

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
PROGRAMA DE DE ESTUDIOS SOCIOAMBIENTALES
CONVOCATORIA 2009-2011**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS
SOCIALES CON MENCIÓN EN GOBERNANZA ENERGÉTICA**

**INICIATIVA YASUNÍ-ITT, UN INSTRUMENTO MÁS DE LA
CONTRADICCIÓN ESTATAL:
UN ESTUDIO DE LA POLÍTICA DE CONSERVACIÓN
DESDE LA AGENDA PÚBLICA**

YOMAR DANIELA ÁLVAREZ MÉNDEZ

MARZO 2012

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
PROGRAMA DE DE ESTUDIOS SOCIOAMBIENTALES
CONVOCATORIA 2009-2011**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS
SOCIALES CON MENCIÓN EN GOBERNANZA ENERGÉTICA**

**INICIATIVA YASUNÍ-ITT, UN INSTRUMENTO MÁS DE LA
CONTRADICCIÓN ESTATAL:
UN ESTUDIO DE LA POLÍTICA DE CONSERVACIÓN
DESDE LA AGENDA PÚBLICA**

YOMAR DANIELA ÁLVAREZ MÉNDEZ

ASESOR DE TESIS: GUILLAUME FONTAINE

LECTORES/AS: NICOLÁS CUVI

KAREN ANDRADE

MARZO 2012

DEDICATORIA

Valeria

El motor de mi vida, mis fuerzas y mi motivación...

Rony

Mi compañero de vida...

Mis padres

Por su apoyo constante y quienes siempre están pendientes de mí...

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a FLACSO- Ecuador por el apoyo y la colaboración de su personal, de manera especial a los profesores: Guillaume Fontaine quien guió la investigación e incentivó una visión crítica del problema de estudio, Iván Narváez por su apoyo desde el primer día en la institución y Anita Krainer por su confianza, de igual manera agradezco a los funcionarios Carolina Garzón y René Escobar por las fuerzas que emanaron para con el desarrollo de esta investigación.

A mis compañeros de aula, pero muy cariñosamente a Mónica y Adry un pilar importante en el desarrollo de esta investigación, gracias por las fuerzas y el apoyo constante.

A los investigadores, José Luis Fuentes y Paúl Cisneros por sus valiosos aportes.

A todas las personas entrevistadas que pidieron mantener su anonimato.

A las mujeres Waorani, en especial a Manuela.

ÍNDICE

RESUMEN	1
INTRODUCCIÓN	3
Problemáticas, hipótesis y metodología de la investigación	5
Problemáticas	5
Metodología	5
CAPÍTULO I	7
MARCO TEÓRICO	7
El nuevo institucionalismo	7
Neoinstitucionalismo sociológico	8
La política pública producto de la gobernanza.....	9
Tipos de política pública	10
Modos de gobernanza.....	11
Factores que influyen en las políticas públicas	12
Globalización	12
Respuesta del Estado.....	13
Ciclo de la política pública.....	14
Elaboración de la agenda.....	14
Actores	16
Problemas.....	17
Ventana de oportunidad	18
Análisis de las políticas públicas desde los instrumentos	18
Instrumentos como instituciones.....	18
Los instrumentos cambian la política.....	19
Instrumentación de la política pública	20
Lógica de lo adecuado.....	21
Instrumentos de política pública	22
Conclusiones.....	24
CAPÍTULO II	25
DE LA MORATORIA PETROLERA A LA INICIATIVA YASUNÍ ITT –LA CONTRADICCIÓN-	25

El Parque Nacional Yasuní.....	25
Extensión y las múltiples delimitaciones del Yasuní	27
El interés extractivo en el Yasuní: el peligro de la conservación.....	28
Un planteamiento que desde el ecologismo se incluyó en la agenda	32
Movimiento ecologista ecuatoriano	32
Incidencia del movimiento ecologista en la moratoria petrolera.....	33
Formulación de la Iniciativa Yasuní ITT como un problema público	37
Actores claves	39
Agenda política.....	41
Una ventana de oportunidad abierta.....	41
Características del Eje Ishpingo-Tambococha-Tiputini ITT	43
Factor cantidad de reservas	43
Factor precio.....	46
“Plan B” Desarrollo del ITT.....	47
Conclusiones.....	51
CAPÍTULO III	53
INICIATIVA YASUNÍ-ITT, INSTRUMENTO POLÍTICO	53
“Plan A” Iniciativa Yasuní-ITT	53
Mecanismos para la Iniciativa Yasuní-ITT	54
Varias propuestas para el Plan “A”	55
Fideicomisos para la Iniciativa Yasuní ITT - actores claves dentro del gobierno.....	58
Fideicomiso del 24 de noviembre 2009 (FI)	60
Fideicomiso Mercantil para la Transición Energética, 3 de agosto del 2010 (FII)	62
Análisis y Diferencias fundamentales entre los fideicomisos	62
Estado actual de la Iniciativa (noviembre 2011).....	70
Conclusiones.....	74
CAPÍTULO IV	77
INSTITUCIONALIDAD DEL MAE EN TORNO A LA INICIATIVA YASUNÍ-ITT.....	77
La institución rectora de la gestión ambiental ecuatoriana	77
Competencias del MAE sobre la conservación.....	78
Presupuesto para la conservación.....	80

Reformas institucionales alrededor el MAE.....	91
El MAE respecto de la Iniciativa Yasuní ITT	93
Incidencia de la Iniciativa para el MAE.....	96
Efectos perversos de la Iniciativa.....	99
Plan de Medidas Cautelares-PRAS	99
Coordinación de la Iniciativa Yasuní ITT, nunca llevada a cabo por el MAE	100
Instrumentalización de la Iniciativa Yasuní-ITT.....	102
Conclusiones.....	103
CAPÍTULO V	105
CONCLUSIONES.....	105
BIBLIOGRAFÍA.....	108
ANEXOS.....	120

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Precios del Petróleo WTI entre los años 1991 al 2010.....	47
Gráfico 2. Diagrama Comparado de Flujo del Financiamiento del Fondo Yasuní (FI y FII).....	64
Gráfico 3. Estructura Comparada de Gobernabilidad del Fondo Yasuní (FI y FII)..	67
Gráfico 4. Presupuesto Inicial y Codificado asignado al MAE 2007.....	83
Gráfico 5. Ejecución Presupuestaria MAE 2008.....	84
Gráfico 6. Ejecución Presupuestaria MAE 2009.....	85
Gráfico 7. Ejecución Presupuestaria MAE 2010.....	86
Gráfico 8. Ejecución Presupuestaria MAE 2011.....	87
Gráfico 9. Presupuesto Asignado MAE 2008-2011.....	89
Gráfico 10. Presupuesto Ejecutado MAE 2008-2011.....	89
Gráfico 11. Presupuesto Asignado a las Áreas Protegidas 2006-2011.....	91

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Reservas de petróleo en el eje ITT	46
Tabla 2. Costos de Manejo USD/ha por tipo de Área Protegida.....	82

ANEXOS

Anexo 1. Mapa de Delimitación, Zonificación y Ordenamiento Territorial de la Reserva de Biosfera Yasuní.....	122
Anexo 2. Delimitación sobre el Parque Nacional Yasuní.....	123
Anexo 3. Reservorios del estudio de Prefactibilidad desarrollo Campo Tiputini-Tambococha.....	122
Anexo 4. Mapa de Ubicación del ITT.....	122
Anexo 5. Cronograma de Ejecución para el Desarrollo del campo TT.....	123
Anexo 6. Análisis y Diferencias fundamentales entre los fideicomisos.....	124
Anexo 7. Diferencias de los Derechos ambientales en las constituciones (1998-2008).....	128
Anexo 8. Detalle Fondo de Áreas Protegidas (FAP).....	129
Anexo 9. Ministros de Ambiente.....	129
Anexo10. Estructura del Ministerio Coordinador de Patrimonio	130
Anexo 11. Estructura de la Función Ejecutiva del Sector Público Ecuatoriano	131
Anexo 12. Delimitación de Bloques petroleros en el ITT- antes	132
Anexo 13. Delimitación de Bloques petroleros en el ITT- después	132

ABREVIATURAS

ARCH	Agencia de Regulación y Control de Hidrocarburos
CAAM	Comisión Asesora de la Presidencia de la República
CAD	Consejo de Administración Petroecuador
CAD	Consejo Administrativo y Directivo de la Iniciativa Yasuní ITT
CDES	Centros de Derechos Económicos y Sociales
CECIA	Corporación Ornitológica del Ecuador
CEDHU	Comisión Ecuménica de los Derechos Humanos
CEPE	Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana
CER	Certificados de Reducción de Emisiones
CGC	Compañía General de Combustibles
CGC	Compañía General de Combustibles
CGY	Certificados de Garantía ITT-Yasuní
CLAES	Centro Latino Americano de Ecología Social
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CONAIE	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador
CORDAVI	Corporación de Defensa de la Vida
ECOLEX	Corporación de Gestión y Derecho Ambiental
ECORAE	Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico
EP	Empresa Pública Petroecuador
PETROECUADOR	Empresa Pública Petroecuador
ESPE	Escuela Politécnica del Ejército
FAP	Fondo de Áreas Protegidas
FCUNAE	Federación de Comunas Unión de Nativos de la Amazonía Ecuatoriana
FEUCE	Federación de Estudiantes Universitarios de la Universidad Católica del Ecuador
F-ODM	Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio
ILDIS	Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales
INEFAN	Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales y Vida Silvestre
INREDH	Fundación Regional de Derechos Humanos
LGA	Ley de Gestión Ambiental
MAE	Ministerio del Ambiente
MAGAP	Ministerio Agricultura Ganadería Acuicultura Pesca
MCP	Ministerio Coordinador de Patrimonio
MEM	Ministerio de Energía y Minas
MFE	Ministerio de Finanzas Ecuador
MMA	Ministerio del Medio Ambiente

MRECI	Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración
MRNR	Ministerio de Recursos Naturales No Renovables
ONHAE	Organización de la Nacionalidad Huao de la Amazonía Ecuatoriana
ONU	Organización de Naciones Unidas
PAN	Política Ambiental Nacional
PANE	Patrimonio de Áreas Naturales del Estado
PLAV	Pueblos Libres en Aislamiento Voluntario
PMC	Plan de Medidas Cautelares
PNBV	Plan Nacional del Buen Vivir
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PNY	Parque Nacional Yasuní
PRAS	Programa de Reparación Ambiental y Social
RAE	Región Amazónica Ecuatoriana
RBY	Reserva de Biosfera Yasuní
REDD	Reducing Emissions from Deforestation and forest Degradation
REDD	Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SNAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
TGC	Tribunal de Garantías Constitucionales
TULAS	Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria

RESUMEN

La INICIATIVA YASUNÍ-ITT, UN INSTRUMENTO MÁS DE LA CONTRADICCIÓN ESTATAL: *Un Estudio de la Política de Conservación desde la Agenda Pública*, es una investigación de coyuntura que analiza la problemática actual ecuatoriana respecto de la conservación y de la dependencia por los hidrocarburos.

Se trata de un análisis de la Iniciativa Yasuní ITT como instrumento de política del Estado ecuatoriano, donde se revisa las discusiones sobre la alternativa de mantener el crudo en tierra en el campo Ishpingo Tambococha Tiputini (ITT) (moratoria), la Iniciativa Yasuní como instrumento político y la institucionalidad del Ministerio de Ambiente (MAE) en torno a la propuesta.

Para ello, se realiza un recorrido histórico acerca de la consolidación de la estrategia y se presentan datos sustanciales para comprender las razones desde la sociedad civil y desde el Estado ecuatoriano para la moratoria. Luego, se analizan las características de los dos fideicomisos que se trabajaron para el ITT, enfatizando en sus diferencias fundamentales y en los actores que participaron en su diseño y discusión. El papel del MAE frente a la Iniciativa es analizado, pero también se des-construye el papel mismo del MAE con referencia a sus competencias y acciones a nivel nacional, contrastando sus acciones en la Provincia del Guayas con referencia a lo invertido en la conservación del Parque Nacional Yasuní (PNY).

Esta tesis está conformada por cuatro capítulos, en los cuales se desarrolla aspectos que posibilitan el abordaje de un argumento central que se va articulando conforme culmina cada sección. En una primera parte se presenta la base teórica en la que se sustenta el estudio de caso. Para ello, desde el neoinstitucionalismo sociológico se analiza a la política pública como un producto de la gobernanza, cuyos instrumentos son entendidos como instituciones, con la finalidad de entender cómo el instrumento de la Iniciativa Yasuní ITT incide en la política de conservación.

En un segundo capítulo, se analizan los argumentos y quiénes plantearon el instrumento de política, qué factores incidieron para que un problema de carácter social sea elevado a un problema público (no necesariamente una solución política, cómo se insertó dentro de la agenda de gobierno) y cuáles son las otras alternativas de este instrumento.

En el tercer capítulo, se desarrolla un estudio de la Iniciativa Yasuní ITT y el mecanismo que se plantea para la viabilidad de este instrumento, se analizan las diferencias fundamentales entre dos tipos de mecanismos, y particularmente cómo inciden en el cambio de la política.

Finalmente, en el cuarto capítulo, se estudia la institucionalidad del ministerio competente para la conservación de las áreas protegidas y su relación con la Iniciativa, donde se investiga qué efecto tiene sobre la política de conservación.

INTRODUCCIÓN

Ubicado en la Región Amazónica Ecuatoriana, el Yasuní fue declarado Parque Nacional en 1979 y diez años más tarde la UNESCO estableció la Reserva de Biosfera debido a que es refugio de vida del pleistoceno y una de las zonas más biodiversas a nivel mundial -respecto al nivel de especies, de ecosistemas y de genes-. Alberga también a grupos indígenas no contactados que se mantienen en aislamiento voluntario, por lo cual una parte del Parque fue delimitada como Zona Intangible Tagaeri Taromenane en el 2006.

La biodiversidad del Yasuní ha atraído la preocupación internacional por su protección, debido a que sobre él se superponen, además del parque nacional: los territorios indígenas de las nacionalidades Waorani, Kickwa y Shuar; gobernaciones provinciales y cantonales; juntas parroquiales y bloques petroleros. Presiones que amenazan la conservación en el área y que constantemente generan conflictos socio-ambientales, por la presencia de madereros ilegales, la expansión de la frontera petrolera, y por el reconocimiento de grupos no contactados.

La solución planteada por organizaciones ecologistas, para las innumerables secuelas negativas e impactos socio-ambientales que ha traído consigo la explotación hidrocarburífera, durante su actividad histórica en la región, fue la propuesta de moratoria indefinida a la explotación petrolera en la Amazonía ecuatoriana. Estas organizaciones supieron aprovechar la oportunidad adecuada para insertar su proyecto dentro de la agenda de gobierno, cuando se cruzaron: el problema público con las alternativas políticas, y los actores influyentes; por lo que la “única” solución que plantearon al problema -derivado de la extracción de recursos naturales, especialmente, petróleo en el nororiente de la Amazonía-, fue no explotar hidrocarburos en los campos petroleros Ishpingo, Tambococha y Tiputini (ITT), que se encuentran en la parte nororiente del Parque Nacional Yasuní.

La solución y el problema se cruzaron con una coyuntura política amigable con sus intereses, representados por el ejecutivo. Lo que conllevó a que este problema de carácter social sea considerado un problema político que requiera atención.

La Iniciativa Yasuní-ITT, fue asumida por el presidente ecuatoriano Rafael Correa el primero de abril del 2007. Sin embargo, debido a que los campos ITT

representan aproximadamente el 25% de las reservas probadas del Ecuador (MEM, 2007:26), se pone en evidencia cómo los intereses del sector extractivo y rentista, hasta la actualidad, continúan presionando la explotación, y saboteando la propuesta, entre ellos los intereses del propio gobierno.

El medio que se seleccionó para viabilizar la Iniciativa fue un Fideicomiso Mercantil, donde se establece que el Ecuador se abstendrá de explotar 846 millones de barriles de reservas de petróleo probadas, a cambio de que la comunidad internacional, basándose en un principio de corresponsabilidad ambiental¹, contribuya con la mitad del dinero que se recibiría si se explota el ITT.

El 3 de agosto del 2010, se firmó un acuerdo, entre el Gobierno Nacional y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), para no explotar estas reservas petroleras, se firmó tras modificar a un primer documento elaborado por personalidades afines al movimiento ecologista que vieron en este instrumento una oportunidad para colocar sus intereses anti-extractivos como un compromiso nacional en la más alta esfera internacional, en el cual plantearon la protección efectiva del 38% del territorio nacional a cargo del PNUD, correspondiente a las áreas protegidas dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, cuya competencia es del Ministerio de Ambiente. Frente a ello el Fideicomiso Mercantil de Transición Energética, firmado, contiene algunos cambios transversales en cuanto al manejo del fondo que se recaude, y el tipo de proyectos en que se invertirá el dinero.

Se analiza cómo este instrumento de política de conservación que instrumentaba la conservación y la protección de la biodiversidad, fue instrumentalizado para otros fines diferentes a la política de conservación, entre ellos para: la política energética a través de una fuerte inversión en la transición energética, la política económica por la necesidad de las contribuciones a conseguir, y en lo social, debido a que la atención de los ecologistas (especialmente) se desvió hacia la negociación internacional del fideicomiso, y se descuidaron de otros proyectos que atentan contra la conservación en otras áreas.

¹ Este principio vincula a los países industrializados, con mayor consumo de combustibles y que más carga contaminante generan a que reconozcan en términos económicos al Ecuador para dejar bajo tierra el petróleo.

El Ministerio de Ambiente, en el mejor de los casos desempeña un rol subalterno en todo este proceso, sus funciones son desplazadas hacia otras instituciones como el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio Coordinador de Patrimonio y la Vicepresidencia, lo que repercute en un vaciamiento de sus responsabilidades, que crea una contradicción entre el deber ser y el ser institucional, por lo que este ministerio y sus responsabilidades quedan solamente como miembro de oficio.

Problemáticas, hipótesis y metodología de la investigación

Problemáticas

La pregunta central que orientó esta investigación es: ¿Qué incidencia tuvo la Iniciativa Yasuní-ITT en la política de conservación? Cuyo argumento central es que la propuesta no fue funcional a la política de conservación, y políticamente generó efectos perversos, en especial porque condujo a seguir relegando la política de conservación y a restarle competencias a la autoridad ambiental.

A partir de lo cual se plantearon preguntas que orientaron los capítulos de investigación en esta tesis: ¿Qué representatividad tiene el instrumento de moratoria petrolera en la política ambiental ecuatoriana? ¿Por qué existió más de una propuesta de moratoria petrolera? ¿Qué factores exógenos inciden sobre la moratoria? ¿Qué incidencia tiene Iniciativa ITT para el MAE? Frente a estas inquietudes se desarrollaron los siguientes argumentos en los capítulos respectivos: la política ambiental ecuatoriana se proyectó internacionalmente a partir de la Iniciativa Yasuní –ITT por medio de actores claves que la ubicaron en la agenda de gobierno, posteriormente este instrumento de conservación pasó a ser un instrumento político (económico, energético y social), donde el Ministerio de Ambiente se vio influenciado negativamente por los efectos perversos de la propuesta modificada y firmada entre el PNUD y el Gobierno Nacional.

Metodología

La metodología utilizada consistió en una investigación realizada desde el análisis de la política, , basado las siguientes herramientas metodológicas: la entrevista y el barrido de información secundaria: la prensa, artículos, libros académicos, documentos

administrativos, que fueron utilizados de modo paralelo, porque la entrevista en primera instancia permitió decodificar la acción de los decisores y jerarquizar la información generada en torno a la Iniciativa Yasuní ITT, después se depuraron textos activistas que no eran académicos.

Se identificaron actores a partir de un barrido de información secundaria, y en determinados casos las entrevistas están codificadas (por pedido expreso de los entrevistados), y en su gran mayoría posibilitaron analizar el argumento central de esta investigación.

CAPÍTULO I MARCO TEÓRICO

En este capítulo se estudian los insumos que proporciona la teoría para entender el estudio de caso, dividido en cinco secciones. En una primera parte, se analiza el enfoque guía de la investigación: “el neoinstitucionalismo sociológico”, donde se establece que las instituciones orientan la conducta de las personas. En una segunda sección, se aborda a la política pública como producto de la gobernanza, apoyado en un análisis de los tipos de política pública y los modos de gobernanza.

Seguidamente, en una tercera parte, se identifican los factores que influyen en las políticas públicas; entre ellos, la globalización y la respuesta del Estado como vínculo para explicar en la cuarta sección la elaboración de la agenda, que es una parte del ciclo de la política. La inserción de un problema en la agenda pública es posible cuando surge una ventana de oportunidad (presencia de actores influyentes, un problema y una solución).

Finalmente, se realiza un análisis de las políticas públicas desde los instrumentos. Se investiga los instrumentos como una institución, como agentes que cambian la política. También se aborda los tipos de instrumentos de la política pública.

El nuevo institucionalismo

Las aspiraciones y motivaciones teóricas vinculadas con las Ciencias Sociales actualmente son estudiadas articulando un análisis con la teoría del nuevo institucionalismo o neoinstitucionalismo, la cual nace para hacer una crítica a las supuestas fallas de lo que había llegado a ser el saber convencional de la Ciencia Política, donde el individuo copaba todo el campo de estudio, y se descartaban sus interacciones con el entorno, y de igual forma cómo el entorno influía sobre el individuo y sus decisiones.

Una de las argumentaciones del neoinstitucionalismo propuesta por March y Olsen (1984) es que la mayor parte del análisis político conformado por los supuestos del conductivismo y de la elección racional suelen separar la vida política de sus raíces culturales y socioeconómicas. Por ello la importancia del neoinstitucionalismo, el cual estudia a las instituciones como determinantes de la política pública y del

comportamiento de las colectividades y de los individuos. En este sentido, Lascoumes y Le Galés (2007:4) sostienen que las políticas públicas no son algo dado que esté al albedrío de los funcionarios de gobierno, sino que son espacios de construcción política y social, donde participan otros actores que son afectados por estas.

Resurge, así, la preocupación por las instituciones como consecuencia de su transformación moderna (Lascoumes y Le Galés, 2007:734), por lo que, en el análisis político la centralidad de los valores estaba siendo reemplazada por concepciones metodológicas individualistas con características utilitarias incapaces de enfrentar cuestiones importantes de la vida política, restándole “menor importancia a los valores políticos y la elección colectiva [...] porque no podían integrar la acción individual con las premisas normativas fundamentales o con la naturaleza colectiva de la actividad política más importante” (Peters, 2003:45)

De ahí, el retorno de la Ciencia Política a sus raíces institucionales. “Las raíces del comportamiento político son colectivas y no individuales” (Peters, 2003:67), lo cual significa que las elecciones de los individuos están condicionadas por su pertenencia a una serie de instituciones que no son necesariamente una estructura formal, sino que son un conjunto de normas, reglamentaciones, supuestos, y sobre todo rutinas, “interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones” (Peters, 2003:67).

En este sentido, contrariamente a las teorías basadas en el intercambio, como la de elección racional, donde las preferencias de los actores políticos son exógenas al proceso político y supone que la “inclinación natural del hombre es la de perseguir sus propios intereses” (Brennan y Buchanan, 1985; en March y Olsen, 2006). En el neoinstitucionalismo estas preferencias individuales dependen en gran medida de sus interacciones con las instituciones; es decir, las decisiones de actores son determinadas por el contexto situacional donde la supuesta racionalidad de actores no existe.

Neoinstitucionalismo sociológico

March y Olsen retoman del viejo institucionalismo ciertos aspectos importantes para el neoinstitucionalismo. Uno de ellos son las normas. Estas tratan de buscar la mejor opción en el momento adecuado, tomando en cuenta variables no estructurales como la relación de fuerzas existentes de un movimiento social.

El neoinstitucionalismo sociológico considera a la cultura como una institución, asociada a una red de rutinas, símbolos o secuencias de comandos para el comportamiento; además, hay una distinción de la relación entre la acción de los individuos y las instituciones que afectan el comportamiento, al proporcionar categorías y modelos que son indispensables para la acción, porque sin ellos el mundo y el comportamiento de los demás no pueden ser interpretados (Hall y Taylor, 1996).

El neoinstitucionalismo sociológico tiene un carácter altamente interactivo y mutuamente constitutivo de la relación entre las instituciones y la acción individual. También permite explicar cómo se originan las prácticas institucionales y el cambio (Hall y Taylor, 1996:5). Las organizaciones a menudo adoptan una nueva institucionalidad, por la legitimidad de esta frente a sus participantes; es decir, las organizaciones adoptan determinadas formas o prácticas institucionales, porque estos últimos son muy valorados dentro de un entorno cultural más amplio (Hall y Taylor, 1996:16); es decir, las instituciones orientan las conductas de las personas.

La política pública producto de la gobernanza

Entendiéndose como política pública al quehacer del Estado, la forma como esta política se presenta responde al cómo se institucionalizan los problemas dentro de una agenda política. Esto sabiendo que los problemas son el resultado de las interacciones que existen entre los actores interesados en determinada situación y su forma de regulación. Meny y Thoenig señalan que el estudio de las políticas públicas no es otra cosa que “el estudio de la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad” (1992:7).

En este contexto, la gobernanza estudia la regulación de las interacciones entre los actores, a través de un acercamiento a factores: *diversos*, *complejos* y *dinámicos*. Los factores *diversos* son las características particulares de los elementos del sistema, como resultado de un sinnúmero de actores, situaciones y problemas; por ejemplo, las intenciones y potestades de los actores políticos y sociales. Los factores *complejos* permiten entender el esquema de las relaciones entre las partes de un sistema, el conjunto y su entorno, donde lo que se analiza son las interrelaciones o estructuras entre los distintos niveles de acción. Los factores *dinámicos* surgen de las tensiones que

existen en un sistema y entre sistemas, sometidos al constante movimiento de un estado a otro por los factores que inciden en ellos (Kooiman, 2006:18).

Según Fontaine (2010: 91), “la complejidad se aplica a los niveles de interdependencia entre los actores, mientras que el dinamismo, es producido por las interacciones, y la diversidad resulta del hecho del que los actores, de sus representaciones del mundo y del sentido que dan a su actuar”.

A su vez, estos factores que posibilitan la acción de la política pública afectan las relaciones entre Estado y sociedad, cambiando el modo de gobierno unilateral por uno multilateral, según el cual la calidad del sistema pasa por el reconocimiento recíproco de los otros actores, de las necesidades comunes, así como de las capacidades para resolverlas, a través de arreglos institucionales; para finalmente entender cómo funciona un sistema político social (Kooiman, op.cit).

Tipos de política pública

De acuerdo con Meny y Thoening, “una política se presenta bajo la forma de un conjunto de prácticas y normas que emanan de uno o varios actores públicos” (1992:88); es decir, es la acción gubernamental en un determinado sector, cuyas características principales son: su *contenido*, como resultado de un proceso de trabajo y de acción; su *programa*, considerando el sector de intervención, el problema tratado y la constancia del sector del decisor público; su *orientación* normativa; su *competencia social*, definida por las disposiciones que afecten a los administrados o individuos; y su *factor de coerción*², dotado de la legitimidad de la autoridad legal (Meny y Thoening: 1992: 90-91).

En este contexto, Roth distingue cuatro tipo de políticas: distributivas, constitutivas, reglamentarias y redistributivas, las cuales pueden ser heterogéneas, ya que por sí solas no pueden ser analizadas. (2007:43). En las políticas distributivas, “la coerción opera directamente sobre el comportamiento de los individuos y es a la vez

² La coerción se vincula con el atributo que Weber asignaba al Estado: el monopolio del uso legítimo de la fuerza. Se supone que las decisiones legítimamente tomadas desde el poder político están dotadas de coacción, vale decir, que su cumplimiento, en caso de no haber obediencia espontánea, puede ser exigido por la fuerza; aunque debe precisarse que se trata de un uso previamente normado, previsible y acorde al caso, de dicha fuerza. Esa posibilidad de cumplimiento coercitivo ocurre en la práctica por vía de excepción: no hay régimen que pueda enfrentar con éxito una desobediencia generalizada y prolongada a sus disposiciones (Arnoletto, 2007:12).

indirecta, por ejemplo un permiso para construir otorgado por el Estado” (Roth, 2007). En las políticas constitutivas o de infraestructura “la coerción opera sobre el entorno del comportamiento individual y es indirecta, por ejemplo, reglamentaciones que afectan al funcionamiento del sistema político” (Roth, 2007:43). En las políticas reglamentarias “la coerción ejercida opera directamente sobre el individuo y su efecto es directo o inmediato, por ejemplo el código de tránsito que busca regir comportamientos a través de la sanción” (Roth, 2007:43). Finalmente, en las políticas redistributivas “la coerción actúa sobre el entorno del comportamiento del individuo y es directa”, por ejemplo, la política de jubilación donde se da una redistribución de los ingresos de un grupo social hacia otro (Roth, 2007:43).

Otro tipo de política son las sectoriales, ya que las políticas públicas varían de acuerdo al área de su aplicación. Las políticas sectoriales permiten ver cómo los problemas públicos pueden variar unos de otros tanto en contextos, tiempos y procedimientos (Aguilar, 1992).

Modos de gobernanza

La política surge como resultado de un sinnúmero de interacciones que no se regulan en función de un tipo de Estado sino en función de un modo de gobernanza. Hay tres modos de gobernanza: la auto-gobernanza *self-governing*, la co-gobernanza *co-governing*, y la gobernanza jerárquica *hierarchical governing*. La auto-gobernanza está relacionada con la capacidad de los actores de gobernarse de forma autónoma, concentran el poder independientemente del contexto. La co-gobernanza es de carácter igualitario y compartido entre el Estado y los actores; y la gobernanza jerárquica es de carácter dirigista sobre el control desde el Estado hacia a otros actores (Kooiman, 2006).

Según Kooiman, a fines de los años ochenta y a comienzos de los años noventa, la gobernanza autónoma fue ideológicamente popular. La co-gobernanza desde un punto de vista metodológico tuvo su relevancia y a mediados de los años noventa, nace la gobernanza jerárquica, en vista de que se percibía la necesidad de un gobierno fuerte, caracterizado por definir una orientación a todas las etapas de la acción pública, para cumplir sus objetivos a través de la creación de instrumentos que le permitan tener control sobre el proceso de la política (Kooiman, 2006).

Las interacciones que se producen en el sistema, se regulan en función de un modo de gobernanza, y están basadas en el reconocimiento de su interdependencia, como la expresión de un equilibrio dinámico que tiene que ver con el nivel de exigencias de la sociedad y la capacidad de los gobiernos para atenderlas. Para ello, se definen prioridades en las políticas públicas, ya que, ningún actor por sí solo puede solucionar problemas complejos, dinámicos y diversos; por lo tanto, el sistema de gobernanza debe tener la capacidad de generar y preservar las condiciones para que los actores puedan enfrentar una diversidad de soluciones, entre ellas, la institucionalización de acuerdos (Kooiman, 2006).

Factores que influyen en las políticas públicas

La gobernanza permite repensar el rol del Estado, donde aquellos fuertes han desarrollado una *capacidad de adaptación* a los cambios, mientras los Estados débiles no tienen la habilidad de identificar los patrones de intercambio de cooperación público-privada (Pierre y Peters, 2000:162). Esta capacidad de adaptación del Estado radica en dos factores, 1) *la adaptación a los cambios externos*, a través de una modificación de las instituciones y de los procesos para mantener y mejorar la capacidad de gobierno; y 2) *la capacidad de actuar*, derivada de las evaluaciones constitucionales y legales de las instituciones (Pierre y Peters, 2000: 164). Por consiguiente, un Estado fuerte es menos adaptable que otros, pues debido a su centralidad tiene menos contacto con la sociedad; es decir, tiene menores interacciones de sus instituciones con el entorno.

De ahí que exista una interdependencia de las políticas públicas con otros actores, instituciones y fenómenos, dado que “la acción pública evoluciona bajo el efecto de fenómenos concomitantes, como son la globalización, la incidencia de la sociedad civil, y la descentralización de los mecanismos de poder” (Fontaine, 2010: 104).

Globalización

La globalización entendida como “sinónimo de movilidad de capital con el objetivo de mantener altos niveles de inversión para el crecimiento económico de un Estado” (Hay, 2006:589), ejerce una fuerte presión sobre las políticas públicas; así como también, disminuye la capacidad de formulación de la política pública y autonomía del Estado-

Nación, generando un desplazamiento de las funciones públicas a órganos cuasi políticos (Hay, 2006).

De acuerdo con Hay (2006), la globalización es vista como un obstáculo más que como una oportunidad en términos de política pública, puesto que restringen a la política interna a través de varios mecanismos; por ejemplo, los costos de la contaminación ambiental no son asumidos por las empresas -que actúan con lógica racional- y no optan por una regulación ambiental, demostrándose la incapacidad de los estados para hacer frente a éstos desafíos y consecuentemente la falencia de la política pública para resolver estos problemas. Sin embargo, Pierre y Peters sostienen que, no es que la globalización ha destruido la capacidad de gobernar de los estados, sino que existen más complejidades que son asumidas y analizadas por la gobernanza (Pierre y Peters, 2000:192).

Es por ello que, se entiende a las políticas públicas como una variable dependiente, es decir que está sujeta a las variaciones de las variables independientes, como las instituciones, estructura demográfica y territorial, modo de gobierno, sistema económico, o la globalización, ya que una difusión de un modelo de política entre varios países es entendida como una forma de adaptación del Estado a la globalización, inserto en una política global con riesgos y problemas. En este sentido es necesario el apoyo de otro tipo de variables “explicativas” que se articulan a partir de las perspectivas teóricas y que se establecen a priori. De acuerdo a lo que señala Grau “esto puede condicionar la investigación”, a menos de que se realice una investigación científica que explique la realidad con apoyo en un método científico, de recogida y de análisis de datos, con claridad en la presentación de los resultados, y la generalización y lógica interna de los conceptos que son sujetos de evaluación crítica y comprobación por parte de la comunidad científica (Grau, 2002:52).

Respuesta del Estado

Desde el punto de vista institucional, el desarrollo del Estado³ moderno en reacción a los factores externos, fue en gran medida una cuestión de elaboración de estructuras,

³ El Estado es entendido como: proveedor de bienestar, el principal agente para el desarrollo de infraestructura, mediador en el conflicto entre los intereses organizados o como un protector de estrategias comerciales en las negociaciones internacionales (Pierre y Peters, 2000: 164)

instrumentos y procesos, orientados a asumir las responsabilidades en la actividad pública (Grau, 2002: 164), en donde las decisiones políticas y los procesos son determinados por procesos nacionales y globales institucionalizados, en el sentido de rutinización y de consolidación de hábitos y de reglas que inciden en las políticas.

Un Factor para enfrentar la incertidumbre es la legitimidad del Estado, ya que un gobierno respaldado por la ciudadanía va a determinar el grado de legitimidad de la política, que es una consecuencia de legitimación de la acción del Estado.

Ciclo de la política pública

De acuerdo con Roth (2007), la política pública pasa por una serie de secuencias lógicas, o *policy cycle*, donde se distinguen cinco fases: la identificación de un problema, la formulación de soluciones o acciones, la toma de decisión, la ejecución o la aplicación de la acción y la evaluación.

La crítica del ciclo de políticas se basa en la existencia una lógica interpretativa en la ejecución de las políticas; lo que permite, a quien aplica, interpretar la norma a partir de sus valores, existiendo una multitud de interpretaciones de la misma (Roth (2007: 53). Cada etapa del ciclo de políticas puede caer en una visión simplista del problema si se estudia netamente como un enfoque secuencial, ya que, por ejemplo, una decisión si puede ser tomada antes de que el “problema” haya sido planteado, o, peor aún, sin que el problema haya sido identificado.

La existencia de políticas heterogéneas no permiten por si solas ser analizadas, y es cuando surge la necesidad de organizar las acciones públicas, donde la configuración de fuerzas posibilitan o no la ejecución de una política generalmente la que se establece es "la que tiene más poder". Sin embargo, según Muller la “terminación de la política pública es con frecuencia un ejercicio escolar, donde los problemas políticos nunca son realmente resueltos, por ello, la culminación de un programa de acción gubernamental corresponde, muchas veces a una reorientación, o a la puesta en marcha de un nuevo programa con medios y objetivos diferentes” (2006: 56).

Elaboración de la agenda

El estudiar las políticas públicas, de acuerdo a lo señalado por Grau, contribuye a la mejora de las actividades gubernamentales; es decir, de la acción del gobierno y de sus

resultados, programas y políticas. Es desde este enfoque que surge el análisis de los procesos y consecuencias del proceso de las políticas públicas o *policy process*, al ser un instrumento destinado a la actividad gubernamental, que permite diagnosticar problemas, plantear alternativas y tomar decisiones (Grau, 2002: 36).

Para que un problema social sea considerado un problema político, debe partir de una construcción social, cuya configuración dependerá de múltiples factores que se desarrollan dentro de un contexto determinado, donde la “cuestión no es saber si el problema es en sí político, sino demostrar los mecanismos concretos que determinan la inscripción de este problema en la agenda del decisor” (Muller, 2006: 59).

En la fase de identificación de problemas y de formación de la agenda se origina la política. En esta etapa determinados aspectos de la realidad se convierten en problemas ante los que se reclama atención pública y, seguidamente, algunos temas de interés son considerados parte de la agenda de acción de los gobiernos y administraciones, siendo reconocidos por las autoridades como problemas que conciernen a las instituciones públicas (Muller, 2006: 37).

El proceso de inclusión de un problema dentro de la agenda no es libre o neutro. El control⁴ es recurso del actor que se lo atribuye y su función consiste en “reducir la presión cuando crece demasiado, negociar una demanda, hacer aceptable la presión, formalizarla lograr que se la tome en cuenta según los códigos admitidos, tratar o no tal informe, o el orden mismo de la discusión” (Meny y Thoenig, 1992: 123).

