

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS
SOCIALES

MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES CON MENCIÓN EN
GOBERNANZA ENERGÉTICA

CONVOCATORIA 2008 – 2010



TESIS

“¿Por qué existen contradicciones entre lo que se dice y lo que se hace en la gestión ambiental de Petroecuador?”

Autora: Elizabeth Olmedo Z.

Quito, febrero del 2011

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS
SOCIALES

MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES CON MENCIÓN EN
GOBERNANZA ENERGÉTICA

CONVOCATORIA 2008 – 2010



TESIS

“¿Por qué existen contradicciones entre lo que se dice y lo que se hace en la gestión ambiental de Petroecuador?”

Autora: Elizabeth Olmedo Z.

Asesor de Tesis: Dr. Guillaume Fontaine

Lector de Tesis: Marc Le Calvez

Lector de Tesis: Iván Narváez

Quito, febrero del 2011

Agradecimientos

En la presente tesis deseo agradecer a los docentes y personal administrativo de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, por todos los conocimientos impartidos y la colaboración proporcionada durante este hermoso pero al mismo tiempo arduo período de estudio, sin embargo quiero enfatizar mi profunda gratitud al Dr. Fontaine como Coordinador de Tesis, por su capacidad y filantropía que fui acreedora, quien supo comprender las falencias y dar fortaleza para la terminación de la misma, de igual forma al Dr. Narváez que en calidad de profesor y amigo inyectó en mí las aspiraciones de estudiar la Maestría de Gobernanza Energética, para abrir nuevos horizontes y perspectivas donde espero plasmar las enseñanzas humanas y profesionales recibidas.

ÍNDICE

RESUMEN	1
INTRODUCCIÓN	2
HIPÓTESIS PRINCIPAL	3
CAPÍTULO I “POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBERNANZA”	
POLÍTICAS PÚBLICAS.....	11
GOBERNANZA.....	19
GOBERNANZA AMBIENTAL.....	24
GOBERNANZA CORPORATIVA.....	26
CAPÍTULO II “PETROECUADOR Y SUS IMPACTOS”	
HISTORIA DEL PETRÓLEO EN EL ECUADOR.....	35
IMPORTANCIA DEL PETRÓLEO EN LA ECONOMÍA DEL PAÍS.....	37
PETRÓLEO Y MEDIO AMBIENTE EN EL ECUADOR.....	44
PRESENCIA DE PETROECUADOR EN LA AMAZONÍA.....	48
CAMPO ISHPINGO, TIPUTINI Y TAMBOCOCHA (ITT).....	52
CAPÍTULO III “LA GESTIÓN AMBIENTAL DE PETROECUADOR DESDE LA VISIÓN DEL ESTADO”	
INSTRUMENTOS QUE REGULAN LA GESTIÓN AMBIENTAL DE PETROECUADOR.....	56
POLÍTICAS DE ESTADO QUE ORIENTA ESTA GESTIÓN.....	63
CAPÍTULO IV “LA GESTIÓN AMBIENTAL DE PETROECUADOR DESDE LA VISIÓN EMPRESARIAL”	
¿CÓMO SE CARACTERIZA Y CUÁLES SON LOS PROCESOS DE LA GESTIÓN AMBIENTAL EN PETROECUADOR?.....	77
¿CUÁLES SON LOS INDICADORES DE LA GESTIÓN AMBIENTAL DE PETROECUADOR?.....	95
CONCLUSIONES	108
RECOMENDACIONES	117
BIBLIOGRAFÍA	119
ANEXOS	127

Resumen

La presente tesis contiene cuatro capítulos, el Capítulo 1 está dedicado a las políticas públicas y la gobernanza, el capítulo 2 se enfoca en Petroecuador y sus impactos, tanto en el desarrollo como en la economía del país, así como en los aspectos socio-ambientales en la Amazonía ecuatoriana, el Capítulo 3 analiza la gestión ambiental de Petroecuador, en particular la filial Petroproducción desde la perspectiva empresarial, el Capítulo 4 la gestión ambiental en mención desde la perspectiva del Estado. Y se termina con las conclusiones pertinentes.

Se pretende comprobar la verosimilitud de la hipótesis principal ¿Porque existen contradicciones entre lo que se dice y lo que se hace en la gestión ambiental de Petroecuador?, cuyo período de estudio es desde el año 2002 al 2008, plazo de duración de las “Políticas Ambientales Corporativas”. Y las hipótesis secundarias ¿Cómo se caracteriza y cuáles son los procesos de Gestión Ambiental en Petroecuador?; ¿Cuáles son los indicadores de la gestión ambiental de Petroecuador?; ¿Qué instrumentos regulan la gestión ambiental de Petroecuador?; y, por último ¿Qué políticas de estado orientan ésta gestión?

Conclusiones

Petroecuador es administrada con una dependencia absoluta a las políticas de Estado desarticulada e incoherente, en las que se impone lo económico y se sesga lo ambiental, además es fuente inagotable de ingresos, sin importar las consecuencias que provengan de su gestión. A esto se suma una estructura operacional, funcional y financiera anacrónica, decadente y sin autonomía, el poco empoderamiento de las máximas autoridades empresariales por ser transitorias, la poca concienciación ambiental de las acciones y decisiones que toman a nivel interno y externo. Situación que se agrava por la falta de fortaleza e independencia y las fuertes influencias económicas y políticas que interfieren en las decisiones de los funcionarios y técnicos petroleros.

Por lo tanto no puede ser considerada Petroecuador como la única responsable de sus inconsistencias o contradicciones entre lo que se dice y se hace en la gestión ambiental y en su gestión en general, puesto que sus acciones son fruto de los experimentos y desaciertos de los gobiernos de turno que manejan indebidamente las políticas de Estado y las regulaciones de las interacciones entre este, el mercado y la sociedad civil, lo que crea un modelo de gobernanza democrática inconexa.

Introducción

El Ecuador posee ecosistemas ecológicamente sensibles con una biodiversidad admirada por todo el mundo, además de su diversidad cultural, uno de ellos es la “Amazonía”, que a partir de 1972, se transformó debido a la riqueza hidrocarburífera encontrada en esta zona. En ese mismo año, se incrementó veinticinco veces la extracción de petróleo proveniente de las provincias amazónicas, de muy buena calidad, cuyo API bordeaba los 30 grados. La producción en su gran mayoría provenía de los campos operados por el Consorcio CEPE-Texaco.

A inicios de los años 90' la producción de las compañías privadas entra a operar la Amazonía como resultado de las rondas licitatorias convocadas por los gobiernos de entonces. En 1976 se crea la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana (CEPE), quien pasó a manejar todas las fases de la industria petrolera. Y en el año 1989 se transforma en el “Sistema Petroecuador y sus filiales”.

Es así que el Estado ecuatoriano por medio de “Petroecuador”, desde hace más de 20 años, percibe los mayores ingresos por las exportaciones de crudo. En el año 2008 vendió USD \$ 10.878,36 millones de dólares y entregó al Estado una utilidad de UDS \$ 5.072,4 millones de dólares¹, pero carece de un fondo que le permita renovar sus instalaciones e infraestructura, mismas que por su obsolescencia, causan grandes problemas socio-ambientales. Petroecuador debe garantizar el consumo interno y abastecer el mercado petrolero externo, así como cumplir con su ley constitutiva de entregar al Estado el 90% de sus ganancias, por lo que ha dado primacía a la producción de hidrocarburos, postergando sus políticas ambientales empresariales.

