 2001, es Napo. Esto puede ser consecuencia de dos factores expuestos por varias de las personas entrevistadas: intereses políticos y económicos, no sólo desde la población en búsqueda de satisfacer sus necesidades más urgentes, sino también de aquellas personas vinculadas a ámbitos políticos con necesidad de satisfacer su ansiedad de poder. Y, además, no debe dejarse de lado que ha existido un tipo de tradición entre los secretarios ejecutivos del ECORAE y su proveniencia de la provincia de Napo²⁵.

El segundo periodo se desarrolla en el año 2002, el Ecorae invirtió en los siguientes temas: agroindustria y desarrollo agropecuario, infraestructura básica, turismo sustentable, transporte intermodal y generación energética, vinculados a la estrategia de desarrollo sustentable para la región, donde fueron favorecidos especialmente los consejos provinciales y los municipios. En este año, los proyectos agropecuarios recibieron el 35,68% de la inversión total en la RAE.

nominado "Zonificación Ecológica Económica de la RAE", que permitiría identificar el tipo de proyecto recomendable a realizar en un área específica.

24 Tal es el caso de los proyectos para cultivo de naranjilla.

25 Este comentario surgió varias veces en algunas de las entrevistas realizadas para este estudio.

En la provincia de Sucumbíos, los beneficiarios fueron los gobiernos seccionales con un 37% del total, las organizaciones sociales con un 60% y otros con un 3% del total. La inversión fue diferente en la provincia de Orellana, donde los beneficiarios fueron las organizaciones sociales con un 44% del total, los gobiernos seccionales con un 12% y otros no especificados con un 44%.

En la provincia de Pastaza, los beneficiados de estas inversiones fueron: las organizaciones sociales con un 30% del total, los gobiernos seccionales con un 54%, y con el 16% otros no especificados. En la provincia de Napo, el financiamiento para proyectos en el año 2002 fue menor que en Pastaza, pero mayor que en Orellana y Sucumbíos, donde las organizaciones sociales se beneficiaron con un 43% y los gobiernos seccionales con un 24%, mientras que el 33% fue para otros no especificados.

La distribución de recursos económicos, en las provincias, parece haber respondido a exigencias de tipo clientelar pues no guardan una estructura similar entre las inversiones. La presentación de las inversiones en el año 2002 no es igual en relación con los proyectos financiados en años anteriores, la transparencia en los datos no responde a las nuevas políticas predicadas por el Ecorae desde ese mismo año. El promedio anual de financiamiento en los años anteriores fue de 2'555.490 dólares frente a 1'202.670,63 dólares en el 2002, esta reducción es sentida por la sociedad con la disminución en la cantidad de proyectos puestos en marcha. Además, se continúa dando prioridad a los proyectos económicos y a la construcción de infraestructura, satisfaciendo necesidades de carácter inmediato desde la sociedad. Antes de continuar con las inversiones del año 2003, debe revisarse uno de los proyectos impulsados por el Ecorae en las municipalidades de la Amazonía, la creación de las unidades municipales de desarrollo sustentable – UMDS.

Hacia fines de 1999 e inicios del año 2000, se dio impulso a una iniciativa financiada por el Ecorae para desarrollar el sector agropecuario de la Amazonía ecuatoriana. Las UMDS tienen como objetivo mejorar la producción de las fincas; introducir especies más productivas tanto de cacao, café, árboles maderables y frutales; además de dar asistencia técnica a los pequeños agricultores.

Esta es una de las propuestas del Ecorae reconocida como provechosa por las autoridades municipales. Las UMDS fueron implementadas en la mayoría de los municipios de la Amazonía. El Ecorae dio apoyo financiero

a la constitución de las UMDS²⁶, frente a una contraparte municipal. La función principal de estas unidades es impulsar la producción agrícola y pecuaria en el cantón donde se ubican, con el propósito de mejorar la calidad de vida de las familias involucradas. Su fin es proveer financiamiento a las propuestas de los agricultores bajo una continua asistencia técnica²⁷, con el apoyo de fincas demostrativas y continuas visitas a los proyectos financiados, sin necesidad de presentar proyectos elaborados.

En sus inicios, el proyecto tuvo un fuerte apoyo desde el Ecorae, luego éste disminuyó por falta de recursos económicos en esta institución, pasando a ocupar un papel secundario en la distribución de los recursos. La reducción en el apoyo económico para el financiamiento de los proyectos (desde fines del 2001 hasta principios del 2003, las UMDS no recibieron dinero del Ecorae²⁸), fue justificada por esta institución como una consecuencia del proceso de reestructuración interna que estaban desarrollando²⁹.

Al disminuir el aporte económico del Ecorae, el mantener a las UMDS se convirtió en responsabilidad de los municipios. No todos los municipios de la Amazonía han acogido esta iniciativa, pero aquellas que la desarrollaron y aún continúan en el fortalecimiento de dicha unidad, están trabajando en la constitución de fincas experimentales para la transmisión de tecnología. Sin embargo, estas unidades han tenido que buscar alianzas estratégicas³⁰ que les permita sustentar sus labores, pues el aporte del Ecorae fue suspendido por cerca de año y medio³¹.

Desde el 2002, el Ecorae se encuentra en un proceso de reestructuración, que comprende desde actividades internas dentro de la institución, como la forma en que se realizan las inversiones en los proyectos impulsados y/o financiados por ella. Así, tenemos que esta institución pretende conso-

26 Se entrevistó a los coordinadores de las UMDS de Shushufindi y La Joya de los Sachas, en el periodo entre julio y agosto del 2003 en las oficinas de las unidades en los municipios.

27 La ayuda se realiza a través de la entrega de plantas (cacao, guaba, árboles maderables, productos de ciclo corto, etc.) y de los suministros necesarios para mantener las plantaciones.

28 Esta información fue proporcionada por los coordinadores de las UMDS de Shushufindi, La Joya de los Sachas y Arosemena Tola.

29 Desde inicios del 2003, las UMDS tuvieron que entrar a un proceso de liquidación de cuentas con el ECORAE, esto con el objetivo de obtener nuevos fondos desde esta institución.

30 Los municipios fueron los encargados de mantener activas las UMDS, tanto con apoyo económico como en el desarrollo de los proyectos.

31 De acuerdo a la información obtenida con los coordinadores de las UMDS visitadas, esta interrupción del apoyo por el ECORAE, se produjo en el periodo 2001-2002.

lidar las zonas potenciando el desarrollo empresarial local mediante el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales de la región y promover la conformación de empresas de economía mixta. Además, se ha propuesto apoyar las iniciativas de los gobiernos seccionales que apunten al desarrollo del área rural, especialmente.

Los objetivos planteados por la institución se traducen en los tipos de inversión planteados, a través de los megaproyectos (líneas estratégicas de acción que orientan la definición de políticas regionales y establecen programas y proyectos), macroproyectos (inversiones productivas reembolsables en los que el Ecorae tendrá participación accionaria), y microproyectos (iniciativas de las diferentes organizaciones sociales de la región, orientadas a promover el desarrollo humano sustentable bajo un sistema de co-financiamiento)³².

De acuerdo a la planificación expuesta por el Ecorae, todos los proyectos deben guardar las recomendaciones expuestas en el documento producido por el programa de Zonificación Ecológica Económica. Este es uno de los puntos controversiales en los proyectos propuestos, pues muchos de ellos pueden causar externalidades negativas para la conservación de la naturaleza. Por ejemplo, en el proyecto de transporte intermodal, la propuesta consiste en aumentar la frecuencia del transporte tanto terrestre como fluvial en la Amazonía, lo que implica un incremento del impacto poblacional sobre la fauna y flora existente.

A partir de 2003, para ser beneficiario de un financiamiento del Ecorae es indispensable cumplir con ciertos requisitos y apegarse a un formato de presentación de proyectos³³, éstos serán aprobados por un “tribunal” compuesto por personal calificado y designado por el directorio³⁴ de esta institución. El cambio en las estrategias del Ecorae, continúa suscitando reacciones encontradas entre la población y las autoridades de la Amazonía, pues para muchos los nuevos parámetros propuestos dificultan los trámites necesarios para la obtención de fondos, y contribuyen a generar conflictos entre los organismos institucionales –gobiernos seccionales y otras instituciones

32 Plan Operativo Anual 2004, ECORAE.

33 Este requerimiento ha sido impuesto a los proyectos a presentarse desde el 2003.

34 El directorio del ECORAE se integra de la siguiente forma: el ministro del Ambiente o su delegado, el ministro de Relaciones Exteriores o su delegado, un representante de Petroecuador, un representante de los gobiernos seccionales autónomos, un representante de los centros agrícolas de las provincias de la RAE, u un representante de las organizaciones indígenas amazónicas (Ley N°82, RO N°675, art. 5, 2/10/2002).

del Estado, especialmente debido a la complejidad de las fórmulas exigidas y las restricciones de financiamiento. Y finalmente, unos pocos se muestran convencidos en la posibilidad de lograr cambios que impulsen un desarrollo más adecuado de la región.

Este fenómeno se produce por varias razones, por ejemplo: porque no todos tienen pleno conocimiento de la nueva dinámica que trata de desarrollar el Ecorae (en el sistema de inversiones); porque se han reducido los recursos destinados a los pequeños proyectos de los cuales los principales beneficiarios eran los finqueros³⁵; y a este factor debe sumarse la dificultad que encuentran los posibles beneficiarios para diseñar los proyectos (metodología que desconoce la mayoría de la posible población beneficiada, es decir colonos o poblaciones indígenas).

En el 2003, las inversiones para pequeños proyectos se restringieron a un financiamiento por provincia de 33.000 dólares, destinados básicamente a proyectos agroproductivos. Los beneficiarios fueron escogidos tras la presentación de un proyecto, mismo que debía respetar el formato impuesto por el Ecorae, y acoger los requerimientos básicos del concurso: el más importante es el aporte de un porcentaje de lo requerido por la organización a ser beneficiada, ya sea en término de aporte de mano de obra, infraestructura y/o materia prima.

Actualmente, el Ecorae busca extender sus líneas de acción a programas que abarquen un mayor territorio en la RAE, los megaproyectos. Esta estrategia sería posible si la institución obtiene recursos externos a la ley 010, por esto se replanteó la misión a futuro de la siguiente forma: “diseñar y ejecutar una estrategia consensuada con los actores locales, nacionales e internacionales que permita el desarrollo humano sustentable de la región basado en un sistema de planificación, evaluación y rendición de cuentas”

Se ha dado mayor énfasis a solamente siete “mega”³⁶ proyectos. Mas, es importante aclarar que, hasta el momento en que finalizó la investigación, el Ecorae no había expuesto los presupuestos o alcances financieros necesarios para la realización de estos proyectos, como tampoco estaba claro el ti-

35 Por ejemplo, el promedio de recursos entregados a la provincia de Napo entre 1995 y el 2001, alcanza los 472736,5 dólares anuales.

36 Los megaproyectos han sido relacionados con las líneas estratégicas de acción, que impulsan a la institución a: 1) articular iniciativas de planificación integral de las zonas estratégicas de desarrollo humano sustentable; 2) estructurar y operativizar un sistema integrado de información, monitoreo y ordenamiento territorial; 3) impulsar empresas que aprovechen sustentablemente los recursos naturales de la región; 4) transparentar a través de mecanismos e instrumentos las acciones de la ins-

po de alianzas a realizarse entre las instituciones u organizaciones vinculadas a la puesta en marcha de sus planes, o el tiempo necesario para desarrollar cada uno de éstos.

Apuntes finales

La gobernabilidad democrática en el Ecuador encuentra un difícil panorama para su reproducción y consolidación, pues no sólo constituye un obstáculo que las reglas y procedimientos necesarios para su instalación no estén solventadas en procesos claros y transparentes, sino también la ausencia de estrategias acordes a las necesidades de la población formuladas desde las instituciones a cargo de la planificación del desarrollo. En la Amazonía, el Ecorae actúa como el precursor de medidas y proyectos para impulsar el desarrollo propuesto por el Estado.

Para el Estado es importante crear medios de distribución de la riqueza que permita el crecimiento económico del país. El Estado, desde sus instituciones y los gobiernos seccionales, encuentra difícil el lograr acuerdos que permitan un mejor avance de los procesos emprendidos. La crisis del Estado se refleja en las crisis vividas en sus instituciones.

El Ecorae constituye un ejemplo de la crisis de gobernabilidad existente en el país, donde los problemas que azotan a la institución no sólo son desencadenados por su propia acción, sino que además tienen su punto de partida en un sistema político que responde a intereses personales y soluciones inmediatistas. La labor de esta institución ha sido muchas veces cuestionada y calificada como “clientelar”, pero también es reconocido por muchos actores³⁷ que el apoyo a los pequeños productores es necesario para mejorar su calidad de vida.

Las estrategias diseñadas por el Ecorae para impulsar el desarrollo de la RAE, desde diferentes dimensiones y tiempo, tanto en la aplicación de proyectos como en viabilizar alianzas entre los diversos sectores del Estado y la

titución; 5) desconcentrar actividades y funciones de la gestión institucional; 6) consolidar las UMDS; 7) promover la investigación científica y tecnológica, y un sistema de comunicación que fortalezca las capacidades institucionales y la integración de la región; y por último, 8) intensificar las acciones para la consecución de recursos financieros nuevos y adicionales, nacionales e internacionales.

37 Comentarios recogidos en las reuniones convocadas para el “Diálogo entre Petroecuador,

sociedad civil, en el primer periodo de su historia, estuvieron basadas en una postura paternalista. En los últimos dos años han sido reformuladas, con base en un proceso de reestructuración destinado a brindar un mejor servicio a la sociedad y permitir la optimización en el uso de los recursos económicos. La sociedad civil distingue desde dos perspectivas este proceso interno del Ecorae. Primero, surge la necesidad de despojarse de una idea asistencialista en la institución, haciendo frente a los nuevos lineamientos y requisitos impuestos para la entrega de recursos, en el campo de los pequeños y grandes proyectos. Lo que nos conduce al segundo punto que es, la exigencia a la sociedad civil de mejorar técnicamente sus propuestas, de forma que sea posible realizar un seguimiento de las mismas (económico y financiero) y obtener resultados finales satisfactorios a las partes.

Pero, la sociedad civil no debe permanecer inactiva en este proceso. La crisis de gobernabilidad en el país no sólo es consecuencia de las deficiencias que presentan los organismos estatales, también es producto de una participación débil desde la sociedad civil, pues son los grupos sociales y sus actores los que deben insistir en una reformulación de las políticas y, a la vez, proponer nuevas estrategias de desarrollo, que estén acorde con las demandas que plantean.

Si los procesos de crisis se replican en todas las instituciones, de manera similar a la situación que existe en el Ecorae, se complica la capacidad del país para una instauración sólida de la gobernabilidad democrática. Reglas y procedimientos poco claros dificultan los procesos de consenso y de toma de decisiones, tanto en la sociedad como en el Ecorae y entre los dos, no digamos en el universo de las muchas otras instituciones que conforman el Estado y la sociedad ecuatoriana.

Podríamos afirmar que, muchos de los procesos inacabados emprendidos por el Ecorae en conjunto con los organismos seccionales y la sociedad civil dan pleno ejemplo de una gobernabilidad débil, donde las reglas del juego no son transparentes y donde los actores estratégicos siguen apostando hacia el beneficio propio. Si no es posible un cambio de posición y entablar relaciones más flexibles, la gobernabilidad democrática no podrá existir plenamente.

ECORAE, UDENOR, Autoridades Provinciales y Sociedad Civil por el desarrollo humano sustentable”, realizadas en marzo y julio de 2003, con la asistencia de actores de las provincias de Sucumbíos y Orellana.

Capítulo 3

Apuestas de los derechos territoriales

Propiedad de la tierra y riqueza del subsuelo. Un rezago colonial¹

Edmundo Guerra

Este artículo aborda el concepto de la propiedad de la tierra y lo contrapone con la riqueza del subsuelo advirtiendo que el Estado latinoamericano se reserva el derecho de exploración y explotación cuando no lo delega a la iniciativa privada. ¿Por qué razón? Esta interrogante se responderá, luego de examinar el principio jurídico que lo sustenta y la realidad de los pueblos indígenas de Ecuador y México, ambos países petroleros, desde una óptica histórica y social.

El ‘principio jurídico’

Para Oscar Arrieta, Director Ejecutivo de la Organización Latinoamericana de Energía –OLADE–: “las legislaciones latinoamericanas se originan en el Derecho Romano y, a través de los tiempos, han mantenido el principio por el cual el dominio del subsuelo pertenece al Estado. Este principio está recogido, internacionalmente, bajo la denominación de la “Teoría del Dominio Público”.

“Este principio, sostiene Arrieta, fue establecido desde que nuestros territorios formaban parte de los virreinos de la Corona española en las Reales Ordenanzas (como las Ordenanzas de Toledo de 1574 o las Siete Parti-

1 Este es un extracto de un artículo más amplio titulado: “Ecuador y México: de la selva Lacandona a la Amazonía. Dos estudios de caso en relación a la propiedad del subsuelo” del mismo autor.

das) y, en la época republicana, está contenido en forma expresa en las Constituciones Políticas de nuestros países y se ha mantenido en las sucesivas modificaciones de las mismas”, concluye el funcionario de la OLADE².

En ARPEL, la asociación que reúne a los países y empresas petroleras de América Latina, la respuesta es tajante: “los derechos de propiedad de los recursos del subsuelo en México, Venezuela y Colombia, pertenecen a la Nación”, comenta Amanda Pereira, jefe de información³.

Desde la antropología jurídica, una de sus exponentes la doctora Gina Chávez, coincide con Arrieta y sostiene que: “la idea de ‘dominio del subsuelo’ del Estado, vigente en nuestros países, viene desde la Colonia, en donde, todos los territorios conquistados pertenecían a la corona. El rey daba mucha importancia al subsuelo puesto que de ahí se extraía el oro y la plata y estaba claro que toda riqueza que se sacara de cualquier parte del territorio debía ser para la Corona”⁴.

Las Leyes de Indias otorgaron la propiedad (posesión) de la tierra a ciertos grupos indígenas. Mientras estuvieron vigentes se entendía que la propiedad era total, esto es, que no se hacía ninguna distinción entre suelo y subsuelo. En esta época, nadie puso en debate si había algún límite a la propiedad otorgada a los indígenas. Más tarde, en la época republicana, se puso en discusión por el interés del Estado de asumir la explotación y los beneficios de los recursos del subsuelo.

En Colombia, a comienzos de siglo, 1920, se dio un caso de disputa territorial entre el Estado y un municipio por tierras indígenas. Esta discusión ilustra la aseveración de Chávez:

“Los municipios no tienen derecho de propiedad sino sobre el terreno que por leyes especiales (españolas o de la República) les haya sido cedido para área de población, como ejido, o para otros fines determinados y especiales. También son dueños de todo terreno que hayan adquirido por alguno de los medios traslaticios del dominio que reconoce el Código Civil. Pero aun tratándose de ta-

2 Entrevista por correo electrónico realizada al Secretario de la OLADE, Quito, Ecuador, marzo del 2003.

3 Entrevista por correo electrónica realizada al Jefe de Información de ARPEL, Montevideo, Uruguay, febrero del 2003.

4 Entrevista a Gina Chávez, Red de Antropología Jurídica, FLACSO, Quito, Ecuador, abril del 2003.

les terrenos, si éstos han pertenecido a cualquier título a la Nación, ésta es dueña de los yacimientos de petróleo que en ella haya. Fuera de estos casos, los municipios no son dueños del suelo. Mucho menos lo son del subsuelo, porque éste desde la época de la Colonia ha pertenecido y pertenece a la Nación o a las entidades a las cuales ésta ha reemplazado”. Conforme al primer fallo de 1921, cuyo ponente fue el doctor Rodríguez P., en la Corte Suprema de Justicia de Colombia”. (Mayorga, 1994)

Así reza la sentencia del tribunal colombiano. El subsuelo pertenece a la Nación. En Venezuela se sostiene una lectura similar de este problema, como lo explica Miguel Burelli⁵, en su artículo: ‘Uslar Pietri y la siembra del petróleo’:

“La otra institución continuadora del regalismo español bajo la tesis del dominio eminente es la filosofía jurídica que hace del subsuelo propiedad del Estado, en una arbitraria restricción del derecho de propiedad, el cual debe garantizar que el dueño del suelo lo posea hasta el centro de la tierra, como ocurre en casi todas partes, pues hidrocarburos y otros fósiles, oro y todas las minas deben ser del dueño de la superficie.

Bien diferente sería nuestra situación si no fuera estatal la propiedad del petróleo y si cada dueño del suelo lo fuera igualmente del subsuelo. Ocurriría lo que en otros países, donde el dueño de la tierra, por sí solo o en asocio con vecinos, exploraría y explotaría el producto y pagaría los impuestos.”

El rey español durante la Colonia se reservó el derecho sobre el subsuelo y este criterio lo asumieron, nuevamente, los criollos americanos actores de las guerras de la Independencia y fundadores de las nuevas repúblicas. Más tarde, el Estado nación latinoamericano mantuvo este criterio real puesto que así, las compañías norteamericanas aseguraban el control sobre los recursos mineros y petroleros.

5 Ver en página web: www.iaecal.usb.ve

Durante la Revolución Mexicana se cambió la Constitución, y el artículo 27 normó la propiedad del suelo y las riquezas del subsuelo como propiedad de la nación, pero no el subsuelo en sí mismo. Se reguló la explotación del petróleo, los minerales, el agua, entre otros (patrimonios), y se promulgaron leyes como la de Bienes Nacionales, en la que se señala cuáles son bienes del dominio público de la federación mexicana según afirma el diputado Cuauhtémoc Velasco Oliva, en su artículo “El uso del subsuelo y las obras viales de San Antonio”⁶.

Pueblos ancestrales y riqueza

En la legislación latinoamericana actual no existe ningún impedimento para que este *principio* legal sea discutido y cambiado a favor, en especial, de los pueblos indígenas, de tal forma que el derecho sobre la *propiedad de la tierra* sea integral, comprenda el suelo y el subsuelo, hasta el centro de la tierra, al decir de Burelli.

¿Por qué esta respuesta no es posible en la actualidad? Examinaremos los dos casos de Ecuador y México que tienen en similitud su carácter de países petroleros, ambos fuera de la OPEP, incomparables por el volumen de reservas y de producción, mientras México es el quinto productor mundial, Ecuador apenas alcanza cierta presencia en la región de América del Sur. Sin embargo, en los dos países la producción petrolera es significativa en los ingresos totales nacionales.

México mantiene una posición nacionalista radical frente a los recursos hidrocarburíferos ya que se reserva para sí, para PEMEX, tanto la exploración como la explotación de hidrocarburos. En el Ecuador, por el contrario, se comparte esta actividad con la empresa privada, en especial con las transnacionales como Occidental, AGIP, Elf, Maxus-Repsol, etc. y, cada vez más, el Estado cede ante la presión de las empresas extranjeras para privatizar el sector.

¿Cuál es el punto de comparación crucial? Tanto México como el Ecuador tienen la presencia de un sector indígena ancestral en sus territorios, Ecuador en la región amazónica y México, en especial, en la Selva Lacandona.

6 Falta año de publicación o fecha de consulta en la página web Red Ecuatoriana de Antropología Jurídica, FLACSO, Ecuador.

En los dos sectores los pueblos indígenas se mantuvieron alejados del contacto con el mundo occidental hasta bien entrado el siglo XX, mantuvieron sus culturas y tradiciones, conservando su propio idioma.

Tanto el Estado ecuatoriano como el mexicano, sin embargo, mantienen una postura similar frente a los derechos indígenas y los recursos del subsuelo: están dispuestos a entregar la propiedad de la tierra pero se reservan el usufructo de la riqueza del subsuelo.

El límite, por tanto, de los estados nación latinoamericanos, frente a los derechos indígenas expresa, por una parte, el carácter de estados subordinados a los intereses de las compañías transnacionales (hecho evidente, de manera brutal y violenta en Irak, cuando el ejército norteamericano, una vez que bombardeó y saqueó el país, se apropia de sus recursos petroleros, de las fuentes de agua, de los puertos marítimos, de los sistemas de comunicación, de la energía eléctrica, etc. Y, se los *concesiona* a las compañías norteamericanas sin consultar al pueblo iraquí. El nacionalismo se termina en medio de la violencia, con el uso de la fuerza extrema, abriendo un tiempo de privatización –asalto, robo y saqueo-).

De otra parte, se recalca que los estados latinoamericanos, luego de la Independencia española (siglo XIX), no expresaron los intereses de los pueblos indígenas, al contrario, los marginaron y excluyeron tanto del ejercicio del poder, cuanto del reparto de las riquezas. Ahora, las compañías transnacionales, que consideran que el petróleo es un recurso estratégico para el nuevo milenio, por sus escasas reservas propias, al no poder cambiar de fuentes de energía, estarán más dispuestas a apoderarse de estos recursos y, en ningún caso, reconocerlos como derecho legítimo de los pueblos ancestrales de la región.

Examinemos de cerca la situación de México.

México

En México, el Estado de partido único, dominado por el PRI desde 1938 hasta el año 2002, no representó a la mayoría de los pueblos que constituyen la nación mexicana, problemática impuesta desde la Colonia cuando el imperio español derrotó a los aztecas, aliado con los grupos étnicos sometidos por Moctezuma.

En el transcurso histórico, el despojo territorial significó, en algunos casos, la retirada de pueblos enteros hacia las zonas selváticas, como es el caso de la Selva Lacandona, refugio de los tzetzales, tzochimilcos, tzotziles y choles, entre otros pueblos mexicanos.

La similitud o comparación con el caso ecuatoriano es pertinente, por su actualidad, ya que el relato realizado por Castells, sobre la situación de insurgencia del pueblo mexicano, liderado por el Ejército Zapatista de Liberación –EZL– traza varios símiles entre la historia de los dos países. En este texto de Castells se lee:

“Durante siglos, los indios y los campesinos han sufrido el abuso de los colonizadores, burócratas y colonos. Y durante décadas, se los ha mantenido en una inseguridad constante, ya que la posición de sus asentamientos cambiaba frecuentemente, de acuerdo con los intereses del gobierno y los terratenientes.

En 1972, el presidente Echeverría decidió crear la *reserva de la biosfera* de Montes Azules y devolver la mayor parte de la selva a las 66 familias de la tribu lacandona original, así que ordenó la reubicación de 4.000 familias que se habían reasentado en esta zona tras su expulsión de sus comunidades originales. Tras las tribus lacandonas y el repentino amor a la naturaleza estaban los intereses de la compañía forestal Cofotasa, apoyada por la compañía de desarrollo gubernamental NAFINSA, que recibió los derechos de explotación forestal. La mayoría de los colonos se negaron a la reubicación y comenzó una lucha de veinte años por su derecho a la tierra, que aún persistía cuando Salinas asumió la presidencia en 1988.

Salinas acabó aceptando los derechos de algunos colonos, pero restringió su generosidad a aquellos pocos que apoyaban al PRI (Partido Revolucionario Institucional), el partido del gobierno.

En 1992, un nuevo decreto abolió los derechos legales de las comunidades indias que se habían reasentado por segunda vez. Ahora el pretexto era la Conferencia de Río sobre el Medio Ambiente y la necesidad de proteger la selva tropical. También se restringió el forraje del ganado en la zona para ayudar a los rancheros de Chiapas, que competían con el ganado de contrabando procedente de Guatemala. El golpe final a la frágil economía de las comunidades campesinas llegó cuando las políticas de liberalización mexicanas de la década de los noventa, en preparación para el TLC, incrementaron las importaciones de maíz y eliminaron la protección del precio del café.

La economía local, basada en la silvicultura, el ganado, el café y el maíz,

quedó desmantelada. Además, la posición de la tierra comunal se hizo incierta tras la reforma realizada por Salinas del histórico artículo 27 de la Constitución mexicana, que ponía fin a la posesión comunal de la propiedad agrícola por parte de los ejidos, en favor de la plena comercialización de la propiedad individual, otra medida directamente relacionada con el alineamiento de México con la privatización de acuerdo con el TLC.

En 1992 y 1993, los campesinos, se movilizaron pacíficamente contra esas políticas. Pero después de que su enérgica marcha de Xi' Nich, que llevó a miles de campesinos de Palenque a la Ciudad de México, quedara sin respuesta, cambiaron de táctica. A mediados de 1993, en la mayoría de las comunidades lacandonas no se plantó maíz, se dejó el café en las matas, los niños abandonaron las escuelas y se vendió el ganado para comprar armas. El encabezamiento de la Proclama de los insurgentes del 1 de enero de 1994 decía: Hoy decimos BASTA!" (Castells 2000: 100)

Es evidente que los pueblos mexicanos, que no comparten el poder y que no forman parte del Estado son objeto de abuso de las empresas capitalistas y no son un punto de partida para la instauración de las políticas generales del Tratado de Libre Comercio. El mercado integrado con los EEUU destruye las pequeñas economías, precisamente, por la vía del precio impuesto por el mercado.

Una comparación sí es posible entre Ecuador y México en este aspecto: el tratamiento que el Estado de cada uno de los dos países otorgó a los pueblos indios. En primer lugar, ni en Ecuador, ni en México se los reconoció como pueblos, sujetos de derechos por su propiedad ancestral del territorio. Durante la conquista española (siglo XVI-XIX) los pueblos indios fueron desplazados de sus tierras, de sus lugares habituales de asentamiento y fueron obligados a trasladarse a otras lugares ya por la fuerza, ya por motivos de supervivencia.

Tanto en México como en Ecuador, los indios llegaron a convertirse en campesinos sin tierra. Fueron despojados por los encomenderos, luego por los terratenientes y los mestizos sufriendo el abuso de los colonizadores, después de los burócratas y, por último, de los colonos, estos coterráneos, pueblo sin empleo, que se movilizó en búsqueda de la tierra prometida por el Estado.

¿De quién era esa tierra de colonización? Tanto en Ecuador como en México, territorio ancestral de los indígenas.

En nuestro país, la región amazónica tuvo ese mismo trato a partir de 1970 cuando el Estado promocionó e impulsó las políticas de colonización para los campesinos empobrecidos de Loja, Manabí, Pichincha, declarando a la provincia de Napo-Pastaza como zona de tierras baldías.

Este largo proceso creó esta figura del colono que fue a enfrentarse cara a cara con los hombres de la selva, habitantes ancestrales de la zona.

La lengua

El aspecto cultural y de la lengua es otro de los puntos culminantes y semejantes en ambos países: en muchos casos, los pueblos vernáculos no hablaban el español, se comunicaban en su propia lengua de carácter oral y los Estados nación, respectivos, no reconocieron su existencia sino hasta el final del siglo XX, en 1994 en México y, en 1998 en Ecuador.

El Estado ecuatoriano reconoce la existencia de los pueblos indios con derechos y deberes, recién en 1998, luego de la larga lucha en la década de los noventas, mediante paros generales o movilizaciones indígenas, cuando la Constitución de ese año incluyó un reconocimiento de los pueblos quichwa, shuar y afroecuatorianos, como pueblos ancestrales con derechos propios.

En México, este reconocimiento del Estado recién se produce en 1994, cuando el mediador Camacho se acerca a la región lacandona para intervenir con el Ejército Zapatista de Liberación –EZL- y leer un comunicado del gobierno mexicano en idioma tzetzal y chol “era la primera vez que un alto cargo mexicano reconocía las lenguas indias”, recuerda su secretaria.

Hay que insistir que la lengua existe independientemente que el Estado la reconozca o no. Su permanencia explica la fortaleza de los pueblos. Su inusitado deseo de sobrevivir.

El desplazamiento del territorio

En la selva Lacandona de México, los indios tzeltales, tzotziles y choles fueron movilizados para evitar los enfrentamientos con los campesinos sin tierra, fueron desplazados por los terratenientes.

En el Ecuador, por su parte, los indios secoyas, siona, cofanes y tetetes, que habitaban ancestralmente en las orillas del Aguarico, en la región norte de la Amazonía, fueron desplazados de sus territorios por los colonos y por las empresas petroleras para iniciar la explotación hidrocarburífera en esa región.

Desde la llegada de Colón hasta 1994, tuvieron que pasar 500 años para que el Estado *reconozca la existencia de estos pueblos, con su lengua y su territorio*. En el Ecuador sucede lo mismo. En el mismo tiempo histórico.

El punto nodal o crucial de este *trato* discriminatorio para el pueblo vernáculo es la propiedad de los territorios. Ni el Estado mexicano ni el ecuatoriano reconocieron este ámbito de propiedad. Las revueltas liberales en ambos países ingenió el derecho a la posesión comunal de la propiedad agrícola, hasta los años 1980.

A partir de ese año, con la propagación del neo-liberalismo, se propone abolir todo tipo de propiedad comunal puesto que la tierra debía ser objeto de comercialización, sujeto de la propiedad individual. Último reducto del capital que se expande por todos los rincones e impone su forma de relación social: la relación capitalista de producción, la apropiación privada de los medios de producción, la transformación del campesino en asalariado, la eliminación de las formas precapitalistas de relación comercial: trueque, presta manos, etc.

Cuando el EZL, representante de los pueblos indios mexicanos, plantea sus reivindicaciones de los derechos del pueblo, el Estado mexicano, liderado por Salinas de Gortari, educado en Harvard, representante de la burocracia partidista y estatal, aliada con el FMI y a favor del Tratado de Libre Comercio, fueron negadas. Por primera vez, los indios de la selva Lacandona tenían una estrategia de largo aliento.

En el Ecuador, el caso es semejante, pero con una gran diferencia. Aquí no existe lucha armada ni partido guerrillero. La reivindicación viene por el lado de la lucha de masas. El avance político que se estructura, se gesta en las comunidades indígenas en forma de lucha y movilización de masas.

La riqueza del subsuelo

Tanto el Estado ecuatoriano como el mexicano reconocen, en última instancia, la propiedad indígena sobre la tierra pero mantienen una posición in-

variable frente a la propiedad de las riquezas del subsuelo. Este es un ámbito no negociable, históricamente.

En 1995, el estado mexicano de Chiapas produjo 19,8 millones de barriles de petróleo crudo y 202,6 millones de pies cúbicos de gas natural, que se extraen de los 117 pozos petroleros de la región. Las zonas extractivas más importantes son el sector noroccidental y el litoral.

“Un tema difícil parece ser la demanda de las comunidades indias de mantener la propiedad de su tierra, incluidos los recursos del subsuelo, una demanda categóricamente rechazada por el gobierno mexicano puesto que Chiapas es rica en hidrocarburos” (Castells, 2000: 105).

Los pueblos indígenas de Ecuador y México se aprestan a liberar esta lucha: reivindicar la propiedad de la riqueza del suelo y del subsuelo. Tanto en el Ecuador como en México la propiedad del subsuelo es asumida por el Estado quien cede los derechos de explotación a las compañías multinacionales, estableciendo una política de hecho: la riqueza minera del subsuelo es del Estado, de un estado de clase que no representa al conjunto social. Tanto México como Ecuador son países pluriétnicos, pero el Estado no representa la totalidad social, excluye y empobrece a la mayoría marginada.

Desde el punto de vista social, el Estado latinoamericano es una estructura de clase, hegemónica del capital, que excluyó y excluye del poder a vastos sectores sociales, en especial a los indígenas. A pesar de ser naciones plurilingües y multiétnicas, Ecuador y México, tiene como lengua oficial el español, reconocen la existencia de otros idiomas pero no se los legaliza.

En la Amazonía se encuentran de manera frontal estas minorías étnicas (llamadas así por algunos antropólogos o pueblos o las autodenominadas nacionalidades, para otros) con las grandes compañías transnacionales: Texaco, Chevron, ELF, Occidental, etc. Un encuentro directo entre el primer mundo, el gran capital, y el cuarto mundo, pueblos de identidades primarias, en disputa sería por el territorio, por la riqueza del subsuelo: el petróleo.

Para Ecuador, desde 1972, cuando se inició la segunda era petrolera, las cifras entregadas por el sector hidrocarburiífero a las cuentas nacionales son decisivas tanto para los ingresos fiscales, cuanto para las exportaciones y la balanza comercial.

El sector hidrocarburiífero se convirtió, en poco menos de 30 años, en el principal rubro de ingresos del estado nacional, en el sector más dinámi-

co de la economía al generar tanto fuentes de trabajo y empleo, directos e indirectos, cuanto al atraer inversiones internas e externas para completar su ciclo productivo.

La discusión actual se centra entre una posición que alienta la exportación de crudo, sin valor agregado, favoreciendo a los exportadores, y otra que busca el desarrollo de la industria paralela transformando el crudo en energético sustitutivo, de la energía térmica, por ejemplo, la propuesta de un socio-estratégico para el campo ITT.

Contribución del sector hidrocarburífero a la economía nacional.

Ecuador: 1972-2001

Rubros económicos	Resultados y promedios
Producción de petróleo	2.646,2 millones de barriles
Refinerías	1.085,1 millones de barriles
Venta interna de derivados	948,8 millones de barriles
Venta mercado internacional	421,0 millones de barriles de petróleo 219,4 millones de derivados
Transporte por el SOTE	2.791,2 millones de barriles
Contribución al PIB	14.2%
Participación en las exportaciones	41.2%
Presupuesto General del Estado, financiamiento	40.6%

Fuente: Estadística de la industria petrolera 1972-2001, Petroecuador. Elaboración: Autor.

Esta riqueza se la disputan el Estado y las empresas transnacionales, excluyendo del pastel a las *minorías étnicas* a quienes se prefiere repartir *migajas*, expresión cierta de las políticas clientelares del Estado y de las empresas transnacionales, a través de largas y tediosas negociaciones entre los abogados *yuppies* de las compañías petroleras y los *dirigentes* de las comunidades indígenas.

El Estado se hace de la vista gorda y delega su responsabilidad, representar al conjunto del tejido social, favoreciendo el interés del gran capital cuya máxima expresión son los contratos petroleros en donde el Estado solo puede aspirar al 18% de la producción petrolera de las empresas, mientras las transnacionales se llevan el 82% de la riqueza del subsuelo a nombre de

la *estabilidad jurídica* y de la recuperación de las inversiones, por veinte años.

El Estado ecuatoriano, desde el punto de vista social, aparece como fragmentado pues, la nación que nunca se constituyó como tal, desde hace dos décadas, está tratando de cohesionarse, recién hacia el tercer milenio, ampliando el concepto de pueblo, hacia las etnias que fueron excluidas del poder político, de la representación social y de la riqueza: los kichwas, los shuar, los achuar, los afroecuatorianos, los huaorani, etc.

Derechos territoriales frente a las actividades petroleras

César Andy

Nuestra concepción sobre el territorio

Los territorios son el espacio que compartimos con otros seres vivos, en una relación evolutiva natural como garantía de la sustentabilidad mutua, es la libertad incondicional para la manifestación de nuestras espiritualidades, culturas y tradiciones.

No se puede pensar un desarrollo sustentable sin el vínculo que tenemos con los territorios, con sus montañas, aguas, tierras, bosques, subsuelo y cielos, donde identificamos nuestras existencias y provenimos para la vida diaria y futura. Es la riqueza heredada por los ancestros y que estamos obligados a dejar a nuestros descendientes, si es que queremos continuar como yine, kichua, hunikui, huourani y demás pueblos.

El desarrollo sustentable y el sistema económico tradicional

“Cuando hablamos de nuestro derecho al territorio no es solo a la tierra, hablamos de ejercer un poder, al igual que un ente público –un municipio, por ejemplo, ejerce dentro de los límites de su jurisdicción y competencia. Es decir, el derecho a ejercer el manejo y control sobre lo que ocurre en esos espacios, cómo se usan y se dispone de ellos; a la participación como colectividades en las decisiones que afectan a esos territorios y a los recursos allí existentes.

Se aplica dentro de nuestro territorio, nuestras normas, costumbres y tradiciones; a autorregular nuestras formas de organización social y de re-

presentación; a orientar y administrar nuestra economía y el aprovechamiento de las riquezas y recursos naturales existentes; y a precautelar el equilibrio ecológico y evitar la degradación ambiental.” (COICA, 1996).

Sobre la base de esta concepción, podríamos afirmar los siguientes puntos de partida sobre los derechos territoriales.

Concepción holística

Esto quiere decir que abarca dimensiones como lo espiritual, socio cultural, político y económico. Para nosotros el territorio no es un simple bien o sólo un medio de producción, pues la dimensión espiritual del territorio, por ejemplo, nos lleva a afirmar que está estrechamente relacionado con lo sagrado que nos lleva a interactuar con los espíritus creadores y protectores de todas las vidas, base material y espiritual de la vida a través de las generaciones.

Concepción política de la territorialidad indígena

La territorialidad como tal implica nuestra consolidación como pueblos, está implícito el ejercicio del derecho a ser libre y gozar de la paz en nuestros territorios. Esta concepción es fundamental, toda vez que nuestros territorios son vistos como espacios de continuidad y afirmación cultural, espacios de consolidación de las autonomías.

De las dos acepciones, encontramos algunos puntos críticos que con frecuencia se presentan como polos opuestos, tanto desde la visión planteada por nosotros, como por la visión de los gobiernos nacionales, siendo éstos:

El territorio como bien colectivo

No es fácilmente asimilable y muchos no comprenderán esta visión. Se puede concebir la tierra como un bien exclusivamente productivo y sujeto a propiedad privada o colectiva y regulada desde el régimen jurídico, o sea enajenable, transferible, susceptible de gravámenes y de prescripción adquisitiva de dominio.

Los territorios como inembargables, inalienables e imprescriptibles

Si bien, a través del reconocimiento de nuestros derechos en las constituciones e instrumentos internacionales como el Convenio 169 de la OIT, en gran parte de los países de la región se ha otorgado a nuestras tierras el carácter de inembargables, inalienables e imprescriptibles, aún hay varios aspectos del derecho al territorio que siguen siendo controversiales y aún no han logrado ser reconocidos por la mayor parte de los estados nacionales y en cierta medida también en el ámbito internacional.

Derechos sobre bienes integrales del territorio

El Estado se reserva derechos sobre bienes que forman parte integral del territorio: el subsuelo, recursos no renovables, en algunos casos los recursos forestales, la fauna, las lagunas, ríos, aplicando regímenes legales diferenciados a los distintos componentes de la naturaleza; se produce así una desintegración jurídica de los territorios, que no solo dificulta el control y gestión por parte nuestra, sino que además es la causa de los mayores conflictos, incluso para aquellos que han obtenido el reconocimiento legal de propiedad de la tierra, provocando una gran vulnerabilidad a las condiciones de vida del presente y de futuras generaciones.

La visión de separar los territorios y sus recursos es una cuestión que para nosotros se convierte en una cuestión cada día más compleja, ya que según nuestra visión estamos intrínsecamente relacionados y no podemos separarlos porque nuestra existencia depende de los territorios y los recursos naturales.

Evidentemente los mayores conflictos se dan porque los gobiernos, empresas y otros actores, toman decisiones apropiándose de los recursos naturales existentes en nuestros territorios, sin respetar nuestros principios o derechos ya reconocidos, sea a nivel internacional o en la legislación nacional.

Por ello, hemos propuesto desde la COICA en varios escenarios de tratamiento del tema, los siguientes aspectos que hagan efectivo el reconocimiento de nuestros derechos:

- Seguridad de nuestros territorios.
- Respeto a nuestra integridad cultural, económica y social.
- Mejoramiento de nuestras condiciones de vida a través del desarrollo de los planes de vida.
- Redefinir el concepto de desarrollo.
- Adhesión y cumplimiento a convenios globales.
- Respeto por nuestras decisiones.
- Indemnización y compensación por daños ambientales y socioculturales.
- Objeción cultural.

Nuestra fragmentación jurídica y los alcances del ejercicio de la autoridad propia, impide el ejercicio del derecho al territorio

Dos temas centrales adicionales forman parte de los desencuentros con las nociones del Estado en varios de los países de la región y que debilitan enormemente el ejercicio de nuestro derecho al territorio: la fragmentación jurídica al que nos han sometido los estados nacionales y los alcances del ejercicio de la autoridad propia para el control y el gobierno territorial. En algunos países, a pesar de los avances constitucionales, persiste la división jurídica sobre nosotros en una diversidad de formas de interpretación legal como nativos, indios, tribus, naciones, pueblos, comunas, y más recientemente como evangélicos, católicos, mujeres, niños, ancianos. En concreto, hemos perdido valores y principios humanos como colectividad y estamos pasando a valorar el otro, el externo.