Para explicar el proceso de formulación de políticas, se debe comprender la complejidad y la dinámica de la agenda, entendida como la lista de los temas que están prestando atención los funcionarios del gobierno y quienes los rodean (Kingdon, 2003: vii), por lo que la agenda puede ser considerada como un conjunto de procesos, incluyendo al menos: (1) el establecimiento de la agenda, (2) la especificación de las alternativas de las que la elección se hará, (3) una elección de esas alternativas y (4) la aplicación de la decisión (Kingdon, 2003: 2-3).

⁴ El control de la agenda ha suscitado una serie de trabajos sobre el funcionamiento de los órganos legislativos (Meny y Thoenig:1992: 123)

Cobb y Elder señalan que entre las condiciones necesarias para que un problema sea incluido en una agenda gubernamental se debe tomar en cuenta: *i) la competencia*⁵, generalmente en el momento de la inclusión de la agenda se observa la acción política de determinado actor, que no necesariamente es la autoridad pública responsable de determinadas esas actividades en su cartera, que de cierta forma traduce las presiones políticas; *ii) problema que merece la atención pública*, un desafío, una situación insatisfactoria es objeto de percepciones problemáticas, donde aparecen diferencias entre lo que es y lo que debería ser, por lo que esta situación resulta inaceptable y exige la acción política, que es asumida por los actores políticos; y *iii) problema en términos de acción pública*; es decir, la demanda de un problema debe ser formulada en términos de acción política y pública y no debe ser politizada publicitándose, a fin de que la autoridad pública pueda escucharla o tratarla (Meny y Thoenig, 1992: 123-125).

Para que un problema se incluya en una agenda los actores deben dominarlo. La atención gubernamental a un problema no necesariamente significa que la autoridad pública actuará:

La atención es en todo caso susceptible de desembocar en la no acción, y esto por diversas razones. Así para la autoridad pública, el simple hecho de prestar atención a un «desafío» [...] tienen valor de gesto políticamente significativo. [...] En el fondo, poco importa que se origine una acción. En su versión más maquiavélica, esta estrategia consiste en echar tierra sobre un «desafío», ahogándolo en procedimientos, dejándolo para más adelante, confiándolo a grupos de expertos encargados de desbrozarlo (Meny y Thoenig, 1992: 124).

Actores

La agenda gubernamental es aquella a la que los actores políticos prestan atención. Estos actores se clasifican en: actores “influyentes” que están dentro del gobierno, como la administración, los funcionarios públicos, el Congreso, y el mismo presidente; y aquellos que están fuera del gobierno; entre ellos, los grupos de interés, académicos, medios de comunicación y la opinión pública (Meny y Thoenig, 1992: 21).

Además se diferencian actores visibles y ocultos, de este último forman parte especialistas, académicos e investigadores, funcionarios de carrera, personal del Congreso y nombrados por la administración por debajo del nivel superior (Meny y

⁵ Para Meny y Thoenig el término competencia significa la autoridad pública que es percibida o se percibe a sí misma como capaz de prestar atención (1992: 124).

Thoenig, 1992: 68-69). Kingdon indica que los funcionarios gubernamentales que fijan su atención en un determinado problema en lugar de otro acarrear problemas de su atención. En términos de agenda coyuntural, la prensa tiene potencial de influencia, por ejemplo, dedicando la portada a un tema o silenciando en sus columnas a otro (Meny y Thoenig, 1992: 123).

Problemas

Por lo general, hay diversos factores que inciden en la identificación de problemas y en la formación de la agenda; entre ellos, presión social, actividades de grupos de interés o élites políticas y procesos internacionales (Meny y Thoenig, 1992: 37). De ahí que estudiar esta etapa del *policy process* radica en la intención de “establecer el carácter de construcción social y política que tienen los problemas públicos” (Meny y Thoenig, 1992: 38); es decir, los procesos de formación de la agenda.

Para que un problema sea considerado como tal, la gente debe estar convencida de que se requiere cambiar una situación. Los problemas pueden llegar a la agenda a través de la difusión de ideas en los círculos profesionales y entre las élites políticas, sobre todo, los burócratas, como producto de un proceso de acumulación gradual de conocimientos y perspectivas entre los especialistas en un ámbito político determinado; una crisis o un evento importante; cambios de estado de ánimo nacional; voluntades de la opinión pública; resultados electorales; cambios de administración; entre otros. Otros factores pueden ser causantes de algunos problemas no sean considerados dentro de la agenda como: el costo financiero de solucionarlo, la falta de aceptación del público, la oposición de poderosos intereses o simplemente porque son menos urgentes que otros (Meny y Thoenig, 1992).

Kingdon (2003) señala que el solo hecho de reconocer un problema acuciante es suficiente que un tema gane un lugar destacado en la agenda política. Si se fracasa en resolver un problema, el resultado puede ser la frustración y una vuelta a una situación más manejable. Los problemas también pueden desaparecer simplemente porque la gente se acostumbre o porque la atención en él es inconstante. Kingdon demuestra que los presupuestos constituyen un tipo especial de problema, ya que, a menudo, el presupuesto actúa como una restricción a la resolución de problemas. Sin embargo, la restricción presupuestaria está sujeta a una variedad de interpretaciones.

Ventana de oportunidad

Para que estos problemas sean incluidos en la agenda, debe abrirse una ventana de oportunidad. Esta surge cuando los problemas públicos, las alternativas políticas y las coyunturas políticas se cruzan. No surgen al azar, por ejemplo, los empresarios suelen ser persistentes y buscar ventanas de oportunidad para la acción de sus políticas.

Estas ventanas de oportunidad también suelen ser impredecibles y se abren, aunque sea solo por poco tiempo. Cuando un problema es reconocido, una solución está disponible, el clima político crea el momento adecuado para el cambio y las restricciones no prohíben la acción. La ventana de oportunidad es una opción para que los defensores de las propuestas impulsen sus soluciones y den respuesta a sus problemas (Kingdon, 2003). Es decir, cuando varias cosas se juntan al mismo tiempo, hay una confluencia de los intereses o existe una combinación de cosas. Pero esta ventana tiende a cerrarse cuando los participantes pueden sentir que han abordado el problema a través de la decisión.

El presidente y los funcionarios políticos tienen un impacto importante en la definición de la agenda, pero el Congreso es eficaz en la selección de alternativas. Los grupos de interés y grupos de presión, académicos y consultores también son influyentes en la fase de especificación alternativa.

Análisis de las políticas públicas desde los instrumentos

De acuerdo a lo señalado por March y Olsen (2006), la vida política es condicionada por las instituciones, entendiéndolas como un conjunto relativamente estable de reglas y prácticas, incrustado en las estructuras de los recursos, que hacen posible la acción de las organizaciones, con fines comunes y creencias normativas. Es por ello que las instituciones son concebidas como las disposiciones de organización, que se convierten en instrumentos de acción.

Instrumentos como instituciones

Los instrumentos de política pública inciden en los procesos de cambio de las políticas, ya que constituyen un dispositivo -técnico y social- que organiza las relaciones sociales

entre el Estado y aquellos a los que se dirige, de acuerdo a las representaciones y significados.

Lascoumes y Le Galès (2004) sostienen que los instrumentos son un tipo particular de institución que estructuran e influyen en las políticas públicas, dentro de la relación entre política-sociedad y sostenida por un concepto de regulación. Según Powell y Di Maggio (1991) y Lascoumes y Le Galès (2004), los instrumentos son las instituciones en el sentido sociológico del término: “un conjunto coordinado de normas y procedimientos que rigen las interacciones y comportamientos de los actores y organizaciones”.

En ocasiones las instituciones determinan la forma en que los actores se van a comportar, y además, crean incertidumbres sobre los efectos de la balanza de poder, la cual eventualmente privilegia a determinados actores y a sus intereses. También impulsan una cierta representación de los problemas y permiten formas de acción colectiva para estabilizar y hacer que el comportamiento de los actores sea más previsible y visible (Lascoumes y Le Galès, 2004).

Los instrumentos cambian la política

La importancia de analizar los intereses implicados en la elección de los instrumentos es siempre una buena idea en las Ciencias Sociales (Peters, 2002 en Lascoumes y Le Galès, 2004). Esto porque la política pública es un espacio construido a través de técnicas e instrumentos. Según Lascoumes y Le Galès, un instrumento de política pública constituye:

a device that is both technical and social, that organizes specific social relations between the state and those it is addressed to, according to the representations and meanings it carries. It is a particular type of institution, a technical device with the generic purpose of carrying a concrete concept of the politics/society relationship and sustained by a concept of regulation (2004: 4)

Las políticas públicas se analizan desde la perspectiva de los instrumentos que estructuran políticas y que inciden en el “cambio de política”, en base a dos argumentos: *la instrumentación* (explicado en la sección siguiente) donde cada instrumento constituye una forma condensada de conocimientos sobre el control social y formas de ejercerlo, y la concepción de que los instrumentos no son dispositivos neutros: porque estructuran una política pública de acuerdo con su propia lógica; es decir, son portador de valores,

alimentados por una interpretación de lo social y por la precisión nociones del modo de regulación previstas (Lascoumes y Le Galès, 2004).

Por lo tanto, la selección de los instrumentos de las políticas públicas y su modo de operación en lugar de ser funcionalista (como una cuestión de simples decisiones técnicas), debe ser un análisis que lleve a la emisión de instrumentos apropiados (Sabatier, 2000 en Lascoumes y Le Galès, 2004: 8).

Instrumentación de la política pública

La instrumentación de la política pública, según Lascoumes y Le Galès (2007), tiene que ver con el conjunto de problemas que plantea la elección y utilización de los instrumentos y que permiten a la política del gobierno hacerla material y operativa. Es un medio que sirve para orientar las relaciones entre la sociedad política y la sociedad civil y se expresa por lo general de una forma estandarizada. La elección de un instrumento por parte de la autoridad se conoce como instrumentación de la política pública (2007: 4), es una cuestión política que estructurará en parte el proceso y sus resultados de tal manera que puede favorecer a los actores más poderosos y limitar a otros.

La mayoría de políticas públicas se define a través de sus instrumentos. Por otro lado, la instrumentación aumenta los conflictos entre los diferentes actores, intereses y organizaciones. En la instrumentación generalmente los actores más poderosos son inducidos a apoyar la adopción de ciertos instrumentos en lugar de otros (Lascoumes y Le Galès, 2004). Los efectos que tienen los instrumentos dependerán de la instrumentalización que se les dé.

Public policy instrumentation is therefore a means of orienting relations between political society (via the administrative executive) and civil society (via its administered subjects), through intermediaries in the form of devices that mix technical components (measuring, calculating, the rule of law, procedure) and social components (representation, symbol). This instrumentation is expressed in a more or less standardized form -a required passage for public policy- and combines obligations, financial relations (tax deductions, economic aid), and methods of learning about populations (statistical observations) (Lascoumes y Le Gales, 2004:7).

En este sentido nos solo los actores alternos y subalternos participan en la instrumentación de la política, sino los actores intermediarios y el contexto en el que se encuentran.

Lógica de lo adecuado

La lógica de lo adecuado analiza cómo la acción humana se ha de interpretar, impulsada por reglas de comportamiento apropiado organizado en las instituciones. Se caracteriza no sólo por las técnicas o instrumentos a utilizar, sino también razona sobre los efectos que se buscan alcanzar. Estas reglas o “normas adecuadas de comportamiento incluyen tanto componentes cognitivos como normativos” (March y Olsen, 1995; en March y Olsen, 2006) y se traducen en el comportamiento real a través de una interpretación constructiva. Las normas, comprendidas como la expresión de los roles individuales y colectivos, las identidades, derechos, obligaciones, intereses, valores, visiones del mundo, etc., permiten coordinar actividades simultáneas de tal manera que las hace coherentes entre sí y reduce la incertidumbre (March y Olsen, 2006).

Es decir, las normas afectan el comportamiento. Uno de los principales factores que influyen en el comportamiento es el proceso mediante el cual algunas reglas son atendidas en una situación particular, dependiendo de la pertenencia a determinada comunidad o grupo político, la ética, la moral, las prácticas y las expectativas de sus instituciones que hacen lo que consideran apropiado en determinado contexto (March y Olsen, 1989 en March y Olsen, 2006).

Se deben entender también los factores que pueden fortalecer o debilitar la relación entre las reglas y acciones, ya que, según March y Olsen (2006), “las personas tienen múltiples roles, por lo que las identidades, el número y variedad de reglas permiten que sólo una fracción de normas pertinentes sean asumidas en determinado momento y lugar”. En este sentido, los actores pueden saber qué hacer, pero no son capaces de ejecutarlo, porque las reglas y las capacidades para desarrollarlas son incompatibles y, consecuentemente, los actores se encuentran limitados. Estas limitaciones surgen por la complejidad de las demandas sobre ellos, la capacidad de la organización, la distribución y regulación de los recursos, es decir; son limitados por la capacidad institucional para actuar adecuadamente, creando así una brecha entre las

reglas de política prescritas, y los objetivos/capacidades para aplicar las normas y alcanzar los objetivos (March y Olsen, 2006).

En este contexto, el comportamiento político se ve afectado por las normas, las leyes y las instituciones, las cuales proporcionan parámetros para la acción en lugar de dictar una acción específica, en donde, a veces los actores desarrollan una “habilidad para adaptarse a las circunstancias cambiantes sin modificar las reglas básicas y las estructuras” (Olsen, 2003, en March y Olsen, 2006). Por ello, en un sistema de gobierno con instituciones legítimas, estables y bien definidas, es más probable que exista una relación directa y casi automática entre las normas y la acción. La acción es gobernada por una institución dominante con procedimientos claros y recursos suficientes; es decir, prescribe la acción realizable de forma inequívoca (March y Olsen, 2006).

Instrumentos de política pública

Según Lascoumes y Le Galès (2007), la elección de un determinado instrumento de política pública está íntimamente ligado al diseño de políticas; es decir, la selección de instrumentos y la dimensión de evaluación son indicadores muy eficaces para comprender y trazar el cambio de políticas en el tiempo, en este sentido proponen que los tipos de instrumentos pueden ser: reglamentarios, económicos y fiscales. Según Lascoumes y Le Galès, el instrumento tiene un alcance genérico, es decir, se pretende aplicar a los diversos problemas sectoriales que se movilizarán por las políticas que son muy diferentes en su forma y su justificación (2004: 6).

Sin embargo, en el caso de la política ambiental cuyo carácter es inherente reglamentario -con consecuencias distributivas y redistributivas-, se han propuesto nuevos instrumentos políticos a partir del enfoque de la gobernanza. Esta se caracteriza por una creciente utilización de instrumentos de política no reglamentarios, como por ejemplo: los instrumentos de mercado, las ecoetiquetas, sistemas de gestión ambiental y acuerdos voluntarios, “propuestas diseñadas e implementadas por actores no estatales, a veces trabajando junto a los actores estatales, pero a veces también de forma independiente” (Jordan y Wurzel, 2005). En este sentido la política ambiental permite analizar las relaciones entre las instituciones estatales, los recursos y las condiciones naturales ambientales (Roth, 2007: 174).

Según Howlett y Ramesh (2007: 116), “la categorización de los instrumentos de política se puede generar en un sistema parsimonioso, mediante el análisis de un número limitado de recursos que el gobierno puede emplear”. Los instrumentos de política sirven para alcanzar un número relativamente limitado de fines políticos (Lasswell en Howlett y Ramesh, 2007: 88).

Los instrumentos de política pública, entendidos como instituciones, se clasifican, de acuerdo con Howlett y Ramesh (2007), en tres tipos. Primero, los instrumentos basados en la organización, dentro de los cuales se encuentran: provisión directa, caracterizado porque el gobierno realiza determinada tarea por sí mismo, como la entrega de bienes y servicios; empresas públicas, entendidas como instrumentos de política que ofrecen una serie de servicios; organizaciones voluntarias, que implican las actividades que son realmente voluntarias; creación del mercado (herramientas como reglamentarias, financieras y de información para afectar a las actividades de mercado); y de reorganizaciones del gobierno, que implica “alterar los procesos políticos de tal manera que los gobiernos puedan conservar su legitimidad o la capacidad de actuar” (Howlett, 2000 en Howlett y Ramesh, 2007:102).

Un segundo tipo de instrumentos de política son los instrumentos de base en la autoridad, dentro de los cuales se encuentran: comando y el reglamento de control, que se caracterizan por el proceso o la actividad en que el gobierno requiere o prohíbe ciertas actividades o comportamientos por parte de individuos e instituciones, a través de las agencias reguladoras (Reagan, 1987: 17 en Howlett y Ramesh, 2007:103); los de autorregulación, donde los gobiernos permiten a los actores no gubernamentales regularse a sí mismos; y, los comités de asesoramiento y organismos paraestatales, en el que los gobiernos también pueden utilizar sus recursos de autoridad para afectar los procesos políticos (Howlett y Ramesh, 2007:106).

La última categorización corresponde a los: instrumentos de base en el tesoro, que se refiere a “todas las formas de transferencias financieras a las personas, empresas y organizaciones de los gobiernos o de otras personas, empresas u organizaciones bajo la dirección del gobierno” (Howlett y Ramesh, 2007: 108), dentro de esta tipología se encuentran: las subvenciones, incentivos fiscales y préstamos; los desincentivos financieros; el interés de financiación del grupo; las campañas de información pública, en donde el gobierno pone a la información con la expectativa de que los individuos y

las empresas modifiquen su comportamiento de la manera deseada; de exhortación; y, las comisiones de investigación, y la legislación de la información, cuyo objetivo es “alterar la naturaleza de las percepciones de los actores en los subsistemas de políticas con el fin de manipular la naturaleza de los procesos políticos actuales y futuros (Termeer y Koppenjan, 1997 en Howlett y Ramesh, 2007: 115).

Conclusiones

La entrada teórica del neoinstitucionalismo sociológico permite entender que las raíces del comportamiento político son colectivas y no individuales, cuyas preferencias individuales dependen en gran medida de sus interacciones con las instituciones. Se concluye que las decisiones de los actores son determinadas por el contexto situacional, donde la supuesta racionalidad de los individuos existe.

El análisis de la política pública es producto de la gobernanza, porque para que un problema sea considerado en la agenda política, este debe pasar por una serie de interacciones entre los actores interesados que no se regulan en función de un tipo de Estado sino en función de un modo de gobernanza. Esta regulación se da en un contexto donde existen factores diversos, complejos y dinámicos.

Una etapa del ciclo de la política pública es la elaboración de la agenda política, cuyo control no es neutro y necesariamente los actores deben estar preparados para los posibles efectos. No necesariamente la atención de determinado problema desemboca en la acción de la solución, sino que se lo puede ahogar en acciones inútiles, postergando su solución real. En la elaboración de la agenda política es donde se origina la política.

Un instrumento puede generar en el cambio de la política, en base a la instrumentación que se le dé con determinado propósito, lo cual responde a una lógica de lo adecuado, donde se medita sobre los efectos que se buscan alcanzar y cuya toma de decisiones es motivada por prácticas institucionalizadas en una colectividad.

CAPÍTULO II

DE LA MORATORIA PETROLERA A LA INICIATIVA YASUNÍ ITT -LA CONTRADICCIÓN-

En una primera parte se hace un análisis sucinto de la conservación en el Parque Nacional Yasuní, y el dilema del Estado por explotar los recursos naturales o conservarlos, dilema que trae consigo problemas socio-ambientales. En una segunda parte se estudia cómo surge el planteamiento de: “No más explotación petrolera en la Amazonía”, propuesta nacida desde el sector ecologista. En una tercera parte se explica el porqué este problema social fue elevado a un problema político y cómo se insertó en la agenda política, desde donde se formularon dos alternativas: el Plan A de no explotación, denominado “Iniciativa Yasuní ITT” y el Plan B de explotación. En una cuarta sección se explica en qué consiste la propuesta de explotación Plan B, y pone de manifiesto algunos confusos argumentos expuestos por el gobierno.

El Parque Nacional Yasuní

El Parque Nacional Yasuní⁶ (PNY) se creó en 1979 mediante Decreto Interministerial No. 0322 publicado en el Registro Oficial No. 69. En 1989, en el marco del “Programa sobre el Hombre y Biosfera” de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)⁷. Se planteó la necesidad de que espacios con características excepcionales por sus valores naturales y culturales como el PNY, sean declarados Reservas Mundiales de Biosfera, y así promover una relación entre el ser humano y la naturaleza. La Reserva de Biosfera se entiende como la zona compuesta de ecosistemas terrestres o costeros/marinos que cumple tres funciones: la conservación

⁶ El parque es una de las dos áreas más abundantes del mundo en especies de anfibios y la segunda más rica conocida hasta la fecha en reptiles. Está dentro de los nueve centros más poblados de plantas vasculares y es una de las zonas más prominentes de tierras bajas para las aves y mamíferos. Además, el Yasuní conserva la zona más abundante en murciélagos y comunidades de insectos. En el parque resalta la riqueza de especies de diferentes grupos taxonómicos que no se extiende uniformemente de norte a sur a lo largo de la Precordillera Andina (Bass et al., 2010:7-8).

⁷ Desde los años setenta surge un interés de los países miembros de la UNESCO por identificar territorios o muestras representativas de ecosistemas, donde se integre al ser humano y expresiones culturales y demostrar la convivencia entre personas y biodiversidad. Por ello, la UNESCO, en el llamado Programa del Hombre, de acuerdo a condiciones para su admisión en la Red Mundial de Reservas de Biosfera reconoció áreas a solicitud de cada país, Ecuador entre ellos (MAE, 2010: 9).

de la diversidad genética, las especies, los ecosistemas y los paisajes, lograr el desarrollo económico y humano sostenible y apoyar proyectos locales, regionales y nacionales de demostración, educación, capacitación, investigación y desarrollo sostenible. Este concepto surge en los años setenta en Sevilla, España y en la conferencia de la UNESCO (UNESCO, 2006 citado en Fontaine, 2007: 78; MAE, 2010: 8; Scientists Concerned for Yasuní National Park, 2004: 21).

Ecuador como país miembro de la UNESCO, sigue los objetivos de las Reservas de Biosfera, así, desde 1984 establecieron la Reserva Yasuní⁸, y para que cumpla sus objetivos, debe existir una zonificación del territorio que dirija una iniciativa de conservación. En ese sentido, se definen tres tipos de zona: zona núcleo, zona de amortiguamiento y zona de transición.

La *zona núcleo* es considerada como espacio de protección de la diversidad cultural y natural de la Reserva, que tiene la presencia de territorios indígenas y pueblos en aislamiento. Esta zona se divide en tres sub-zonas. La primera incluye a la Zona Intangible Tagaeri Taromenane (ZI), que fue delimitada mediante Decreto en 2007 con una superficie de 752.718 ha. La segunda sub-zona, compuesta por la superficie del Parque Nacional Yasuní; y, la última, que incluye a los Waorani y abarca 178.311 ha (MAE, 2010: 10-59)⁹.

La *zona de amortiguamiento* rodea la zona núcleo y está compuesta principalmente por indígenas Waorani, Kichwa y asentamientos colonos existentes desde hace décadas, y tiene una extensión de 1'004.141,2 ha. Finalmente, la *zona de transición* es el área exterior a 10 kilómetros al Norte y Sur de la zona de amortiguamiento. Esta zona incluye a dos sectores: a colonos y mestizos ubicados en la vía Auca en la provincia de Napo y a comunidades indígenas ubicadas en una franja a dos Km a la orilla sur del río Napo. Su extensión es de 313.048 ha y a su alrededor hay pozos petroleros en explotación (MAE, 2010: 60-69). Esta división por zonas, permitió identificar aquellas áreas que garanticen la conservación, la protección a pueblos, territorios, asentamientos y nacionalidades, de la actividad petrolera inmersa en el lugar

⁸ El Ecuador tiene otras Reservas de Biosfera como Archipiélago de Galápagos, Sumaco, Podocarpus y El Cóndor.

⁹ Ver Anexo No. 1: Mapa de Delimitación, Zonificación y Ordenamiento Territorial de la Reserva de Biosfera Yasuní.

desde la década de los 60's. Se buscaba preservar actividades como el turismo, agricultura, pesca, cacería y ordenar los usos de los recursos de forma sostenible.

Según el Plan Operativo Gerencial Yasuní 2003-2004, la zona núcleo debía ser protegida para asegurar la conservación del lugar; la zona de amortiguamiento debía ser un área donde se promueva la investigación sobre el uso sostenible de los recursos naturales, fomente la educación, formación, turismo y recreación; y la zona de transición, donde la sociedad civil, los sectores privado y público, puedan ponerse de acuerdo para trabajar en el desarrollo y manejo de los recursos del área (MAE, 2002).

Extensión y las múltiples delimitaciones del Yasuní

La Reserva de Biosfera Yasuní involucra a territorios de 13 parroquias contenidas en cinco cantones de la provincia de Pastaza, Orellana y Napo. La superficie de la Reserva es de 2'740.409 ha y la extensión del PNY¹⁰ aproximada en 1979 fue de 678.000 ha. Entre 1985 y 1987, se adjudicaron sucesivamente los Bloques Petroleros 15, 16, 14, 17 a consorcios petroleros en el área comprendida entre los ríos Napo y Curaray, por lo que el área protegida se redujo a 544.730 hectáreas¹¹, quedando finalmente fuera del área protegida los bloques 16 y 17. Así, en 1990 se modificaron los límites del Parque para instrumentalizar la propuesta de conceder un territorio a los Waorani porque lo que buscaba el Estado era cambiar los límites del PNY para la explotación petrolera del Bloque 16¹², con lo que se conformó la Reserva Étnica Waorani. En 1992 nuevamente se amplió la extensión hacia el río Curaray con 982.000 ha¹³, una superficie mayor que la de 1979. En 1999 se estableció la Zona Intangible Tagaeri-Taromenane con una superficie de 750.000 ha. Finalmente, en 2009 la superficie total de la Reserva del Yasuní quedó delimitado en 2'700.000 ha (Villaderte *et.al.*, 2005 citado en MAE, 2010: 60; MAE, 2010: 60-62; Fontaine, 2007: 82).

Mediante Decreto Ejecutivo No. 552 publicado en el R.O 121 en 1999, siendo Jamil Mahuad presidente, se determinó una nueva delimitación a la extensión de los

¹⁰ Ver Anexo No. 2: Delimitaciones sobre el Parque Nacional Yasuní.

¹¹ Mediante Acuerdo Ministerial del Ministerio de Agricultura No. 191 de abril de 1990.

¹² El interés del Estado era explotar los hidrocarburos sin contravenir marco jurídico alguno, porque los territorios indígenas no tienen tutela constitucional, contrariamente al de las áreas protegidas (Andrade, 2009:86-87).

¹³ Mediante Acuerdo Ministerial del Ministerio de Agricultura N° 202 de mayo de 1992

Waorani a 700.000 ha. Sin embargo, este hecho se plasmó recién en 2007 mediante otro Decreto (N° 2187 publicado en el R.O. No. 1 de enero de 2007) donde se estableció una extensión de 758.051 ha. En el 2010, la Reserva de Biosfera Yasuní quedó con una propuesta preliminar de delimitación, zonificación y ordenamiento territorial la cual se llevó a cabo de acuerdo con el Comité de Gestión¹⁴.

El interés extractivo en el Yasuní: el peligro de la conservación

Si bien el concepto de Reserva de Biosfera dice que se delimita un espacio para hacerlo sostenible y para que permita preservar la flora y fauna del área, y asegurar la protección de los territorios y pueblos en aislamiento voluntario, la realidad en la Amazonía es otra. Existen campos petroleros alrededor de la Reserva y el Parque Nacional Yasuní donde se desarrollan actividades extractivas.

Según recomienda la UNESCO, las actividades humanas que se realicen dentro del área deben ser compatibles con la preservación de la biodiversidad. La Reserva de Biosfera Yasuní advierte que se pueden originar conflictos, de ahí el propósito de la delimitación. Sin embargo, no se menciona si las actividades extractivas, como la petrolera, existentes en el área, serían compatibles; o al contrario, chocan con el concepto de sostenibilidad y conservación. Además se crea la incertidumbre sobre el futuro de las nacionalidades asentadas (Fontaine, 2007: 79-82). Desde la creación del parque y de la reserva de biosfera nace la contradicción por parte del Estado, pues por un lado pretende conservar el área protegida y por otro busca la explotación de los campos petroleros. De igual forma, la reserva que incluye al PNY, no puede considerarse zona núcleo porque allí existen actividades extractivas. La lógica del movimiento ecologista, es que en esa zona se impida de una vez para siempre dichas actividades (Fontaine, 2007: 83).

Existen seis bloques petrolíferos superpuestos al PNY: Los Bloques 14, 15, 16, 17, 31 y 43 (ITT). En el Bloque 16 las empresas estadounidenses Conoco y Maxus diseñaron una estrategia de relaciones comunitarias, luego el bloque fue manejado por Repsol-YPF (Narváez, 1996 citado en Fontaine, 2007: 85). Posteriormente, en el

¹⁴ El Comité de Gestión de la Reserva de Biosfera Yasuní se creó en 2001 con el fin de crear una nueva institucionalidad que defina los alcances para cooperar en función de la conservación del Parque Yasuní (Fontaine, 2007: 72-92), pero el 19 de agosto 2011 se estableció un nuevo directorio, y además se firmaron oficialmente los estatutos del Comité.

Bloque 15 intervino la empresa Occidental, luego en 2006 lo asume el Estado ecuatoriano a través de la empresa pública Petroamazonas. El Bloque 17 lo explotó la empresa canadiense Encana; en el Bloque 31 incursionó la empresa brasileña Petrobras, pero en 2008 abandonó sus operaciones y Petroamazonas asumió la operación del campo, por lo que el propio Estado es quien está actualmente realizando actividades extractivas dentro del Parque Nacional Yasuní.

Los casos del bloque 10, 23, 16, 31 y el juicio contra la empresa Texaco, son ejemplos de cómo han incursionado las actividades extractivas en el PNY. Hasta antes de 1992, las operaciones de Texaco marcaron un modelo extractivo en el Ecuador donde la ausencia de un control ambiental fue evidente, lo que provocó una demanda internacional bajo la “acción de clase”¹⁵ en contra de la empresa por 9.510 millones de dólares, a partir de los estudios realizados por la ambientalista Kimmerling¹⁶, quien reveló las consecuencias de la era Texaco en el libro “Crudo Amazónico” donde señala que:

Los 30 derrames más graves del SOTE ocasionaron la pérdida de 403.200 barriles, a los que se suman 456.000 barriles de crudo y 450 millones de barriles de aguas de formación vertidos al medio ambiente, así como 6.667 millones de metros cúbicos de gas incinerados al aire libre (Cf. Rendón, 1983:404; Fundación Natura op. Cit.:139 en Fontaine, 2007b:281).

A partir de ese estudio se puso la mirada en la problemática ambiental de la Región Amazónica Ecuatoriana (RAE). Los conflictos socio-ambientales en la RAE, no son de ahora sino que, desde el conflicto entre la Organización de los Pueblos Indígenas de

¹⁵ En el juicio “acción de clase”, liderado por la organización Frente de Defensa de la Amazonía y la Asamblea de Afectados por Chevron-Texaco, representa a cerca de 30.000 afectados directos (sin considerar a los 120.000 estimados como afectados indirectos) por la contaminación producida por entre 1972 y 1990. En 2002 la Corte de Nueva York resolvió que se revierta al Ecuador la demanda, por lo cual Texaco no podía negar prescripción y la corte estadounidense se convertía en el garante para el juicio. En el Ecuador el litigio empezó el 7 de mayo del 2003, con cerca de 230.000 hojas de demanda. Para el 14 de febrero del 2011 se dicta la sentencia a favor de los demandantes por 9.510 millones de dólares, con la opción a duplicarse si la empresa petrolera no pide disculpas. Sin embargo, los demandantes apelaron porque en el fallo no se consideraron tres aspectos: el vertido de crudo a las vías, la economía de la gente y el territorio de los pueblos indígenas. En mayo 2011 Texaco pide la nulidad del juicio, mismo que sigue hasta noviembre 2011” (Fajardo, entrevista, 2011).

¹⁶ Judith Kimmerling, abogada estadounidense, que trabajaba como asesora judicial para la Federación de Comunas Unión de Nativos de la Amazonía Ecuatoriana (FCUNAE) para la delimitación de predios; trabajó en el bufete Kreindler & Kreindler, y fue asistente de Procurador General del Estado de Nueva York (Fontaine, 2007b:281).

Pastaza (OPIP) y el consorcio Arco-AGIP, que se abrió en 1989 con el inicio de la campaña de exploración sísmica del Bloque 10 (Fontaine, 2009b:12), hasta la actualidad, como el caso del Bloque 16 y 31, se demuestra que existe un conflicto entre explotación y conservación por parte del Estado y los ministerios que ejecutan su política.

Otro esquema producto de estos conflictos entre la empresa y las comunidades fue el caso del pueblo de Sarayacu (comunidades quichuas de Pastaza), quienes adoptaron una posición de rechazo ante la incursión petrolera su jurisdicción (Narváez, 2009:85). Esta resistencia impidió la actividad petrolera de la Compañía General de Combustibles (CGC) en el Bloque 23, a través del pronunciamiento por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a favor de la comunidad, quien para el año 2004 dictó una serie de medidas provisionales que fueron ratificadas en el 2010, entre las cuales se incluía el retiro de explosivos sembrados por CGC.

Por otro lado, se discutió el otorgamiento de la licencia ambiental¹⁷ del Bloque 31 para ser operado por Petrobras. Este caso es un claro ejemplo de una contradicción entre la conservación y la explotación; porque, a pesar de la Acción de Amparo interpuesta por varios grupos ambientalistas¹⁸ el 25 de agosto del 2004, ante Tribunal Constitucional, con la finalidad de que se revoque la licencia ambiental concedida por el Ministerio de Ambiente, el Tribunal determinó que era prioridad nacional aprovechar los recursos naturales como el petróleo. En 2008, Petrobras abandonó las actividades en dicho campo cuando varios grupos ecologistas¹⁹ se opusieron (Andrade, 2009: 88-90).

La abundancia de concesiones de extracción en los bloques petroleros ubicados en el Parque Nacional Yasuní, a lo largo de los años desencadenó una fuerte presión de grupos ambientalistas, pues la experiencia de explotación petrolera en el norte de la Amazonia demostraba que la “colonización y aculturización de los pueblos ancestrales

¹⁷ La licencia ambiental fue suspendida en dos ocasiones por incumplimientos en el Plan de Manejo Ambiental y otras referentes al manejo de maquinarias (Andrade, 2009:87).

¹⁸ Acción Ecológica, respaldada por la Comisión Ecuémica de los Derechos Humanos (CEDHU), Fundación Regional de Derechos Humanos (INREDH), la Federación de Estudiantes Universitarios de la Universidad Católica del Ecuador (FEUCE), la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) y la Clínica de Derechos Humanos de la Universidad Católica de Quito presentaron una demanda al Estado (Andrade, 2009:89).

¹⁹ Fundación Natura, Corporación Ornitológica del Ecuador (CECIA), la Fundación Ambiente y Sociedad, la Fundación Ecuatoriana de Estudios Ecológicos (EcoCiencia), la Corporación de Gestión y Derecho Ambiental (ECOLEX).

habían deteriorado gravemente los ecosistemas amazónicos y el tejido social” (MAE, 2010: 59). Las concesiones petroleras traen consigo obras de infraestructura como la construcción de vías, campamentos, instalaciones de perforación, etc., lo que generalmente conlleva a la construcción de piscinas para la contención de residuos tóxicos, que traen consigo impactos negativos sociales y ambientales.

Con respecto a los pueblos indígenas, los conflictos ambientales producto de las actividades extractivas, han estado relacionadas con el establecimiento de límites a su territorio ancestral. Los cuales implicaron ignorar que los “pueblos libres en aislamiento voluntario Waorani se mantienen en constante movimiento por su territorio ancestral, a fin de obtener su sustento” (Rivas, 2002). Esto significó que, “esos pueblos no solo se ubican en el área declarada como Zona Intangible, sino que, también en otras áreas fuera de ella” (Pichilingue, entrevista, 2011), como es el caso del denominado Campo Armadillo, en donde se produjeron ataques violentos entre colonos y personal de madereras y petroleras, por la incursión sobre el territorio en el cual se encontraban los pueblos no contactados.

En el informe “Consideraciones técnicas sobre la situación de Pueblos Indígenas Aislados en el sector Armadillo”, emitido por el Ministerio de Ambiente (MAE), se registra al menos 28 acontecimientos que demuestran la presencia de los Pueblos Libres en Aislamiento Voluntario (PLAV) Tagaeri, Taromenane, Oñamenane, Iwene y otros, desde el año 2006 hasta el 2010.

Posteriormente, a pesar de que el MAE tomó acciones tendientes a evitar cualquier actividad en este campo, posteriormente, bajo disposición presidencial, éstas primeras acciones fueron neutralizadas, lo que provocó que la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), el 29 de marzo 2011 presente una denuncia por genocidio por el tema de los PLAV, dirigida a la Fiscalía en contra de Rafael Correa, presidente del Ecuador; Marcela Aguiñaga, Ministra de Ambiente; Wilson Pastor, Ministro de Recursos Naturales no Renovables, y varios funcionarios más que estuvieron involucrados en la decisión de que la empresa Petrotesting, operadora del campo Armadillo, pueda ingresar al campo “en compañía del resguardo policial y militar pertinente en virtud de la complejidad del tema y para salvaguardar la integridad física de los técnicos y evitar o controlar posibles encuentros fortuitos con “pueblos indígenas en aislamiento” (MAE, 2010b).

Todas estas contradicciones del Estado entre explotar o conservar el ambiente y preservar los pueblos indígenas aislados, generan conflictos socio-ambientales visibles en la RAE, por lo que Narváez sostiene que el rol del Estado en el control de la conservación de la diversidad biológica y de la gestión ambiental, particularmente en el caso del PNY, ha sido técnicamente evaluado por entes privados y gubernamentales, que lo consideran “cuestionable e insuficiente”, y concluye que: “El modelo de conservación en el Yasuní está al borde del colapso” (2007: 33). Y que, entre otras cosas, se escapa de las manos del MAE el manejo de un lugar complejo donde convergen varios intereses.