Para países petroleros como el Ecuador, son las autoridades estatales las encargadas a nivel nacional e internacional, el preocuparse por los efectos e impactos socio-ambientales que genera el modelo de desarrollo económico. Sin embargo, los gobiernos ecuatorianos muy poca importancia han dado a la región amazónica, zona petrolera por

¹ (Correa, 2008:67-91) en su artículo “500 Mayores empresas del Ecuador en 2008”, basado en datos de la Superintendencia de Compañías.

excelencia, motivando que las comunidades indígenas amazónicas inicien sus protestas. Ello obligó al aparato estatal promulgar la normativa ambiental y crear instituciones para el manejo y control en materia socio-ambiental. También Petroecuador implementó sus “Políticas Corporativas Ambientales y de Relacionamento Comunitario”, vigentes desde el año 2002 hasta el 2008. En este contexto la presente tesis se ha planteado como pregunta principal ¿Por qué existen contradicciones entre lo que se dice y lo que se hace en la gestión ambiental de Petroecuador? Para contestar esta problemática previamente se requiere responder las siguientes preguntas secundarias: ¿Cómo se caracteriza y cuáles son los procesos de la Gestión Ambiental en Petroecuador?, ¿Cuáles son los indicadores de la gestión ambiental?, ¿Qué instrumentos regulan la gestión ambiental?; y finalmente, ¿Qué políticas de estado orientan ésta gestión?

Hipótesis

Existen contradicciones entre lo que se dice y lo que se hace en la gestión ambiental de Petroecuador, debido a que los indicadores de la gestión ambiental, siguen existiendo en igual o mayor proporción. Tales es el caso de la cantidad de derrames de crudo existentes (que contaminan suelos, esteros, ríos, lagunas y ojos de agua), la quema de gases (que contamina el aire), la cantidad de conflictos socio-ambientales por reclamos o denuncias de las comunidades afectadas y las varias observaciones y multas por incumplimientos a la normativa ambiental, reflejados en los informes negativos emitidos por los organismos de control estatal.

La Política Ambiental y el Sistema de Gestión Ambiental son simples enunciados tecnócratas, que a pesar de haber sido formulados y difundidos, no se han instituidos en su totalidad, conforme lo demuestran las operaciones petroleras, en las cuales muy poco interviene el componente ambiental. Son casi nulos los mecanismos eficaces para proteger el entorno socio-ambiental de las áreas de influencia de los procesos extractivos e industriales, dándose prioridad a la mitigación y remediación. La identificación de los impactos ambientales negativos, denominados “pasivos ambientales”, está incompleta y se adoptan medidas correctivas extemporáneas, lo cual deja ver la poca responsabilidad ambiental por parte de autoridades y funcionarios de la

estatal; así como, sus decisiones y acciones están en función únicamente del incremento de la producción petrolera, en cumplimiento con las disposiciones y políticas petroleras de los gobiernos de sucesión.

Las políticas petroleras no están en función de las necesidades empresariales ni tampoco de las políticas ambientales corporativas, debido a que no se ha incorporado en estos más de 46 años una tecnología amigable con el ambiente para las actividades de exploración y producción de crudo. La capacitación, concientización y formación en materia ambiental a los funcionarios de la empresa es insuficiente, por lo que se continúa con malos procedimientos operativos, lo que agrava las relaciones socio-ambientales que desembocan en amenazas, actos de violencia y paralizaciones de los pozos petroleros.

Las características de gestión ambiental en Petroecuador, están expresadas formalmente en los enunciados de la misión, visión, política ambiental, objetivos, estrategias, pasivos ambientales, sistema de gestión ambiental, convenios y relaciones institucionales; no obstante, su discurso se queda en simples buenos deseos. Tal es así, que no se han internalizado todas las externalidades ambientales dentro del costo de producción y los procesos de gestión ambiental de Petroecuador son engorrosos y deficientes, tanto en la Gerencia de Protección Ambiental (GPA), desde el 2008 denominada Vicepresidencia Corporativa de Responsabilidad Ambiental, Salud y Seguridad Social (VCRASSS), como en las filiales, concretamente en “Petroproducción”, filial que es considerada como estudio de caso y analizada en los capítulos III y IV de ésta tesis.

Se ha determinado como “indicadores de la gestión ambiental” la cantidad de derrames de crudo, la quema de gases, la cantidad de conflictos socio-ambientales presentados como reclamos o denuncias de las comunidades afectadas, las varias observaciones y las multas por incumplimientos a la normativa ambiental.

Entre los instrumentos que regulan la gestión ambiental de Petroecuador, está la legislación ambiental, reglamentación que abarca aspectos relacionados con la contaminación, el manejo de recursos naturales, la protección y gestión ambiental, la

biodiversidad y el desarrollo en general, pero muchos de ellos carecen de jerarquía legal para ser aplicados; otros son inconsistentes; y, algunos se superponen o contraponen.

En cuanto a las políticas de Estado que orientan la gestión ambiental, se podría decir que Petroecuador no cuenta con políticas de Estado integrales, con enfoques globales, democráticos y sectoriales. Carencia que exige al Estado, la sociedad civil y las empresas, actores de las políticas públicas, vinculen en las políticas petroleras y gobernanza energética, los problemas energéticos, ambientales, sociales y económicos, para que el Estado regule las interacciones de la sociedad civil, las empresas y el mismo Estado.

Los ingresos petroleros entregados por Petroecuador al Estado poco o nada contribuyen a un equilibrio social, debido a la presencia de problemas ambientales, problemas económicos y problemas sociales por la inadecuada distribución y manejo de los ingresos petroleros. Por lo tanto el Estado tiene que asumir su papel hegemónico y definir de manera apropiada las responsabilidades de las instituciones estatales y empresas petroleras privadas en coherencia con un desarrollo sustentable para el medio ambiente y las poblaciones afectadas por la actividad hidrocarburífera.

Metodología

Las contradicciones en la gestión ambiental de Petroecuador pueden ser tratadas como una investigación social, cuyo objetivo práctico es generar inferencias válidas sobre la vida social y política, tratar de plantear las preguntas y moldear los estudios académicos para extraer inferencias descriptivas y causales válidas. El diseño de esta investigación, está en medio de las abstracciones polémicas filosóficas y las técnicas prácticas de la lógica intrínseca (Gary, Keohane y Verba, 2005:13-43).

Se contempla como caso particular la gestión ambiental de la filial Petroproducción, por lo tanto para este análisis se aplica el “método comparativo” de Ragin (1989:19-33), donde Petroproducción es considerada como la “Unidad Observacional”, es decir, la unidad usada para la colección y análisis de datos, y Petroecuador la “Unidad

Explicativa”, que es la unidad utilizada para responder el modelo de obtención de los resultados.

Se aplica una sola lógica inferencial, mediante la investigación cualitativa-sistemática generalizadora, manejando datos estadísticos, partiendo de dos estudios realizados en períodos anteriores: El primero elaborado por Petroecuador y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), y el segundo por Petroecuador y Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE). Estos dos son comparados con el período de implantación de las “Políticas Ambientales Corporativas”, adoptadas como cambio de estrategia ambiental, de los años 2002-2008. Además, se maneja la investigación “cualitativa-humanista discursiva”, para los análisis históricos comparativos, empleando los “indicadores ambientales” propuestos, enfoques desarrollados por Caïs (2002), Sartori y Morlino (1999).

También es necesario apoyarse en la teoría del “nuevo institucionalismo” de Peters (2003), para observar la rutinización de las acciones formales e informales y cómo se conectan los datos cualitativos y cuantitativos en esta investigación social. Lo que permite conocer y controlar las preguntas planteadas y fundamentarlas teóricamente para que sean verosímiles. Además, se combinan las teorías y las generalidades mediante explicaciones para comprender e interpretar las hipótesis. Y finalmente poder llegar a conclusiones válidas que faculten utilizar variables relevantes.