Agenda indígena amazónica

La Agenda Indígena Amazónica (AIA) es un instrumento de unificación de esfuerzos de nuestras organizaciones, que posibilitará trabajar en función de unos planes comunes y prioritarios, siendo uno de ellos el componente de territorios y recursos naturales.

Por la naturaleza de este planteamiento, nuestra reivindicación precisamente se ha concentrado en la seguridad territorial, en la que proponemos las acciones siguientes:

- Fortalecimiento de la capacidad política, organizativa y financiera con vistas a autodeterminarnos como pueblos que somos en nuestros propios territorios.
- Una coordinación y comunicación permanente de las estrategias y planes que hemos desarrollado.
- Establecer una política de cooperación, desde nuestros intereses y prioridades.
- Incidencia con eficiencia en los distintos niveles en que nos interesa de acuerdo a los temas que nos afectan.
- Producir o sistematizar las propuestas o experiencias de consolidación territorial, para elaborar directrices desde nuestro punto de vista.
- Impulsar y garantizar que los instrumentos internacionales en tratamiento, como la Declaración de derechos indígenas de la OEA y de la ONU, inserten de manera definitiva el reconocimiento de los derechos territoriales en toda su plenitud.

Avances en el tema del derecho territorial indígena en el ámbito internacional y específicamente en la Organización de las Naciones Unidas

Alexis Tiouka

Introducción

El objetivo de esta presentación es abordar el tema del reconocimiento de los derechos territoriales, que es uno de los derechos fundamentales de los reivindicados por los pueblos indígenas a nivel mundial.

Luego de hacer una breve aproximación a la historia de la evolución del tema indígena en la ONU y de los derechos territoriales, abordaré el tema de los contenidos de los artículos del proyecto de declaración relacionados con el tema que nos ocupa. Para finalizar, la manera en la que los derechos territoriales son abordados en los demás documentos internacionales.

Reseña histórica

El año 1977 fue una fecha esencial para los indígenas de América, por el encuentro internacional sobre “Discriminación en contra de las poblaciones indígenas de América”. ¿Por qué es una fecha tan importante?, simplemente porque terminó en la redacción de una “Declaración de principios para la defensa de las naciones y los pueblos indígenas del hemisferio occidental”.

Lo importante que tiene esta declaración es que recoge en su contenido los temas que ayudarían en el futuro a resolver los debates sobre la cuestión

indígena, como reconocer el derecho a la tierra y al territorio, entre otros. Se contempla en esta declaración:

“El derecho a la autodeterminación con los principios de supervivencia de estos pueblos como naciones separadas.

Toda nación tiene el derecho de tener una población estable, un territorio definido, un gobierno y la capacidad de mantener relaciones con otros estados y de existencia de una personalidad jurídica internacional para los pueblos indígenas (problemas de los tratados internacionales oral o escrito). El derecho a la tierra y al territorio ancestral de los pueblos indígenas.

Y por fin el derecho al patrimonio y la propiedad intelectual como protección del medio ambiente y de la integridad cultural de los pueblos indígenas.” (Declaración de principios para la defensa de las naciones y los pueblos indígenas del Hemisferio Occidental).

El otro punto importante es que a partir de la declaración de Viena se ha creado el primer grupo de trabajo en la ONU para que se ocupe específicamente de los pueblos indígenas. Más tarde, este grupo de trabajo permitirá la emergencia del proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

Este proyecto de declaración presenta algunas observaciones en el momento de su redacción. ¿Por qué? La definición del término *pueblos indígenas*. Los indígenas no querían que se les considere como minorías étnicas y poblaciones, sino como pueblos. Hizo falta muchos años, de 1985 al 1993, para poder conseguir un acuerdo sobre todas las cuestiones expuestas en este texto. Para lograr estas declaraciones o documentos se mantuvieron muchas disputas para que el grupo de trabajo aprobara el texto en el año 1993. Por ejemplo, esto aparece en la Asamblea General de la ONU en 1992, en la Comisión de los Derechos Humanos en marzo de 1993; en la Conferencia Mundial sobre los Derechos Humanos; y en la Declaración y el programa de acción de Viena en junio de 1993. Pero finalmente, en 1993, el grupo de trabajo aprueba el proyecto y lo remite a la subcomisión de derechos humanos para la aprobación.

A pesar de todo, las discusiones continuaron, esencialmente a causa de un problema. Los representantes de los estados negaban, y todavía niegan la inserción del término *pueblos*. Según la Carta de los Derechos Humanos, el empleo de este término implicaba de hecho, el derecho a la autodeterminación.

Los indígenas también discutieron cierto número de puntos. Las organizaciones indígenas pidieron que los derechos colectivos sean afirmados, que los derechos territoriales sean aplicables también a los recursos del subsuelo, que su derecho a la autodeterminación sea reconocido. Además se formulan algunas interrogantes: ¿qué representa el proyecto de declaración para los pueblos indígenas?, la posibilidad de gozar de un documento que podría tener un valor equivalente al de la Declaración universal de los Derechos Humanos de 1948. Lo que esperan es el derecho a existir como pueblo; el derecho a luchar contra todas las formas de discriminación; el derecho a defender su modo de vida y el derecho a vivir sobre sus territorios ancestrales.

Pero, sobre todo, que este instrumento se constituya al final en un principio fundamental y de obligatoriedad para los países del mundo, en el cual los pueblos indígenas puedan hacer valer sus derechos. Hoy, algunos consideran que forman parte del derecho consuetudinario internacional. Pero para que verdaderamente se haga un instrumento jurídico hará falta que sea ratificado como un convenio internacional.

Hoy nos acercamos a finales de la década internacional de los pueblos autóctonos. El último encuentro tuvo lugar entre el 13 y 26 de septiembre de 2003, en el marco de la novena sesión del grupo de trabajo de la Comisión de los derechos humanos de las Naciones Unidas.

¿Cuáles son las conclusiones?

Falta mucha discusión sobre el tema. Después de 9 años de negociaciones solamente dos artículos han sido adoptados: los artículos que conciernen al derecho individual. Al fin de la octava sesión, la situación estuvo totalmente bloqueada tanto a causa de los estados como a causa de los indígenas. Los indígenas niegan todo cambio que concierna a los artículos redactados; y, los estados (sobre todo los más poderosos) se niegan a reconocer a los pueblos indígenas como entidades colectivas, no admiten el reconocimiento de una relación específica entre estos pueblos y sus territorios: se debate sobre el contenido de los artículos del proyecto de declaración y particularmente sobre el derecho a la tierra y el derecho a la autodeterminación.

Uno de los principios fundamentales de la declaración es el derecho a la autodeterminación. El artículo 3 de la declaración hace referencia a que “los pueblos indígenas tienen el derecho a disponer de los mismos. En virtud de este derecho, determinan libremente su estatus político y aseguran libremente su desarrollo económico, social y cultural”. Este derecho es esencial porque valida a todos los demás. Y es justamente el derecho que suscita más debates y es el más controvertido.

¿Por qué? Muchos estados temen las implicaciones de este artículo. ¿Cuáles son los argumentos de los Estados?, el único hecho del reconocimiento del derecho a la autodeterminación corre el riesgo de poner en peligro al Estado mismo. A pesar de que algunos estados dicen aceptar este artículo ponen una condición: que su aplicación sea limitada a formas de autonomía interna lo que permitiría no poner en peligro la integridad de los estados.

El otro polo del debate es el derecho a la tierra, al territorio y a los recursos. Una vez más, hay muchas restricciones por parte de los estados. Sus argumentos se ven allí como un atentado a la conservación de su soberanía sobre el territorio nacional. Lo que hay que tomar en cuenta sobre este punto es que lo importante para los indígenas no es forzosamente la *recuperación* de sus tierras, aunque es esencial para la preservación de la integridad de la colectividad, sino defender una concepción específica de la tierra y del medio ambiente en general.

Por otra parte, desde el principio de sus relaciones con las instancias internacionales, las Naciones Unidas y los indígenas pusieron por delante la importancia de este lazo entre los indígenas y la tierra.

Otro problema es la cuestión del derecho a la tierra. Se plantean problemas específicos atados a la diversidad de las situaciones indígenas. En ciertos países hay reconocimiento de este derecho, como Canadá y Nueva Zelanda. Pero todavía hay numerosos países donde los indígenas no tienen la posibilidad de poseer oficialmente sus tierras y menos aún a título colectivo.

Donde hay más reconocimiento por los estados es en el dominio del derecho a los recursos. En efecto, admitimos cada vez más, el valor de los sistemas de desarrollo sostenible de los indígenas del mundo. Un ejemplo: al principio de la colonización había muchas críticas de las prácticas agrícolas de los indígenas de Amazonía. Pero hoy, los occidentales son concientes que esta agricultura es la más adaptada a este medio ambiente. Pues, hoy hay re-

valorización de las técnicas de los pueblos indígenas que supieron explotar de manera productiva los ecosistemas del bosque tropical sin agotarlos irreversiblemente.

En el proyecto de declaración, encontramos un reconocimiento de estos conocimientos en el dominio de la gestión de los recursos en el artículo 26:

“Los pueblos indígenas tienen el derecho a poseer, a dar valor, de administrar y de utilizar sus tierras y territorios, es decir el conjunto de su medio ambiente que comprende las tierras, el aire, las aguas, fluviales y costaneras, la banquisa, la flora, la fauna, otros recursos que poseen o que ocupan y tradicionalmente notifican. Particularmente tienen derecho al reconocimiento pleno de sus leyes, tradiciones y costumbres, de su régimen territorial y de las instituciones encargadas de explotar y de administrar sus recursos, así como las medidas eficaces de protección por parte de los Estados contra toda injerencia o toda alienación o limitación de estos derechos o todo obstáculo a su ejercicio”.

Se toma en consideración el derecho a la tierra en los documentos internacionales

La cuestión del derecho a la tierra, al territorio y a los recursos está presente en la inmensa mayoría de los documentos actuales relativos a los indígenas. En el artículo 26 del proyecto de declaración, en la declaración de la OEA (en el Art. XVIII: Formas tradicionales de propiedad y supervivencia cultural. Derecho a tierras y territorios). En estos dos documentos se insiste sobre la relación específica que los pueblos indígenas mantienen con sus tierras y sus territorios y se recuerda la necesidad de protección de esta relación. Por ejemplo, el artículo 25 del proyecto de declaración estipula:

“Los pueblos indígenas tienen el derecho a conservar y a reforzar los lazos particulares, espirituales y materiales, que los unen con sus tierras, con sus territorios, con sus aguas fluviales, costaneras, con otros recursos que poseen o que ocupan, tradicionalmente notifican, y de asumir sus responsabilidades en la materia con respecto a las generaciones futuras”.

Otro punto que se menciona en estos dos documentos es el derecho a la res-

titución de las tierras, los territorios y los recursos indígenas “que han confiscado, ocupado, utilizado o degradado” que está contemplado en la Declaración de la OEA (art. XVIII, numeral (7) y en la de la ONU (art. 27), con la precisión de que si la restitución es imposible, entonces es recomendable que hubiera compensación.

A causa de la relación específica que ata a los indígenas a sus tierras, la cuestión del desplazamiento de las poblaciones también es resaltada en estos documentos, particularmente a través de la noción de consentimiento libre e informado.

Estos textos recuerdan también que estos desplazamientos no deben efectuarse sólo en casos extremos o extraordinarios e, implícitamente, que los desplazamientos forzados son prohibidos y constituyen una violación grave de los derechos humanos.

Se contempla en estos documentos la necesidad de proteger a los pueblos indígenas contra las políticas y las acciones de los estados y en virtud del derecho a la autodeterminación, los estándares que conciernen a la participación de los indígenas son muy importantes: ONU, art. 4, 19, 20 y OEA, art. XV numeral (2). Es por eso que el consentimiento libre e informado de los pueblos indígenas es visto como un paso previo a todos los cumplimientos y medidas legales o administrativas tomados por los Estados y que puedan afectar los intereses de los indígenas¹:

“Los pueblos indígenas tienen el derecho a participar plenamente, si lo desean, según procedimientos que habrán determinado, en la elaboración de medidas legislativas o administrativas susceptibles de concernirles. Antes de adoptar y de aplicar tales medidas, los Estados deben conseguir el consentimiento, expresado libremente y con todo conocimiento de causa de los pueblos interesados” (ONU, art. 20)

Los pueblos indígenas tienen el derecho a escoger a sus representantes con arreglo a su modo de organización político-jurídica. Esta noción de consentimiento libre e informado frecuentemente es recordada en el marco de los diferentes derechos de los pueblos indígenas. Por ejemplo, en la declaración de la OEA, es explicado que en el marco de la explotación de recursos naturales, este derecho debe ser respetado:

1 Cf. proyecto de declaración

(5) “En caso de pertenecer al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o que tenga derechos sobre otros recursos existentes sobre las tierras, los estados deberán establecer o mantener procedimientos para la participación de los pueblos interesados en determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección, planeamiento o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir indemnización sobre bases no menos favorables que el estándar del derecho internacional, por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades” (OEA, artículo XVIII, numeral (5)).

Podemos observar que el numeral quinto antes citado se apoya claramente en el artículo 15 numeral (2) del convenio 169 de la OIT. En el mismo orden de idea, la declaración de las Naciones Unidas evoca entre otras cosas este derecho en el marco del derecho a las tierras y a los territorios:

“Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras, territorios y otros recursos, en particular el derecho a exigir a los Estados que obtengan su consentimiento, expresado con libertad y pleno conocimiento, antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras, territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo. Tras acuerdo con los pueblos indígenas interesados, se otorgará una indemnización justa y equitativa por esas actividades y se adoptarán medidas para mitigar sus consecuencias nocivas de orden ambiental, económico, social, cultural o espiritual.” (Declaración de ONU, art. 30).

Estos artículos tienen la intención de obstaculizar toda explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas, pues la soberanía gubernamental sobre los recursos naturales es restringida por los derechos y los intereses de los pueblos indígenas.

Para concluir: he tratado de presentar la situación de los pueblos indígenas en el ámbito del derecho internacional con atención particular en el tema del derecho a la tierra y al territorio, y de algunas incursiones en otros derechos fundamentales.

Aunque el proyecto de declaración contiene normas mínimas, éste permite realizar negociaciones fundamentales sobre los derechos de los pueblos indígenas pues representa el establecimiento de principios básicos de protección que necesitan si quieren sobrevivir en las condiciones creadas por la universalización económica y financiera y la *implantación libre* de multinacionales sobre sus territorios. Sin embargo, este documento no constituirá, en ningún caso, un documento apremiante. Nada es todavía adquirido sino encontramos en las organizaciones internacionales, así como en los tribunales de ciertos estados (Canadá, por ejemplo), una preocupación cada vez más fuerte por la cuestión indígena. Además, la implicación de los indígenas y su participación plena como actores verdaderamente tendrá una incidencia sobre su futuro.

Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador

2. Las apuestas

Guillaume Fontaine, coordinador

Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador

2. Las apuestas



FLACSO
SEDE ACADÉMICA DE ECUADOR

© 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

ISBN: 9978-67-090-4
Coordinación editorial: Alicia Torres
Cuidado de la edición: Paulina Torres
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: RISPERGRAF
Quito, Ecuador, 2004
1ª. edición: octubre, 2004

Índice

Presentación	9
Introducción	
Petróleo y desarrollo sostenible en la Amazonía: apuestas para la gobernabilidad democrática	11
<i>Guillaume Fontaine</i>	
Capítulo I	
Apuestas del caso Texaco	
Los pasivos de la industria petrolera	
A propósito del juicio a la Texaco	27
<i>Fander Falconí Benítez</i>	
El juicio a Chevron Texaco	
Las apuestas para el Ecuador	37
<i>Luis Yanza</i>	
Petróleo y medio ambiente en el Ecuador	45
<i>Ramiro Gordillo</i>	
Capítulo 2	
Apuestas de la política petrolera	
Contratación petrolera ecuatoriana 1972-2003	57
<i>Luis Alberto Aráuz</i>	
Importancia del petróleo en el Ecuador	67
<i>José Gordillo Montalvo</i>	
Metodologías de relacionamiento comunitario no ortodoxas: análisis político para abordarlas	75
<i>Iván Narváez</i>	
El papel del Ecorae en la región amazónica ecuatoriana	
Un ejemplo de crisis de gobernabilidad democrática en el Ecuador	91
<i>Karen Andrade</i>	

Capítulo 3

Apuestas de los derechos territoriales

Propiedad de la tierra y riqueza del subsuelo	
Un rezago colonial	109
<i>Edmundo Guerra</i>	
Derechos territoriales frente a las actividades petroleras	121
<i>César Andy</i>	
Avances en el tema del derecho territorial indígena en el ámbito internacional y específicamente en la Organización de las Naciones Unidas	127
<i>Alexis Tiouka</i>	
Derechos territoriales frente a las actividades petroleras: un reto para la gobernabilidad democrática	135
<i>Lilij La Torre López</i>	
Situación de los derechos territoriales indígenas en la Amazonía venezolana en el contexto de la gobernabilidad democrática actual	145
<i>Vladimir Aguilar Castro</i>	
El problema de la titulación de tierras en Pastaza	149
<i>Bolívar Beltrán</i>	
Para entender el conflicto entre Sarayacu, Estado y empresas operadoras del bloque 23	153
<i>Victor López A.</i>	

Capítulo 4

Apuestas de la consulta previa

Pronunciamiento sobre la consulta previa en los bloques 20 y 29	173
<i>Frente de comunidades kiwchas de Rukullacta, Asociación Kallari, RICANCIE, REKOCA y cantón Archidona</i>	
La consulta previa petrolera - Bloques 20 y 29 de la Amazonía ecuatoriana: entre el desafío y la nostalgia	187
<i>Xavier Izko</i>	
Bibliografía	231
Anexos	239
Presentación de autores	280

Derechos territoriales frente a las actividades petroleras: un reto para la gobernabilidad democrática

Lily La Torre López

Territorio en el derecho occidental

En el derecho occidental, la propiedad es el ámbito de lo privado, como el territorio es el ámbito de lo público.

En ese sentido, el término territorio nacional al que se refieren las constituciones de los estados, encarna la idea de un patrimonio colectivo, asumido en forma absoluta, exclusiva y perpetua pero de un modo que supera el contenido de la propiedad puesto que es, además, transgeneracional, indivisible conceptualmente, inapropiable e indisponible individualmente, libre y autónomo en su administración interna y en la distribución de sus beneficios y responsabilidades.

En fin, una concepción que, obviamente, es muy satisfactoria a los indígenas por su afinidad descriptiva, pero que las constituciones se reservan sólo para caracterizar al territorio nacional.

Territorio en la concepción indígena

El pueblo y su territorio en toda su dimensión

Para los indígenas el territorio tiene dimensiones históricas, culturales, ecológicas, económicas y políticas.

Si se tratara de presentar un sujeto jurídico único que tuviera la capacidad de integrar las relaciones de los múltiples sujetos, derechos y responsabilidades que se desarrollan al interior de un territorio indígena, ese sujeto no podría ser otro que un pueblo, una nación (o una nacionalidad). Y así, se presenta esa relación pueblo-territorio que se define como una unidad.

El territorio como espacio vital

El libre desenvolvimiento de esos pueblos fundamenta el reconocimiento y el respeto de su base territorial, del espacio vital en el que se va a ejercer la producción y reproducción material y espiritual de su existencia y donde se van a ejercer sus derechos colectivos y sus autonomías.

Este concepto de la territorialidad indígena no tiene otro propósito que permitir la continuidad histórica y cultural de los pueblos originarios y devolverles la libertad.

El territorio como resultado y escenario de lucha

Los territorios indígenas, como hoy se presentan en los mapas, son la expresión de los resultados de una historia, en la que todavía hoy el territorio es el escenario y el objetivo de una lucha política. El resultado de esa lucha es la condensación transitoria del “estado de la situación” entre intereses y poderes en conflicto.

El territorio como derecho originario y exclusivo

Solo a partir de una revisión internacional de los derechos de los pueblos indígenas es que los ordenamientos nacionales han comenzado a vislumbrar algo que parece obvio: el carácter originario, y no derivativo, del derecho territorial indígena.

Los gobiernos han sido especialmente renuentes a aceptar la aplicación de este derecho territorial de carácter originario y exclusivo a los pueblos indígenas, aduciendo la soberanía absoluta que ejercen sobre el territorio nacional y los recursos y sus atribuciones exclusivas para la distribución de estos derechos entre los particulares.

Para los indígenas no existen dudas. Ellos no sólo se sienten dueños ancestrales de sus tierras (*desde tiempos inmemoriales*) sino que, en muchos casos, su vinculación con ese hábitat específico procede de un acto creador primigenio y resultado de los esfuerzos de muchas generaciones para adaptarse, llegarlo a conocer y crear las condiciones que les permitan su existencia y desarrollo.

El reconocimiento del territorio por los estados

En el Perú, las reivindicaciones indigenistas de principios de siglo se cristalizan en la Constitución de 1920 donde se reconoce, por vez primera, la existencia legal de las comunidades indígenas. Desde 1969, las entidades indígenas amazónicas fueron bautizadas como comunidades nativas, y podían acceder al reconocimiento de su propiedad territorial. En la Constitución de 1979, se introdujo las garantías de inalienabilidad, inembargable e imprescriptibilidad de los territorios comunales así como el carácter colectivo de la propiedad. Pero, con la Constitución de Fujimori en 1993, se eliminó dos de estas importantes garantías.

En los últimos años, la importancia del derecho internacional en referencia a la problemática indígena, ha impulsado los principios y los criterios que progresivamente llevarían a estabilizar algunas de las definiciones vertebrales del derecho indigenista y a su posterior desarrollo en los ámbitos nacionales.

Pero, a nivel nacional se mantiene la renuencia de muchos gobiernos a reconocer los territorios originarios de los pueblos indígenas, porque podrían entrar a competir espacios con los pueblos indígenas, principalmente por dos de sus dimensiones definitorias: el territorio y la autodeterminación.

Desintegración jurídica de los territorios

Las organizaciones indígenas amazónicas han priorizado la atención al reconocimiento legal de sus derechos territoriales, impulsando procesos de titulación. En el Perú, AIDSESEP ha contribuido a titular más de 10 millones de hectáreas. El territorio es parte de su existencia misma y la seguridad sobre ella les mantiene viva la esperanza de seguir siendo pueblo.

Sin embargo, habiéndoseles otorgado la propiedad superficiaria, no se les ha asegurado el control sobre su territorio y el uso pleno de sus recursos que se encuentran bajo condición.

En la concepción jurídica occidental, la propiedad tiene como razón de ser su función económica: hacer que el bien sea útil al propietario, y la función económica de la propiedad predial en los sistemas occidentales se refiere a un determinado pedazo de la corteza terrestre, el suelo agrícola, destinado a generar productos y frutos mediante la industria del hombre.

En el caso de los territorios indígenas esta forma de percibir la naturaleza del bien, lo desnaturaliza, le priva de significado y, los pueblos están teniendo serios problemas para el pacífico disfrute, la gestión y el control de sus territorios por esa desintegración jurídica de su patrimonio territorial.

Frente a la visión integral de la cosmovisión indígena –la visión de la vida–, el Estado y la ley responden descuartizando la naturaleza, regulando los derechos sobre las aguas, sobre los bosques, sobre los animales y sobre los recursos naturales y cada uno de sus componentes. El cielo, la tierra y las entrañas de la tierra tienen su ley. Es la visión del lucro.

La territorialidad indígena supone un todo racional que debe reflejarse apropiadamente en las leyes.

Exclusiones legales de gran parte del territorio indígena original

Los procesos de ocupación colonial en la Amazonía, promovidos desde el Estado, y auspiciados con créditos de las agencias multilaterales han ido acompañados del desalojo a los indígenas de sus territorios, de la reducción del hábitat tradicional de estos pueblos, de una constante depredación de los recursos y de la deforestación de grandes extensiones de la Amazonía.

A esta invasión hay que agregarle los menguados espacios que han sido reconocidos como tierras de propiedad de las comunidades indígenas, que les ha arrinconado, en muchas ocasiones, en islas al interior de lo que fueron sus territorios ancestrales.

En el Perú, tal vez, la exclusión más desvergonzada de territorio tradicional a los pueblos indígenas es la exclusión del derecho de propiedad de los suelos forestales demarcados dentro del título comunal.

En efecto, desde la primera ley sobre titulación de comunidades, se señala que “La parte del territorio de las comunidades que corresponda a tierras con aptitud forestal, le será cedida en uso y su utilización se regirá por la legislación sobre la materia”. (D. Ley 22175, Art.11)

Casos como el de la invasión de tierras en San Ignacio en donde se alegó el hecho de que se trataba de tierras no tituladas sino sólo concedidas en uso, posibilitó discutir el derecho de los comuneros indígenas sobre sus áreas territoriales, y abrió los ojos de las organizaciones indígenas ante una faceta agresiva de esa norma que no se había valorado en su debida dimensión.

La masacre con que concluyó el episodio de San Ignacio da cuenta de la violencia que pueden generar estas caprichosas exclusiones legales.

Esta negociación de ciertos recursos amazónicos ha ido progresivamente desintegrando el derecho territorial indígena hasta reducir su prodigalidad a los límites del genocidio.

Pero lo que no se puede hacer es fingir el reconocimiento jurídico de un derecho histórico, entregando una piltrafa de ese derecho.

Reservas de dominio del Estado

Otros derechos del Estado sobre los territorios indígenas, son las reservas de dominio sobre bienes que, natural y jurídicamente, forman parte integrante del bien principal (como el subsuelo, los recursos forestales, la fauna, las aguas y sus elementos concomitantes, etc.).

Los mayores problemas de los pueblos indígenas provienen del poder de concesión de los estados sobre estas reservas de dominio y que constituyen un obstáculo a la gestión eficiente de los territorios indígenas y algunas veces, promueven perturbaciones tan graves que llevan a pueblos enteros a su desaparición.

Como resultado de esa expropiación de los territorios indígenas y de la reserva de dominio del Estado sobre algunos de esos componentes, se posibilita la distribución de usos y derechos diferenciados, y generalmente opuestos, entre diferentes sujetos con la evidente apetencia de las regalías resultantes de su explotación.

La cantidad de actores que definen, junto con los indígenas, el destino de los bosques amazónicos será cada vez mayor, mientras más recursos se vayan “descubriendo” en los bosques, ríos, lagunas y cochas, etc. que suelen tener un carácter sagrado y esencial para la existencia física y la vida económica de cada pueblo.

En este contexto, el entramado de intereses es cada día más complejo y los centros de decisión están cada día más lejanos e indeterminados.

Por ello, el escenario amazónico se vuelve extremadamente conflictivo, muy violento y muy poco propicio al control. La invasión es global y acelerada.

La globalización consigue hacer visible y accesible cualquier oportunidad mercantil, y las espesas selvas amazónicas ya están revelando la posibilidad de algunos negocios importantes que han llevado a los actores económicos a presionar al Estado con el fin de reservar si no los espacios, sí los derechos necesarios para extraer las riquezas apetecidas al menor costo posible.

Territorio y petróleo

El petróleo recurso estratégico y de importancia nacional

Pero son los recursos del subsuelo de los territorios indígenas reservados al dominio del Estado, los que constituyen los más apetecibles objetivos para los gobiernos.

Para ello, se establece el interés nacional y la importancia estratégica del petróleo, después se propicia el marco legal y tributario promocional con normas muy flexibles para el control de sus impactos, que asegura la impunidad de sus consecuencias, muchas veces graves o devastadoras para los pueblos amazónicos.

Si esas reservas de dominio se fundamentan en los grandes intereses nacionales querríamos entender cuáles de esos grandes intereses han sido favorecidos por las explotaciones.

¿La dignidad de la persona?, ¿el entorno sano?, ¿la seguridad nacional?, ¿el desarrollo equilibrado?, ¿u otro diferente a éstos, que se definen constitucionalmente como los más altos intereses nacionales, razón y fundamento de la delegación al Estado, del poder del pueblo soberano?

Concesiones y derechos fundamentales

La Amazonía peruana, el hogar tradicional de 64 pueblos indígenas, con una biodiversidad reconocida como una de las mayores en el mundo, cuenta con una superficie total aproximada de 75 millones de hectáreas y ocupa aproximadamente el 61% del territorio nacional.

Por su filiación hidrocarburífera, el Gobierno ha dispuesto, sin consultar a nadie, que prácticamente toda la Amazonía, incluyendo los territorios indígenas reconocidos o no, se oferten a las empresas petroleras. No se discute el dominio eminente que expresa la soberanía del Estado.

Se cuestiona la libertad de decidir arbitrariamente el otorgamiento de concesiones sobre recursos del subsuelo que permiten ingresar, moverse por las tierras indígenas, y en muchos casos, depredar, destruir o desgarrar bienes considerados de trascendencia histórica para la supervivencia de un pueblo indígena y que afectan sus demás derechos humanos fundamentales, tanto porque es una de las industrias más contaminantes que operan en este frágil ecosistema, como por la deficiente responsabilidad ambiental de algunas empresas y por la falta de concretas medidas de control y supervisión de las normas por parte del Estado.

Para los pueblos indígenas, esta concesión no representa solamente un permiso para pasar libremente por sus tierras hacia el lugar donde se encuentra el yacimiento o la cesión de una pequeña área para las labores de producción. Lamentablemente, son muchos los derechos de los que se ven despojados al introducirse las empresas, algunos tan fundamentales como la salud, el control autónomo de sus territorios ancestrales, el disfrute de la paz, tranquilidad y seguridad, su vida espiritual, el desarrollo de su cultura y de su identidad, su independencia, su alegría, su orgullo y el disfrute de sus recursos en un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de una vida con calidad humana. Y, por supuesto, la dignidad.

Sin embargo, uno de los derechos más avanzados en el que los pueblos indígenas amazónicos pusieron sus esperanzas para poder afrontar el ingreso de las empresas petroleras fue el derecho de consulta previa establecido por el Convenio 169, que al no ser vinculante no permite el resolver con equidad este problema.

Las organizaciones nacionales representativas en los tres países han puesto en marcha proyectos de consulta y concertación de normas, a veces

avalados y hasta financiados por la banca multilateral, unos más participativos que otros, unos más oficialistas que otros. Sin embargo, en líneas generales los procesos han sido muy frustrantes para los indígenas y se han estancado.

¿Y ahora qué?

Tal vez lo más sensato para los pueblos indígenas hoy, sea salir de las presiones del tiempo presente y tomar esas decisiones “fundacionales” que les van a permitir asegurar un futuro e incluso, porque no, intentar luego incorporar a los mercados, paulatinamente y con el menor desgaste posible, el producto de sus innovaciones y prácticas.

La territorialidad es un segundo eje central de la plataforma. La agenda de la consolidación territorial se orienta, a grandes rasgos, hacia dos procesos complementarios y convergentes. El de la definición y el reconocimiento legal que culmina con la titulación (o en su versión más completa en la delimitación de la circunscripción territorial indígena en los mapas nacionales); y el de la consolidación del derecho territorial que se traduce en una apropiación real del territorio de parte de cada pueblo o comunidad indígena expresada en: apropiación cultural, legal, económica y política.

Para los pueblos indígenas, en la hora actual, ese reto se enmarca dentro de otra necesidad: la de mantener su identidad y su autonomía en un mundo globalizado.

- La autonomía es decir, una existencia propia, reconocida y respetada como pueblos, insertos en relaciones de igualdad con otros pueblos dentro de contextos políticos interculturales.
- La autonomía territorial de los pueblos indígenas se concreta en aspectos como:
 - Una competencia, reconocida y respetada externamente, para disponer las propias normas respecto a un territorio determinado.
 - Un control social, espiritual y cultural sobre el territorio y sus recursos, incluyendo la protección de los propios conocimientos sobre la biodiversidad, el control sobre la transmisión de los valores que constituyen la ética económica de cada pueblo, y la capacidad de autogeneración de conocimientos en los nuevos contextos interculturales.

- La libertad para organizar la redistribución interna de derechos y obligaciones entre sus miembros, para establecer sujetos de derecho interno y para regular la transmisión de esos derechos.
- El control social de las variables que puedan afectar las relaciones de producción, reposición y redistribución de los recursos (entre otras la libre determinación del desarrollo).
- Un marco de regulación de las relaciones de articulación con el resto de las entidades políticas, centrales o descentralizadas, que prevea: garantías específicas de seguridad jurídica y una eficaz reacción frente a las perturbaciones ilícitas, ámbitos de competencia definidos y un diseño adecuado de medios de resolución de conflictos.
- Un ámbito de jurisdicción sobre el territorio y el respeto externo hacia los órganos encargados de aplicarla.
- Por último, la gobernanza o el ejercicio autónomo de los derechos colectivos y de la autodeterminación como pueblo.

Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador

2. Las apuestas

Guillaume Fontaine, coordinador

Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador

2. Las apuestas



FLACSO
SEDE ACADÉMICA DE ECUADOR

© 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

ISBN: 9978-67-090-4
Coordinación editorial: Alicia Torres
Cuidado de la edición: Paulina Torres
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: RISPERGRAF
Quito, Ecuador, 2004
1ª. edición: octubre, 2004

Índice

Presentación	9
Introducción	
Petróleo y desarrollo sostenible en la Amazonía: apuestas para la gobernabilidad democrática	11
<i>Guillaume Fontaine</i>	
Capítulo I	
Apuestas del caso Texaco	
Los pasivos de la industria petrolera	
A propósito del juicio a la Texaco	27
<i>Fander Falconí Benítez</i>	
El juicio a Chevron Texaco	
Las apuestas para el Ecuador	37
<i>Luis Yanza</i>	
Petróleo y medio ambiente en el Ecuador	45
<i>Ramiro Gordillo</i>	
Capítulo 2	
Apuestas de la política petrolera	
Contratación petrolera ecuatoriana 1972-2003	57
<i>Luis Alberto Aráuz</i>	
Importancia del petróleo en el Ecuador	67
<i>José Gordillo Montalvo</i>	
Metodologías de relacionamiento comunitario no ortodoxas: análisis político para abordarlas	75
<i>Iván Narváez</i>	
El papel del Ecorae en la región amazónica ecuatoriana	
Un ejemplo de crisis de gobernabilidad democrática en el Ecuador	91
<i>Karen Andrade</i>	

Capítulo 3

Apuestas de los derechos territoriales

Propiedad de la tierra y riqueza del subsuelo	
Un rezago colonial	109
<i>Edmundo Guerra</i>	
Derechos territoriales frente a las actividades petroleras	121
<i>César Andy</i>	
Avances en el tema del derecho territorial indígena en el ámbito internacional y específicamente en la Organización de las Naciones Unidas	127
<i>Alexis Tiouka</i>	
Derechos territoriales frente a las actividades petroleras: un reto para la gobernabilidad democrática	135
<i>Lilij La Torre López</i>	
Situación de los derechos territoriales indígenas en la Amazonía venezolana en el contexto de la gobernabilidad democrática actual	145
<i>Vladimir Aguilar Castro</i>	
El problema de la titulación de tierras en Pastaza	149
<i>Bolívar Beltrán</i>	
Para entender el conflicto entre Sarayacu, Estado y empresas operadoras del bloque 23	153
<i>Victor López A.</i>	

Capítulo 4

Apuestas de la consulta previa

Pronunciamiento sobre la consulta previa en los bloques 20 y 29	173
<i>Frente de comunidades kiwchas de Rukullacta, Asociación Kallari, RICANCIE, REKOCA y cantón Archidona</i>	
La consulta previa petrolera - Bloques 20 y 29 de la Amazonía ecuatoriana: entre el desafío y la nostalgia	187
<i>Xavier Izko</i>	
Bibliografía	231
Anexos	239
Presentación de autores	280

Situación de los derechos territoriales indígenas en la Amazonía venezolana en el contexto de la gobernabilidad democrática actual

Vladimir Aguilar Castro

El debate en torno a los derechos territoriales indígenas en Venezuela es, en general, relativamente novedoso (prácticamente como consagración jurídica se ubica a partir de los cambios políticos y constitucionales de 1999), y por lo tanto, aún no ha culminado. A partir de lo anterior, el marco jurídico internacional y nacional en el que se inscriben los derechos territoriales en Venezuela es:

El Proyecto de Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU.

El Convenio 169 de la OIT, ratificado por nuestro país a finales del año 2001.

Los artículos de la CRBV (Constitución de la República Bolivariana de Venezuela) referidos a los derechos indígenas (artículos 119 al 126 del Capítulo VIII).

La Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y tierras de los pueblos indígenas del año 2001.

No obstante este marco jurídico, los derechos territoriales en Venezuela se inscriben igualmente en el ámbito de un conjunto de principios de carácter internacional y nacional, a saber:

- El principio de la libre determinación de los pueblos indígenas, el cual desde una perspectiva o vertiente interna plantea que los pueblos indí-

genas, una vez reconocidos como tales, adquieran el máximo de autonomía para la gestión de sus asuntos. En el ámbito de esta vertiente vale la pena señalar además que el principio a la libre determinación como derecho material no puede ser considerado a la vieja manera, es decir, como un derecho de secesión a través del cual los pueblos indígenas pueden separarse del Estado al cual fueron sometidos por razones históricas, luego de su independencia. En este sentido, el principio a la libre determinación debe ser objeto de una consideración limitada, es decir, no extensivo al derecho de secesión sino a una autonomía relativa.

- El principio del establecimiento de un marco para la celebración de consultas, la distribución de los beneficios y la solución de controversias en relación con los proyectos privados de explotación de recursos naturales y energéticos que afectan a los pueblos indígenas, basado en los principios de la participación plena y eficaz de estos en las decisiones a todos los niveles que afecten a sus vidas, y en el consentimiento previo, libre y fundamentado de esos pueblos para la ejecución de proyectos y actividades en sus tierras y territorios.

En el contexto de lo antes expuesto, en el año de 1999 se creó un grupo de trabajo sobre los métodos y las actividades de las empresas transnacionales, en el marco de la Subcomisión para la promoción y protección de los derechos humanos de la ONU, el cual conjuntamente con el Grupo de Trabajo sobre los pueblos indígenas, realizan un documento de trabajo sobre la posible elaboración de un proyecto de directrices para las empresas transnacionales cuyas actividades afecten a las comunidades indígenas, vale la pena resaltar los principios consensuados en materia de derechos territoriales. Estos son:

- La celebración de consultas con las comunidades y pueblos indígenas antes, durante y después de la elaboración de proyectos del sector privado, susceptibles a que afecten territorios indígenas.
- La participación en los beneficios de las actividades del sector privado por los pueblos y comunidades indígenas.
- La solución de conflictos.
- El pleno reconocimiento de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos naturales, así como la

protección contra las consecuencias negativas de la actividad de las industrias de extracción y energéticas en sus tierras y territorios, como condiciones necesarias para el establecimiento de relaciones justas entre los indígenas, los estados y el sector privado.

En el ámbito nacional, los principios orientadores del reconocimiento de los derechos territoriales indígenas son:

- El carácter de derechos originarios que por poseer características particulares los condicionan en su ejercicio y en su origen.
- El carácter de derechos exclusivos que salen del derecho común, aplicables a los indígenas como integrantes de un pueblo o comunidad.
- El carácter de derechos colectivos, los cuales al estar determinados por el sentido de pertenencia y de vida en comunidad, son de ejercicio colectivo o individual, o derechos individuales derivados de un derecho colectivo.
- El carácter de derechos no excluyentes, los cuales no impiden la realización de otros derechos inherentes a la persona, incluso aquellos de carácter difuso.
- El carácter de derechos constitucionales no limitables a la voluntad del legislador sino a los términos establecidos en la propia Constitución.

En este contexto, el fundamento de los derechos territoriales indígenas en Venezuela es la condición de pueblos, distintos al resto de la población, con cuya existencia y reconocimiento se materializa la noción pluricultural de la nación venezolana, definida en el Preámbulo de la Carta Magna.

A manera de conclusión

El reconocimiento de los derechos territoriales indígenas por parte del Estado venezolano, deriva de los supuestos siguientes:

- Los territorios indígenas han venido siendo ocupados de manera ancestral y en forma consuetudinaria por parte de los pueblos indígenas.
- En la actualidad existe un marco jurídico internacional y nacional que garantiza su existencia y por ende su reconocimiento.

- El reconocimiento de los derechos territoriales indígenas no es una concesión graciosa del Estado venezolano, sino que tiene como punto de partida la condición específica, identitaria y cultural de los pueblos indígenas.

A partir de lo anterior, la madre Tierra (sus espacios territoriales) son el núcleo de la condición específica, identitaria y cultural de los pueblos indígenas. Los derechos territoriales indígenas constituyen derechos derivados del derecho indígena de propiedad colectiva.

En una perspectiva más general, dado el proceso de expoliación al que está siendo sometida la Gaia (diosa de la tierra en la mitología griega), los pueblos indígenas a través del ejercicio y materialización de los derechos territoriales, son los guardianes ancestrales de la madre Tierra. Esta última sencillamente está más expuesta al acecho y al peligro expoliador sin la presencia de los pueblos indígenas.

Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador

2. Las apuestas

Guillaume Fontaine, coordinador

Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador

2. Las apuestas



FLACSO
SEDE ACADÉMICA DE ECUADOR

© 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

ISBN: 9978-67-090-4
Coordinación editorial: Alicia Torres
Cuidado de la edición: Paulina Torres
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: RISPERGRAF
Quito, Ecuador, 2004
1ª. edición: octubre, 2004

Índice

Presentación	9
Introducción	
Petróleo y desarrollo sostenible en la Amazonía: apuestas para la gobernabilidad democrática	11
<i>Guillaume Fontaine</i>	
Capítulo I	
Apuestas del caso Texaco	
Los pasivos de la industria petrolera	
A propósito del juicio a la Texaco	27
<i>Fander Falconí Benítez</i>	
El juicio a Chevron Texaco	
Las apuestas para el Ecuador	37
<i>Luis Yanza</i>	
Petróleo y medio ambiente en el Ecuador	45
<i>Ramiro Gordillo</i>	
Capítulo 2	
Apuestas de la política petrolera	
Contratación petrolera ecuatoriana 1972-2003	57
<i>Luis Alberto Aráuz</i>	
Importancia del petróleo en el Ecuador	67
<i>José Gordillo Montalvo</i>	
Metodologías de relacionamiento comunitario no ortodoxas: análisis político para abordarlas	75
<i>Iván Narváez</i>	
El papel del Ecorae en la región amazónica ecuatoriana	
Un ejemplo de crisis de gobernabilidad democrática en el Ecuador	91
<i>Karen Andrade</i>	

Capítulo 3

Apuestas de los derechos territoriales

Propiedad de la tierra y riqueza del subsuelo	
Un rezago colonial	109
<i>Edmundo Guerra</i>	
Derechos territoriales frente a las actividades petroleras	121
<i>César Andy</i>	
Avances en el tema del derecho territorial indígena en el ámbito internacional y específicamente en la Organización de las Naciones Unidas	127
<i>Alexis Tiouka</i>	
Derechos territoriales frente a las actividades petroleras: un reto para la gobernabilidad democrática	135
<i>Lilij La Torre López</i>	
Situación de los derechos territoriales indígenas en la Amazonía venezolana en el contexto de la gobernabilidad democrática actual	145
<i>Vladimir Aguilar Castro</i>	
El problema de la titulación de tierras en Pastaza	149
<i>Bolívar Beltrán</i>	
Para entender el conflicto entre Sarayacu, Estado y empresas operadoras del bloque 23	153
<i>Victor López A.</i>	

Capítulo 4

Apuestas de la consulta previa

Pronunciamiento sobre la consulta previa en los bloques 20 y 29	173
<i>Frente de comunidades kiwchas de Rukullacta, Asociación Kallari, RICANCIE, REKOCA y cantón Archidona</i>	
La consulta previa petrolera - Bloques 20 y 29 de la Amazonía ecuatoriana: entre el desafío y la nostalgia	187
<i>Xavier Izko</i>	
Bibliografía	231
Anexos	239
Presentación de autores	280

El problema de la titulación de tierras en Pastaza¹

Bolívar Beltrán

La provincia de Pastaza, en relación con otras provincias amazónicas, tiene menor población la que se encuentra concentrada en los sectores urbanos y de colonización como Shell-Mera y el Puyo.

“Los pueblos indígenas ocupan el 91.8% de todo el territorio provincial. Los kichwa ocupan el 60.02%. Los huaorani ocupan el 13.87%. Los achuar controlan el 10.37%. Los zápara y shiwiar ocupan el 15.74%”.