Un planteamiento que desde el ecologismo se incluyó en la agenda

El planteamiento de una moratoria petrolera a las actividades extractivas en la RAE tuvo sus orígenes desde un sector ecologista influyente, que auto-asumiendo la representación de las comunidades amazónicas y colonos afectados por los impactos socio-ambientales, ha buscado incidir sobre las decisiones políticas para la elaboración de la agenda pública.

Movimiento ecologista ecuatoriano

Si bien esta investigación no apunta a realizar un análisis del movimiento ecologista como tal, es importante ubicar al lector en una descripción del mismo. Desde la ecología política los movimientos ecologistas nacen como una reacción a la crisis ambiental que atraviesa el mundo, es una crítica al modelo de desarrollo imperante, impulsado por el capitalismo global (Leff 2001). La crisis ambiental emerge como resultado del actuar del orden económico vigente, el cual llevo a absolutizar la creencia en el crecimiento económico ilimitado, la existencia de recursos naturales ilimitada (Leff, 2007).

Sin embargo, desde el análisis de la sociología de la acción, Fontaine (2007d, 224:225) señala que el movimiento ecologista abarca el reclamo de comunidades campesinas e indígenas del nororiente por reparaciones e indemnizaciones debido a la contaminación generada por estas actividades desde los años setentas. Otros actores expresan la oposición de organizaciones no gubernamentales (ONG) a la exploración y explotación petroleras en áreas protegidas; otros s nacen del rechazo rotundo de las

comunidades shuar, quichua, shiwiar y zapara del Centro y el Sur a la expansión de estas actividades en sus territorios impulsada por el Estado ecuatoriano.

Para Fontaine (2007 d) este movimiento lleva tres décadas oponiendo resistencia al modelo de desarrollo vigente en el Ecuador, a nombre de la preservación y conservación del medio ambiente, el cual despertó interés en la opinión pública al denunciar los impactos negativos (directos e indirectos) de la explotación petrolera en esta región, sin lograr movilizarla alrededor de una propuesta política consensuada.

Desde la sociología de los conflictos ambientales “el ecologismo es una figura multi facetica, que nace de conflictos locales transnacionales con distintos grados de polarización e institucionalización” (Fontaine, 2007d: 233).

Incidencia del movimiento ecologista en la moratoria petrolera

El movimiento ecologista ecuatoriano se visualizó e incidió en la opinión pública a partir de los impactos ambientales ocasionados, especialmente por la industria petrolera, sobre los ecosistemas y zonas frágiles de la selva amazónica ecuatoriana. Este movimiento influyó en reformas constitucionales (Fontaine y Narváez, 2007: 25); la primera en 1998, tras la crisis política del gobierno de Bucaram, sobre los artículos 86 a 90 que buscaron proteger el derecho a un ambiente sano, el reconocimiento de los derechos colectivos y de la diversidad cultural, además de la tipificación de infracciones por daños ambientales. Y la reforma del 2008 cuando en la Asamblea de Montecristi, se estableció, entre otros, los derechos de la naturaleza²⁰.

Los impactos sociales y ambientales negativos generaron una multitud de conflictos que se convirtieron en la preocupación central del movimiento ecologista, el cual ha realizado un barrido de las afectaciones socio-ambientales de la explotación petrolera en las zonas aledañas, o que impulsó el planteamiento de una moratoria petrolera como la única salida y solución al problema socio-ambiental dentro de la RAE, especialmente en el PNY.

²⁰ En la constitución del 2008, se le considera a la naturaleza como sujeto de derechos. Sese reconoce que la naturaleza no es objeto de explotación sino el espacio donde reproduce y realiza la vida (Art. 71); derecho a que se respete integralmente su existencia, el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos (Art. 71); derecho a su restauración ante efectos nocivos ocasionados por actividades humanas (Art. 72, 397); y los servicios ambientales no son susceptibles de apropiación (Art. 74).

La propuesta de una postergación a las actividades petroleras, la realizó la ONG nacional Acción Ecológica y la campaña Amazonía por la Vida²¹; pero quienes la plantearon como “moratoria petrolera en el Yasuní” fueron la plataforma Grupo Yasuní y la ONG internacional Oilwatch.

Acción Ecológica, es la organización ecologista radical más representativa en el ámbito petrolero del país. Creada en 1987, esta ONG partir del año 1989 impulsó la campaña “Amazonía por la Vida²²”, “donde convergieron dos tipos de organizaciones: las organizaciones de apoyo no gubernamental (ecologistas y de defensa de los derechos humanos) y las organizaciones representativas (indígenas y campesinas)” (Fontaine, 2009 b: 11). Esta campaña se creó con la finalidad de promover que los organismos competentes ejecuten las acciones necesarias para evitar la destrucción ambiental a través de la movilización, para denunciar, en un principio, los impactos del caso Texaco y luego las licitaciones petroleras en el interior del Parque Nacional Yasuní.

Desde ese entonces esta organización venía discutiendo la idea de plantear “un alto a las actividades extractivas en el oriente ecuatoriano”, bajo la premisa de que la renta generada por estos recursos no favorecía el desarrollo social del país y, en especial, al de las áreas de influencia de los proyectos extractivos, y, además, contrario a sus propósitos, ocasionaba “corrupción estatal, destrucción del aparato social y del entorno natural” (Acosta, entrevista, 2011).

La tesis de moratoria petrolera fue planteada el 2000 en el libro: “El Ecuador post-petrolero” producido por Acción Ecológica, editado por Esperanza Martínez y entre cuyos autores consta Alberto Acosta. Tres años después la propuesta fue presentada formalmente al Ministerio de Ambiente por las ONGs ambientalistas Pachamama, Centro de Derechos Económicos y Sociales (CDES) y Acción Ecológica (Acosta, 2010).

Luego el conflicto ambiental generado por la entrega de la licencia ambiental al Bloque 31 sirvió de tótem para conformar una coalición entre diversos actores

²¹ Encabezada por Acción Ecológica en 1989, con diez ONG e instituciones ecuatorianas que involucró a la Escuela Politécnica (Espol) y las ONG Tierra viva, el Cedime, Semilla de vida, Bios, Hippocampus, FEMM, Janan Urin, Amigos de Mazán y Arco iris (Fontaine, 2007c:102).

²² La campaña “Amazonía por la vida” ganó un fuerte apoyo entre la comunidad científica internacional y las ONG, debido a la lucha contra la explotación petrolera en el parque Yasuní. El papel simbólico asumido por los wuaorani coadyuvó en gran parte a la convergencia del ecologismo y la etnicidad, así como a la lucha por los derechos indígenas (Fontaine, 2009:12).

(Sabatier, 1993), con la idea de hacer un seguimiento a los procesos extractivos en el Yasuní y la extracción de sus recursos naturales especialmente los hidrocarburos. Se constituyó así “Grupo Yasuní”, plataforma conformada por las organizaciones: Fundación Natura, Aves y Conservación, Fundación Futuro Latinoamericano, Fundación Randi Randi, Ecolex, Fundación Ambiente y Sociedad y EcoCiencia²³, además de personas naturales (Ecociencia, 2011). Esta plataforma formuló “inicialmente” una moratoria a las actividades extractivas, hasta que la tecnología utilizada en el proceso extractivo sea el óptimo dentro de una zona con alta sensibilidad.

Esta plataforma tenía como acciones concretas, el trabajo y seguimiento de los procesos que involucran al Yasuní, especialmente los relacionados con las actividades de la industria Hidrocarburo (Ecociencia, 2011). En ese momento, es cuando empezó la discusión más institucionalizada por los grupos de interés en torno a la explotación en el PNY, lo cual se ajusta a lo que Peters (2003) denomina instituciones no formales.

Por su parte, la ONG Oilwatch²⁴ caracterizada por “detener la expansión de la actividad petrolera, social y ambientalmente destructiva en los países tropicales” (Oilwatch, 2011), presentó en el 2005, durante la primera reunión del grupo especial de expertos sobre áreas protegidas realizada en Montecatini-Italia, el documento *Un llamado eco-lógico para la conservación, el clima y los derechos, documento* en el que se planteó no explotar el crudo del Yasuní, como parte de la tesis de una amplia moratoria petrolera. Posteriormente en el año 2006 se incorporó esta propuesta en el libro, editado por esta misma ONG *Asalto al paraíso: empresas petroleras en áreas protegidas*.

Como consecuencia de lo descrito, “el movimiento Acción Ecológica, con su representante, Esperanza Martínez, se embanderaron del proyecto de moratoria petrolera en el nororiente de la Amazonía ecuatoriana, para, junto a Alberto Acosta

²³ Tanto Acción Ecológica como EcoCiencia han expresado, una postura contraria a la explotación hidrocarburo en áreas protegidas y territorios indígenas.

²⁴ Oilwatch es una red de Resistencia a las actividades petroleras en los países tropicales. Cuenta con una oficina regional de coordinación en Quito Ecuador, encargada de coordinar con las organizaciones miembros del Oilwatch y las oficinas regionales en África (Nigeria), el Sudeste Asiático (Indonesia) y Mesoamérica (Nicaragua) (Oilwatch, 2011).

darle forma” (Pichilingue, entrevista, 2011), a consecuencia de ello se siguieron elaborando varias publicaciones y videos para respaldar e impulsar esta propuesta.

La literatura escrita desde los actores se ha orientado en proponer e impulsar la iniciativa de moratoria petrolera planteada como la solución a la multitud de conflictos locales y regionales vividos en la RAE. Uno de los documentos que oficializan la propuesta es el documento *Iniciativa ITT: La Gran Propuesta de un País Pequeño (2009)*, presentada internacionalmente y liderada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, cuyo representante fue Fander Falconí, funcionario caracterizado, entre otras cosas, por su acercamiento al movimiento ecologista, y uno de los principales políticos de izquierda e ideólogos de la Revolución Ciudadana - actualmente Movimiento Alianza País-.

El texto fue realizado también con la participación de los integrantes del Consejo Administrativo y Directivo de la Iniciativa Yasuní ITT (CAD²⁵) de ese entonces²⁶: Marcela Aguiñaga, Ministra del Ministerio de Ambiente; Roque Sevilla, Presidente del CAD; Francisco Carrión, representante del Presidente de la República; Yolanda Kakabadse, representante de la Sociedad Civil; Malki Sáenz, Coordinador General; y Carlos Larrea, Coordinador Técnico. El documento recoge algunos lineamientos que fueron el eje para la posterior elaboración de un fideicomiso que justifique la propuesta.

Otros textos que se realizaron con la finalidad de promocionar esta propuesta son: “Análisis Comparativo de Ingresos Futuros del Estado para el Bloque ITT”, “Dejar el crudo en tierra o la búsqueda del paraíso perdido”, “ITT- Yasuní: entre el petróleo y la vida”, “Yasuní: el tortuoso camino de Kioto a Quito”, “Yasuní ITT cambio de modelo por el cambio climático”, “Yasuní ITT: una iniciativa para cambiar la historia”, entre los principales.

Como resultado del manejo ambiental de las actividades extractivas, en la RAE, varias han sido las organizaciones (nacionales y extranjeras) que han buscado incidir en

²⁵ El CAD fue creado con la intención de elaborar y gestionar la preparación de los estudios necesarios para que la propuesta de moratoria se cristalice.

²⁶ Posteriormente debido a las duras declaraciones de Rafael Correa, que sostenía que el fideicomiso elaborado por el CAD y que se pretendía firmar le quitaba soberanía al país, se conformó un segundo equipo negociador el 13 de febrero del 2010, después de la renuncia de la mayoría de los miembros del CAD, entre ellos Fander Falconí, Roque Sevilla, Yolanda Kakabadse y Francisco Carrión.

la política pública, por las preocupaciones y procesos de toma de decisiones ambientales globales, respaldadas en marcos legales y políticos como la “Declaración de Estocolmo” (1972), la “Carta mundial para la naturaleza” (1982), el “Informe Brundtland” (1987), la “Declaración de Río” y la “Agenda XXI” (1992), el “Borrador de convención internacional sobre medio ambiente y desarrollo” elaborado por la UICN (1995), y la “Declaración del milenio” (2000) (Jeffery, 2004: 14-16 citado en Fontaine, 2008:171).

En base a lo descrito, el movimiento ecologista ha realizado un barrido de los impactos sociales y ambientales que las actividades petroleras han causado en las zonas aledañas a la explotación, las mismas que fueron justificaciones para el planteamiento de que la moratoria petrolera sea considerada como la única salida y solución al problema generado por la explotación petrolera dentro de la Amazonía, particularmente, en el Parque Nacional Yasuní.

La propuesta de moratoria petrolera marcó una ruptura en el proceso de la incidencia del movimiento ecologista sobre las políticas públicas, donde parece ser que pasa de ser un actor militante y radical discursivo, a uno que incide en la política y que genera debates públicos en torno a las opciones del modelo de desarrollo.

Formulación de la Iniciativa Yasuní ITT como un problema público

Lo detallado, en la sección anterior, creó el clima adecuado para que la propuesta de moratoria petrolera en el Yasuní entre con fuerza en la vida política nacional impulsada por el movimiento ecologista.

Posteriormente, este planteamiento se cristalizó en la Iniciativa Yasuní ITT, misma que surgió en un escenario donde los resultados dependían principalmente de la compensación; propuesta política que debía desarrollar lineamientos relacionados con un modelo de transición a un Ecuador post petrolero, plasmado en los actuales objetivos de desarrollo del Plan Nacional del Buen Vivir (2009-2013).

Sin embargo, esta propuesta está desarticulada con la población directamente afectada del Yasuní, en el sentido de que, pese al sinnúmero de conflictos socioambientales generados por la actividad extractiva en sus territorios, las comunidades no fueron consultadas acerca de si se quiere o no actividad extractiva; y más aún, que se plantee una moratoria a las actividades de las empresas petroleras, las

cuales actuaban como Estado en la RAE. Es decir, las ONGs ecologistas nacionales y extranjeras, asumieron representarlas.

Los actores clave que elevaron este problema social -promovido por el movimiento ecologista- a un problema público, tomaron un lugar significativo en la vida política a partir de la conformación del actual Movimiento Alianza País, donde se vincularon personalidades de distintas corrientes: nacionalistas, pragmáticos y ecologistas de izquierda. De entre ellos se destacan diversas agrupaciones políticas y sociales como Alianza Democrática Nacional, de Manuela Gallegos; Iniciativa Ciudadana, de Gustavo Larrea; y Alianza Bolivariana Alfarista, de Leonardo Vicuña, y otras que más tarde se anexaron: el Movimiento País, de Freddy Ehlers; el movimiento Nuevo País, de Fernando Cordero, Ruptura de los 25, Iniciativa Ciudadana, Movimiento PAÍS, Jubileo 2002, y Alternativa Democrática²⁷.

Correa también sumó a este círculo sus amistades de la infancia, compañeros de la universidad, colegas de cátedra y otras personas de su confianza²⁸, quienes conjuntamente elaboraron el Plan de Gobierno 2007-2011 para ser expuesto en el 2006 durante la campaña presidencial de Rafael Correa.

En este documento se plasmó formalmente la intencionalidad de una moratoria a las actividades extractivas, donde se puntualizaba entre otras cosas, que:

En este empeño por repensar la política petrolera, aparece con creciente fuerza la necesidad de analizar con seriedad en la posibilidad de una moratoria de la actividad petrolera en el sur de la Amazonía ecuatoriana, atada a una suspensión del servicio de la deuda externa. Sería imperdonable que se reedite la destrucción ambiental y social experimentada en el norte de la Amazonía. Además, es preciso manejar el petróleo existente como una reserva energética para el futuro, a ser extraída posteriormente, siempre que existan suficientes garantías para no poner en riesgo la principal riqueza de la Amazonía: su biodiversidad (Plan de Gobierno del Movimiento PAIS 2007-2011: 47).

En dicho plan de gobierno, aparte de plantearse la suspensión de la extracción petrolera, también se proponía transformar al Ecuador en una potencia ambiental, señalándose, además: “Mantener, efectivamente, al menos el 40% del territorio nacional como área

²⁷ <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/el-poder-se-esconde-detras-del-buro-de-alianza-pais-328827.html>

²⁸ Ricardo Patiño, Alberto Acosta, Fander Falconí, René Ramirez, Eduardo Paredes, Betty Amores, Gustavo Darquea, entre otros.

protegida para la conservación del patrimonio de biodiversidad, además de incorporar la dimensión ambiental en las políticas económicas y productivas” (Plan de Gobierno del Movimiento PAIS 2007-2011: 48). Lo que indica que desde ese entonces se venía desarrollando no solamente la idea de una moratoria petrolera, sino también, materializar propuestas ambientales e incidir en la política ambiental, especialmente en la política de conservación.

La moratoria pasó a convertirse en un problema público cuando dentro del gabinete del electo presidente Rafael Correa se designó como ministro de Energía y Minas²⁹ a Alberto Acosta (vinculado al movimiento ecologista desde hace más de 20 años y uno de los mentalizadores del Movimiento Alianza País), quien la situó dentro de este ministerio, para posteriormente, trasladarla a la Constituyente, decisión que coadyuvó a colocar los desasosiegos ambientales al máximo nivel del poder ecuatoriano.

Actores claves

Es importante mencionar la relación entre los actores claves, que aparte de ser economistas, han incidido desde el lanzamiento oficial de la Iniciativa Yasuní ITT: Rafael Correa, Alberto Acosta y Fander Falconí.

Rafael Correa, fue ministro de Finanzas en el gobierno de Alfredo Palacio, caracterizado por su posición anti-sistema y de rechazo a los partidos tradicionales. Lo identifica un discurso nacionalista, que le permitió juntar adeptos con ideas de cambio, entre ellos, movimientos de derechos humanos e intelectuales de izquierda. Actualmente es presidente del Ecuador, y está dotado de legitimidad según el análisis de Hall y Taylor (1996).

Esta legitimidad queda evidenciada en varios procesos electorales consecutivos que le han sido favorables, entre los cuales están: dos elecciones presidenciales: la primera (2007-2011), con el 56,7% de los votos contra Álvaro Noboa y, la segunda (2009-2013), con 52% de los votos frente a Lucio Gutiérrez; dos consultas populares, la primera en abril 2007 con miras a instalar una Asamblea Constituyente con plenos poderes, que redactó una nueva Carta Magna, con la aprobación del 82% de los votos,

²⁹ Actualmente Ministerio de Recursos no Renovables.

donde el oficialismo obtuvo la mayoría absoluta en la elección de constituyentes (80 de los 130 escaños), que con 94 votos aprobó la Carta Magna en julio de 2008; y la segunda consulta popular y referéndum en mayo 2011, donde obtuvo un nuevo triunfo electoral con el 56,49% y en septiembre 2008 mediante referéndum constitucional se aprobó la nueva Constitución con un 64% de los sufragios.

Esta legitimidad se puso de manifiesto en el levantamiento social que respaldó al gobierno el 30 de septiembre³⁰ del 2010...

Alberto Acosta, economista de izquierda, con una conciencia ambientalista que la fue construyendo desde hace 20 años junto a su esposa Ana María Varea³¹. Sus intereses y convicciones se plasmaron en investigaciones y editoriales sobre deuda externa, dolarización, explotación petrolera, integración energética, emigración y artículos en torno a la Iniciativa Yasuní ITT. Es uno de los co-autores y coordinadores del libro *“Asedios a lo Imposible: Propuestas Económicas en Construcción”*, junto a Rafael Correa, Fander Falconí, entre otros. En los 80's manejó los contratos de venta de crudo ecuatoriano en la Gerencia de Comercialización de CEPE, y se conoció con Rafael Correa, en el Foro Ecuador Alternativo.

En el domicilio de Acosta, Falconí y otras personalidades crearon la candidatura de Correa a la presidencia. Fue ministro de Energía y Minas, y presidente de la Asamblea Nacional Constituyente 2007 durante el gobierno de Correa. (El Comercio, 2007). Lideró la elaboración de la Constitución, en donde le daba un tratamiento a la parte ambiental de forma transversal. Por primera vez esta Carta Magna dota de derechos a la Tierra o Pacha Mama, es decir, el medio físico. La Naturaleza, es parte integral de la Constitución del Ecuador a través de la noción del *Sumak Kawsay* o Buen Vivir (Capítulo Séptimo del Título II).

Fander Falconí, economista ecológico, uno de los principales políticos de izquierda e ideólogos de la Revolución Ciudadana -actualmente Movimiento Alianza

³⁰ El 30 de septiembre 2010, conocido como el 30-S, tras una confusa protesta de elementos de la tropa de la Policía Nacional del Ecuador, seguido del discurso presidencial de Correa, se originó una situación caótica y ofensiva que concluyó con varios muertos y heridos. El gobierno maneja una teoría conspirativa sobre la huelga y su posterior conflicto, alegando que fue producto de un complot planificado por la oposición para derrocar al presidente como un intento de golpe de Estado (CENAE, 2010). Este argumento no es compartido por otros actores que califican al conflicto como un motín que se salió de control tanto para los policías rebeldes como para el gobierno y que actualmente es objeto de controversia y juicios.

³¹ Bióloga ambientalista comprometida con esa causa hace 30 años (El Universo, 2008a)

País-. Se conocieron hace casi 30 años con Acosta, con quien ha realizado investigaciones que sirvieron de base para estructurar el Plan de Gobierno de Rafael Correa. Fue Secretario Nacional de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), y Ministro de Relaciones Exteriores de Ecuador durante el gobierno de Correa (El Comercio, 2007).

Juntos son los principales “actores influyentes” según Kingdon, que marcaron los episodios de la propuesta de moratoria petrolera, para que sea incluida en la agenda pública, debido a la concordancia de ideales y coalición de motivaciones que existían entre ellos –en ese entonces-, además del contexto situacional-político en el poder.

Agenda política

Una ventana de oportunidad abierta

Para que este problema haya sido considerado dentro de la agenda política fue necesario que una ventana de oportunidad se abriera (Kingdon, 2003).

Según Kingdon (2003) esta ventana de oportunidad se abre cuando se cruzan: el problema -en este caso el problema ambiental-, las alternativas políticas -la propuesta de no explotación- y las coyunturas políticas, representadas por las medidas y políticas que el Estado estaba desarrollando con la presencia de actores claves dentro de él, como Fander Falconí y Alberto Acosta, que coincidiendo sus intereses ambientales influyeron para que la Iniciativa sea insertada en la agenda.

La Iniciativa Yasuní-ITT encontró un eco favorable entre la opinión pública nacional e internacional, así como también halló acogida nacional por varios grupos de interés, como las organizaciones sociales y ambientales, que vieron en la propuesta de moratoria petrolera una respuesta a sus demandas. Esta idea, única en el mundo, también tuvo repercusión positiva a nivel internacional, debido a la evidencia de los problemas ambientales globales, principalmente el cambio climático y la disminución de la biodiversidad.

El problema ambiental estaba claramente identificado y justificado. Mediante una fuerte presión, el movimiento ecologista supo aprovechar la ventana de oportunidad abierta, debido a: 1) la consolidación del Movimiento Alianza País (que representaba un cambio de sistema), 2) la atribución del Premio Nobel de la Paz al IPCC y Al Gore, y 3)

los apoyos internacionales al movimiento ecologista (Fontaine, 2010:243), para insertar el problema ambiental. Consecuencia de lo anterior, se marcó un precedente clave para que este problema sea considerado dentro de la agenda política del actual gobierno. Porque, a pesar del representativo volumen de crudo pesado que contienen los campos ITT³², (así como también los precios altos en los mercados mundiales) se generó expectativas de explotación en los gobiernos de Lucio Gutiérrez y Alfredo Palacio, y en el gobierno de Correa, esta alternativa fue incluida dentro de la agenda política, llamada desde ese entonces “Iniciativa Yasuní-ITT³³”.

Carlos Pareja, ex presidente de EP Petroecuador, tenía mentalizado entre los proyectos extractivos la explotación del ITT³⁴, sin embargo, en marzo del 2007, se resolvió en el directorio de Petroecuador (25-DIR-2007-03-30) que:

Se aceptó como primera opción la de dejar el crudo represado en tierra, a fin de no afectar un área de extraordinaria biodiversidad y no poner en riesgo la existencia de varios pueblos en aislamiento voluntario [...] esta medida será considerada siempre y cuando la comunidad internacional entregue al menos la mitad de los recursos que se generarían si se opta por la explotación del petróleo, recursos que requiere la economía ecuatoriana para su desarrollo (Acosta, 2010).

A partir de lo cual se estableció un Plan A y un Plan B para el Bloque ITT. El Plan A consistía en la no explotación del crudo del Eje ITT, que fue expuesta en abril del 2007 como primera opción de Plan de Gobierno de Rafael Correa, llamada desde entonces “Iniciativa Yasuní ITT” o “Plan A”; mientras el Plan B de explotación quedó planteado efectivizarse una vez que no haya sido posible la primera alternativa.

Simultáneamente a la presentación formal del Plan A por el gobierno del Ecuador, se designó al Ministerio de Recursos No Renovables (MRNR) para que formule la propuesta de explotación del ITT, denominado Plan B. Este plan está conformado por cuatro alternativas de explotación resueltas en el directorio de Petroecuador (25-DIR-2007-03-30): 1) desarrollar el campo en forma directa por parte

³² 846 Mbbl de reservas probadas de petróleo (GN-PNUD, 2010)

³³ La Iniciativa Yasuní ITT se estudiará en el siguiente capítulo.

³⁴ Tal es el caso que, al estar los pozos 1 y 3 del campo Ishpingo: dentro de la zona intangible (El Ing. Carlos Pareja, en calidad de Presidente Ejecutivo de Petroecuador solicitó mediante Oficio No. 269 – PROA- 2007, a la Presidencia de la República, que se corrijan las coordenadas 8 y 9 de la Zona Intangible, a fin de que los pozos Ishpingo 1 y 3 queden fuera de la ZI (Narváez, 2009:141)

de Petroecuador; 2) a través de alianzas estratégicas con empresas estatales; 3) por medio de una licitación internacional; y 4) a través de la conformación de una empresa de economía mixta (MEM, 2007:6).

Características del Eje Ishpingo-Tambococha-Tiputini ITT

Previo al análisis del Plan B y posteriormente del Plan A, es necesario dar una aproximación a los factores: reservas y precios del Bloque ITT, que permiten comprender la complejidad de la Iniciativa y de sus repercusiones, hasta la actualidad. Considerando que en las cuatro últimas décadas el petróleo ha desempeñado un papel fundamental en el crecimiento socio-económico y político del Ecuador, a tal punto que las posibilidades de desarrollo continúan dependiendo en gran medida de la evolución de este sector, debido a la dependencia de la economía ecuatoriana a la venta del petróleo. Para el 2010, las exportaciones de crudo y derivados significaron el 56% de todas las exportaciones, y los ingresos petroleros representaron en promedio el 29% del presupuesto general del Estado (BCE, 2011a). Además, existe una representativa “participación de los hidrocarburos en el suministro energético mayor al 83%” (Fontaine, 2010:164) por lo cual, Ecuador presenta una economía altamente dependiente a los hidrocarburos³⁵.

Factor cantidad de reservas

La primera fase de exploración del ITT inició en 1983 y culminó con la perforación del pozo Ishpingo 1. Para el 30 de junio de 1993, Petroproducción descubre que el eje Ishpingo-Tambococha-Tiputini (ITT) posee reservas de 1.000 Mbbl (El Universo, 2008b), pero más tarde en 1992 a través de la prospección, esta empresa estimó las reservas en alrededor de 700 Mbbl de un crudo pesado de entre 15° y 18° API (Narváez, 2009:139).

De acuerdo los datos del Ministerio de Minas y Petróleos, las reservas probadas³⁶ (1P) se ubican en 944.5 Mbbl, las reservas probadas + probables³⁷ (2P) en

³⁵ El financiamiento de la política social depende en gran parte de la renta generada por la actividad hidrocarburífera. Fontaine, asevera, que existe una tensión entre el desarrollo económico basado en la extracción de hidrocarburos y la protección del medio ambiente (2007).

³⁶ Las reservas probadas, son las cantidades estimadas de petróleo crudo, gas natural y líquidos de gas natural que datos geológicos y de ingeniería demuestran con razonable certeza que puede ser recuperable después de una fecha determinada a partir de yacimientos conocidos y de las

950.7 Mbbl, mientras que las reservas probadas + probables + posibles³⁸ (3P) llegan a 2.481.2 Mbbl (Narváez, 2009:141). Pero, en base a la Actualización del Estudio realizado por Beicip Franlab (filial del Instituto Francés de Petróleo), las reservas (1P) se ubican en 607 Mbbl, las (2P) en 909 Mbbl, mientras que las (3P) llegan a 1.301.6 Mbbl, sobre los primeros 25 años de producción (Beicip Franlab, 2004:11). Sin embargo, en el proyecto de Prefactibilidad del Desarrollo Campos Tiputini-Tambococha, realizado por Petroamazonas³⁹ las cifras varían, siendo: las (1P) de 412 Mbbl, las (2P) 920 Mbbl, y las (3P) 1.531 Mbbl (Petroamazonas, 2010).

La OLADE, por su parte señala que las reservas certificadas del campo ITT son de (960 Mbbl)” (OLADE, 2011:4). Mientras que, la cifra que se menciona en el Fideicomiso para la Iniciativa Yasuní ITT⁴⁰ es alrededor de 846 Mbbl de reservas probadas de petróleo (GNE-PNUD, 2010a) con un grado API⁴¹ ubicado entre 15° y 18°, que representan aproximadamente el 25.14% de las reservas probadas del Ecuador (MEM, 2007:26).

Tabla 1. Reservas de petróleo en el eje ITT

BLOQUE ITT	1P RESERVAS PROBADAS (Mbbl)	2P RESERVAS PROBADAS + PROBABLES (Mbbl)	3P RESERVAS PROBADAS + PROBABLES + POSIBLES (Mbbl)
Petroamazonas (2010)	412	920	1.531

condiciones de funcionamiento. Si se usan métodos determinísticos, el término es una certeza razonable de la intención de expresar un alto grado de confianza en que las cantidades se recuperen. Si se utilizan métodos probabilísticos, debe haber al menos un 90% de probabilidad de que las cantidades realmente recuperadas serán iguales o superiores la estimación (Beicip Franlab, 2004:16).

³⁷ Las reservas probables, son aquellas reservas no probadas que el análisis de datos geológicos y de ingeniería sugieren que es más probable que no sea recuperable. En este contexto, cuando se utilizan métodos probabilísticos, debe haber en por lo menos un 50% de probabilidad de que las cantidades realmente recuperadas serán iguales o superior a la suma de la estimación de reservas probadas más probables (Beicip Franlab, 2004:16).

³⁸ Las reservas posibles son aquellas reservas no probadas que el análisis de datos geológicos y de ingeniería sugieren que es menos probable recuperables que las reservas probables. En este contexto, cuando se utilizan métodos probabilísticos, debe haber en por lo menos un 10% de probabilidad de que las cantidades realmente recuperadas serán iguales o superior a la suma de la estimación de reservas probadas más probables más posibles (Beicip Franlab, 2004:16).

³⁹ Ver Anexo No. 3: Reservorios del estudio de Prefactibilidad desarrollo Campo Tiputini-Tambococha.

⁴⁰ Este fideicomiso y los términos en los cuales se firmó, se explicará mas adelante.

⁴¹ American Petroleum Institute API, es una medida de densidad que describe qué tan pesado o liviano es el petróleo comparándolo con el agua.

BLOQUE ITT	1P RESERVAS PROBADAS (Mbbbl)	2P RESERVAS PROBADAS + PROBABLES (Mbbbl)	3P RESERVAS PROBADAS + PROBABLES + POSIBLES (Mbbbl)
Beicip Franlab (2004)	607	909	1.301.6
Ministerio de Minas y Petróleos (2008)	944.5	950.7	2.481.2

Fuente: Narváez (2009:141); Beicip Franlab (2004:11) y Petroamazonas (2010)

Elaborado por: La autora

Las cifras de las reservas del Bloque ITT (Bloque 43) varían dependiendo la fuente de información, lo cual es lógico porque no es posible estimar la “producción diaria, así como la tasa de producción más conveniente para la vida de los campos hasta no conocer las características petrofísicas de los campos” (Sinopec, 2008). Sumado a que, estos valores son calculados a partir de sísmica 2D; de una interpretación de las reservas, las cuales se podrían saber certeramente sólo en el momento de perforación de los pozos de evaluación, que tienen por objeto “encontrar el contacto agua petróleo que permita delimitar el cierre efectivo de esos campos y calcular el volumen de reservas probadas (...) se requiere 6 meses para su ejecución” (Petroproducción, 2008:4). Para tener una cifra más aproximada a la realidad, se puede realizar sísmica 3D.

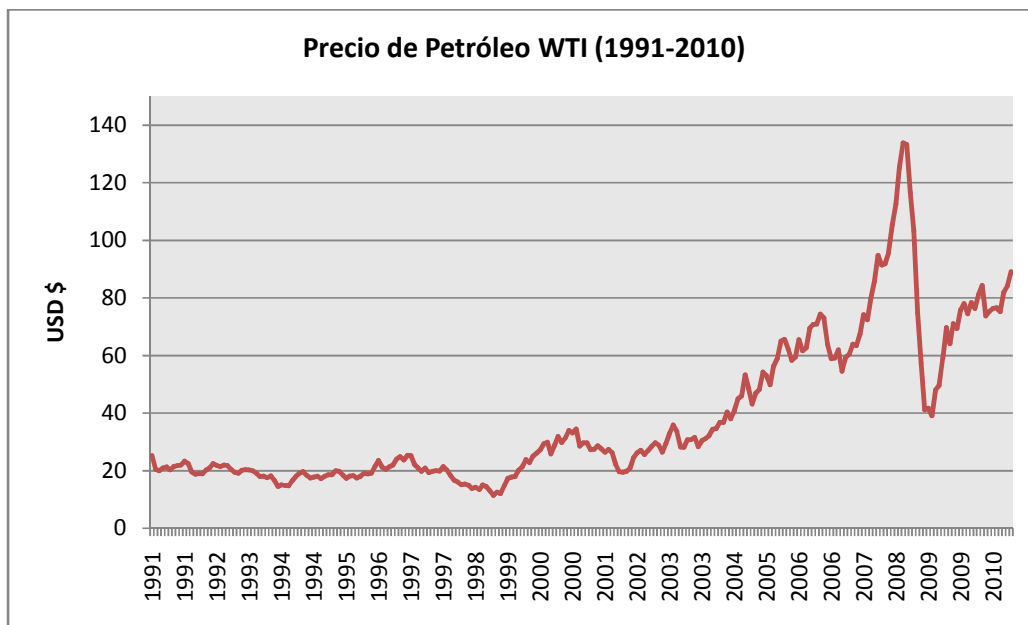
El crudo del ITT, se tiene previsto se destine a la Refinería del Pacífico que impulsan Ecuador y Venezuela, a través del cual se prevé el procesamiento de 300 mil barriles de crudo, de los cuales 200 mil provendrían de Venezuela y 100 mil del ITT (Hoy, 2008). Desde el año 1972, el país es considerado exportador neto de petróleo, ocupando un rango intermedio en la geopolítica de los hidrocarburos en América Latina, con un “3% de las reservas probadas de crudo de América Latina y El Caribe. Muestra un crecimiento del 63% en 2008 respecto a sus niveles de 2007. (OLADE, 2011:4).

De acuerdo a lo que señala Acosta, hay que considerar que en alrededor de unos 15 años, Ecuador podría dejar de ser un país exportador de hidrocarburos. Por un lado las reservas son finitas, y por otro, el crecimiento de la demanda de los derivados de petróleo aumenta de manera sostenida (Acosta, entrevista, 2011).

Factor precio

Los precios del petróleo son muy difíciles de predecir por su volatilidad; por ejemplo, en enero del 2008, el precio del petróleo superó los USD 100/barril por primera vez en su historia, llegando hasta los USD 147/barril en julio del mismo año, debido a fenómenos especulativos de alta volatilidad que condujeron a un fuerte descenso durante el mes de agosto. Esta variabilidad está sujeta principalmente a factores exógenos como: el aumento de la demanda de energía de los países emergentes (China, Brasil, etc.) conflictos geopolíticos, recesiones económicas mundiales, especulación del mercado y, principalmente, la declinación de las reservas petroleras, entre otras.

Gráfico 1. Precios del Petróleo WTI⁴² entre los años 1991 al 2010



Fuente: Petroecuador, Energy Information Administration (EIA) y Base de Datos de Estudios (BDE) del Banco Central del Ecuador en BCE (2011b)

Elaborado por: La autora

Como se observa en la gráfica, el año 2009 está marcado por una caída de los precios del petróleo, debido a factores externos como la crisis económica 2008, (producida por

⁴² Abreviatura empleada para identificar el crudo marcador West Texas Intermediate. El precio real de un mes A es igual al precio nominal del mes A por el IPC del mes base (dato de último mes publicado), dividido para el IPC del mes A (BCE 2011b).

una expansión artificial del crédito). En este año los precios del petróleo cayeron y solo a finales del mismo año tienden a la alza, hasta alcanzar el precio de “USD 91,88 al 7 de octubre del 2011” (Precio Petróleo, 2011).

“Plan B” Desarrollo del ITT

El Bloque ITT, es considerado una de las más importantes reservas petroleras de los últimos años, por lo cual la intención del Estado ecuatoriano es la explotación de este bloque en el caso de que la Iniciativa Yasuní-ITT “no tenga feliz término” (Petroamazonas, 2010), y así, con la renta generada por la extracción petrolera, financiar los programas nacionales, al respecto Fontaine señala:

La apertura de la década de los años noventa coadyuvó a desarrollar el sector petrolero ecuatoriano, en particular gracias al incremento de las Inversiones Extranjeras Directas IED, tuvo dos tipos de consecuencias para el sector petrolero. Fue un incentivo fuerte para incrementar las IED necesarias a la exploración y explotación de nuevos bloques petrolíferos. Sin embargo, esto se acompañó de una privatización creciente de la producción, hasta que el Estado se volviera minoritario en víspera de la elección de Rafael Correa. El reequilibraje de la participación estatal en el sector petrolero constituye entonces un reto para el Estado, que el proyecto ITT permite enfrentar (Fontaine, 2008:180)

El eje ITT cuenta una extensión de 205.554 ha, y está compuesto por tres campos Ishpingo, Tambococha y Tiputini «Bloque ITT» localizados en el Bloque 43. Geográficamente está ubicado dentro de 2 zonas de protección: una zona denominada *Zona Intangible* (ZI), que cubre un área de aproximadamente 30.167 ha dentro del bloque; y la segunda, una *Zona de Amortiguamiento* (ZA) con una extensión de aproximadamente 37.625 ha; ambas en su conjunto ocupan un 33 % del área total del Bloque (ESPE-NCT (2008:7)⁴³.