Para esto es importante también revisar el proceso administrativo de una actividad o proyecto ambiental (Anexo IV-a), los flujo-gramas de funciones y actividades de la ex Gerencia Ambiental de Petroecuador (Anexo IV-b) y el Cuadro de “Identificación de los Usuarios Internos y Externos del Proceso de Protección Ambiental de Petroproducción” (Anexo IV-c).

Esta tesis consta de cuatro características: el objetivo es la inferencia; los procedimientos son públicos; las conclusiones son inciertas; y, el contenido es el método. Para un mejor análisis se considerarán: las preguntas de investigación, la teoría, los datos y la utilización de los datos. A sabiendas que toda hipótesis debe ser

contrastada empíricamente antes de ser una aportación al conocimiento. Y que cuantas más consecuencias observables se encuentre que sean coherentes con la teoría, más profunda será la explicación y más ciertos sus resultados. En definitiva, se intentará mediante aproximaciones sucesivas, acercarse cada vez a una inferencia causal precisa.

Contenido de los capítulos

En el capítulo I se conceptualiza la gestión ambiental de Petroecuador, inicialmente desde la perspectiva de las políticas públicas, considerando el ciclo y la agenda política. Luego se trata sobre la regulación de las interacciones entre el Estado, la sociedad civil y empresas; es decir, se teoriza la gobernanza a nivel general, para posteriormente especificar la gobernanza ambiental y complementar con la gobernanza corporativa y responsabilidad social empresarial (RSE).

Se acoge el concepto de políticas públicas como “el conjunto de acciones, de procesos, de interacciones e intercambios entre actores que tienen lugar en los ámbitos del poder político y que para la formación de la agenda pública es necesario establecer el carácter de construcción social y política que tiene los problemas públicos, en que es asumido o no por las autoridades públicas y por ende los procesos de formación de la agenda” de Grau y Mateos (2002:29-56).

A partir de la perspectiva de políticas públicas se requiere entender el significado de gobernanza, la cual es considerada desde tres enfoques. El primero identificando a la gobernanza para las políticas públicas de March y Olsen (1995), un segundo como las nuevas modalidades de interacciones entre Estado y sociedad de Kooiman (1993); y, el tercero de relaciones internacionales de Rosenau y Czempiel (1992).

En el primer enfoque la gobernanza “es una forma de gobernar, a través de institucionalizar la intervención del Estado” (March y Olsen, 1995). En la segunda desde la perspectiva de las nuevas modalidades de interacción entre Estado y la sociedad civil, “es el proceso de balanceo entre las necesidades y las capacidades para gobernar” (Kooiman, 1993). Se caracteriza por una triada, dinámica, compleja y

diversa, que se utilizan en los fenómenos socio-políticos y permite tener una sociedad activa. Y el tercer enfoque desde las relaciones internacionales, “es una gobernanza sin gobierno” (Rosenau y Czempiel, 1992), donde algunas de las funciones de gobierno, son realizadas por organizaciones internacionales, con el fin de mejorar el desempeño nacional, la obtención de recursos y la preservación del medio ambiente, mediante objetivos y políticas mundiales.

Posteriormente, se puntualiza a la “gobernanza ambiental” desde varias perspectivas, entre ellas la de Rivas (2006:9), que la define “como las decisiones (participativas) entre gobierno y sociedad civil que se toman en torno al uso, acceso, normativa y beneficios generados por los recursos naturales y la biodiversidad”, y la presentada por la Comisión de Gobernanza Global (1995), misma que es cuestionada por no estar completa.

Se complementa con la “gobernanza corporativa” también desde varios enfoques, entre ellos, definida como “el compromiso permanente de las empresas para comportarse éticamente y contribuir al desarrollo económico y mejorar la calidad de vida de sus trabajadores” (Consejo Empresarial Mundial para el Desarrollo Sostenible, 1995).

En el capítulo II se inicia con una síntesis de la historia del petróleo en el Ecuador; luego se habla sobre lo que significa el petróleo en la economía y el medio ambiente en el país; de inmediato se señala la presencia de Petroecuador en la Amazonía y los impactos socio-ambientales provocados por su gestión. Y finalmente se enfatiza el caso más sensible y actual, los campos Ishpingo, Tiputini y Tambococha (ITT).

Por las varias aristas que tiene esta propuesta de tesis, los textos y lecturas de revistas calificadas leídos, se han organizado en datos históricos, informes económicos, impactos ambientales, conflictos socio-ambientales, regulaciones y su evolución, y las prácticas empresariales. Se inicia con el período de duración de las operaciones de Texaco (1964-1993), para luego continuar con el período de duración de las políticas ambientales de Petroecuador (2002-2008). En seguida se centran las lecturas sobre la filial Petroproducción, y el caso “ITT”.

En el capítulo III se estudia la gestión ambiental de Petroecuador desde la visión del Estado, es decir, cuáles son instrumentos legales que regulan y qué políticas de estado orientan esta gestión.

En el capítulo IV se analiza la gestión ambiental de Petroproducción desde la visión empresarial, que por sus fases petroleras de exploración y producción de crudo, sostiene los mayores conflictos socio-ambientales en las zonas aledañas. Por lo que se investiga cómo se caracteriza y cuáles con los procesos de la gestión ambiental, así como cuáles son sus indicadores ambientales. Tanto en el capítulo III como en el capítulo IV, se obtiene la información recopilada de fuentes primarias y secundarias y se relacionan con los marcos teóricos congruentes, definidos en el capítulo I.

Como fuentes primarias internas, se consideran a las políticas, sistema y normativa de gestión ambiental, flujo-diagramas, organigramas estructurales y funcionales, procesos, convenios, presupuestos y su ejecución, informes técnicos, reglamentos, instructivos, manuales de planes de contingencias, manuales de fases operativas, guías, memorandos, resoluciones emitidas por autoridades competente y revistas de Petroecuador (FETRAPEC, Comités de Empresa de las Filiales) para obtener información institucional.

Entre las fuentes primarias externas están los informes, los exámenes especiales y las auditorías de organismos de control superior, también las multas impuestas, los estudios de impacto ambiental y los planes de manejo aprobados, información que permitirá establecerá el grado de eficiencia de la gestión ambiental, al comparar lo ejecutado con lo planificado y con lo regulado.

Las fuentes secundarias son los textos y revistas descritos en los capítulos I y II por contener temas relacionados con la tesis, los mismos que ayudan a entender el porqué de las contradicciones de la gestión ambiental de Petroecuador.

Capítulo I “Políticas Públicas y Gobernanza”

En los años 90' el mundo empezó a realizar actividades productivas más sostenibles cuando comenzó el interés oficial en los problemas del medio ambiente con la Conferencia celebrada en Río de Janeiro en 1992 sobre “Medio Ambiente y el Desarrollo” y en 1990 con el Programa Ambiental de las Naciones Unidas y la Agencia Española de Cooperación Internacional, llamada “Desarrollo y Medio Ambiente en América Latina”. Para las sociedades latinoamericanas como la ecuatoriana, el problema está en la articulación entre el crecimiento económico con el deterioro social y la degradación ambiental, en un contexto de tensión, lo que se denomina la "economía de saqueo", debido a “que el hombre interfiere en los ecosistemas propiciando cambios bruscos, en cortos espacios de tiempo en comparación con las tendencias evolutivas conformadas a lo largo de muchísimos años” (Castro, 2001:01)². Y es que no todas las formas de organización productiva han sido y son ecológicamente sostenibles, “cada forma social de producción marca los límites de la eficiencia ecológica en el manejo de los ecosistemas” (González de Molina, 1993:14).