La legalización y sus contradicciones

El Instituto Nacional de Desarrollo Agrario –INDA- entre 1997 y diciembre de 2003 ha realizado 372 adjudicaciones en la provincia de Pastaza, titulaciones que corresponden a ciudadanos y, en varios casos aislados, a comunidades indígenas y otras a gremios como de artesanos y de colonos.

Existe un proceso de expropiación de un predio conocido como la Morabía de alrededor de 400 hectáreas que está en pleno proceso de adjudicación a organizaciones indígenas y de colonos cerca de la población de Shell-Mera.

Independientemente del proceso general de adjudicaciones, la legalización de los territorios indígenas de la provincia de Pastaza ha tenido dos mo-

1 Cf. en el Anexo 5, los principales textos que amparan la titulación de tierras en Ecuador.

mentos históricos: antes de 1992 y posterior a la marcha de la Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza, OPIP.

Ahora, a los pueblos indígenas les toca construir el tercer momento histórico en el proceso de reconstitución de sus territorios.

Antes de 1992: Podemos mencionar que el proceso de adjudicación de las tierras en base de la Ley Agraria que ejecutaba el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización-IERAC, imponía como política de gobierno un proceso de colonización de las tierras supuestamente baldías, inclusive uno de los requisitos para ser beneficiarios de la adjudicación era el demostrar que se estaba en posesión de las tierras tumbando árboles. Algunas comunidades y ciudadanos indígenas accedieron de manera esporádica a los títulos que entregaba el IERAC.

Año 1992 y posterior a éste: “En 1992 con la marcha de la OPIP se legalizó 1’300.000 hectáreas a favor de las “comunidades” kichwa, zápara y shiwiar, quedando pendiente por legalizar el 36.43%, especialmente en la denominada Franja de Seguridad Nacional”.

Los títulos obtenidos en 1992 tienen una vigencia de 12 años y ahora el proceso de reconstitución de los pueblos y nacionalidades indígenas tiene que estar íntimamente relacionado con la reunificación del espacio territorial donde estas colectividades ancestrales se han desarrollado como nacionalidades indígenas, y aquello será el territorio indígena.

El Estado Ecuatoriano a través de los distintos gobiernos ha definido una política frente al tema de los territorios indígenas y es por ello que se ha negado a reconocer los territorios indígenas como unidades territoriales a favor de los pueblos y nacionalidades indígenas y lo que ha optado es imponer un proceso sistemático de división de los espacios comunales a favor de ciudadanos indígenas atentando contra la unidad territorial indígena.

Al revisar la legislación y sobre todo el proceso de adjudicación impuesta por el IERAC antes, ahora INDA, se demuestra un total desconocimiento de la realidad plurinacional del Estado ecuatoriano, una muestra de aquello son las adjudicaciones individuales, comunales, a organizaciones, etc., sobre espacios territoriales ancestrales pertenecientes a un solo pueblo o nacionalidad indígena.

Propuesta de derechos territoriales

Para evitar esta atomización territorial es necesario que los derechos colectivos que garantizan la Constitución Política y el Convenio 169 de la OIT se pongan en práctica para salvaguardar y reunificar los territorios indígenas.

Para iniciar proponemos realizar un minucioso estudio y análisis de los títulos obtenidos y que corresponden a los espacios territoriales indígenas, continuar con el proceso científico de realización del mapeo territorial con la asistencia de imágenes satelitales, posterior a ello realización de la propuesta legal que permita reformar los actuales títulos y la obtención de un solo título a nombre de cada nacionalidad indígena.

Creemos en esta propuesta ya que nace de lo más profundo de los territorios indígenas y tiene un camino andado, el de las asambleas comunitarias, decisiones políticas, apoyo técnico y ahora lo que se construye es la propuesta política de la reunificación legal de los territorios indígenas con autonomía. Autonomía que de ninguna manera perjudica la soberanía nacional del Estado, implica respeto a la unidad en la diversidad y sobre todo voluntad de construir y preservar esa unidad y el compromiso pleno de comportarse como achuar, shiwiar, záparas ecuatorianos.

La concepción de autonomía territorial no solo significa jurisdicción en el sentido legal de la palabra, implica un conjunto de dos estructuras (reglas, valores y actitudes) sociales, políticas, legales y económicas: las que favorecen y preservan la diversidad y pluralidad y las que favorecen la unidad, la plasmación de fines comunes y un sentimiento de ser ciudadanos de una sociedad entera.

Lo que plantean las nacionalidades indígenas es plasmar su presente y futuro con autonomía, sobre la base de un territorio determinado. Si la legalización de las tierras en la provincia de Pastaza sigue como hasta ahora, el INDA continuará legalizando tierras indígenas a favor de comunidades, individuos y organizaciones indígenas y aquello en vez de consolidar las entidades territoriales indígenas está provocando su desintegración.

Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador

2. Las apuestas

Guillaume Fontaine, coordinador

Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador

2. Las apuestas



FLACSO
SEDE ACADÉMICA DE ECUADOR

© 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

ISBN: 9978-67-090-4
Coordinación editorial: Alicia Torres
Cuidado de la edición: Paulina Torres
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: RISPERGRAF
Quito, Ecuador, 2004
1ª. edición: octubre, 2004

Índice

Presentación	9
Introducción	
Petróleo y desarrollo sostenible en la Amazonía: apuestas para la gobernabilidad democrática	11
<i>Guillaume Fontaine</i>	
Capítulo I	
Apuestas del caso Texaco	
Los pasivos de la industria petrolera	
A propósito del juicio a la Texaco	27
<i>Fander Falconí Benítez</i>	
El juicio a Chevron Texaco	
Las apuestas para el Ecuador	37
<i>Luis Yanza</i>	
Petróleo y medio ambiente en el Ecuador	45
<i>Ramiro Gordillo</i>	
Capítulo 2	
Apuestas de la política petrolera	
Contratación petrolera ecuatoriana 1972-2003	57
<i>Luis Alberto Aráuz</i>	
Importancia del petróleo en el Ecuador	67
<i>José Gordillo Montalvo</i>	
Metodologías de relacionamiento comunitario no ortodoxas: análisis político para abordarlas	75
<i>Iván Narváez</i>	
El papel del Ecorae en la región amazónica ecuatoriana	
Un ejemplo de crisis de gobernabilidad democrática en el Ecuador	91
<i>Karen Andrade</i>	

Capítulo 3

Apuestas de los derechos territoriales

Propiedad de la tierra y riqueza del subsuelo	
Un rezago colonial	109
<i>Edmundo Guerra</i>	
Derechos territoriales frente a las actividades petroleras	121
<i>César Andy</i>	
Avances en el tema del derecho territorial indígena en el ámbito internacional y específicamente en la Organización de las Naciones Unidas	127
<i>Alexis Tiouka</i>	
Derechos territoriales frente a las actividades petroleras: un reto para la gobernabilidad democrática	135
<i>Lilij La Torre López</i>	
Situación de los derechos territoriales indígenas en la Amazonía venezolana en el contexto de la gobernabilidad democrática actual	145
<i>Vladimir Aguilar Castro</i>	
El problema de la titulación de tierras en Pastaza	149
<i>Bolívar Beltrán</i>	
Para entender el conflicto entre Sarayacu, Estado y empresas operadoras del bloque 23	153
<i>Victor López A.</i>	

Capítulo 4

Apuestas de la consulta previa

Pronunciamiento sobre la consulta previa en los bloques 20 y 29	173
<i>Frente de comunidades kiwchas de Rukullacta, Asociación Kallari, RICANCIE, REKOCA y cantón Archidona</i>	
La consulta previa petrolera - Bloques 20 y 29 de la Amazonía ecuatoriana: entre el desafío y la nostalgia	187
<i>Xavier Izko</i>	
Bibliografía	231
Anexos	239
Presentación de autores	280

Para entender el conflicto entre Sarayacu, Estado y empresas operadoras del bloque 23¹

Apertura petrolera, desarrollo constitucional de los derechos colectivos y crisis en el centro sur de la Amazonía ecuatoriana

Víctor López A.

Introducción

Desde nuestra perspectiva, dos elementos claves para entender la conflictividad socioambiental provocada por la ampliación de la frontera petrolera en la Amazonía centro sur de la región amazónica ecuatoriana (RAE) desde los años 90, son:

- El inicio de una política petrolera, que para reducir el deterioro de la plataforma de producción, el “gasto público” en el sector petrolero o el subsidio de los derivados para el mercado interno, así como para la ampliación de áreas de exploración / explotación y reservas para el pago de deuda externa con crudo, viene transfiriendo las operaciones hidrocarbúricas a manos privadas, especialmente inversión extranjera (Doryan y López (ed.), 1992).
- La consolidación del desarrollo constitucional de los derechos (colectivos, de los pueblos indígenas, difusos y otros), tanto en el marco de la reforma constitucional de 1998, como en la suscripción de ese mismo año y su posterior ratificación (1999) por parte del Estado ecuatoriano, del Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales de la Organización Internacional del Trabajo, OIT (1989).

1 Cf. en el Anexo 6, la cronología del conflicto en Sarayacu.

La política petrolera referida debe entenderse a la luz de los programas de ajuste estructural propuestos para la salida a la crisis económico-financiera del país por las instituciones financieras internacionales (IFIs), como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional o el Club de París, en acuerdos establecidos con los gobiernos nacionales, tanto los que fueron elegidos en las urnas, como con los de transición, instaurados después de las crisis políticas de 1997 y 2001. A partir del año 2000, esta política de apertura petrolera busca mantener el esquema monetario dolarizado de la economía ecuatoriana, procurando incrementar el volumen de exportaciones de crudo, atraer inversión externa para la implementación de megaproyectos (oleoductos, refinerías², repotenciación de campos y pozos, etc.), o para simplemente garantizar con petróleo créditos externos.

Por su parte, el desarrollo constitucional de los derechos humanos, particularmente los referidos a los pueblos indígenas, se explica en función de un dilatado proceso de movilización social y definición de demandas por parte de los emergentes actores sociales y políticos indígenas, así como de ecologistas, defensores de derechos y organizaciones de apoyo. Con la vigencia de la nueva Constitución Política del Ecuador (CPE, 11-08-98) y la ratificación del Convenio 169, el conjunto del Estado nación se ha obligado a respetar principios democráticos que garantizan los derechos de las colectividades o ciertos derechos difusos, como son los ambientales. Este es el resultado de un proceso de interpelación entre las agendas del Estado y la sociedad civil, referidas a dos temas en común: etnicidad y globalización. (Fontaine, 2003:25).

El conflicto entre Sarayacu y el Estado con las operadoras del bloque 23 en el centro sur de la RAE, según nuestra interpretación, nos permite sacar algunas conclusiones preliminares en torno a una pregunta central: ¿con la vigencia de los derechos colectivos en la Constitución y con la ratificación del Convenio 169, en qué términos el gobierno nacional pretende llevar a cabo el despliegue de la frontera extractiva petrolera en la Amazonía indíge-

2 El Oleoducto de Crudos Pesados (OCP) violentó toda reglamentación ambiental y de consulta a las poblaciones afectadas por su construcción, inició operaciones a fines del 2003. No se identifican a la fecha proyectos para reducir los gastos por importación de derivados (gas, diesel, gasolina y asfaltos de calidad), lo cual ratifica que el Ecuador es un país con petróleo, más no un país petrolero, tal como lo advierte el experto petrolero Víctor Hugo Jijón, ex miembro del Comité de Administración de Petroecuador (declaración en un medio de comunicación, 25/06/2004).

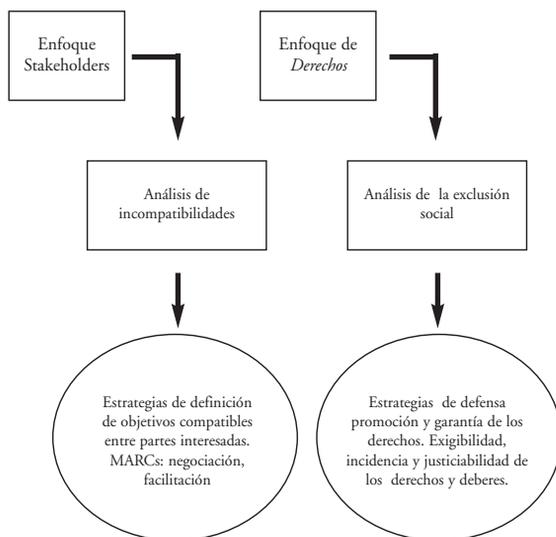
na no intervenida, sin producir crisis humanitarias o para la gobernabilidad democrática en la Amazonía?

A pesar del lugar común según el cual un conflicto por recursos naturales es el choque de actores que pugnan por una serie de objetivos incompatibles (o percibidos como tales), y aún a pesar de que existe una marcada tendencia estructural-funcionalista por explicar el rol del conflicto en la configuración social y la cohesión al interior de los grupos enfrentados, como lo sugiere Fontaine (2003), podemos decir que efectivamente el conflicto es una realidad social con gran implicación entre los grupos involucrados. Precisamente, los aspectos referidos al acceso, uso, control, deterioro o privación de los recursos naturales vinculados a la conflictividad socioambiental, son los factores que definen su caracterización, según lo propone Ortiz-T. (1997; 1999)

La gestión de la conflictividad socioambiental en la Amazonía centro sur, con un enfoque basado en la defensa de los derechos de las poblaciones afectadas por la ampliación de la frontera extractiva, viene siendo desarrollada desde fines de los años 90, si bien su formulación es algo anterior. A diferencia del enfoque de partes interesadas, que busca la definición de objetivos comunes entre los socios del negocio extractivo por medio del análisis de las incompatibilidades, el enfoque de derechos para la gestión de los conflictos se centra en el análisis de la exclusión social, y su objetivo programático se centra en la defensa de los derechos fundamentales de las poblaciones afectadas por las industrias extractivas.

Por ello, cuestionamos el hecho de que se asuma la negociación como la salida exclusiva a los procesos de conflicto entre las empresas extractivas y Estado, frente a poblaciones locales, planteando que la gestión de los conflictos socioambientales por medio de las estrategias para la exigibilidad de los derechos, fortalece a las organizaciones locales, define las responsabilidades sociales de los diferentes sectores sociales, económicos o políticos, pero también posibilita la definición de precedentes judiciales que impidan la reiteración de políticas excluyentes y lógicas degradativas en el uso, control y acceso de los recursos naturales, en el escenario nacional de un sistema democrático participativo (Gráfico 1).

Gráfico 1



Elaboración: Víctor López.

La ampliación de la frontera petrolera en Pastaza: del norte al centro y sur

La actual provincia de Pastaza y su población indígena, al contrario de lo que comúnmente se piensa, fue la primera en soportar operaciones petroleras, desde inicios de los años 40 por una subcontratista de la holandesa Royal Dutch Shell. Según el alcance de Santos (1991) a la teoría desarrollada por Bunker y otros para el estudio del despliegue de frentes económicos extractivos y la consolidación de fronteras extractivas en la Amazonía, un patrón de ocupación del espacio por parte de agentes extractivos es su gran movilidad, ya que hasta que no se consoliden actividades económicas concretas (frentes) en un espacio regional (no solo mercantil) las fronteras extractivas o demográficas (colonización) suelen ser móviles o discontinuas (Santos 1991:227-287).

Las actividades exploratorias de Shell dejaron una serie de pozos cerrados en los alrededores del Bobonaza, Curaray y Arajuno-Oglan, a más de un centro poblado que lleva su nombre, para en 1948 abandonar el país. Cuatro décadas después (1988) la estadounidense ARCO ganó la licitación del

bloque 10, con lo cual las operaciones petroleras volvieron a Pastaza.³ Después de un prolongado y desgastante proceso de conflicto-acuerdo entre la empresa y la Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza (OPIP) y otras agrupadas en el Frente Indígena de Pastaza, así como de la construcción de un oleoducto secundario que causó conflictos además en el alto Napo, el Proyecto Villano entró en fase de explotación en mayo de 1999 (Ortiz, 1997; Varios autores, 2002; Zárate, 2002; Fontaine, 2003).

Con este proyecto no sólo se consolidó la frontera petrolera en el norte de Pastaza, sino que se abrió la posibilidad de ampliarla tanto al centro-oriente (selva baja) como al sur (provincia de Morona). Es así, que entre 1996-97 el gobierno ecuatoriano licitó los bloques 23 y 24, con la perspectiva de que se articulen con el Proyecto Villano y el oleoducto del bloque 10. Estos son los antecedentes fundamentales para entender la conflictividad socioambiental en el centro sur de la RAE.

Cabe mencionar que los “Acuerdos de Sarayacu” (1989) establecidos entre la OPIP y el Estado, significaron un hito en la historia contemporánea de los pueblos indígenas amazónicos, ya que a propósito de la negociación por la liberación de un relacionador de Arco, se presionó por el reconocimiento del derecho a la tierra, por medio de la legalización de territorios en Pastaza, previo a cualquier operación en el bloque 10. En agosto de 1990, el Estado rechazó la propuesta de OPIP conocida como el “Acuerdo sobre el Derecho Territorial de los pueblos Quichua, Shiwiar y Achuar de la Provincia de Pastaza a suscribirse con el Estado Ecuatoriano”, pero accedió parcialmente a su reconocimiento después de la campaña de presión Tunguy, del levantamiento indígena de junio del 90 y de la marcha que salió de Puyo a Quito, *Allpamanda, Causaimanda, Jatarishum!* (Por la tierra, por la vida, levantémonos).

De ahí en adelante, la negociación se centró en la definición de mecanismos y acciones para la atención de las necesidades de las comunidades y organizaciones que se constituyeron en el proceso. Los convenios entre el consorcio Arco-Agip (resumidamente, Arco), y las organizaciones de representación (OPIP y otras) en un primer momento (Acuerdo de Plano, en 1994), posteriormente se hicieron entre las empresas y una serie de organi-

3 Cada uno de estos bloques petroleros tienen una extensión de 200.000 hectáreas. Los plazos según los términos de contratación comprenden 4 años para la fase de exploración y 20 para la de explotación, con posibilidad de prórroga para cada una, si cabe el caso.

zaciones y comunidades independientes, aglutinadas en torno al Comité Técnico Ambiental (CTA) y convocadas por el fondo que según el acuerdo las empresas se comprometieron a conformar para el “desarrollo social, control ambiental y conservación de la biodiversidad en los territorios indígenas de Pastaza” (Ortiz, 1997).

Puede advertirse la diferencia del proceso de ampliación de la frontera petrolera en Pastaza, con la ampliación indiscriminada de la frontera petrolera y de colonización en el nororiente, durante el régimen militar de los años 70 y las dos primeras décadas del período democrático (1979-1998). En este período de casi 30 años, por parte del Estado, sus agencias (especialmente el IERAC e INCRAE) y contratistas (especialmente Texaco y la actual Petroecuador) se desconocieron sistemáticamente los derechos de las poblaciones indígenas a su permanencia física y supervivencia cultural, así como al conjunto de derechos territoriales o aún más, de participación ciudadana.

Sin embargo, tal como se detalla adelante, los avances formales por democratizar la ampliación de la frontera petrolera en territorios indígenas de Pastaza y Morona entre 1997-2002, demuestran un severo retroceso al finalizar este último año. La estrategia negociadora, común al Estado y las empresas operadoras de los tres bloques licitados, consistente en la definición de salidas forzadas (acuerdos/convenios), la división de organizaciones indígenas o la intimidación con el uso de la fuerza pública, desde diciembre del 2002 -en Pastaza- retoma el uso del más antiguo medio para garantizar la ampliación de actividades de un sector considerado estratégico: la ocupación militar de tierras y territorios indígenas.

Cerramos este punto estableciendo que si a inicios de los años 90 fue posible condicionar el despliegue de la frontera petrolera por la emergencia de los pueblos indígenas como actores políticos, para fines de la década este factor resultó ser condicionante para el desarrollo constitucional de los derechos indígenas. Adelante veremos como a partir de la exigencia del cumplimiento de las nuevas obligaciones del Estado y otros sectores, se ha procedido no solo al condicionamiento, sino también al cuestionamiento y oposición a la apertura petrolera en territorios indígenas sin el consentimiento de los pueblos amazónicos. Estos elementos en contraposición radical, configuran el escenario de crisis emergentes a diferente nivel, sobre los que pasaremos revista.

Conflicto y crisis en Sarayacu: el escenario de los conflictos radicales entre pueblos indígenas, Estado y empresas en el bloque 23.

El contexto, origen y actores del conflicto

El 26 de julio de 1996 el Estado, por medio de Petroecuador, firma con la empresa argentina Compañía General de Combustibles (CGC-San Jorge) el “Contrato de Participación para la exploración y explotación de petróleo, Bloque 23”. Las 200.000 hectáreas del bloque afectan a 35 comunidades y territorios kichwa, achuar y minoritariamente shuar. Entre las poblaciones kichwa afectadas se encuentran comunidades y asociaciones filiales de OPIP, cuyos territorios son proporcionalmente los más afectados, y corresponden mayoritariamente a la Asociación Sarayaku y sus cinco comunidades, con alrededor de 1.200 habitantes. De las 135.000 hectáreas del territorio de Sarayaku, se estima que el 85% está afectado por el bloque 23, mientras que un 20% es afectado por el bloque 10⁴.

Bloque 23: comunidades y territorios afectados

Pueblo-grupo	Comunidades	Tierras /hectáreas
Kichwa	28	115.000,00
Achuar	6	n.d
Shuar	1	n.d.
Total	35	199.820

Fuentes: Varios autores, 2002; Dirigentes de Sarayacu, 2002 y Asociación Achuar Copataza, 2001. Elaboración: el autor.

Se encuentran también comunidades kichwa filiales a AIEPRA y FENAKIPA que han establecido acuerdos con CGC.⁵ Seis comunidades achuar filiales de la FINAE y una shuar filial a FICSH⁶ también son afectadas. De las comunidades pertenecientes a la Asociación Achuar Copataza (AAC), cabe

4 Referencia de técnicos del Instituto Amazanga y dirigentes de la Asociación Sarayaku (2002).

5 Asociación de Indígenas Evangélicos de Pastaza (AIEPRA) y Federación de la Nacionalidad Kichwa de Pastaza (FENAKIPA).

6 Federación Interprovincial de la Nacionalidad Achuar del Ecuador (FINAE); Federación Interprovincial de Centros Shuar (FICSH).

mencionar que Shaimi se desvinculó de su organización mayor para establecer un acuerdo con la petrolera. Alrededor del 40% del bloque 23 (80.000 hectáreas) afecta la adjudicación de tierras y territorios de estas comunidades, en las cuencas de los ríos Bobonaza, Copataza y Capahuari.

Asumiendo un postulado de la teoría de conflictos según el cual todo conflicto requiere de una serie mínima de actores o partes interesadas, podemos establecer para este caso que los intereses de la empresa CGC, operadora del bloque 23 contratada por el Estado para su exploración y explotación, afectan las condiciones de reproducción socio-cultural y ambiental de los pobladores locales, motivo por el cual encuentran su resistencia a los proyectos extractivos, por medio de acciones directas a través de sus organizaciones de representación, así como para la defensa de sus derechos en cortes nacionales e internacionales, con el respaldo de organizaciones de apoyo.

Recordemos que las empresas petroleras privadas han diseñado un modelo basado en estrategias de persuasión y cooptación para vincular a las poblaciones locales a la esfera de los intereses petroleros de las operadoras y el Estado, prefigurando así una serie de beneficiarios y socios del negocio petrolero entre los pobladores locales⁷. También se registra el esfuerzo por facilitar las operaciones petroleras en el bloque 23 por parte de funcionarios de Petroecuador y de actores políticos como el gobernador de la provincia de Pastaza, el Consejo Provincial, el municipio de Puyo, e inclusive de parte de ciertos diputados. El rol de ASOPEC⁸ ha consistido en desprestigiar a los dirigentes de Sarayaku y OPIP. No menos importante ha sido el respaldo de las fuerzas armadas y policía, para “resguardar el trabajo de CGC en las áreas de exploración”⁹.

7 Al parecer con apoyo de las empresas, se registra la aparición de fundaciones u ONG petroleras, para por su intermedio promover entre los diferentes jefes de familia de las comunidades cooptadas, la renuncia de sus derechos fundamentales (consentimiento informado, participación o más sencillamente la indemnización y compensación por afectaciones) forjando poderes jurídicos abiertos en favor de sus representantes legales para la negociación con la petrolera CGC. La Fundación *Shiriam Nunca*, por medio de sus abogados se dedican a este tipo de actividades, registrándose decenas de estos casos entre kichwa, shuar y achuar de Pastaza y Morona.

8 Asociación de Empresas Petroleras Privadas del Ecuador.

9 La militarización del bloque 23, tuvo relación directa con la paralización de actividades en el bloque 10, en Villano, por parte de sus *socios* de Canelos, que por el incumplimiento de ofertas tomaron esta medida a inicios del año 2003.

En contraparte, las organizaciones representativas de los pueblos kichwa, achuar y shuar, como son la OPIP, FINAE y FICSH han contado con el respaldo de organizaciones indígenas regionales, nacionales e internacionales, como son la CONFENIAE, CONAIE y COICA, pero también de organizaciones no gubernamentales para la defensa de los derechos humanos, como Amnistía Internacional, CDES y CEJIL¹⁰, así como de ecologistas como Acción Ecológica-Oil Watch, y organismos de cooperación internacional para el desarrollo, como la Unión Europea, Oxfam América, Pachamama, IBIS (cooperación danesa), entre otras.

Desde el momento en que conocieron -de manera extraoficial- la contratación de CGC por parte del Estado, las organizaciones kichwa y achuar han definido una serie de condicionamientos, pero también acciones de resistencia y oposición abierta al ingreso de CGC a territorios indígenas de la provincia de Pastaza, como lo demuestran -a continuación- las propuestas y acciones de los kichwa de OPIP¹¹ y la Asociación Sarayacu y de FINAE entre los achuar.

Posiciones, intereses y derechos: asimetría
y horizontalidad de los conflictos.

El Estado argumenta a favor de la ampliación de la frontera extractivista petrolera en áreas antes no intervenidas de Pastaza y de territorios indígenas, la importancia de las rentas petroleras para el presupuesto general del Estado (PGE), la necesidad de superar el déficit fiscal creciente, así como la urgencia por cubrir los compromisos del país para el pago de la deuda externa. Por estos motivos el sector oficial considera al sector petrolero como el motor del desarrollo nacional.

Las empresas petroleras involucradas en el negocio extractivista, plantean que las concesiones adjudicadas por el Estado para la exploración y ex-

10 Centro de Derechos Económicos y Sociales (CDES); Centro para la Justicia Internacional (CEJIL).

11 Es preciso recordar que los condicionamientos iniciales propuestos desde OPIP por medio de algunos de sus máximos dirigentes, abrieron en su momento la posibilidad al diálogo y negociación con la operadora del bloque 23. Pero, por presión de sus bases en contra de las políticas divisionistas y clientelares de CGC y las acciones coercitivas de sus subcontratistas, CGG para la exploración sísmica y Daimi Services para el relacionamiento comunitario, actualmente OPIP plantea la salida de CGC.

plotación de hidrocarburos –en bloques petroleros- traerán a las poblaciones locales que no se opongan a sus actividades, los beneficios de la moderna empresa petrolera. A cambio de la autorización o la negación de cuestionamientos u objeciones a la intervención externa, las compañías realizan una serie de ofrecimientos de todo tipo, para el progreso de los sectores tradicionalmente marginados de la atención del Estado.

Las compañías, de esta forma, demandan de las poblaciones locales la renuncia a sus derechos fundamentales, a cambio del ofrecimiento a la atención de sus necesidades básicas, la compensación por los impactos al ambiente, la generación de empleo, los planes de desarrollo comunitario, etc. Para alcanzar las autorizaciones, desde las empresas se propicia la compra de conciencia entre los dirigentes locales, se fragmenta la unidad y se deslegitima a las organizaciones representativas que se oponen a la intromisión petrolera, favoreciendo así, el surgimiento de organizaciones, grupos e individuos cooptados por los favores económicos de las empresas. Adicionalmente, muchas de las veces el cumplimiento de los ofrecimientos se agota en la firma de los acuerdos y el ingreso de las cuadrillas de exploración sísmica y maquinaria, propiciándose – entonces – una conflictividad permanente entre las poblaciones locales, las empresas petroleras, el Estado y la fuerza pública.

Para el caso del pueblo kichwa de Sarayacu, podemos decir que desde inicios de los años 90 –con la entrega de territorios por parte del gobierno de Borja- se ha llevado a cabo un proceso interno de revitalización cultural, fortalecimiento organizacional y definición de una alternativa autónoma de desarrollo. Sin embargo, la más seria amenaza para su territorio, el autogobierno y la reproducción sociocultural con identidad se encuentra en el marco de la política petrolera nacional, que busca expandir la explotación de crudo pesado al sur y al oriente del campo Villano en el bloque 10 (en explotación desde 1999), especialmente hacia los contiguos bloques 23 y 24.

Hasta el presente las fronteras exploratorias se han desplegado por las tierras y territorios de Canelos, Pacayacu y otras comunidades en los bloques 10 y 23, las que han firmado acuerdos con las empresas. Pero, la firme oposición de Sarayacu al extractivismo petrolero en su territorio, ha detenido de manera pacífica –pero momentánea- el avance de las líneas de exploración sísmica en los límites mismos de su adjudicación territorial.

Las organizaciones de representación de Sarayacu, sus dirigentes, grupos de mujeres, técnicos, ancianos y el conjunto de sus habitantes, han decidido hacer respetar los derechos constitucionales que les asisten como pueblo indígena amazónico, en su conflicto con la CGC y el Estado, a partir del año 2001. Los derechos colectivos reconocidos por la CPE de 1998 (territorio, identidad, justicia, etc.), favorecen una gestión del conflicto que horizontaliza las posiciones y demandas de las partes involucradas en el conflicto, favoreciéndose así la presión ciudadana y el control social necesarios para que las decisiones del Estado no contradigan los preceptos que se garantizan con estos derechos (autonomía, pluriculturalidad, bienestar, dignidad, etc.). En este proceso, Sarayacu ha contado con el respaldo de una serie de organismos nacionales e internacionales, redes de solidaridad y cooperación financiera, así como de activistas e individuos comprometidos con su propuesta de autonomía.

La campaña de resistencia “Kapari” arrancó con la declaratoria de emergencia territorial de Sarayacu desde fines de 2002, y ha movilizó al conjunto del pueblo en la defensa de su territorio, aun a costa de las graves implicaciones que ha tenido para la seguridad y vida de sus miembros. La respuesta del Estado y las empresas CGC y sus subcontratistas (CGG y Daimi), a los campos de Paz y Vida con que se detuvo la intromisión de cuadrillas de trabajadores y militares, consistió en la tortura de comuneros indefensos, el intento de violación de menores de edad, la intimidación y la persecución por todos los medios - inclusive de acciones judiciales- en contra de varios dirigentes indígenas amazónicos. Desde entonces, la empresa y el gobierno han insistido en el empleo de la fuerza pública para la ocupación de territorios de Sarayacu.

A inicios de 2003, el libre paso de personas y embarcaciones por el río Bobonaza hacia Sarayacu (la tradicional y más conveniente vía de acceso), fue bloqueado en Canelos y Pacayacu, para forzar la negociación y aceptación de Sarayacu al ingreso de CGG a sus territorios. En la zona de Molino, aguas abajo en el mismo Bobonaza, se estableció un control militar que restringe desde entonces, la libre circulación de los pobladores de Sarayacu, impidiendo la comunicación, el intercambio y libre circulación de ciudadanos ecuatorianos en su propio territorio.

En una serie de declaraciones públicas el presidente de la República y su ministro de Energía y Minas, durante el último trimestre de 2003, estable-

cieron que la militarización (ocupación militar) de los bloques 23 y 24 sería la estrategia final del gobierno para garantizar las operaciones de las empresas. Por este medio se quiere favorecer el avance de la economía extractiva en las últimas áreas de bosque primario en la RAE en territorios indígenas, espacios con gran potencial para el desarrollo turístico y de medios de desarrollo limpio (MDL). El fomento a la inversión extranjera y la tan manipulada seguridad jurídica, prevalecen en el discurso y práctica gubernamental para favorecer intereses extractivistas, que ahondan la dependencia del país del mercado petrolero internacional y empobrecen a las poblaciones de la Amazonía.

Así, tanto la sociedad nacional, el pueblo ecuatoriano y los pueblos indígenas se ven ante una situación de mayor vulnerabilidad, por los crecientes procesos de autoritarismo, deterioro ambiental, corrupción y exclusión social, pero sobre todo por la institucionalización de la violencia como respuesta a las demandas sociales y la creciente capacidad de presión y control social por parte de los grupos sociales.

Análisis del conflicto en contexto de crisis emergentes

La ausencia de una salida adecuada al conflicto ha derivado en una crisis humanitaria a nivel local, ya que durante los periodos de emergencia para la defensa del territorio, se afectaron las actividades productivas que garantizan la provisión y distribución de alimentos entre las familias de Sarayacu, suspendiéndose las labores agrícolas, educativas, de salud, recreación, organizativas, etc. Los atropellos y violaciones de los derechos fundamentales de las personas, colectividades y el ambiente amazónico de Sarayacu, vistos desde una perspectiva más general, han incidido negativamente en el debilitamiento del Estado social de derecho y la vigencia de los derechos colectivos y de los pueblos indígenas en el Ecuador. Esto nos conduce a responder una serie de preguntas sobre lo que hacen u omiten los actores de este conflicto frente a una emergente situación de crisis.

¿Qué hacen las empresas CGC y socios?

- Plantean que la concesión adjudicada por el Estado a su responsabilidad y beneficio, traerá también beneficios (nadie habla de las responsabili-

- dades implícitas) a las poblaciones que no se opongan a sus operaciones.
- Demandan de las poblaciones locales (por medio de sus estrategias de relacionamiento/división comunitaria) la renuncia a sus derechos fundamentales, a cambio del ofrecimiento por atender sus necesidades básicas, empleo, compensaciones y apoyos.
- Se apoyan en el Estado para forzar decisiones jurídicas inconstitucionales o arbitrarias. - Con el resguardo militar y de la fuerza pública, buscan el uso de la dominación legítima del Estado en favor de intereses multinacionales y en contra de ciudadanos ecuatorianos.

¿Qué hacen Sarayacu y aliados?

- Hacen de la campaña de resistencia “Kapari” y la propuesta de autonomía territorial, el núcleo del proceso de defensa de sus derechos.
- Utilizan mecanismos judiciales formales para una salida según derecho, en cortes y espacios nacionales e internacionales.
- Entienden que los “acuerdos” firmados en negociación con las empresas y el Estado no son mecanismos suficientes para garantizar el respeto y la garantía de sus derechos, especialmente territoriales.
- Proponen una serie de alternativas económicas ambientalmente sostenibles y culturalmente apropiadas en su territorio, con beneficios para el Estado y las poblaciones locales.
- Generan espacios y movilizan recursos para con la solidaridad a nivel local, nacional y global, por medio del trabajo en redes: derechos, ecología, democracia, académicas.

¿Qué hace el Estado ecuatoriano?

- Define una política petrolera excluyente, que no toma en cuenta la opinión/objeción de las poblaciones afectadas o potencialmente afectadas por los proyectos extractivos (¿Es posible transparentar-democratizar este proceso?).
- Argumenta que en la ampliación de la frontera extractiva en territorios indígenas tiene preeminencia el derecho de propiedad estatal del subsuelo sobre el derecho a la tierra/territorio de los pueblos indígenas, pese a que éste es un derecho preexistente a los estados, según lo senten-

ció de la Corte Interamericana en el caso *Awas Tingni* y que se enuncia en las medidas cautelares en este caso.

- Enfatiza en la necesidad de “armonizar los intereses de los socios” en la explotación petrolera, haciendo de la negociación una salida forzada y de la participación un buen negocio. En condiciones estructurales de exclusión social, asimetría, discriminación o violación de derechos, una salida forzada/negociada, no solamente que agudiza la vulnerabilidad de los pueblos indígenas amazónicos, sino que cuestiona la vigencia real del Estado social de derecho, basado en la participación ciudadana soberana como principio democrático.
- Pretende resolver las demandas y reclamaciones de Sarayacu con el uso de la fuerza, la omisión frente a la violación de derechos y en función de una seguridad jurídica anclada en el fomento de la inversión de capitales en el sector petrolero.
- Desconoce que las decisiones del Sistema Interamericano de derechos tienen fuerza vinculante para el Estado, sentando un precedente nefasto para el sistema democrático nacional e interamericano.
- Mantiene el contrato con CGC, a pesar de haber caducado el plazo y haberse hecho pública la situación de inminente quiebra de CGC en Argentina.
- Fiscaliza, por medio de la función legislativa, las políticas públicas y decisiones administrativas del sector petrolero, pero no alcanza a resolver las irregularidades detectadas (¿es posible superar el problema de la institucionalidad débil para el control estatal en sectores estratégicos?).
- Con la reclusión de los dirigentes indígenas acusados en los juicios penales presentados por CGC y sus trabajadores, no solo se demuestra el uso malintencionado de las instancias judiciales por parte de la empresa, sino también que es posible la justicia como opción todavía vigente para el tratamiento de conflictos y las inequidades que expresan.

¿Qué aporte brindan los espacios internacionales de derechos?

- Permiten distinguir lo legal de lo legítimo.
- Fortalecen la judicialidad de los derechos colectivos, y específicamente en este caso, de la relación de un pueblo indígena con su territorio.
- Interpelan al Estado y las políticas públicas o por el empleo de la fuer-

za pública, cuando van en contra de su fin supremo: respetar y hacer cumplir los derechos de los pueblos.

- Permiten adecuar a los contextos locales y nacionales, el esfuerzo por globalizar la democracia, de acuerdo a la constitucionalización de los derechos de los pueblos.
- Permiten advertir una situación de crisis asociada al manejo de los conflictos: crisis ambientales o humanitarias por contaminación, militarización, autoritarismo, violencia.

¿Qué lecciones nos deja el proceso de defensa de los derechos en este caso?

Los conflictos socioambientales asimétricos (actores en desigualdad de condiciones) pueden equilibrarse u horizontalizarse, en parte gracias al uso de medios judiciales y estrategias de exigibilidad de los derechos.

El factor determinante para horizontalizar los conflictos es la democracia como sistema político y social, por lo cual los conflictos deben trasladarse de los escenarios locales y las estrategias de derechos, al escenario nacional y global, por medio de estrategias democráticas, con plena incidencia política en el nivel gubernativo y políticas públicas.

El sistema judicial no es aséptico, eficiente ni plural, como quisiéramos, pero sirve para mejorar el acceso a la justicia por parte de los pueblos indígenas, tanto en lo nacional y global.

La formulación de demandas para exigir el cumplimiento de los derechos colectivos de los pueblos, requiere una comprensión amplia de los derechos culturales. La forma -culturalmente establecida- en que los pueblos indígenas o tradicionales definen su relación con el entorno natural-espacios de vida- es el principio rector para el ejercicio de sus derechos colectivos, especialmente los referidos al territorio, la tierra, el ambiente o la vida económica, la organización social y la identidad.

No se debe dejar a los gobiernos de turno y sus autoridades, la iniciativa para la implementación o seguimiento de los mecanismos, resoluciones o medidas de defensa de los derechos, si es que es posible hacerlo desde los actores sociales: medidas cautelares y visita de la CIDH.

Reconocer que la conformación de comisiones Estado-organizaciones sociales, han sido útiles para salidas negociadas en momentos de crisis, pe-

ro no han mostrado efectividad para la definición de una salida adecuada al conflicto.

Los precedentes legales que deja el empleo exitoso de los derechos de los pueblos, está más allá de la simple y coyuntural salida negociada, lo que permite incidir en las políticas públicas y en la internacionalización de la justicia para los pueblos indígenas. Los mecanismos legales son una parte, no toda la estrategia de defensa y consolidación de los derechos y la democracia de alta intensidad con participación soberana de los pueblos, en términos de Boaventura de Souza (s.f).

Conclusiones preliminares

Para finalizar, queremos sugerir el debate en torno a una reflexión hecha por activistas de los derechos humanos –tomando la problemática colombiana– según la cual la crisis de los movimientos sociales que condujo a la búsqueda de “respuestas de articulación de iniciativas y demandas” en los años 90, se centró en la “necesidad de recurrir cada vez más al uso del derecho y en concreto del relativo a los derechos humanos, como instrumento válido para la reestructuración del tejido social, la recomposición de la legitimidad de las causas sociales y populares y el enfrentamiento colectivo a las políticas socioeconómicas neoliberales” (Romero 2001:22).

De manera preliminar, el trabajo referido concluye que “...se trata de reconocer que el contexto mundial actual exige nuevas formas de acción y que pese a una desregulación progresiva producida por entes supranacionales, tales como la banca o las agencias multilaterales, aún queda por ponerse a prueba la normativa internacional que protege los derechos humanos” (Romero, op.cit.). Pero, para el caso de los derechos de los pueblos indígenas, cabe decir que el empleo de este instrumental de derechos provenientes del derecho internacional (Convenio 169 de la OIT, organismo de la ONU), aunque consagrados en las actuales constituciones políticas, requiere para su aplicación efectiva, transitar los escenarios nacionales del sistema democrático (de la democracia tutelada, para de Souza), y debe asumir los limitantes de una sociedad nacional poco democrática y fuertemente excluyente para con los pueblos amazónicos.

Se trata, según nuestra apreciación, de actualizar esa búsqueda de respuestas para la articulación de iniciativas y demandas, formuladas y demandadas en términos del derecho internacional y sus espacios de justicia internacional, con los escenarios nacionales y locales de la democracia en el Ecuador y el resto de países de América Latina. El tema de los derechos ha iniciado el tratamiento del nuevo tipo de democracia que se piensa posible para nuestros países, pero aspectos más allá de instrumental democrático – como son los derechos – tienen que ser desarrollados.

Nos referimos concretamente a aspectos vinculados a la orientación de la democracia a nivel local, las potencialidades efectivas de los gobiernos seccionales autónomos – para el caso ecuatoriano – y en rigor, sobre los arreglos que identificaran al Estado, a las poblaciones locales y a los gobiernos seccionales, para la ampliación de la economía de mercado o de las fronteras extractivas, productivas o consuntivas -áreas protegidas- en el marco de una democracia participativa. Se ha dicho que a diferencia de la ampliación de las fronteras petroleras, madereras o de colonización, impulsadas durante los gobiernos militares de los años 60-70, cuando se restringieron libertades individuales, se diezmaron poblaciones o se llevaron a cabo desplazamientos forzados, en el nuevo marco constitucional, institucional y normativo del Estado social de derecho en el Ecuador, así como por el creciente peso del derecho internacional, es necesario llevar a cabo procesos de consulta para el consentimiento libre e informado, así como de participación de las poblaciones potencialmente afectadas por los mega-proyectos de desarrollo económico.

Se ha anotado, adicionalmente, en la cronología del conflicto del bloque 23, como en el afán de propiciar acuerdos efectivos con las operadoras, las organizaciones miembros del comité de coordinación del Bloque 23” (conformado por Asodira, Fenakipa y otras comunidades), bajo su propia iniciativa y entendimiento impulsaron un proceso de consulta previa, a pesar de que al momento no existía una ley que la norme y requiera, y lo que es aún más sorprendente, explicitando por parte de estas organizaciones el “renunciamento [de sus derechos] para la ampliación de la frontera exploratoria en la Amazonía”¹².

12 Cf. Anexo 5. “Cronología del conflicto en Sarayacu”.

Aunque casi anecdótico, este hecho nos plantea el reto por entender esa poca explorada parcela de la demanda indígena de recursos, los parámetros que emplean para su valoración, así como de su apreciación y valoración del derecho positivo, en contextos de globalización, apertura económica y desarrollo constitucional de los derechos¹³. En esta encrucijada es que se ha de llevar a cabo el ejercicio de los derechos por parte de los estados nacionales, una vez que en la cuenca amazónica, casi todos los países se han obligado a respetar una serie de derechos a las colectividades o pueblos indígenas.

13 Para el tema de la demanda indígena en conflictos socioambientales en la Amazonía, ver: López A. V, "Nuestras necesidades no son nuestras debilidades: Gestión de Conflictos Socioambientales y Defensa de Derechos de los Pueblos Indígenas del centro sur de la Amazonía ecuatoriana.", Tesis FLACSO-CBC Colegio Andino, Quito, 2003, 167 p.

Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador

2. Las apuestas

Guillaume Fontaine, coordinador

Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador

2. Las apuestas



FLACSO
SEDE ACADÉMICA DE ECUADOR

© 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

ISBN: 9978-67-090-4
Coordinación editorial: Alicia Torres
Cuidado de la edición: Paulina Torres
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: RISPERGRAF
Quito, Ecuador, 2004
1ª. edición: octubre, 2004

Índice

Presentación	9
Introducción	
Petróleo y desarrollo sostenible en la Amazonía: apuestas para la gobernabilidad democrática	11
<i>Guillaume Fontaine</i>	
Capítulo I	
Apuestas del caso Texaco	
Los pasivos de la industria petrolera	
A propósito del juicio a la Texaco	27
<i>Fander Falconí Benítez</i>	
El juicio a Chevron Texaco	
Las apuestas para el Ecuador	37
<i>Luis Yanza</i>	
Petróleo y medio ambiente en el Ecuador	45
<i>Ramiro Gordillo</i>	
Capítulo 2	
Apuestas de la política petrolera	
Contratación petrolera ecuatoriana 1972-2003	57
<i>Luis Alberto Aráuz</i>	
Importancia del petróleo en el Ecuador	67
<i>José Gordillo Montalvo</i>	
Metodologías de relacionamiento comunitario no ortodoxas: análisis político para abordarlas	75
<i>Iván Narváez</i>	
El papel del Ecorae en la región amazónica ecuatoriana	
Un ejemplo de crisis de gobernabilidad democrática en el Ecuador	91
<i>Karen Andrade</i>	

Capítulo 3

Apuestas de los derechos territoriales

Propiedad de la tierra y riqueza del subsuelo	
Un rezago colonial	109
<i>Edmundo Guerra</i>	
Derechos territoriales frente a las actividades petroleras	121
<i>César Andy</i>	
Avances en el tema del derecho territorial indígena en el ámbito internacional y específicamente en la Organización de las Naciones Unidas	127
<i>Alexis Tiouka</i>	
Derechos territoriales frente a las actividades petroleras: un reto para la gobernabilidad democrática	135
<i>Lilij La Torre López</i>	
Situación de los derechos territoriales indígenas en la Amazonía venezolana en el contexto de la gobernabilidad democrática actual	145
<i>Vladimir Aguilar Castro</i>	
El problema de la titulación de tierras en Pastaza	149
<i>Bolívar Beltrán</i>	
Para entender el conflicto entre Sarayacu, Estado y empresas operadoras del bloque 23	153
<i>Victor López A.</i>	

Capítulo 4

Apuestas de la consulta previa

Pronunciamiento sobre la consulta previa en los bloques 20 y 29	173
<i>Frente de comunidades kiwchas de Rukullacta, Asociación Kallari, RICANCIE, REKOCA y cantón Archidona</i>	
La consulta previa petrolera - Bloques 20 y 29 de la Amazonía ecuatoriana: entre el desafío y la nostalgia	187
<i>Xavier Izko</i>	
Bibliografía	231
Anexos	239
Presentación de autores	280

Capítulo 4

Apuestas de la Consulta previa

Pronunciamento sobre la consulta previa en los bloques 20 y 29

Frente de comunidades kichwas de Rukullacta, Asociación Kallari, RICANCIE, REKOCA y cantón Archidona¹

El marco legal de la consulta previa

La consulta previa es un derecho establecido por la Constitución de la República en el Artículo 88:

“Toda decisión estatal que pueda afectar al medio ambiente, deberá previamente contar con los criterios de la comunidad, para lo cual ésta será debidamente informada. La ley garantizará su participación.”

La Constitución garantiza el derecho a la consulta previa con un mayor énfasis tratándose del territorio de las nacionalidades indígenas:

“Art. 84. El Estado reconocerá y garantizará... los siguientes derechos colectivos:

5. Ser consultados sobre planes y programas de prospección y explotación de recursos no renovables que se hallen en sus tierras y que puedan afectarlos ambiental y culturalmente...”

El Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) garantiza una consulta en la cual los pueblos interesados puedan participar libremente. Dicha consulta previa debe ser llevada a cabo para determinar si los

1 Con la cooperación de técnicos y cooperantes de la ONG Kallari.

intereses de los pueblos serían perjudicados, con la finalidad de llegar a un acuerdo antes de que empiece cualquier actividad petrolera.

Aunque el derecho a una consulta previa existe en la Constitución desde 1998, el Estado no había consultado a la población antes de licitar ningún bloque petrolero hasta cuando se realizó la consulta previa a la licitación de los bloques petroleros 20 y 29 en septiembre, noviembre y diciembre del año 2003.

La consulta prelicitatoria de los bloques 20 y 29

Para llevar a cabo el proceso de la consulta previa en los bloques 20 y 29, Petroecuador contrató a un equipo técnico de la Universidad Politécnica Salesiana (UPS). El contrato estableció que la UPS realizaría la consulta con base en el Reglamento de consulta y participación para la realización de actividades hidrocarburíferas puesto en vigencia en diciembre de 2002. Al inicio del proceso de consulta, el equipo de la UPS estableció relaciones con los dirigentes de las organizaciones de segundo grado FONAKIN, FOCIN, FEPKIL, FENAKIN, FAOICIN, FICEN, FEKAN, ACIA y ANKISC y las juntas parroquiales de los dos bloques para lograr su apoyo a la consulta previa. Estas relaciones fueron fortalecidas en algunos casos con pagos directos del equipo a los presidentes y dirigentes de las organizaciones, particularmente a las organizaciones más grandes e influyentes de la región.

El equipo de la UPS también seleccionó un grupo de treinta líderes indígenas de las organizaciones y juntas parroquiales de los dos bloques, y les contrató para ser facilitadores del proceso. Entre los facilitadores estaba el ex-alcalde de Archidona y candidato para diputado; el vocal de una junta parroquial, varios dirigentes y miembros de las directivas de las diferentes organizaciones del segundo grado y un defensor del pueblo.

El proceso de consulta incluyó talleres de información para los presidentes de las comunidades indígenas y asambleas comunitarias en algunas comunidades, en las cuales los facilitadores kichwas presentaron información sobre temas que tenían que ver con el petróleo y las comunidades tomaron decisiones al nivel comunitario sobre el ingreso de la actividad petrolera. Al final del proceso, se realizaron asambleas intercomunales, en las cuales los presidentes de las comunidades presentes entregaron un acta final con sus

criterios y decisiones sobre la actividad petrolera a la UPS. Dichas actas fueron entregadas al Ministerio de Energía y Minas para evaluación. Todo este proceso se llevó a cabo en un poco más de 60 días, el plazo establecido por el Reglamento de consulta y participación.

Esta evaluación de la consulta previa en los bloques 20 y 29 proviene de una investigación que duró aproximadamente tres meses y se sustenta en la observación de más de diez talleres y asambleas, entrevistas con el equipo y los facilitadores del proceso y miembros de comunidades afectadas y la evaluación de materiales y propaganda distribuidos durante el proceso.

Las debilidades de la consulta

Falta de conocimiento y de conciencia de la población sobre el significado y el proceso de la consulta previa

El nivel de conocimiento sobre la existencia y el significado de la consulta previa fue muy bajo durante todo el proceso. Algunos dirigentes manifestaron en las asambleas intercomunales que no supieron para que fueron convocados o que no habían escuchado sobre la consulta previa hasta que recibieron la convocatoria a la asamblea intercomunal, donde tenían que presentar la decisión final de sus comunidades. Algunas comunidades aún después de que terminó la consulta previa no sabían que era una consulta.

De las personas que tenían algún tipo de conocimiento sobre la consulta previa, la gran mayoría no entendía que la naturaleza de la consulta era prelicitatoria y que tenían derecho a decir no a las actividades petroleras en su región. Por lo general, las comunidades creían que ya existía un contrato entre el Estado y una compañía petrolera y que los facilitadores de las asambleas de la consulta fueron contratados por la petrolera para negociar con las comunidades.

Según el equipo de la UPS, las actas y sus respectivas propuestas podían ser incluidas en el contrato entre el Estado y la petrolera. Sin embargo, no existió la debida conciencia sobre la importancia de estas decisiones en cuanto a la habilidad de las comunidades de exigir responsabilidades a la petrolera en el futuro. Como resultado, las comunidades firmaron actas sin entender que las propuestas de las comunidades podían ser utilizadas como una justificación de las consecuencias de la actividad y una herramienta pa-

ra evitar la responsabilidad por perjuicios causados; colocándoles a las comunidades como cómplices de los impactos negativos de la actividad.

La convocatoria no fue completa

La consulta previa se dirigió únicamente a la población indígena rural, excluyendo a la gente urbana, mestiza u otros terratenientes en los dos bloques, aunque el 25.9% de la población de la zona es urbano y existe un número significativo de gente mestiza. El promedio de asistencia en las asambleas comunitarias fue aproximadamente del 25% de los socios. Las asambleas intercomunales contaron con un promedio del 65% de asistencia de las comunidades de las parroquias. Según la contabilización final del proceso, solamente contaron los votos de 229 comunidades, el 60% del número total de comunidades indígenas rurales. Este bajo nivel de participación y práctica de exclusión dejó a más del 40% de la población rural y la totalidad de la población urbana y mestiza de la zona sin voto en la decisión final. En total, menos de 10.000 personas de la zona fueron consultadas – apenas el 11% de la población.

El bajo nivel de participación se debió a la difusión incompleta y la falta de anticipación de las convocatorias a los eventos de la consulta previa y a la exclusión de ciertos sectores. Los encargados de la entrega de las convocatorias y los facilitadores afirmaron que no lograron convocar y capacitar a todas las comunidades a su cargo. La mayoría de los presidentes de las comunidades que recibieron la convocatoria a una asamblea intercomunal la recibieron menos de 12 horas antes de la asamblea. Algunos presidentes fueron convocados verbalmente media hora antes de la hora prevista de la reunión. Simplemente el equipo de la UPS no canalizó los métodos tradicionales de lograr una convocatoria amplia y completa.

El bajo nivel de participación fue encubierto parcialmente mediante la falsificación de datos por los facilitadores. En las asambleas comunitarias, les hicieron firmar la lista de asistencia a todas las personas que pasaban por la casa comunal, aunque fuera para comer o asistir a la asamblea solo cinco minutos. Algunos facilitadores pidieron a los familiares de las personas no presentes que firmen y pongan números de cédula para justificar la presencia de personas ausentes.

El plazo fue demasiado corto

Si en algo están de acuerdo todos los actores que participaron en la consulta previa, desde los miembros del equipo de la UPS hasta la población de la región, es que fue imposible llevar a cabo esta consulta en un plazo tan corto – un poco más de 60 días en total para consultar a más de 90.000 personas.

El grupo de facilitadores pidió en su taller de capacitación más tiempo para poder capacitar a otros facilitadores ya que sabían que no iban a poder cumplir con su trabajo por falta de tiempo (algunas comunidades están a más de cuatro horas de camino de la vía principal y otras requieren de una avioneta para llegar), pero la sugerencia fue rechazada por el equipo de la UPS. En las comunidades que lograron visitar, casi todos comentaron que era imposible después de dos a cuatro horas capacitar sobre los temas necesarios, debatir, llegar a conclusiones y lograr una decisión. Otra consecuencia de la restricción de tiempo fue la falta de organización necesaria para llegar a un consenso.

Debido a la falta de tiempo para convocar, capacitar y llegar a un consenso, muchos representantes manifestaron en las asambleas intercomunales que no sabían lo que querían sus comunidades. Aunque no querían tomar una decisión tan apresurada y desinformada, los facilitadores les explicaron que no existía más tiempo para capacitación o discusión.

La consulta previa realmente no representa una consulta

La mayoría de los eventos de la consulta previa, en vez de enfatizar la presentación de criterios y debate, utilizaron una metodología que generó una participación restringida y limitada. Los cuatro temas de la consulta previa: derechos, riesgos y oportunidades, compensaciones e indemnizaciones y áreas sensibles, fueron los componentes de la estructura de los eventos de la consulta previa.

La participación de los facilitadores estaba restringida a la presentación de los cuatro temas, ya que fueron advertidos por el equipo de la UPS que no podían presentar otra información ni experiencia personal. Como resultado, las asambleas comunitarias dirigidas por los facilitadores consistieron

en la lectura y traducción de papelógrafos sobre los cuatro temas, copiados directamente del folleto de la consulta previa. Ninguna de las asambleas contó con un ambiente participativo, ya que no se otorgaba un espacio para que la gente exponga, debata, opine y critique libremente sin restricciones.

La agenda dada a las comunidades por la UPS para dirigir la asamblea comunitaria también incluía un esquema para la toma de decisiones. Según el esquema, cada comunidad tenía que tomar decisiones sobre los cuatro temas en el acta escrita por la comunidad, entonces tomaron resoluciones sobre compensaciones, áreas sensibles, riesgos y oportunidades sin llegar a ninguna conclusión relacionada al ingreso de la petrolera y sin conversar sobre el punto clave de la decisión: ¿Quieren o no quieren y por qué?

La información fue insuficiente e incompleta

En los eventos de capacitación de la consulta previa existió minimización de riesgos, glorificación de beneficios y también omisión de mucha información. Mientras dieron listas y explicaciones de los impactos positivos de la actividad petrolera, omitieron completamente una explicación de muchos de los impactos negativos, particularmente los riesgos socio-ambientales. La omisión de una discusión de dichos impactos impidió la habilidad de la gente de tomar una decisión informada.

Inclusive faltó información en los puntos que se intentaron glorificar en la consulta previa. Mencionaron el término tecnología limpia sin explicar cuáles tecnologías limpias podría exigir la gente. Las exposiciones sobre los derechos de la gente frente a la explotación petrolera también omitieron los puntos claves de los derechos. No se mencionaron los mecanismos de moratoria y amparo constitucional y tampoco se incluyó información sobre cómo podían organizarse para pedir más tiempo o información. El problema de la falta y omisión de información también se agravó por la falta de material didáctico y visual para ayudar en la provisión y repaso de información. Lastimosamente, el folleto de la consulta previa que contiene la información presentada en los talleres, no fue entregado a la mayoría de los participantes en los eventos de la consulta previa.

Los facilitadores y el personal de las oficinas no fueron preparados lo suficiente

Los facilitadores, por su bajo nivel de preparación, capacitación y conocimiento, cumplieron la función de traductores y promotores de la consulta previa en vez de actuar como verdaderos capacitadores. No eran técnicos y solo recibieron capacitación por seis días, durante los cuales tenían que aprender toda la información dada por el equipo de la UPS sobre leyes constitucionales, derechos colectivos, impactos ambientales y sociales de la actividad petrolera, teorías y metodología de compensación e indemnización, formas de vigilancia, tecnologías petroleras, estudios de impacto ambiental y el proceso petrolero. Esta información tenía que ser aprendida para luego traducir y transmitir a la gente de la zona.

En la práctica, las exposiciones de los facilitadores consistieron en la lectura de papelógrafos o del folleto de la consulta previa. A veces era claro que el facilitador no entendía lo que estaba leyendo, lo que se evidenciaba en la incapacidad de los facilitadores para contestar preguntas sobre la materia. Ninguno de los facilitadores entrevistados pudo explicar la tecnología limpia, y tampoco estaban preparados para presentar y enseñar los conceptos y cálculos de las compensaciones. Algunos ni siquiera pudieron explicar donde estaban los límites de los bloques 20 y 29, mientras otros presentaron información incorrecta. Los facilitadores tampoco tenían la habilidad ni la preparación necesaria para transmitir y traducir efectivamente los conocimientos que tenían.

La gente no fue capacitada

Se esperaba en este proceso de consulta previa que en asambleas que duraban de dos a cuatro horas, los facilitadores capaciten a gente sin educación superior para tomar una decisión informada en materia de derechos y leyes aplicables, la definición y el cálculo de compensaciones e indemnizaciones, la evaluación de tecnología petrolera, formas de vigilancia social de lo que hace la petrolera, sistemas de gestión ambiental, fondos no reembolsables, el proceso petrolero y sus riesgos; y temas relacionados. Los que presentaron la información eran facilitadores sin experiencia. Por la complejidad del te-

ma y el tiempo otorgado a la capacitación, ni los facilitadores ni la población obtuvieron la información mínima necesaria.

Aunque la mayoría de la gente consultada era kichwa, en algunas asambleas la información se presentaba solamente en español, y en otras, los facilitadores presentaban sus temas en kichwa pero no dominaban el idioma. El tema de las compensaciones e indemnizaciones, generalmente fue explicada en español sin traducción e incluyó términos tales como costo de oportunidad, reposición, compensaciones, indemnizaciones, daños temporales, valor del dinero en el tiempo y fondos no reembolsables, que la mayoría de los participantes no entendían por su dificultad y la falta de traducción. Adicionalmente, toda la información presentada visualmente estaba escrita en español. Los impactos de la actividad petrolera también fueron presentados con lenguaje técnico, y por falta de tiempo toda la información se presentó con mucha rapidez sin seguimiento. De esta manera, los talleres y asambleas comunitarias se caracterizaron por la confusión.

En cuanto a la presentación de las decisiones finales, no fueron capacitados sobre cómo escribir actas para entregar. Tampoco fueron informados sobre las opciones que existen a la aceptación de la actividad petrolera, tales como la moratoria, y como proceder para solicitarla y exigir una decisión en contra del ingreso de la petrolera. Los resultados se evidencian en las actas escritas en las asambleas, los productos finales de la consulta previa, las cuales por falta de capacitación e información representan decisiones sumamente apresuradas, desinformadas e inexigibles.

El proceso influyó en la gente

Cuando los facilitadores fueron capacitados, el equipo de la UPS declaró que la población tenía que decir sí y no tenía opción. Con esta idea, los facilitadores entraron a las comunidades, muchas veces convenciéndoles que no tenían opción o dando información que representó una propaganda para una decisión a favor del ingreso de la petrolera. En lugar de desarrollar una toma de decisiones informada y libre, minimizaron los riesgos y glorificaron los beneficios.

Se presentó todos los beneficios que trae la actividad, con énfasis en la necesidad de pedir un fondo de compensaciones y formar una organización

para manejar el dinero que vendría de la petrolera. Después se presentó la manera correcta de utilizar dichos fondos (con proyectos rentables, fruticultura, etc.) y la posibilidad de ampliar los fondos recibidos. Nunca mencionaron el trabajo temporal, dependencia económica, pérdida de sustentabilidad y destrucción ambiental que trae la actividad petrolera. Mientras los detalles sobre la propuesta de un fondo de compensaciones ocupan dos páginas del folleto de la consulta previa dado por la UPS, la explicación sobre los impactos ambientales de la explotación petrolera consta de nueve frases.

En lugar de enfatizar en la posibilidad de ser consultados, la consulta previa supuso que la decisión estaba tomada y se concentró en qué debería pedir la gente frente al ingreso inevitable de la petrolera. Un participante preguntó en un taller si la capacitación era sobre la consulta prelicitatoria o un curso de negociación. Los resultados de este desequilibrio en la información se evidenciaron en las resoluciones que constan en las actas finales, que se concentran en las ideas dadas por la UPS sobre compensaciones y oportunidades y ni siquiera mencionan la mitigación de impactos o alternativas a la explotación petrolera.

Las decisiones finales no representan la verdadera opinión de la gente

Los votos de las asambleas intercomunales, que fue lo único que se presentó para decidir sobre el ingreso de la petrolera, representan decisiones apresuradas, desinformadas y no representativas. Después de ser inundados con promesas de becas, proyectos, fondos de millones de dólares, centros de salud, escuelas, treinta años de indemnizaciones y trabajo con las petroleras y sin entender a fondo los impactos negativos de la actividad petrolera, obviamente muchas comunidades decidieron aceptar el ingreso de la petrolera. Los presidentes de muchas comunidades dijeron que su comunidad se había decidido a favor por la influencia del facilitador y su información desequilibrada pero que se habían arrepentido. Otros expresaron que la gente pensó que estaban firmando en la asamblea para aceptar la comida recibida, no para aceptar el ingreso de la petrolera. Por haber seguido el esquema de la UPS, algunas actas contenían las resoluciones de la comunidad sobre cada uno de los cuatro temas de la consulta previa, pero no expresaron una decisión sobre el ingreso de la actividad petrolera. Por haber incluido reso-

luciones sobre compensaciones, la decisión parecía a favor de la petrolera, y automáticamente pusieron un voto a favor. Otros presidentes llegaron sin acta por falta de anticipación de la convocatoria a la asamblea.

La contabilización de los votos también dejó a muchas comunidades sin poder de decisión final. En el informe final de la UPS, el equipo manifestó que no había incluido los votos de 37 comunidades que habían decidido en contra de la actividad petrolera, e intentó justificar la omisión con explicaciones falsificadas. Contabilizaron los votos finales sin mencionar la omisión de los votos de estas 37 comunidades y la ausencia completa del 30% de las comunidades. Si se hubiese contabilizado honestamente y de manera transparente, tomando en cuenta todas las comunidades pertenecientes a los dos bloques, la decisión final de la población no habría sido a favor del ingreso de la petrolera.

La decisión de la gente fue manipulada y controlada

Uno de los problemas más graves del proceso fue la remuneración de los facilitadores por Petroecuador para llevar a cabo la consulta previa. A través de la UPS, Petroecuador, una entidad sumamente interesada en el ingreso de la petrolera, dio un monto mensual a los treinta facilitadores y según varias fuentes también a algunas organizaciones. Esta remuneración comprometió a los facilitadores y a los dirigentes a actuar por los intereses del gobierno y no a favor de los intereses de la población y, cohibió la supuesta neutralidad de los facilitadores y la legitimidad del proceso de la consulta previa.

A los facilitadores se les prohibió hablar sobre sus opiniones personales y se les comprometió a difundir únicamente la información oficial de la consulta previa. La presión del equipo también estuvo acompañada por el interés personal de los facilitadores, que en algunos casos era solamente obtener ganancias o trabajo. Es así que, comprometidos e influidos, ingresaban los facilitadores a las comunidades para capacitar. Muchos glorificaban los beneficios de decir sí sin mencionar los riesgos, otros declaraban que los riesgos iban a ser eliminados y otros simplemente afirmaban que la aceptación de la petrolera era inevitable. Los presidentes de algunas organizaciones también visitaron a sus bases, y presionaron la decisión a favor del ingreso de la petrolera.

En las asambleas intercomunales, los presidentes de las comunidades expresaron que no querían tener la presencia ni la manipulación de ningún facilitador o de la UPS. Sin embargo, dos a cuatro facilitadores, un miembro del equipo de la UPS y un presidente de una junta parroquial u organización estaban presentes en cada una de las asambleas finales para hacer propaganda sobre la naturaleza participativa del proceso de consulta y los beneficios de aceptar al ingreso de la actividad petrolera. Las ayudas memorias de algunas asambleas no mencionan la presencia ni las palabras de ninguna de estas personas, ni tampoco los reclamos de los participantes sobre la manipulación y actas corruptas de sus dirigentes durante la consulta previa.

Falta de transparencia y monitoreo

Las organizaciones involucradas declararon el apoyo incondicional de las organizaciones indígenas y sus bases a la consulta previa sin convocar a una asamblea general o un foro para recibir criterios sobre como se estaba llevando a cabo el proceso. Las voces de oposición a la consulta previa fueron amenazadas, calladas o escondidas para crear la ilusión de que las organizaciones, sus bases y la UPS estaban unidas en el apoyo a la consulta previa. La dirigente de territorio de la FONAKIN y socios de organizaciones que se pronunciaron públicamente en contra de la consulta previa, fueron notificados de su expulsión de la organización, amenazadas, discriminadas y la participación de los dirigentes de las federaciones nacionales en el proceso fue bloqueado. Pero, la voz y la posición firme de las mujeres y hombres fuertes lograron realizar una gran asamblea provincial, declarando inconstitucional el reglamento y el proceso de la consulta previa. Una carta pública fue difundida, la cual hablaba sobre el respaldo total de las organizaciones y sus bases al proceso de la consulta previa, a pesar de que varias comunidades y dirigentes se habían pronunciado públicamente en contra del proceso. En vez de reconocer las inquietudes de las bases sobre la consulta previa, la carta atribuye el rechazo del proceso a “grupos de supuestos activistas ecologistas y gente desinformada”.

Los supuestos veedores del proceso no participaron en la consulta previa ni recibieron información sobre como podían participar. Varios facilitadores y organizaciones manifestaron que la presencia de veedores no era

bienvenida y que significaba interferencia en la culminación exitosa de la consulta previa. El ingreso a las oficinas de la consulta y a los eventos de la consulta fue bloqueado, particularmente a aquéllos que según los facilitadores, parecían ser ambientalistas. Los participantes que dieron invitaciones a veedores fueron amenazados por sus organizaciones. Esta intención de esconder información y restringir la participación evidencia un proceso poco transparente, el deseo de llevar a cabo el proceso sin monitoreo y la falta de neutralidad en el proceso.

Las acciones de las comunidades

Los aspectos mencionados del proceso produjeron que la gente estuviera desinformada y manipulada, que tomara decisiones apresuradas y no representativas, que hubiera falta de neutralidad y transparencia, que existiera exclusión y faltas de consensos, y por ende, una falta de una verdadera consulta a la gente. Estas fallas violaron derechos consagrados en la Constitución de la República y el Convenio 169 de la OIT. La consulta previa también fue llevada a cabo con base en el Reglamento de consulta y participación, que no contó con el consenso de la población indígena ni sus entidades representativas y fue declarado inconstitucional por varias instituciones y organizaciones.

La cooperativa Rukullacta, con diecisiete comunidades unidas, realizó la gran asamblea, el 6 marzo de 2004, en la comunidad Purutu Yacu, subcentro de la cooperativa, ante la amenaza y discriminación a la dirigente de territorio de la FONAKIN, representante de la cooperativa Rukullacta, apoyando y ejerciendo sus propios derechos en defensa de sus 42.000 hectáreas de territorios. Tomaron una posición única y resolvieron decir no a la intervención petrolera, y declararon la inconstitucionalidad de forma del reglamento y nulidad del proceso de consulta de los bloques 20 y 29. El 20 de marzo de 2004, se realizó la asamblea provincial de Napo, con la participación de RICANCIE, REKOCA y miles de ciudadanos, educadores, comunidades, estudiantes, grupos sociales, autoridades locales y una dirigente de territorio de la FONAKIN. A pesar de las amenazas y discriminación de sus compañeros, con una posición firme se unieron para declarar formalmente la nulidad de la consulta previa debido a estas violaciones de dere-

chos colectivos y civiles y demandar una consulta inclusiva, equilibrada, informativa, participativa y justa a la población de los bloques 20 y 29.

En estas manifestaciones de las organizaciones bases, se llamó a las autoridades locales a ser equitativas con las comunidades y se apeló a la obligación de apoyar a los gobiernos municipales de Archidona y Loreto. A petición de las organizaciones, en el mes abril de 2004, el cantón Loreto, en una asamblea cantonal, resuelve declararse –a través de ordenanza municipal– cantón ecológico. El 15 de mayo de 2004, el municipio de Archidona, realizó la asamblea del cantón con la participación de 80 comunidades y también lo declararon cantón ecológico por ser un cantón de importancia histórica y cuna de la cultura kichwa. Estas ordenanzas se encuentran en proyecto para ser divulgadas a la sociedad civil y comunidades.

Para fortalecer la unidad de las tres provincias Napo, Orellana y Pastaza, se formó un frente en contra de toda actividad que atente a los territorios indígenas.

La CONAIE (Consejo de Nacionalidades Indígenas del Ecuador) y la CONFENIAE (Confederación de Nacionalidades Indígenas Amazónicas del Ecuador), con las resoluciones de las asambleas, se unieron para defender los territorios de las nacionalidades de la región amazónica, asumiendo la responsabilidad de presentar la demanda de inconstitucional del Reglamento de consulta y participación y nulidad del proceso de la consulta en los bloques 20 y 29 ante las autoridades competentes.

A los pueblos indígenas nadie podrá devastarlos, porque aún tienen raíces grandes que les hacen cada día más fuertes y esa fuerza de unidad hace soñar en ser libres y dueños absolutos de sus territorios.

Ama killa, ama llulla, ama shua

Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador

2. Las apuestas

Guillaume Fontaine, coordinador

Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador

2. Las apuestas



FLACSO
SEDE ACADÉMICA DE ECUADOR

© 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

ISBN: 9978-67-090-4
Coordinación editorial: Alicia Torres
Cuidado de la edición: Paulina Torres
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: RISPERGRAF
Quito, Ecuador, 2004
1ª. edición: octubre, 2004

Índice

Presentación	9
Introducción	
Petróleo y desarrollo sostenible en la Amazonía: apuestas para la gobernabilidad democrática	11
<i>Guillaume Fontaine</i>	
Capítulo I	
Apuestas del caso Texaco	
Los pasivos de la industria petrolera	
A propósito del juicio a la Texaco	27
<i>Fander Falconí Benítez</i>	
El juicio a Chevron Texaco	
Las apuestas para el Ecuador	37
<i>Luis Yanza</i>	
Petróleo y medio ambiente en el Ecuador	45
<i>Ramiro Gordillo</i>	
Capítulo 2	
Apuestas de la política petrolera	
Contratación petrolera ecuatoriana 1972-2003	57
<i>Luis Alberto Aráuz</i>	
Importancia del petróleo en el Ecuador	67
<i>José Gordillo Montalvo</i>	
Metodologías de relacionamiento comunitario no ortodoxas: análisis político para abordarlas	75
<i>Iván Narváez</i>	
El papel del Ecorae en la región amazónica ecuatoriana	
Un ejemplo de crisis de gobernabilidad democrática en el Ecuador	91
<i>Karen Andrade</i>	

Capítulo 3

Apuestas de los derechos territoriales

Propiedad de la tierra y riqueza del subsuelo	
Un rezago colonial	109
<i>Edmundo Guerra</i>	
Derechos territoriales frente a las actividades petroleras	121
<i>César Andy</i>	
Avances en el tema del derecho territorial indígena en el ámbito internacional y específicamente en la Organización de las Naciones Unidas	127
<i>Alexis Tiouka</i>	
Derechos territoriales frente a las actividades petroleras: un reto para la gobernabilidad democrática	135
<i>Lilij La Torre López</i>	
Situación de los derechos territoriales indígenas en la Amazonía venezolana en el contexto de la gobernabilidad democrática actual	145
<i>Vladimir Aguilar Castro</i>	
El problema de la titulación de tierras en Pastaza	149
<i>Bolívar Beltrán</i>	
Para entender el conflicto entre Sarayacu, Estado y empresas operadoras del bloque 23	153
<i>Victor López A.</i>	

Capítulo 4

Apuestas de la consulta previa

Pronunciamiento sobre la consulta previa en los bloques 20 y 29	173
<i>Frente de comunidades kiwchas de Rukullacta, Asociación Kallari, RICANCIE, REKOCA y cantón Archidona</i>	
La consulta previa petrolera - Bloques 20 y 29 de la Amazonía ecuatoriana: entre el desafío y la nostalgia	187
<i>Xavier Izko</i>	
Bibliografía	231
Anexos	239
Presentación de autores	280

La consulta previa petrolera – Bloques 20 y 29 de la Amazonía ecuatoriana: entre el desafío y la nostalgia

Xavier Izko

Introducción

Durante los meses de septiembre a diciembre de 2003, se llevó a cabo la primera consulta previa petrolera a los pueblos indígenas de la Amazonía ecuatoriana (bloques 20 y 29, provincias de Napo, Orellana y Pastaza). La consulta fue coordinada por la Universidad Politécnica Salesiana – UPS, por encargo del Estado ecuatoriano y con el aval de las federaciones, juntas parroquiales y comunidades indígenas de la región, y ha constituido permanentemente el ejercicio de una “acción comunicativa” (cf. Fontaine, 2003: 493).

Con anterioridad a la consulta, y como instancia de preparación de ésta, se había realizado el “diagnóstico socio-económico de los bloques 20 y 29” (agosto – noviembre de 2002). El diagnóstico incluía una metodología para la valoración económica de los bienes y servicios ambientales que podrían verse afectados potencialmente por un eventual proceso petrolero, y una “metodología de consulta previa para la negociación de conflictos socio-ambientales”. En el marco del diagnóstico fueron elaboradas también bases de datos socio-organizativas de todas las comunidades del área (que fueron luego reajustadas en el marco de la consulta), y propuestas relacionadas con la identificación de compensaciones socio-ambientales y con el diseño de un fondo para el desarrollo regional. Adicionalmente, se llevaron a cabo cinco talleres subregionales para sistematizar las percepciones y expe-

riencias de las comunidades con relación al petróleo. Los resultados de los diagnósticos y la propuesta metodológica fueron socializados con las organizaciones indígenas (febrero de 2003), y avalados por el Estado y por los actores locales¹.

Posteriormente, a solicitud de las organizaciones indígenas del área y sobre la base de las propuestas realizadas, la Universidad Politécnica Salesiana decidió encargarse de la aplicación de la consulta previa, a fin de que las comunidades pudieran ejercer con plena conciencia sus derechos ciudadanos². Como paso previo a la consulta, se definió una propuesta metodológica que permitiera abarcar los distintos niveles organizativos de las comunidades y alcanzar a la mayoría de la población indígena del área (ver más adelante).

Abordaremos primero, en forma resumida, los principales componentes de la consulta (metodología, proceso, resultados), para analizar a continuación sus principales proyecciones. En este sentido, el presente trabajo no pretende tomar una posición a favor o en contra de un petróleo “posible”, sino describir y analizar el proceso de consulta, y las implicaciones de los pronunciamientos de los pueblos indígenas de los bloques 20 y 29 de la Amazonía ecuatoriana. Cabe señalar que los contenidos del presente artículo reflejan los consensos alcanzados con los indígenas del área y sus instituciones representativas.

El área de los bloques 20 y 29

El área total ocupada por ambos bloques es de 448.276 ha. (ver mapa adjunto), que representa el 21.4% del área total correspondiente a las jurisdicciones de los 8 cantones y 24 parroquias de las tres provincias (Napó, Pas-

- 1 Ver UPS 2003 para los resultados del diagnóstico. Cf. Anexo 6. “Metodología para la realización de la consulta previa en los bloques 20 y 29”.
- 2 El pedido de las organizaciones indígenas fue formulado a raíz del taller de devolución de los resultados del diagnóstico participativo en febrero del 2003, organizado conjuntamente con la FONAKIN (Napó), ANKISH y ACIA (Pastaza). La Universidad ha aceptado el reto de coordinar la consulta previa en el marco de su mandato, que articula las actividades académicas con el compromiso en favor de los actores menos favorecidos; por otra parte, con el antecedente del trabajo ya realizado previamente (diagnóstico participativo del área en el 2002), era necesario consolidar las condiciones para que las organizaciones locales emitieran un voto responsable frente a la consulta, proporcionando al mismo tiempo instrumentos de negociación con el Estado y las empresas, y explorando nuevas oportunidades de participación y control social.

taza y Orellana – 2.094.171 ha)³. Algunas parroquias, como Puerto Napo, tienen la totalidad de su territorio dentro de los bloques, mientras que otras, como Chontapunta, apenas el 1.6%; lo mismo sucede con las nueve federaciones indígenas que están presentes en el territorio de una o varias provincias y atraviesan ambos bloques. En términos jurídico-administrativos y políticos, han sido involucradas todas las federaciones y parroquias, aunque su sede estuviera fuera de los bloques.

En términos generales, la confluencia de distintas zonas de vida, microclimas, relieves y paisajes (de montaña, fluviales, selváticos, lacustres), y especies de fauna y flora, confieren a la región un perfil singular en cuanto a existencia de recursos naturales estratégicos, cuya orientación predominante parece ser la conservación de carácter protectivo (55.5% de los recursos tienen una vocación relacionada con la protección total y usos muy restringidos); con todo, existen zonas susceptibles de manejo sostenible (sobre todo forestal, no maderable y servicios ambientales) y otras cuya acelerada deforestación debe comenzar a ser equilibrada con prácticas de revegetación parcial e incluso (en las laderas) de conservación de suelos.

Se debe considerar, además, la presencia de prácticas culturales ancestrales, diversamente interpoladas con la cultura occidental, corredores chamánicos, y más de 215 petroglifos y vestigios arqueológicos que certifican la existencia de una gran riqueza arqueológica, cultural y étnica. A ello se añade el hecho de que, en términos comparativos, algunos de los cantones de los bloques (Archidona y Tena) constituyen las zonas más densamente pobladas de toda la Amazonía.

En otras palabras, naturaleza y cultura parecen darse la mano para recomendar acciones focalizadas de explotación de recursos no renovables, incluyendo una zonificación final priorizada de los “lugares sensibles” de la región, a ser respetados por los futuros procesos de exploración y explotación petrolera⁴.

3 Las parroquias más directamente involucradas, por tener población dentro del área de los bloques, son las siguientes: a) Provincia de Napo: Cotundo, San Pablo de Ushpayacu, Puerto Misahuallí, Ahuano, Talag, Puerto Napo, Pano, Chontapunta; adicionalmente, están dentro del área de los bloques las comunidades adscritas directamente a los cantones de Tena, Archidona y Julio Arosemena; b) Provincia de Orellana: San José de Dahuano, San Vicente de Huaticocha, Ávila Huiruno; c) Provincia de Pastaza: parroquia El Triunfo (una pequeña sección, poblada por colonos), y cantones Arajuno y Santa Clara.

4 Ver UPS 2003 (Resumen Ejecutivo – conclusiones)

En términos generales, con la ratificación del Convenio 169 de la OIT, el Estado ecuatoriano reconoce el derecho de los pueblos indígenas a participar activamente en el manejo, administración y uso de los recursos ubicados en sus tierras, y el de ser consultados ante actividades de exploración y/o explotación de los mismos, cuando pertenezca al Estado la propiedad de los recursos del subsuelo, lo que constituye un avance significativo respecto a las constituciones de 1945 y 1978. Como dice el Convenio (Art. 7), a los pueblos afectados les ampara el “derecho al desarrollo indígena y al control de los procesos de desarrollo en las regiones de asentamiento indígena”, conforme a los mecanismos de participación previstos en la Ley de Gestión Ambiental. De igual manera, el Convenio reconoce las aspiraciones de los pueblos indígenas “a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico, y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones dentro del marco de los estados en los que viven”.

Con relación al derecho de consulta, el Convenio vela para que los pueblos indígenas que se encuentran dentro del área de influencia de una licitación de recursos no renovables, sean informados adecuadamente sobre el alcance del proyecto petrolero, expresen su opinión sobre éste y lleguen a consensos con el Estado, en el marco del diálogo y la participación democrática.

El artículo 6 del Convenio 169 señala la política de aplicación de este instrumento internacional y las obligaciones gubernamentales que de él se desprenden:

“1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

- consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente
- establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan
- establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e inicia-

tiva de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas”.

Si la consulta a las poblaciones locales es un derecho, su cumplimiento y promoción son responsabilidades que el Estado debe encargarse de cumplir y de hacer cumplir entre sus contratistas y los diferentes sectores de la sociedad civil. De hecho, la ausencia del Estado en algunas de las áreas en donde se manifiestan intereses contrapuestos, trae como resultado que las partes involucradas hayan tenido que encontrar frecuentemente sus propios mecanismos para la solución de sus conflictos. De ahí la necesidad de que el Estado desempeñe un rol más activo para asegurar un mejor balance entre las partes.

En este marco, es deber del Estado informar, capacitar y comunicar a los pueblos indígenas para que puedan decidir lo que más conviene a sus intereses, garantizando “procedimientos apropiados” para la consulta “a través de sus instituciones representativas”, participando siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades y percibiendo una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades (Convenio 169, Art. 15, No. 2; Constitución de la República, Art. 84, No. 5). Por otra parte, como dice el Art. 88 de la Constitución: “toda decisión estatal que pueda afectar al medio ambiente, deberá contar previamente con los criterios de la comunidad”.

El Reglamento de consulta

El “Reglamento de consulta y participación para la realización de actividades hidrocarburíferas”, sancionado por el decreto 3401 de la Presidencia de la República (02.12.2002), constituye hasta el momento el mecanismo oficial que pretende garantizar el cumplimiento de este derecho a las poblaciones indígenas comprendidas en los proyectos hidrocarburíferos que podrían ser impulsados con participación de compañías transnacionales.

El Reglamento establece que la consulta prelicitatoria a los pueblos indígenas se realizará previa la convocatoria por parte del organismo encargado de llevar a cabo las licitaciones a los procesos licitatorios hidrocarburiíferos (Título I, Cap. I, Art. 7). De acuerdo al Reglamento, esta consulta prelicitatoria a pueblos y nacionalidades indígenas tiene por objeto:

- a) Contar previamente con los criterios, comentarios, opiniones y propuestas de las nacionalidades indígenas que habiten en el área de influencia directa del bloque a licitarse relativos a los impactos socio-ambientales positivos y/o negativos que pueda causar en sus territorios la realización de los planes y programas que se desprendan de las licitaciones petroleras y de la suscripción de los correspondientes contratos de exploración y explotación.
- b) Recibir criterios sobre las estrategias y medidas socio-ambientales generales de prevención, mitigación, control, compensación y rehabilitación relativas a los impactos socio-ambientales negativos, así como de impulso a los impactos socio-ambientales positivos, que deberá considerar el organismo encargado de llevar a cabo las licitaciones en la realización de los procesos licitatorios petroleros, la adjudicación y suscripción de contratos y las actividades de control de ejecución de los mismos.
- c) Contar con los criterios sobre los mecanismos de participación de las nacionalidades indígenas que habiten en el área de influencia directa del bloque a licitarse, a través de sus organizaciones representativas, en la ejecución de las medidas socio-ambientales de prevención, mitigación, compensación, control y rehabilitación relacionadas con los impactos socio-ambientales negativos, así como de impulso a los impactos socio-ambientales positivos que se causen en sus territorios a causa de la realización de las actividades hidrocarburiíferas que se desprendan de las licitaciones petroleras y de la suscripción de los correspondientes contratos de exploración y explotación. La información que obtenga el organismo encargado de llevar a cabo las licitaciones de estas consultas podrá ser incluida en las bases de licitación y otras secciones aplicables de la documentación prelicitatoria.
- d) Establecer consensos apropiados con el Estado respecto del alcance del proyecto petrolero en cuanto a sus aspectos ambientales y sociales.

Sin embargo, el proceso de elaboración del Reglamento ha sido controvertido y sigue siendo considerado por muchos un proceso inconcluso y fallido. También han sido señalados vacíos de distinta magnitud en el Regla-

mento. Además de eventuales fallas de procedimiento (no existía una ley previa que lo amparara), la crítica más persistente es la ambigüedad del Reglamento, ya que la consulta se reduce en la práctica a identificar los impactos y definir su manejo, sobre la base de una decisión previamente adoptada por el Estado. Aún cuando no se admitiera la posibilidad absoluta de veto por parte de las comunidades, una de las implicaciones del derecho constitucional de los pueblos indígenas a ser consultados, debería ser indagar su criterio respecto a la posibilidad de que se realicen o no actividades hidrocarburíferas (Ortiz, 2002).

A lo largo del proceso de diagnóstico (2002) y de consulta (2003), los debates con los representantes de las comunidades sobre el Reglamento y sus alcances ocuparon un lugar central. En general, se creó el consenso de que el Reglamento era el instrumento formalmente vigente, perspectiva ratificada por el CODENPE (Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador), quien cita el “Reglamento en vigencia” (Art. 25) al aprobar la base de datos elaborada por la UPS⁷. Sin embargo, el Reglamento debía ser complementado y realimentado desde la práctica, en la perspectiva de que los cambios realizados pudieran apoyar la discusión sobre una eventual reforma integral del Reglamento.

Los vacíos del Reglamento fueron complementados en distintas direcciones:

Con relación a la consulta “a través de las instituciones representativas” se decantaron posibles ambigüedades, identificando y activando los distintos sistemas organizativos locales (federaciones, organizaciones de segundo grado, parroquias y comunidades; ver metodología), a fin de asegurar su participación y su toma de decisiones oportuna e informada. Esta aproximación exigía respetar los procedimientos de representación y delegación vigentes en las comunidades y organizaciones, en una suerte de “sufragio universal diferido y delegado” (ver más adelante).

En este marco, se definió un sistema de interlocución que permitiera hacer llegar la información y la capacitación a todos los niveles de las organizaciones, aunque con distintas intensidades en función del tiempo disponible, con temarios definidos conjuntamente a lo largo del proceso.