Por lo cual tanto al Ministerio de Energía y Minas⁴⁴ (MEM) como a Petroecuador⁴⁵, en el año 2007, el gobierno les delegó la responsabilidad de elaborar la

⁴³ Ver Anexo No. 4: Mapa de Ubicación del ITT.

⁴⁴ Ministerio de Recursos Naturales no Renovables.

⁴⁵ Petroproducción, Proyecto ITT con fecha abril 2009.

Propuesta para el Desarrollo del Plan B. Entre las actividades planteadas por el MEM (2007:44-46), en el año 2007 se establecía:

- i) desarrollar integralmente el campo ITT y la cadena productiva;
- ii) considerar que la mejor opción es la constitución de una Empresa de Economía Mixta;
- iii) «mientras Petroecuador desarrolla la Consulta Previa y los Estudios de Impacto Ambiental» preparar: los términos de referencia del proyecto, las bases de licitación internacional, las bases contractuales para la constitución de una empresa de economía mixta, vía convenio con Venezuela o licitación internacional para escoger el socio, además, desarrollar los términos de referencia para la preparación de la ingeniería básica y de detalle de la fase de producción anticipada y, desarrollar una estrategia de negocios para el proyecto integral;
- iv) el momento en que se decida la explotación del campo ITT, iniciar la operación la producción anticipada a través de Petroecuador; y
- v) evaluar la conveniencia de convocar a una licitación internacional para la identificación del socio u optar por la aplicación del convenio con la República Bolivariana de Venezuela.

Sin embargo en el año 2008, mediante Resolución No. 76-DIR-2008-09-02, a Petroecuador se le dispuso: “trasladar a la administración para que, conjuntamente con el Ministerio de Finanzas -por la emisión de bonos de garantía-, y con el Ministerio de Minas y Petróleo -por tratarse de crudos pesados-, preparen la documentación precontractual para estructurar la licitación del Proyecto ITT con la doble opción” (Petroproducción, 2009:8) por lo cual Petroecuador (Petroproducción, 2009: 17-41) planteó dos alternativas:

- i) operación directa por parte de Petroecuador, donde consideró: la trayectoria de los pozos, plataforma del tipo de producción, facilidades instaladas, producción temprana y el esquema, cronograma de actividades, aspectos de gestión ambiental, evaluación económica y distribución de ingresos; y
- ii) operación a través de la licitación internacional, donde puntualizó: el nivel de participación de Petroecuador, concepto de regalías, acciones para comunidades y gobiernos seccionales, y los documentos precontractuales.

De igual manera, en el año 2008 la empresa estatal china SINOPEC, presentó a Petroecuador la propuesta del proyecto *Desarrollo Integral del Bloque ITT*, pero el 24 noviembre del 2008, en respuesta a la solicitud del Vicepresidente Ejecutivo del Consejo de Administración Petroecuador (CAD), respecto de la “Presentación en el Desarrollo Integral Del Bloque ITT”, esta empresa señaló que no pueden determinar un costo por barril, y que “la inversión real será determinada una vez concluida la Fase 1 de la propuesta (estudios geológicos, geofísicos, sísmica, pozos adicionales, etc.)” (Sinopec, 2008).

Así, también se realizó el *Estudio de Visualización para el Desarrollo del Bloque ITT* en junio 2008, llevado a cabo por la Escuela Politécnica del Ejército (ESPE) y NCT Energy Group, C.A., donde se señala que podría lograrse una producción de crudo de unos 100 mil barriles/día, y concluye que la mejor modalidad de contrato para la Fase III (Alternativa Contractual para el Proyecto ITT) del proyecto es a través de la conformación de una compañía mixta, ya que esta estructura legal “permite capitalizar las inversiones previas, se rige por el derecho privado y facilita la consecución de financiamiento internacional” (ESPE-NCT, 2008:65-66); mientras que las otras modalidades de contrato indican:

Los contratos de asociación no son una estructura legal para el desarrollo del Proyecto ITT ya que no obligan a los potenciales socios estratégicos de PETROECUADOR a reconocer las inversiones efectuadas a la fecha por el Estado en el Proyecto ITT. Los contratos de participación no deben utilizarse para el desarrollo del Proyecto ITT ya que no existe experiencia a nivel internacional en la aplicación de esta estructura legal para un proyecto integrado, y su utilización sería percibida como un riesgo para los potenciales socios internacionales. Los contratos de bienes y servicios solo se aplican para proyectos relacionados con exploración y explotación de crudo y no para proyectos verticalmente integrados. (ESPE-NCT, 2008:64-65).

En el 2009, durante el cuarto taller petrolero de Petroecuador realizado el 18 de diciembre, Correa solicitó a Petroamazonas que realice el *Plan de Desarrollo de los Campos Tiputini y Tambococha* (TT), basado a los estudios de: Beicip Franlab 1995, Estudio de simulación Occidental 2003, y también considerando las propuestas de Petrobras y en la de Sinopec-Petrobras-ENAP. En el Plan de Petroamazonas se señala (Petroamazonas, 2010: s/p):

- una evaluación de proyectos integrados, que plantea un análisis técnico-económico para la explotación de los campos TT en una fase temprana “considerando la integración del Bloque 31 [...] y se posterga el desarrollo del campo Ishpingo bajo una licitación o alianza estratégica con una empresa externa para la selección de la mejor tecnología aplicable al proyecto, ya que la explotación de estas reservas tienen un riesgo tecnológico asociado para su procesamiento y transporte”,
- se requiere instalaciones básicas de bombeo multifásico, línea de transporte y de recolección de fluido, distribución eléctrica y auxiliares, para la producción del fluido de TT;
- el procesamiento se proyecta que se realice en las facilidades existentes de EPF (Edén-Yuturi), repotenciando⁴⁶ los sistemas de separación de fases, generación eléctrica, tratamiento, almacenamiento e inyección de agua (Petroamazonas, 2010);
- las Facilidades básicas TT, requieren una área total estimada de 21 Ha, y la producción Tiputini estaría prevista sea a comienzos del cuarto año del inicio del proyecto⁴⁷, cuya valoración económica que representa el 50% de las reservas del campo ITT, generarían al Estado un valor presente neto de USD 6,328 millones y un valor corriente de USD 18,605 millones, aproximadamente USD 1,000 millones/año (Petroamazonas, 2010).

Es decir, ya se tienen preparadas las propuestas de explotación a ser implementadas una vez que la primera opción impulsada por el gobierno (Plan A), no se aplique. Además de estas propuestas, ya se han realizado los Estudios de Impacto Ambiental, lo cual se sostiene en base a la información recopilada y entrevistas realizadas en el transcurso de esta investigación, donde se comprobó que ya están listos los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) y las respectivas Audiencias Públicas (de los borradores de los EIA) para el desarrollo del campo ITT, entre las cuales constan proyectos:

- a. “Estudio de Impacto y Plan de Manejo Ambiental para la Central de Generación de 76 MW y Líneas de Distribución Eléctrica (ITT)” (ETW-001, entrevista, 2011; y ETW-002, entrevista, 2011);

46 El término repotenciación se refiere a una expansión y modificación de las facilidades existentes.

47 Ver Anexo No.5: Cronograma de Ejecución para el Desarrollo del campo TT.

- b. “Estudio y Plan de Manejo Ambiental del Proyecto de Desarrollo y Producción de los Campos Tiputini-Tambococha” (ETW-001, entrevista, 2011; y ETW-002, entrevista, 2011) y
- c. El proyecto «agresivo»⁴⁸ “Estudio de Impacto y Plan de Manejo Ambiental para la Sísmica 3D del campo Tiputini-Tambococha” (ETW-001, entrevista, 2011; y ETW-002, entrevista, 2011).

Los técnicos encargados del levantamiento de la información para la línea base de los EIA “firmaron un acuerdo de confidencialidad” (ETW-003, entrevista, 2011) sobre lo que hallaban en los trabajos de campo.

Conclusiones

En este capítulo se establecieron algunas conclusiones, principalmente:

Las múltiples delimitaciones tras el Parque Nacional Yasuní y el Territorio Waorani, se realizaron en función de los intereses del Estado de explotar los recursos petroleros en áreas cada vez más sensibles, a pesar de las declaraciones ambientales que tiene el Parque, poco o nada se hace frente a la necesidad de la renta petrolera. Y ahora, a pesar de que el Bloque 15 y 31 están a cargo de la empresa pública Petroamazonas, resulta más irónico aún, ver que el Estado, a través de esta empresa, contraviene los preceptos ambientales que protegen a la Reserva de Biosfera en su zona núcleo de toda actividad que no es sustentablemente armónica con las necesidades futuras. Determinándose una contradicción en el Estado entre explotar o conservar sus recursos naturales.

A partir de los impactos socio-ambientales que trajeron consigo las actividades extractivas en la Amazonía, el movimiento ecologista ha incidido en la opinión pública para plantear como única solución al problema ambiental la no explotación indefinida en el ITT. Desde el Plan de gobierno del actual presidente, ya se venía impulsando la idea de conservación como un eje estratégico de gobierno, que llegado su momento los actores claves, Alberto Acosta y Fander Falconí plantearon e impulsaron el que esta alternativa sea considerada como primera opción en la agenda del gobierno; estos actores claves son los principales actores que marcan los episodios de la propuesta de

⁴⁸ El termino “agresivo” fue mencionado por la ministra de ambiente, Marcela Aguiñaga, cuando se refería a los campos Armadillo y Gabarón “las actividades de prospección sísmica 3D representan la etapa más intrusiva en el proceso de explotación petrolera en relación con los territorios de estos pueblos” (MAE, 2008).

moratoria petrolera, para que sea incluida en la agenda pública, debido a la concordancia de ideales y coalición de motivaciones que existían entre ellos –en ese entonces-, además del contexto situacional-político en el poder. A partir de lo cual se crearon algunas publicaciones que permitieron promocionar la propuesta.

Pese a que la no explotación del ITT fue planteada como primera opción de gobierno Plan A, es ambiguo ver como el Estado, a la par de ello, se esfuerza por acelerar los medios y tener la mayoría de estudios ambientales y técnicos prácticamente listos, bajo un alto grado de confiabilidad, esperando un fatal desenlace del Plan A. Lo que demuestra que no solo es de antes sino que ahora también los problemas y conflictos ambientales en la Amazonía son producidos en su mayoría por la esquizofrenia estatal.

CAPÍTULO III

INICIATIVA YASUNÍ-ITT, INSTRUMENTO POLÍTICO

En este capítulo se estudia cómo la Iniciativa Yasuní ITT se articula conforme la marcha, para finalmente desembocar en su inviabilidad. Así, en una primera parte se estudia qué es la propuesta y en qué consiste, cuáles han sido los mecanismos para hacerla viable y cuantas versiones ha tenido en el camino, para finalmente analizar al instrumento Fideicomiso Mercantil, de la Iniciativa Yasuní-ITT y las repercusiones que se generan en torno a él, hasta llegar a determinar en qué estado se encuentra.

“Plan A” Iniciativa Yasuní-ITT

La Iniciativa Yasuní-ITT o Plan A, una vez asumida dentro de la agenda política del gobierno ecuatoriano, el primero de abril del 2007, se estructuró en base a una serie de estudios que analizaban la forma cómo esta propuesta (inérita en el país y en el mundo) podía estructurarse, para que, a pesar de la necesidad de renta y de los derivados del petróleo, el Estado no explote a perpetuidad aproximadamente 846⁴⁹ millones de barriles de reservas de crudo pesado del eje Ishpingo, Tambococha y Tiputini (ITT), a cambio de aportes o contribuciones por la mitad de los ingresos que el país recibiría si explotara esas reservas petroleras.

Sin embargo como se explicó anteriormente, la cantidad de reservas petroleras en el ITT aún es incierta, sumado a que el cálculo de los ingresos esperados por la no explotación han variando en función a los intereses de quienes desarrollaban el proyecto. Inicialmente se contempló la cifra de USD 1.050 millones, posteriormente USD 1.750 millones y en otro momento USD 4.600 millones, hasta oficialmente plantear la cifra de USD 3.600 millones, que representaría la mitad de los ingresos que percibiría el Estado por explotar las reservas del ITT, sin tomar en consideración las posibles ganancias generadas por la venta de derivados del petróleo.

El Plan A, radica en el interés del Estado ecuatoriano por involucrar a través de una participación financiera a los países industrializados, basándose en un principio de

⁴⁹ GNE-PNUD, 2010a

corresponsabilidad ambiental⁵⁰, e “implica el compromiso internacionalmente vinculante de Ecuador para mantener indefinidamente bajo tierra las reservas petroleras del campo ITT” (Yasuní ITT, 2010); por lo que, según lo descrito en el proyecto, el dinero que se recibiría como contraparte por la no explotación, debería ser gestionado a través de la ejecución de un fondo financiero. Cuyos aportes vendrían como contribuciones voluntarias de gobiernos, entidades intergubernamentales, organizaciones no gubernamentales, fundaciones privadas, organizaciones del sector privado, ciudadanos, y de la venta de CGYs⁵¹ por parte del Gobierno hacia entidades públicas y privadas (GNE-PNUD, 2010a).

Mecanismos para la Iniciativa Yasuní-ITT

Para analizar la viabilidad de la Iniciativa y su gestión, se conformó un primer equipo de trabajo denominado “Comisión Yasuní”, que se encargó de buscar la definición de una estrategia a nivel de país que sea coherente, unificada, y que permita que esta propuesta del gobierno tenga posicionamiento y legitimidad, tanto en el ámbito nacional e internacional, similar a las negociaciones internacionales de cambio climático y biodiversidad. Por lo cual se llevó a cabo un plan de comunicación y se gestionó la exploración de mercado de bonos de carbono, a través de varios estudios que siguieron realizándose, tras su salida por una segunda comisión técnica.

Los equipos negociadores, buscaron mecanismos para la aceptación de la Iniciativa dentro del mercado de carbono vigente, a través de la emisión de los Certificado de Garantía Yasuní CGYs o a su vez otra vía dentro de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), tema que se desarrolla más adelante.

Entre esos estudios, el *Análisis del concepto de una tercera versión de la Iniciativa ITT (2009)*, determinó que el CGY es: 1) un certificado basado en la no explotación de los recursos petrolíferos y solo indirectamente la no generación de CO₂,

⁵⁰ Este principio vincula a los países industrializados, con mayor consumo de combustibles y que más carga contaminante generan a que reconozcan en términos económicos al Ecuador para dejar el petróleo bajo tierra.

⁵¹ Los Certificados de Garantía Yasuní CGY's es el instrumento que emitiría el gobierno ecuatoriano a los contribuyentes que aporten más de USD 50.000 como garantía de no explotación del ITT, mismos que serán reembolsados, si se decide hacer prospección en esta reserva petrolera, y son equivalentes al valor nominal de los CGYs en dólares de los EEUU (Velastegui, 2011).

2) que es emitido y certificado por el gobierno ecuatoriano, y 3) es el documento garantizado en caso de explotación petrolífera de como mínimo el valor nominal de los certificados CGYs.

Otros estudios y análisis adicionales concluyeron que la única vía para comercializar los CGYs era a través de donaciones voluntarias, que estarían sujetas principalmente a las percepciones sobre el producto y a la voluntad de los aportantes (Zambrano, 2008; Climate Focus, 2009; Silvestrum, 2009; Philip Covell, 2009; Barrera, Andrade-Cevallos & Abogados, s/f.; Energía Sur, 2009), dado que el comercio de *emisiones evitadas* por la no explotación del ITT y por la no deforestación del área de influencia potencialmente explotable -en el que se circunscribe la Iniciativa Yasuní ITT, todavía no está considerado dentro del mercado de carbono⁵².

Por lo tanto, varias han sido las propuestas en las que ha querido insertar la Iniciativa Yasuní-ITT, para que sea considerada como un mecanismo internacional de mercado, y así dejar explotar el crudo a cambio de los aportes.

Varias propuestas para el Plan “A”

Las formulaciones y planteamientos de la iniciativa giraban en torno a darle viabilidad financiera, y en el mejor de los casos, encontrar el medio para que sea aceptada dentro del comercio de emisiones o “voluntariamente” por los contribuyentes, debido a la falta de un mecanismo vinculante a nivel mundial, para captar los recursos.

Entre las primeras formulaciones del Plan A, se planteaba la emisión de “bonos de responsabilidad” o “Bonos Yasuní-ITT” para garantizar los aportes de extranjeros y dejar el petróleo bajo tierra en el ITT. Sin embargo esta propuesta no se aceptó debido a que si el Estado en algún momento incumpliese el compromiso, estos bonos se convertirían en deuda externa, por lo cual se buscó otro mecanismo.

Otro planteamiento del proyecto fue a través de la inclusión de los Certificados de Garantía ITT-Yasuní (CGY), dentro de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)⁵³. Entre los propósitos de la Convención se

⁵² Se detallará más adelante.

⁵³ La CMNUCC fue adoptada en Nueva York el 9 de mayo de 1992 y entró en vigor el 21 de marzo de 1994, entre sus objetivos está reforzar la conciencia pública, a escala mundial, de los problemas relacionados con el cambio climático, a través de la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas

proclaman dos aristas de trabajo: la *mitigación* para reducir emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEIs), y la *adaptación* para fomentar nuevos modos de desarrollo en función de los impactos que se pueden producir con el Cambio Climático. En la mitigación se han adoptado tres mecanismos de flexibilidad: la Implementación Conjunta (IC), el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) y el Comercio Internacional de Emisiones. Para la IC se consideran Unidades de Reducción de Emisiones (UREs), mientras para el MDL, los Certificados de Reducción de Emisiones (CERs), en ambos casos estos pueden ser transferibles y empleados para fines de cumplimiento de los países incluidos en el Anexo I⁵⁴.

De estas alternativas, el Ecuador solamente puede participar en el MDL ya que este mecanismo integra a los países en desarrollo y su propósito se enfoca en la reducción de emisiones, por lo tanto la Iniciativa no es compatible con la estructura de la CMNUCC ya que la no extracción del crudo en sí no constituye una actividad que reduzca las emisiones de GEIs, fundamento principal de los mecanismos acordados en la Convención. La Iniciativa Yasuní ITT, reconoce que los CGYs propuestos, no son reconocidos por los mercados regulados y voluntarios del carbono, por lo que requieren de una decisión política para apoyarla.

Para Zambrano esta propuesta debía ser articulada con un enfoque más complejo, donde consideren aspectos como: el reconocimiento de la importancia del bosque tropical en el proceso de adaptación al cambio climático del país⁵⁵; la identificación de la actividad petrolera como la principal causa subyacente de la deforestación en la Amazonía norte del Ecuador y su relación consecuente con REDD;

en el sistema climático y en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurando que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitiendo que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible. Lo realiza a través de un mercado de carbono internacional con la venta de Certificados de Reducción de Emisiones CERs o a través del Mecanismo Limpio de Desarrollo (MDL) (United Nations Framework Convention on Climate Change, 2011).

⁵⁴ Las Partes incluidas en el anexo I son los países industrializados que eran miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en 1992, más las Partes en proceso de transición a una economía de mercado, en particular, la Federación de Rusia, los Estados Bálticos y varios Estados de Europa central y oriental.

⁵⁵ El Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC) define a la adaptación, como el ajuste de los sistemas humanos o naturales en respuesta a un estímulo climático o a sus efectos actuales o esperados. Es decir, que se vincula directamente con la reducción de la vulnerabilidad de las poblaciones, la misma que se presenta no solo por la exposición a peligros generados o acrecentados por el proceso de cambio climático, sino también por la sensibilidad de los recursos y la resistencia de las poblaciones (IPCC, 2011).

y el establecimiento de mecanismos claros para la consecución garantizada de los objetivos no relacionados con el carbono (sociales y ambientales), especialmente en el Parque Nacional Yasuní, ya que estos constituyen el valor agregado de la propuesta frente a otros mecanismos de reducción de emisiones (Zambrano, 2008). Sumado a ello, pese a que la propuesta ha mantenido una estrecha relación con el comercio de emisiones, “no se han dado los esfuerzos necesarios para su incorporación en las posiciones del país en el marco de las negociaciones de la Convención y del futuro régimen post-2012” (Zambrano, entrevista, 2011), por lo tanto la vía no es por la CMNUCC, sino que la iniciativa debe estar relacionada con una visión integral del cambio climático.

En general, este planteamiento ha presentado algunos argumentos que han sido la razón para que los países que podían contribuir con los fondos no lo hagan, entre los cuales está principalmente que “no quieren compensar a un productor de petróleo para no producir” (Covell, 2009: 32-33).

Otra vía propuesta para la Iniciativa fue, a través del pago por la *deuda ecológica*, concepto que surge en América Latina hace más de 10 años desde la ecología política, haciendo referencia a la deuda que el Norte tiene con el Sur⁵⁶, considerando que se podría hacer un canje de deuda externa de Ecuador con la deuda ecológica de los países del Norte para con los del Sur, sumado a las contribuciones para no explotar el ITT. Según Martínez, las contribuciones que el gobierno solicita para dejar de explotar el Yasuní “es una cantidad fácil de conseguir, si se la compara con las cuantiosas deudas ecológicas y sociales que los países ricos tienen con el Sur” (Martínez, 2010). Sin embargo, bajo esta vía no hubo la viabilidad técnica y fue necesario buscar mecanismos adicionales para analizar su posibilidad.

Finalmente, la propuesta que se está manejando actualmente para la viabilidad de la iniciativa, es aquella formalmente presentada por el presidente Correa en la XVI Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, celebrada en Cancún el 8 de diciembre de 2010, propuesta que

56 “La deuda ecológica es entendida como la responsabilidad que tienen los países industrializados del Norte, por la apropiación gradual y control de los recursos naturales así como por la destrucción del planeta causada por sus patrones de consumo y producción, afectando la sustentabilidad local y el futuro de la humanidad, basados en esta definición, los pueblos en el Sur deberían reclamar ser acreedores de esta deuda y los deudores los países del Norte” <http://www.deudaecologica.org/>.

plantea el concepto de *Emisiones Netas Evitadas (ENE)*, que “son las emisiones que pudiendo ser realizadas en la economía de cada país, no son emitidas; o las emisiones que existiendo dentro de la economía de cada país, son reducidas. Por lo tanto, es el balance neto el compensable. El concepto permite conciliar las compensaciones iniciales de Kioto, así como del mecanismo REDD” (discurso de Rafael Correa, 2010).

De esta manera se llegó a establecer un instrumento para la recepción de los fondos por no explotar el ITT, un fideicomiso internacional denominado “*Fondo Fiduciario: Términos de Referencia- Ecuador Yasuní ITT*”, que serviría para gestionar los aportes de los contribuyentes a través de un Fondo de Fideicomiso Ecuador Yasuní ITT (Fondo Yasuní), conformada con dos ventanas: la *Ventana del Fondo de Capital*, establecida a través del Fondo Yasuní y la *Ventana de Fondos de Rentas*, constituida por recursos de pagos anuales obligatorios de organizaciones que inviertan en proyectos de energías renovables a partir de los fondos provenientes de la ventana del fondo de capital (inicialmente dicha renta se mencionó del 7% pero actualmente no se concreta este monto).

Fideicomisos para la Iniciativa Yasuní ITT - actores claves dentro del gobierno

El proyecto se convirtió en un instrumento de política, un tipo particular de institución, que basado en la tipología de Howlett y Ramesh (2007), es un instrumento de base en las cuentas fiscales, inherentemente más que un asunto ambiental es económico, puesto que el factor principal es la recaudación de las contribuciones, más no el problema ambiental, porque la cuestión ambiental está condicionada por el dinero que se logre conseguir.

Entre los lineamientos del fideicomiso, se señala que los países industrializados responsables de la mayor cantidad de contaminación a nivel global, voluntariamente se involucren a través de una contribución económica voluntaria con el Ecuador, de USD 3.600 millones, que representa la mitad de lo que el Ecuador recibiría por la venta de sus reservas (MAE-MDGIF, 2011:16). Este monto está determinado a partir del cálculo del valor presente de los flujos futuros de los recursos, con una tasa social de descuento del 6% y el 12% anual de las proyecciones de los precios que fluctúan entre 65 y 130 dólares por barril hasta el año 2030 (Energy Information Administration. International Energy Outlook 2008 y 2009 citados en Larrea, s/f: 2). Datos que se asumen bajo la

premisa del precio del petróleo y del CO² reales constantes (media constante) y una distribución “normal” (Energy Information Administration. International Energy Outlook 2008 y 2009 citados en Larrea, s/f: 2).

Se plantea también, la no explotación de aproximadamente 107 000 barriles diarios de petróleo durante 13 años, y luego los pozos entrarían en su fase declinante por doce años adicionales, pese a que, las reservas probadas del campo ITT alcanzan 944 millones de barriles, existen reservas posibles adicionales de 1.530 millones, cuyo valor permanece incierto debido a que no se ha realizado prospección sísmica 3D⁵⁷. Al no explotar estas reservas, se evita la emisión a la atmósfera de 407 millones de toneladas métricas de CO₂, que se producirían por la combustión del petróleo extraído, cuyo valor aumentaría si se incluyen los efectos de la deforestación asociada directa e indirectamente a la extracción petrolera, las emisiones de la explotación y la construcción de infraestructura, etc.

En cuanto al manejo de los fondos, el Fideicomiso para la Iniciativa Yasuní ITT establece los siguientes equipos de trabajo: *Comité de Dirección del Fondo Yasuní*, que es el encargado de regular el manejo del Fondo Yasuní y de los proyectos; *Secretaría Técnica del Fondo Yasuní*, que ofrecerá soporte administrativo, técnico y substantivo al Comité de Dirección del Fondo Yasuní; *Entidad Coordinadora Gubernamental*, quien será el responsable y deberá rendir cuentas del desarrollo efectivo, la implementación, el monitoreo y evaluación de la cartera del Fondo Yasuní; *Oficina de Fondo de Fideicomiso de Múltiples Donantes del PNUD (Multi-Donor Trust Fund Office Oficina MDTF)*, encargado de la administración y otros servicios de soporte al Gobierno, de conformidad con los reglamentos y reglas del PNUD; y un *Equipo Negociador*, encargados de la difusión y negociación de la Iniciativa Yasuní ITT (GNE-PNUD, 2010a).

Sin embargo, quienes conformaron estos comités y equipos de trabajo cambiaron en función de las vicisitudes e intereses del gobierno ecuatoriano, a tal punto de formular más de un Fideicomiso, aspecto que se desarrolla en la siguiente sección de esta investigación.

57 <http://Yasuní-itt.gob.ec/%c2%bfque-es-la-iniciativa-Yasuní-itt/una-propuesta-revolucionaria/mantener-las-reservas-de-petroleo-bajo-tierra/reservas-petroleras-del-campo-Yasuní-itt/>

El primer Fideicomiso de fecha 24 de noviembre

Fideicomiso del 24 de noviembre 2009 (FI)

El primer Fideicomiso de fecha 24 de noviembre 2009⁵⁸ (FI), fue desarrollado por un equipo negociador integrado por: Marcela Aguiñaga -Ministra de Ambiente-, Roque Sevilla –ex Presidente del Consejo Administrativo y Directivo-, Francisco Carrión –ex Representante del Presidente de la República-, Yolanda Kakabadse –ex Representante de la Sociedad Civil-, Malki Sáenz –ex Coordinador General- y Carlos Larrea – Coordinador Técnico-, así como también Fander Falconí –ex Ministro de Relaciones Exteriores, portavoz del Gobierno ecuatoriano para posicionar la Iniciativa a nivel global y amigo cercano de Correa.

Cabe mencionar que los miembros de este equipo negociador tienen una trayectoria ecologista, como Yolanda Kakabsdse y Roque Sevilla, quienes con la finalidad de proteger al Yasuni de la explotación petrolera, formularon una propuesta a través de lo que, los ecologistas radicales denominan «mercado de la naturaleza».

Dos visiones distintas en el movimiento ecologista sobre la conservación del Yasuní se visualizaron desde que se formuló la propuesta de venta de los Certificados de Garantía Yasuní CGYs, similar a los Certificados de Reducción de Emisiones CERs o «permisos de contaminación» (de acuerdo lo señalan organizaciones ecologistas radicales como Acción Ecológica). Creándose una fisura importante entre los integrantes de la Campaña Amazonía por la Vida, desplegada desde 1989, cuyos miembros (en su mayoría) no buscaban mercantilizar a la naturaleza, sino plantear una decisión firme para no explotar el Yasuní y que esta llegue a ser una política de Estado.

Este equipo a través de la elaboración del FI buscaba el mecanismo adecuado para tener un fondo de capitalización que genere intereses; realizó informes y contrató consultorías que permitirían saber la viabilidad principalmente, económica y técnica de la propuesta, planteada como solución al problema ambiental, sin considerar que podría llegar a ser una arma de doble filo debido a que en el país existen otras problemáticas ambientales que podían ser descuidadas.

58 Con fecha 24 de noviembre 2009, estaba siendo reajustado y todavía con correcciones (Acosta, entrevista, 2010).

El FI elaborado por este equipo negociador iba a ser expuesto en la Cumbre de la Organización de Naciones Unidas (ONU) sobre el Cambio Climático en Copenhague⁵⁹ en diciembre del 2009, momento que se presentó como una oportunidad para el movimiento ecologista, que demandaba la firma del FI entre el Gobierno Nacional y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD.

Sin embargo, este acuerdo no se produjo. El 9 de enero del 2010, Correa en su programa radial Enlace Ciudadano dijo que la “negociación de ese proyecto ambiental era vergonzosa y advirtió que la manera como se desarrollaba atentaba contra la soberanía del Ecuador” (Europa Press, 2010). Además, consideró, previo asesoramiento del secretario jurídico de la presidencia, Alexis Mera, que la forma como se planteó el FI no estaba alineado con los principios “de soberanía” que el Gobierno ha emprendido. Esto porque el FI se había planteado de manera transversal: i) la administración del fondo iba a ser por el PNUD, mientras que el gobierno ecuatoriano sería solamente un observador del manejo y el destino de los mismos; ii) la protección efectiva del 38% del territorio ecuatoriano no iba a ser gestionado por el Estado sino por el PNUD. Con ello, el manejo de los fondos y posterior gestión de cerca de la mitad del territorio nacional pasaba a manos de un organismo internacional como el PNUD. Otra crítica era que los intereses del fondo de capital únicamente se destinaban a tres ejes de acción: conservación, reforestación y desarrollo social, pero no así en inversiones para proyectos de transición y eficiencia energética como buscaba el Gobierno.

Quienes impulsaron esta propuesta lo que pretendían es que una entidad transnacional sea quien se encargue de conservar inalteradas las áreas protegidas del Ecuador, bajo la premisa de que el Estado ha demostrado contradicción en cuanto al manejo de las mismas. Es decir, en cierta manera lo que se buscaba era instrumentalizar al fideicomiso para buscar otros fines, cercanos a los que desde hace tiempo planteó el movimiento ecologista; esto es, un alto a las actividades extractivas en la RAE.

Estas duras críticas por parte del presidente Rafael Correa provocaron una fisura dentro del equipo, ya que los intereses contrarios a esta y afines al Presidente influyeron en su decisión y lo enfrentaron a su coideario, Falconí. El 12 de enero del 2010 Falconí

⁵⁹ La cumbre develó la crisis del multilateralismo, se quebró el procedimiento básico del sistema de NN.UU. y de las relaciones multilaterales porque un grupo reducido de países (EE.UU., Brasil, India, Sudáfrica y China) se reunió a puertas cerradas para presentar un acuerdo que acogió a intereses particulares para que fuera suscrito por 192 países (Falconí, 2010: 174).

presentó su renuncia a la Cancillería y, junto a él, varios integrantes del equipo negociador, entre ellos: Sevilla, Kakabadse y Carrión.

Fideicomiso Mercantil para la Transición Energética, 3 de agosto del 2010 (FII)

Tras la salida del primer equipo negociador, el 13 de febrero del 2010 se inició el trabajo del segundo equipo conformado por dos comités: el Comité Político, cuyos integrantes fueron: el presidente Rafael Correa; el vicepresidente de la República, Lenin Moreno; María Fernanda Espinosa, coordinadora del proyecto Yasuní-ITT; integrantes del Instituto de Eco desarrollo para la Región Amazónica (ECORAE); la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES); el Ministerio Coordinador de Recursos Estratégicos; el Ministerio de Ambiente; Cancillería y un representante de la Asamblea Nacional.

El segundo, un Comité Negociador, liderado por Freddy Elhers; Francisco Carrión, representante de Ecuador ante las Naciones Unidas; e Ivonne Juez de Baki, quien dirigía el grupo de apoyo internacional, pero quien, actualmente, es la delegada oficial de la Presidencia de la República para la negociación de la Iniciativa.

En este contexto, el día 3 de agosto del 2010 el *Fideicomiso Mercantil para la Transición Energética* (FII), elaborado por el segundo equipo negociador, se firmó entre el Gobierno Nacional del Ecuador y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El cual responde a los intereses del gobierno de mantener el control estatal del manejo del fondo y el alcance de la protección efectiva del territorio nacional, lo que indica que pese a la tensión ente una visión ecologista y una visión económica en disputa, prevalece la económica.

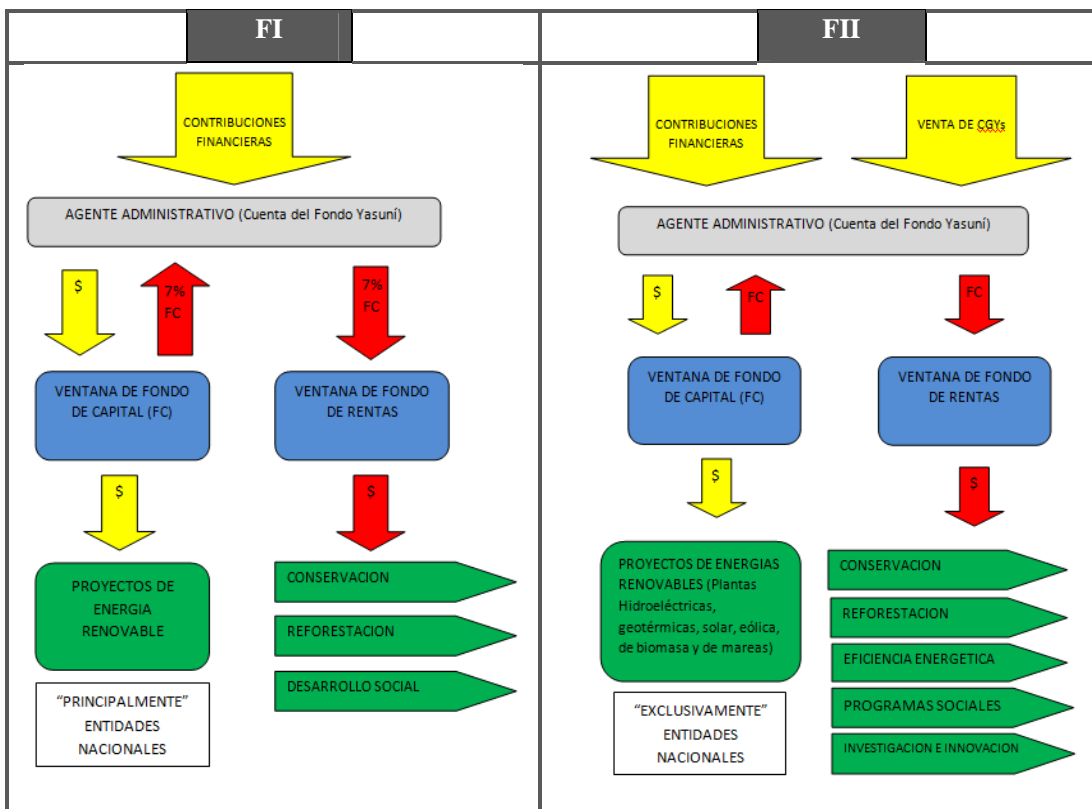
Análisis y Diferencias fundamentales entre los fideicomisos

Los escenarios en los que se desarrollaron los fideicomisos para el Plan A, responden a una “lógica de lo adecuado”, es decir; los actores claves del primer equipo negociador desarrollaron el FI planteando argumentos de los grupos a quienes representaban “sector ecologista”, mientras que el segundo equipo y consecuentemente el documento firmado FII, presenta planteamientos que responden al interés gubernamental, donde no se comprometen aspectos ambientales citados desde la formulación del Plan de Trabajo del

Movimiento PAIS en el 2007-2011. En este sentido, se presenta un análisis de las diferencias fundamentales entre el FI y el FII⁶⁰.

Como se puede observar en la gráfica No. 2, las principales diferencias entre los dos fideicomisos corresponden a: i) el origen de las contribuciones financieras, ii) el monto de la renta generada por los proyectos de la ventana de capital, iii) la exclusividad de las entidades nacionales en los proyectos de energías renovables, y iv) los ejes de acción. Conforme se describe a continuación:

Gráfico 2. Diagrama Comparado de Flujo del Financiamiento del Fondo Yasuní (FI y FII)



Fuente: PNUD (2009); GNE-PNUD (2010a)

Elaborado por: La autora

⁶⁰ Ver Anexo No.6: Análisis y Diferencias fundamentales entre los fideicomisos.

a) *Contribuciones para el Fondo Yasuní.*- en el FI solamente se considera una sola fuente de contribuciones financieras provenientes de: gobiernos, organizaciones intergubernamentales o no gubernamentales, organizaciones del sector privado y el público en general (Art. 17); mientras que en el FII, se consideran tres fuentes: i) de gobiernos, organizaciones intergubernamentales o no gubernamentales y organizaciones del sector privado, ii) del público en general, a través de eventos de levantamiento de fondos luego de la aprobación previa del Comité de Dirección, y iii) de Ingresos provenientes de la venta de CGYs por parte del Gobierno hacia entidades públicas y privadas (Art. 18).