En el Ecuador no existe una cultura interna ni un enfoque histórico sobre los problemas ambientales, las oportunidades han venido “desde afuera” por instituciones internacionales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), “que tienden a enfatizar lo estructural sobre lo temporal en el análisis de los problemas de la región y subordinar el tratamiento de las cuestiones ambientales a las necesidades de la política económica” (Castro, 2001:02) y que se han sido fortalecidas por las Conferencias Internacionales sobre medio ambiente, con el fin de tener una perspectiva global sobre una adecuada comprensión de los problemas ambientales actuales. Pero se corre el riesgo de una inadecuada construcción de “nuestra propia visión ecuatoriana y latinoamericana”, que necesita acoger nuestras realidades y formas de pensar y actuar y no realidades ajenas. Estas instituciones internacionales son poderes competentes emergentes que racionalizaron las instituciones y el Estado, por lo que podría conceptualizarse con la

² Castro, G. (2001), Environmental History in Latin America. Panamá. (<http://www.h-net.org/~environ/historiography/latinam.htm>). (Visitada en Junio 2010).

teoría del institucionalismo social, que implica una interacción más estructurada entre los actores oficiales y no oficiales en el proceso de gobierno.

El país por ende su empresa estatal petrolera Petroecuador, no cuenta con políticas públicas o de Estado integrales, esto es con enfoques globales, democráticos y sectoriales, siendo urgente que el Estado, la sociedad civil y las empresas, actores de las políticas públicas, articulen en las políticas petroleras y en la gobernanza, los problemas energéticos, ambientales, sociales y económicos. En este contexto, el presente capítulo se orienta primero hacia el análisis de las políticas públicas como parte de la gobernanza democrática que rige en el Ecuador, se incluye el ciclo de las políticas públicas y la agenda política, la misma que cada vez se encuentra dirigida por políticas económicas, petroleras, sociales y ambientales, con cada vez más actores no gubernamentales (ONG), empresa privadas, autoridades sectoriales y el Estado, actores de una gobernanza.

Como la gobernanza es transversal y reguladora de las interacciones afecta la acción del poder. En el caso ecuatoriano, el poder lo tiene el actor hegemónico “Estado”, por lo que se requiere conceptualizarla desde tres enfoques: el primero identificado para las políticas públicas, un segundo como las nuevas modalidades de interacciones entre Estado y la sociedad, y el tercero de relaciones internacionales.

Posteriormente, por lo particular del tema de tesis, “la gestión ambiental de Petroecuador”, se analiza la gobernanza ambiental, la gobernanza corporativa y la responsabilidad social empresarial, debido a la importancia de las afectaciones socio-ambientales de las empresas petroleras en las zonas de influencia.

Políticas Públicas

Los gobiernos del Ecuador, no se han preocupado por la región amazónica, a pesar de encontrarse allí todos sus pozos petroleros, de donde obtienen los mayores ingresos para la renta estatal. No han cubierto las necesidades comunes y sociales de las poblaciones amazónicas en cuanto a salud, educación, vialidad y desarrollo, entre otros. Lo que

originó una serie de reclamos por parte de las comunidades indígenas, sobre sus derechos al buen vivir, a un medio ambiente sano, limpio y demandar el desarrollo sustentable de sus habitantes, amparados en la Constitución de la República de 1998 y provocó conflictos socio-ambientales, entre colonos, indígenas, ONGS (organizaciones no gubernamentales), instituciones gubernamentales de control, organismos seccionales, ministerios públicos, juntas parroquiales, fundaciones y otros, en contra de “Petroecuador”, quien tampoco ha tenido prácticas ambientales adecuadas, puesto que se ha concretado exclusivamente a la mitigación y remediación y no a la prevención ambiental.

En la Amazonía ecuatoriana, las afectaciones hidrocarburíferas y la falta de atención a sus necesidades, generó el conflicto, que “nace de una tensión entre lógicas de acción racional, propias de los actores sociales, políticos y económicos, que ponen en cuestión la validez del modelo de desarrollo económico basado en la industrialización y la extracción de recursos naturales (renovables o no)” (Fontaine, 2010:85). Y cualquier conflicto que se presenta en un Estado de derecho como el ecuatoriano, “puede ser procesado en la esfera pública (regulada o no) y dar lugar a una solución democrática y duradera” (Fontaine, 2010:86). Ello pasa por una redefinición de las políticas públicas y de la agenda política de gobierno, por lo tanto los actores de la sociedad civil, actúan como un vínculo entre el mundo y el sistema socioeconómico que estructura las relaciones sociales.

Las necesidades expresadas por la sociedad civil son encausadas por los medios y redes de comunicación, y pueden o no ser parte de la “Agenda Política de Gobierno”, en donde las autoridades de gobierno son quienes deliberan las decisiones asumidas por los actores políticos y disponen su ejecución a través del sistema institucional. Además, la influencia de la política exterior, sobre los problemas ambientales locales y transnacionales, se han convertido en problemas políticos y también son trasladados a las agendas políticas de muchos gobiernos. Actualmente, dicha influencia exterior está superando la acción de la sociedad civil, tienen intereses y objetivos políticos comunes, intervienen en todos los niveles de los gobiernos e intentan manejar leyes, economías y autoridades estatales para alcanzar sus fines.

Entre las facultades esenciales de los gobiernos está el manejar los conflictos antes de que estallen y el alcance y la extensión de éstos se limitan y enmarcan a partir de los actores dominantes de la coyuntura política. La estructura de esta coyuntura se basa en las reglas que pactan los “actores poderosos”, como son los grupos de presión, los partidos políticos y las instituciones. Por lo tanto la política es considerada como conflicto de valores, creencias e intereses y es desplazada por el “manejo del conflicto”. Es entonces, la política pública en esencia una actividad en la que se incluyen y excluyen asuntos y se moviliza de manera sesgada con el fin de garantizar el manejo y la paralización del conflicto. De ahí que la definición de los temas de la agenda política constituye una forma fundamental de poder político, puesto que determina de qué se trata la política, quién gobierna el país y la definición de alternativas es la selección de conflictos. “Es el proceso dentro del cual los ganadores buscan contener el alcance de los conflictos y los perdedores expanden la escala de los conflictos” (Schattschneider (1960) citado en Parsons, 2007:157).

Para Grau y Mateos (2002: 34) las políticas públicas “son el conjunto de acciones, de procesos, de interacciones e intercambios entre los actores que tienen lugar en los ámbitos del poder político” y que para la formación de la agenda pública se requiere establecer el carácter de construcción social y política que tiene los problemas públicos, en que es asumido o no por las autoridades públicas y por ende los procesos de formación de la agenda. Definen el ciclo de las políticas públicas, en: la identificación del problema y la agenda política, la formulación de alternativas de acción, la implementación y la evaluación de las mismas (Grau y Mateos, 2002: 36-47).

La identificación de los problemas y de la formación de la agenda pública, es la fase donde se “origina la política pública”. Es donde determinados aspectos de la realidad se convierten o se perciben como “problemas” que reclaman una atención o acción pública. Aquellos que son calificados como problemas públicos, son considerados como objeto de atención pública y pasan a ser parte de las agendas de acción de los gobiernos, los mismos que son reconocidos por las autoridades de gobierno como “problemas que atañen a las instituciones públicas”. Además son percibidos por la presión social generada y/o por la actividad de los grupos de interés, sobre acontecimientos trágicos y

de crisis como los cambios de valores, los procesos internacionales, la influencia de las élites políticas, el desarrollo de la ciencia y el papel de los técnicos o expertos.