7 Carta del CODENPE del 25.08.03, dirigida a Petroecuador.

Los instructivos para los talleres-asamblea comunitarios incluyeron abiertamente la posibilidad de hacer un pronunciamiento en contra o a favor del petróleo.

Adicionalmente, se recogieron y afinaron las propuestas preliminares formuladas por las comunidades durante los talleres de consulta de la fase de diagnóstico (2002). Dichas propuestas, al ser activadas en caso de que se viabilizara el proceso petrolero, incluían los siguientes puntos, que fueron precisados y complementados durante la consulta (ver más adelante): (i) utilización de tecnologías y procesos “limpios” por parte de las compañías; (ii) establecimiento de un fondo para el desarrollo regional (fideicomiso), a manera de “compensación estructural” a las poblaciones locales (5% de las inversiones petroleras, más otros fondos que se pudieran levantar ante organismos internacionales), complementario a la realización de estudios de impacto ambiental en forma participativa (EIAs) y a la aplicación de indemnizaciones por los eventuales daños causados; (iii) respeto a las “áreas sensibles” de las comunidades (núcleos densos de naturaleza y cultura), además de las reservas y parques; (iv) definición de criterios básicos del proceso de participación y vigilancia comunitaria, incluyendo códigos de conducta de las compañías petroleras.

Metodología para la realización de la consulta⁸

La preparación de la metodología de consulta requirió un tiempo de dos meses y su aplicación tomó cuatro meses adicionales entre el 2002 y el 2003.

Las actividades realizadas durante el proceso de consulta han sido las siguientes:

- Identificar las comunidades participantes y establecer con sus organizaciones matrices consensos apropiados tendientes a su participación.
- Definir y aplicar parámetros apropiados de participación y pronunciamiento.
- Capacitar a los facilitadores y representantes comunitarios mediante la celebración de talleres y la elaboración de materiales *ad hoc*.

8 Cf. el detalle de la metodología en el Anexo 4.

- Comunicar y difundir oportuna y apropiadamente, a través de los medios de comunicación locales y nacionales, los contenidos relativos a los derechos de las poblaciones indígenas, así como a las oportunidades y riesgos del proceso de exploración y explotación petrolera.
- Recabar los criterios, opiniones y propuestas de las comunidades y sus representantes legítimos a propósito del proceso petrolero (asambleas comunitarias e intercomunitarias).
- Supervisar y realimentar permanentemente el proceso de realización de la consulta previa.
- Sistematizar y elaborar una memoria técnica del proceso.

Resultados alcanzados

Las evaluaciones por parte de los facilitadores subrayan su satisfacción con los contenidos y organización de la capacitación; así, el 97.4% opinan que la capacitación fue buena o muy buena. Cabe destacar que de un promedio grupal inicial de 3/10, los participantes autoevaluaron públicamente sus conocimientos con un 6.4/10, lo que implica más del doble de aprendizaje en los temas propuestos e incrementos sustanciales, especialmente en los temas de compensaciones y consulta previa, así como en las calificaciones individuales, cuyos valores mínimo y máximo pasaron de 1/5 al inicio a 5/9 al final, respectivamente. Las calificaciones objetivas demostraron igualmente que todos los participantes demostraban un buen nivel de conocimientos generales con relación a la temática⁹. No obstante, la mayoría de los facilitadores señalaron temas de capacitación que necesitaban ser ampliados y dieron sugerencias para mejorar los materiales y la organización de los eventos¹⁰.

9 Con relación a los resultados finales de la consulta (favorables al inicio de un proceso petrolero “condicionado” – ver más adelante), es interesante constatar que, de acuerdo a las evaluaciones de los conocimientos adquiridos, los facilitadores estaban en condiciones de precisar mucho mejor los riesgos/amenazas del petróleo que las oportunidades. Esta relativa mayor capacidad de dar cuenta de los aspectos negativos es atribuible a los siguientes factores: (i) el énfasis de los talleres de consulta (UPS, 2002) en los riesgos y daños socio-ambientales causados por el petróleo; (ii) la información contra el petróleo por parte de grupos opuestos al proceso petrolero y a la consulta misma, difundida permanentemente a través de los medios de comunicación locales, y realimentada por la situación de Sucumbíos (juicio a la Texaco) y de Sarayaku.

El balance general de los talleres intercomunales de capacitación (un representante de cada comunidad, más los representantes de federaciones y juntas parroquiales) ha sido altamente positivo, tanto con relación a los contenidos, como a las exposiciones, la organización y el taller en general. De acuerdo a los cuestionarios administrados entre los participantes, el 98.25% estimaron que los talleres habían sido buenos o muy buenos, oscilando entre el 100% en cuanto a contenidos y el 92.75% en cuanto a organización. No obstante, los participantes formularon sugerencias relacionadas con la realización de talleres adicionales de capacitación, sobre todo en las comunidades, que involucraran también a las mujeres; la entrega oportuna de materiales, la mayor claridad en las exposiciones, la capacitación adicional de los facilitadores, la mejor coordinación con las bases y la mejor organización de las comunidades. También cabe señalar la existencia de ritmos y capacidades diferentes en los facilitadores. El logro más importante ha sido la participación activa de la mayoría de delegados de las comunidades, lo que permitió su posterior conducción de las asambleas comunitarias. Adicionalmente, en la mayoría de los talleres los participantes decidieron elaborar actas de recomendaciones, que orientaran el posterior trabajo de las comunidades¹¹.

En cuanto a los talleres comunales, la mayoría de la gente ha aceptado y entendido las explicaciones dadas por los facilitadores y los delegados a los talleres intercomunales, solicitándoles toda la información posible. La capacitación, realimentada permanentemente por los programas radiales diarios en kichwa y castellano, confirmó la necesidad de actuar sobre la base de información y argumentos ciertos. Al igual que en los demás talleres, los participantes formularon sugerencias relacionadas con la realización de talleres similares sobre los mismos temas y sobre otros temas de interés comunitario, con apoyo de folletos y documentos; también pidieron mayor tiempo para el tratamiento de los temas, para el trabajo de grupos y para el análisis en plenaria.

-
- 10 Muchos de los temas fueron abordados de nuevo a raíz de la revisión conjunta del proceso y de sus resultados. No obstante, el pedido formal de ampliación de la capacitación está en proceso de ser atendido en el período post-consulta, a través de la profundización de la temática petrolera y de la creación de condiciones apropiadas de participación en el proceso de exploración y explotación hidrocarbúfera.
 - 11 Algunas actas (como la de 24 de Mayo - Orellana) fueron transmitidas por la radio local, como un ejemplo de acuerdo entre las organizaciones y como el ejercicio de un derecho ciudadano.

En general, la demanda por momentos de capacitación e información adicionales ha sido compatible con la sensación de haber recibido una información lo suficientemente pertinente y apropiada como para posibilitar un pronunciamiento.

Los pronunciamientos de las comunidades

Analizaremos a continuación los resultados de los pronunciamientos de las comunidades y organizaciones del área de los bloques acerca del proceso petrolero. Para poder calibrar apropiadamente su alcance, los pronunciamientos son considerados en el marco socio-organizativo en el que fueron pronunciados.

Las asambleas comunitarias

Programación y características

Una de las actividades fundamentales del proceso de consulta previa han sido los talleres – asambleas al nivel de cada comunidad, cuya realización apropiada exigió una organización sumamente prolija para lograr los objetivos de participación trazados. Además de los factores externos (incesantes ataques de grupos fundamentalistas opuestos a la consulta), la programación debía tener en cuenta factores como la cantidad de comunidades a cargo de cada facilitador, la entrega oportuna de convocatorias, la disponibilidad de tiempo de los dirigentes comunitarios y de los miembros de la comunidad, la consideración de divisiones y disputas al interior de las comunidades, el acceso a las comunidades (vial y fluvial), la disponibilidad de refrigerios en cada comunidad, etc.

En este espacio, como hemos señalado, los miembros de las comunidades han recibido en una primera parte (el taller) la información necesaria sobre los diversos temas contenidos en la consulta previa, a través de los delegados que participaron en los talleres intercomunales de capacitación, apoyados por los facilitadores. Durante la segunda parte (alrededor de cinco horas), los participantes se han instalado en asamblea extraordinaria, han deli-

berado sobre los temas abordados y han tomado las resoluciones más pertinentes respecto a la conveniencia o no de que se lleven a cabo actividades de explotación hidrocarburífera en su territorio. Como hemos señalado, los talleres comunales se realizaron después de los intercomunales (en los que participaron miembros de cada comunidad), que estuvieron precedidos y acompañados por programas radiales.

Con la finalidad de que los talleres-asambleas se desarrollaran de acuerdo a lo previsto, los presidentes de las federaciones y parroquias, junto con los facilitadores y con el apoyo del equipo técnico de la UPS, creyeron necesario que se diseñara una propuesta de instructivo para el desarrollo de las reuniones. Dicho instructivo desarrollaba los aspectos formales de las asambleas, es decir, convocatorias, participaciones, horarios, constitución de la asamblea y su legalidad, sugerencia de formatos para capturar los pronunciamientos, etc. En este instructivo constaba expresamente la posibilidad de pronunciarse en contra del petróleo, en caso de que los riesgos parecieran incontrolables o fueran más grandes que las oportunidades.

Desarrollo de los talleres-asambleas

En la totalidad de los talleres-asambleas se recurrió al mismo tipo de procedimientos, ya que la práctica parlamentaria es conocida por todos los presidentes y miembros de las comunidades. En este caso especial, los presidentes de las comunidades resaltaron el hecho histórico de que por primera vez habían sido tomados en cuenta y convocados para ser capacitados y consultados sobre un asunto de vital importancia para la vida de las comunidades.

En el momento de instalación de la asamblea extraordinaria por parte de los dirigentes de la comunidad, se procedió a constatar la existencia de quórum; posteriormente, se inició el análisis y la discusión de los temas presentados, para proceder luego a la toma de decisiones y resoluciones, que fueron registradas por el secretario/a de la asamblea.

Un elemento fundamental en la realización de estos eventos fue la decisión de que los talleres se desarrollaran en su mayor parte en kichwa, lo que coadyuvó a un mejor entendimiento y captación de los temas de la capacitación.

Las deliberaciones culminaron en la escritura del acta de la asamblea, que contiene los pronunciamientos de los participantes y directivos. Las re-

soluciones fueron tomadas mediante votación simple, ya que los participantes habían dado a conocer previamente sus criterios y razonamientos personales. Las asambleas culminaron con la suscripción del acta por parte de cada uno de los participantes y de los directivos de la comunidad, si bien no todas las asambleas lograron procesar el acta correspondiente (ver más adelante).

Las actas fueron entregadas en forma directa por los dirigentes de las comunidades a los facilitadores o a las oficinas de consulta; pero también fueron remitidas a las federaciones o juntas parroquiales. Todas las actas fueron concentradas luego en el equipo de la UPS, a fin de proceder a su análisis y notarización.

Pronunciamientos

Analicemos brevemente la dinámica de la participación y de los pronunciamientos de cada comunidad.

En general, fueron convocadas el 97% (368) de las comunidades indígenas del área, incluyendo comunidades de indígenas y colonos; el 3% restante no se dejó convocar por problemas organizativos internos o por oposición al proceso de consulta, normalmente orquestado desde afuera de la propia comunidad. De ellas, se reunieron en asamblea 337 comunidades (el 88.91%). En distintos sectores (por ejemplo, Tálag y Misahuallí), algunas de las comunidades convocadas se negaron a realizar la asamblea - taller o a pronunciarse, debido a la naturaleza de las actividades que realizaban (ecoturismo), que consideran podrían verse afectadas por la actividad petrolera, y por influencia de un grupo local contrario a la consulta (ReCoka). Otras comunidades no participaron por falta de interés, por estar en otras ocupaciones, por haber hecho caso omiso de la convocatoria enviada por el presidente de la comunidad o porque el propio presidente de la comunidad se negó a convocar a pesar de la insistencia de sus bases en ser consultadas (una comunidad). A pesar de todo, el porcentaje de realización de asambleas ha sido muy alto (el 89%).

De las 337 comunidades consultadas, se han pronunciado mediante algún tipo de acta 291 comunidades, el 76.78% del total; de ellas, 263 comunidades han entregado un acta válida, es decir, que contenga el pronuncia-

miento de la comunidad y las firmas de los participantes, lo que representa el 90.37% de las comunidades que han emitido actas, el 78% de las que han celebrado asamblea y el 69.39% del total de comunidades existentes en el área de los bloques. El 89.73% del total de actas válidas se pronuncian por un sí condicionado. Por bloque, sobre el total de actas válidas, se ha pronunciado por un sí condicionado el 90.76% de las comunidades en el bloque 20, y el 87.34% en el bloque 29. El resto de las comunidades se ha pronunciado por un no al petróleo (9.2%) o por la moratoria (1.27%).

Con relación a las asambleas internas de las organizaciones, que se instalan cuando asisten la mitad de los socios más uno, los dirigentes consideran que la participación ha sido un éxito, sobre todo teniendo en cuenta el contexto adverso que rodeó a la consulta; de hecho, es difícil lograr más del 60% de participación en promedio.

En cuanto a la entrega de actas, se ha visto dificultada por varios factores; entre ellos, cabe nombrar los siguientes:

- Poca capacidad de algunas comunidades para redactar las actas. Como la consigna era que el facilitador se retirara para dejar deliberar a la asamblea, algunas comunidades no pudieron elaborar el acta el mismo día de la asamblea y fueron postergando su entrega.
- Interferencia de otros procesos: ingerencia de organizaciones ecologistas radicales, partidos extremistas, dirigentes antiguos que no entendían el proceso; incidencia de las experiencias de otras comunidades fuera del área (casos Texaco en Sucumbíos y Sarayaku en Pastaza), etc.
- Desinterés y olvido de algunas comunidades, o diferencias fuertes de opinión en la asamblea.
- Chantaje de algunos dirigentes; de hecho, los presidentes de algunas comunidades se negaron a firmar el pronunciamiento positivo de la mayoría de los participantes porque tenían otra posición, y propusieron cambiar el pronunciamiento que había prevalecido en la asamblea.
- Imposición desde los dirigentes de alguna de las organizaciones mayores que temían perder control o influencia con un pronunciamiento individualizado (y afirmativo) de sus bases; este tipo de actitudes estuvieron también influidos por grupos externos de “apoyo”. Esto tendió a suceder, por ejemplo, en ACIA (Pastaza) y en la cooperativa Rukullakta (Napo).

Teniendo en cuenta el contexto de la consulta, se resolvió reconvocar en varias ocasiones sucesivas a aquellas comunidades en las que no se había podido realizar el taller – asamblea, intentando que el derecho al pronunciamiento fuera ejercido en su plenitud. Los informes de cada facilitador dan cuenta de la dinámica de convocatoria, asistencia y pronunciamiento en cada comunidad, así como las razones de las actas faltantes.

Si bien hubiera sido conveniente disponer de un tiempo mayor, la mayoría de las comunidades se sintieron lo suficientemente informadas (radio, talleres intercomunales y taller comunitario) como para deliberar y adoptar resoluciones. Por otra parte, conviene tener en cuenta que sobre estos procesos pesan enormes pasivos socio-ambientales, que no pueden ser absueltos en su totalidad de manera inmediata.

De todas formas, considerando las circunstancias desfavorables que acompañaron al proceso (simultaneidad de los episodios de Texaco y Sarayaku; hostigamiento permanente de grupos opuestos a la realización de la consulta, que no vacilaron en recurrir a métodos como el chantaje, la desinformación y la calumnia), se ha cumplido ampliamente con los objetivos trazados.

Las asambleas intercomunitarias

Estructura y funciones

Las asambleas intercomunitarias son los espacios de expresión y participación del conjunto de los miembros de las comunidades, pertenecientes en términos socio-organizativos a las federaciones y en términos socio-territoriales a las juntas parroquiales. Conforme al instructivo elaborado conjuntamente entre el equipo UPS y los presidentes de federaciones y juntas parroquiales (Tena, 27/11/2003), el objetivo de estas asambleas era recoger los pronunciamientos de las comunidades para validarlos, complementándolos apropiadamente en función de las orientaciones colectivas. Adicionalmente, otros objetivos eran reflexionar, analizar y discutir en forma conjunta sobre el proceso de consulta previa, sus aciertos y debilidades, así como emitir un pronunciamiento colectivo sobre las posiciones y propuestas, relacionados con la pertinencia de promover o no procesos de explotación hidro-

carburífera en sus territorios. En este sentido, la función de la asamblea intercomunal fue validar las decisiones de las comunidades, pero no podía ir en contra de ellas si ya había habido un pronunciamiento explícito, salvo cuando el proceso de toma de decisiones hubiera estado gravemente viciado. En este sentido, las decisiones comunitarias podrían, en último extremo, prescindir de la validación de la asamblea intercomunal¹²; pero las asambleas intercomunitarias no pueden prescindir de los pronunciamientos comunitarios, una vez emitidos¹³.

Por razones prácticas (facilitar la organización y asistencia de los presidentes de las comunidades), las asambleas se realizaron en las cabeceras parroquiales o cantonales, aunque las convocatorias fueron firmadas por el conjunto de presidentes de federaciones existentes en un determinado espacio parroquial, además del presidente de la junta parroquial misma. A pesar del estrecho margen de tiempo disponible entre la convocatoria y la realización de las asambleas intercomunitarias, éstas se celebraron con absoluta transparencia y de acuerdo a lo establecido en el instructivo elaborado. Las discusiones se desarrollaron de manera profundamente democrática, conforme a mecanismos parlamentarios conocidos y practicados por todos los dirigentes participantes. Los facilitadores se reintegraron en este momento a sus respectivos espacios organizacionales, como un miembro más, aunque calificado por el proceso de formación vivido y la experiencia adquirida. La tarea de conducción de las asambleas fue encomendada a los presidentes y secretarios *ad hoc* elegidos por los participantes, que asumieron esta labor de manera responsable, eficiente y transparente, con el reconocimiento de los participantes.

12 Es el caso de las comunidades cuyos presidentes no pudieron asistir a las asambleas, pero cuya opinión es considerada plenamente legítima para los fines de la consulta, salvo en caso de que hubiera habido impugnación.

13 Existe a veces en las comunidades un mal entendido “asambleísmo”, que es utilizado de manera poco democrática por algunos dirigentes para impedir que las comunidades se pronuncien, con el pretexto de que son “manipulables”. En este sentido, el verdadero camino es seguir exponiendo a las comunidades a procesos de información y capacitación como el realizado a propósito de la consulta, de manera que estén en condiciones de poder expresar sus propias percepciones en forma complementaria a las de sus dirigentes.

Agenda y desarrollo

Durante el período de consulta se realizaron 13 asambleas intercomunitarias, que se han llevado a cabo en el lapso de dos semanas de trabajo en las siguientes parroquias o sectores:

Napo: San Jacinto (Archidona), Mondayacu-Cotundo, Pano, Talag, Tena – Chambira (comunidades independientes), Ahuano, Puerto Napo - Arosemena Tola, Misahualli y San Pablo.¹⁴

Pastaza: Santa Clara, AMA-Arajuno y El Triunfo¹⁵

- 14 La asamblea de la Cooperativa Rukullakta, organización adscrita a la FONAKIN, se celebró después de finalizado el proceso de consulta, dos semanas después del plazo final previsto (30 de noviembre) (15.12.03). El acta de la cooperativa fue emitida el 17.12.03 y es contraria al proceso petrolero, aunque reconoce y valida el proceso de consulta. La Cooperativa *Rukullakta (Napo)* ha sido la organización que ha recibido mayor apoyo durante el proceso de consulta para la realización de innumerables asambleas internas, muy por encima del promedio de apoyo brindado, debido a su compleja y, a la vez, estructuralmente débil organización interna (entre otros factores, ausencia de personería jurídica definitiva); adicionalmente, ha sido la organización que ha contado con el mayor número de facilitadores. Con todo, han existido intentos evidentes de condicionar los resultados de estas asambleas por parte de miembros de Recoka, junto con integrantes de otros grupos ecologistas y algunos dirigentes locales afines a sus planteamientos. En una ocasión llevaron buses llenos de gente para que corearan incesantemente las consignas de sus líderes e intentaran convertir la asamblea de la cooperativa en “asamblea del pueblo”. Los miembros de la cooperativa, sin embargo, desestimaron esta sugerencia y les invitaron a retirarse, declarando que sus resoluciones debían ser tomadas solamente por ellos, sin la presencia de *mishus* (mestizos).

Por otra parte, ha existido una flagrante falsificación de una convocatoria interna del presidente de la cooperativa, ya que se emitió por la radio una convocatoria supuestamente firmada conjuntamente por la cooperativa y miembros de organizaciones ecologistas, en la que se convocaba a la FONAKIN (Napo), la CONAIE, la CONFENIAE, el CODENPE y otras instituciones nacionales a participar en la asamblea de la Cooperativa. Salvo asesores directos de algunos de los grupos mencionados, venidos desde Quito, nadie más participó en esta asamblea; el presidente de la CONFENIAE participó en una asamblea posterior. El entonces presidente de la Cooperativa tuvo que hacer una declaración pública por Radio Ideal del Napo, desmintiendo la convocatoria.

En este caso, y a pesar de numerosas reuniones previas en los subcentros, los dirigentes de la cooperativa decidieron apelar solamente al nivel intercomunitario, desconociendo el instructivo aprobado por los presidentes de las federaciones y parroquias, en el que consta expresamente la necesidad de contar previamente con actas comunitarias para avalar los pronunciamientos de los presidentes en la asamblea intercomunal, a fin de conjurar el riesgo de eventuales manipulaciones (ver nota 13). Sin embargo, todas las comunidades apoyaron el proceso de consulta previa y algunas de ellas emitieron individualmente pronunciamientos favorables a un proceso petrolero condicionado, antes de la declaración colectiva.

- 15 Adicionalmente, se celebró una asamblea en la organización Ayllupura de Arajuno, compuesta por una sola comunidad y en proceso de crecimiento; la comunidad se pronunció por un sí condicionado, pero entregó tarde su acta, por lo que no es considerada aquí. En cuanto al Triunfo, alrededor del 95% de las comunidades de la parroquia están integradas por colonos serranos, aunque existe también una minoría de indígenas kichwas amazónicos y shuaras en algunas comunidades.

Orellana: 24 de Mayo

Las asambleas fueron convocadas simultáneamente por todos los presidentes de las federaciones presentes en cada sector, más los presidentes de las parroquias respectivas. La concurrencia del 68% de los dirigentes de las comunidades involucradas en la consulta, a pesar de la rapidez de la convocatoria, da cuenta de la importancia que las comunidades han otorgado a este proceso, avalado y legitimado por ellas. En todo caso, se trata de una concurrencia superior al promedio de presencia de las bases a las asambleas convocadas por sus propias dirigencias. La mayoría de las asambleas fueron realizadas en kichwa.

De acuerdo a la convocatoria, los representantes de las comunidades se reunieron un tiempo aproximado de ocho a diez horas de trabajo. Los momentos contemplados eran los siguientes: (i) lectura de los pronunciamientos de los presidentes; (ii) análisis, discusiones, toma de decisiones y planteamiento de propuestas; (iii) elaboración y suscripción del acta.

El primer momento de la asamblea (en la mañana) fue la lectura de los pronunciamientos comunitarios transcritos en actas, añadiendo eventuales comentarios respecto a las resoluciones tomadas y las propuestas realizadas.

En el segundo momento de la asamblea intercomunitaria (en la tarde), se dio paso a la participación de los presentes. Este espacio fue utilizado para recapitular los pronunciamientos de las comunidades y ratificarlos, además de reflexionar, analizar y discutir en forma conjunta sobre el proceso de consulta previa, los pronunciamientos realizados y las propuestas formuladas. La participación fue registrada por el secretario/a de la asamblea.

El tercer momento (final de la tarde) fue la elaboración del acta de la asamblea, que contiene los pronunciamientos de los participantes y directivos. Como en el caso de las asambleas comunales, las resoluciones fueron tomadas mediante votación simple, ya que las participantes habían dado a conocer previamente en forma extensa sus criterios y se remitían a pronunciamientos anteriores realizados por cada comunidad. A continuación se procedió a la suscripción del acta por cada uno de los participantes en la asamblea y de los directivos de la misma.

Debido a que se trató de un pronunciamiento colectivo, fue imposible realizar una discriminación detallada por comunidad.

Pronunciamientos

En general, como hemos señalado, la participación de los 229 presidentes corresponde al 67.9% de las 337 comunidades que han realizado asamblea comunitaria. Todas las asambleas intercomunales se instalaron con quórum suficiente.

En la mayoría de los casos, los presidentes participantes ratificaron los pronunciamientos realizados por sus comunidades; sin embargo, cabe señalar que algunos presidentes decidieron cambiar el pronunciamiento de sus bases sin el consentimiento expreso de ellas; por ejemplo, en algunos casos el anterior sí condicionado se decantó en un pedido de moratoria o en un pronunciamiento en contra. Con estas salvedades, y con relación a las asambleas en las que ha existido algún tipo de pronunciamiento formalizado en acta, los resultados son los que siguen:

Se pronuncian a favor de un sí condicionado al proceso petrolero el 76.4% de los presidentes.

Se pronuncian contra el proceso petrolero el 13.1% de los presidentes.

Se pronuncian por una moratoria de la consulta y del proceso petrolero el 7.9% de los presidentes¹⁶.

Manifiestan tener opiniones divididas el 2.6% de los presidentes que participaron en las asambleas.

La asamblea intercomunitaria de ACIA ha sido aplazada indefinidamente (ver más adelante), por lo que su falta de pronunciamiento ha sido considerada como abstención¹⁷.

16 La moratoria es una tendencia que no apareció en los pronunciamientos comunitarios. Además de un porcentaje minoritario de presidentes individuales de Tálaga y San Pablo (que votaron en una dirección distinta a la de sus comunidades), la parroquia de El Triunfo (Pastaza) se pronunció colectivamente por la moratoria.

17 En el caso de la Asociación de Comunidades Indígenas de Arajuno - ACIA (Pastaza), institución miembro de la OPIP, la situación ha sido también compleja. ACIA recibió un apoyo especial en el proceso de consulta, al hacer posible la selección de dos facilitadores en lugar de uno (número proporcional a la cantidad de comunidades), en consideración a la dispersión territorial del área. En el taller intercomunal de capacitación, impartido a alrededor de 50 presidentes y miembros de las comunidades y de la directiva de ACIA, todos los participantes manifestaron su agradecimiento y felicitaron efusivamente al equipo de la UPS. Como puede apreciarse por los resultados de la evaluación, fue uno de los talleres mejor evaluados del proceso. En este taller fue validado por prime-

Más allá de los pronunciamientos de los presidentes (la mayoría a favor de un sí condicionado a favor del petróleo), el resultado principal de estas asambleas intercomunales ha sido la validación global del proceso de consulta (no se registró ninguna denuncia sobre irregularidades en los procedimientos y en la participación), y las tendencias generales de los pronunciamientos comunitarios. Las diferencias en cuanto a los porcentajes, con relación de los pronunciamientos de las comunidades, se explican por la ausencia de una parte de los presidentes (la mayoría de los ausentes eran partidarios del sí condicionado), por la decisión ilegítima de algunos presidentes de cambiar sin motivo el voto comunitario y por el peso proporcional de los pronunciamientos de una asamblea intercomunal (El Triunfo) que no estuvo precedida por asambleas comunitarias.

Resoluciones

En los pronunciamientos de las catorce asambleas intercomunitarias que se reunieron prevalecen las resoluciones relacionadas con ocupación de la fuerza de trabajo local, capacitación – educación, fortalecimiento organizativo, fondo de compensaciones, protección de áreas sensibles, proyectos productivos, infraestructura social y productiva y salud.

En realidad, desde un repensamiento global de las propuestas realizadas en el marco del comité de presidentes de federaciones y parroquias, aparece claro que la creación de un fondo de compensaciones permitiría absolver la mayoría de las demandas, bajo la forma de una capitalización de los aportes

ra vez en forma conjunta el instructivo para las asambleas comunitarias, en el que se recoge la posibilidad de realizar un pronunciamiento a favor o en contra del petróleo.

Posteriormente se realizaron las asambleas - talleres en todas las comunidades. Algunas comunidades se pronunciaron favorablemente al inicio del proceso petrolero y transcribieron su pronunciamiento en actas (de hecho, algunas de estas actas fueron entregadas al equipo de la UPS), aunque poniendo condiciones drásticas que hubieran transformado el sí en un no en caso de incumplimiento de las propuestas. Aparentemente, este hecho intranquilizó a algunos dirigentes de Pastaza (que habían adoptado ya al nivel provincial una posición a favor de la moratoria de la explotación petrolera, a partir de experiencias previas negativas, como la de Sarayaku) y a miembros de organizaciones de apoyo no-indígenas. En la última asamblea deliberativa, convocada por la directiva de ACIA (diciembre del 2003) y en la que participaban representantes de la mayoría de las comunidades, la palabra fue monopolizada rápidamente por miembros de 3 comunidades, apoyados por un grupo de "solidaridad" compuesto por estudiantes de la Universidad Central, que invitaron a la asamblea a pronunciarse contra el petróleo. Con todo, el pronunciamiento colectivo quedó diferido para una asamblea posterior, hasta ahora pendiente.

de las empresas, más otras donaciones internacionales, que serían redistribuidas hacia las comunidades bajo la modalidad de cuotas por población y petróleo. Los fondos serían manejados bajo la modalidad de un fideicomiso (ver “Propuestas de las comunidades”).

Notarización de las actas comunales e intercomunales, y validación por parte del Estado y de los presidentes de federaciones y parroquias

Una vez consignadas las actas, tanto comunitarias como intercomunales, éstas fueron fotocopiadas y llevadas a la notaría del cantón Tena para su debida notarización como copias fieles del original. Fueron notariadas como copia fiel del original un total de 263 actas comunitarias y 14 actas intercomunales.

La validación de las actas comunales e intercomunales ha contado con una última instancia que le ha dado una legitimación adicional, ya que han sido revisadas por los presidentes de federaciones y juntas parroquiales, comparando el original y las copias notariadas, y avaladas como fidedignas. Al mismo tiempo, este hecho ha permitido una apropiación del proceso por parte de los representantes de las organizaciones.

Conforme a las modalidades previstas, los pronunciamientos, opiniones y propuestas de las asambleas fueron presentados formalmente en cada una de las oficinas de consulta (Archidona y Ahuano), donde han sido revisados y completados, para dar inicio al proceso de sistematización por parte de la Universidad Politécnica Salesiana, en cuanto encargada de facilitar el proceso de consulta.

El Estado avaló los resultados de la consulta el 20 de diciembre de 2003.

Las propuestas de las comunidades¹⁸

Antecedentes

En el marco de la reciente consulta previa a los pueblos indígenas de los bloques 20 y 29 de la Amazonía ecuatoriana, propiciada por el Estado en apo-

18 Se trata de un resumen de propuestas más específicas, ya presentadas al Estado y básicamente aceptadas. Estas propuestas están en proceso de ser ampliadas y concretadas durante la etapa post-consulta.

yo al ejercicio de un derecho colectivo, amparado por el Convenio 169 de la OIT y reconocido por la Constitución, la mayoría de las organizaciones y comunidades del área han emitido pronunciamientos globales favorables al inicio de un proceso de exploración y explotación petrolera.

Las decisiones de las comunidades están sustentadas en los siguientes factores:

- El reconocimiento del derecho del Estado a utilizar el petróleo, que constituye una parte fundamental de los ingresos fiscales.
- La convicción de que es posible controlar en gran medida los riesgos ambientales y sociales que acompañan al proceso petrolero (tecnologías limpias, respeto a las áreas sensibles, vigilancia social).
- La perspectiva de poner en marcha procesos tendientes a una mejor distribución de los ingresos derivados del petróleo para promover el desarrollo regional, tanto bajo la modalidad de un fondo regional de compensaciones al inicio del proceso petrolero (5% de las inversiones de las compañías petroleras, por fases; donaciones internacionales), como de una redistribución más equitativa de la renta petrolera al final (Estado).

En este sentido, se trata de un sí condicionado, ya que forma parte indisoluble de dicho pronunciamiento la formulación de una serie de propuestas socio-ambientales, que tienen como referente el Convenio 169 de la OIT (ratificado por el Ecuador), la Constitución Política del Estado y las demás normativas ambientales de la República (Ley de Gestión Ambiental, Reglamento Sustitutivo de Operaciones Hidrocarburíferas, normativas de Petroecuador).

Las propuestas concretan los planteamientos de los pueblos indígenas y han sido elaboradas durante un período de un año y medio, entre agosto de 2002 (inicio del diagnóstico y los primeros talleres de metodología de consulta), y la finalización de la consulta previa en diciembre de 2003. En el marco de la consulta, las propuestas fueron debatidas en alrededor de 400 talleres y asambleas (comunales, intercomunales y de presidentes de federaciones y parroquias) durante los meses de octubre, noviembre y diciembre del año 2003.

De las “malas prácticas” de muchas de las empresas petroleras en el pasado reciente (daños al medio ambiente, a la cultura y a las organizaciones

locales), es preciso extraer difíciles “lecciones aprendidas” para que se conviertan en referente del futuro proceso de exploración y explotación en el área de los bloques. En esta dirección, las propuestas plantean la necesidad de realizar un esfuerzo mucho más consistente por:

- Redefinir la “cultura petrolera” de muchas compañías, evitando aproximaciones directas a cada espacio comunitario, que se presta a manipulaciones y a la división de las organizaciones.
- Implementar tecnologías limpias.
- Asegurar la participación de las poblaciones locales en el marco de sus propias instituciones representativas.
- Apoyar iniciativas de compensaciones colectivas y mejor redistribución del ingreso, para que los habitantes de la región puedan vivir en dignidad.

Por otra parte, como ha sido evocado al inicio, el fundamento del Convenio 169 de la OIT, suscrito por el Ecuador, es el reconocimiento de las aspiraciones de los pueblos indígenas “a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico, y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones dentro del marco de los estados en los que viven”. En forma paralela a las modalidades del proceso de consulta previa (prescritas por el Reglamento), el proceso de ejecución de alternativas de desarrollo de los bloques deberá contar también con la participación directa de las mismas organizaciones representativas de las comunidades (federaciones y parroquias); para ello, deberán seguir siendo capacitadas, a fin de que estén en grado de desempeñar un rol protagónico en el proceso de toma de decisiones y en el control social del proceso de exploración y explotación petrolera.

Capacitación

El proceso de consulta ha contribuido poderosamente a elevar los conocimientos, la conciencia y el nivel de organización local. Sin embargo, frente a los inmensos pasivos sociales no cubiertos todavía por las instituciones del Estado ni por la cooperación internacional, quedan al descubierto una serie de aspectos que las organizaciones solicitan satisfacer. La primera serie de

propuestas se relaciona con la profundización de las distintas temáticas relacionadas con derechos colectivos, participación y vigilancia social, normativas petroleras, tecnologías limpias, monitoreo socio-ambiental, fortalecimiento organizativo, gestión del desarrollo local y manejo de conflictos.

Estas demandas a corto plazo están en proceso de ser satisfechas por el Estado, a través de la ampliación y focalización de la capacitación durante el período post-consulta previo a la licitación petrolera. Otras demandas de capacitación y profesionalización se relacionan con la implementación de un fondo de compensaciones (ver más adelante).

Aspectos ambientales y sociales de los contratos

Las propuestas de las comunidades se relacionan también con el cumplimiento de las normativas ambientales, en particular la implantación de un sistema de gestión ambiental que prevenga, disminuya y/o controle los impactos ambientales, dando cumplimiento a la legislación ambiental, desarrollando medidas preventivas y/o correctivas, y adoptando normas de calidad ambiental tipo ISO 14.001.

Junto a ello, piden que se concrete la realización de estudios de impacto ambiental participativos (EIA-P) y la implementación de procedimientos de vigilancia social, inscritos en el marco institucional y participativo del fondo de compensaciones (ver más adelante) y financiados a través de él. Plantean que el conjunto de acciones de control, vigilancia y evaluación de las actividades hidrocarburíferas se realice de manera organizada e independiente, planteando temas relevantes para la vida comunitaria, y contando con medios para difundir sus acciones y resultados a la sociedad.

Conforme a las normativas de Petroecuador, también planean que los seguros de las compañías petroleras cubran los riesgos de vida y salud humanas, la contaminación, y eventuales afectaciones al ecosistema, a la flora y a la fauna, en el entendido que la afectación del ambiente será de entera responsabilidad de las compañías.

Por otra parte, solicitan que en cada una de las etapas del proceso petrolero sean implementadas las tecnologías más limpias disponibles, descritas y analizadas durante la consulta¹⁹.

*Indemnizaciones y compensaciones*²⁰

Las propuestas incluyen la indemnización directa de los daños eventuales causados a las fincas, proyectos productivos o propiedades. Para ello, se recurrirá a métodos como costo/beneficio y costos de oportunidad, sobre la base de precios actualizados de mercado, considerando la extensión e intensidad del daño (total o parcial) y el tiempo que va a durar (temporal o permanente). Adicionalmente, se recurrirá a métodos de valoración de todos los bienes forestales (maderables y no maderables) y de los servicios ambientales que sean afectados (agua, aire, control de la erosión, etc.), sugeridos por el diagnóstico socio-económico de los bloques. No obstante, en la perspectiva actual de las comunidades, el objetivo es que las medidas socio-ambientales a ser implementadas prevengan los impactos y eviten o minimicen la necesidad de realizar indemnizaciones.

En cuanto a las compensaciones, las comunidades plantean que la compañía o compañías titulares inviertan un porcentaje del total de sus inversiones por fase en la creación de un fondo de compensaciones colectivas, cuyas ventajas son las siguientes:

- Permite el planteamiento de propuestas que superen el inmediatismo y la coyuntura, en el marco de un plan global de desarrollo de los bloques que oriente las acciones del fondo.

19 Ver *Oportunidades y riesgos del petróleo* (Folleto de capacitación n° 3. Quito, UPS, 2003. Además de las tecnologías conocidas y experimentadas en los bloques más “sostenibles”, es importante implementar tecnologías térmicas avanzadas para la extracción de los petróleos más pesados del tipo “pungara”, abundantes al norte del área de los bloques, obteniendo y usando sosteniblemente el agua requerida en cantidad y calidad. De todas maneras, aunque quedan muchos asuntos por resolver, los avances técnicos de las operaciones a partir de los noventa permiten demostrar que es posible lograr una importante disminución de riesgos y de impactos ambientales directos (Albán, 2003: 147).

20 En las propuestas se distingue cuidadosamente entre indemnizaciones (pago por los daños causados a un determinado propietario o comunidad) y compensaciones colectivas, cuya justificación se basa en las consecuencias globales de la irrupción de las compañías en el espacio comunitario, e incluye tanto el uso directo o indirecto de este espacio, cuanto los impactos asociados (ambientales y sociales) cuya medición es difícilmente cuantificable (ver *Indemnizaciones y compensaciones para el desarrollo regional*. Folleto de capacitación n° 4. Quito, UPS, 2003). Esta diferenciación ayuda a evitar eventuales expectativas de derrames susceptibles de ser indemnizados (cf. Bustamante, 2003:42-43), ya que los verdaderos beneficios se focalizan en las compensaciones colectivas para el desarrollo regional (ver más adelante).

- Salvo en el caso de indemnizaciones directas o compra directa de bienes y servicios a un privado, este fondo sustituye la necesidad de que la petrolera realice inversiones directas en las distintas subáreas de los bloques, que serán canalizadas a través del fondo.
- En este sentido, crea las condiciones para evitar el riesgo de manipulación y conflicto, al soslayar la relación directa de los antiguos “relacionadores comunitarios” con cada comunidad y familia.

El fondo se estructurará a partir del 5% de las inversiones petroleras por fase, complementado por otras posibles inversiones y donaciones de organismos internacionales, que serán colocadas en un fideicomiso. La compañía petrolera se relacionará directamente con los representantes del fondo (de mayoría indígena) y sus distintas instancias (directorio, comité técnico, comité administrativo, comités subregionales), conforme al organigrama de funciones en proceso de definición.

En este contexto, todas las comunidades se benefician proporcionalmente, según cuotas diferenciales de población y producción petrolera por área, contribuyendo a controlar las inequidades en el proceso de desarrollo regional²¹.

El conjunto de recursos canalizados por el fondo se invierte en el marco de un plan global de desarrollo de los bloques, con líneas de proyecto viables que se complementan con otras propuestas en curso dentro del área²². Las comunidades preparan propuestas según la cuota que les corresponde (población y petróleo), con apoyo de los especialistas del fondo. Estas pro-

21 Este tipo de propuesta va más allá de las modalidades habituales de distribución clientelar o de los típicos fondos concursables, donde la oferta es capturada por quienes tienen mayor capacidad de demanda. En este caso, no se trata de ningún “fondo concursable”, sino de un fondo por cuotas, de manera que todos reciben algún tipo de beneficio. Una vez cumplidos los requisitos para la asignación de recursos, estas cuotas se asignarían en función de dos criterios básicos: (i) número de habitantes indígenas rurales por parroquia (incluyendo también las comunidades conformadas por colonos), que se beneficiarían proporcionalmente con el 50% de los recursos disponibles; y (ii) cantidad de petróleo existente en una determinada zona (el otro 50%), considerando la mayor exposición a riesgos por parte de las comunidades y familias en cuyos predios se localizarán las actividades hidrocarburíferas. De esta manera, se pondrán las bases para conjugar la equidad con la distribución proporcional de los beneficios.

22 Es tan emblemática como patética la falta de apropiada sinergia y coordinación entre instituciones de desarrollo, organizaciones indígenas y entidades gubernamentales, algo que afecta tanto al petróleo (ver Barrera de Jorgenson, 2003: 182-83), como a las demás dimensiones del desarrollo (ver Izko, 2003a: 80; 2003b: 115 ss., con relación a las políticas forestales sudamericanas).

puestas son revisadas, realimentadas y aprobadas por las distintas instancias de fondo, y ejecutadas por las comunidades con el correspondiente asesoramiento técnico²³. El fondo poseerá tanto componentes reembolsables (proyectos productivos) como no reembolsables (investigación e información, capacitación y profesionalización, fortalecimiento institucional y organizativo, infraestructura social, rescate y dinamización cultural).

Finalmente, las comunidades solicitan que este conjunto de propuestas figuren en las bases de las licitaciones, solicitud que está en proceso de ser considerada favorablemente por el Estado.

Análisis del proceso y de sus resultados

El petróleo es un tema particularmente complejo, que ha dado lugar a polarizaciones radicales, desde el más trágico pesimismo socio-ambiental hasta una variada gama de optimismos tecnológicos²⁴. Estas contraposiciones se sitúan en la raíz de esos “diálogos fragmentados” que caracterizan el escenario socio-ambiental ecuatoriano y, más específicamente, el de la RAE; de hecho, el petróleo suele ser visto, alternativamente, como el causante de todos los males o como la única oportunidad para el desarrollo del Ecuador, y tiene como correlato el intento de imponer el proyecto petrolero a cualquier costo o impedirlo a través de la creación de un escenario de confrontación e incertidumbre.

En este marco, la consulta representa una gran oportunidad de ordenamiento del caos socio-ambiental y económico que asedia al sector petrolero (Albán, 2003:142), ya que constituye la institucionalización de una prácti-

23 En este sentido, aunque todas las comunidades tienen asegurado el apoyo que les corresponde, el momento y las modalidades de asignación de la cuota dependen de la calidad de las propuestas y de la real capacidad adquirida para su ejecución por parte de los actores locales, cuya promoción es sobre todo responsabilidad de los funcionarios del fondo de compensaciones, en diálogo permanente con las comunidades.

24 Un ejemplo del primero es el libro de Kimerling (1993), mientras que la apología de las “tecnologías de punta” (en proceso de aplicación por parte de compañías como Agip, Occidental o Repsol-YPF) constituiría un ejemplo elocuente de optimismo tecnológico (cf. Bustamante, 2003: 28). Sin embargo, es importante contextualizar estas posiciones en las distintas situaciones socio-ambientales donde cobran arraigo. En el caso de los bloques 20 y 29, las propuestas indígenas intentan recoger las mejores prácticas existentes, adecuándolas a su propio contexto. Ver, entre otros, Fontaine, 2003; Acosta, 2003; Varios autores, 2003a y 2003b para una apreciación global de los antecedentes y tendencias relativos a la geopolítica, la cultura y la economía política del petróleo.

ca democrática, generadora de acuerdos entre la sociedad y el Estado sobre el alcance y las características de la operación petrolera.