Lo que significa que en el FII se abre más la posibilidad de recepción de contribuciones; sin embargo, al considerarse a los CGYs, recordemos que estos tienen un limitante: el no estar reconocidos internacionalmente ni ser considerados una garantía legal, tal cual están planteados.

b) *Certificados de Garantía Yasuní.*- en el FI no se incluyen a los CGYs; mientras que en el FII se determina que la Secretaría Técnica es la encargada de asegurar que no se exceda el valor máximo de 407 millones de toneladas métricas de CO₂ (Art. 41c). Sumado a ello en el Art. 27 del FII se indica que “Adicionalmente, si en el futuro el mercado mundial de carbono acepta los CGYs como equivalentes de Permisos de Reducción de Emisiones, el Gobierno emitirá CGYs para la venta a entidades públicas o privadas...” En este ítem se resume el escepticismo de que a futuro los CGYs puedan convertirse en CERs debido a que no son abalados por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático CMNUCC. Sumado a que, en los dos fideicomisos se establece que “el CGY representa un instrumento que no acumula intereses y no cuenta con una fecha de expiración o vencimiento...” Art. 26, esta condición, de no tener fecha de vencimiento de los CGYs dificultará la posibilidad de que en el futuro los CGYs puedan ser avalados como CERs.

c) *Empresas ejecutoras del Fondo de la Ventana de Capital.*- en el FI se determinan que serán “principalmente” entidades nacionales (Art. 10); mientras que en el FII se habla solamente de entidades nacionales quienes ejecuten el fondo (Art. 11).

Si se considera que las entidades ejecutoras de los proyectos en energías renovables deben ser exclusivamente nacionales, se estaría limitando el campo de acción con la finalidad de cumplir con los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo que el gobierno emprende; sin embargo, no se describe cómo se lo va a realizar ya que la mayoría de tecnologías en energías renovables están ubicadas fuera del país.

- d) *Proyectos que se ejecuten en la ventana de rentas.*- En el FI se establece que los proyectos a ejecutarse a partir del interés generado en la ventana del fondo de capital se destinarán para tres ejes: conservación, reforestación y el desarrollo social (Art. 10); mientras que en el FII se indican cinco ejes: conservación, reforestación, , programas sociales, investigación e innovación y eficiencia energética (Art. 11).

En este aspecto el FII se muestra más ambicioso y plantea además que todo el capital que se logre acumular, ya sea por las rentas directas o por la venta de CGY's, deberá destinarse exclusivamente al desarrollo de estos cinco ámbitos: el primero relacionado con el manejo del sistema nacional de las 44 áreas protegidas del país; el segundo, tiene que ver con la restauración y reforestación a nivel nacional de todos los ecosistemas degradados; el tercero, se ocupa del desarrollo social, con prioridad para la región Amazónica; el cuarto, está relacionado con la inversión en ciencia y tecnología, basados en el Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) y el quinto vinculado con el cambio de la matriz energética, a través de inversiones en energías renovables.

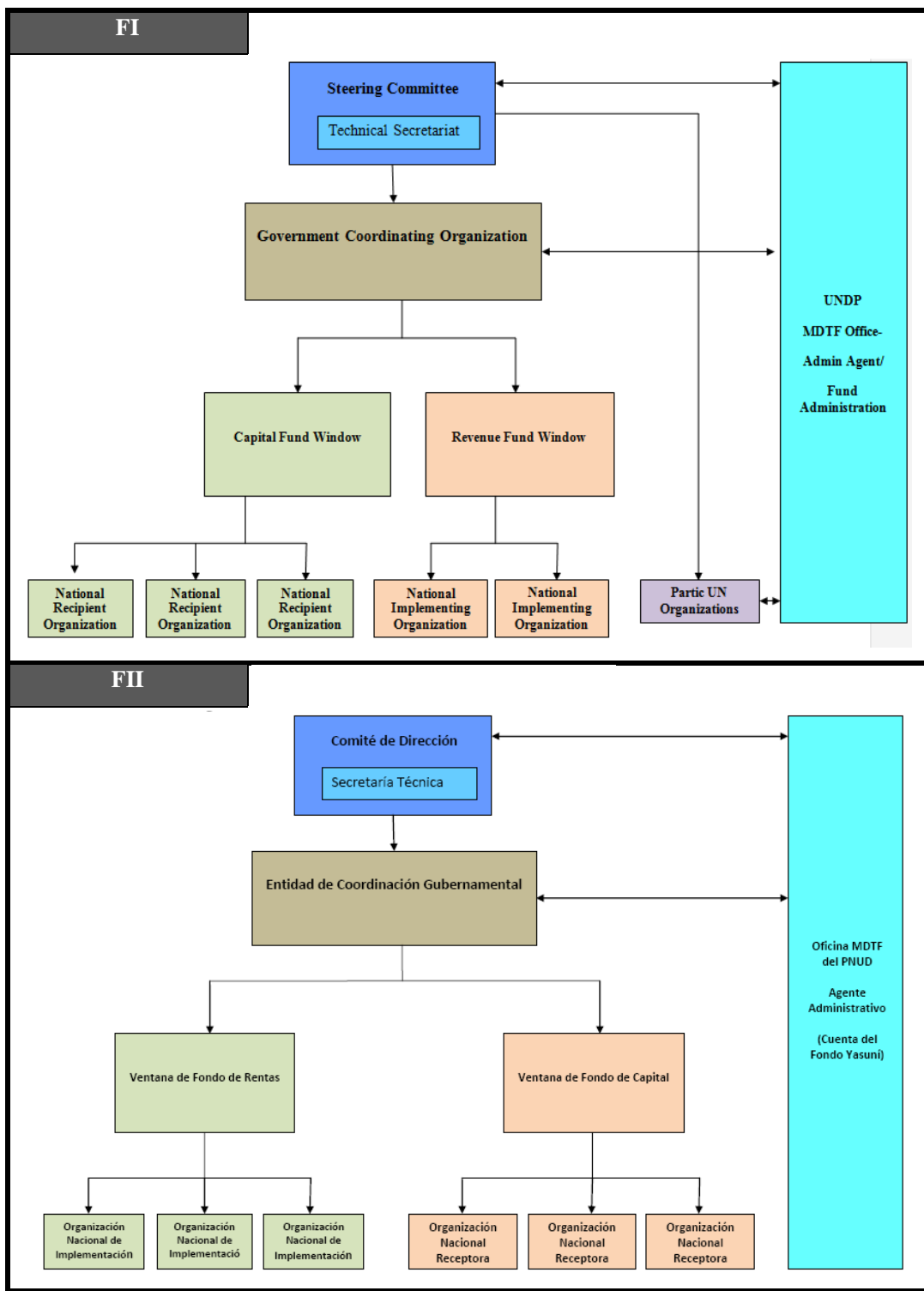
Este artículo del fideicomiso fue modificado especialmente para instrumentalizarle a la iniciativa de «conservación exclusivamente» para fines de la política “energética”, porque se establece que se realizarán inversiones para la eficiencia energética, que apuntan a la transición energética del país, es decir, el fondo serviría para financiar una política ambiental, basada en la conservación y en el cambio de la matriz energética, mientras que si se explota el ITT las rentas financiarían el gasto público.

- e) *Interés generado en la ventana del fondo de capital.*- en el FI se establece que se conseguirá un interés del 7% (Art. 10); mientras que en el FII no se especifica cuál será esta tasa, solamente se indica que los términos de pago de las Organizaciones Receptoras serán aprobados por el Comité de Dirección (Art.11).

El FII se muestra más real en cuanto al interés que se genere y lo deja en función de un Comité de Dirección, que de acuerdo al proyecto y enfoque seleccionará la tasa adecuada. Mientras que una tasa fija anual del 7%, posiblemente llevaría al fracaso de los proyectos ejecutores del Fondo Yasuní.

Adicionalmente a estas diferencias se aborda también aspectos en cuanto a la Estructura de Gobernabilidad del Fondo Yasuní, de acuerdo se observa en la gráfica siguiente:

Gráfico 3. Estructura Comparada de Gobernabilidad del Fondo Yasuní (FI y FII)



Fuente: PNUD (2009); GNE-PNUD (2010a)

Elaborado por: La autora

f) *Entidades que se encuentran involucradas en el manejo del “Fondo Yasuní”*.- En el FI se considera a las Naciones Unidas (Art. 8d) entre estas entidades; mientras que en el FII se le omite.

Como se observa en el Gráfico No. 3, el FII ya no considera a las Naciones Unidas como parte estructural del proyecto, dentro del Comité de Dirección, por lo cual únicamente es una entidad con voz pero no con voto.

g) *Agente Administrativo*.- en el FI se establece que el agente administrativo del Fondo será únicamente el PNUD (Art. 6a); mientras que en el FII se establece que el agente administrativo será el PNUD pero gobernado y monitoreado por un Comité de Dirección liderado por el gobierno (Art. 6).

En este artículo nuevamente se pone en evidencia la intención del gobierno ecuatoriano en asumir de manera jerárquica la estructura de gobernabilidad del fondo, con la finalidad de tener el control sobre los recursos del Fondo Yasuní y sobre los proyectos a ejecutarse.

h) *Presidencia del Comité de Dirección del Fondo Yasuní*.- en el FI se indica que estará conformada por 2 miembros: un representante del Gobierno del Ecuador y el Representante Residente del PNUD (Art. 29); mientras que en el FII solamente estará conformado por 1 miembro representante del Gobierno (Art. 32).

De manera transversal, la participación del gobierno está en este y otros artículos del FII, lo que no se observó en el FI, donde la mayoría administrativa y de manejo de fondos lo tenía el PNUD.

i) *Miembros del Comité de Dirección del Fondo Yasuní*.- En el FI se indica que serán: dos representantes del Gobierno de Ecuador, dos representantes de la comunidad de donantes, dos representantes de la sociedad civil ecuatoriana, entre ellos uno de los grupos indígenas (Art.29); mientras que en el FII se indica que los miembros con derecho a voto serán: tres representantes del Gobierno, incluyendo al Presidente del Comité con derecho a voto, dos representantes de los Gobiernos Contribuyentes, y un representante de la sociedad civil Ecuatoriana; y un representante del PNUD que fungirá como miembro de oficio, sin derecho a voto (Art. 32).

Este artículo se modificó por la intención del gobierno ecuatoriano de tener mayor control sobre la propuesta, donde el PNUD ya no tiene derecho a voto sino que

funge como miembro de oficio, adicionalmente la participación de la sociedad civil disminuye a 1 miembro.

- j) *Secretaría Técnica.*- en el FI se indica que esta secretaría será una entidad imparcial que dará soporte al Comité de Dirección (Art. 35); pero en el FII se habla de que es una entidad imparcial y se especifica que estará conformada con personal del gobierno (Art.39).

Se muestra una ambigüedad creer que la Secretaría Técnica puede ser una entidad imparcial, si todos sus integrantes son del gobierno. Otro ejemplo más del control del gobierno sobre el instrumento “fideicomiso”.

- k) *La Entidad Coordinadora Gubernamental.*- en el FI se le designa al Ministerio de Relaciones Exteriores a través de la Oficina de Coordinación Yasuní ITT (Art. 8a); mientras que en el FII lo será el Ministerio Coordinador de Patrimonio (MCP) a través de la Oficina de Coordinación Yasuní ITT (Art. 9a).

Pese a que este aspecto se lo analizará a detalle posteriormente, hay que considerar: una vez que el primer equipo negociador salió del proyecto, entre ellos Falconí, se evidenció como la iniciativa fue personalizada por él, ya que pese a su salida, este proyecto debía seguir siendo llevado a cabo por este ministerio, lo cual respondió a otros intereses, y tras su salida se le delegó a la ministra Ma. Fernanda Espinoza que encabezaba el MCP.

- l) *Dirección del manejo de los fondos.*- en el FII se establece que la entidad coordinadora gubernamental (MCP) debe instruir al Agente Administrativo sobre los desembolsos para los proyectos (Art. 42a); esta especificidad no se da en el FI.

- m) *Desarrollo de propuestas de proyecto.*- en el FI se establece que es la responsabilidad del Ministerio de Relaciones o del PNUD (Art. 39d); mientras que en el FII, el desarrollo de propuestas únicamente es responsabilidad del Ministerio Coordinador de Patrimonio, a través de la oficina de Coordinación Yasuní ITT (Art. 42e).

Este es otro artículo que pone en manifiesto la intención del gobierno del control sobre el fideicomiso firmado, donde ya no funge el PNUD, como una de las dos entidades encargadas del manejo de los proyectos.

- n) *Incorporación de los recursos proyectados de Capital y de Rentas como parte del Presupuesto Nacional.*- el FII considera anualmente, que el Ministerio de Finanzas

incorporará los recursos proyectados de Capital y de Rentas como parte del Presupuesto Nacional (Art. 9a), aspecto que no es considerado en el FI (Art. 8a).

Otra medida estrategia del gobierno, sobre el manejo del Fondo, sin embargo al estar considerado dentro del Presupuesto Nacional, se corre el riesgo que el dinero se utilice para otros fines diferentes a los cuales fue creado.

- o) *Protección áreas protegidas y prevención de la deforestación.*- en el FI se plantea la protección efectiva del 38% del territorio nacional correspondiente a: 48.000 Km² que equivalen a 40 áreas protegidas continentales, 50.000 Km² de áreas naturales que pertenecen a las comunidades indígenas y afro ecuatorianas. Además del manejo apropiado de 10.000 Km² de áreas de bosques de pequeños propietarios. (Art. 7a y 7b); mientras que en el FII esta se limita al 20% (Art. 8a).

Es decir, lo que implícitamente se indica en el FI es el compromiso que asumiría el Ecuador de no explotar las reservas petroleras que se encuentran ubicadas en las áreas protegidas, a través de la firma de este fideicomiso internacional. Una disposición difícilmente sostenible, debido a la dependencia del Estado por el recurso

El cambio del FI por el FII demuestra que los intereses del movimiento ecologista – presentes en el gobierno- iban más allá de la Iniciativa Yasuní-ITT, lo que se buscaba a través de este instrumento era llevar a cabo una reforma más profunda en cuanto a la política de conservación, ya que bajo el esquema del fideicomiso, lo que se buscaba era la cesación a las actividad extractivas en 48.000 Km² de las áreas protegidas y tener el control del PNUD sobre el manejo y gestión del 38% del territorio nacional, destinado exclusivamente para la conservación.

Estado actual de la Iniciativa (noviembre 2011)

El gobierno ecuatoriano ha dado algunos plazos a los equipos impulsores y negociadores de la iniciativa para conseguir el dinero y no ejecutar la explotación del ITT. El primero de ellos fue en el 2008, un año más tarde del lanzamiento de la Iniciativa Yasuní-ITT (5 junio de 2007), Correa dijo que si no hay los fondos se pueden recibir las ofertas para la explotación; posteriormente señaló “extiéndase el plazo de la Iniciativa Yasuní-ITT hasta el 31 de diciembre 2008, para que cumpla con las tareas que

le competen”⁶¹ y en febrero 2009 dispuso una “prórroga indefinida para lograr la contribución”⁶². Finalmente si hasta antes del 31 de diciembre de 2011 no se recoge al menos USD 100 millones, pasará al “Plan B”, y concederá permisos de explotación a las compañías petroleras en el PNY.

Se debe considerar que las prórrogas y plazos definidos para la recaudación de los fondos han ido de la mano con la variabilidad del precio del petróleo, es así que en el 2009 los precios cayeron, por lo cual al gobierno no le interesaba empezar con la explotación del ITT y por eso, principalmente planteó una prórroga indefinida. Es decir, el precio ha sido un elemento decisivo para licitar el ITT.

Bajo este panorama el equipo negociador de la Iniciativa Yasuní-ITT cuya representante plenipotenciaria del Ecuador para las negociaciones y la difusión de la Iniciativa es Ivonne Baki⁶³, actualmente trabaja desde la presidencia conjuntamente con Carlos Larrea, Carlos Velastegui, Danilo Silva y otras personas más que conforman el grupo de personal de apoyo, entre ellos un representante de la organización Pachamama. Es decir por cuarta vez se cambio al equipo negociador, en base a los requerimientos del presidente, para “asegurar la mejor vía de la negociación”, lo cual generó en antipatías entre la ministra coordinadora de Patrimonio y la actual negociadora, debido a que “le quitaron su proyecto” (ETW-005, entrevista, 2011).

Sin embargo, pese a los cambios la negociación no ha prosperado, debido principalmente a que el gobierno mantiene una postura ambigua y en ocasiones contradictoria respecto al Plan B, ya que este avanza en estudios y análisis que “llegan a cifras similares” (ETW-006, entrevista, 2011) a las buscadas por el Plan A. Es decir; mientras por un lado se busca compensaciones por no explotar el ITT, por el otro se invierte en estudios para su explotación, bajo la venia del presidente y de su Ministerio de Ambiente.

En este sentido, Ivonne Baki empezó formalmente a buscar las contribuciones solo a partir del establecimiento de los estatutos del fideicomiso, firmados el 1 de junio 2011, donde a criterio de Velastegui (2011) “los cuatro años anteriores fueron perdidos en términos de recaudaciones” de los cuales solamente se cuenta con depósitos que

⁶¹ Decreto Ejecutivo No. 1227, publicado en Registro Oficial 401 de 12 de Agosto del 2008.

⁶² Decreto Ejecutivo No. 1572, publicado en Registro Oficial 530 de 17 de Febrero del 2009

⁶³ Decreto ejecutivo No. 648

llegan a USD 1.848.164 a la fecha 23 de septiembre 2011, entre los cuales se destacan los aportes de España con USD 1.400.000, Odebrecht Company con USD 130.000 y de Chile y AVINA Foundation con USD 100.00 cada uno (GNE-PNUD, 2011a); mientras que los aportes por concretarse llegan a USD 54.784.000, cuyos principales potenciales donantes son: Italia con USD 50.872.000, CAF (Development Bank of Latin America) con 1.000.000, BID con USD 1.000.000 entre otros países e instituciones que “esperan una respuesta de Alemania para poder concretar sus contribuciones y anexarse otras más” (ETW-006, entrevista, 2011).

Alemania en un principio era considerado como el principal país potencial contribuyente, quien en el 2008 a través de su Parlamento Federal (Bundestag) “los partidos CDU/CSU, SPD y Los Verdes, decidieron participar en el rescate del Yasuní y buscar más simpatizantes” (Blasberg y Blasberg, 2011:3). Sin embargo esto no fue una decisión oficial. Hasta mediados del año 2010, la propuesta Yasuní-ITT calzaba perfectamente con los objetivos ambientales de reducción de emisiones de CO₂ de Alemania, pero en el mes de octubre del 2011, el Ministro Alemán de Cooperación, el liberal, Dirk Niebel expresó públicamente sus dudas con respecto a la eficiencia de la Iniciativa Yasuní-ITT, cuestionando la capacidad del gobierno ecuatoriano en honrar el acuerdo y la existencia de otras alternativas para conservar la Amazonía como son los mecanismos REDD (Reducing Emissions from Deforestation and forest Degradation) o Socio Bosque, así como también que dicha iniciativa podría convertirse en un precedente generalizable en todos los países exportadores de petróleo⁶⁴.

⁶⁴ Después de las elecciones del 2005 en el cual se elige como Canciller a Angela Merkel como producto de la “Gran Coalición” CDU/CSU (centro derecha) y el SPD (centro izquierda), a nivel ambiental, se logra establecer como prioridades la reducción de emisiones de CO₂ a través de un paquete de medidas que incluyeron 14 leyes, que en el año 2007, se planteó la reducción del 40% de sus emisiones de CO₂ hasta el año 2020, esto implicaba que hasta ese año se debía reducir entre un 12% y 30% las fuentes convencionales de generación de energía. En esa primera etapa estuvo en calidad de Ministra de Cooperación Económica y Desarrollo Heidemarie Wieczorek-Zeul, militante del SDP (centro izquierda) quien mantuvo una posición favorable con la iniciativa Yasuní-ITT estando al frente de dicho ministerio hasta mediados del 2009, y que “consideraba” comprometerse a través de 13 años con una suma de 50 millones de euros; sin embargo, no la oficializó. En este mismo año, Merkel tras conocer su triunfo para un segundo mandato conformó un gobierno de centro-derecha con los liberales (FDP) poniendo fin a la “gran coalición” con los socialdemócratas, situación que evidentemente cambió radicalmente las posiciones de varios miembros del gobierno, como es el caso del Ministro de Relaciones Exteriores y Presidente del FDP, Guido Westerwelle así como Dirk Niebel, Ministro de Cooperación al Desarrollo y miembro también del FDP, ambos funcionarios con una posicional netamente neoliberal, a los cuales no les interesa iniciativas como las planteadas a través del Fideicomiso Yasuní-ITT; sino todo lo contrario, ubicar recursos naturales no renovables principalmente localizados en el “tercer mundo”

Es incierta la decisión que tomará Alemania con la Iniciativa, pero lo que sí se conoce es que el ofrecimiento inicial nunca se formalizó y el dinero no entró al Fondo Yasuní. Adicionalmente la postura que Alemania asuma será un precedente muy importante para los demás países “potenciales donantes”.

Sin embargo, la situación actual de las negociaciones, la paradoja continúa: el presidente declara públicamente que “porque el mundo no nos ha dado algo concreto, Petroamazonas está lista para explotar, si no pasa algo, se podría empezar con la explotación en enero” (Blasberg y Blasberg, 2011); mientras que Baki sigue dando excusas del por qué de las declaraciones del presidente y tratando de conseguir los fondos, así como también pidiendo información “con la que no cuenta” al Ministerio de Recursos no Renovables (MRNNR) y al Ministerio de Ambiente (MAE), con quien poco o nada ha contado.

Por lo cual el 31 de agosto de 2011, Baki dirigió dos comunicados para estos ministerios donde se indica que “durante la gestión del Equipo Negociador de la Iniciativa Yasuní-ITT, importantes sectores de la sociedad civil, así como informaciones vertidas por diferentes medios de comunicación dan a conocer sobre supuestas acciones de algunas instancias estatales que podrían afectar el éxito de referida instancia” (Oficio No.241/ITT/2011 y Oficio No.242/ITT/2011) por lo cual requiere información respecto a: los estudios ambientales aprobados o en proceso de aprobación ante el MAE, delimitaciones al PNY, cronogramas de trabajo que el MAE ha elaborado a favor del Plan B y del Plan A, desarrollo de mecanismos REDD que lleva este ministerio; así como también solicitó al MRNNR los información sobre posible explotación en el ITT y avances del Plan B.

Por lo expuesto, el Equipo Negociador no cuenta con información certera respecto de los proyectos y actividades dentro del ITT, aspectos que podrían incidir en la credibilidad de la Iniciativa y del Gobierno. Lo que denota un manejo paralelo al llevado a cabo por el equipo, se ha instrumentalizado a la Iniciativa con la finalidad de que la atención de los interesados “ecologistas” estén sobre las negociaciones y más no

como necesidad de seguridad de abastecimiento seguro y confiable de energéticos (petróleo y gas) ya que sus procesos de reconversión industrial a través de tecnologías limpias demorarán varias décadas hasta sustituir a las fuentes convencionales.

en la política de conservación, áreas protegidas. Al respecto de este movimiento Fontaine señala:

El núcleo duro del movimiento está conformado por dos grandes tipos de organizaciones ecologistas: activistas y tecnócratas. Esta línea divisoria remite a dos concepciones distintas del conflicto ambiental. Mientras las primeras tienden a radicalizarlo y a darle una dimensión mediática para incrementar su capacidad de incidencia política, las otras privilegian la experiencia científica, y tácticas de presión o de cabildeo, en particular en el ámbito internacional. A pesar de que esas modalidades de acción son a menudo complementarias pueden dar lugar a divisiones y hasta rupturas al interior del movimiento, como lo atestiguan los debates de la última Asamblea constituyente, marcados por la influencia del sector activista y de las organizaciones indígenas anti-petroleras, a costa de una participación más amplia de los sectores interesados en la gobernanza energética (Fontaine, 2010: 242).

Por lo expuesto, parece que no se alcanzará a cubrir el monto establecido en el fideicomiso mercantil, por ello Tarsicio Granizo - coordinador general de Política del Ministerio de Patrimonio- señaló que a partir del 31 de diciembre, “si no se amplía el plazo, entrará en discusión la legitimidad de la explotación en el ITT”.

Conclusiones

El instrumento tiene cuatro grandes imprecisiones, que posiblemente no permitan un desenlace eludible de esta propuesta.

Primeramente, la estructura del fideicomiso, es su propia amenaza, porque los Certificados de Garantía Yasuní (CGYs), según el Art. 26 del Fideicomiso firmado, expresa que “el Gobierno proveerá una garantía para mantener las reservas petroleras del campo ITT en el Yasuní indefinidamente bajo suelo” tienen una posición contradictoria ya que por una parte la Iniciativa Yasuní-ITT se ajusta a los lineamientos del Sumak Kawsay o Derechos del Buen Vivir, en cierta medida al margen de los paradigmas mercantilistas de la Naturaleza, pero por otra parte, el Fideicomiso no descarta que dichos certificados sean canjeados como equivalentes de Permisos de Emisión (Art. 27). Por ello, surge la interrogante acerca de por qué los CGYs no fueron emitidos desde un inicio por parte de UNDP/MDTF, al amparo de la CMNUCC y, así, evitar ambigüedades con respecto a este aspecto, muy importante sobre todo para contribuyentes.

Así como también, el fideicomiso firmado en su Art. 30 deja abierta la posibilidad de explotar los campos ITT si hasta finales de diciembre del 2011 el Fondo Yasuní no logra alcanzar al menos 100 millones de dólares; situación que parece ser la más viable considerando, que según Larrea, existía una “contribución gestionada de USD 929,5 millones en 13 años” (2010:11) con los alemanes, intención que contrariamente a ello nunca oficializó este país. Sumado a que las contribuciones concretas (hasta el 23 de septiembre 2011) llegan solamente a USD 1,8 millones de los USD 100 millones (GNE-PNUD, 2011a); mientras que los ofrecimientos alcanzan la suma de USD 54,7 millones (GNE-PNUD, 2011b).

La segunda, hace referencia a la inestable negociación de la iniciativa en el exterior, liderada por Baki, quien continuamente trata de dar explicaciones a los potenciales contribuyentes acerca del doble discurso oficial, del Presidente de la República sobre explotar o conservar, “Baki siempre apaga los fuegos que el presi enciende” (ETW-005, entrevista, 2011), lo que da señales confusas a los contribuyentes, que difícilmente querrán aportar a un país que no tiene clara su política interna de conservación.

La tercera es la indeterminación por lucro cesante, porque si se consideran las estimaciones realizadas por: el Ministerio de Minas y Petróleos (2008), Beicip Franlab (2004) y Petroamazonas (2010), las reservas probadas de petróleo varían desde los 412 Mbbl hasta los 944.5 Mbbl. Además, si se toma en cuenta que el precio referencial del petróleo para el Presupuesto General del Estado del año 2012 está ubicado en USD 79, mientras que el precio utilizado en el cálculo de las contribuciones para el Fideicomiso firmado, es de USD 52.24 (con fecha de mayo 2009)⁶⁵, el valor total que se está demandando a los contribuyentes varía sustancialmente. Es decir, no es comparable financieramente lo que se deja en tierra con lo que se estima recibir, sumado a que no se toma en consideración las posibles ganancias generadas por la venta de derivados del petróleo. Sumado a que ningún país democrático estaría en la capacidad de comprometer las finanzas públicas de su país más allá del año fiscal de su ejercicio. Finalmente, el cambio del equipo negociador, y la elaboración de un segundo fideicomiso causó una fisura importante dentro del movimiento ecologista, donde,

⁶⁵ Equivale a USD 7,188 MM en 30 años de explotación.

algunos miembros buscaban que la decisión de no explotar el Yasuni sea política de Estado, terreno que fueron creando desde la elaboración de la Constitución 2008; mientras que, los ecologistas tecnócratas, con la finalidad de proteger al Yasuní, a como dé lugar, no dudaron en plantear algunos mecanismos para su conservación como la venta de CGYs, que para los ecologistas radicales fue un medio más de comercialización de la naturaleza o permisos de contaminación.

La Iniciativa Yasuní ITT, es seductora por su carácter ecologista anti-sistema, pero se proyecta a partir de una realidad del país que vive de la renta petrolera, no solo ahora sino históricamente, por lo que desde un principio si habría existido una verdadera intención de plantear una política de conservación, simplemente el Estado asumiría la responsabilidad de no explotar en áreas protegidas.

No queda duda que el primer Fideicomiso lo que buscaba era delegar la responsabilidad de la autoridad ambiental al PNUD, sobre el manejo, gestión y conservación de las áreas protegidas, por la poca capacidad de acción del Ministerio de Ambiente.

CAPÍTULO IV

INSTITUCIONALIDAD DEL MAE EN TORNO A LA INICIATIVA YASUNÍ-ITT

En este capítulo se analiza el rol de la autoridad ambiental, el Ministerio del Ambiente, cómo surge, qué competencias y qué presupuesto tiene con respecto a la conservación de las áreas protegidas. En una segunda sección se estudian las reformas institucionales que se dieron en este ministerio relacionadas con la conservación; y en una tercera sección se descubre qué relación tiene el Ministerio de Ambiente con respecto a la Iniciativa Yasuní-ITT, quién asumió el liderazgo de este proyecto de conservación, se analiza por qué no fue el Ministerio de Ambiente quien llevó a cabo la propuesta de no explotación y qué efectos produjo la Iniciativa en esta institución.

La institución rectora de la gestión ambiental ecuatoriana

Desde finales de los años setenta, el Estado fue elaborando una estrategia de protección ambiental a través de la delimitación de áreas protegidas, por lo cual a inicios de los años ochenta, en el gobierno de Oswaldo Hurtado, con la emisión de la “Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre”⁶⁶ se estableció que un parque nacional, debe mantener su área “en su condición natural, para la preservación de los rasgos ecológicos, estéticos y culturales, como siendo prohibida cualquier explotación u ocupación” (Art.107 inciso 3: Disposiciones Generales). A partir de esto se anunciaron planes de ordenamiento de cada área, por lo que surgió la necesidad de una institución que maneje estos temas. Con esta aspiración, se creó en 1992 el Instituto Ecuatoriano Forestal de Áreas Naturales y Vida Silvestre (INEFAN), mismo que en 1993 fue adscrito al Ministerio de Agricultura y Ganadería con la finalidad de precautelar la conservación y el uso racional de los recursos naturales y forestales.

Posteriormente, debido a que la conservación ambiental estaba siendo desplazada por el manejo forestal, se instituyó la Comisión Asesora de la Presidencia de la República (CAAM) que en 1994 determinó las políticas ambientales generales, que

⁶⁶ Ley No. 74. Registro Oficial 64 del 24 de agosto de 1981.

fueron el impulso para que en 1995 se establezca el “Plan Ambiental Ecuatoriano”. Estas políticas y lineamientos sirvieron, para que en el gobierno de Abdalá Bucarán, el 4 de octubre de 1996 crease el Ministerio del Medio Ambiente (MMA) y en enero de 1999 se fusionen en una sola entidad el MMA y el INEFAN, dando como resultado la consolidación del Ministerio de Medio Ambiente (MAE, 2006:3) El MAE en ese momento llevó a cabo una serie de reformas en el sistema de áreas protegidas, entre ellas, la declaratoria de dos zonas intangibles en la Región Amazónica⁶⁷.

Sin embargo, estas reformas se interrumpieron, tras la crisis política en el gobierno de Mahuad⁶⁸ que desembocó en la disolución del MMA y transfirieron sus funciones, nuevamente, al Ministerio de Turismo. Finalmente, en base a una reorganización de competencias, caracterizada por la excesiva burocracia e inoperancia del sistema, en abril del año 2000 se creó con total independencia jurídica, financiera y administrativa, el Ministerio del Ambiente (MAE), encargado de la rectoría y autoridad ambiental nivel nacional. Competencias que surgieron principalmente como respuesta a las demandas tanto internas como externas de conservar los recursos naturales.

Competencias del MAE sobre la conservación

En base a un marco normativo y precepto constitucional, en el cual se inserta la política ambiental, el MAE:

velará por un ambiente sano, por el respeto de los derechos de la naturaleza, y garantizará un modelo sustentable de desarrollo ambientalmente equilibrado y respetuoso de la diversidad cultural, que conserve la biodiversidad y la capacidad de regeneración natural de los ecosistemas, y asegure la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras (MAE, 2011).

En este sentido este organismo rector de la gestión ambiental es el encargado de “diseñar las políticas ambientales y coordinar las estrategias, los proyectos y programas para el cuidado de los ecosistemas y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales” (MAE, 2011). En este sentido de acuerdo al nuevo marco normativo vigente la Constitución del Ecuador, 2008 señala que las políticas de gestión ambiental se

⁶⁷ Esta medida hasta ahora, es la única reforma radical, respecto a la prohibición de actividades extractivas en las áreas protegidas (Cuyabeno y Yasuní).

⁶⁸ La crisis política de desembocó en la finalización de su mandato el 21 de enero de 2000

“aplicarán de manera transversal y serán de obligatorio cumplimiento por parte del Estado en todos sus niveles y por todas las personas naturales y jurídicas en el territorio nacional”. La Constitución de 1998, no tomaba esta consideración.

En la Constitución de 1998, el tema del manejo de las áreas protegidas, únicamente estipulaba la “regulación conforme a la ley el establecimiento de un sistema nacional de áreas naturales protegidas, que garantice la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de los servicios ecológicos, de conformidad con los convenios y tratados internacionales” (Art. 86). En la Constitución vigente el manejo de las áreas protegidas considera que: 1) el sistema nacional de áreas protegidas garantizará la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas (Art. 405), 2) el Estado asignará los recursos económicos necesarios para la sostenibilidad financiera del sistema, y fomentará la participación de las comunidades en su administración y gestión (Art. 405), 3) las personas naturales o jurídicas extranjeras no podrán adquirir a ningún título tierras o concesiones en áreas protegida (Art. 405), 4) el Estado regulará la conservación, manejo y uso sustentable, recuperación, y limitaciones de dominio de los ecosistemas frágiles y amenazados; entre otros, los páramos, humedales, bosques nublados, bosques tropicales secos y húmedos y manglares, ecosistemas marinos y marinos-costeros (Art. 406), y se prohíbe la actividad extractiva de recursos no renovables en las áreas protegidas y en zonas declaradas como intangibles, incluida la explotación forestal (donde se consideran excepciones) (Art. 407). Así como también la vigilancia efectiva de los derechos ambientales⁶⁹.

Por otro lado, conforme lo señala a la Ley de Gestión Ambiental, la autoridad ambiental nacional es el MAE, “que actuará como instancia rectora, coordinadora y reguladora del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental” (LGA, 2004). Lo que explica que es competencia del MAE la aplicación e implementación de la legislación ambiental, de las políticas y estrategias para la conservación de la biodiversidad a través de las Subsecretarías de Calidad Ambiental y Patrimonio Natural.

Uno de los ejes de acción del MAE es la conservación, a través del manejo sustentable y mecanismos de conservación, basados en los lineamientos ambientales

⁶⁹ Ver Anexo No. 7: Diferencias de los Derechos ambientales en las constituciones (1998-2008)

que se apliquen para fortalecer el Sistema Nacional de Áreas Protegidas-SNAP establecidos en el Art 405 de la CPRE, donde se señala “el Estado garantizará la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas..., y fomentará la participación de las comunidades, pueblos y nacionalidades que han habitado ancestralmente las áreas protegidas en su administración y gestión”. Este sistema forma parte del Patrimonio Natural de Áreas Naturales del Estado (PANE), establecidos en la CPRE Art. 405, y en la Ley Forestal Art. 66, estipulándose que su conservación será inalterada por considerarla patrimonio inalienable e imprescriptible Art. 68.

El MAE será el encargado de la administración y manejo del SNAP, a través de la Dirección Nacional de Biodiversidad de la Subsecretaría de Patrimonio Natural, que es la autoridad en el tema de áreas protegidas. Sin embargo normativamente, “las disposiciones de la Ley Forestal y de Conservación de las Áreas Naturales y Vida Silvestre, son anacrónicas e insuficientes... los avances que se han tratado de realizar a nivel reglamentario mediante el Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria TULAS, han sido respuestas parciales y limitadas por las deficiencias de la ley... no obstante, quedan a la espera de una adecuada regulación aspectos como: el acceso a recursos genéticos, bioseguridad, servicios ecológicos, manejo de ecosistemas frágiles y primordialmente, los temas alusivos a un Sistema Descentralizado de Control Forestal y el Sistema Nacional de Aéreas Protegidas” (PAN, s/f: 13)

En este sentido dentro de la Política Ambiental Nacional, se declara como política 2, el *Uso Eficiente de Recursos Estratégicos para el Desarrollo Sustentable: Agua, Aire, Suelo, Biodiversidad y Forestal*, donde se establece que forma parte de las áreas protegidas: el patrimonio natural y cultural, “elementos que constituyen el ambiente en que se desenvuelve la naturaleza y, las poblaciones que viven dentro de los límites del área” y se propone que “para mantener esta clase de territorios se establezcan zonas de amortiguamiento, espacios de transición entre la biodiversidad, la vida silvestre y el efecto humano” (PAN, s/f: 13).

Presupuesto para la conservación

El Sistema Nacional de Áreas Protegidas SNAP está conformado por: 11 parques nacionales, 4 reservas biológicas, 9 reservas ecológicas, 1 reserva geobotánica, 4

reservas de producción de fauna, 10 refugios de vida silvestre, 2 reservas marinas y 4 áreas nacionales de recreación; cuyo manejo es a través de un Fondo de Áreas Protegidas (FAP) dentro del Programa de Áreas Protegidas que lleva a cabo el MAE (MAE, 2011).