La formulación de alternativas de acción una vez que el problema entra a formar parte de la agenda pública, se establece “cómo se va a afrontar el problema” y se escoge un curso de acción a llevarse a cabo. Las acciones pueden ser desde varias perspectivas: racionalistas, institucionalista, administrativa y política, o económica. Se define cómo se toman las decisiones, quiénes participan en la toma de decisiones, cómo se va a luchar contra un determinado problema, cuáles serían las alternativas de acción, cómo influyen los funcionarios y técnicos en la decisión, cómo influye la relación institucional, la política y la administración en el proceso de toma de decisiones.

La implementación de las políticas públicas, “es la puesta en marcha de una política”, teniendo un rol preponderante la administración pública y sus instituciones, quienes se ocupan de la ejecución y gestión de la puesta en marcha de las políticas, con ciertas consideraciones como qué factores inciden en el éxito o fracaso de la puesta en marcha de una política y hasta qué punto, cómo afectan las estructuras institucionales y la relación entre las distintas administraciones, cómo afecta en la coordinación entre las instituciones y qué actores participarán. Se entiende que la implementación de una política pública es otra dimensión del conflicto político, puesto que interactúan, negocian e intercambian recursos.

La evaluación de las políticas públicas, “es la fase de análisis de los efectos”, consecuencias e impactos de una política pública, es una tarea externa prescriptiva sobre la acción gubernamental, mide resultados o grados de cumplimiento de los objetivos fijados, evalúa el impacto para medir las consecuencias políticas en lo social y político, evalúa los procesos de la puesta en marcha de una política. Es un proceso de aprendizaje social, mediante el consenso, el diálogo, la confianza y el aprendizaje mutuo.

“En el Ecuador el proceso de formulación de las políticas públicas casi no ha sido investigado, los pocos existentes tienen un sesgo disciplinario, debido a sus perspectivas

excluyentes, desde la mirada política o desde la economía. Son monólogos y no diálogos interdisciplinarios, no han permitido tener un enfoque de análisis compartido” (Pachano, 2010: 9). Además, por lo complejo del entramado institucional, el conjunto de procedimientos establecidos para normar la acción política y social, sus “actores decisivos” y aquellos “actores con poder de veto”. Sin embargo, lo importante es la calidad de las políticas públicas que se analizan, diseñan, deciden y desarrollan en la calidad de la formulación y gestión de las políticas. “El esfuerzo intelectual y práctico se centra en el proceso de la política, en sus condiciones de consenso, corrección y factibilidad, en su formación, implementación, impacto y evaluación” (Aguilar, 1992: 22).

Otros factores importantes en el proceso de las políticas públicas son los establecidos por Parsons (2007:117-118), sobre el “reconocimiento del problema”, que consiste en cómo interactúan la opinión pública y los medios de comunicación masiva, entre éstos y con los diseñadores de las políticas, para definir las agendas y los problemas públicos. Luego cómo éstos son moldeados en el entorno institucional, cómo interactúan los partidos políticos, los grupos de interés, a fin de determinar “qué es un problema político y qué queda fuera del ámbito político”

Los medios de comunicación son parte importante en el proceso de la construcción del problema, de la agenda política y de la acción pública, debido a que sensibilizan al público o sensacionalizan el evento, hasta convertirlo en un gran problema social. Deciden qué es o no noticia, qué temas o acontecimientos incluyen o excluyen (Parsons, 2007:118-121).

La politización de un problema depende del “tipo de tema que se trate”; así el cómo es abordado, atrayendo la atención unos más que otros; y, otros se quedan fuera, consiguiendo por lo general que el establecimiento de una agenda política se encuentre sesgado a favor de determinados problemas e intereses. Los problemas implican percepciones y éstas implican construcciones. No obstante, los problemas ambientales y sociales se caracterizan por no tener una definición clara y precisa. La política surge porque no hay una percepción universal sobre los problemas; así como, la falta de un

acuerdo común sobre la solución de ese problema y la definición del problema es parte del problema. Además, los problemas se superponen, se oponen y colisionan (Parsons, 2007:118-121).

Para temas socio-ambientales Downs (1972 citado en Parsons, 2007:146-147) desarrolló un ciclo de atención, que consiste en cinco etapas: a) El pre-problema donde los expertos y los diseñadores de las políticas públicas son conscientes del problema y puede haberse producido información al respecto, pero el interés del público es muy poco; b) El tema se reconoce como problema a partir de “un desastre o evento que concentra el interés y provoca la demanda de la acción gubernamental”; c) El cálculo de los costos y beneficios, es cuando los responsables de las políticas públicas y el público se dan cuenta del “costo del progreso”; d) El declive del interés público en “el o los temas”; y por último, e) la etapa posterior al problema, en la que el tema pierde importancia y otros temas reemplazan al tema ambiental en las agendas de la opinión y las políticas públicas.

La opinión pública (demanda) es otro factor importante en la definición de políticas y la agenda pública, y es que “la demanda de políticas públicas determina la oferta de políticas públicas” (Habermas, 1989 citado en Parsons, 2007: 141-142). Y los oferentes o “diseñadores de las políticas públicas miden y están atentos a la opinión pública, fortaleciendo el argumento de que la agenda de las políticas públicas esté definida por el juego mutuo entre la opinión y el poder público” (Mayer, 1991 citado en Parsons, 2007: 142-143). La opinión pública precede a las políticas públicas y cambia conforme al desarrollo de las instituciones públicas y las vertientes de su difusión. Influye en la agenda de gobierno y puede ser unidireccional o multidireccional. Tales es así que “los movimientos sociales y los grupos que hacen “lobby” son un factor fundamental en la inclusión de nuevos temas, en las agendas ya establecidas, al igual que los acontecimientos capaces de forzar el acceso de los temas en la agenda de las políticas públicas, cuyo tema más evidente es el ambiental” (Parsons, 2007:166). No obstante, para influir se requiere “tener gran apoyo de los grupos de poder, ser conciso en el tema, contar con una buena red de políticas públicas para proporcionar información y acceder a los tomadores de decisiones, ser capaces de concretar y conciliar acuerdos durante el

proceso, definir el éxito de manera incremental y estar orientados a la equidad” (Gelb, J. y Leif, M., 1979 citado en Parsons, 2007:135).

En consecuencia gobernar de acuerdo a una política pública es “incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos, es decir, de contribuyentes fiscales y actores políticos autónomos y a causa de ello, ni pasivos ni unánimes” (Aguilar Villanueva, 1992: 33). Con autoridades de gobierno elegidas democráticamente, donde la elaboración de las políticas públicas sean compatibles con el marco constitucional y se concretan con la participación intelectual y práctica de los ciudadanos y que las políticas no se contrapongan con las libertades, las oportunidades y las utilidades de los ciudadanos, ni se tenga un trato desigual.

En este contexto, se podría decir que al inicio de la política ambiental ecuatoriana, se adoptó la teoría de la “Dependencia del Sendero” de Mahoney (2001:111), quien manifiesta que “este análisis se produce cuando las decisiones de los actores clave en los puntos de coyuntura crítica llevan a la formación de instituciones que tienen propiedades de auto-reproducción”, enfoque que se detalla en el capítulo 3 de la presente tesis.