Por otra parte, conviene señalar que, antes que un pronunciamiento con relación al proceso petrolero, se trataba del ejercicio de un derecho colectivo, además de un derecho ciudadano, avalado por la Constitución de la República en ratificación de convenios internacionales, que acreditan a los pueblos indígenas en cuanto tales como sujetos de este derecho. En este caso, a los derechos derivados de la participación ciudadana se unen los derechos derivados de la convocación colectiva, aplicada a decisiones vitales sobre el control y manejo de recursos naturales, con implicaciones para el país y para las poblaciones locales.

Este hecho tiene implicaciones importantes para el desarrollo de la región. En cuanto ciudadanos, los indígenas constituyen una minoría relativa con respecto a los habitantes de las ciudades amazónicas y los grupos mestizos rurales, por lo que parecería corresponderles una “cuota de progreso” proporcionalmente menor con relación al resto de la población. En cambio, como pueblos indígenas requieren un tratamiento diferencial y preferencial, tanto con relación al proceso de explotación, como con relación a la distribución de la renta petrolera: ellos son los habitantes originarios de los territorios amazónicos, han soportado sucesivas oleadas “civilizatorias” por parte de la sociedad mayor y podrían ser los más afectados por el petróleo, porque son los que habitan en mayor número las zonas extractivas y son también los más vulnerables.

Adicionalmente, conforme al Convenio 169 de la OIT, el proceso de ejecución de alternativas de desarrollo de los bloques deberá contar con la participación protagónica de las mismas organizaciones representativas de las comunidades, en cuanto a la toma de decisiones y el control social del proceso petrolero.

Por otra parte, la experiencia de los bloques 20 y 29 está permitiendo transparentar todo un “juego de oposiciones”, que se inscriben en el marco de la relaciones de poder y conflicto, entendido como un “intercambio mutuo e intencional de sanciones negativas o comportamientos punitivos”, que disminuye las probabilidades del otro de alcanzar los objetivos que persigue²⁵. Cuanto más importantes y mutuamente excluyentes son los intereses

25 El poder debe ser entendido, precisamente, como la voluntad de estructurar el posible campo de

en juego, y cuanto más disminuyen las posibilidades de alcanzarlos, tanto más violencia potencial es generada en el conflicto.

Paradójicamente, en este primer momento los “opositores” de las comunidades no han sido tanto el Estado o las petroleras, porque el primero ha posibilitado el ejercicio de sus derechos y las segundas (a instancias del Estado y de las comunidades) están dispuestas al diálogo, a utilizar tecnologías limpias, y a apoyar el involucramiento comunitario y la constitución de un fondo de compensaciones. En la percepción de las comunidades, los principales oponentes actuales han sido, más bien, grupos de reales o supuestos “ecologistas” radicales que, más allá de sus opiniones libres respecto al petróleo, han querido impedir el ejercicio de sus derechos y pretenden impugnar la legitimidad de sus conquistas. Puede esperarse que cuando inicie el proceso petrolero surjan nuevas coyunturas que posicionen a las compañías petroleras o al mismo Estado como posibles antagonistas, aunque no se trata de algo deseable; en todo caso, las comunidades necesitan prevenir al máximo los posibles impactos de la exploración y explotación, solventando dudas y anticipando problemas que puedan surgir en el ejercicio real de la vigilancia comunitaria, en el manejo del fondo de compensaciones, en la identificación de la cuantía de las indemnizaciones por eventuales daños causados, etc. Pero, en este momento, el campo de oposiciones está ambiguamente signado por la confrontación entre comunidades y grupos de ecologistas fundamentalistas, y potencialmente entre comunidades a favor y en contra del petróleo, ésta última la minoría²⁶.

Por otra parte, a la luz de los resultados del proceso de consulta, es importante señalar que, si bien las petroleras y las comunidades tienen intereses claramente distintos (en parte, también el Estado), no se trata de intere-

acción de los otros, a través del control de sus acciones, haciendo más viables determinados tipos de comportamiento e inhabilitando o anulando otros, y aspira a controlar los márgenes de incertidumbre de la acción social (cf. Izko, 1995). Este intento de demarcación del campo de interacciones incluye también la búsqueda de legitimidad y, más allá de cualquier cristalización esencialista, es compatible con el desplazamiento o la modificación sucesiva de las alianzas estratégicas iniciales (cf. Fontaine, 2003: 29-31).

26 Este hecho no significa necesariamente la negación de una posible convergencia entre ecologismo y etnicidad (cf. Fontaine, 2003: 307 ss.), sino entre cierto tipo de ecologismo fundamentalista y las propuestas comunitarias a favor de un petróleo más sostenible. Existen, en cambio, condiciones apropiadas para la colaboración entre instituciones especializadas en desarrollo sostenible y las comunidades, en la medida en que las comunidades seguirán necesitando mediaciones sólidas en su relacionamiento con el Estado y las petroleras.

ses completamente antagónicos; de hecho, los acuerdos que hagan viable el proceso petrolero pueden surgir solamente de una convergencia al menos parcial entre los tres tipos de actores, sobre todo considerando que los representantes del Estado deberían representar de manera apropiada los intereses de las poblaciones locales. Y este hecho constituye un importante referente para la superación de eventuales conflictos.

Al contrario, pareciera negada de antemano la posibilidad de acuerdo entre las comunidades que se han pronunciado por el sí y los grupos ecologistas (una minoría combativa acompañada por algunas comunidades), ya que estos grupos buscan deslegitimar por cualquier medio los pronunciamientos comunitarios y la consulta misma; en otras palabras, niegan las bases mismas sobre las que podría construirse una convergencia posible.

Los graves problemas inherentes al sector petrolero o causados por él (daños socio-ambientales, inversión ineficiente e inequitativa de los ingresos del petróleo, etc.), han provocado una actitud de rechazo en distintas zonas de la Amazonía por parte de organizaciones indígenas, en alianza con algunas ONG (cf. Fontaine, 2003: 283 ss.). Estos antecedentes justificarían una actitud de extrema cautela en el caso del Napo; pero cuando ha quedado ya patente, tras una consulta transparente y legítima, el intento de las comunidades de revertir la antigua situación, cabe preguntarse cuál es exactamente el sentido de seguir oponiéndose al proceso mismo de consulta. Probablemente, además de la eventual desinformación y de los inevitables intereses en juego²⁷, la respuesta se mueve en la dirección de posiciones fundamentalistas irreductibles, acompañadas por la incredulidad y el insoportable escándalo de que una vasta área como el Napo, Orellana y parte de Pastaza se haya pronunciado a favor de un sí condicionado al petróleo; incredulidad que se nutre de uno de los mitos más cultivados por determinados grupos de ecologistas durante los últimos años: la identificación del indígena con el rechazo al petróleo.

27 En la última reunión formal del comité de presidentes de los bloques (12/2003), uno de los dirigentes de la CONFENIAE se refería significativamente a las “transnacionales verdes” en todas sus modalidades, aludiendo al hecho de que tampoco ellas constituyen una alternativa para las comunidades, en la medida en que la riqueza sigue estando concentrada en otras manos. En este sentido, aunque más amigable con la naturaleza, el “capitalismo verde” sigue siendo insostenible muchas veces por el lado de la equidad; en este sentido, puede provocar desequilibrios y pobreza, que podrían traducirse en presiones sobre los recursos naturales.

Una caracterización sumaria de los grupos ecologistas en la escena de los bloques permitiría hablar de la coexistencia de organizaciones activistas fundamentalistas locales, como Recoka, que se mueven en un primer plano, y organizaciones ecologistas nacionales e internacionales, que ocupan un segundo plano en la penumbra, desde donde asesoran y apoyan a las primeras para dar una apropiada contundencia a sus posiciones. Por otra parte, estas organizaciones parecen poseer cierta orientación ética (aunque a la vez utilitarista) en sus relaciones con las comunidades contrarias al petróleo; pero desconocen por completo cualquier código ético cuando se trata de confrontar a sus reales o supuestos “enemigos”, bien se trate del equipo de la UPS o de los representantes de las federaciones, parroquias o comunidades que no secundan sus posiciones. En esta dirección, no han dudado en recurrir a cualquier tipo de argumento plausible, aunque fuera completamente falso, con tal de intentar imponer sus opiniones²⁸. Su real o supuesta lucha a favor de las comunidades, se convierte en una lucha contra quienes parecen oponerse a sus convicciones, aunque se tratara en este caso solamente de la probabilidad de un pronunciamiento a favor del petróleo.

En realidad, ninguno de los grupos ecologistas relacionados con los bloques tenía la suficiente cultura política como para considerar como punto de partida las percepciones de las comunidades. Lo único que estaban en grado de tener en cuenta eran sus propias posiciones, asumidas de antemano, buscando convencer a las comunidades a sumarse a ellas, incluyendo gestos equívocos o chantajes explícitos, como regalos y promesas de becas y de “proyectos”, e intentando desacreditar al mismo tiempo a quienes no las secundaban. Esta es, en general, la gran diferencia entre activistas de cualquier signo y movimientos socio-ambientales que buscan el desarrollo sostenible de las comunidades, partiendo de sus percepciones y problemas para buscar una convergencia posible. El desarrollo sostenible acepta diferencias entre la realidad y las propuestas ambientales, ya que se guía por principios progresivos que buscan acercar en forma sucesiva los comportamientos de la gente al “ideal” ambiental (Izko, 2003a)²⁹.

28 En algunos casos ha sido necesario desmentir las informaciones falsas de Recoka mediante cartas firmadas por todos los representantes de las federaciones y parroquias, incluyendo las que luego se opusieron al petróleo o se abstuvieron de pronunciarse (ACIA o Santa Clara de Pastaza).

29 En una dirección paralela, también en nuestro caso los grupos ecologistas han hecho gala de una visión maniquea de las posiciones posibles (a favor o en contra del petróleo), como una estrategia para intentar reforzar su legitimidad y su capacidad de movilización (Fontaine, 2003: 354).

Una de las principales lecciones que podrían ser extraídas por los socioambientalistas es dejar de juzgar a los indígenas desde parámetros meramente objetivistas (biólogos, ecólogos o basados en ciertos postulados de política económica), que dictaminan de antemano qué es lo mejor o lo peor para ellos. En esta longitud de onda, cuando los comportamientos de las comunidades no siguen las reglas de juego trazadas, existe la tendencia a pensar en alguna oscura conjura que ha tergiversado los objetivos trazados. A juzgar por el comportamiento práctico de no pocos ambientalistas (a veces, también por sus opiniones), la gente es todavía un molesto rodeo en el camino hacia la conservación de la naturaleza³⁰.

Con todo, conviene precisar las posiciones comunitarias con relación al contexto global de la Amazonía ecuatoriana. Ha pesado fuertemente sobre el proceso de consulta la simultaneidad del juicio a la Texaco en Lago Agrio (Sucumbíos) y la dramática situación de Sarayaku en Pastaza, que han sido manejadas por los opositores a la consulta previa como los paradigmas de cualquier proceso petrolero en el futuro de la Amazonía, inhibiendo o poniendo obstáculos a la participación.

Los indígenas del área de los bloques opinan que ambas situaciones (Texaco y Sarayaku) deben ser solucionadas, compensando a los perjudicados y abordando el conflicto desde sus raíces. Pero también son conscientes de que el pasado no tiene por qué volver a repetirse. Desde su punto de vista, la realización de la consulta previa ha tenido precisamente el sentido de evitar en adelante este tipo de situaciones, contribuyendo a controlar los daños y procurando un beneficio mucho más consistente para las comunidades.

En este sentido, el “sí condicionado” es al mismo tiempo, en muchos sentidos, un no a la manera como el petróleo ha sido extraído y utilizado, a los procedimientos de las petroleras y del mismo Estado:

30 Estas actitudes no están muy lejos de las “imágenes distorsionadas” y del “ecomesianismo” a que alude Gudynas, que es necesario balancear con la conciencia de la incertidumbre y del riesgo, aplicadas por Gudynas a los ecosistemas (2003:161-163). Cabe decir lo mismo de la “incertidumbre” social y de la relativa imprevisibilidad de los comportamientos. En otro lugar (Izko, 1998; Izko, 2003b: 64 y ss.), hemos definido el desarrollo sostenible a partir de la “lógica de la apropiada imperfección”, en contraposición a la lógica de la eficacia inmediata que rige los objetivos de muchos especialistas. En esta dirección, son fundamentales los “principios progresivos” del desarrollo sostenible (minimizar el daño, optimizar los usos), en la perspectiva de manejar los recursos desde las presiones y las lógicas productivas de la gente, acercando progresivamente sus comportamientos al ideal ambiental.

- El pronunciamiento comunitario representa la exigencia de que el Estado (que reivindican también como “suyo”) haga cumplir las normativas ambientales.
- Los pueblos indígenas exigen que las nuevas condiciones se cumplan (tecnologías limpias, vigilancia social, fondo de compensaciones).
- De igual manera, las compañías petroleras deberían entender claramente que es preciso redefinir las estrategias basadas en la “cultura petrolera” de los antiguos relacionadores comunitarios.
- En este sentido, también el “sí” puede ser revertido si no se cumplen las condiciones pactadas con las comunidades.

Desde experiencias como Texaco y Sarayaku, existían expectativas de que los pronunciamientos de los bloques 20 y 29 serían contra el petróleo; pero no ha sido así. Con relación al pasado del área de los bloques, el común rechazo del proyecto petrolero por parte de comunidades y grupos ambientalistas se fundamentaba en razones distintas, que sustentaban una aparente convergencia. Mientras algunas ONG y grupos ecologistas niegan el petróleo en cuanto tal (amparados en intereses legítimos, o convicciones ideológicas y “morales”), muchos indígenas niegan sobre todo las condiciones en las que se ha producido hasta ahora la explotación petrolera; pero están abiertos a reconsiderar su posición en caso de que existan evidencias de que el Estado y las petroleras estén realmente dispuestas a poner todos los medios para prevenir los daños socio-ambientales, facilitar el control comunitario y distribuir los beneficios del petróleo (Fontaine, 2003: 397-408, 436 y ss.).

En este sentido, más allá de la capacidad de manipulación de los distintos gobiernos, el movimiento indígena no es un actor monolítico. Sin duda, seguirá teniendo posiciones comunes frente al Estado y la sociedad civil no indígena, en reivindicación de los propios derechos; pero manteniendo, al mismo tiempo, posiciones pluralistas en su interior. A partir de ahora, no puede decirse que el rechazo al petróleo en cuanto tal sea un atributo del movimiento indígena, aunque sí el rechazo a todo lo que podría obstaculizar un proceso realmente participativo, redistributivo y con control de los impactos ambientales. Esta es una de las implicaciones del pluralismo de los pueblos indígenas, que tiene como correlato la consolidación de una capacidad de procesamiento de las diferencias internas.

En lugar de sacar lecciones pertinentes, algunos grupos han intentado todavía demostrar que la consulta no ha sido legítima. Y este es precisamente el escándalo: los indígenas tendrían que haberse pronunciado contra el petróleo, sobre la base de una serie de evidencias “objetivas”: el petróleo es malo para el planeta, los daños ambientales y sociales son inevitables, la riqueza ha sido mal distribuida...

Las percepciones y las lógicas culturales de la mayoría de los indígenas del área de los bloques parecen ir en una dirección distinta³¹, más allá de esa “salvaje inocencia”, autosuficiente y autocontenida, que les es atribuida por algunos operadores sociales para satisfacer sus propias veleidades intelectuales o para compensar los males de su civilización. Los indígenas siguen siendo en muchos sentidos una construcción de los sucesivos imaginarios no indígenas, hechos a la medida de otros preconceptos y de otras ideologías, herederas a menudo de una visión sustantiva y estática de la cultura y de la identidad³². Una vez más, de otras maneras, los indígenas no pueden ser sino manipulados (Juratorio, 1994, García Canclini, 2001:125).

Los indígenas del área de los bloques son conscientes de que la búsqueda de alternativas energéticas es una prioridad mundial. Pero piensan también que, ante la falta de alternativas inmediatas, el Ecuador sigue necesitando el petróleo y es muy probable que lo siga explotando durante algunas décadas más; por otra parte, la supresión radical del petróleo, sin otras alternativas disponibles, crearía un mayor caos socio-ambiental, considerando la actual dependencia de este recurso. En este sentido, el desarrollo petrolero es uno de los medios con los que cuenta una sociedad, si así lo decide y dis-

31 Fontaine (2003:102), siguiendo a Habermas, postula el recurso al concepto de lógicas racionales de los actores (identificación de principios generales compartidos por cada grupo de actores que aspiran a regular los comportamientos y las interacciones), en contraposición a necesidades, intereses, motivaciones o relaciones de fuerza. Esta aproximación es oportuna y necesaria, considerando al mismo tiempo que, en el caso de los indígenas amazónicos, sus lógicas “racionales” están inevitablemente signadas por adscripciones culturales en las que son importantes los aspectos no verbales y simbólicos (gestos, silencios, rituales, posiciones *de facto*...), por lo que también puede decirse que determinados comportamientos transparentan lógicas que no siempre pueden ser elevadas de manera inmediata al nivel discursivo y que es necesario descifrar (Izko, 1996). De ahí la necesidad de activar mediaciones hermenéuticas que permitan “traducir” el conjunto de códigos culturales nativos, para aproximarlos a una lógica discursiva de “racionalidad ampliada”, de manera que los indígenas estén en grado de desplegar frente a sus interlocutores toda una gama de respuestas posibles.

32 Cerbino (2003) analiza algunos de los “males” que aquejan a la cultura ecuatoriana contemporánea, muchos de ellos aplicables a la situación que consideramos.

pone, para la búsqueda de su sostenibilidad económica, ambiental y social (Potes, 2003:157). Sin embargo, la misma naturaleza del petróleo como recurso no renovable y contaminante, exige identificar urgentemente otras alternativas energéticas e invertir en forma mucho más focalizada los ingresos petroleros en la diversificación sostenible de la economía nacional y en la disminución de la misma dependencia del petróleo.

Por otra parte, desde las percepciones indígenas del área los bloques, una de las razones del sí condicionado al petróleo es el fracaso o la insuficiencia de los modelos de desarrollo (cf. Fontaine, 2003: 316-320). En otras palabras, se sienten decepcionados por un progreso que no acaba de llegar, al menos en sus formas más válidas. Existen iniciativas laudables, pero - desde su percepción - insuficientes, lentas, discontinuas, focalizadas, difícilmente replicables. Sienten (y así lo han analizado en los talleres) que actividades alternativas como el turismo comunitario o el aprovechamiento de la biodiversidad benefician solo a unos pocos y de manera limitada³³; pero piensan, al mismo tiempo, que una apropiada inversión de los excedentes del petróleo podría consolidar propuestas para el desarrollo sostenible de sus comunidades, en la perspectiva de constituirse en una “oportunidad para la conservación” (Barrera de Jorgenson, 2003).

En este sentido, la percepción del desarrollo que tienen los pueblos indígenas del área de los bloques no es clausurar sus territorios para habilitar un proceso exclusivamente endógeno que nunca acaba de llegar, sino abrirlos a una explotación petrolera controlada, cuyos réditos haga posible el desarrollo local³⁴. Sus respuestas son, seguramente, un reto para ellos mismos;

33 Dos de las comunidades líderes en el campo del ecoturismo regional (Huacamayos-Aacllac y Río Blanco) se han pronunciado por un sí condicionado. No solamente han dicho sí los indígenas pobres y menos capacitados... En la asamblea parroquial de Tálag, uno de cuyos recursos oficiales es el ecoturismo, se promovió una discusión cuyo desenlace fue que el ecoturismo solo beneficiaba a 12 familias y - parcialmente - a una comunidad. En este sentido, es importante apreciar, no solo la existencia, sino la intensidad y la cobertura real de las prácticas alternativas de desarrollo, así como su capacidad de sustituir las prácticas que conducen a la degradación de los ecosistemas, en sinergia con las actividades económicas más sostenibles (cf. Izko, 2003: 66).

34 En forma paralela, asistimos a una curiosa paradoja. Por un lado, Ecuador está dejando de ser una prioridad para un buen sector de la cooperación internacional (sí no en cuanto a su presencia, sí al menos en cuanto a su intensidad), que niega más apoyo al país con el argumento de que posee importantes recursos naturales susceptibles de ser activados (petróleo, camarones, flores, banano); por otro lado, determinados sectores, apoyados también desde otros frentes de la cooperación internacional (esta vez privada), hacen indecibles esfuerzos por impedir que el Ecuador produzca petróleo, que es uno de los principales recursos susceptibles de ser invertidos y distribuidos equitativamente en el desarrollo nacional.

pero son sus respuestas y solo a partir de ellas se podrá seguir explorando las alternativas disponibles e inventar otras nuevas. Se ha obtenido acuerdos consistentes; falta asegurar una planificación rigurosa que se traduzca en un vuelco de las prácticas del sector petrolero, y en programas sostenibles y multiculturales de desarrollo (Albán, 2003:145).

Las comunidades del Napo son conscientes de la precaria situación de otros bloques donde no hubo consulta previa; pero sus respuestas pretenden ser distintas en su propio territorio, porque esperan que cambien también las actitudes de las petroleras y del mismo Estado (ver propuestas) y demandan, para ello, el reconocimiento y el apoyo de la sociedad civil, además del Estado y de las compañías. El pasado no tiene que volver a repetirse.

Por otra parte, los pronunciamientos de las comunidades expresan un sentido identitario, hecho de significados compartidos (respeto de las áreas sensibles de las comunidades, participación en el proceso de desarrollo, tecnologías limpias, fondo de compensaciones, indemnizaciones justas), que es posible articular en torno a tres factores fundamentales: la tradición (permanente referencia a su condición de *pueblos kichwas del Napo*, respeto de la naturaleza y la cultura y reconocimiento de las formas organizativas locales); la validación de los actuales liderazgos (representantes de federaciones y parroquias), en proceso de ser luego complementados por formas más carismáticas y, a la vez, funcionales de liderazgo en el marco del futuro fondo de compensaciones, y la aspiración a que esta legitimidad sea refrendada por el Estado para poder viabilizar un proceso de desarrollo con la participación y control comunitario (cf. Fontaine, 2003: 167-168). En un contexto social caracterizado por un creciente cambio cultural y vinculación con el mercado, como el de los Napo-kichwas, existen precisos intereses y necesidades de carácter socioeconómico, que se han manifestado permanentemente en las reivindicaciones expresadas durante la consulta previa; sin embargo, al mismo tiempo, existen demandas relacionadas con la necesidad de salvaguardar el patrimonio cultural y ecológico (las “áreas sensibles” de las comunidades). En este sentido, es importante señalar que los grupos que se han pronunciado por el sí condicionado al petróleo, actúan al mismo tiempo en defensa de su biodiversidad y de sus tradiciones, en un equilibrio difícil, cuyo balance está todavía en proceso y que debe ser apoyado desde afuera del espacio comunitario. Estos pronunciamientos, mucho más desagregados en las propuestas de cada comunidad, expresan globalmente la voluntad de via-

bilizar un desarrollo sostenible petrolero con participación directa de las comunidades.

Sin embargo, los significados identitarios que acarrear son parcialmente cambiantes e intercambiables. Por un lado, no se trata de cristalizaciones identitarias inmutables, definidas de antemano, de manera que las lógicas culturales prevalezcan “siempre” sobre lógicas basadas en intereses o necesidades, o viceversa. La puesta en evidencia de un determinado “interés” o “necesidad”, como las propuestas de desarrollo local, encierran al mismo tiempo una lógica cultural (el control del proceso de desarrollo, el respeto de una naturaleza culturizada) y viceversa: las lógicas culturales se manifiestan inevitablemente a través de determinados intereses o necesidades, aunque no siempre se trata de algo inmediatamente discernible. No todo se reduce a una pura racionalidad instrumental, pero tampoco existen significados identitarios atemporales y abstractos.

Por otro lado, no se trata de lógicas culturalmente irreductibles y antagónicas, defendidas a veces desde las visiones tácticas o ingenuas de algunos socio-ambientalistas para justificar sus plataformas de acción. Existen a menudo intereses compartidos entre distintos tipos de actores (indígenas, Estado, empresas, ambientalistas); lo que cambia es la importancia relativa de esos intereses y valores en sus respectivas lógicas de acción (Fontaine, 2003: 30), que es necesario “manejar” y equilibrar constantemente a lo largo de la interacción mutua, teniendo en cuenta que la convergencia parcial de intereses es la condición importante para disminuir los riesgos de conflicto y alcanzar consensos, como hemos afirmado anteriormente³⁵.

Finalmente, las identidades suelen conjugar el intercambio lateral de significados entre los distintos significados en juego con su activación diferenciada a lo largo del tiempo. Como sucede en el campo del desarrollo sostenible

35 Sin embargo, conviene tener en cuenta que los valores y las posiciones basadas en fundamentos de naturaleza ética son a menudo frágiles en el universo comunitario; en realidad, al contrario de posiciones intracomunitarias que promueven todavía determinados valores culturales tradicionales, no puede decirse que exista una ética relacional estable en las relaciones con la “sociedad mayor”: en cierta manera, estas relaciones cambiantes se han nutrido del “coyunturalismo” a menudo atroz al que las comunidades se han visto sometidas a lo largo de su historia y expresan, por tanto, el mismo grado de manipulación potencial previamente experimentado, pero también la ausencia de paradigmas definidos de relacionamiento intercultural. Se trata, en el fondo, de una curiosa alquimia social, que transmuta relaciones con conceptos y hace prevalecer las más apropiadas en cada circunstancia, aunque intentando mantener una coherencia básica con las posiciones asumidas por la colectividad.

(Izko, 2003a), también las comunidades indígenas han aprendido a activar de manera selectiva los componentes relacionales de su identidad, considerando los distintos contextos socio-ambientales y estableciendo vinculaciones apropiadas entre todos ellos (tradiciones, acceso y uso de los recursos, sistemas de representación, etc.). De esta forma, las alternativas identitarias disponibles son utilizadas de manera sinérgica y procesual: en un momento dado, la alternativa 1 puede ser mejor que la alternativa 2; pero la alternativa 2 puede ser activada más adelante, cuando existan condiciones apropiadas, dando lugar a una suerte de “complementariedad diacrónica” entre ellas a lo largo del tiempo. Muchas visiones “planas” y mecánicas de las relaciones sociales tienen su origen en la falta de entendimiento apropiado de esta suerte de alquimia social que trasmuta parcialmente espacios y tiempos, y que exige conocer tanto los códigos cultural-relacionales como sus contextos de utilización.

Queremos concluir nuestro análisis con unas breves reflexiones sobre el rol del Estado. En el marco de la consulta previa, el Estado ha ejercido su rol de prestar apoyo logístico y financiero a los procesos de participación local. Por otra parte, al tiempo que aplica una ley y un reglamento (que tuvo que ser completado desde el proceso mismo de consulta, previo consenso con las comunidades), el Estado comienza a erigirse en mediador y a institucionalizar la aplicación de una práctica que ha tenido como resultado global la afirmación de los derechos colectivos de los pueblos indígenas locales. Las exigencias de participación y desarrollo incorporadas en estos derechos señalan precisamente en la dirección de esa necesaria “buena gobernabilidad”, que interpela la capacidad del Estado para promover nuevas prácticas socio-ambientales (Fontaine, 2003: 248, 491, 495-96).

Un gran reto pendiente es dar continuidad a este proceso. Si la orientación estructural de las empresas es la maximización de las ganancias, éstas solo tenderán a aceptar nuevas responsabilidades cuando el Estado asuma su rol de vigilar por el cumplimiento de la normativa socio-ambiental (incluyendo una adecuada complementación de la actual), aunque también se debe intentar la ampliación o redefinición de las actuales visiones corporativas, sobre todo las relativas al relacionamiento comunitario y al apoyo al desarrollo local, por conveniencia de las propias empresas. En el caso de los bloques 20 y 29, la vigilancia del Estado exige también incluir en las nuevas bases de licitación las propuestas de las comunidades y hacerlas aceptar por parte de las empresas.

El reto de promover una nueva gobernabilidad está relacionado con la capacidad del Estado de responder a las nuevas demandas de los actores locales (en particular los pueblos indígenas), lo que exige redefinir el espacio de relacionamiento con las empresas, y articular de manera más coherente y solidaria economía y sociedad. En esta dirección, el Estado deberá utilizar su poder de mediación para promover alianzas y administrar relaciones, definiendo claramente la responsabilidad socio-ambiental de las empresas y dando seguimiento al proceso de aplicación de los acuerdos. Solo así se pondrán las bases de un nuevo modelo de desarrollo que logrará evitar futuros conflictos³⁶.

Conclusiones

Ha sido la primera vez que se lleva a cabo en el país un proceso de esta naturaleza, centrado en una temática cuya naturaleza dificultaba una toma de posición equilibrada.

Sin embargo, a pesar de su tremenda complejidad organizativa y de haber tenido lugar en un momento incierto, el proceso de consulta previa ha estado dotado de la mayor legitimidad:

- Se ha contado con el previo aval de todas las organizaciones del área antes de iniciar el proceso.
- Ha existido una activa involucración de todos los niveles de las organizaciones en los talleres de capacitación, con un alto porcentaje de participación.
- La mayoría de los participantes ha manifestado que constituye un hecho sin precedentes para la región haber sido tomada en cuenta por primera vez para ser capacitados y consultados.
- Ante todos los participantes fueron expuestos tanto los riesgos como beneficios del petróleo y conocieron la posibilidad de optar por el sí o el

36 Los espacios dejados por el Estado han sido ocupados por las empresas y, en algunos casos, por las ONG y las organizaciones ecologistas. Las primeras han aprovechado los vacíos del Estado para intentar imponer sus propias condiciones; las segundas, no poseen la legitimidad necesaria para el tratamiento democrático de los conflictos socio-ambientales y “su propensión a erigirse en mediadores ventrílocuos presenta un obstáculo a la institucionalización de los conflictos socio-ambientales” (cf. Fontaine, 2003: 478).

no al ingreso de la actividad petrolera en la zona, a través de los talleres de metodología de consulta (2002), la capacitación impartida en talleres regionales y locales (2003) y la información difundida por radio y folletos (2003).

- La mayoría de las comunidades ha emitido pronunciamientos válidos.
- El proceso ha sido validado por las asambleas intercomunales, y por el comité de presidentes de federaciones y juntas parroquiales.
- Los resultados de la consulta han sido aprobados formalmente por el Estado (12/2003).

Por otra parte, es necesario subrayar que, a raíz del proceso de consulta, todas las federaciones y juntas parroquiales han convergido por primera vez en la historia de la región, y han puesto los cimientos de una fructífera colaboración futura en el marco del comité de la nacionalidad kichwa del área de los bloques. Las comunidades mestizas también están invitadas a participar a través de sus respectivas parroquias.

Con todo, quedan por ser absueltos una serie de retos inmediatos importantes para las organizaciones y para el mismo Estado. Estos retos se relacionan, por un lado, con la ampliación (en intensidad y cobertura) de la capacitación y el fortalecimiento organizativo, considerando los enormes pasivos socio-ambientales preexistentes. De hecho, la primera condición para una apropiada resolución de los conflictos en el marco de la cooperación, la reciprocidad y el intercambio, es la existencia de sujetos con capacidades paritarias de interlocución, a fin de que no existan desequilibrios substanciales en las relaciones de fuerza.

Por otro lado, existen retos fundamentales relacionados con el cumplimiento de las demandas indígenas (debidamente incorporadas en la base de la licitación y de los contratos) y con la continuación misma del proceso. Solo así podrá mantenerse y reforzarse la incipiente unidad, fortaleciéndose la capacidad de las instituciones locales para apoyar a sus bases en un momento decisivo para el futuro de la región, incorporando apropiadamente a la minoría que se ha pronunciado contra el petróleo.

En adelante, no está ya en cuestión la toma de posiciones a favor o en contra del petróleo en el área de los bloques, sino la convocatoria de todos los sectores del Estado y la sociedad civil para hacer posible un proceso petrolero con plena participación de las comunidades locales, que minimice

los riesgos socio-ambientales, que incorpore procedimientos participativos y de vigilancia social en todas sus etapas, que respete las “áreas sensibles” de las comunidades (hechas de naturaleza y cultura), y que contribuya eficazmente a una mejor distribución del ingreso, susceptible de dinamizar el desarrollo de los pueblos indígenas de la región.

Como recuerda García Canclini (2001:36), en un mundo crecientemente globalizado, una de las mejores maneras de encarar los riesgos es dejarse interpelar despiadadamente por la descarnada realidad macro-social, que pone al descubierto las tendencias de la globalización; pero fijando agudamente la mirada, al mismo tiempo, en procesos socio-culturales específicos (en su estructura objetiva y en los imaginarios de sus actores), para intentar captar la manera como sujetos individuales y colectivos representan su lugar y sus posibilidades de acción en dichos procesos, más allá de la simple oposición. De hecho, estudios de caso como los desarrollados por Fontaine (2003:476) demuestran que, más allá de la reivindicación territorial o identitaria, la etnicidad puede convertirse en soporte y referente de una crítica a la modernidad, desde el abstencionismo (como en el caso de los u'wa) hasta la demanda de participación (kichwas de Pastaza – bloque 10) y de reivindicación del control de un proceso petrolero más sostenible, formulando alianzas estratégicas de geometría variable para convertirse en sujetos de desarrollo.

Con la realización de la consulta previa existen condiciones para dar una vuelta de página a las tradicionales prácticas petroleras, estatales y ecologistas, e inaugurar una nueva etapa que podría tener importantes consecuencias para la región y para el país.

Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador

2. Las apuestas

Guillaume Fontaine, coordinador

Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador

2. Las apuestas



FLACSO
SEDE ACADÉMICA DE ECUADOR

© 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

ISBN: 9978-67-090-4
Coordinación editorial: Alicia Torres
Cuidado de la edición: Paulina Torres
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: RISPERGRAF
Quito, Ecuador, 2004
1ª. edición: octubre, 2004

Índice

Presentación	9
Introducción	
Petróleo y desarrollo sostenible en la Amazonía: apuestas para la gobernabilidad democrática	11
<i>Guillaume Fontaine</i>	
Capítulo I	
Apuestas del caso Texaco	
Los pasivos de la industria petrolera	
A propósito del juicio a la Texaco	27
<i>Fander Falconí Benítez</i>	
El juicio a Chevron Texaco	
Las apuestas para el Ecuador	37
<i>Luis Yanza</i>	
Petróleo y medio ambiente en el Ecuador	45
<i>Ramiro Gordillo</i>	
Capítulo 2	
Apuestas de la política petrolera	
Contratación petrolera ecuatoriana 1972-2003	57
<i>Luis Alberto Aráuz</i>	
Importancia del petróleo en el Ecuador	67
<i>José Gordillo Montalvo</i>	
Metodologías de relacionamiento comunitario no ortodoxas: análisis político para abordarlas	75
<i>Iván Narváez</i>	
El papel del Ecorae en la región amazónica ecuatoriana	
Un ejemplo de crisis de gobernabilidad democrática en el Ecuador	91
<i>Karen Andrade</i>	

Capítulo 3

Apuestas de los derechos territoriales

Propiedad de la tierra y riqueza del subsuelo	
Un rezago colonial	109
<i>Edmundo Guerra</i>	
Derechos territoriales frente a las actividades petroleras	121
<i>César Andy</i>	
Avances en el tema del derecho territorial indígena en el ámbito internacional y específicamente en la Organización de las Naciones Unidas	127
<i>Alexis Tiouka</i>	
Derechos territoriales frente a las actividades petroleras: un reto para la gobernabilidad democrática	135
<i>Lilij La Torre López</i>	
Situación de los derechos territoriales indígenas en la Amazonía venezolana en el contexto de la gobernabilidad democrática actual	145
<i>Vladimir Aguilar Castro</i>	
El problema de la titulación de tierras en Pastaza	149
<i>Bolívar Beltrán</i>	
Para entender el conflicto entre Sarayacu, Estado y empresas operadoras del bloque 23	153
<i>Victor López A.</i>	

Capítulo 4

Apuestas de la consulta previa

Pronunciamiento sobre la consulta previa en los bloques 20 y 29	173
<i>Frente de comunidades kiwchas de Rukullacta, Asociación Kallari, RICANCIE, REKOCA y cantón Archidona</i>	
La consulta previa petrolera - Bloques 20 y 29 de la Amazonía ecuatoriana: entre el desafío y la nostalgia	187
<i>Xavier Izko</i>	
Bibliografía	231
Anexos	239
Presentación de autores	280

Bibliografía

Bibliografía

- Acosta, Alberto. 1986. "Transformaciones y contradicciones en el mercado petrolero", en A. Acosta *et al.*, *Ecuador: petróleo y crisis y económica*. Quito: ILDIS.
- Acosta, Alberto. 2003. "Ecuador: entre la ilusión y la maldición del petróleo," *Ecuador Debate*, 58:77-100. Quito: CAAP.
- Albán, Jorge. 2003. "Participación, consulta previa y participación petrolera", en G. Fontaine (ed.) *Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador. 1. Las reglas de juego*, Quito: FLACSO, pp. 139-152.
- Amin, Samir. 1998. *El capitalismo en la era de la globalización*, Barcelona: Paidós.
- Barie Cletus, Gregor. 2003. *Pueblos indígenas y derechos constitucionales en América Latina: un panorama*. La Paz, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Gobierno de la República de México, Ed. Abya – Yala, Banco Mundial Fideicomiso Noruega.
- Barrera de Jorgenson, Amanda. 2003. "El petróleo: ¿una amenaza o una oportunidad para la conservación y el desarrollo sostenible en Ecuador?", en G. Fontaine (ed.) *Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador. 1. Las reglas de juego*. Quito: FLACSO, GPA Petroecuador, pp. 181-186.
- BID. 2002. "Informe Anual", Documento, Washington D. C.
- Bocco, Arnaldo M. 1987. *Auge Petrolero, Modernización y Subdesarrollo*. Quito: Corporación Editora Nacional, FLACSO.
- Burbano, Rafael. 1996. *Los costos ambientales y la pauta intertemporal de extracción de petróleo en el Ecuador*. Tesis de Maestría en Economía 1993-1995, FLACSO, Quito.

- Burelli, Miguel. 2003. "Uslar Pietri y la siembra del petróleo", en *Documentos de la Red de Antropología Jurídica*.
- Bustamante, Teodoro. 2003. "Las perspectivas de discusión de los temas socio-ambientales vinculados a la explotación petrolera en el Ecuador: posiciones encontradas o encuentro de posiciones", en G. Fontaine (ed.) *Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador. 1. Las reglas de juego*. Quito: FLACSO, GPA Petroecuador, pp. 27-50
- Caballero, Roberto. 2003. "La evolución del régimen de contratación con relación al manejo sustentable de las actividades hidrocarburíferas", en G. Fontaine (Ed.), *Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador. 1. Las reglas de juego*. Quito: FLACSO, GPA Petroecuador.
- Cassirer, Ernst. 1968. *El mito del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Castells, Manuel. 2000. *La era de la información. T2. El poder de la identidad*. México: Siglo XXI.
- Cerrillo, Agustí. 2001. "La cooperación al desarrollo y el fomento de la gobernabilidad" en: *Instituciones y Desarrollo*, 8-9. Barcelona, IIG, pp.543-576.
- Cohen, Jean L., Arato, Andrew. 2000. *Sociedad civil y teoría política*. México: Fondo de Cultura Económica, 699 p.
- Czempiel, Ernst-Otto. 1992. "Governance and democratization", en Rose-nau et al, *Governance without government: order and change in world politics*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 250-271.
- Doryan y López (Ed.) 1992. *Transición hacia una economía no petrolera en Ecuador: retos y perspectivas*. Quito: INCAE, Programa de Estudios y Entrenamiento Económico –PROGRESEC.
- Ecorae. 1996. "Plan Maestro para el Ecodesarrollo de la región Amazónica Ecuatoriana", Quito, Ecorae. Mimeo, 128 p.
- Ecorae. 2003a. "Documento base para la reingeniería institucional. Resumen Ejecutivo", Quito. Mimeo.
- Ecorae. 2003b. "Plan Operativo Anual 2004". Quito. Mimeo.
- Ecorae. 2003c. (Re) *Construir la región amazónica ecuatoriana, una perspectiva regional desde lo local y lo comunitario*. Quito: Ecorae.
- Ecorae, s/f. "Desafíos de la Amazonía". Quito. Documento de consulta, 12 p.
- Falconí, Fander. 2002. *Economía y desarrollo sostenible ¿Matrimonio feliz o divorcio anunciado? El caso de Ecuador*. Quito: FLACSO, 229 p.

- Falconí Fander y Burbano, Rafael. 2003. "Instrumentos económicos para la gestión ambiental: Decisiones monocriteriales versus decisiones multicriteriales". México D. F., Comunicación, Colegio de México.
- Fontaine, Guillaume (Ed.). 2003a. *Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador. 1. Las reglas de juego*. Quito: FLACSO, GPA Petroecuador, 220 p.
- Fontaine, Guillaume. 2003b. "Aportes a una sociología del conflicto socioambiental", en G. Fontaine (ed.), *Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador. 1. Las reglas de juego*. Quito: FLACSO, GPA Petroecuador, pp. 79-104.
- Fontaine, Guillaume. 2003c. "Geopolítica del petróleo en América Latina", *Ecuador Debate* 58:49-76. Quito: CAAP.
- Fontaine, Guillaume. 2003d. *El Precio del petróleo. Conflictos socio-ambientales y gobernabilidad en la región amazónica*. Quito: FLACSO, IFEA, 530 p.
- Fontaine, Guillaume. 2004a. "Enfoques conceptuales y metodológicos para una sociología de los conflictos ambientales" en Martha Cárdenas y Manuel Rodríguez (Ed.), *Guerra, sociedad y medio ambiente*. Santa Fe de Bogotá: Fescol, Foro Nacional Ambiental, pp. 503-553.
- Fontaine, Guillaume. 2004b. "Políticas energéticas en la cuenca amazónica: los megaproyectos extractivos como problema de gobernabilidad democrática", en *Revista electrónica de la red de manejo de cuencas hidrográficas para Latinoamérica y el Caribe, 1*. Santiago de Chile: FAO-RLC. Por publicarse.
- Fontaine, Guillaume. 2004c. "Introducción: Construyendo capacidades de liderazgo para la gobernabilidad democrática", en: Varios autores. *Manual de capacitación en derechos indígenas y recursos hidrocarbúricos*. Quito. En preparación.
- Fontaine, Guillaume. 2004d. "Sísifo o la paradoja de la negociación eficiente. Contaminación, manejo de conflictos y crisis de gobernabilidad en la Amazonía ecuatoriana". Comunicación al "II Encuentro de Ecuatorianistas de LASA. Mesa 24: Gobernabilidad democrática y desarrollo sostenible". Quito: FLACSO.
- García Canclini, Néstor. 2001. *La globalización imaginada*. México: Paidós.
- Gudynas, Eduardo. 2003. *Ecología, política y ética del desarrollo sostenible*. Quito: ILDIS, Abya Yala.
- Guerra, Edmundo. 1998. *El Ecuador y el petróleo, siglo XX*. Quito: Petroecuador.