El objetivo del fondo es “contribuir a la consolidación del subsistema PANE, mediante la asesoría técnica y el cofinanciamiento a largo plazo de los gastos operativos de una gestión básica” (Fondo Ambiental, 2011), mediante tres ejes de acción: 1) apoyar el fortalecimiento de los sistemas de control y vigilancia, 2) facilitar procesos participativos de planificación en las Áreas Protegidas y 3) apoyar y generar información sobre las necesidades reales de financiamiento de las Áreas Protegidas. A marzo 2010, el estado de capitalización del FAP fue de USD 18.987.008⁷⁰ de un total requerido de USD 52 millones solo en costos recurrentes del SNAP (Fondo Ambiental, 2011).

Por lo que según el “*Análisis de las necesidades de financiamiento del sistema de áreas protegidas del Ecuador*”, de las 31 áreas protegidas continentales estudiadas, se requiere anualmente USD 6.293.455 que solventen los costos de manejo en el escenario básico⁷¹, y USD 12.211.681 para el escenario integral⁷². En cuanto al Parque Nacional Yasuní los costos de manejo básico calculados serían de USD 348.434 mientras que los del manejo integral llegarían a USD 699.681 (MAE, 2005:59,74), sin embargo, tomando en cuenta la siguiente tabla donde se considera el costo del manejo en función del tamaño del área a conservar, y que el Parque Nacional Yasuní es un área “grande” que requiere USD 815.060 solamente para el manejo básico; mientras que para el manejo integral la cifra llega a USD 1.620.300.

⁷⁰ El detalle de los donantes, convenios y capitalizaciones se puede observar en el Anexo No. 8: Detalle Fondo de Áreas Protegidas (FAP).

⁷¹ El escenario de manejo básico, conceptualizado como un manejo fundamental e imprescindible para establecer presencia de la autoridad ambiental en el área protegida, garantizar su integridad, y facilitar su manejo participativo. Incluye la implementación de dos programas (1) Administración, Control y Vigilancia, y (2) Planificación Participativa. (MAE, 2005:4).

⁷² El manejo integral, implica la implementación de una amplia gama de actividades que garantizan el cumplimiento de los objetivos del área protegida en el largo plazo. Este escenario implica la implementación de los dos programas del escenario básico y tres adicionales: (3) Desarrollo Comunitario y Educación Ambiental, (4) Turismo y Recreación, e (5) Investigación, Manejo de Recursos Naturales y Monitoreo Ambiental (MAE 2005 4).

Cifras que quedarían en estudios, dado que el presupuesto destinado para las áreas protegidas es insignificante dentro de las prioridades de inversión del Estado, así como también aquellas prioridades dentro del Ministerio de Ambiente.

Tabla 2. Costos de Manejo por tipo de Área Protegida

Tamaño del Área	Escenario Básico			Escenario Integral		
	Gasto corriente USD/ha	Gasto de inversión USD/ha	Total USD/ha	Gasto corriente USD/ha	Gasto de inversión USD/ha	Total USD/ha
Grandes	0,65	0,18	0,83	1,29	0,36	1,65
Medianas	3,65	0,89	4,54	6,55	2,31	8,86
Pequeñas	21,66	5,18	26,84	54,75	20,06	74,81

Fuente: MAE (2005)

Elaborado por: La autora

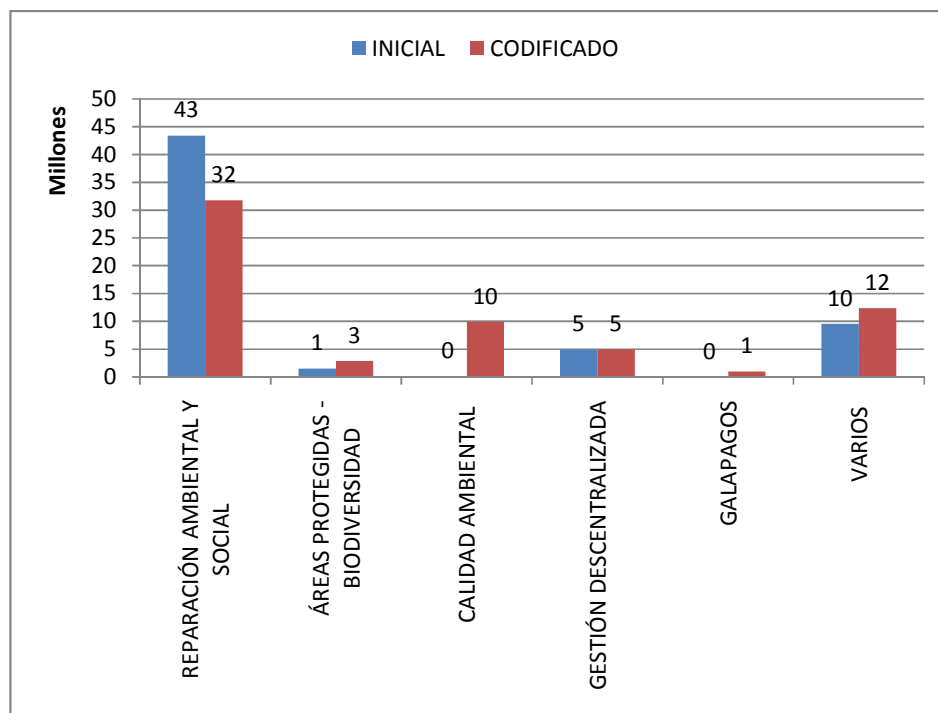
En relación a la asignación y ejecución presupuestaria del MAE, en las siguientes gráficas se indican los rubros destinados desde el año 2007 al 2008 (sin considerar el total consolidado), los cuales muestran los ejes principales de trabajo del ministerio y en qué proyectos se destina mayor cantidad de recursos. De igual forma, se hace relación con el presupuesto general del Estado, inicial⁷³, codificado⁷⁴ y devengado⁷⁵. Entre los ejes de trabajo se encuentran: Reparación Ambiental y Social, Socio Bosque, Áreas Protegidas –Biodiversidad, Bioseguridad, Cambio Climático, Gestión Marino Costera, Forestal, Calidad Ambiental, Información, Gestión Descentralizada, Galápagos y otros Proyectos a distribuir Ministerio del Ambiente sin especificidad alguna.

⁷³ Presupuesto inicial, que aprueba la Asamblea Nacional para el ejercicio económico, es una propuesta presentada al Ministerio de Finanzas, y publicado en el registro oficial (ETW-007, entrevista, 2011).

⁷⁴ Presupuesto codificado, que es el aprobado por la Asamblea y modificado por el Ministerio de Finanzas, el cual cambia las asignaciones en función de varios factores como el precio del petróleo o según la institución lo ejecuta trimestralmente (ETW-007, entrevista, 2011).

⁷⁵ Presupuesto devengado, o la ejecución real de los bienes y servicios (ETW-007, entrevista, 2011).

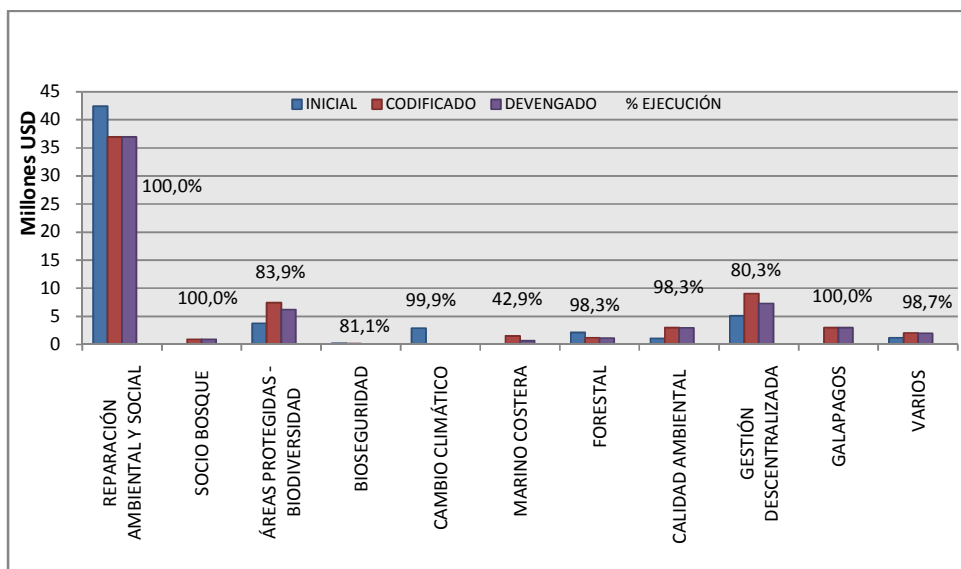
Gráfico 4. Presupuesto Inicial y Codificado asignado al MAE (2007)



Fuente: Ministerio de Finanzas/ e-SIGEF.

En la Gráfica No. 4 debido a la falta de información, únicamente se indica la diferencia entre el presupuesto solicitado o inicial y el asignado o codificado para el año 2007, y se analiza que entre el presupuesto solicitado y el asignado, existe una brecha de mayores ingresos asignados, con excepción del *Programa de Reparación Ambiental y Social*, que se le designó USD 31,8 millones, es decir; un 27% menos del total requerido. En el caso de las *Áreas Protegidas/Biodiversidad* el presupuesto asignado fue de USD 2.865.382, que representa sólo el 4% de lo que efectivamente se requiere para el manejo del SNAP.

Gráfico 5. Ejecución Presupuestaria MAE (2008)

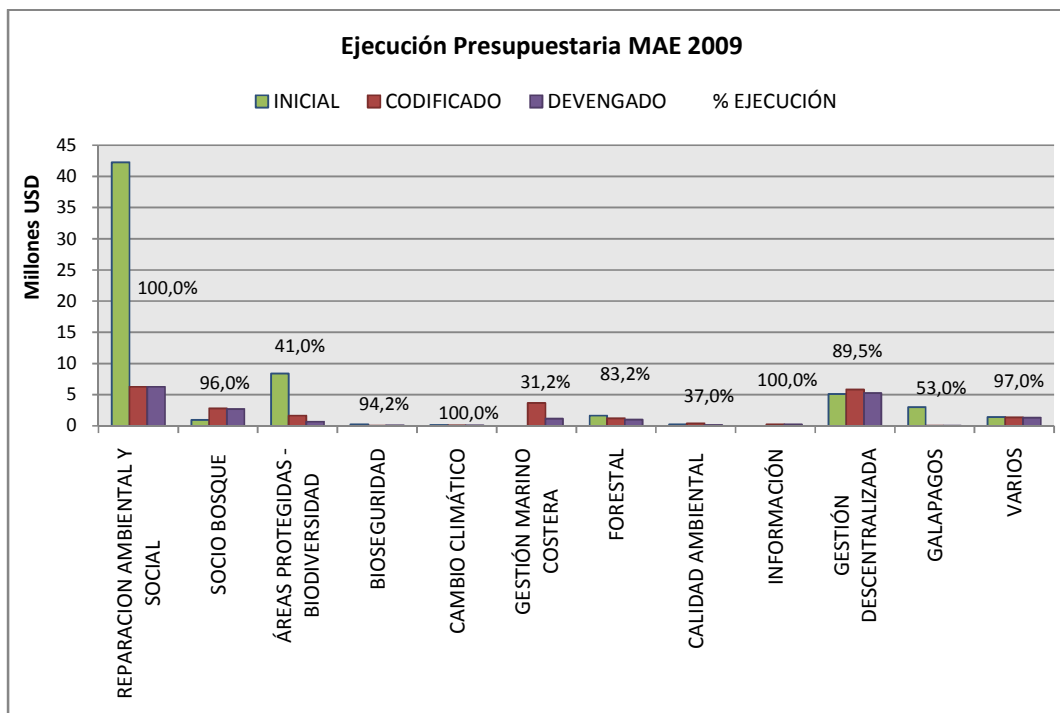


Fuente: Ministerio de Finanzas/ e-SIGEF.

Elaborado por: La autora

En la Gráfica No. 5 se analiza para el año 2008 el presupuesto inicial, el codificado y el devengado, con su respectivo porcentaje de ejecución presupuestaria. Se concluye que: 1) el *Proyecto de Reparación Ambiental y Social* presenta la mayor asignación y ejecución presupuestaria con USD 34 millones y un 100%, respectivamente, 2) llama la atención que el proyecto *Marino Costera* solamente ejecutó el 43% del presupuesto asignado USD 1.507.623 y 3) *Áreas Protegidas/Biodiversidad* ejecuta solo el 84%, de USD 7.434.353 codificados, que representa sólo el 14% de lo que efectivamente se requiere para el manejo del SNAP.

Gráfico 6. Ejecución Presupuestaria MAE 2009

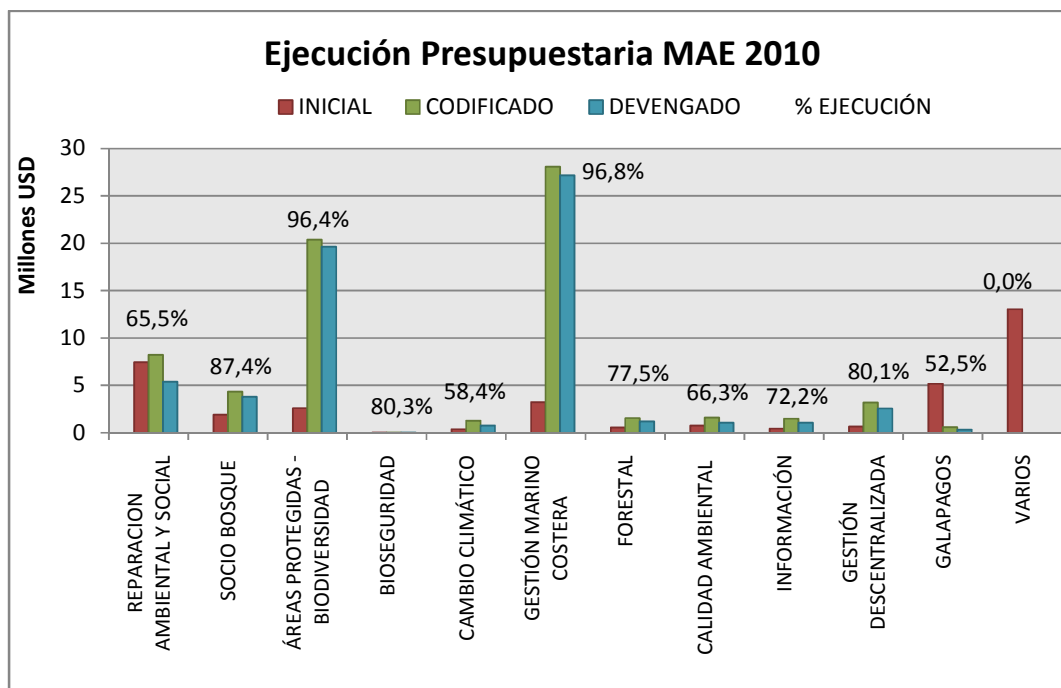


Fuente: Ministerio de Finanzas/ e-SIGEF.

Elaborado por: La autora

En la Gráfica No. 6, se analiza para el año 2009 el presupuesto inicial, el codificado y el devengado, con su respectivo porcentaje de ejecución presupuestaria, mismas que disminuyen notablemente debido, principalmente a la caída de los precios del petróleo, llegando a bajar de USD 133,88/barr registrado en junio 2008 a USD 39,09/barr en enero 2009 BCE (2011b), por lo que, no sorprende que los ajustes económicos se hayan realizado precisamente en el MAE. Lo cual se podría justificar la gran diferencia entre el presupuesto inicial y el codificado, así como también los mínimos porcentajes de ejecución presupuestaria a nivel de todos los proyectos. En *Áreas Protegidas/Biodiversidad* se ejecutó solo el 41%, de USD 1.625.073 codificados, que representa sólo el 3% de lo que efectivamente se requiere para el manejo del SNAP.

Gráfico 7. Ejecución Presupuestaria MAE (2010)



Fuente: Ministerio de Finanzas/ e-SIGEF.

Elaborado por: La autora

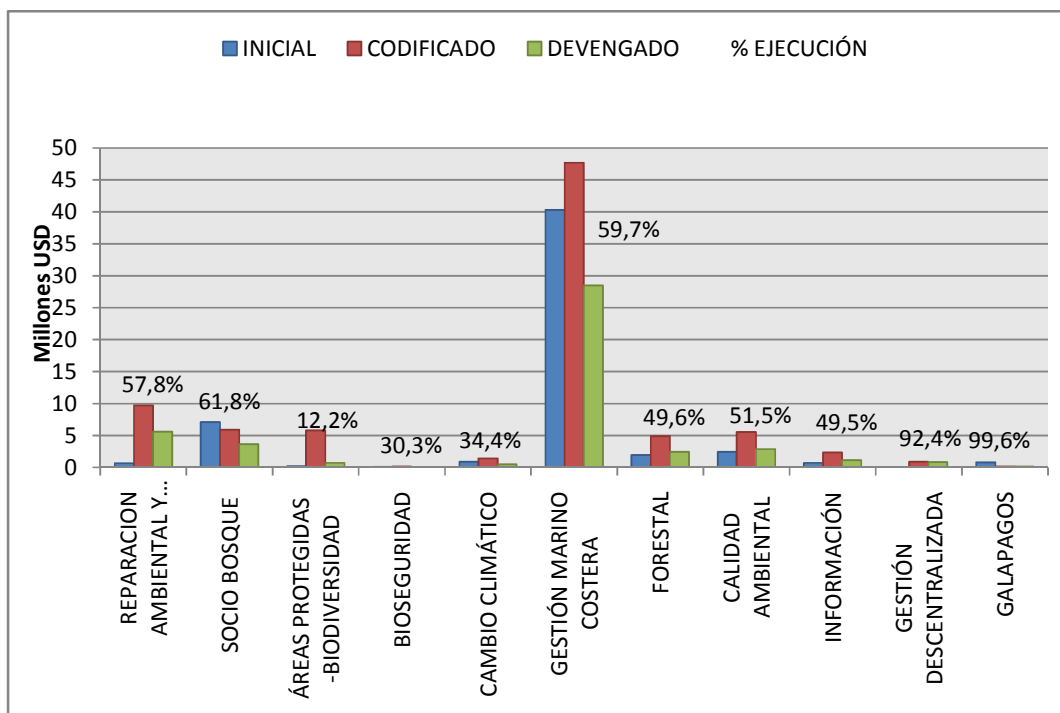
En la Gráfica No. 7 se analiza para el año 2010 el presupuesto inicial, el codificado y el devengado, con su respectivo porcentaje de ejecución presupuestaria. Se concluye que de todos los proyectos los que mayor asignación presupuestaria presentan son *Gestión Marino Costera* y *Áreas Protegidas/Biodiversidad*, sumado a que ningún proyecto se ejecuta al 100%, debido, entre otros factores, a que es muy pronto como para tener valores reales de las ejecuciones presupuestarias.

Se observa un alza en las asignaciones de *Gestión Marino Costera*, debido a que el cerca del 90% de un total de USD 28 millones, corresponde al proyecto “Generación y Restauración de Áreas Verdes para la ciudad de Guayaquil «Guayaquil Ecológico»⁷⁶;

⁷⁶ El Proyecto Conservación y restauración de áreas verdes para la ciudad de Guayaquil -Guayaquil Ecológico-, junto con la Gobernación del Guayas y demás Ministerios e Instituciones del Estado tienen como objetivo: Proporcionar a los habitantes de la ciudad de Guayaquil y Durán de áreas verdes para la recreación, esparcimiento, contacto con la naturaleza y fomentar la generación de servicios ambientales permanentes en la urbe. El presupuesto del proyecto es de USD \$232'504.070,00 dólares americanos y tiene una duración de 3 años. Hasta el momento se ha alcanzado: a) El Área Nacional de Recreación Isla Santay e Isla del Gallo sean declaradas como Área Nacional de Recreación en febrero del 2010 y se empieza el proceso para la construcción de muelle para uso múltiple en la Isla Santay, así mismo para la elaboración del Plan de Manejo de la Isla Santay, b) El Área Nacional de Recreación Los Samanes son declaradas como Área Nacional

porque el porcentaje asignado a *Áreas Protegidas/Biodiversidad* es el 27% menos de lo asignado para el proyecto *Guayaquil Ecológico*, lo parece una anomía ambiental, puesto que en lugar de invertir en la “conservación” de áreas protegidas, se invierte en la “creación” de áreas de recreación. Sumado a que la inversión en áreas protegidas solamente cubre el 28% de lo que efectivamente se requiere para el manejo del SNAP.

Gráfico 8. Ejecución Presupuestaria MAE (2011)



Fuente: Ministerio de Finanzas/ e-SIGEF.

Elaborado por: La autora

Al margen de que aún no cierra el ejercicio fiscal del año 2011, la grafica indica las cifras proyectadas de la ejecución presupuestaria, evidenciando que al igual que el año 2010, la mayor asignación es para el proyecto *Guayaquil Ecológico*, con cerca de USD 43 millones, que representa cerca del 50% del total codificado para el MAE; mientras que *Áreas Protegidas/Biodiversidad*, solamente se le asignó USD 5,8 millones, que representa el 11% de lo que efectivamente se requiere para el manejo del SNAP. Queda

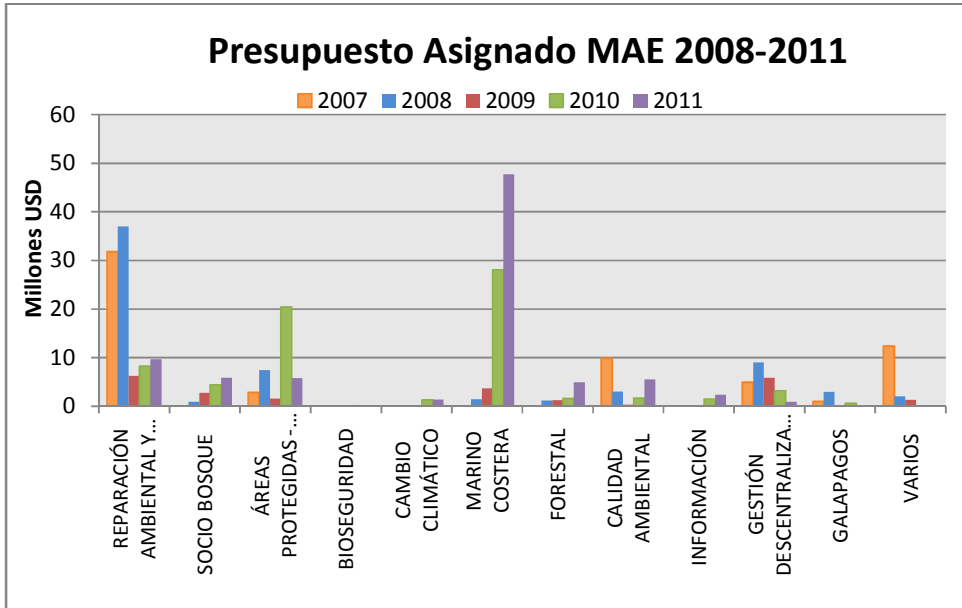
de Recreación en marzo del 2010 con 379.79ha, c) La Restauración del Estero Salado, mediante la actualización de la Línea Base de calidad de agua, sedimento, biodiversidad, elaborada por el Instituto Nacional de Pesca y un diseño del Piloto para evaluar las diferentes tecnologías presentadas para la remediación del Estero Salado (MAE, 2011).

claro que, a pesar de que el manejo del Sistema de Áreas protegidas requiere por lo mínimo USD 52 millones, los recursos se canalizan en función de las voluntades políticas del gobierno, así queda demostrado la codificación de USD 48 millones para “Guayaquil Ecológico”, por lo que difícilmente la política de conservación pueda ser tomada en serio.

Por otro lado, si se analiza cuál ha sido la ejecución presupuestaria del periodo 2007-2011 (sin considerar el total consolidado) para los ejes de acción del MAE: Reparación Ambiental y Social, Socio Bosque, Áreas Protegidas/Biodiversidad, Bioseguridad, Cambio Climático, Gestión Marino Costera, Forestal, Calidad Ambiental, Información, Gestión Descentralizada, Galápagos y otros proyectos a distribuir conforme las siguientes gráficas se concluye que: a) la mayor asignación durante el periodo analizado la recibe el proyecto Generación y Restauración de Áreas Verdes para la ciudad de Guayaquil-Guayaquil Ecológico-, b) se mantiene al margen de las codificaciones presupuestarias Áreas Protegidas y Biodiversidad, Cambio Climático, Bioseguridad, Calidad Ambiental y Forestal, manteniendo consecutivamente presupuestos inferiores a los USD 10 millones, lo cual indica que aspectos de Manejo de Áreas Protegidas o de Reparación Ambiental y Social relevantes, no son la prioridad para concentrar recursos, y c) para el año 2011⁷⁷ pese a que el proyecto de Guayaquil Ecológico tiene asignado mayor presupuesto este no es ejecutado. Dadas las circunstancias dicho presupuesto pudo inicialmente haber sido destinado a otros programas ambientales.

⁷⁷ Las cifras ejecutadas del año 2011 son proyectadas en función de las ejecuciones trimestrales, no son fijas necesariamente.

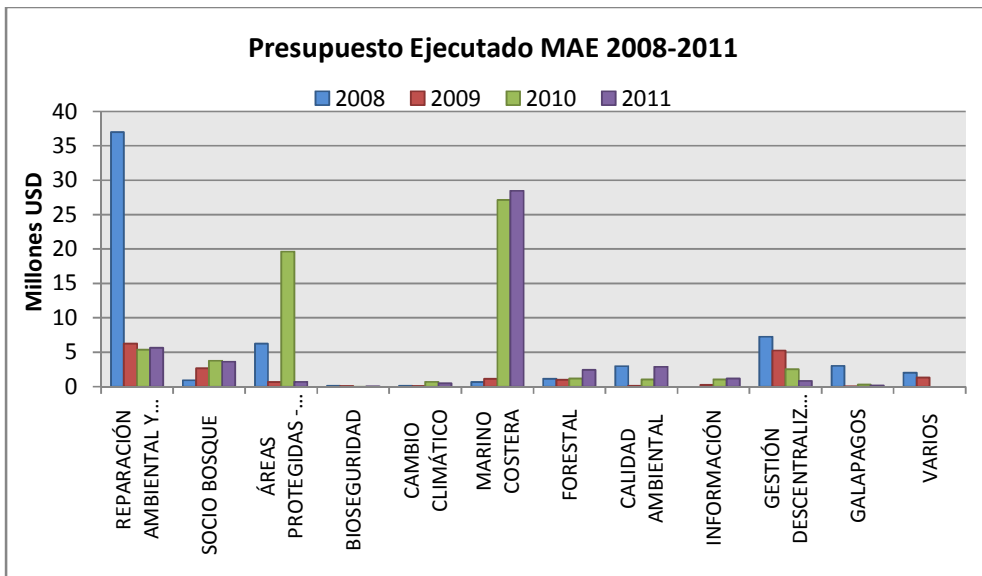
Gráfico 9. Presupuesto Asignado MAE 2008-2011



Fuente: Ministerio de Finanzas/ e-SIGEF.

Elaborado por: La autora

Gráfico 10. Presupuesto Ejecutado MAE 2008-2011



Fuente: Ministerio de Finanzas/ e-SIGEF.

Elaborado por: La autora

En esta línea se observa una contradicción en cuanto al monto consolidado aprobado para el MAE⁷⁸ versus el análisis de los proyectos a detalle realizados para esta investigación. Por otro lado, se concluye que la participación presupuestaria del SNAP es marginal en el presupuesto del MAE, con excepción del año 2010. Así, para el año 2009 se registra un presupuesto aprobado de USD 18.907.756; en el 2010 la cantidad asciende a USD 19.537.747, y en el 2011 disminuye hasta llegar a los USD 8.766.464 (MFE, 2011).

Sin embargo, pese a la existencia de un marco legal⁷⁹, a través de instrumentos ambientales específicos para las áreas protegidas, éstos no son eficaces en la Amazonía, ya que la gestión ambiental en este lugar no es prioridad del Estado, y mucho menos del Ministerio del Ambiente pese a tener al Parque Nacional Yasuní inserto en la Reserva de Biosfera, estratégica por su diversidad genética e ingentes reservas petroleras. En este sentido conforme se indica en la Gráfica No. 11 el presupuesto codificado al MAE, en lo que respecta al manejo de las Áreas Protegidas, desde el 2006 al 2011, no se mantiene constante, siendo el año 2010 el que registra un rubro mayor, debido a que en este año se integra el proyecto de Delimitación Física y Desarrollo de Turismo Sostenible en Áreas de Patrimonio Natural con una asignación de alrededor de USD 20 millones ejecutándose casi el 100%, seguido del proyecto de Protección de la Selva Tropical Morona Pastaza, con cerca de USD 1 millón, además de proyectos de Implementación Participativa del Plan de Manejo del Área de Conservación Bosque Colombo Yacuri y la Protección de Bosque Tropical Gran Sumaco por cerca de USD 600.000; sin embargo en lo que respecta al Sistema Nacional de Áreas Protegidas y otras Áreas de Conservación, no se registra una asignación presupuestaria pese a que el inicial presupuestado fue cerca de USD 1,5 millones.

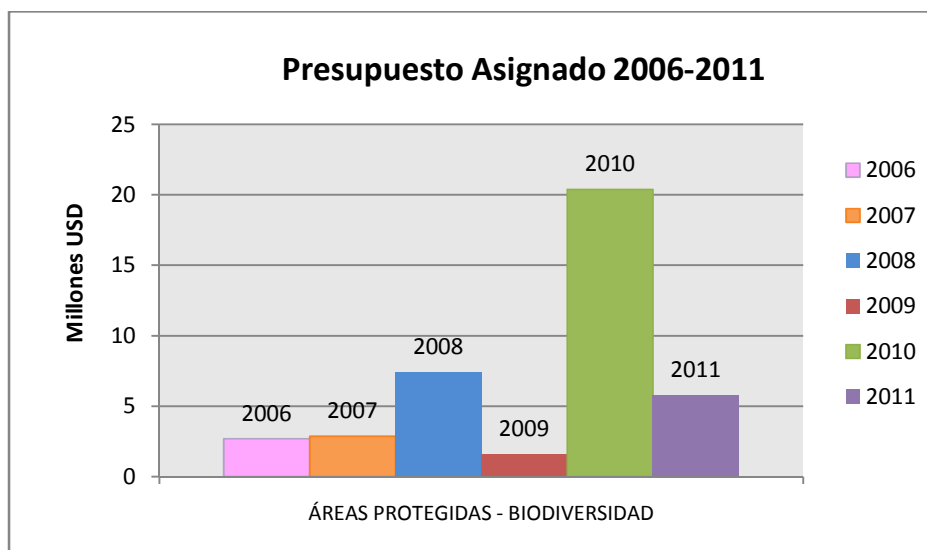
Para los años anteriores, al Sistema Nacional de Áreas Protegidas SNAP se asignan cerca de USD 2 millones en el año 2006; similar cantidad en el año 2007; cerca de USD 50.000 para el 2008, donde mayor asignación se le dio al proyecto de Cobertura de Costos Esenciales Concurrentes para la Conservación de Áreas Protegidas del Ecuador por cerca de USD 5 millones; y en el 2009 cayó la asignación y la ejecución

⁷⁸ Publicado en la página oficial del Ministerio de Finanzas.

⁷⁹ El marco legal es la condición indispensable y nunca suficiente para lograr una acción en procura de la preservación de medio ambiente” (Narváez, 2009:61)

presupuestaria por cerca de USD 1,5 millones, reflejado también por la caída de los precios del petróleo.

Gráfico 11. Presupuesto Asignado a las Áreas Protegidas 2006-2011



Fuente: Ministerio de Finanzas/ e-SIGEF.

Elaborado por: La autora

Reformas institucionales alrededor el MAE

El MAE es producto de un debilitamiento institucional, y solamente en esta última gestión presidencial se ha intentado realizar una mejor gestión, porque cuando Correa fue electo presidente, debía responder a las demandas de quienes lo seleccionaron para que los represente en el gobierno, que vieron en él a quien, entre otras cosas, iba a incidir sobre “un cambio de paradigma”, especialmente en aspectos ambientales y nacionalistas, por ello al inicio de su gestión dio un impulso al MAE, pero posteriormente lo va debilitando nuevamente.

Durante estos últimos cinco años, se observa un intento de consolidar al MAE, especialmente porque no ha existido una rotación elevada de sus ministros⁸⁰, como sí lo hubo en periodos anteriores⁸¹, en relación con el cambio concurrente del presidente de la República.

⁸⁰ Ver Anexo No. 9. Ministros de Ambiente.

⁸¹ En los años 1997 y 2000 el Ecuador atravesó las destituciones presidenciales de Abdalá Bucarán y Jamil Mahuad, respectivamente, como producto de las disputas entre las elites políticas. En el año 2005 se dio el tercer derrocamiento presidencial producto de un conjunto de movilizaciones sin

Por lo cual, a partir de la emisión del Decreto Ejecutivo No.1630 de 20 de marzo 2009, se denota un intento por fortalecer al MAE debido a la transferencia de todas las competencias, atribuciones, funciones y delegaciones, que en materia ambiental, ejercía la Subsecretaría de Protección Ambiental del Ministerio de Minas y Petróleos, en ese entonces “Autoridad Ambiental Sectorial”, a través de la Dirección Nacional de Protección Ambiental Minera (DINAPAM) y la Dirección Nacional de Protección Ambiental Hidrocarburífera (DINAPAH), al MAE. En base a ello se reconocieron las competencias de cada institución, el rol específico de cada ministerio sectorial, y se rediseñaron las carteras de Estado, su modelo de gestión y de organización territorial. En este sentido, la Subsecretaría de Protección Ambiental adscrita al MMP transfirió sus competencias a la Subsecretaría de Calidad Ambiental dentro del MAE “Autoridad Ambiental Nacional” de la cual forman parte, la Dirección Nacional de Prevención de la Contaminación Ambiental y la Dirección Nacional de Control Ambiental.

Otra característica que marcó un quiebre en la institucionalidad referente al manejo ambiental en áreas de conservación, es el filtro que pone la Constitución CPRE a la explotación de recursos no renovables (incluida la explotación forestal) en áreas protegidas y en zonas declaradas como intangibles. Antes de entrar en vigencia la CPRE, bastaba con que se emita un Decreto Ejecutivo y el proceso extractivo se ejecutaba, bajo la premisa de que determinado proyecto es indispensable para el crecimiento económico y el interés nacional. Mientras que, actualmente el Art. 407 de la CPRE indica, “excepcionalmente dichos recursos se podrán explotar bajo petición fundamentada de la Presidencia de la República y previa declaratoria de interés nacional por parte de la Asamblea Nacional, que, de estimarlo conveniente, podrá convocar a consulta popular”. Para que se considere una declaratoria de “interés nacional”, previamente debe ser aprobada con más de los 2/3 de los asambleístas.

A pesar que el filtro constitucional no asegura la no explotación en áreas protegidas, sí crea debate y opinión pública, a veces decisiva, en torno a este tema, donde los intereses de los actores pueden ser difusos y posiblemente no haya coalición entre ellos y sus necesidades.

dirección política estructurada; es decir en el ciclo 1996-2007 sucedieron en el poder siete presidentes, cada uno con su gabinete presidencial (1996 Bucaram, 1997 Alarcón, 1998 Mahuad, 2000 Noboa, 2003 Gutierrez, 2005 Palacio, y desde 2007 Correa).

El MAE respecto de la Iniciativa Yasuní ITT

De acuerdo a lo señalado en un capítulo único la Iniciativa Yasuní ITT busca la no explotación del Bloque ITT, a cambio de una contribución internacional que viabilice la conservación de esta área ubicada dentro del Parque Nacional Yasuní (PNY), y consecuentemente dentro de la Reserva de Biosfera Yasuní (RBY).

El manejo de las áreas protegidas a través del SNAP donde se encuentra inserto el Parque Yasuní, es un instrumento de política ambiental (conservación), que determina la manera de racionalizar los problemas de conservación y manejo territorial dentro las áreas protegidas. No obstante, pese a que dentro del Yasuní existe una zonificación y responsabilidades definidas para el MAE, este siempre ha participado distanciamiento y ajeno a la Iniciativa Yasuní ITT.

En el PNY existe la presión de asentamientos humanos y flujos migratorios con variadas dinámicas de explotación que generan problemas para su funcionamiento. La Reserva Yasuní en teoría considera como su *zona núcleo* al PNY, el Área Intangible Tagaeri Taromenane y la Reserva Étnica Waorani. Sin embargo, la realidad es otra, ya que de acuerdo a lo señalado por el “Plan Operativo Gerencial Yasuní 2003-2004”, la *zona núcleo* restringe toda actividad humana asegurando protección a largo plazo y debe ser lo suficientemente grande para garantizar los objetivos de conservación (MAE, 2002). Lo que indica que solamente el área Intangible Tagaeri Taromenane es la zona núcleo, porque en el resto del parque existen actividades humanas que no son sustentables ni propias de una zona núcleo. En este sentido la Reserva rompe con la visión de pensar la conservación de manera territorial, y la entiende como un territorio en interacción con otros territorios, donde la zona a conservar propiamente dicha está en un entorno rodeado de otras actividades y consecuentemente, presiones.

El MAE tiene competencia administrativa y operativa sobre las áreas protegidas del SNAP, en este caso sobre el Parque Yasuní, pero no así sobre la zona de amortiguamiento ni de transición de la Reserva, lo cual crea una especie de indeterminación de las funciones. Por otro lado, pese a que la gestión de la Reserva es a través de un comité⁸² liderado por el MAE, este Ministerio no se ha caracterizado por

82 El Comité Gestión de la RBY fue reconocido jurídicamente el 7 de julio del 2011 mediante Acuerdo Ministerial No. 114 por el MAE, cuya función es ser un espacio de encuentro interinstitucional y

ser tomador de decisiones en planes o proyectos, en torno a la gestión del Yasuní como lo demuestra el manejo de la Iniciativa Yasuní-ITT, sino que, su particularidad ha sido ser una institución que emite permisos para la explotación de los recursos naturales (hidrocarburos). Sin embargo, a partir de la “IV Asamblea del Comité de Gestión Reserva de Biosfera Yasuní”⁸³, el 19 de agosto 2011 se estableció un nuevo directorio, que aspira tener además de legitimidad, mayor protagonismo en relación a la gestión y manejo dentro de la Reserva y no solamente ser un actor con rol burocrático.