Además en los años 90’ con la intervención de las ONG y otros actores no gubernamentales como el Frente de Defensa de la Amazonía, que conjuntamente con la opinión pública y los medios de comunicación, lograron participar en la construcción de las políticas ambientales ecuatorianas e incidir en la elaboración de la agenda política, por convertir este problema de sociedad en un “problema público”, lo que dio lugar a una acción del Estado (Parsons, 2007:166). “Así por primera vez, un conflicto socio-ambiental pudo ser institucionalizado y forzó la cohesión de las disposiciones legales y de la política petrolera y ambiental” (Fontaine, 2007c: 431). Y es que “la institucionalización de los arreglos de los conflictos se deben a tres tipos de fenómenos: la interacción entre las políticas energéticas y otras políticas sectoriales...[...], la manera cómo esta política afecta a los estilos de vida de las comunidades locales y la manera cómo esta política responde al contexto económico y geopolítico” (Fontaine, 2010:86).

Luego debido al cambio de estrategia ambiental asumido por Petroecuador en el año 2002, con la implementación de sus “políticas³ ambientales corporativas”, se tendrían dos momentos para comparar “un antes y un después” de ésta implementación, para lo cual se utiliza el “método comparativo” de Caïs (2002:11-38) y de Sartori y Morlino (1999:14), que permite generar hipótesis, concebir una teoría, así como consolidarse entre sí el análisis del caso de estudio y el análisis comparativo realizado. Estos enfoques detallados en el capítulo 4 conllevan a entender las preguntas planteadas y permiten la explicación e interpretación de los fenómenos sociales.

Y es que los fenómenos sociales son complejos y difíciles de descubrir, puesto que las causas diferentes se combinan de maneras diversas para producir un resultado concreto, las exigencias son de toda índole y algunas de ellas estallan en conflictos y paralizaciones. Y es que las causas casi nunca operan solas, es el efecto combinado de varias condiciones, su interacción en el tiempo y en el espacio, lo que produce un cierto resultado. La “causalidad social” suele ser múltiple y coyuntural, implica combinaciones diferentes de condiciones causales. La complejidad causal es un factor central en el análisis de la realidad social y usa el razonamiento basado en la “lógica inductiva” (Caïs (2002:11).

Por otra parte, al observar la rutinización de las prácticas en la gestión ambiental de Petroecuador, requiere incluir en este análisis, la teoría del “nuevo institucionalismo” de Peters (2003:36), quien se refiere a la “Teoría Institucional”, “como el elemento más importante de una institución sea que es, de alguna manera, un rasgo estructural de la sociedad y/o la forma de gobierno, esta estructura puede ser formal o informal”. La institución debe afectar al comportamiento del individuo y entre los miembros de las instituciones debe haber cierto sentido de valores compartidos, para lo cual en la institución conviene que exista restricciones formales e informales.

³ Para distinguir a la política ambiental de Petroecuador de la política pública ambiental estatal, para la primera actividad se va a utilizar el término “gestión ambiental de Petroecuador o gobernanza corporativa”

Los enfoques del nuevo institucionalismo a considerarse para este tema de tesis son “el normativo, la elección racional, el histórico, los empíricos y el social” de Peters (2003:33-41), que se conceptualizan a continuación:

Normativo, consiste en la lógica de lo adecuado, como medio para moldear el comportamiento de los miembros de la institución. Es el interés por las normas y valores.

Elección racional, son los comportamientos de los individuos que se guían en función de las reglas y los incentivos, los individuos tratan de maximizar su beneficio dentro de las instituciones.

Histórico, para entender los fenómenos se debe entender primero las decisiones que se toman tempranamente en el sistema de gobierno, éstas y los compromisos institucionales que surgen de ellas y determinan decisiones posteriores.

Empírico, es el más próximo al viejo institucionalismo. Estudia las diferencias entre gobiernos presidenciales y parlamentarios.

Social o sociológico, se refiere a las interacciones entre grupos sociales y el Estado. Interacción estructural entre actores oficiales y no oficiales en el proceso de gobierno. Incluye las teorías de redes que tratan sobre la estructuración de las interacciones y que se amplía para explicar las relaciones dentro del gobierno y entre el gobierno y la sociedad.

En el Ecuador “el Estado es a la vez organizador del espacio, garante de los derechos sociales culturales, económicos y políticos, contralor de la gestión ambiental en el área protegida y responsable del establecimiento de las políticas públicas” (Fontaine; 2003a). Sin embargo, se requiere entender cómo se regulan las acciones de los actores sociales, gobierno y empresas, que influyen en las políticas públicas, por lo que a continuación se presenta tres enfoques, el centralista, el multinivel y en redes. Dentro de este tema, también se puntualiza la gobernanza ambiental y se complementa con la gobernanza corporativa y la responsabilidad social empresarial (RSE).

Gobernanza

Desde la perspectiva de políticas públicas, la gobernanza es estructura, sistemas que deben identificar actores, instituciones y reglas de juego, normativas, códigos y costumbres que hacen que se institucionalicen y sostengan en el tiempo. Se la determina como “un conjunto de normas e instituciones que enmarcan la acción de gobierno y forman la base de la legitimidad del Estado” (Fontaine y Velasco, 2009b:6).

Antes de desarrollar las doctrinas de los diferentes autores, defino “gobernanza”, como un modo de regulación de las interacciones entre el Estado, la sociedad civil y el mercado. Y será necesario apoyarse en los aportes de la teoría de gobernanza desde tres perspectivas: una de ellas identificada para las políticas públicas de March y Olsen (1995) o centralista; una segunda como las nuevas modalidades de interacciones entre Estado y sociedad de Kooiman (1993) o multinivel; y, una tercera de relaciones internacionales de Rosenau y Czempiel (1992) o en redes.

En la primera perspectiva la gobernanza “es una forma de gobernar, a través de institucionalizar la intervención del Estado”, para el desarrollo de las identidades de los ciudadanos y grupos políticos en el medio ambiente; el desarrollo de las capacidades adecuadas para la acción política de los ciudadanos, los grupos y las instituciones; el desarrollo de las cuentas de los acontecimientos políticos (control y la rendición de cuentas); y el desarrollo de una política de adaptación del sistema, que enfrenta la evolución de la demanda y el medio ambiente (March y Olsen, 1995:7-47).

Significa la creación de identidades y preferencias que definen lo que es apropiado, justo, conveniente, aceptable y las normas a ser aplicadas por los ciudadanos. Es la creación y la limitación de la capacidad de acción, así como la capacidad de discreción y la flexibilidad necesaria para considerar una amplia gama de opciones. Es la capacidad de elección para influir en la toma de decisión. Es la capacidad de adaptación, cambio y mantenimiento de la estabilidad, el desorden y el orden, la diversidad y la unidad, el conflicto y el consenso, la desintegración y la integración, la ambigüedad y la coherencia.

Esta visión incluye el concepto del “bien común”, la idea de que las personas en algunos casos no actúen por el bien de la persona o grupo de interés, sino por el bien de la comunidad. En la medida en que los actores políticos actúan por la adopción de decisiones, actúan dentro de las definiciones de las alternativas, las consecuencias, las preferencias (intereses), y las opciones estratégicas que se ven fuertemente afectados por el contexto institucional en que se encuentran (March y Olsen, 1995:7-47).

En el segundo enfoque que trata sobre las nuevas modalidades de interacción entre Estado y la sociedad, define a la gobernanza como “el proceso de balanceo entre las necesidades y las capacidades para gobernar”. Se caracteriza por una triada, dinámica, compleja y diversa. Este balanceo requiere de canales abiertos, flexibles y el reconocimiento mutuo de las responsabilidades divididas y complementarias y debe ser constantemente protegido, a través del control recíproco de las necesidades y de las capacidades, apartándose de los patrones tradicionales y rígidos de las divisiones entre el sector público y privado. La dinámica, complejidad y diversidad se utilizan en fenómenos socio-políticos. Son conceptos que tratan de entender a: los actores, las interacciones, los problemas, las soluciones, la dirección, la administración, el control, las necesidades y las capacidades de un Estado. Ayudan a clarificar las nuevas formas de interacción entre el gobierno y la sociedad y permiten tener una sociedad activa (Kooiman, 1993: 35-48).