- Guerrero, Patricio. 1999. *Reflexiones sobre interculturalidad*. Quito: Universidad Politécnica Salesiana.
- Habermas, Jürgen. 1998. *Más allá del Estado nacional*. México D.F: Fondo de Cultura Económica
- Habermas, Jürgen. 1999. *La inclusión del otro (sobre la política deliberativa)* México D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Hewitt de Alcántara, Cynthia. s/f. *Usos y abusos del concepto de gobernabilidad*. Ginebra. UNRISD. <http://www.unesco.org/issj/rics155/alcantaraspa.html>. (última consulta 26/07/2004).
- Izko, Xavier (con la colab. de L. Mejía y equipo PROBONA). 1998. *Ordenamiento de los Recursos Forestales, desarrollo sostenible y pobreza rural en Ecuador / Forest land use planning, sustainable development and rural poverty in Ecuador-South America*. Quito: UICN-PROBONA.
- Izko, Xavier. 1995. “Identidad y violencia en los Andes ecuatorianos”, en J. Echevarría et al., *Violencia en la región andina. El caso de Ecuador*. Quito: FLACSO, pp. 85-130.
- Izko Xavier. 1996. “Intercultural communication and technology in Andean countries”, in M. Singer et al., *Communicating across cultural frontiers*, Chicago: The University of Chicago Press, pp. 101-161.
- Izko, Xavier. 2003a. “La activación del valor: del abordaje plural de métodos de valoración, al diseño de políticas e incentivos”, en X. Izko et al., *Herramientas para la valoración y manejo forestal sostenible de los bosques sudamericanos*. Quito: UICN, pp. 59-91.
- Izko, Xavier. 2003b. “Normativas y políticas forestales sudamericanas”, en X. Izko et al., *Herramientas para la valoración y manejo forestal sostenible de los bosques sudamericanos*. Quito: UICN, pp. 115-136.
- Jochnick, Chris et al. 1994. *Violaciones de derechos en la Amazonía Ecuatoriana. Las consecuencias humanas del desarrollo petrolero*. Quito: CDES, Abya Yala, 192 p.
- Kenber, Mark. 1999. *Planificación y políticas ambientales*. Quito: Fundación Natura.
- Kimerling, Judith. FCUNAE. 1993. *Crudo Amazónico*. Quito: Abya-Yala, 154 p.
- Leff, Enrique. 2002. *Saber ambiental, sustentabilidad, racionalidad, complejidad y poder*. México: Siglo XXI, PNUMA.
- Little, Paul. 1992. *Ecología Política del Cuyabeno. El Desarrollo no Sostenible de la Amazonía*. Quito: Abya Yala, ILDIS 202p.

- Martínez Alier, Joan. 2003. "Prefacio", en F. Falconí et al., *Globalización y Desarrollo en América Latina*. Quito: FLACSO.
- Martínez Alier, Joan; Schlupmann Klaus. 1997. *La Ecología y la Economía*. Santa Fe de Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Martínez Alier, Joan; Roca Jusmet, Jordi. 2001. *Economía, ecología y política ambiental*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Martínez, Esperanza (Ed.). 2000. *El Ecuador post petrolero*. Quito: Acción Ecológica, ILDIS, 254 p.
- Mayntz, Renate. 11/2002. "Nuevos desafíos de la teoría de Governance" en: *Instituciones y Desarrollo*, 7. Barcelona: IIG. <http://www.iigv.org/revista/?p=7> 02. (última consulta 26/07/2004).
- Mayorga, Fernando. 1994. "Los resguardos indígenas y el petróleo. Orígenes y perspectivas del oro negro en Colombia", *Revista Credencial Historia* 49. Bogotá, <http://www.banrep.gov.co/blaavirtual7credencial/enero94/enero1.htm>. (última consulta 26/07/2004).
- Menéndez-Carrión, Amparo. 2003. "Para repensar la cuestión de la gobernabilidad desde la ciudadanía. Dilemas, opciones y apuntes para un proyecto," En: Simón Pachano (comp.) *Antología, Ciudadanía e identidad*. Quito: FLACSO-Sede Ecuador, 393 p.
- Muradian Roldán, Martínez Alier, Joan. 2001. "Trade and environment: from a Southern perspective", *Ecological Economics* 36. Barcelona, pp. 281-297.
- Muratorio, Blanca. 1994. "Discursos y silencios sobre el indio en la conciencia nacional", en B. Muratorio (ed.), *Imágenes e imagineros. Representaciones de los indígenas ecuatorianos, siglos XIX-XX*. Quito: FLACSO, pp. 9-24.
- Narváez, Iván. 2000. *La Dimensión Política en la Problemática Socio-ambiental Petrolera*. Quito: Petroecuador.
- Narváez, Iván. 2001. *Frontera violenta*. Quito: Petroecuador.
- Narváez, Iván. 2004. *Derecho ambiental y temas de sociología ambiental*. Quito: sin publicar.
- Nogueira, Marco A. 1995. "Gobernabilidad democrática progresiva. Dilemas y requisitos", *Análisis Político*, 25. Bogotá: IEPRI-Universidad Nacional de Colombia, pp.55-68.
- Ortiz, Pablo. 1997. *Globalización y conflictos socioambientales. Aproximación comparativa en torno a actores, estrategias y escenarios*. Quito: FAO (FTPP), Manarac-Abya Yala, 135 p.

- Ortiz, Pablo. 2002. "Hacia una metodología participativa de consulta previa informada entre Estado y pueblos indígenas de la Amazonía ecuatoriana", en Universidad Politécnica Salesiana – UPS, "Diagnóstico socioeconómico y cultural de los bloques 20 y 29 de la Amazonía ecuatoriana, y Metodología de Consulta previa para la solución de conflictos socio-ambientales". Quito: UPS – Petroecuador.
- Petrella, Ricardo (Dir). 1995. *Limits to competition*. The Group of Lisbon. Cambridge (Mass): Mitt Press, 225 p.
- Petroecuador. 2002. "Estadísticas hidrocarburíferas 1972-2001". Documento, Quito.
- Pichón, Francisco. 1993. "Colonización y deforestación en la frontera agrícola de la región amazónica ecuatoriana, Resultados preliminares de una encuesta de hogares en el nororiente", en Varios Autores, *Amazonía: escenarios y conflictos*. Quito: Cedime, 811 p.
- Potes, Verónica. 2003. "La participación ciudadana en el desarrollo energético sustentable en América Latina y el Caribe", en G. Fontaine (ed.) *Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador. 1. Las reglas de juego*. Quito: FLACSO, GPA Petroecuador, pp. 153-162.
- Prats I., Joan. 2001. "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano, Marco conceptual y analítico", *Revista Instituciones y Desarrollo*, 8-9. Barcelona: IIG, pp. 103-148. //http://www.iigov.org/rev/?p=10 04 (última consulta 26/07/2004).
- Prats I., Joan. 2003. "El concepto y el análisis de la gobernabilidad", *Instituciones y Desarrollo*, 14-15. Barcelona: IIG, pp. 239-269. http://www.iigov.org/revista/?p=14 08 (última consulta 26/07/2004).
- Rodríguez, Nelson; Roggiere, Roberto. 1994. "Factores ambientales en relación con la población y en medio ambiente", en: *Seminario Andino: formación ambiental, población y desarrollo*. Quito: Ed. Universitaria.
- Roldán, Roque. 2004. *Manual para la formación en derechos indígenas, territorios, recursos naturales y convenios internacionales*. Quito: Ed. COICA, InWEnt, Abya Yala.
- Romero, A. 2001. *Los DESC también nos tocan. Ayudas para desarrollar talleres de sensibilización*; Bogotá: Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, PIDHDD-Diakonía-Suecia y Novib-Holanda.

- Rosenau, James. 1992. "Introduction. Governance, order and change in world politics" en J. Rosenau et al., *Governance without government: order and change in world politics*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1-29.
- Sachs, Jeffrey; Larraín, F. 1996. *Macroeconomía en la economía global*. Prentice Hall: Hispanoamérica S. A.
- Saldomando, Angel. 2000. "Gobernabilidad: democracia y reformas", en: *Documentos del IIG*, 130. Barcelona: IIG. <http://www.iigov.org/documentos/?p=40130> (última consulta 26/07/2004).
- Salgado, Hernán. 1987. *Instituciones Políticas y Constitución del Ecuador*. Quito: ILDIS.
- San Sebastián, Miguel et al. 2000. *Informe Yana Curi. Impacto de la actividad petrolera en la salud de poblaciones rurales de la Amazonía ecuatoriana*. Quito: Abya Yala, 112p.
- Santos, F. 1991. "Frentes económicos, espacios regionales y fronteras capitalistas en la Amazonía", en: Santos, F. et al., *Amazonía 1940-1990, el extravío de una ilusión*. Lima: PUCP, 320 p.
- SELA. 2002. "La integración latinoamericana y caribeña ante los nuevos desafíos de la actual situación internacional", en *Documentos de la Secretaría*. Montevideo: SELA.
- Solá, Amadeu. 2000. "La traducción de governance", en *Punto y Coma*. (Servicio de Traducción de la Unión Europea), 65. Consultable en internet, url:
<http://europa.eu.int/comm/translation/bulletins/puntoycoma/65pyc652.htm> (última consulta: 26/07/2004).
- Sosa, Beatriz. 2000. "Governance: la comprensión y la expresión" en *Punto y Coma* (Servicio de Traducción de la Unión Europea), 66. Consultable en internet, url:
<http://europa.eu.int/comm/translation/bulletins/puntoycoma/66pyc667.htm> (última consulta 26/07/2004).
- Souza Santos, Boaventura de. s/f. "Globalización y Democracia", ponencia presentada en el Foro Social Mundial Temático.
<http://www.indepaz.org.co/documentos.htm?x=19826> (última consulta 26/07/2004).
- Stolowicz, Beatriz. 1996. "La gobernabilidad como dominación conservadora" en: H. Yáñez Quintero, et al, 1996, *El Mito de la Gobernabilidad*. Quito: Trama. pp. 35-57.

- Tamariz, Ma. Eugenia y Villaverde, Xavier. 1997. *Diagnóstico de la tenencia de la Tierra en las provincias de Sucumbíos y Napo*. Quito: FEPP, 197 p.
- Torres-Rivas, Edelberto. 2001. “La sociedad civil en la construcción democrática: notas desde una perspectiva crítica”, *Instituciones y Desarrollo*, 8-9. Barcelona: IIG, pp.143-170.
- <http://www.iigov.org/revista/?p=804> (última consulta: 26/07/2004).
- Universidad Politécnica Salesiana – UPS. 2002. *Diagnóstico Socio-económico y cultural de los bloques 20 y 29 de la Amazonía Ecuatoriana, y Metodología de Consulta Previa para la solución de conflictos socio-ambientales*. Quito, UPS – Petroecuador, 4 vols.
- Varios Autores. 2000. *Global governance*. The International Meridian Institute.
- <http://www.meridianinternational.org/globalgovernance.htm>. (última consulta 26/07/2004).
- Varios Autores. 2002. *Petróleo, Ambiente y Derechos en la Amazonía Centro Sur*. Quito: CDES-OPIP-Amazanga, 72 p.
- Varios Autores, 2003a. *La ecología a la cola de la política*. Quito: Abya Yala, CEP.
- Varios Autores. 2003b. *El Oriente es un mito*. Quito: Abya Yala, CEP.
- Velasco, Cuauhtémoc. 2003. “El uso del subsuelo y las obras viales de San Antonio”, en *Documentos de la Red de Antropología Jurídica*. Mimeo.
- Vogel, Joseph H. 1995. “Una alternativa de mercado para la valoración de la biodiversidad: El caso de Ecuador”, *Gestión*. Quito.
- Wunder, Sven. 2003. *Oil, Wealth and the Fate of the Forest*. Londres: Routledge.
- Yáñez, Hernán (Comp). 1996. *El Mito de la Gobernabilidad*. Quito: Trama.
- Zizek, Slavoj. 1999. “Dije economía política, estúpido”, en *The Ticklish Subject*, 118: 30 Londres: Verso.

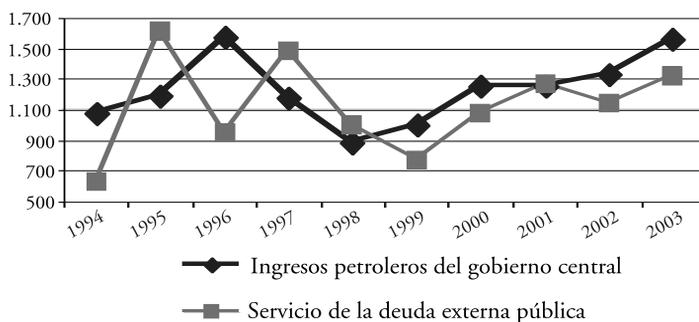
Anexos

Anexo 1

Los pasivos de la industria petrolera¹

Gráfico 1

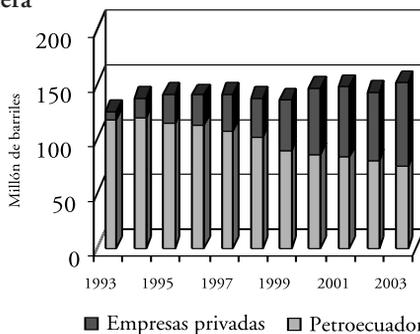
Petróleo para pagar deuda externa



Fuente: Banco Central del Ecuador. Información Estadística Mensual No. 1824.

Gráfico 2

Extracción petrolera



Fuente: Banco Central del Ecuador. Información Estadística Mensual No. 1824.

1 Elaborado por Fander Falconí.

Anexo 2

Cronología del caso Texaco²

- 1964 Acuerdo de concesión firmado entre el consorcio Texaco-Gulf y la Junta Militar.
- 1967 El consorcio Texaco-Gulf anuncia el descubrimiento de importantes reservas en la región amazónica.
- 08/1973 Acuerdo firmado entre el gobierno y el consorcio, mediante el cual el consorcio pierde la mayor parte de la concesión pero conservará el control hasta 1992; CEPE entra en el consorcio en un 25% a un precio evaluado a 65 millones de dólares.
- 12/1976 Nuevo acuerdo entre el gobierno y Texaco-Gulf, según el cual CEPE toma control de Gulf y se vuelve principal accionista del consorcio, con el 62,5%; no obstante, Texaco sigue operando el bloque.
- 1991 Publicación en inglés del libro de J. Kimerling, *Amazon Crude*, sobre los impactos ambientales de la era Texaco.
- 06/1991 Acción Ecológica organiza la primera ocupación de las oficinas de Texaco en Quito y un boicot de los productos de la empresa.
- 04/1992 El gobierno de R. Borja firma un contrato con la empresa canadiense HPT-Agra, para la realización de una auditoría ambiental de las actividades de Texaco.

2 Elaboración: Guillaume Fontaine.

- 1993 HBT-Agra entrega un informe preliminar, que el presidente Durán Ballén se rehúsa a publicitar; poco después, el Congreso consigue una copia del informe y lo hace analizar por expertas ecologistas; éstas denuncian varios defectos de procedimiento que invalidan parte el informe.
- 11/1993 En nombre de 30.000 personas, María Aguinda y 75 residentes de la Amazonía ecuatoriana presentan una demanda contra Texaco ante la Corte del Distrito Sur de Nueva York, bajo la figura de “acción de clase”; defendidos por Cristóbal Bonifaz, de la firma Kohn, Nast & Graf (especializada en este tipo de acciones).
- 12/1993 Texaco pide el envío de la demanda con motivo de “foro no conveniente”.
- 1994 Primer informe sobre los impactos a la salud de la era Texaco, por Chris Joshnick y el Centro de Derechos Económicos y Sociales.
- 01/1994 Lanzamiento de la 7ª ronda de licitaciones de bloques petrolíferos por el gobierno; auge de la campaña “Amazonía por la Vida” encabezada por Acción Ecológica.
- 04/1994 El juez Broderick, a cargo del “caso Texaco” pide un complemento de información a la empresa.
Creación del Frente de Defensa de la Amazonía, con el comité de demandantes contra Texaco y la Coordinadora de organizaciones populares del Nororiente.
- 06/1994 El ministro de Energía y Minas admite públicamente que el informe de HBT-Agra no cumple con las exigencias y que Texaco tendrá que pagar los daños; caso contrario, podría ser demandada por el gobierno ecuatoriano.
- 12/1994 En nombre de 25.000 residentes de la Amazonía peruana, una demanda es presentada por Gabriel Ashanga Jota contra Texaco, que se sumará con la “demanda Aguinda”.
- 1995 Segundo informe sobre los impactos a la salud de la era Texaco, publicado por el Dr. Miguel San Sebastián.
- 03/1995 Defunción del juez Broderick; se confiará a varios jueces interinos antes de nombrar al juez Rakoff.
- 05/1995 Firma de un contrato entre el ministerio de Energía y Minas, Petroecuador y Texaco, para la remediación del área operada

- por Texaco; el programa se lleva a cabo con los municipios de Nueva Loja, Shushufindi, Joya de los Sachas y Francisco de Orellana, así como el Consejo Provincial de Sucumbíos.
- Un acuerdo es firmado entre Texaco y las organizaciones kichwas FCUNAE y FOISE, para la realización de obras de compensación social financiadas por la empresa.
- 1996 El gobierno de A. Bucaram acepta la idea de ser citado en el juicio, pero se rehúsa a levantar la “inmunidad diplomática” para someterse a la jurisdicción de la corte de Nueva York; el juez Rakoff pide aclaración de la postura del gobierno ecuatoriano.
- 01/1996 Texaco pide de nuevo que la demanda Aguinda sea anulada.
- 06/1996 El embajador del Ecuador en Estados Unidos formula el rechazo del gobierno a ser citado en el “caso Texaco”.
- 09/1996 Creación de una red de monitoreo ambiental en la región norte de la Amazonía; funcionó 2-3 años antes de divisiones entre las organizaciones miembros.
- 11/1996 El juez Rakoff, a cargo del expediente, acepta la petición de Texaco de desechar el juicio, citando a un juicio anterior enunciado por la Corte Suprema de Houston (Texas). Una primera “acción de clase” se había intentado contra Texaco ante esta corte, a nombre de Gabriel Sequihual. Pero el juez Black, a cargo de este expediente, había devuelto el caso ante las cortes ecuatorianas, a causa de “forum no conveniente” y de “comité internacional”, sin pedir mayor información.
- 04/1997 Tras el “bucaramato”, el gobierno de Fabián Alarcón firma una carta en la cual considera que el juicio no atenta contra la soberanía nacional y protege los intereses de los ciudadanos ecuatorianos; no obstante, se rehúsa a involucrarse en el caso; los demandantes piden recalificación de la “demanda Aguinda”.
- 08/1997 El juez Rakoff niega la moción de los demandantes de reconsiderar el caso y anula la “demanda Jota”.
- 09/1997 Los abogados apelan esta decisión ante la Corte de Apelación del Segundo Distrito de Nueva York
- 09/1998 Firma del “Acta final” que libera a Texaco de toda obligación en el Ecuador, tras un programa de remediación muy criticado por su alcance limitado y falta de transparencia.

- 10/1998 La Corte del Segundo Circuito del Distrito Sur de Nueva York pide reconsiderar la decisión del juez Rakoff y manda el caso ante el Distrito Federal; la Corte de Apelación confirma que la intervención de la República del Ecuador no es indispensable, ni requerida para que el expediente siga su curso.
- 1999 Texaco es condenada por una corte estadounidense a pagar 176,1 millones de dólares por discriminación racial.
- 09/1999 Carta de Texaco al presidente del FDA en la cual se evoca por primera vez la posibilidad de un arreglo extra judicial.
- 01/2000 El juez Rakoff pide un nuevo suplemento de información en el caso, para determinar si la jurisdicción ecuatoriana no es mejor calificada para el juicio.
- 07/2000 Texaco ofrece 20 millones de dólares más el pago de los honorarios de los abogados para solucionar el conflicto; los demandantes rechazan la oferta.
- 10/2001 Adquisición oficial de Texaco por la empresa estadounidense Chevron.
- 08/2002 La Corte de Apelación confirma la decisión de juez Rakoff de mandar el “caso Texaco” ante los tribunales ecuatorianos.
- 05/2003 La demanda contra Chevron-Texaco es aceptada por el juez del tribunal de Lago Agrio, bajo el nombre de Humberto Piyagua-je.
- 10/2003 Audiencia de conciliación en Lago Agrio. Durante 6 días el juez escucha las declaraciones de las partes. Se pide además 128 inspecciones judiciales en el área operado anteriormente por Texaco. Se estima que el plazo para realizar estas inspecciones será de un año y medio a dos años.

Anexo 3

Intervención del Secretario general del Ecorae en el X Foro Socio Ambiental de FLACSO

Los megaproyectos y la (re) construcción de la RAE
como espacio de gobernabilidad democrática.
Modelo de gestión institucional.

Alex Hurtado

Visión

El Ecorae es un organismo líder, transparente y participativo que promueve el desarrollo humano sustentable con identidad amazónica, fortaleciendo la integración de la región al país y a la cuenca, en un marco competitivo y descentralizado.

Misión

Diseñar y ejecutar una estrategia consensuada con los actores locales, nacionales e internacionales, que permita el desarrollo humano sustentable de la región basada en un sistema de planificación, evaluación y rendición de cuentas.

Políticas institucionales

- Consolidar zonas de desarrollo que presenten oportunidades y condiciones inmediatas para potencializar los factores de desarrollo sostenible en la región.

- Estimular la capacidad emprendedora de los diferentes actores y fomentar la incubación de empresas de diferente tamaño y fortalecer las empresas existentes, para el uso sustentable de los recursos de la región.
- Promover y fomentar la conformación de empresas de economía mixta con socios estratégicos regionales, nacionales e internacionales.
- Apoyar a las iniciativas de las organizaciones sociales y complementar esfuerzos para la ejecución de proyectos prioritarios de los gobiernos seccionales, especialmente en el área rural.

Modalidades de la inversión institucional

- Megaproyectos: Líneas estratégicas de acción que orientan la definición de políticas regionales y establecen programas y proyectos.
- Macroproyectos: Inversiones productivas reembolsables en los que el Ecorae tendrá participación accionaria.
- Microproyectos: iniciativas de las diferentes organizaciones sociales de la región, orientadas a promover el desarrollo humano sustentable bajo un sistema de co-financiamiento.

Líneas de acción

- Transporte intermodal: Promover una estrategia de integración de las redes fluvial, terrestre y aérea en la región y cuenca amazónica para el fomento del comercio interregional, intraregional e internacional.
- Turismo sustentable: identificar la demanda para promocionar los destinos turísticos en la región.
- Agroindustria y desarrollo agropecuario-forestal: propender a mejorar la productividad y comercialización de los productos agrícolas.
- Saneamiento básico: coordinar con los gobiernos locales la implantación de una estrategia integral de manejo de desechos sólidos, líquidos y provisión de agua segura en la región.
- Conectividad: intercomunicar a los actores de la Amazonía para una amplia participación en la toma de decisiones.
- Biodiversidad: generar capacidades para conservación, conocimiento y

uso de la biodiversidad en la Amazonía.

- Cogeneración: Incorporar la energía a los procesos productivos y sociales para mejorar la calidad de vida.
- Ordenamiento territorial: propiciar el uso adecuado del territorio de acuerdo a sus características biofísicas homogéneas.
- Unidades municipales de desarrollo sustentable –UMDS: fortalecer la capacidad de gestión local de los gobiernos municipales.
- Descentralización: apoyar el funcionamiento descentralizado del sector público en la región.
- Diálogo petrolero: propender a que parte de la renta de la explotación petrolera se reinvierta en la región.
- Desarrollo del capital humano: extender la oferta educativa y mejorar la calidad de la educación en la región.

Desarrollo de capacidades para conservación y uso de la biodiversidad:

Objetivo:

- Fomentar la conservación y uso de la biodiversidad como factor de desarrollo sostenible; privilegiando el desarrollo de capacidades en gobiernos y comunidades locales.
- Apoyar a los gobiernos y comunidades locales en el desarrollo de capacidades de gestión y planificación sobre conservación y uso de biodiversidad.
- Divulgar conocimientos sobre conservación y uso de la biodiversidad.
- Fomentar la relación entre gobiernos y comunidades locales en proyectos de biodiversidad.
- Apoyar a los gobiernos y comunidades, en el desarrollo de iniciativas económicas o la gestión productiva de la biodiversidad.
- Aplicar tecnologías apropiadas, fomentar el uso de energías renovables y desarrollar capacidades para su gestión; garantizar conectividad y transparencia de la información sobre biodiversidad amazónica.

Cobertura de servicios 1999 - 2003

- Agua potable urbana:
 - Cobertura con conexión = 73.0 - 54.1%
 - Calidad del servicio = 51% es deficiente
- Alcantarillado:
 - Cobertura con conexión = 61.0 - 34.9%
 - Calidad del servicio = 74% es deficiente
- Agua potable rural:
 - Cobertura con tubería = 20.0 - 28.8%

Líneamientos estratégicos - objetivos

Propuesta de desarrollo sustentable:

Objetivo:

Fortalecer el desarrollo empresarial , para generar un flujo sostenido de la demanda turística, mediante el diseño de productos turísticos que consideren valor agregado en el aprovechamiento de la biodiversidad y las culturas ancestrales

Políticas:

- Desarrollar 8 destinos y 2 corredores turísticos competitivos, en base a clusters, considerando la generación de alianzas estratégicas productivas, con lo agropecuario y artesanal; con la cultura local ancestral y con la conservación de ecosistemas, que generen valor agregado en los productos turísticos.
- Conformar empresas de economía mixta para desarrollar los proyectos estratégicos.
- Generar incentivos para motivar el marketing de los destinos y corredores turísticos.
- Generar incentivos para desarrollar tecnología e investigación.
- Prestar asistencia técnica a la mediana y pequeña empresa turística para que desarrolle productos turísticos aptos a las necesidades cambiantes de los turistas nacionales e internacionales.
- Certificar el recurso humano para lograra la calidad en la prestación de servicios.

Estrategia:

- Vincular la demanda internacional del destino Galápagos, a los nuevos destinos (Nuevo Rocafuerte, nacionalidades indígenas y Loja- Zamora), mediante rutas aéreas.
- Vincular la demanda nacional e internacional de los destinos de las regiones Andes (Quito, Baños, Cuenca) y Pacífico (Guayaquil y Manta) a los destinos del eje amazónico andino, con productos especializados.
- Promover en el empresario la necesidad de cambio, en el uso de la información y de la tecnología y de la inversión en el recurso humano.
- Promocionar el uso del crédito para el mejoramiento de los servicios, la promoción del destino, la promoción del negocio y la asistencia técnica.

Instrumentos de gobernabilidad y transparencia institucional**Fideicomiso Ecorae (Eliminar discrecionalidad en el gasto).**

- Constituído y presentado públicamente en el website (ecorae.org.ec).
- Actualmente en plena funcionalidad.
- Programa de microproyectos de Ecorae.
- Inversión.
- Preinversión.
- Programa para el Desarrollo Humano Sustentable GTZ-Ecorae.
- Programa de Innovación Tecnológica INIAP-Ecorae.
- Programa del Fondo Cafetalero MAG-Ecorae.

Sistema de fondos concursables (eficiencia en la asignación de recursos)**Convocatoria y bases del concurso públicas y de libre acceso.**

- Rigurosidad técnica en la calificación y priorización de la inversión con criterios universales.
- Gestión financiera terciarizada con capacidad de toma y rendición de cuentas en cualquier momento.
- Proceso de adjudicación de recursos sistematizado, ágil y transparente.
- Mecanismo que atrae el aporte de recursos de la cooperación nacional e internacional.

Información sobre la inversión publicada en Internet (transparencia en la gestión y veeduría social)

- Presupuesto de inversión.
- Convenios y acuerdos.
- Proyectos.
- Productos.
- Personal.

Gestión desconcentrada hacia las secretarías técnicas provinciales (fortalecimiento de la gestión local)

- 6 oficinas provinciales con capacidades y competencias en:
 - Diseño, evaluación y gestión de proyectos.
 - Asistencia técnica (planificación local).
 - Coordinación.
 - Seguimiento y evaluación de impacto.
 - Gestión local.
 - Veeduría social de los actores locales.

La RAE como espacio de gobernabilidad democrática

Rol del Ecorae:

- Facilitador de iniciativas públicas, privadas y comunitarias que generen factores de gobernabilidad.
- Articulador de iniciativas que agreguen valor, amplíen cobertura, mejoren calidad e impacto de los proyectos.
- Proveedor de capital semilla que permita promover inversiones públicas, privadas y comunitarias para el desarrollo sostenible.
- Promotor de construcción y desarrollo de capital social y de la conservación y el uso sustentable del capital natural.
- Planificador de un desarrollo regional con identidad amazónica.
- Potencializador de factores de desarrollo sostenible.
- Dinamizador de formas de relación equitativa entre la RAE y el conjun-

to de la nación ecuatoriana.

- Generador de condiciones que promuevan ventajas comparativas y competitivas a nivel regional.
- Promotor de iniciativas locales, regionales y globales que fortalezcan la visión y dimensión de la cuenca amazónica.

Principales factores de gobernabilidad

Gobernabilidad ambiental.

Objetivos:

- Adecuado equilibrio entre objetivos de conservación y objetivos de desarrollo.
- Desarrollar iniciativas locales y regionales sobre conservación y uso sustentable de capital natural.
- Desarrollo de capacidades de los gobiernos y comunidades locales que permitan conservar con gente.
- Impulso de iniciativas que promuevan la economía de la biodiversidad fundamentada en el uso sustentable de sus recursos.
- Incidir cualitativamente en las formas de relación Estado-petroleras-comunidades, para superar la visión reactiva que compensa impactos socio-ambientales y definir una visión proactiva que asume compromisos en pos del desarrollo sostenible.
- Lograr niveles de sinergia y complementariedad entre las políticas ambientales-sociales-económicas.

Gobernabilidad social

Objetivos:

- Coadyuvar en las políticas de constitución y desarrollo de capital social en la RAE.
- Fomentar la interrelación entre capital social, capital natural y capital económico.
- Consolidar los procesos de transferencias de competencias y desarrollar capacidades que permitan ejercerlas.
- Fortalecimiento de las secretarías técnicas del Ecorae como instancias de promoción de desarrollo sostenible en la RAE.

- Incidir en políticas públicas, privadas y en organismos de cooperación para mejorar calidad y ampliar cobertura de los servicios básicos y de infraestructura para el desarrollo de la RAE.
- Garantizar que en los proyectos que se ejecutan en la RAE se incorporen adecuadamente la dimensión étnica y de género.

Gobernabilidad económica

Objetivos:

- Impulsar el ordenamiento territorial para establecer potencialidades y aprovechamiento óptimo.
- Potenciar el capital humano y la innovación tecnológica.
- Promover la generación de valor agregado en los productos y servicios que oferta la Amazonía.
- Diversificar la producción para incrementar la productividad y mejorar la seguridad alimentaria de los habitantes de la RAE.
- Promover ventajas comparativas y competitivas a nivel regional.
- Promover el desarrollo de iniciativas económicas sobre uso sustentable de capital natural.

El ser Amazónico...

Tuve la suerte de compartir con los indígenas kichwas mis primeros años. Es por eso que tuve dificultad al entrar a la escuela pues, hablaba más kichwa que español. Piguali, gran cacique indígena y chamán del Ahuano me enseñó el valor del equilibrio en la selva.

Hoy la visión colonizadora que subsiste sobre la Amazonía rompe y altera la armonía de su origen. Nuestra región y el ser amazónico no pueden ser pensados desde un culto del pasado o desde la sola cosmovisión indígena, requerimos reconstruir una visión del presente y del futuro de la Amazonía y de la Cuenca en medio del proceso de globalización que niega sus identidades ambientales, económicas y culturales.

Necesitamos que los habitantes de la región recuperemos nuestra capacidad de ser amazónicos y que el Ecuador descubra como parte de su identidad a la región amazónica.

El Ecorae propone que la causa de la Amazonía sea un compromiso de todos.

Anexo 4

Textos fundamentales que amparan los derechos territoriales en Ecuador³

Constitución política

Art.- 84.- “El Estado reconocerá y garantizará a los pueblos indígenas, de conformidad con esta Constitución y la ley, el respeto al orden público y a los derechos humanos, los siguientes derechos colectivos:”

No. 2.- “Conservar la propiedad imprescriptible de las tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles salvo la facultad del Estado para declarar su utilidad pública. Estas tierras estarán exentas del pago del impuesto predial.”

No. 3.- “Mantener la posesión ancestral de las tierras comunitarias y a obtener su adjudicación gratuita conforme a la ley”.

Convenio 169 de la OIT

Art.- 13.- 1.- “Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular, los aspectos colectivos de esa relación.

3 Reseñados por Bolívar Beltrán.

2.- “La utilización del término “tierras” en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera”.

Art. 14. 1.- “Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan”.

“2.- Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión”.

“3.- Deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para decidir las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados”.

La Ley de Desarrollo Agrario

Menciona entre las facultades del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario-INDA:

Art.- 38.- “LEGALIZACIÓN.- El Estado protegerá las tierras del INDA que se destinen al desarrollo de las poblaciones montubias, indígenas y afroecuatorianas y *las legalizará mediante adjudicación en forma gratuita a las comunidades o etnias que han estado en su posesión ancestral*, bajo la condición que se respeten tradiciones, vida cultural y organización social propias, incorporando bajo responsabilidad del INDA, los elementos que coadyuven a mejorar sistemas de producción, potenciar las tecnologías ancestrales, lograr la adquisición de nuevas tecnologías, recuperar y diversificar las semillas y desarrollar otros factores que permitan elevar sus niveles de vida. Los procedimientos, métodos e instrumentos que se empleen deben preservar el sistema ecológico.”

Reglamento ley de desarrollo agrario

Art. 60.- “Para la aplicación del Art. 36 de la ley de desarrollo agrario y a petición de los interesados, el Director Ejecutivo del INDA ordenará las indagaciones y la realización de los informes necesarios para determinar las áreas y organización social propia de las comunidades o etnias respectivas”.

Anexo 5

Cronología del conflicto en Sarayacu⁴

- 26/07/1996 Firma del contrato de participación entre Petroecuador y CGC / B23.
- 10/09/1997 “Convenio de Aporte” entre C. P. de Pastaza y CGC por \$120.000/ dos años, en cumplimiento a la cláusula 5.1.27 del contrato con Petroecuador.
- 28/11/1997 Presentación del EIA a autoridades y representantes de las comunidades en Puyo. Entre las recomendaciones de Walsh se habla de “Medidas para prevenir la integridad territorial” y recomienda establecer “Acuerdos por comunidades en sus unidades territoriales” para apoyos y compensaciones de las partes, así como la creación de “Junta regional de las comunidades incluidas en el bloque 23”.
- Desde
1997 Relacionadores comunitarios de CGC inician trabajo para llegar a acuerdos con las comunidades y organizaciones “independientes” de Pastaza en 1998. Condicionamiento de OPIP y Sarayacu al inicio de cualquier diálogo sobre el B23, hasta que se cumpla con los acuerdos firmados en relación al B10. La FINAE se opone desde un inicio al ingreso de las operadoras del B23.
- 9/04/1999 Se dicta el Acuerdo Ministerial No. 197, en el que el Ministro de Energía, René Ortiz, prorroga por un año las activida-

- des de las empresas CGC y Arco, “cuyas actividades se encuentran afectadas por las acciones de las organizaciones indígenas” (Art. 2). Según la prorroga, “el tiempo que demande el retorno a la normalidad... no se computará a los plazos” (Art. 3).
- 04/2000 Reunión entre gerente de CGC y la Asamblea General de Sarayaku, para ofrecer los \$ 60.000 que ha venido manejando el CPP, para autorizar trabajos en sus tierras, pero “después de una larga discusión la Asamblea... no acepta y rechaza la propuesta.” Las mujeres de Sarayaku piden la salida de CGC.
- 24/06/2000 Reunión entre Sarayaku-OPIP-CGC en Puyo, para informar a la compañía que se “decide no mantener más el diálogo ni más la negociación con CGC”. Establecen que “el principal argumento es la falta de garantías y seguridad jurídica para la vida de los pueblos kichwas de la cuenca del Bobonaza, especialmente el territorio de Sarayaku.”
- 01/12/2001 Cumbre de Pacayaku para la definición de “propuesta global del pueblo kichwa sobre explotación petrolera en Pastaza en los bloques 10 y 23”. Participan 300 delegados de OPIP, Fenakipa y Aiepra. Se exige la incorporación de miembros de organizaciones y comunidades en equipos para Plan de manejo ambiental; desarrollo comunitario planificado y consensuado; servicios petroleros manejados por las organizaciones indígenas; pago de indemnizaciones por los impactos de la actividad petrolera y financiamiento de un plan de desarrollo estratégico. Inicio de la campaña exploratoria en el 40% del bloque 23.
- 11/02/2002 Asamblea de Sarayaku resuelve: “Defender y mantener nuestra posición de no permitir el ingreso de ninguna empresa en la circunscripción territorial de Sarayaku”, con presencia del gobernador de Pastaza, Comandante de Policía, Jefe de Brigada 16, presidente Confeniae y otras autoridades.
- 06/03/2002 FENAKIPA, OPIP y AIEPRA anuncian la formación del Frente de la Unidad de la nacionalidad Kichwa de Pastaza para elaborar una propuesta conjunta a CGC previo al inicio

- de fase sísmica. Sin embargo, hay discrepancia por la intención de constituir el territorio autónomo kichwa de Pastaza (TAKIP), lo cual es rechazado por FENAKIPA, ya que supondría la desaparición de organizaciones como ésta.
- 04/04/2002 Ruptura del diálogo entre Frente Kichwa-CGC, por maniobras de Daymi Services, subcontratista para relacionamiento comunitario, por fragmentar a las organizaciones y amenazar con “el uso potencial de la fuerza pública”. Fenakipa y Aiepra desisten, pero OPIP y sus asociaciones preparan acciones legales, a instancia de la demanda de Sarayaku.
- 07/07/2002 Firma del “Acuerdo general para la exploración sísmica 2D de la Compañía General de Combustibles”, entre CGC, FENASH, AIEPRA, Asociación Pacayaku, Asociación de Canelos, Fenakipa, y las comunidades de Remolino (kichwa) y Shaimi (achuar), y “las supuestas comunidades independientes de Sarayaku”
- 24/08/2002 Cumbre de Sarayaku, en la que participan todas las asociaciones de la OPIP, excepto Pacayaku –que decidió consultar a socios- “y decidieron apoyar la presentación de la demanda de recurso de amparo constitucional”. Se declara en estado de emergencia toda la circunscripción territorial del pueblo Kichwa de Pastaza.
- 20/11/2002 La Asociación Sarayaku presenta una queja ante la Defensoría del pueblo del Ecuador, por la intromisión de CGC en sus territorios, consiguiéndose el 28 de nov. 2002, la “Declaración Defensorial de Protección”, resolución según la cual todas las autoridades civiles y militares tienen el deber de respetar a los habitantes de Sarayaku, al estar protegidos constitucionalmente.
- 28/11/2002 OPIP, en representación de sus 11 asociaciones, presenta un recurso de amparo constitucional ante la Corte Superior de Justicia de Pastaza, en contra CGC y Daymi. El juez 1º de lo Civil ordena el 29 nov/02, llevar a cabo una audiencia pública con los demandados y “que se suspenda cualquier acción actual o inminente que afecte o amenace los derechos que son materia de reclamo”.

- 4-12/12/2002 Intromisión de CGG a territorio achuar, lo que provoca la retención de ocho trabajadores y la posterior negociación con el gobierno para su liberación: “Acuerdo de Intención” entre Estado y FINAE-FICSH-FIPSE.
- 17/12/2002 CGC, violando todas las órdenes y acuerdos, irrumpe en territorios de Sarayaku, por lo que se retiene a 2 trabajadores de Pacayaku.
- Fin
- 12/2002 Se inicia el bloqueo del río Bobonaza en Canelos y Pacayaku para todo miembro de Sarayaku, mientras no acceda a firmar un acuerdo con CGC. Declaratoria de emergencia territorial en Sarayaku y campaña de resistencia Kapari.
- 6/01/2003 El Gerente de CGC define a Sarayaku como “zona de explotación”, mientras el Gobernador declara haber ordenado la presencia de Fuerzas Armadas y Policía para garantizar su trabajo.
- 11-13/01/2003 CGC apertura más campamentos en territorio de Sarayaku, por lo que se instalan 4 “campos de paz y vida” para detener pacíficamente a las cuadrillas. Se produce una disputa entre trabajadores de CGC y el ejército y comuneros de Sarayaku, por lo que el comandante de la Brigada 17 dispuso que 40 efectivos “se desplacen para garantizar las operaciones petroleras en la zona de Villano, dentro del bloque 10... y en el sector de Sarayaku... en el bloque 23”
- 15/01/2003 Sarayaku denuncia que “...obreros de la compañía...han violado los Acuerdos de Sarayaku infiltrándose en nuestros territorios, abriendo campamentos por lo que la comunidad ha procedido a expulsar a más de 25 obreros pacíficamente, por la persistencia procedieron a detener a cinco miembros de la fuerza de seguridad, con esto se confirma la presencia ilegal e inconstitucional de grupos armados a favor de la Cía. CGC- Texaco Chevron.”
- 25/01/2003 Captura por parte del ejército de 4 comuneros en Wirakaspi; vendados y atados de pies y manos fueron entregados a funcionarios de CGC, quienes los llevaron a Chontoa en heli-

- cóptero, para someterlos a vejámenes, maltrato físico, amenazas y torturas. Al ser entregados por guardias de CGC a la Policía en Puyo, indicaron que “estos son guerrilleros que no dejan trabajar y pido que les maten.”
- 30/01/2003 Reunión con el presidente Gutiérrez, los ministros de Energía y Minas y Gobierno, dirigentes de Sarayaku, OPIP y CONAIE y sus asesores. El Ministro de Energía procura hacer de ésta una instancia de mediación y negociación, por lo que busca -sin éxito- el ingreso de representantes de CGC. Durante la reunión las autoridades explicitaron su punto de vista, según el cual todo se trata de un conflicto entre las comunidades que aceptan (mayoría) y las que se oponen a la explotación petrolera, con lo cual “deliberadamente asumen como propia la tesis fabricada por la empresa CGC.” Se acuerda una visita a la comunidad para el 3 de febrero, así como la conformación de una comisión jurídica para que elabore un informe legal sobre el contrato del bloque 23.
- 2/02/2003 CGG, subcontratista para exploración sísmica de CGC, confirma su retiro de las operaciones en el bloque 23.
- 4/02/2003 Carta al gobernador de Pastaza del comité de coordinación Bloque 23 CGC (FENASH-P, FENAQUIPA-PACAYAKU-AIEPRA y Shaimi), donde se manifiesta que “luego de haber realizado la consulta previa a pesar de que la ley no estaba aprobada de consulta y participación, basándose en la falta de instrumento legal, unido a otros hechos como es el renunciamento para la ampliación de la frontera exploratoria en la Amazonía”, se procedió a la firma de un convenio de cooperación y financiamiento entre estas organizaciones y la CGC (\$ 1 millón).
- 4/03/2003 El presidente de la Asociación de Compañías Petroleras (René Ortiz) realiza el anuncio de que el MEM concedió “el permiso de fuerza mayor a las compañías CGC que opera el bloque 23 y Burlington el bloque 24, ante los problemas con las comunidades de Sarayaku.”, tachando de “delincuentes” a los dirigentes “por sustraerse equipos, explosivos y armas de los campos”.

- 17/03/2003 CGC anuncia la suspensión temporal de actividades en el bloque 23, por el conflicto con Sarayaku, pero advierte que “no dejará el bloque”. La medida se sustenta en la declaratoria de fuerza mayor por 60 días que le otorgaron las autoridades del gobierno, en febrero. Se conoce que CGC y sus trabajadores plantearon juicios penales en contra de dirigentes indígenas por plagio y robo.
- 03/2003 Amnistía Internacional lleva a cabo una campaña de denuncia del hostigamiento a dirigentes y reclamo ante el gobierno de Gutiérrez.
- 05/2003 Visita de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso Nacional por pedido de OPIP, para investigar los hechos ocurridos contra miembros de Sarayaku y definir sanciones sobre las detenciones arbitrarias y el intento de violación.
- 5/05/2003 Resolución la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) por el caso de tortura, intento de violación y persecución a dirigentes, en la que otorga medidas cautelares para protección del pueblo y territorio de Sarayaku, por parte del Estado ecuatoriano.
- 10/2003 Audiencia en Washington, ante la CIDH, en la que el gobierno reconoce no haber implementado las medidas por lo remoto del territorio, lo costoso del procedimiento y por sus intereses extractivos en la zona.
- 10-11/2003 Declaraciones de Gutiérrez y Arboleda amenazando con usar fuerza pública o “militarizar” el territorio de Sarayaku en diciembre.
- 02/12/2003 Llamamiento al ministro de Energía por parte de la Comisión de Asuntos indígenas del Congreso para que explique una serie de declaraciones ofensivas y la situación en Sarayaku.
- 05/12/2003 Campaña de apoyo a Sarayaku y marcha de CONAIE y ONG ambientalistas y derechos, universidades pidiendo el levantamiento del bloqueo y puestos militares en el Bobonaza.
- 06/12/2003 Agresión violenta a dirigentes de Sarayaku en Pacayaku y Canelos.