La función de Comité de Gestión es ser un espacio donde se reúnan actores interesados en la gestión del Área para definir qué tipo de espacio se desea, además: permite “reconocer al otro”. Es un encuentro para que se expresen las ideas y se escuchen las de otros, fortalece la democracia y la toma de decisiones conjunta, permite que se reconozca qué está ocurriendo en la Reserva y qué están haciendo otros, para conocer oportunidades y alternativas de negocios sostenibles (SPDA, 2006:6).

En este sentido, la competencia del MAE en la Iniciativa Yasuní ITT, va más allá de la temática de “conservación y evitar la contaminación ambiental”. Lo que define la competencia es el instrumento de la política ambiental de conservación, en este caso el manejo del SNAP, y es ahí donde este instrumento determina otros elementos como la institución a cargo y su institucionalidad.

El tratamiento de la conservación de los recursos naturales y la vinculación con los temas sociales y económicos, se ha visibilizado como un eje de gobierno estratégico, reflejado en la Iniciativa Yasuní ITT, pero como se demuestra a lo largo de esta investigación, lo que ha provocado este proyecto ha sido que la atención en la conservación del área se desvié a otras aristas como la transición energética e intereses economicistas.

multisectorial (gobierno nacional, gobiernos autónomos descentralizados provincial, cantonal y parroquial, nacionalidades indígenas y grupos organizados de la sociedad civil).

⁸³ El comité de gestión de la reserva de biosfera Yasuní nació como una instancia de participación, producto de un proceso y de la necesidad para este Ministerio de establecer alianzas estratégicas con los actores locales para la conservación de esta área. En cambio, el grupo asesor técnico es un organismo que responde a la necesidad de apoyo técnico y científico.

al Ministerio, para la conservación. Mientras la conformación del comité de gestión promueve la participación de la sociedad civil, el grupo asesor técnico es conformado por un número limitado de ONG y universidades (a través de sus estaciones científicas) que mantienen convenios con el Ministerio (Fontaine, 2007c:123).

La Iniciativa Yasuní ITT desde un principio fue manejada paralelamente a la política ambiental nacional que la ejecuta el MAE, bajo el justificativo de que es un proyecto que no sólo abarca aspectos ambientales o sociales sino también energéticos, económicos y de relaciones internacionales. Particularmente, debido a la representatividad económica que tienen los campos ITT para el presupuesto del Estado y que servirán para sostener el modelo actual de desarrollo del gobierno; en ninguna parte del proceso la Autoridad Ambiental Nacional fue la responsable de liderar esta Iniciativa, lo cual se entiende que es, porque el MAE no tiene la capacidad para llevar a cabo un proyecto de carácter multisectorial, con un interés político claramente identificado, pese a la competencia directa que tiene sobre la administración y manejo del SNAP.

La Iniciativa Yasuní ITT, tienen una connotación amplia. Surge desde el movimiento ecologista que se apoya sobre los derechos de la naturaleza expuestos en la Constitución (elaborada con la participación de este movimiento) y se eleva a problema público por uno de sus representantes, para ser luego concebida dentro de la agenda política de gobierno. Se la visualiza como un tema político y de coyuntura mediática por parte del gobierno, más que de conservación misma, pese a que sus fundamentos y principios responden a temas relacionados con protección de pueblos en aislamiento voluntario o combatir el cambio climático. Todo esto debido a que, desde el momento mismo de su lanzamiento como política de gobierno, varios han sido los plazos para su explotación, los cuales en su mayoría estaban ligados a la variación de los precios del petróleo, siendo este un elemento “casi” decisivo para licitar el ITT. Las declaraciones presidenciales, en torno a la firma del acta del fideicomiso con el PNUD en Copenhague, demuestran el interés del gobierno sobre el manejo soberano del fondo del fideicomiso, la decisión de los tipos de proyectos a invertir, y la necesidad de la renta petrolera que van de la mano con las declaraciones del presidente con relación a los avances del Plan A, que ya cuenta con estudios de impacto ambiental en Tiputini, que es la potencial zona de explotación.

Incidencia de la Iniciativa para el MAE

Como quedó demostrado anteriormente, el Fondo de Áreas Protegidas (FAP) dentro del Programa de Áreas Protegidas que lleva a cabo el MAE tiene un financiamiento principalmente en base al Canje de Deuda por Naturaleza⁸⁴ con países europeos. Otro medio de financiamiento, específicamente para el *Programa para la Conservación y Manejo Sostenible del Patrimonio Natural y Cultural de la Reserva de Biosfera Yasuní*, es a través del Gobierno de España, por medio del Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM) el cual obtuvo USD 4 millones, administrado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (MAE, 2011a; Andrade, 2009:96). Es decir, el manejo de las áreas protegidas está en función de los aportes y donaciones que se reciban de otros países, lo cual denota una debilidad institucional y de gestión.

Entre los programas que actualmente lleva adelante el MAE se encuentran: Biocomercio Ecuador, Socio Bosque, Yasuní y el de Reparación Ambiental y Social PRAS. Además existen proyectos específicos dentro del área de Biodiversidad y Áreas Protegidas, Bioseguridad, Cambio Climático, Gestión Marino Costera, Forestal, Calidad Ambiental, y de generación de información como el Sistema Único de Información Ambiental y el Proyecto Mapa de Vegetación del Ecuador y la puesta en marcha de una estructura institucional desconcentrada funcionando en 24 direcciones provinciales y 7 regionales. Sin embargo, esta investigación no apunta a señalar la efectividad de cada uno de ellos, ya que pese a la importancia de cada uno, no presentan protagonismo nacional en aspectos orgánicos como los de transición energética⁸⁵.

La política ambiental ecuatoriana se ha visto proyectada internacionalmente a partir de la Iniciativa Yasuní-ITT por su gran importancia coyuntural, apoyo nacional y trascendencia mundial. Sin embargo las acciones emprendidas por la autoridad del MAE son contradictorias con la Iniciativa, una muestra de ello es la información

⁸⁴ http://www.fan.org.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=7&Itemid=12&lang=es

⁸⁵ Debido a la elevada dependencia energética de los combustibles fósiles, una de las preocupaciones centrales de la política energética y ambiental debe ser el cambio de matriz, agudizándose debido a que en el período 2005 al 2030 será notable la ausencia de sustitutos competitivos que puedan desplazar a gran escala a combustibles como el petróleo, au bajo el supuesto de que se implementen políticas energéticas para aumentar fuertemente la participación de energías renovables en la matriz energética (Medinaceli, 2011:7).

“confidencial” respecto a los permisos ambientales para el levantamiento de estudios ambientales en el ITT, entre los cuales están:

- a) pedido de información aclaratoria y complementaria al “Informe Final de la Auditoría Ambiental de la Perforación Exploratoria de los pozos Ishpingo 3 y 4 del Proyecto ITT” (con fecha 26 de enero del 2010) presentado por Petroecuador;
- b) autorizaciones de investigaciones científicas emitidas por el MAE, para las consultoras ambientales que realizaron los proyectos: “Estudio de Impacto y Plan de Manejo Ambiental del proyecto de Desarrollo y Producción de los campos Tiputini y Tambococha” (con vigencia desde el 10 de enero al 15 de abril del 2011), “Estudio de Impacto y Plan de Manejo Ambiental para la Sísmica 3D del campo Tiputini-Tambococha” (con vigencia desde el 10 de enero al 15 de abril del 2011); e
- c) invitaciones dirigidas por el Ministerio del Ambiente y el proponente, para la difusión de la “Audiencia de Participación Social del Borrador del Estudio de Impacto y Plan de Manejo Ambiental para al⁸⁶ Central de Generación de 76MW y Líneas de Distribución Eléctrica ITT” (con fecha 8 de marzo 2010).

El contexto creado en torno a la Iniciativa ha dado lugar a una especie de contradicción en la autoridad del MAE, ya que en lugar de ser la institución rectora de la gestión ambiental en el país, se ha convertido en una institución que avala proyectos estratégicos pese a la repercusión de los impactos negativos que éstos proyectos generan sobre el entorno. Específicamente, esto podría ser debido principalmente a dos factores: 1) porque las decisiones son tomadas de forma subordinada, desde la presidencia, dentro de un sistema de gobernanza jerárquico, y/o 2) falla el nivel de enlace entre el presidente (el tomador de decisión) y los ministros/asesores, estos últimos “incapaces de ponerse la camiseta de la institución a la que representan” (ETW-008, entrevista, 2011).

Respecto al manejo del PNY, a partir de abril del 2007, con el establecimiento de la “Política Nacional de los Pueblos en Situación de Aislamiento Voluntario”⁸⁷ se

⁸⁶ Cita textual del documento “al” que quiere decir “la”.

⁸⁷ El 3 enero del 2007 se delimitó la Zona Intangible Tagaeri - Taromenane; en abril del 2007, se hizo pública la Política Nacional para la protección de los Pueblos en Situación de Aislamiento Voluntario; y, en octubre del 2007 se presentó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos CIDH un "Plan de Medidas Cautelares a favor de los pueblos Taromenane y Tagaeri (Decreto Ejecutivo 503.Registro Oficial Suplemento 302 de 18-oct-2010.).

concentran esfuerzos de carácter económico y técnico, a nivel de herramientas e instrumentos dentro del MAE, particularmente en el PNY, en especial por la estrecha relación geográfica entre el PNY, el territorio wuaorani y la zona intangible. En este sentido, dentro del Parque Nacional “en el año 2007 se contaba con 4 guardaparques, y actualmente existen 25” (Bonilla, entrevista, 2011). Adicionalmente se han generado documentos estratégicos como: programas de conservación, de control y vigilancia, de turismo y de participación educación y comunicación ambiental, desarrollados cada uno por un oficial, con la finalidad de actualizar el Plan de Manejo del Parque Nacional Yasuní (1998). De igual manera se ha fortalecido el equipo administrativo y de profesionales dentro del PNY lo cual es debido a la coyuntura que genera la Iniciativa, y que permitió poner más atención al PNY.

Otro aspecto que indica la implicación de la iniciativa para el MAE, es el tema de los pueblos en aislamiento y territorios indígenas, en este sentido, Andrade señala que al margen de existir una declaratoria de Zona Intangible “aún la aplicación de las políticas de protección no logra concretarse en acciones eficaces desde el MAE” (Andrade, 2009:77). Que contrarresta con la salida de Eduardo Pichilingue (ex coordinador del *Plan de Medidas Cautelares para la Protección de los Pueblos Indígenas Aislados del Ecuador del Programa de Reparación Ambiental y Social* (PRAS), debido a una denuncia que hizo este ex funcionario del MAE, en torno a la cercanía de las casas de los no contactados, a “menos de 10 Km del campo Armadillo, y aún menos de las casas colonas cercanas” (Pichilingue, entrevista, 2011).

Esto pone una vez más de manifiesto la capacidad de respuesta y acción de la autoridad del Ministerio del Ambiente sobre temas de competencia, hasta ese momento⁸⁸, del MAE, quien institucionalmente no emitió el mismo criterio de su funcionario, demostrando la debilidad de este Ministerio para incidir sobre temas relacionados a la explotación petrolera en áreas protegidas.

Por su parte el Jefe del PNY (hasta mediados del año 2011), señala que no se puede manejar el proceso extractivo dentro del área protegida e indica que “son necesarias políticas nacionales referentes con las actividades de extracción y las áreas

88 El Plan de Medidas Cautelares estaba en el MAE hasta inicio del 2011, después pasó al Ministerio de Justicia, llevado a cabo a través de la Subsecretaría de Derechos Humanos de este ministerio

protegidas” (Bonilla, entrevista, 2011) que irían más allá de aquellas dictadas por el MAE.

Este sistema se complejiza, porque “la gobernanza en áreas protegidas se configura desde la interacción de los marcos institucionales, las estructuras, la cultura /tradición, los mecanismos de participación, la responsabilidad y la gestión de los distintos actores entorno a estas zonas de conservación” (Rivas, 2006) y, particularmente en el caso del PNY existen varias posiciones respecto al aprovechamiento de los recursos naturales que complejizan la toma de decisiones y la implementación de las políticas de conservación que deben ser dictadas, administradas y controladas por el MAE.

Efectos perversos de la Iniciativa

Plan de Medidas Cautelares-PRAS

Al Ministerio de Ambiente se le quitó la competencia sobre el Plan de Medidas Cautelares (PMC), de la misma manera la coordinación de la Iniciativa-Yasuní ITT nunca fue asumida por este ministerio. Con respecto al primero, debido a los problemas con los pueblos en aislamiento voluntario, se generó la necesidad de otro espacio de concertación donde se puedan resolver los problemas relacionados con los derechos fundamentales, bajo la premisa que debe ser manejado por un ministerio que tenga estas competencias, por lo cual mediante Decreto Ejecutivo 503 del R.O. 302 de 18-oct-2010, se le desplazó al MAE por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y Cultos, a través de la Subsecretaría de Derechos Humanos y Cultos. Y el segundo, porque es un tema estratégico y político de agenda de gobierno.

Sin embargo, sí está claro cuáles son las responsabilidades y competencias de una institución; consecuentemente ocurre una mayor respuesta y mejor eficiencia, lo que no sucede con el MAE, porque pese a tener competencia sobre aspectos como la conservación y sobre los pueblos no contactados; no tenía poder de decisión en cuanto al manejo de estos temas, particularmente cuando se trataba de áreas donde simultáneamente se realizan actividades extractivas.

Las herramientas que posibilitan entender esto son los principios de la “buena gobernanza” señalados por la UICN (2003), propuestos en el Acuerdo de Durban⁸⁹: *voz y legitimidad* (que significa esencialmente participación y competencia), subsidiariedad, justicia y equidad (asegurar que los costes de establecer y gestionar áreas protegidas no creen o agraven la pobreza y la vulnerabilidad de las comunidades existentes), direccionalidad (fomentar y mantener una visión a largo plazo inspiradora y consistente del área protegida y sus objetivos de conservación), capacidad de respuesta (asegurar que toda la información relevante esté disponible para los grupos implicados), responsabilidad “accountability” (tener claras líneas de responsabilidad y asegurar la información y comunicación adecuadas de todos los grupos implicados acerca del cumplimiento de sus responsabilidades), no abuso ni prepotencia y equilibrio (conservar eficazmente la biodiversidad y a la vez responder a las preocupaciones de los grupos de interés y realizar un uso inteligente de los recursos) (Rivas, 2006; UICN 2006:4).

En este caso el MAE es un actor clave porque es quien detenta la autoridad y responsabilidad de manejo de las áreas protegidas “SNAP”, con potestad reconocida por normas legales, pero no por su campo de acción, lo cual implica reconocer el derecho consuetudinario como una base para el establecimiento y aplicación de una base de gobernanza local en el PNY, que puede ser enfocada en términos del manejo sustentable y la conservación de los recursos naturales (UICN 2006:4).

Coordinación de la Iniciativa Yasuní ITT, nunca llevada a cabo por el MAE

La Iniciativa Yasuní-ITT, no surgió desde el MAE, sino desde el Ministerio de Energía y Minas (actualmente MRNR). Posteriormente se conformó una comisión técnica y otra negociadora para que analicen el mecanismo adecuado para promocionar e impulsar la iniciativa, misma que formaba parte de la Unidad de Coordinación de la Iniciativa Yasuní ITT, como un órgano temporal dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración MRECI, para que ejecuten todas y cada una de las actividades para el establecimiento y funcionamiento de la Secretaría Técnica de la Iniciativa Yasuní ITT, encargada de coordinar la promoción y el diseño de los productos financieros necesarios para nutrir el Fideicomiso en función de la Transición Energética.

89 Congreso Mundial de Parques. Durban 2003. Beneficios más allá de las fronteras. UICN.

Cuando la secretaría de la Iniciativa fue liderada por Juana Ramos, propuso una figura jurídica a través de bonos por canje de deuda; sin embargo, tras su salida la iniciativa fue liderada en el MRECI por el canciller Fander Falconí, quien demostró interés con el cambio del modelo productivo ecuatoriano simbolizado por la Iniciativa Yasuní ITT. Pese a que los ámbitos de acción del fideicomiso fueron definidos por el MAE, este ministerio no sucedió a la coordinación de la iniciativa, luego de que Falconí renunciara el 12 de enero 2010, no obstante, el Ministerio Coordinador de Patrimonio MCP⁹⁰ a través de su representante Ma. Fernanda Espinoza tomó el liderazgo de este proyecto emblemático, transfiriéndose las competencias a este ministerio.

Normativamente e institucionalmente un ministerio coordinador según el Art. 9 del Decreto Ejecutivo 726 del Registro Oficial 433 de 25-abr-2011, *Disposiciones para la Organización de la Función Ejecutiva*, tiene entre sus funciones: “ejecutar, excepcionalmente, programas y proyectos específicos, que por naturaleza deban responder a políticas interministeriales, pero con la idea de desarrollar capacidades institucionales y transferirlas, previa evaluación, en un plazo máximo de un año y medio y de ser necesario, una ampliación única de seis meses adicionales⁹¹; y coordinar los temas de gestión asignados por el Presidente de la República”. En este sentido el MCP tiene competencia sobre la Iniciativa, no obstante su Secretaría Técnica, ya que según el documento de la Reforma Democrática del Estado “la Secretaría estará adscrita a un Ministerio Sectorial o una Secretaría Nacional y su máxima autoridad será designada por el Ministro Sectorial⁹² o el Secretario Nacional correspondiente” (s/f:34) creándose una contradicción con respecto al manejo institucional de la iniciativa.

90 A su vez, sobre el MCP está el Consejo Sectorial de Patrimonio, presidido por el Ministerio de Coordinación de Patrimonio, que se integra de la siguiente forma: Miembros plenos: a) Ministerio del Ambiente; b) Ministerio del Deporte; c) Ministerio de Cultura; d) Corporación Ciudad Alfaro; e) Instituto Nacional de Patrimonio Cultural; y, f) Presidencia del Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos. Miembros asociados: a) Ministerio de Turismo; b) Ministerio de Salud; c) Ministerio de Educación; d) Secretaría Nacional del Agua; e) Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales Participación Ciudadana; f) Instituto para el Ecodesarrollo de la Región Amazónica del Ecuador; g) Instituto Ecuatoriano de Propiedad Intelectual; y, h) Empresas Públicas creadas por la Función Ejecutiva para la gestión del patrimonio (Art. 22. Decreto Ejecutivo 726 del Registro Oficial 433 de 25-abr-2011).

⁹¹ Si el Fideicomiso establece como plazo hasta diciembre del 2011, este artículo daría a entender que, este proyecto podría extenderse seis meses más.

⁹² Ver Anexo No. 10 Estructura del Ministerio Coordinador de Patrimonio.

Finalmente, el Consejo Administrativo y Directivo reportará directamente al Presidente de la República sobre los resultados de la Iniciativa Yasuní-ITT. Este consejo conformado por un equipo intergubernamental, cuya misión principal es apoyar la implementación y articulación de la política pública de la Iniciativa Yasuní, está constituido por el Vicepresidente de la República, el Ministerio de Coordinación de Patrimonio, quién lo presidirá, la Secretaría Nacional de Planificación, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, el Ministerio de Ambiente, el Ministerio de Recursos Naturales No Renovables y el Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico ECORAE (Decreto Ejecutivo 648 Registro Oficial 391 de 23-feb-2011), mientras que el Equipo Negociador para la Iniciativa Yasuní-ITT, que funciona directamente para la presidencia, lo dirige Ivonne Juez de Baki, designada como representante plenipotenciaria para el Ecuador en la Iniciativa⁹³.

Instrumentalización de la Iniciativa Yasuní-ITT

Como se demuestra en la sección anterior, la Iniciativa Yasuní-ITT nunca fue coordinada por el MAE, demostrándose el desplazamiento de su función hacia otras instituciones: Senplades, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio Coordinador de Patrimonio y por la Vicepresidencia⁹⁴. Esto significa que en la agenda de política, el tema ambiental es secundario versus temas energéticos, financieros o de relaciones internacionales; y la política ambiental de conservación se convierte en un medio de instrumentalización con otros fines, como la captación de recursos de la comunidad internacional para el cambio del modelo de desarrollo, es decir; el cambio de la matriz energética, ya que la política energética fallida desde hace cinco años no puede ser asumida solamente por la iniciativa, debido principalmente a tres factores: primero, porque la transición energética requiere de un amplio periodo; segundo, porque los proyectos que van a contribuir a ese cambio no se han construido, y; tercero, por el hecho de que el país tiene reservas petroleras es muy difícil sustituir ese tipo de energía por renovables, ya que generalmente solamente los países que no tienen petróleo piensan seriamente en un cambio de matriz.

⁹³ Decreto Ejecutivo No. 648 de fecha 10 de febrero 2011

⁹⁴ Ver Anexo No. 11: Estructura de la Función Ejecutiva del Sector Público Ecuatoriano.

En este sentido la instrumentación de la política pública según Lascoumes y Le Gales (2007) significa el conjunto de problemas que plantea la elección y utilización de los instrumentos que permiten a la política del gobierno hacerla material y operativa, a través de una orientación funcionalista del instrumento, pero en el caso de la Iniciativa que tenía como fin la instrumentación de la “conservación”, esta fue instrumentalizada en función de conseguir suplir otros aspectos, como el económico o aquellos relacionados con la transición energética.

En esta perspectiva, la Iniciativa Yasuní-ITT, se ha convertido en un vector de interacciones con los países o entidades contribuyentes; además ha sido instrumentalizada por la fuerte captación de la atención mundial debido a que el PNY se ha convertido en un símbolo de conservación mundial, en un lugar emblemático y en una medida estratégica para buena parte de los sectores que conforman la sociedad civil, más a ún, para los organismos internacionales que la asumieron como una iniciativa fuerte que ha captado atención mundial.

Conclusiones

El Ministerio de Ambiente nació con la finalidad de dar una respuesta a las problemáticas ambientales en el país, ya que el manejo forestal estaba reemplazando a la política de conservación, cuyos propósitos son distintos. Esto en parte explica por qué hasta la actualidad este ministerio no es capaz de asumir la total responsabilidad sobre el manejo de las áreas protegidas, a pesar de que tiene la competencia y todo un andamiaje jurídico legal que le designan la encargada de la gestión y el manejo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP).

El presupuesto destinado para las áreas protegidas es insignificante dentro de las prioridades de inversión del Estado, así como dentro de las prioridades del Ministerio de Ambiente, que en va de 4%, 14%, 3%, 28% y 11% en el periodo (2007-2011) de un total de USD 52 millones (solo en costos recurrentes), que se requieren para el manejo del SNAP; sin embargo durante estos últimos dos años (2010-2011), del presupuesto destinado para el MAE, la mayor cantidad se destinó para el proyecto Guayaquil Ecológico, lo parece una anomia ambiental, puesto que en lugar de invertir en la “conservación” de áreas protegidas, se invierte en la “creación” de áreas de recreación,

que bien pueden ser aquellas dentro del SNAP. Lo que parece ser que responde más a un claro interés político que pone en disputa la popularidad de Correa vs Nebot.

Por otro lado conforme quedó demostrado en esta investigación el problema del manejo de las áreas protegidas no es de ahora, sin embargo pese a un afán por fortalecer este ministerio en el 2009, en la actualidad sigue manteniendo un problema de desinstitucionalización, pero ahora influenciado por los efectos perversos que generó la instrumentación de la Iniciativa Yasuní IT, ya que a pesar que el tratamiento de la conservación de los recursos naturales y la vinculación con los temas sociales y económicos, se ha visibilizado como un eje de gobierno estratégico, reflejado en la Iniciativa Yasuní ITT, lo que ha provocado es que la atención en la conservación del área se desvié a otras aristas como la transición energética e intereses economicistas.

El contexto creado en torno a la Iniciativa ha dado lugar a una especie de contradicción en la autoridad del MAE, ya que en lugar de ser la institución rectora de la gestión ambiental en el país, se ha convertido en una institución que avala proyectos estratégicos pese a la repercusión de los impactos negativos éstos proyectos generan sobre el entorno.

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES

- La Iniciativa Yasuní ITT, es seductora por su carácter ecologista anti-sistema, pero se proyecta a partir de una realidad del país que vive de la renta petrolera, no solo ahora sino históricamente, por lo que, desde un principio si habría existido una verdadera intención de plantear una política de conservación, simplemente el Estado asumiría la responsabilidad de no explotar en áreas protegidas.

Una política de conservación no puede ser manejada solamente con un discurso de no explotación de una parte del SNAP. La conservación va más allá y requiere instrumentos de acción conjuntos, por lo tanto la contradicción generada en el interior del Estado, respecto de conservar o explotar hidrocarburos en zonas ambientalmente frágiles, se visualizo en que mientras Baki buscaba corresponsabilidad ambiental en el exterior, el Ministerio de Ambiente emitió permisos para que se realicen Estudios de Impacto Ambiental para la explotación en el Yasuní. Lo cual repercute negativamente sobre las negociaciones, porque continuamente se dan señales confusas a los países que potencialmente quieren aportar con la Iniciativa, acerca de la voluntad del Ecuador sobre la conservación de sus recursos naturales

- La Iniciativa Yasuní ITT fue manejada paralelamente a la política ambiental nacional que la ejecuta el MAE, debido a la representatividad económica que tienen los campos ITT para el presupuesto del Estado y que servirán para sostener el modelo actual de desarrollo del gobierno; el MAE no tiene la capacidad para llevar a cabo un proyecto de carácter multisectorial, con un interés político claramente identificado, pese a la competencia directa que tiene sobre la administración y manejo del SNAP.

Las declaraciones oficiales de Correa comprueban lo mencionado, consecutivamente se manifiesta a favor de la Iniciativa, pero conforme la presión del sector extractivo aumenta, el discurso cambia. Difícilmente se puede negociar un fideicomiso con la comunidad internacional si no existe coherencia en el discurso

presidencial, así como también mientras la atención está enfocada en la propuesta, otros proyectos extractivos de similares características se desarrollan sigilosamente, como los proyectos mineros a cielo abierto en la Cordillera del Cóndor, sin que la autoridad del Ministerio del Ambiente cumpla su rol.

- El cambio del FI por el FII demuestra que los intereses del movimiento ecologista – presentes en el gobierno- iban más allá de la Iniciativa Yasuní-ITT, lo que se buscaba a través de este instrumento era llevar a cabo una reforma más profunda en cuanto a la política de conservación, ya que bajo el esquema del fideicomiso, lo que se buscaba era la cesación a las actividad extractivas en 48.000 Km² de las áreas protegidas y tener el control del PNUD sobre el manejo y gestión del 38% del territorio nacional, destinado exclusivamente para la conservación.

La autoridad ambiental encargada del manejo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) no se responsabilizó por liderar la Iniciativa Yasuní-ITT. Esto quedó demostrado cuando los mentalizadores de la Iniciativa decidieron mantener distancia con el Fideicomiso Mercantil de Transición Energética firmado.

- Se debe considerar que las prórrogas y plazos definidos para la recaudación de los fondos han ido de la mano con la variabilidad del precio del petróleo, es así que en el 2009 los precios cayeron, por lo cual al gobierno no le interesaba empezar con la explotación del ITT y por eso, principalmente planteo una prórroga indefinida. Es decir, el precio ha sido un elemento decisivo para licitar el ITT.
- Uno de los efectos perversos que generó la Iniciativa Yasuní-ITT, es que la atención social se puso en las negociaciones para coleccionar las contribuciones hasta diciembre de este año, y así mientras se discute si hay o no fondos, la frontera petrolera de los bloques contiguos al ITT, se siguen aproximando a los campos Tiputini. En este sentido el Bloque 1495 operado por Petroriental, extendió sus límites hasta por encima del Bloque 31 operado por Petroamazonas (empresa pública ecuatoriana), lo cual se conceptúa que es para que conjuntamente entre estas dos empresas

⁹⁵ Ver Anexo No.12 y No.13: Delimitación de Bloques petroleros en el ITT (antes y después de la Iniciativa).

conformar una empresa mixta que realice la explotación petrolera dentro del Bloque ITT.

- Pese a la competencia administrativa y operativa que tiene el Ministerio de Ambiente del Ecuador (MAE) sobre el Parque Nacional Yasuní, este ministerio no se ha caracterizado por ser una institución tomadora de decisiones en planes o proyectos relacionados a la Reserva de Biosfera Yasuní, como la Iniciativa, sino que, su particularidad ha sido ser solamente un instrumento simbólico de buenas intenciones. En este sentido, la competencia del MAE en la Iniciativa Yasuní-ITT, va mas allá de la temática de “conservación y evitar la contaminación ambiental”, lo que define la competencia es el instrumento de la política ambiental, en este caso el manejo del SNAP y es ahí donde este instrumento determina otros elementos, como la institución a cargo y su institucionalidad.
- La Iniciativa, coadyuvó a un vaciamiento de las funciones del Ministerio del Ambiente, porque mientras lo intentaban fortalecer, al mismo tiempo le quitaban competencias o no las asumía, como la ejecución del Plan de Medidas Cautelares, actualmente manejado por el Ministerio de Justicia, y potencialmente el Programa de Reparación Ambiental y Social que podría pasar a constituirse como una empresa pública, de igual manera la coordinación de la Iniciativa, nunca fue asumida por este ministerio.

El tiempo evaluará el desenlace de la Iniciativa ITT vista desde un modo económico... O en ¿algún momento se tomará una medida sería a favor de la conservación ambiental vs el modelo de desarrollo imperante, y fortalecer la cuestión ambiental o simplemente sea algo coyuntural que decante en el mecanismo de búsqueda de renta?

BIBLIOGRAFÍA

- Acción Ecológica (2005). Propuesta para la Reserva de la Biosfera Yasuní: *Un llamado eco-lógico para la conservación, el clima y los derechos* (<http://llacta.org>).
- Acosta Alberto, Gudynas Edmundo, et.al. (2009). “Dejar el crudo en tierra o la búsqueda del paraíso período: Elementos para una propuesta política y económica para la iniciativa de no explotación del crudo ITT”, *Amazonía por la vida*, p.1-18.
- Acosta, Alberto (2010). A modo de prologo: ¿basta a la explotación de petróleo en la Amazonía!. *En ITT-Yasuní: entre el petróleo y la vida*, comp. por Esperanza Martínez; Alberto Acosta. Quito: Abya- Yala
- _____, (2011). “Unas reformas con muy poca reforma: Lectura de los cambios a la ley de hidrocarburos y la posterior renegociación de los contratos petroleros” en *La Línea de Fuego*. Disponible en: <http://lalineadefuego.info/2011/03/09/unas-reformas-con-muy-poca-reforma-lectura-de-los-cambios-a-la-ley-de-hidrocarburos-y-la-posterior-renegociacion-de-los-contratos-petroleros/> (visitado el 5 de junio 2011).
- Acuerdo Administrativo Estándar (SSA) para el Fondo Fiduciario Ecuador Yasuní ITT
- Aguilar, Luis (1992). “Estudio Introductorio”. En: *El estudio de las políticas públicas*. Ed. L. Auilar. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Altschuler, Bárbara (2008) “*Territorios en Mutación: Repensando el desarrollo: Aportes y limitaciones del desarrollo local y la economía social a una estrategia de desarrollo*. Quito: 2008. 390 p.
- Álvarez, Montufar y Peña (2010). *Análisis en perspectiva comparada de los dos Fideicomisos Mercantiles del Proyecto Yasuní-ITT*. Ensayo Economía Ecológica. Quito: FLACSO Ecuador.
- Andrade, Karen (2008) “La gobernanza ambiental en el Ecuador: El conflicto alrededor de la licencia Ambiental en bloque 31, en el parque nacional Yasuní. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Observatorio Socio Ambiental Documento de Trabajo No 005. Quito, marzo de 2008.

- _____, (2009). “La opinión pública como mecanismo de la sociedad civil para ejercer influencia en la agenda pública de hidrocarburos en el Ecuador y Perú, los casos ITT y Camisea. Disertación doctoral. FLACSO Ecuador.
- Arnoletto, Eduardo (2007). “Glosario de conceptos políticos usuales”. Ed. EUMEDNET 2007, en <http://www.eumed.net/dices/listado.php?dic=3> (visitado en 2 diciembre, 2010)
- Banco Central del Ecuador - BCE (2011a). *Boletín de estadísticas mensuales* enero. Disponible en: <http://www.bce.fin.ec/docs.php?path=/home1/estadisticas/bolmensual/1EMensual.jsp>. visitado el 11 marzo 2011. Quito: BCE/Dirección General de Estudios.
- _____, (2011b). *Boletín No. 11. Precios de los crudos Ecuatorianos y diferencias con respecto al WTI*. Disponible en: <http://www.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/Hidrocarburos/PreciosPetroleo132009.pdf>. Visitado el 10 junio 2011. Quito: BCE/Dirección General de Estudios.
- Barrera, Andrade-Cevallos & Abogados (s/f). “Informe sobre los Certificados de Garantía Yasuní ITT”.
- Bass Margot, Finer Matt, Jenkins Clinton, Kreft Holger, Cisneros Diego, McCracken Shawn, Pitman Nigel, English Peter, Swing Kelly, Villa Gorky, Di Fiore Anthony, Voigt Christian, Kunz Thomas (2010). Global Conservation Significance of Ecuador’s Yasuní National Park. PLoS ONE 5(1): e8767. doi:10.1371/journal.pone.0008767.
- Beicip Franlab (2004) “Reservas y Plan de Desarrollo”. En *Actualización del estudio de ITT*. Beicip Franlab.
- Blasberg, Anita y Marian Blasberg (2011) “Nebel und die Indianer”. *Zeit Online Wirtschaft*. Disponible en: http://www.ute-koczy.de/cms/default/dokbin/384/384288.die_zeit_nebel_und_die_indianer.pdf (visitada en 10-08-2011).
- Bodin, Jean (1576): “Les Six Livres de la République” Paris. Francia

- CENAE, Centro Andino de Estudios Estratégicos (2010) El Magnicidio Perfecto: Análisis de la crisis del 30 de septiembre del 2010 en Ecuador. 8 de octubre 2010. CENAE Ecuador.
- Climate Focus (2009). “Análisis del concepto de una tercera versión de la Iniciativa ITT”.
- CONAIE Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (2011) “Denuncia por Genocidio”. Quito Ecuador el 29 de marzo 2011.
- Consejo Administrativo y Directivo de la Iniciativa Yasuní-ITT (2009). *Iniciativa Yasuní-ITT: La Gran Propuesta de un país pequeño*.
- CORDAVI Corporación de Defensa de la Vida (2010) Corporación de la Defensa de la Vida/E-LAW Ecuador en <http://darkwing.uoregon.edu/~jbonine/ecuador.html> (visitado el 5 de abril 2010)
- Covell Philip (2009). *Estudio sobre el mercado voluntario de carbono, y mecanismos REDD de la Iniciativa ITT – Yasuní*. Forest Trends
- Donoso, Paulina (2010). La gestión social y de Relacionamiento Comunitario en el Sector Hidrocarburífero. Presentación Seminario Construyendo Alianzas Multisectoriales para la Transparencia en las Industrias Extractivas, (22 octubre 2010)
- Ecociencia (2011). Disponible en <http://www.ecociencia.org/inicio/index.php?sid=113>. visitado el 2 de abril 2011.
- El Comercio (2007). “El sector energético a cargo de un radical”. Disponible en http://www.ecuacier.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1786:migrado1786&catid=72:noticiasnacionales&Itemid=119 (visitada el 15 de octubre 2011).
- El Universo (2008a). “Interés de Acosta por el ambiente marca su gestión en la Asamblea Constituyente”. Disponible en <http://www.eluniverso.com/2008/05/11/0001/8/A1F3C3C1FB37478196C4D53AD33EEBEE.html> (visitada el 15 de octubre 2011).

- El Universo (2008b). “Sin reglas claras el proyecto para ITT”. Disponible en <http://www.eluniverso.com/2008/05/11/0001/8/A1F3C3C1FB37478196C4D53AD33EEBEE.html> (visitada el 22 de octubre 2011).
- Energía Sur (2009). “La iniciativa Yasuní-ITT y las negociaciones sobre cambio climático”.
- ESPE-NCT Escuela Politécnica del Ejército y NCT Energy Group, C.A. (2008). “Estudio de Visualización para el Desarrollo del Bloque ITT”
- Europa Press (2010), “Correa reconoce que Falconí renunció por las críticas que le hizo en un programa de radio”. Disponible en <http://www.europapress.es/latam/ecuador/noticia-ecuador-correa-reconoce-falconi-renuncio-criticas-le-hizo-programa-radio-20100113170424.html>. (visitada el 3 de abril 2011).
- Falconí Fander (2010). *Con Ecuador por el Mundo: La política internacional ecuatoriana*. Quito: El Conejo.
- _____, (s/f). “Hay valores que no tienen precio”, en proceso de publicación en *Ecología Política e Iconos*.
- Fondo Ambiental (2011). Disponible en http://www.fan.org.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=7&Itemid=12&lang=es. (visitado el 12 de octubre 2011)
- Fontaine, Guillaume (2003). “Más allá del caso Texaco ¿Se puede rescatar el nororiente ecuatoriano?”. *Íconos Revista de Ciencias Sociales No. 16*. FLACSO-Ecuador,
- _____, (2007). Problemas de la cooperación institucional: el caso del comité de gestión de la reserva de biosfera Yasuní En: *Yasuní en el siglo XXI: el Estado ecuatoriano y la conservación de la Amazonía* Quito: FLACSO-Sede Ecuador: Instituto Francés de Estudios Andinos: Abya Yala: Petrobras Ecuador: Wildlife Conservation Society - Ecuador : Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental. pp. 75-127.