La gobernanza debe manejar mejor la incertidumbre, la inestabilidad y hasta el caos con perspectivas de largo plazo, orientaciones más amplias y gran diversidad de estilos de vida y significados. Y ser inter-disciplinaria con todos sus problemas y oportunidades. Se evita el manejo y control de una vía, al multilateral o multinivel, y en el reconocimiento de necesidades y capacidades mutuas, prioriza la complejidad más alta, la dinámica más rápida y la mayor diversidad de los principales problemas socio-políticos. Las interacciones entre los actores son a nivel micro, meso y macro, y están conectadas en patrones complejos que se mueven y cambian en base a las fuerzas que trabajan dinámicamente entre sus distintos niveles, que pueden dar origen a la integración o a la descentralización.

Esta transformación de una forma de dirección a otra pasa por el reconocimiento recíproco, tanto del Estado como de la sociedad, de las necesidades comunes. Así como de las capacidades de poder resolverlas. Las tres cualidades de interacción (dinámica, complejidad y diversidad), se pueden aplicar tanto a los gobernados como a los gobernantes y sus relaciones entre ellos, para entender cómo se desenvuelven los actores, los problemas, las soluciones, las interacciones, que forman parte de un sistema político social (Kooiman, 1993: 35-48).

Las interacciones solo pueden entenderse de manera dinámica porque incluyen tensiones entre las partes. Las relaciones son complejas, porque dentro de ella existen varios niveles de gobernabilidad y gobernanza. La diferencia permite separar dos tipos de problemas: los procesos de ajuste frente a los sistemas sociopolíticos (gobernabilidad) y el modelo que emerge de estos procesos (gobernanza) (Kooiman, 1993:46). La distinción entre los dos conceptos desde el punto de vista analítico, es la gobernanza (como sistema) y la gobernabilidad (como proceso).

“La gobernabilidad es un proceso que produce el “equilibrio dinámico”, entre el nivel de demandas expresadas por la sociedad y la capacidad del sistema institucional de procesarlas de manera legítima y eficiente” (Camou, 2001:36). Y la gobernanza es “un sistema que enmarca la acción de los actores sociales y la acción de gobernar, lo cual incluye la política, las políticas públicas y la administración pública” (Prats, 2003:244). Son diversas porque resalta un sinnúmero de actores, situaciones y problemas que están vinculados a su análisis y comprensión. “Su principal desafío es saber en qué medida un sistema de gobernanza es capaz de generar y preservar las condiciones para que los actores puedan enfrentar una diversidad de soluciones, entre ellas la institucionalización de los acuerdos” (Fontaine y Velasco, 2009b:10).

El tercer enfoque de relaciones internacionales, se origina debido a la decadencia de la gestión pública, la disminución de la competencia de los estados, la globalización de las economías nacionales, la fragmentación de las sociedades en las minorías étnicas, religiosas, lingüísticas y políticas, la intensificación de conflictos entre grupos, el deterioro del sistema social, la crisis de las condiciones ambientales, la aparición de cuestiones transnacionales que nombran autoridades transnacionales, el fin de la guerra fría y el emergente régimen global, lo que ha dando paso a una “gobernanza sin gobierno”. Algunas de las funciones de gobierno, están siendo realizadas a través de la suscripción de tratados internacionales para orientar el desempeño nacional, obtener recursos necesarios para el bienestar común y la preservación del medio ambiente, por medio de objetivos y políticas mundiales. Es entonces la gobernanza entendida como un fenómeno que abarca a más de las instituciones gubernamentales, a las ONG, personas y organizaciones, donde el Estado sigue siendo activo e importante, pero su

participación en los procesos de política mundial es menos dominante, porque pasa a ser un componente más de la organización política, debido a la carencia de recursos para atender los servicios públicos, o por carecer de legitimidad para enfrentarse a un entorno ingobernable.

En esta visión la gobernanza existe en “un orden que carece de autoridad centralizada”, que tiene la capacidad de ejecutar las decisiones a nivel mundial, muchos denominan a esto “regímenes”, que comprende acuerdos o conjunto de principios implícitos o explícitos, normas, reglas, y la toma de decisiones y procedimientos, en torno a los cuales convergen las expectativas, para sostener y regular las actividades a través de las fronteras nacionales. Bajo esta perspectiva “la gobernanza abarca actores gubernamentales y no gubernamentales que interactúan de acuerdo o en cooperación en nombre de sus intereses comunes, justifican la aceptación de los principios, normas, reglas y procedimientos que diferencian y dan coherencia a sus regímenes” (Rosenau y Czempiel, 1992:1-29).

Esta delegación de competencias por parte del Estado no es sino un modo de co-gobernanza, en oposición a la gobernanza jerárquica, característica de los gobiernos dirigistas, y a la gobernanza autónoma de una administración empresarial. Por lo que “la capacidad del Estado de adaptarse a los niveles establecidos y su capacidad de gobernar dependen del estilo de gobierno dominantes, en relación al mercado y la naturaleza de los problemas de políticas públicas” (Pierre y Peters, 2000:200).

En resumen “la gobernanza como un sistema de regulación resultado de los esfuerzos de intervención de los actores sociales, políticos y económicos en la actividad de gobernar y en la definición de las reglas y de los instrumentos de gobierno” (Fontaine y Velasco, 2009b:7). Que depende de cómo se articulen entre ellos y el Estado, para que la gobernanza sea centralista, multinivel o en redes. La gobernanza es centralista cuando el Estado mantiene el control y toma decisiones de forma autoritaria. Es multinivel cuando existe la descentralización de los procesos y desconcentración de poder. Y es en redes cuando existe la cooperación entre el Estado y actores privados (ONG, empresas, etc.), semejante a la co-gobernanza. A “la gobernanza se define por la naturaleza del régimen

político, el grado de separación de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, el sistema electoral, la organización de la administración pública, los instrumentos de validación de decisiones institucionales o aún los procedimientos de control y vigilancia” (Fontaine y Velasco, 2009b:7). Luego del desarrollo de las teorías expuestas, es importante conocer cómo surge la gobernanza ambiental en el Ecuador.

Gobernanza Ambiental

En los últimos 20 años debido a los conflictos entre el hombre y la naturaleza, a nivel mundial emergen nuevas maneras de expresión pública colectiva, donde participan actores sociales, principalmente las denominadas organizaciones internacionales (ONG), los movimientos sociales, los grupos de indígenas y las minorías organizadas, quienes exigen la transformación en los canales de participación, las políticas públicas, la gobernanza y la toma de decisiones, que permitan conservar los recursos naturales y asegurar el bienestar actual y futuro de los ciudadanos. Lo que implica promover la equidad, la distribución equitativa de los beneficios y la promoción de los acuerdos. “La modernización y el desarrollo en Latinoamérica han permitido la aplicación de programas con valores propios, como los sistemas nacionales de áreas protegidas a través de la creación de parques nacionales, reservas ecológicas y otras figuras territoriales, para proteger a la naturaleza” (Rivas, 2006:1).