- 01/2004 Declaraciones del Ministro Arboleda, según las cuales “la OEA no manda en el Ecuador”.
- 02/2004 Recusación de los dirigentes y comuneros de Sarayaku y FINAE en los procesos legales iniciados por CGC, demostrando su inocencia.
- 04/2004 El ejército incursiona en la frontera ecuatoriana-peruana sobre el río Curaray en la zona de Yanayaku, provincia de Pastaza, en territorios kichwa de OPIP, argumentando haber identificado un grupo armado irregular, presumiblemente FARC.
- 05/2004 El Congreso de la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (CONFENIAE), decide retirar el apoyo al gobierno de Gutiérrez, mantenido después de la ruptura de Pachakutik-Conanie con Sociedad Patriótica un año atrás. La militarización de territorios indígenas en Pastaza brindó a CONAIE el espacio necesario para pedir la salida del presidente de CONFENIE, pero no fue suficiente, consiguiéndose empero el cambio de política de la organización regional y su ruptura con el gobierno central.

Anexo 6

Metodología para la realización de la consulta previa en los bloques 20 y 29

Xavier Izko

Cronograma

De acuerdo con el Reglamento, el tiempo previsto para la realización de la consulta era entre 60 y 90 días. Después de haber elaborado y consensuado con el Estado la metodología de consulta (junio – julio), el equipo de la UPS inició las tareas de preparación del proceso durante el mes de agosto (organización de los equipos). Durante las 3 primeras semanas de septiembre de 2003 tuvieron lugar reuniones con las distintas federaciones y parroquias, con la finalidad de crear consensos y preparar el proceso de consulta. Entre el 22 de septiembre y el 15 de diciembre (12 semanas adicionales) se desarrollaron las actividades relacionadas con la capacitación, la comunicación, los pronunciamientos comunitarios, la notarización de las actas comunales e intercomunales y la elaboración de propuestas.

Adicionalmente, cabe recordar que durante la realización del diagnóstico y la elaboración de la metodología de consulta preliminar (2002), se llevaron a cabo 5 talleres subregionales sobre la consulta previa, en los que participaron delegados de las distintas comunidades y organizaciones, quienes luego socializaron los contenidos en sus respectivas instituciones. Los informes de estos talleres recogen las percepciones de las comunidades sobre el petróleo y plantean propuestas que orientaron el desarrollo posterior de la consulta y la elaboración de materiales de capacitación.

En conjunto, las actividades relacionadas con la información y capacitación directa a las comunidades sobre las implicaciones de la consulta pre-

via tomaron un tiempo superior a los 4 meses (120 días). Explicitamos a continuación el alcance de cada una de ellas.

Identificación de las organizaciones interlocutoras

En cumplimiento del Convenio 169 de la OIT, los sujetos prioritarios de la consulta han sido los pueblos indígenas originarios del lugar donde se piensa llevar cabo procesos de explotación de recursos no renovables como el petróleo, además de comunidades mixtas (indígenas y colonos). El resto de la ciudadanía (habitantes rurales no indígenas, ONG, habitantes urbanos) ha sido informado a través de la permanente difusión realizada mediante programas radiales y la distribución focalizada de material impreso. Adicionalmente, fueron habilitadas dos oficinas de consulta (cuya apertura fue notificada por prensa y radio), donde podían consultar el material disponible y dejar constancia escrita de sus criterios y pronunciamientos sobre el petróleo, como señala el Reglamento de consulta. En este sentido, la consulta ha sido realizada a toda la población, pero mediante modalidades diferenciadas que priorizaban a los pueblos indígenas, conforme al Convenio 169 de la OIT.

La primera exigencia de la consulta previa era que el pronunciamiento de las comunidades fuera libre e informado. En otras palabras, debía existir un proceso previo de información y capacitación en el que se explicara el alcance de los derechos colectivos con relación a la consulta previa, los riesgos y oportunidades del proceso petrolero, los procedimientos de compensación e indemnización (en caso de ser viable el proceso), y las medidas de prevención y mitigación de los eventuales impactos socio-ambientales. Este conjunto de componentes se constituyó en referente de la propuesta de capacitación (ver más adelante).

Sin embargo, el Convenio 169 y el Reglamento de consulta proponen que los pueblos indígenas sean interpelados a través de sus “organizaciones representativas”. En este sentido, era fundamental proceder a la identificación de las organizaciones indígenas del área de los bloques, especificando su nivel de representatividad y sus relaciones mutuas. Para ello, se elaboró una base de datos, sucesivamente revisada y ajustada con los representantes de las comunidades, que permitió identificar 379 comunidades en el área de

los bloques, distribuidas entre nueve (9) federaciones y catorce (14) parroquias con población dentro del área; también fueron identificadas cinco (5) organizaciones de segundo grado, adscritas a la federación más grande (Federación de organizaciones y nacionalidades kichwas de Napo - FONAKIN).

De esta forma, se establecieron dos referentes básicos de interlocución⁵:

- Federaciones indígenas para las comunidades federadas, incluyendo niveles crecientes de complejidad, como es el caso de las OSG.
- Parroquias para las comunidades no federadas.

Un proceso de esta naturaleza debía permitir la participación directa de la mayoría de la población indígena en la toma de decisiones. Sin embargo, el carácter electivo, representativo y delegado del sistema democrático no suele garantizar suficientemente esta participación (Albán, 2003).

En lugar de diseñar una metodología que localizara la consulta en los niveles superiores e intermedios de las organizaciones (dirigentes o presidentes de comunidades, en el mejor de los casos), se optó por una metodología más compleja, que permitiera alcanzar también al máximo número de comunidades de base, de manera que la mayoría estuviera lo suficientemente informada como para poder pronunciarse a propósito del proceso petrolero. Si bien era una metodología exigente, considerando las características del proceso y el tiempo disponible, los resultados obtenidos avalan la decisión adoptada. Por otra parte, se trataba de un proceso ya iniciado durante el 2002, a raíz de la realización del diagnóstico participativo y de la elaboración de propuestas metodológicas complementarias para la futura consulta mediante talleres por subzonas (Ahuano, Santa Clara, San Pablo, Misahuallí, 24 de Mayo).

En este marco, una vez identificadas las organizaciones locales, se decidió interpelar a cada uno de los niveles organizativos existentes, en una di-

5 Las organizaciones indígenas que tenían un carácter exclusivamente “funcional” sin base territorializada (productivo, ecoturístico, etc.) no fueron consideradas como interlocutores directos, en la medida en que sus miembros pertenecieran simultáneamente a una de las comunidades adscritas a federaciones o parroquias, desde las que fueron convocados. Lo mismo sucedió con las organizaciones barriales de indígenas que estaban adscritos simultáneamente a una comunidad.

námica que ha permitido recorrer el camino de “arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba” de las organizaciones:

- Selección de facilitadores por parte de sus respectivas federaciones, OSG o parroquias, para su capacitación por parte del equipo de la UPS. De hecho, el Reglamento de consulta aconseja la participación de “técnicos indígenas” como facilitadores. En esta dirección, se debía proceder a la especificación del número de facilitadores por organización representativa, sobre una base de proporcionalidad que fue discutida y consensuada con los presidentes de federaciones y parroquias.
- Realización de talleres intercomunales de capacitación de 2 a 3 días de duración (2.5 días en promedio), con delegados de cada comunidad.
- Realización de talleres-asambleas comunales de un día en cada comunidad (información en la primera parte y toma de decisiones transcritas en actas durante la segunda). Las comunidades, debidamente convocadas e interpeladas por los dirigentes de los distintos niveles organizativos (federaciones y parroquias), constituyen el espacio que legitima todo el proceso organizativo; en esta dirección, debían ser también el espacio fundamental de pronunciamiento sobre el petróleo.
- Realización de asambleas intercomunales de un día de duración, como instancia de validación de las asambleas comunales y de la dinámica comunitaria.
- Reuniones periódicas con presidentes de federaciones y parroquias para acompañar y realimentar el proceso de consulta.

Información, capacitación y pronunciamientos

Debía diferenciarse cuidadosamente los espacios de información y capacitación de los espacios de pronunciamiento y toma de decisiones informada:

- Además del contenido informativo de la creación de capacidades, la información fue proporcionada a través de materiales impresos, videos y cuñas radiales, que sirvieron de soporte a la capacitación y a la toma de decisiones; la capacitación fue impartida en talleres a distintos niveles:

- el nivel de mayor intensidad se dio con el equipo de 32 facilitadores (11 días de talleres, más 4 días adicionales de revisión y realimentación constante del proceso desde la práctica);
- el segundo, en 9 talleres intercomunales con alrededor de 400 delegados de la mayoría de las comunidades (3 días de reuniones por taller, con un promedio de 45 participantes);
- el tercero, en 337 talleres realizados en otras tantas comunidades (el 89% del total), que convocaron a más de 9.000 personas (medio día de información, acompañada por el presidente o delegado que asistió a los talleres intercomunales, más el facilitador);

La toma de decisiones se dio en tres momentos:

- durante la segunda parte de cada taller comunitario, transformado en asamblea extraordinaria de la comunidad, sin la presencia de facilitadores (pronunciamiento de alrededor de 9.000 personas);
- también cumplieron esa función las asambleas intercomunales, como instancia de validación del proceso de participación comunitaria (participación de 229 presidentes de comunidades);
- finalmente, todo el proceso de participación y consulta fue ratificado por el comité de la nacionalidad kichwa de los bloques 20 y 29, que prolonga e institucionaliza las reuniones semanales de los presidentes de 9 federaciones y 14 juntas parroquiales (23 personas en promedio), encargados de dar seguimiento a la consulta.

De esta manera, se ha tratado de un proceso de aproximaciones sucesivas a las organizaciones y comunidades, combinando distintos niveles de toma de decisiones, en una dinámica de mutua realimentación.

Aprobación y revisión de las bases de datos de las organizaciones y comunidades

Con anterioridad al inicio de las actividades, y como condición para el arranque de las mismas conforme al Reglamento de consulta, el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador – Codenpe, en Oficio 105

SD del 25 de Agosto de 2003, certificó la base de datos de las organizaciones elaborada a raíz del diagnóstico realizado en el 2002 e integrada por 484, comunidades adscritas a distintas federaciones y parroquias. El Codenpe sugirió algunos cambios en el caso de 8 comunidades que habían cambiado de jurisdicción durante el tiempo transcurrido entre el diagnóstico y la consulta.

Estas bases fueron revisadas posteriormente con los facilitadores delegados de las organizaciones y ajustadas en consecuencia. La base de datos final depurada está constituida por 379 comunidades. El proceso de ajuste obedecía a las siguientes razones:

- Faltaban nuevas comunidades de la provincia de Orellana (parroquias Dahuano, Waticocha y Ávila Huiruno) y de otras federaciones no adscritas a la CONAIE, como AMA (Arajuno – Pastaza).
- En la base inicial estaban incluidas algunas organizaciones (8) conformadas exclusivamente por colonos, que no fueron consideradas sujetos prioritarios de los talleres, previo consenso con las organizaciones indígenas, y que fueron interpelados mediante los procedimientos orientados al resto de la población (información radial; visitas a las oficinas de consulta habilitadas).
- En Tena y Archidona estaban registradas organizaciones barriales o gremiales conformadas por indígenas que estaban ya adscritos a una determinada comunidad, por lo que se estaba duplicando la convocatoria.
- Algunas organizaciones habían cambiado de nombre, se habían fundido con otras o habían aparecido recientemente.
- Una parte significativa de las organizaciones que habían sido registradas en las parroquias Ahuano y Chontapunta pertenecían, en realidad, al bloque 21, por lo que tenían que ser excluidas de las bases de datos; de hecho, el 29.5% y el 98.6% del territorio de cada una de las parroquias, respectivamente, estaba fuera de los bloques.

El proceso de diagnóstico permitió identificar la existencia de federaciones indígenas adicionales a la FONAKIN, adscrita a la CONAIE; estas federaciones eran ignoradas usualmente por el Estado y por la mayoría de las instituciones de apoyo.

Reuniones previas con las organizaciones para definir consensos

Como preparación de la consulta, entre fines de agosto y fines de septiembre de 2003 se realizaron quince reuniones con representantes de las principales federaciones y parroquias del área de los bloques, a fin de concordar la factibilidad y modalidades de realización de la consulta. Se mantuvieron reuniones a distintos niveles con directivos y presidentes de OSG, y asambleas ampliadas con miembros de las comunidades⁶. Los objetivos de las reuniones y asambleas eran los siguientes: (i) explicar los antecedentes de la consulta previa (diagnóstico participativo y talleres comunitarios – septiembre a diciembre de 2002), retomando los contactos desde la última reunión de febrero de 2003 (devolución de resultados de la consultoría, realizada a través de la FONAKIN); (ii) revisar y completar la base de datos de las organizaciones; (iii) justificar las relaciones existentes entre la propuesta de consulta previa y las conclusiones y recomendaciones del diagnóstico participativo y de los talleres zonales (septiembre-diciembre de 2002); (iv) exponer y debatir la propuesta de consulta (información, capacitación, asambleas de pronunciamiento), y discutir tópicos relacionados con el Reglamento de consulta; (v) solicitar los avales correspondientes para iniciar la organización del proceso de consulta. Los presidentes de la CONFENIAE y del Parlamento Amazónico participaron también activamente en una reunión con representantes de las organizaciones de segundo grado y presidentes de juntas parroquiales afines a la FONAKIN.

Tras estas reuniones y asambleas ampliadas, se creó consenso acerca de la conveniencia de dar inicio al proceso de información, capacitación y – al final del mismo – de consulta formal, así como acerca de la metodología y los instrumentos necesarios para llevar a cabo dicho proceso (selección del equipo de facilitadores, delegados directamente de las federaciones y juntas

6 Las reuniones mantenidas convocaron a los presidentes, directivos y miembros de base de las siguientes instituciones: federaciones y OSG indígenas de las tres provincias (Napo: FONAKIN, adscrita a la CONFENIAE y la CONAIE; FOCIN, FAOICIN, FICEN y FEKAN, adscritas al Gobierno de Federaciones y Organizaciones Kichwas del Napo-GOFOKIN y a la COIRA; Pastaza: ANKISC y ACIA, adscritas a la OPIP, la CONFENIAE y la CONAIE; AMA y Ayllu Pura, independientes; Orellana: FEPKIL, adscrita a la FONAKIN), y juntas parroquiales de la provincia del Napo. En el caso de la FONAKIN, también tuvo lugar una reunión de consenso preliminar en la asamblea extraordinaria de Mondayaku, con la participación de más de 300 personas de un gran número de comunidades.

parroquiales; organización de talleres con representantes de las organizaciones y comunidades; realización de asambleas comunales e intercomunales).

Convocatoria a la consulta y apertura de las oficinas de consulta

Una vez alcanzados consensos básicos acerca del inicio del proceso de consulta, se procedió a publicar la convocatoria en la prensa.

El Reglamento (Título III, Cap. 1, Art. 23) prescribe:

“la convocatoria deberá hacerse mediante dos publicaciones en días consecutivos en dos periódicos de mayor circulación nacional y, de ser posible, en un periódico local de la circunscripción territorial correspondiente al área a ser licitada, así como mediante cuñas radiales en el área correspondiente al bloque a licitarse y a través de otros medios de comunicación disponibles que aseguren una efectiva difusión de la convocatoria”.

La convocatoria fue realizada en kichwa y castellano (“El Comercio”, “El Hoy” y 18 radios) y contenía la siguiente información:

- a) Identificación del bloque, denominación del área y ubicación geográfica.
- b) Objeto de la consulta.
- c) Mención general de las fases de la actividad hidrocarburífera que se llevará a cabo.
- d) Mención general del marco regulatorio que rige el proceso de consulta previa.
- e) Cronograma y ubicación del proceso de consulta, así como instrumentos de consulta a aplicar.
- f) Ubicación de la oficina de consulta, período y horario de atención. Las oficinas de consulta, una por bloque, fueron localizadas en Ahuano (bloque 20) y en Archidona (bloque 29).

Simultáneamente, se procedió a habilitar dos oficinas de consulta, una por bloque. La función de estas oficinas ha sido, como prescribe el Reglamento, informar a la ciudadanía en general acerca del alcance del proceso de con-

sulta, colaborar en el proceso de organización de la consulta, recabar eventuales opiniones de la ciudadanía en general y procesar los aspectos formales de los pronunciamientos de las organizaciones representativas de las comunidades indígenas.

Reuniones de organización y acompañamiento del proceso

Todo el proceso fue diseñado y organizado conjuntamente con 23 representantes de las 9 federaciones y 14 juntas parroquiales participantes. Para este fin, además de las reuniones preparatorias, han sido mantenidas reuniones permanentes en los siguientes escenarios:

- inauguración de las oficinas de consulta;
- reuniones de supervisión del proceso de capacitación (facilitadores y talleres intercomunales);
- reuniones semanales para programar, validar el proceso de consulta y adoptar decisiones conjuntas. Además de la organización y convocatoria conjunta de los eventos, se revisaron y concordaron los instructivos para la realización de asambleas (comunales e intercomunales).

También se emitieron distintos comunicados, entre ellos una carta de pronunciamiento colectivo del grupo, suscrita por todos los presidentes de federaciones y parroquias, para desautorizar los intentos de desinformación y desestabilización del proceso de consulta por parte de algunos grupos ecologistas.

Adicionalmente, se ha mantenido en Quito reuniones semanales al inicio y quincenales después con Petroecuador y el Ministerio de Energía y Minas, para coordinar el inicio de la consulta e informar sobre el desarrollo del proceso. De igual manera, se ha organizado y realizado 6 visitas a la zona en distintos momentos del proceso, tanto con personeros de Petroecuador como del MEM, encargado oficial del seguimiento al proceso. A raíz de la culminación del proceso de consulta, se realizó también una visita de inspección final al área de los bloques por parte de funcionarios del Ministerio y de Petroecuador, y se procedió a clausurar formalmente las oficinas de consulta. Además de visitar las oficinas y conversar con el equipo de la UPS y con los

facilitadores, los funcionarios participaron en la reunión semanal de presidentes de federaciones y juntas parroquiales (que contó con la presencia del presidente del Parlamento Amazónico de la CONFENIAE), donde expusieron sus puntos de vista y respondieron a las preguntas de los participantes.

Monitoreo, evaluación y seguimiento

Un elemento clave de la consulta fue la evaluación y monitoreo permanentes, que ha permitido realimentar el proceso y hacer correcciones sobre la marcha para obtener mejores resultados en cada uno de los eventos. Sus resultados son analizados más adelante. Para realizar esta evaluación se ha contado con varios instrumentos:

- Formulario de evaluación entregado a cada uno de los participantes luego de cada evento (con excepción de los dos primeros talleres, que sirvieron para validar los instrumentos a ser utilizados).
- Grupos focales y entrevistas colectivas con los facilitadores.
- Entrevistas informales a los participantes.

Por encima del equipo de la UPS, el seguimiento del proceso estuvo en manos del grupo de presidentes de federaciones y parroquias. Además de tareas relacionadas con la programación, sus funciones básicas fueron revisar permanentemente los resultados que se iban alcanzando, para realimentarlos desde el proceso mismo de ejecución, y validar el proceso de consulta.

También se preveía la intervención de observadores externos. Además de funcionarios del Ministerio de Energía y Minas y de Petroecuador, el Reglamento posibilita la participación de otras instancias del Estado (Ministerio del Ambiente, CODENPE), de las instituciones representativas de los pueblos indígenas (CONFENIAE, CONAIE, etc.) y del CEDENMA, que integra a la mayoría de las organizaciones ambientalistas. Además del CODENPE (quien avaló las bases de datos y el arranque del proceso de consulta), participaron activamente representantes de la CONFENIAE, en particular, el presidente del Parlamento Amazónico, quien se integró en forma semi-permanente a las reuniones del grupo de presidentes de federaciones y parroquias.

Finalmente, se elaboraron distintos organigramas y un cronograma del proceso (talleres y asambleas), que ha ido siendo ajustado en función de la evolución real de los acontecimientos.

Comunicación y capacitación

Comunicación

Durante el proceso de preparación y ejecución de la consulta, se elaboró y distribuyó distintos materiales de comunicación, que apoyaron permanentemente el proceso.

Los materiales elaborados y distribuidos han sido los siguientes:

- 3.000 cartillas de consulta, a colores (10 páginas en kichwa y otras 10 en castellano), elaboradas y validadas conjuntamente con los encargados de comunicación de las organizaciones indígenas. En ellas se resume de manera crítica el rol del petróleo en la región y en la economía nacional, se resume el diagnóstico de los bloques y se señalan las principales implicaciones de un ejercicio apropiado de los derechos colectivos. En la portada de las cartillas figura un texto sugerido directamente por el grupo de comunicadores indígenas en el 2002 (“Ayer decidieron nuestro presente, hoy damos los primeros pasos para decidir nuestro futuro”), que aparece también en las pancartas.
- Pancartas, discos compactos y video (kichwa – castellano), que sintetizan los principales temas relacionados con la consulta y el proceso petrolero. Los discos compactos sirvieron de referencia para la difusión de tres bloques informativos sobre la consulta y el proceso petrolero, a través de las cuatro radios de mayor frecuencia de la región (dos en Tena y otras dos en Puyo). Las pancartas fueron colocadas en lugares estratégicos.
- 1.200 folletos de capacitación (22 páginas), cuya finalidad fue la de apoyar la capacitación de los facilitadores, los delegados de las comunidades y los presidentes de federaciones y parroquias. Los folletos han sido validados con los facilitadores comunitarios e incluyen los principales temas relacionados con el proceso de consulta (ver capacitación). Al nivel

de contenidos, este folleto ha constituido el referente del proceso de capacitación, junto con la elaboración de resúmenes verbales o escritos y papelotes.

Los espacios de distribución de los materiales impresos y del video han sido las federaciones y juntas parroquiales, los talleres intercomunales de capacitación y los talleres comunitarios; también han sido distribuidos entre instituciones de la sociedad civil (educación bilingüe e intercultural, ONG, etc.).

Capacitación

- Contenidos

Los contenidos elaborados para el proceso de capacitación han sido el resultado de distintas investigaciones por parte del equipo consultor acerca de la temática petrolera, los derechos colectivos, participación y control social, compensaciones e indemnizaciones, áreas sensibles y comunicación. Estos contenidos han sido compartidos y validados, en forma sucesiva, algunos con el grupo de comunicadores (2002) y otros con el de facilitadores y presidentes (2003).

El referente para la elaboración de los contenidos han sido las necesidades de capacitación de los diferentes integrantes de las comunidades, sus dirigentes y organizaciones (conforme a las demandas formuladas en los talleres de consulta de 2002), complementadas por otros aspectos que debían ser conocidos por los participantes de este proceso, con la finalidad de que su decisión fuera absolutamente informada y consciente.

Además de información general sobre el proceso, los contenidos de los folletos de capacitación abordan los siguientes temas:

- Derechos, responsabilidades, participación y vigilancia social: las bases de la consulta previa.
- Consulta previa (características, desarrollo).
- El petróleo: riesgos y oportunidades⁷.

7 Por tratarse de uno de los temas más cuestionados, resumimos aquí el contenido del folleto de capacitación con relación al petróleo. El petróleo es descrito como uno de los principales recursos energéticos, aunque escaso, limitado y contaminante; un recurso que ha contribuido substancial

- Indemnizaciones y compensaciones para el desarrollo regional.
- Áreas sensibles (naturaleza y cultura). Se trata de lugares sagrados y sitios de importancia ecológica, adicionales a los parques y reservas, que fueron identificados preliminarmente por los participantes y por cada comunidad en los talleres (petroglifos, lugares chamánicos, etc.). El folleto resume sus características e importancia y concluye la necesidad de que sean respetadas.

- Modalidades

En cuanto a las modalidades, como hemos señalado, la capacitación fue impartida a distintos niveles: facilitadores, talleres intercomunales con presidentes de comunidades y talleres con las comunidades.

El primer nivel de capacitación se relaciona con los facilitadores comunitarios. Como hemos anticipado, los facilitadores fueron seleccionados directamente por las federaciones y parroquias. La mayoría de ellos habían estado vinculados a procesos de capacitación formal y habían desempeñado cargos en sus organizaciones; por otra parte, más allá de sus posiciones personales, debían ser capaces de orientar las decisiones de las comunidades, exponiéndolas tanto a los aspectos negativos cuanto a los potencialmente “positivos” del petróleo.

mente al financiamiento del presupuesto del Estado, aunque no ha sido bien invertido en la dinamización del aparato productivo y se ha incrementado considerablemente la deuda externa. Con relación a la Amazonía, las rentas petroleras se han distribuido con un criterio centralista, de reparto desigual y de discriminación regional. Por eso, la historia del petróleo en la Amazonía ha sido en buena medida una historia de alteración de los hábitat naturales y formas de vida, así como de daños en la salud y en las propias relaciones comunitarias y familiares. El folleto incorpora expresiones como “colonización descontrolada”, “destrucción o contaminación”, “etnocidio”, “conflictos y violación de derechos”, “desarticulación de formas de organización local”... Se nombran también los problemas pendientes: (i) débil adopción de métodos modernos de conservación del ambiente, mitigación de los impactos ambientales negativos, mecanismos de monitoreo y control...; (ii) ausencia de mecanismos y procedimientos claros y eficientes de indemnización y compensación; (iii) falta de visión clara y consciente de las dimensiones sociales, demográficas y culturales; (iv) imprecisiones, desinformación e incomprensión de los procesos globales en los debates petroleros, sesgados hacia visiones e intereses particulares y posiciones que impiden construir propuestas alternativas de aprovechamiento de este recurso, de forma más equitativa y sostenible. También se describe el importante avance logrado al nivel legislativo durante las últimas décadas.

En cuanto a las tecnologías, se describe minuciosamente los “impactos en el ambiente y la cultura” a propósito de cada una de las fases del proceso petrolero, se habla de las nuevas tecnologías y se nombran experiencias parcialmente exitosas de control y mitigación de daños ambientales. Finalmente, se analiza los principales desafíos para la región amazónica, concluyendo que el problema de la gestión socio-ambiental es fundamentalmente político y organizativo, no solo técnico.

Durante el proceso de formación de facilitadores se enfatizaron los aspectos metodológicos vinculados al desarrollo de destrezas para aprender y enseñar, y se manejaron los principales conocimientos formales relacionados con la consulta, incluidos en el folleto de capacitación, a través de modalidades de formación presencial y semi-presencial. Además de los 11 días de capacitación formal, durante el desarrollo de los talleres y asambleas se realizaron también jornadas de evaluación y refuerzo temático.

El segundo nivel fue la capacitación de los delegados comunitarios en talleres intercomunales. Por un lado, había que adecuar los contenidos (derechos colectivos, consulta previa, riesgos y oportunidades de la explotación petrolera, áreas sensibles y compensaciones e indemnizaciones) a la capacidad de comprensión de los participantes, mediante la preparación de guías y exposiciones en *power point*, resúmenes en papelotes, etc., entrenando a los facilitadores en su manejo interactivo; por otro, era necesario pensar en todos los aspectos operativos (fechas y convocatorias, materiales, locales, alimentación, movilización, alojamiento, equipos, material de consulta...) e intentar que el tiempo disponible, las distancias, la composición de los participantes, la naturaleza del tema y los permanentes ataques de opositores a la consulta no conspiraran demasiado en contra de la dinámica planificada.

Al inicio (2 primeros talleres), el equipo de la UPS se encargó de los temas principales, con la colaboración de los facilitadores (trabajo de grupos, etc.). Sin embargo, a partir del tercer taller los facilitadores se fueron haciendo cargo de la exposición en lengua kichwa, con apoyo del equipo de la UPS en el debate, adquiriendo, paulatinamente, más y mejores destrezas expositivas y de comunicación con la gente, a través de la asunción progresiva de responsabilidades. A pesar de algunas dudas iniciales en el manejo de contenidos, el uso de la propia lengua elevó notablemente la participación de los delegados de las comunidades. Una vez evaluados los dos primeros talleres (Tena y Mondayacu), se procedió a conformar dos grupos de facilitadores, de acuerdo a criterios como la pertenencia geográfica de los facilitadores, y sus habilidades y destrezas para apoyar tareas de exposición, animación, etc.

Con el fin de consolidar los conocimientos y el trabajo de los delegados comunitarios en sus comunidades, los técnicos de capacitación y comunicación reforzaron la parte relacionada con la manera de llevar a cabo un taller-asamblea, mediante varios ejemplos y simulaciones.

En total, estos talleres convocaron a 360 participantes y 59 observadores de las comunidades, federaciones o confederaciones.

El tercer nivel fueron los talleres–asambleas comunitarios, el espacio de las comunidades, que se decidió alcanzar directamente para posibilitar el pronunciamiento de la mayoría. Durante la primera parte del taller (alrededor de 5 horas), los miembros de la comunidad recibieron información sobre los diversos temas relativos a la consulta previa (derechos, consulta, riesgos y oportunidades, etc.). Posteriormente se dio paso a preguntas y respuestas, aclaraciones y ampliaciones de algunos de los aspectos presentados. Durante la segunda parte, el taller se transformó en asamblea y los miembros de cada comunidad, acompañados por los dirigentes que asistieron a los talleres de capacitación, deliberaron sobre los temas abordados y adoptaron sus propias resoluciones. Estos talleres estuvieron precedidos y acompañados por los talleres de consulta (2002), y la difusión de cuñas radiales, cartillas y folletos; adicionalmente, los delegados de las comunidades fueron capacitados durante tres días sobre la forma de compartir con sus comunidades los conocimientos adquiridos, por lo que una buena parte de los integrantes de cada comunidad había sido ya expuesto previamente a información sobre el tema petrolero y la consulta previa. Cada delegado comunitario, con la información proporcionada en los talleres intercomunales, elaboró un resumen en papelote, con el fin de que este le sirviera de guía en la entrega de la información a su comunidad. Este trabajo fue apoyado por el facilitador respectivo.

La asignación de los facilitadores fue realizada conforme al lugar de procedencia y a su pertenencia a una organización de base, de segundo grado, federación o junta parroquial, lo que facilitó el buen desarrollo de los talleres-asamblea; por otra parte, el hecho de ser de la zona hizo que las resistencias de los miembros de las comunidades fueron casi nulas, salvo las excepciones que puede suscitar un tema tan controversial como es el desarrollo de procesos de explotación petrolera.

Presentación de los autores

Vladimir Aguilar: Doctor en Estudios de desarrollo por el Institut d'Etudes du Développement (Ginebra, Suiza). Investigador docente asociado de la Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas (Centro de Estudios Políticos y Sociales de América Latina, CEPESAL), Mérida, Venezuela. Investigador invitado del Centro de Investigaciones Antropológicas de la Universidad Nacional Experimental de Guyana (CIAG-UNEG). Ha publicado entre otros: *Los conocimientos indígenas amenazados* (Caracas, 2003, Fundacite-Guayana-UNEG-CIAG, ULA), *Ambiente y derechos indígenas en la agenda política internacional* (Quito, 1999, COICA-FIEB). Es coautor de *Europe and the South in the 21st Century. Challenges for Renewed Cooperation* (París, 2002, Karthala), *Geopolítica e Relações Internacionais* (Rio de Janeiro, 2002, Jurúa), y *La posibilidad de seguir soñando. Las ciencias sociales de Iberoamérica en el umbral del siglo XXI* (España, 2000, Literastur).

Karen Andrade: Antropóloga, egresada de la Maestría de Ciencias Sociales con especialización en Estudios Socio Ambientales, de FLACSO Sede Ecuador. Actualmente, labora en el Observatorio Socio Ambiental de FLACSO. En el pasado ha trabajado como consultora para la Fundación ECOCIENCIA y para la consultora ambiental ENTRIX.

César Andy: Coordinador del área económica de la COICA (2003-2005). Entre el 2001 y el 2002 fue parlamentario de la CONFENIAE. Ocupó el cargo de gerente en una compañía kichwa y fue coordinador de un proyecto de etnoturismo de la comunidad Armenia, en la Amazonía ecuatoriana. Además, ha sido representante indígena múltiples veces, a nivel comunitario y regional.

Luis Alberto Aráuz: Doctor en Jurisprudencia y abogado de los tribunales de la República del Ecuador. Fue subsecretario del Ministerio de Gobierno en 1968 antes de convertirse en el asesor y luego director jurídico de instituciones gubernamentales como la Junta nacional de planificación y coordinación económica (1969-1974), la Comisión Asesora de políticas petroleras del Ministerio de Recursos Naturales y Energéticos del Ecuador (1972-

1974), la Dirección de Minas y Energía (1975-1979), el CONADE y la vicepresidencia de la República (1985-1988) y la OLADE (1992-1995). Al momento, se desempeña como consultor petrolero de libre ejercicio profesional, director del Foro de Opinión Petrolera Ecuatoriana (FOPEC). Ha publicado, entre otras obras, *Visión histórica petrolera ecuatoriana* (1999), *Manual de Derecho Minero Ecuatoriano* (1997), *Frente a nuestra realidad petrolera ecuatoriana* (1990), *El papel de la OLADE en el proceso de liberación de América Latina* (1983), *Legislación petrolera internacional* (1979).

Bolívar Beltrán: Doctor en Jurisprudencia y abogado de la República del Ecuador. Ex Director del departamento jurídico de la Confederación de nacionalidades indígenas del Ecuador (CONAIE). Fue miembro del equipo de asesores del diputado indígena Miguel Lluco; coordinador del proyecto de la Comisión de Asuntos indígenas del Congreso Nacional para la aprobación del Convenio 169 de la OIT; asesor de la doctora Nina Pacari Vega, segunda vicepresidente del Congreso Nacional; asesor legal de la nacionalidad secoya; secretario de la Comisión de Asuntos indígenas del Congreso Nacional. Ex coordinador del Instituto de ciencias de estudios interdisciplinarios ISIS; y Director ejecutivo del Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDA). Autor de *Derechos de los pueblos indígenas en el Ecuador: manual para el ejercicio de los derechos de los pueblos y las nacionalidades indígenas*, Quito, Fundación de Culturas indígenas Kawsay.

Fander Falconí: Doctor en Economía ecológica y gestión ambiental, por la Universidad Autónoma de Barcelona (España). Actualmente es coordinador del Programa de Economía en FLACSO Sede Ecuador. Ha publicado en particular: *Economía y desarrollo sostenible: Matrimonio feliz o divorcio anunciado* (Quito, 2002, FLACSO); “La desmaterialización de la economía”, *Ecuador Debate*, 55 (Quito, CAAP); “Integrated assessment of the recent economic history of Ecuador” en *Population and environment* (Kluber Academia/Human Sciences Press); “An Integrated Assessment of Changes of Land Use in Ecuador”, en *Advances in Energy Studies. Exploring Supplies, Constraints, and Strategies* (Porto Venere (Italia) 2001); *Deuda externa y condicionalidad económica y ambiental* (Quito, 2001, CDES); “La (in)sustentabilidad de la economía ecuatoriana: una visión a través de los indicadores de sustentabilidad débil” *Ecología política*, 18 (Barcelona,

Icaria).

Guillaume Fontaine: Doctor en Sociología por la Universidad Sorbonne Nouvelle (París 3, Francia). Profesor-investigador de FLACSO, donde creó el Observatorio Socio Ambiental de FLACSO. Actualmente coordinador del Diploma Superior en Derechos Indígenas y Recursos Hidrocarbúricos, organizado conjuntamente por FLACSO Ecuador, COICA, InWent y Alianza del Clima. Es autor de *El Precio del petróleo. Conflictos socio-ambientales y gobernabilidad en la región amazónica* (Quito, 2003, FLACSO, IFEA) y editor de *Petróleo y Desarrollo sostenible en Ecuador. T1. Las Reglas de juego* (Quito, 2003, FLACSO). Ha publicado varios artículos sobre sociología de los conflictos ambientales, entre los cuales: “Logique de conflit et conflit de logiques: ethnicité versus pétrole dans le Sararé”, en Guillermo Uribe (Ed.), *La Colombie à la recherche de la paix* (Grenoble, 2003, Cahiers du GRESAL); “Enfoques conceptuales y metodológicos para una sociología de los conflictos ambientales”, en Martha Cárdenas y Manuel Rodríguez (Ed.), *Guerra, sociedad y medio ambiente* (S. F. de Bogotá, 2004, Fescol, Foro nacional Ambiental); “Actores y lógicas racionales en los conflictos socio-ambientales: el caso del bloque 10 en Ecuador (Pastaza)”, en Fander Falconí *et al.* (Ed.), *Globalización y desarrollo en América Latina* (Quito, 2004, FLACSO).

José Gordillo: Maestría en Estudios Económicos y Demográficos por El Colegio de México. Postgrado Ejecutivo de Gerencia Avanzada, Instituto Centroamericano de Administración de Empresas, INCAE, Quito. Exvicepresidente del Consejo de Administración y ex presidente ejecutivo de Petroecuador. Consultor internacional, profesor principal de Estadística Económica, en la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Central del Ecuador. Autor de numerosos estudios e informes, entre los cuales: “Planificación en la Empresa”, “Deshonestidad Vía Lavado de Suces”, “Perspectivas y Plan Estratégico de las Actividades de Petroecuador”, “Aporte de CEPE a la Economía Ecuatoriana”, “Rol de CEPE en la economía del Ecuador”, “Población Petróleo y Desarrollo”, “La Fuerza de Trabajo en el Ecuador”, “Notas previas para la Definición de Políticas de Población y Empleo”, “Proyección de la Población Económicamente Activa del Ecuador 1990-2005”.

Ramiro Gordillo: Ingeniero civil. Ex presidente ejecutivo de Petroecuador.

Actualmente consultor y miembro del Foro Petrolero. Es autor de: *¿El oro del diablo?. Ecuador: historia del petróleo* (Quito, 2003, Corporación Editora Nacional).

Edmundo Guerra Vivero: Sociólogo. Actualmente trabaja como especialista en Protección Ambiental en la Gerencia de Protección Ambiental de Petroecuador. Además ha desempeñado la labor de coordinador en dos proyectos financiados por Petroecuador y ejecutados por FLACSO Sede Ecuador, sobre “derecho consuetudinario de las etnias amazónicas” y “elaboración de indicadores socio ambientales para las áreas petroleras”. Es autor del libro *Políticas corporativas y relacionamiento comunitario de Petroecuador* (Quito, GPA-FIGEMPA), *Ecuador y el petróleo* (Quito, Petroecuador). Además es coautor de *Las medidas de Sixto y Dahik* (Quito, El Conejo), y *Ecuador y Perú: ¿futuro de paz?* (Quito, El Comercio)

Xavier Izko: Consultor internacional. Experto en temas socio-ambientales, trabaja para el Centro Internacional de Mediación para Ambiente y Desarrollo-OmCED (Universidad para la Paz de las Naciones Unidas, Costa Rica-El Consejo de la Tierra-UICN). Entre otras funciones, se ha desempeñado como experto de la Unión Europea en Bolivia, ha fundado y coordinado el Área de Antropología de la FLACSO (Quito-Ecuador), ha sido coordinador del Programa de Bosques Nativos Andinos (UICN-Intercooperation/Gobierno Suizo) y de la Iniciativa Sudamericana para el Uso Sostenible (UICN), y ha colaborado como experto con la UNESCO, la ONU, el BID, IDRC-Canadá, y otras instituciones. Es autor o coautor, entre otros textos de referencia de: *Herramientas para la Valoración y manejo forestal sostenible de los bosques sudamericanos* (Quito, 2004, UICN-Sur); “Identidad y violencia en los Andes ecuatorianos”, en J. Echevarría, A. Menéndez-Carrión (eds.), *Violencia en la región andina. El caso de Ecuador* (Quito, 1995, FLACSO); “Intercultural communication and technology in Andean countries”, en M. Singer, J.W. Fernandez, *Communicating across cultural frontiers* (Chicago, 1996, The University of Chicago Press); *Ordenamiento de los Recursos Forestales, desarrollo sostenible y pobreza rural en Ecuador / Forest land use planning, sustainable development and rural poverty in Ecuador-South America* (con la colab. de L. Mejía y equipo PROBONA, La Paz, 1998, UICN-PROBONA).

Lily La Torre: Abogada, Universidad Católica del Perú (Lima). Asesora le-

gal de la Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes (FENAMAD), de las organizaciones del pueblo achuar del Perú. Miembro fundadora de la red internacional Oilwatch. Miembro del consejo directivo de Alianza Amazónica. Actualmente, es directora del Grupo de trabajo “Racimos de Ungurahui”, mismo que contribuyó a fundar. Ha publicado *Sólo queremos vivir en Paz* (Copenhague, 1998, IWGIA); coautora de *Justicia ambiental: Construcción y defensa de los nuevos derechos ambientales, culturales y colectivos en América Latina* (México, 2001, PNUMA)

Víctor López: Master en Ciencias Sociales con mención en Gestión Ambiental y Desarrollo, por el Colegio de Estudios Regionales Andinos, Centro Bartolomé de las Casas y la FLACSO Sede Ecuador. Profesor asociado de FLACSO (desde 2003) y la Universidad Andina Simón Bolívar. Es editor y co-autor, entre otros textos de referencia, de: *Transnacionales, Estados nación y derechos humanos de los pueblos* (Lima, 2003, APRODEH); *Hacia un proyecto de alternativas económicas, ambientalmente sostenibles y culturalmente apropiados de los pueblos indígenas y tradicionales* (Quito, 2003, Alianza Amazónica-CONFENIAE); *Petróleo, ambiente y derechos en la Amazonía centro-sur* (Quito, 2002, CDES-OPIP-Instituto Amazanga); *Planificación socioambiental y compañías petroleras: evaluación y diseño de modelos alternativos* (Quito, 2001, Petroecuador-PUCE); *Conflictos socioambientales: desafíos y propuestas para la gestión en América Latina* (Quito, 2000, FAO-FTPP/Comunidec/Abya Yala).

Iván Narváez: Master Executive en Tecnología y Gestión Medioambiental por la Escuela de Organización Industrial (España-EOI) y la Escuela Politécnica Nacional-Instituto de Postgrado (Quito, Ecuador); Maestría en Ciencias Sociales por FLACSO Sede Ecuador. Ex gerente de protección ambiental y ex jefe de la unidad de protección ambiental de Petroecuador. Actualmente es consultor y profesor de Sociología Ambiental en la Escuela de Ingeniería Ambiental – FIGEMPA, Universidad Central del Ecuador. Ha publicado, entre otros libros: *Enfoque Político para la Implantación de Sistemas de Gestión Ambiental ISO 1400 en el Sector Petrolero* (Quito, 2002, Petroecuador), *Frontera Violenta: Explosiones del SOTE e Impactos Socioambientales* (Quito, 2001, Petroecuador), *La Dimensión Política en la Problemática Socioambiental Petrolera* (Quito, 2000, Petroecuador), *Operación*

ITT: La Última Frontera Extractiva (Quito, 1999, Petroecuador), *RAE: Explotación Petrolera, Perspectivas de un Manejo Sustentable* (Quito, 1998, UNP); *Maxus – Huaorani: Poder Étnico Vs. Poder Transnacional* (Quito, 1996, FESO), y *Flexibilización Laboral y Crisis* (Quito, 1992, FESO).

Alexis Tiouka: Delegado internacional de la Federación de las Organizaciones Autóctonas de Guyana, en la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (desde 1998). Delegado internacional de la F.O.A.G., a nivel regional, nacional e internacional. Profesor invitado del *Institut d'enseignement supérieur de la Guyane* y de l'*Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne*. Autor "Droits collectifs des Peuples autochtones : le cas des Amérindiens de Guyane française", en I. Schulte-Tenckhoff, 2002, *Altérité et droit, Contributions à l'étude du rapport entre droit et culture*; "Nous sommes là pour parler d'égal à égal ... Entretien avec Alexis Tiouka, représentant de la F.O.A.G. ", en *Recherche Amérindienne au Québec : mondialisation et stratégies politiques autochtones*, XXXI, 3, 2001; "Droits des Peuples Autochtones à la terre et au patrimoine", en *JATBA*, 40 (1-2), 1998.

Luis Yanza: Desde el 2002 hasta la actualidad es coordinador del proceso legal en contra de Chevron-Texaco. Además es fundador del Frente de Defensa de la Amazonía, del cual fue presidente entre 1994-2002. Así también, ha desempeñado otros cargos como Secretario Ejecutivo de la Coordinadora Popular de Organizaciones Sociales del Nororiente, 1992 y 1994; Jefe financiero de la Casa de la Cultura (Núcleo de Sucumbíos), 1989-1995; y docente del Centro de Formación Artesanal Ecuador, Nueva Loja, desde 1986 hasta 1994.