- _____, (2007a). “El Estado Esquizofrénico: la política petrolera en áreas protegidas en *El Precio del Petróleo: conflictos socio-ambientales y gobernabilidad en la región amazónica*”. Quito: Abya-Yala.
- _____, (2007b). “La Globalización de la Región Amazónica, en *El Precio del Petróleo: conflictos socio-ambientales y gobernabilidad en la región amazónica*”. Quito: Abya-Yala.
- _____, (2007c). “Problemas de la cooperación institucional: el caso del comité de gestión de la reserva de biosfera Yasuní”. En *Yasuní en el siglo XXI. El Estado ecuatoriano y la conservación de la Amazonía*, Guillaume Fontaine e Iván Narváez (coords.). Quito: FLACSO-Ecuador, IFEA, Abya-Yala, Petrobras, CEDA, WCS.
- _____, (2007d). “Verde y negro: ecologismo y conflictos por petróleo en el Ecuador” en *Políticas ambientales y gobernabilidad en América Latina*. Quito: FLACSO - Sede Ecuador; IDDRI; CIRAD. 2007. 331 p.
- _____, (2008). ITT: un problema de gobernanza para el Ecuador. En *la Guerra del Fuego. Políticas Petroleras y Crisis Energética en América Latina*, ed. Guillaume Fontaine y Alicia Puyana. Quito: Colección 50 años FLACSO.
- _____, (2009). “Los conflictos ambientales por petróleo y la crisis de gobernanza ambiental en el Ecuador”, Boletín ECOS No. 6, Centro de Investigación por la Paz (CIP)-ECOSOCIAL. FLACSO Ecuador.
- _____, (2010). *Petropolítica: una teoría de la gobernanza energética*. Quito: FLACSO - Sede Ecuador, Abya – Yala, Instituto de Estudios Peruanos.
- Fontaine, Guillaume y Narváez, Iván (2007). “Problemas de la gobernanza ambiental en el Ecuador”. En *Yasuní en el siglo XXI. El Estado ecuatoriano y la conservación de la Amazonía*, Guillaume Fontaine e Iván Narváez (coords.). Quito: FLACSO-Ecuador, IFEA, Abya-Yala, Petrobras, CEDA, WCS.
- GNE-PNUD Gobierno Nacional Ecuatoriano y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2010a) “Términos de Referencia Fideicomiso Mercantil”. Firmado el 3 de agosto del 2010.

- _____, (2010b) “Memorando de Acuerdo para la Administración y otros servicios de soporte relacionados con el Fondo Ecuador Yasuní ITT”. Firmado el 3 de agosto del 2010.
- _____, (2011a). “Deposited contributions” con fecha 23 de septiembre 2011.
- _____, (2011b). “Pledges” con fecha 23 de septiembre 2011.
- Grau Creus Mireia (2002), “El estudio de las políticas publicas: enfoques y metodologías de análisis”, in: M.Grau, A. Mateos (Coord.), *Análisis de políticas publicas en España: enfoques y casos*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Hall Peter A., Taylor Rosemary C. R. (1996) *Political Science and the Three new Institutionalisms*. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Hay Colin (2006), “Globalization and Public Policy” in: M. Moran, M. Rein, R.E. Goodin (Ed.), *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford University Press.
- Howlett M. y Ramesh M. (2007), *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press, 87-117. Chapter 4: “Policy Instruments”.
- Hoy (2010). “El plan B para el ITT va a paso firme”. Disponible en <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/plan-b-del-itt-va-a-paso-firme-400868.html>. (visitado el 1 de septiembre 2011).
- INEFAN (1998). *Plan de Manejo del Parque Nacional Yasuní* “Plan Maestro para la Protección de la Biodiversidad Mediante el Fortalecimiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas”.
- IPCC, Panel Intergubernamental de Cambio Cilmático (2011). Disponible en <http://www.ipcc.ch/>. (visitado el 10 de octubre 2011).
- Jordan Andrew, Wurzel Zito (2005), “The Rise of New policy Instruments in Comparative Perspective: Has Governance Eclipsed Government?” En: *Political Studies*.
- Kingdon John W. (2003), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Addison-Wesley Educational Publishers.
- Kooiman Jan (2006). *Governing as Governance*. Londres: Sage Publications

Larrea Carlos (2010). *Análisis comparativo de ingresos futuros del Estado para el Bloque ITT*. Quito.

_____, (2009) *Yasuní Oro Verde*.

Lascoumes Pierre, Le Galès Patrick (2004), *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de Sciences Po/Gouvernances, 11-44; 357-369.

_____, (2007), "Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments: From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation", *Governance*, 20 (1), 1-21.

Leff Enrique (2001:1986) *Ecología y capital. Racionalidad ambiental. Democracia participativa y desarrollo sustentable*. México D. E: Siglo XXI.

Leff, Enrique (2007) *Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade e poder*. Petrópolis, RJ: Vozes.

MAE Ministerio de Ambiente (2002) *Plan Operativo Gerencial Yasuní 2003-2004*.

_____, (2005). *Análisis de las necesidades de financiamiento del sistema de áreas protegidas del Ecuador*. Quito: BID-MAE.

_____, (2006). *Informe Para La Tercera Reunion Del Grupo De Trabajo Sobre Caoba (*Swietenia macrophylla*) Ecuador_MWG_29Jun06*

_____, (2008). Oficio 10537-08 D-MA. (30 de diciembre 2008).

_____, (2010). "Reservas de Biosfera del Ecuador: lugares excepcionales". GTZ/GESORENDED-WCS- NCI-UNESCO/Quito. Ecuador.

_____, (2010b). Oficio No. MAE-SCA-2010-0518. (10 de febrero 2010).

_____, (2011). Disponible en <http://www.ambiente.gov.ec/>. Visitado el 15 de agosto 2011.

MAE-MDGIF, Ministerio de Ambiente y Fondo para el Logro de los Objetivos del Milenio (2011). "Análisis Multicriterial Versión Ilustrativa de la Matriz de Impactos". (versión preliminar 11 marzo 2011)

- March James G. y Olsen Johan P. (1984), "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life" en *The American Political Science Review*, Vol. 78, No. 3.
- _____, (2006), "The Logic of Appropriateness", en: M. Moran, M. rein, R. E. Goodin (Ed.), *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford University Press.
- Martín Carlos, Páez Darío, Fernández Itziar (s/a). *Las palabras de la selva, Estudio psicosocial del impacto de las explotaciones petroleras de Texaco en las comunidades amazónicas de Ecuador*. Bilbao: Vitoria-Gasteiz.
- Martínez y Acosta (comp) *ITT Yasuní entre el petróleo y la vida*. Quito: Abya- Yala.
- Martínez, Esperanza (2009). *Yasuní: el tortuoso camino de Kioto a Quito*. Quito: Abya- Yala: Comité Ecuménico de Proyectos CEP.
- Martínez, Joan Alier (2010). "La Iniciativa Yasuní ITT se encamina al triunfo".
- Medinaceli, Mauricio (2011). ¿Adictos al petróleo? Una perspectiva latinoamericana, en: *Revista Letras Verdes N°. 8*, Enero 2011. Revista del programa Socio-ambientales de FLACSO. Pp. 7-8.
- MEM, Ministerio de Energía y Minas (2007). Planificación Económica Integral de Crudos Pesados Campo ITT.
- Meny, Ives y Thoening Jean-Calude, (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.
- MFE, Ministerio de Finanzas Ecuador (2011) http://finanzas.gob.ec/portal/page?_pageid=1965,238635&_dad=portal&_schema=PORTAL. Visitado en 14/08/2011.
- _____, (2008). *Yasuní ITT: una iniciativa para cambiar la historia*. Quito.
- Muller, Pierre (2006). *Las políticas públicas*. Colombia: Ed Francesa.
- Narváez, Iván (2001). "Frontera Violenta: Explosiones del SOTE e Impactos Socioambientales. Quito: Petroecuador.
- _____, (2007). "La política ambiental del Estado: ¿Hacia el colapso del modelo de conservación?". En *Yasuní en el siglo XXI. El Estado ecuatoriano y la*

- conservación de la Amazonía*, Guillaume Fontaine e Iván Narváez (coords.). Quito: FLACSO-Ecuador, IFEA, Abya-Yala, Petrobras, CEDA, WCS.
- _____, (2009). *Petróleo y poder: el colapso de un lugar singular Yasuní*. Quito: Flacso - Sede Ecuador: GTZ.
- PNUD Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2009) “Ecuador Yasuní ITT Trust Fund: Terms of Reference” Borrador. Propuesto el 24 de noviembre del 2011.
- Oilwatch (2006). *Asalto al paraíso: empresas petroleras en áreas protegidas*. (<http://coecoceiba.org>)
- _____, (2011) disponible en <http://www.oilwatch.org>. Visitado el 19 de agosto 2011.
- OLADE Organización Latinoamericana de Energía. (2011) *Visión General al Sector Petrolero en América Latina y El Caribe*. OLADE, Quito. Ecuador.
- PAN Política Ambiental Nacional (s/f). Ministerio del Ambiente.
- Peters Guy (2003). *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.
- Petroamazonas (2010). Prefactividad Desarrollo Campos Tiputini-Tambococha, Desarrollo Bloque 31. Presentación en el cuarto taller petrolero, marzo 2010.
- _____, (2011). Disponible en <http://www.bloque15.com/>. Visitado el 20 de octubre 2010.
- Petroproducción (2008). Oficio No. 3373 PPR-VPR-ITT-2008. (22 de agosto 2008)
- _____, (2009). Proyecto ITT.
- Pierre Jon, Peters Guy B. (2000), *Governance, Politics and the State*. London, Macmillan Press.
- _____, (2001), “Developments in intergovernmental relations: towards multi-level governance”. *En Policy & Politics*. Volumen 29 No. 2.
- Plan de Gobierno del Movimiento PAIS 2007-2011 (2006).

- Precio Petróleo (2011). Disponible en <http://www.preciopetroleo.net/petroleo-hoy.html>. (visitado el 25 octubre 2011).
- Rivadeneira, Cristina (2007) “Parque Nacional Yasuní”. en *ECOLAP y MAE 2007. Guía del Patrimonio de Áreas Naturales Protegidas del Ecuador*. ECOFUND, FAN, DarwinNet, IGM. Quito, Ecuador.
- Rival, Laura (2002) “Trekking Through History. The Huaorani of Amazonian Ecuador”. New York: Columbian
- Rivas, Toledo, Alex comp (2006). *Gobernanza de los Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas en los Andes Tropicales: Diagnóstico regional y análisis comparativo*. UICN, Quito, Ecuador
- Roth Deubel, André-Noël (2007). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Sabatier, Paul (1993). Policy change over a decade or more. En *Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach*. Sabatier y Jenkins-Smith H. C., Boulder Colorado: Westview Press.
- Silvestrum (2009). “Análisis de la Iniciativa ITT–Yasuní frente a los Mercados de Carbono”. Con aportes de : Profafor SA, Ecuador; y Climate Focus, Países Bajos. Quito-Ecuador
- Simon, Herbert (1957). *Models of man: Social and Rational*. Nueva York: John Wiley.
- SINOPEC (2008). Oficio No. SPEX-PE-00025-2008. Re: Presentación en el Desarrollo Integral Del Bloque ITT. (24 de noviembre 2008).
- SPDA, *Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (2006) Comités de Gestión: Construyendo Gobernanza para las Áreas Naturales Protegidas del Perú*.
- UICN Unión Mundial para la Naturaleza (2006) *Gobernanza y Gobernabilidad en las Áreas Protegidas de Bolivia. Mayo 2006*.
- United Nations: Framework Convention on Climate Change (2011) disponible en http://unfccc.int/portal_espanol/items/3093.php,. (visitado el 27 de mayo 2011).

Valencia, José (2010): “ITT soberanía y desarrollo sostenible” En Diario Hoy Url:
<http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/itt-soberania-y-desarrollo-sostenible-388531.html>

Villaverde Xavier, Ormaza Fernando, Marcial Veronica y Jorgenson Jeffrey (2005).
Parque Nacional y reserva de Biosfera Yasuní: Historia, Problemas y Perspectivas. Quito: Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio, FEPP y Wildlife Conservation Society, WCS.

Vogel, Joseph and Graciela Chichilnisky. *The Economics of the Yasuní initiative*, 2010.

Yasuní (CGY) y el Fideicomiso Mercantil para la Transición Energética”.

Yasuní-ITT (2011) disponible en <http://yasuni-itt.gob.ec/>. Visitado el 09 de diciembre 2010.

Zambrano, Carolina (2008). “La Iniciativa Yasuní-ITT en el Marco de la Política Ambiental Internacional”. Quito.

Discurso Rafael Correa, Cancún, diciembre, 2010

Lista de Entrevistas

Gruezo, Noralma, Funcionaria del MAE Dirección de Planificación e Inversión.
Entrevista realizada el 1 agosto 2011.

Fajardo, Pablo. Representante del Frente para la Defensa de la Amazonia FDA y es representante de los demandantes del Juicio contra Texaco. Entrevista realizada el 21 de octubre 2011.

Acosta, Alberto. Ex-presidente de la Asamblea Constituyente, ex-ministro de Energía y Minas, profesor de FLACSO-Ecuador e integrante del movimiento ecologista.
Entrevista realizada el 14 de julio 2011.

Bonilla, Santiago. Jefe del PNY. Entrevistas realizadas el 20 de julio 2011 y el 13 de mayo 2011.

Grefa, Sandra. Mujer Waorani. Entrevista realizada el 13 de mayo 2011.

Zambrano, Carolina. Ex Subdirectora de Cambio Climático en el Ministerio de Ambiente. Entrevista realizada el 20 de mayo 2011.

Pichilingue, Eduardo. Ex coordinador del Plan de Medidas Cautelares para la Protección de los Pueblos Indígenas Aislados del Ecuador. Entrevista realizada el 17 de mayo 2011.

Entrevistas codificadas

20 de octubre 2011: (ETW-001)

21 de octubre 2011: (ETW-002)

18 de agosto 2011: (ETW-003)

19 de octubre 2011: (ETW-004)

19 de octubre 2011: (ETW-005)

19 de octubre 2011: (ETW-006)

agosto 2011: (ETW-007)

17 de mayo 2011: (ETW-008)

20 de octubre 2011: (ETW-009)

18 de agosto 2011: (ETW-010)

18 de agosto 2011: (ETW-011)

18 de agosto 2011: (ETW-012)

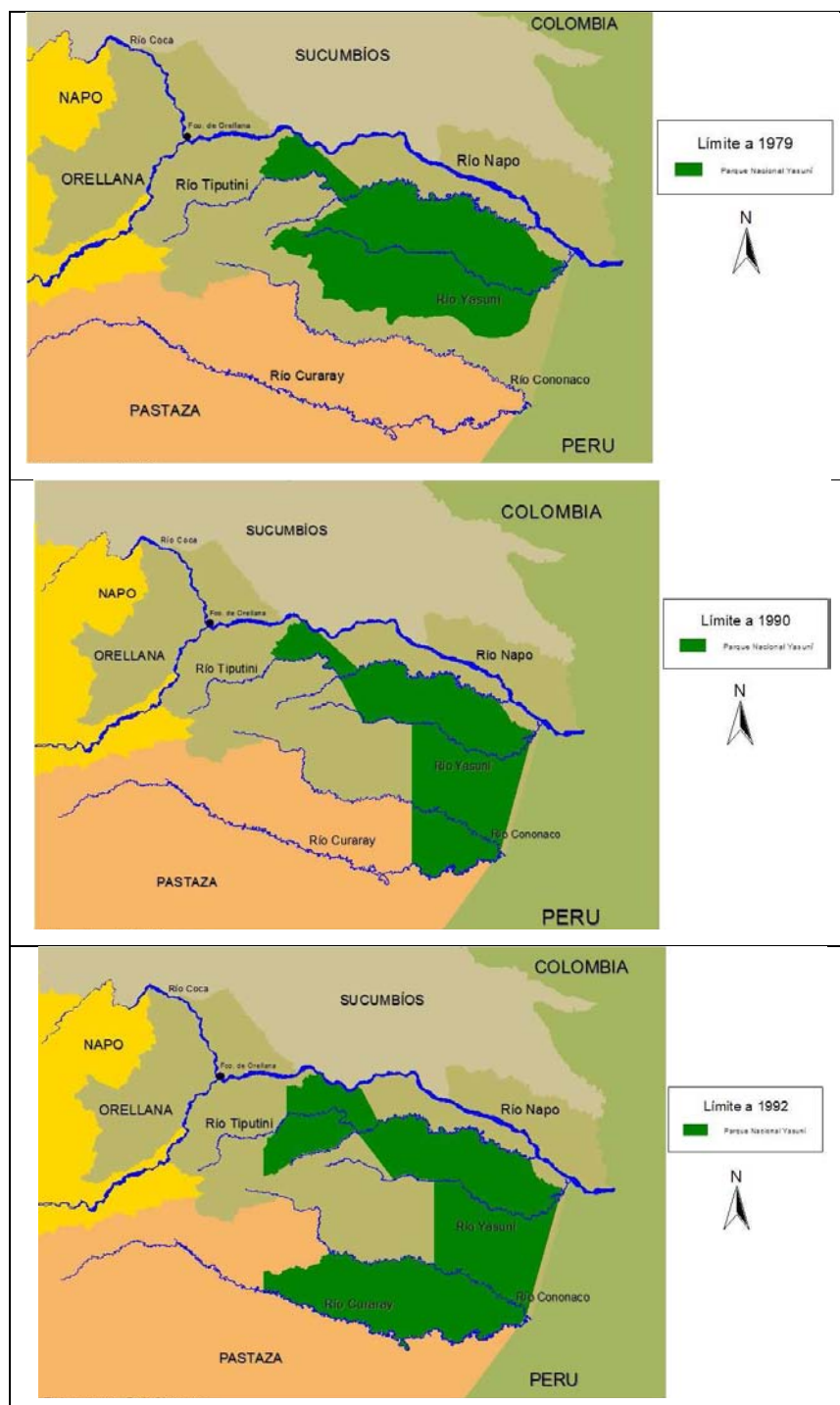
18 de agosto 2011: (ETW-013)

18 de agosto 2011: (ETW-014)

ANEXOS

Anexo 1. Mapa de Delimitación, Zonificación y Ordenamiento Territorial de la Reserva de Biosfera Yasuní

Anexo 2. Delimitación sobre el Parque Nacional Yasuní



Fuente: IGM, 2006; ECORAE, 2003

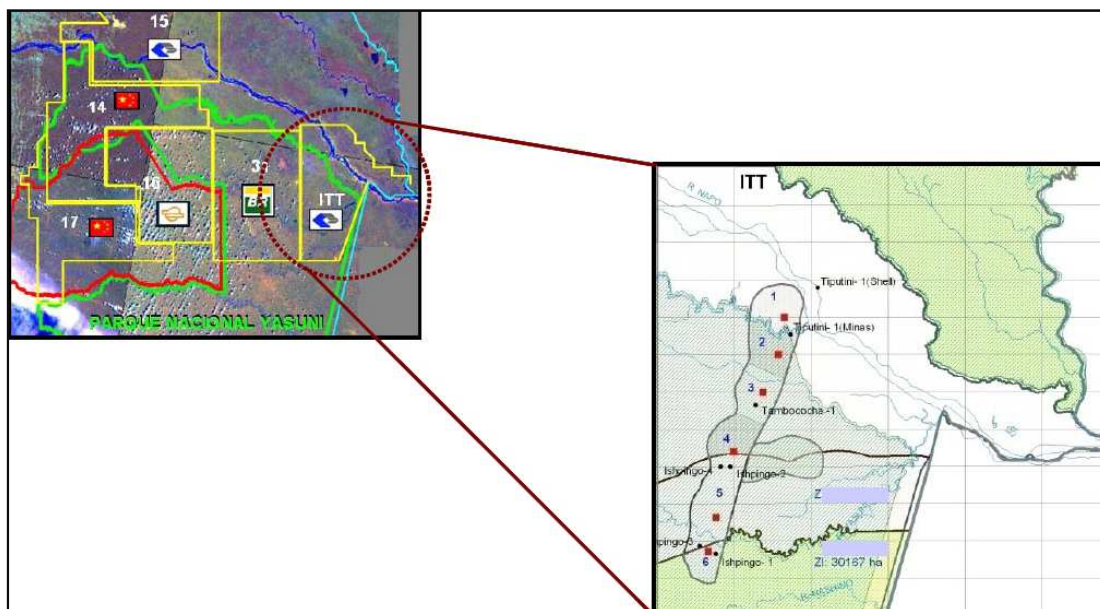
Elaborado por: Paúl Cisneros

Anexo 3. Reservorios del estudio de Prefactibilidad desarrollo Campo Tiputini-Tambococha (MMBoe)

Campo	Yacimiento	API	POES (MMBoe)			RESERVA (MMBoe)		
			1P	2P	3P	1P	2P	3P
Ishpingo - Sur	B.Tena-M1	15.4	971	1,232	1,414	81	195	339
	M2-U	13.9	842	931	1,000	64	104	145
Ishpingo - Norte	B.Tena-M1	14.8	489	653	819	39	93	164
	M2-U	14.0	312	419	497	44	68	86
Tambococha Tiputini	B.Tena-M1	14.2	1,913	2,350	2,679	184	461	796
	M2-U	14.2	0	1	0	0	0	0
TOTAL ITT			4,527	5,586	6,408	412	920	1,531

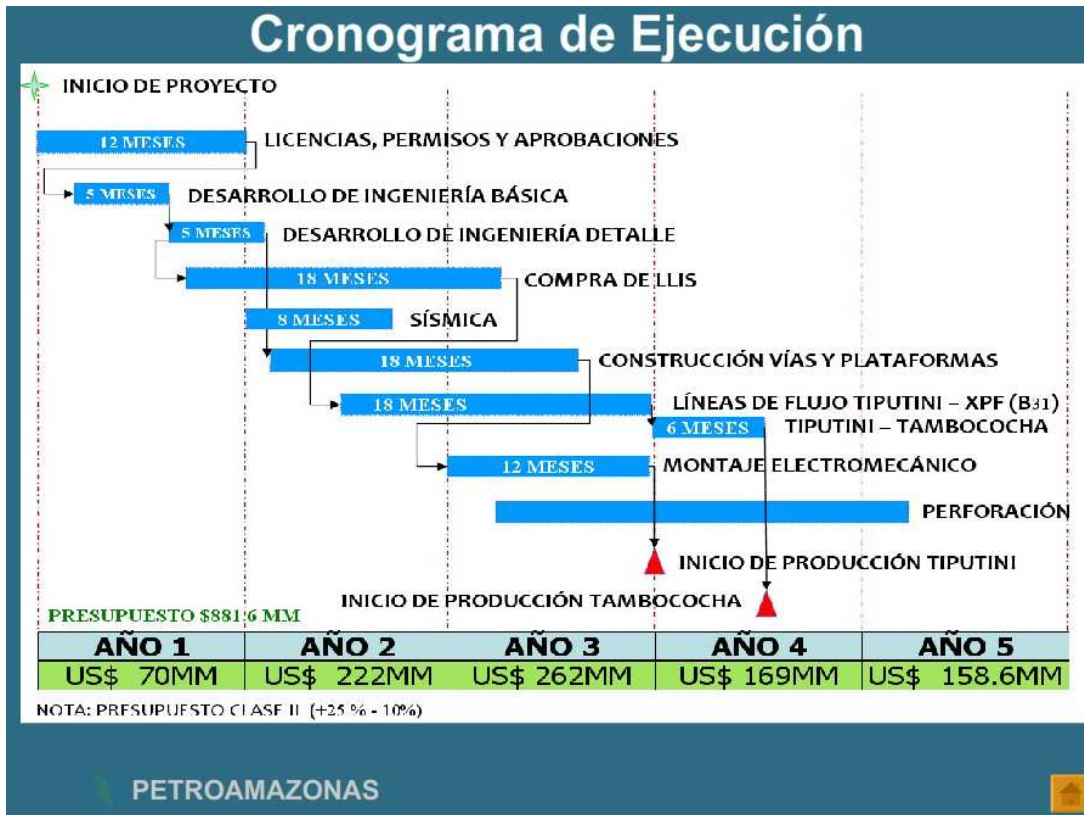
Fuente: Petroamazonas (2010)

Anexo 4. Mapa de Ubicación del ITT



Fuente: ESPE-NCT (2008:1)

Anexo 5. Cronograma de Ejecución para el Desarrollo del campo TT



Fuente: Petroamazonas (2010)

Anexo 6. Análisis y Diferencias fundamentales entre los fideicomisos

No.	Criterios	Indicadores	Alternativas			
			Art.	Fideicomiso 1	Art.	Fideicomiso 2
1	Datos de la Iniciativa	Cantidad de reservas de crudo pesado de 14,7 API	5	846 mill/barr	5	846 mill/barr
2		Valor económico de las emisiones evitadas por la iniciativa	---	no se especifica	5	USD 7,2 millones
3		Cantidad de emisiones evitadas de CO2	---	no se especifica	5	407 millones de toneladas de CO2
4	Programas estratégicos	Prevenir la deforestación y conservar áreas protegidas	7a	38% del territorio de Ecuador	8a	20% del territorio del Ecuador
5		Reforestación, aforestación, regeneración natural y la gestión apropiada	7b	1 millón de has.	8b	1 millón de has.
6		Energías renovables e incremento de la eficiencia energética nacional	7c	Hidroeléctricas, geotérmicas, solares, eólicas, de biomasa y de mareas, soporte financiero para eficiencia energética en la industria y en los hogares.	8b	Hidroeléctricas, geotérmicas, solares, eólicas, de biomasa y de mareas, soporte financiero para eficiencia energética en la industria y en los hogares.
7		Promover el desarrollo social en las zonas de la Iniciativa de influencia	7d	Transversales	8d	transversales
8		Investigación, ciencia, tecnología e innovación de soporte	---	no considera	8e	si considera

No.	Criterios	Indicadores	Alternativas			
			Art.	Fideicomiso 1	Art.	Fideicomiso 2
9	Fondo Yasuní	Incorporación de los recursos proyectados de Capital y de Rentas como parte del Presupuesto Nacional	8a	no considera	9a	Anualmente, el Ministerio de Finanzas incorporará los recursos proyectados de Capital y de Rentas como parte del Presupuesto Nacional.
10		organizaciones participantes	8d	Naciones Unidas	---	no considera
11		Fuente de contribución para el Fondo Yasuní	17	1 fuente: gobiernos, organizaciones intergubernamentales o no gubernamentales, organizaciones del sector privado y el público en general	18	3 fuentes: i) de gobiernos, organizaciones intergubernamentales o no gubernamentales, organizaciones del sector privado y el público en general. ii) del público en general, a través de eventos de levantamiento de fondos luego de la aprobación previa del Comité de Dirección. iii). Ingresos provenientes de la venta de CGYs por parte del Gobierno hacia entidades públicas y privadas.
12	Empresas ejecutoras de la Ventana de Capital	Inversiones de empresas	10	"principalmente" entidades nacionales	11	entidades nacionales
13	Proyectos de la Ventana de Rentas	Proyectos de la Ventana de Rentas	10	3: conservación, deforestación, desarrollo social	11	5: conservación, reforestación, eficiencia energética, programas sociales, investigación e innovación

No.	Criterios	Indicadores	Alternativas			
			Art.	Fideicomiso 1	Art.	Fideicomiso 2
14	Renta generado por los proyectos de energía renovable, de la Ventana de fondo de Capital	Renta generado por los proyectos de energía renovable, de la Ventana de fondo de Capital	10	7%	11	no se especifica
15	Estructura de gobernabilidad	Agente Administrativo	6a	PNUD	6	Administrado por el PNUD pero gobernado y monitoreado por un Comité de Dirección liderado por el gobierno.
16		Presidencia del Comité de Dirección del Fondo Yasuní	29	2 miembros: un representante del Gobierno del Ecuador y el Representante Residente del PNUD	32	1 miembro: representante del Gobierno
17		Miembros del Comité de Dirección del Fondo Yasuní	29	8 miembros con derecho a voto: (i) dos representantes del Gobierno de Ecuador, (ii) dos representantes de la comunidad de donantes, (iii) dos representantes de la sociedad civil ecuatoriana, entre ellos uno de los grupos indígenas y (iv) los dos presidentes del comité.	32	6 miembros con derecho a voto: (i) tres representantes del Gobierno, incluyendo al Presidente del Comité; (ii) dos representantes de los Gobiernos Contribuyentes; y (iii) un representante de la sociedad civil Ecuatoriana; 1 miembro del PNUD sin derecho a voto, (miembro de oficio).
18		Secretaría Técnica	35	Entidad imparcial que da soporte al Comité de Dirección.	39	Entidad imparcial que da soporte al Comité de Dirección. Conformada con personal del gobierno.

No.	Criterios	Indicadores	Alternativas			
			Art.	Fideicomiso 1	Art.	Fideicomiso 2
19	CGYs	Monitoreo de CGYs	---	No se consideran a los CGYs	41c	Encargada la Secretaría Técnica, a fin de asegurar que no se exceda el valor máximo de 407 millones de toneladas métricas de CO2
20	Entidad Coordinadora Gubernamental	Entidad Coordinadora Gubernamental	39	Ministerio de Relaciones Exteriores a través de la Oficina de Coordinación Yasuní ITT	42	Ministerio Coordinador de Patrimonio, oficina de Coordinación Yasuní ITT
21		Dirección de manejo de fondos	---	no se considera	42a	Instruir al Agente Administrativo sobre los desembolsos para los proyectos
22		Desarrollo de propuestas de proyecto	39d	responsabilidad del Ministerio de Relaciones o del PNUD	42e	Ministerio Coordinador de Patrimonio, a través de la oficina de Coordinación Yasuní ITT

Fuente: PNUD (2009); GNE-PNUD (2010a)

Elaborado por: La autora

Anexo 7. Diferencias de los Derechos ambientales en las constituciones (1998-2008)

Constitución 1998	Constitución 2008
<p>Toda decisión estatal que pueda afectar al medio ambiente, deberá contar previamente con los criterios de la comunidad (Art. 88)</p>	<p>Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza (71)</p>
<p>Cualquier persona natural o jurídica, o grupo humano, podrá ejercer las acciones previstas en la ley para la protección del medio ambiente (Art.91)</p>	<p>Cualquier persona natural o jurídica, colectividad o grupo humano podrá ejercer las acciones legales y acudir a los órganos judiciales y administrativos, para obtener de ellos la tutela efectiva en materia ambiental. Se incluye la posibilidad de solicitar medidas cautelares que permitan cesar la amenaza o el daño ambiental materia de litigio (397)</p>
<p>La ley tipificará las infracciones y determinará los procedimientos para establecer responsabilidades por las acciones u omisiones en contra de las normas de protección al medio ambiente (Art. 87)</p>	<p>La responsabilidad por daños ambientales es objetiva. Todo daño al ambiente, además de las sanciones correspondientes, implicará también la obligación de restaurar íntegramente los ecosistemas e indemnizar a las personas y comunidades afectadas (Art.396).</p>

Fuente: Datos de la Constitución 1998; CPRE, 2008

Anexo 8. Detalle Fondo de Áreas Protegidas (FAP)

Fondo de Áreas Protegidas (FAP)	Convenios	Convenios y Capitalizaciones	Incremento
Aporte del Estado Ecuatoriano	1.000.000	1.298.012	298.012
Alemania Paris VI	3.081.401	3.415.139	333.738
Alemania Paris VII	3.235.771	3.984.025	748.254
Alemania Paris VII-VIII	1.108.343	1.137.359	29.016
Alemania Paris V	5.064.548	5.081.724	17.176
Aporte GEF - BM	4.000.000	4.000.000	0
Aportes Privados y Fund. Moore	70.656	70.750	94
Total FAP US\$	17.560.719	18.987.008	1.426.289

Fuente: Fondo Ambiental (2011)

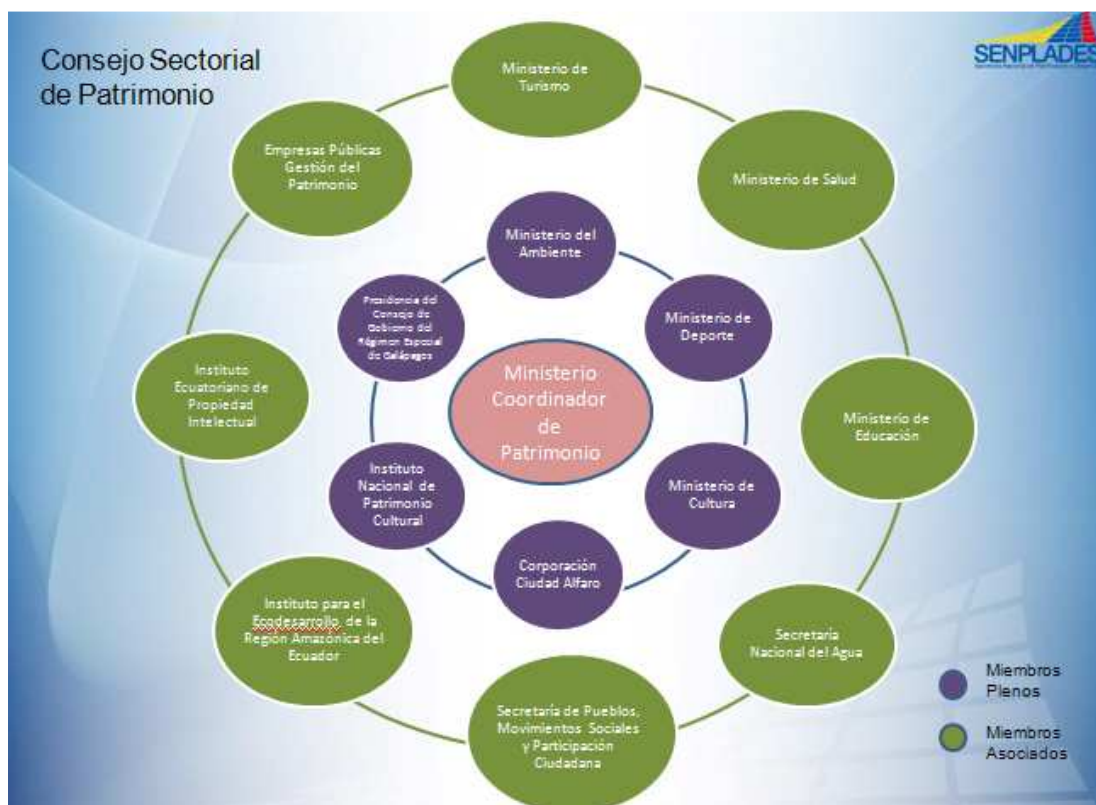
Anexo 9. Ministros de Ambiente

Ministro	Período	Decreto Ejecutivo No.
Dr. Jaime Galarza Zavala	15 de octubre de 1996	207
Blga. Flor María Valverde	27 de febrero de 1997	87
Dra. Yolanda Kakabadse Navarro	10 de agosto de 1998	5
Dra. Rocío Vásquez Alcázar	26 de enero de 2000	
Arq. Rodolfo Rendón Blacio	30 de marzo de 2000 al 04 de mayo de 2001	260
Dra. Lourdes Luque De Jaramillo	4 de mayo del 2001 al 15 de enero de 2003.	1480
Lcdo. Edgar Isch López	15 de enero de 2003 al 14 de julio de 2003.	3
Ing. César Narváez	14 de julio de 2003 al 04 de marzo de 2004.	576
Dr. Fabián Valdivieso Eguiguren	4 de marzo de 2004 al 23 de febrero de 2005.	1444

Ministro	Período	Decreto Ejecutivo No.
Ing. Juan Carlos Camacho Dávila	23 de febrero del 2005 al 20 de abril de 2005	2593
M.Sc. Antonio Matamoros	22 de abril del 2005	23
Ab. Anita Albán Mora	27 de abril de 2005 al 14 de noviembre de 2007	35
Ab. Marcela Aguiñaga	27 de abril de 2005, hasta la presente	

Fuente: MAE (2011)

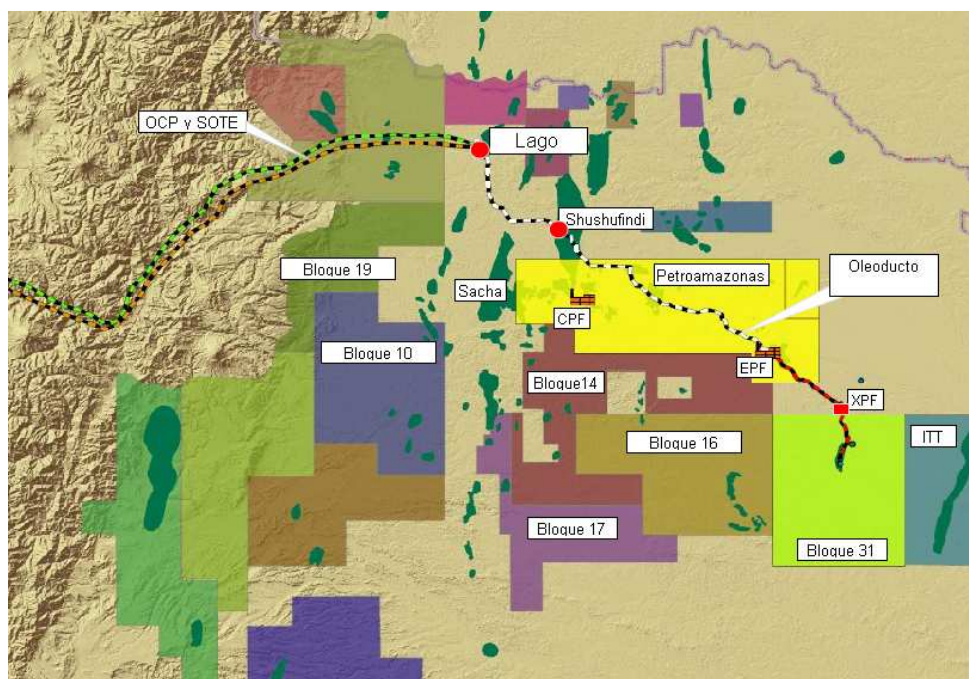
Anexo10. Estructura del Ministerio Coordinador de Patrimonio



Fuente: Senplades 2011

Anexo 11. Estructura de la Función Ejecutiva del Sector Público Ecuatoriano

Anexo 12. Delimitación de Bloques petroleros en el ITT- antes



Fuente: Petroamazonas (2010)

Anexo 13. Delimitación de Bloques petroleros en el ITT- después