Sin embargo se requiere entender el papel de los actores sociales en la gobernanza ambiental, además el identificar a éstos movimientos colectivos y analizar su capacidad de influir en las políticas públicas, puesto que no pueden participar en ellas, sin declinar parcial o totalmente su rol fiscalizador del Estado y del mercado, ya que “ellos abogan por una gobernanza ambiental desde lógicas de acción racional que invocan la resistencia y la participación, más que la planificación burocrática” (Fontaine y Narváez 2007d:17-18). Pero “la falta de estructuración de la sociedad civil para encontrar soluciones y filtrar las influencias externas hace que los conflictos socio-ambientales sigan siendo bastante asimétricos” (Fontaine, 2007c:486).

A la gobernanza ambiental se la define “como las decisiones (participativas) entre gobierno y sociedad civil que se toman en torno al uso, acceso, normativa y beneficios generados por los recursos naturales y la biodiversidad” (Rivas, 2006:9). Existe un concepto más estructurado, es el expuesto por la Comisión de Gobernanza Global (1995)⁴, como “un nuevo conjunto de medios por los cuales los individuos y las instituciones privadas y públicas manejan sus problemas, un proceso continuo mediante el cual se pueden conciliar intereses divergentes e instaurarse una cooperación entre individuos e instituciones”. Pero este concepto tiene “implicaciones políticas contradictorias” (Fontaine y Velasco, 2009b: 9), debido a que la concepción de gobernanza ambiental, no restringe a un problema de gobierno, contempla la participación de otros sectores en la toma de decisión y la articulación entre distintos niveles de responsabilidad y de involucramiento, para determinar la eficacia de la gobernanza.

A mediados de 1990 la gobernanza ambiental consigue una rápida aceptación para describir y analizar un cambio cualitativo en la manera, las organizaciones, los arreglos institucionales y las escalas espaciales, a través de decisiones formales e informales para el uso de la naturaleza. El término gobernanza enlaza lo económico y lo político, y su popularidad en las ciencias sociales, presta mayor atención a las relaciones entre la capacidad institucional, la coordinación y la coherencia de los procesos económicos, y la acción social. Una definición de la gobernabilidad como "los intentos de los órganos de gobierno o sus combinaciones para aliviar los reconocidos dilemas ambientales" (Bridge y Perreault, 2008:477).

La gestión de los gobiernos para el medio ambiente y la gobernanza debe ser como la "gobernanza a través de la naturaleza", como la acción reflexiva y la proyección del poder económico y político a través de decisiones acerca del diseño, la manipulación y el control de los procesos socio-naturales. “La gobernanza ambiental como un marco analítico que proporciona una herramienta para examinar el complejo y multi-escalar de

⁴ Citado por (Fontaine y Velasco, 2009b: 8).

los arreglos institucionales, prácticas sociales y los actores que participan en la toma de decisiones ambientales” (Bridge y Perreault, 2008:492).

La gobernanza ambiental, aplicada a las áreas protegidas se inscribe como “un conjunto de reglas definidas a nivel internacional y que constituyen un régimen ambiental internacional”. Como las reservas de la biosfera ecuatoriana creada en 1989, el parque nacional Yasuní, que es un instrumento de gobernanza ambiental global, puesto que obedece al régimen de derecho internacional, a través de la Declaración de Estocolmo (1972), la Carta Mundial para la naturaleza (1982) y el informe de Brundtland (1987), la Declaración de Río y la Agenda XXI (1992), el Borrador de convención internacional sobre medio ambiente y desarrollo (UICN, 1995) y la Declaración del milenio (2000) (Jeffery, 2004: 14 citado en Fontaine y Narváez, 2007d:16).

La gobernanza ambiental considerada como la “acción colectiva para la gestión de los recursos naturales”, como un “problema de acción social”, da relevancia a la adaptación social de los sistemas ambientales y sobre la nueva economía institucional, resaltando el papel de las instituciones, las mismas que deben manejar los conceptos de “gobernanza corporativa” y “responsabilidad social empresarial”, temas a tratarse a continuación.

Gobernanza Corporativa y Responsabilidad Social Empresarial (RSE)

El origen de la responsabilidad social empresarial (RSE), “es considerada como sinónimo de capitalismo compasivo” (Watts, 2005: 374). El Consejo Empresarial Mundial para el Desarrollo Sostenible define a la RSE como “el compromiso continuo de las empresas para comportarse éticamente y contribuir al desarrollo económico y mejorar la calidad de vida de sus trabajadores”. Sin embargo, es considerada como algo facultativo que complementa las prácticas empresariales. Parecería ser que la RSE apoya las políticas corporativas que cualquier empresa debe tener conforme con la legislación laboral nacional donde opera (Frynas, 2002: 134-165).

La RSE moderna nació durante la “Cumbre de la Tierra” de 1992 en Río de Janeiro, como una evidente aprobación de los enfoques voluntarios, en lugar de una regulación obligatoria (planteamiento elaborado por el Centro de las Naciones Unidas sobre las empresas transnacionales, que fue derrotado por un programa voluntario promovido por una coalición de empresas influyentes y respaldado por el Grupo de los Ocho países).

No obstante, lo que trasladó a la RSE hacia adelante en los años 90', fue una combinación de los desastres corporativos en el sector petrolero.

La RSE intenta hacer compromisos vinculantes a las sociedades de inversión ética, además de integrar las actividades de las empresas como sitios de poder no estatales, de conformidad a la Declaración Universal de la ONU sobre los Derechos Humanos, los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos, y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; así como, el Código de Conducta para funcionarios encargados de aplicación de la ley y los Principios Básicos de la ONU.

Un mecanismo de RSE es la relación por la cual las empresas podrían consultar con la sociedad civil en un momento en que los principios de la apertura y la participación eran atractivos para los gobiernos y los donantes. La RSE es considerada por las empresas como una acción que mejora su imagen pública y la hace atractiva para los inversionistas.

En los años 90' los grupos vinculados a la iglesia y otros defensores de los derechos humanos y movimientos sociales orientados a las organizaciones no gubernamentales (ONG), impulsaron a la RSE a "códigos de conducta", en una dirección más progresista e incluyente. Pero, los códigos de conducta en el sector petrolero varían considerablemente y son a menudo más débiles en las áreas de divulgación, seguimiento y ejecución. Únicamente se consolidó el recurso de casación⁵ de los códigos voluntarios de las empresas.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) fue la que proporcionó una legitimidad global y el comienzo de un marco internacional para la RSE. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), estableció las bases para los derechos de desarrollo, el Pacto Mundial promovido por Naciones Unidas, defendió la Declaración Universal de Naciones Unidas, al igual que la Declaración de la Organización

⁵ "Recurso de casación" es un derecho de impugnación concedido a la parte vencida para hacer que la Corte de Casación anule, no toda sentencia injusta, sino solamente aquella cuya injusticia en concreto se demuestre fundada en una errónea interpretación de la ley (Calamandrei, 1959: 17).

Internacional del Trabajo (OIT), y la Declaración de Río. Y lo más importante la Sub-Comisión de Derechos Humanos y la de las Normas en el año 2003, elaboraron las responsabilidades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales con respecto a los Derechos Humanos.

Además puso de manifiesto las limitaciones de los códigos voluntarios de las empresas, mediante la promoción de la cobertura de una franja más amplia de los negocios y la práctica. Proporcionó una lista de las responsabilidades directas e indirectas para las compañías petroleras, entre ellas las siguientes: responsabilidades directas serán aquellas relacionadas con el establecimiento de beneficios a los trabajadores, la inclusión de normas internacionales de seguridad, la prevención de la corrupción, la transparencia de la seguridad, la prevención de los impactos negativos a la comunidad, la defensa de los derechos humanos e indígenas, la plena transparencia y de seguimiento y auditoría. Y se consideran indirectas, entre otras, a las violaciones de los derechos humanos por el gobierno anfitrión, el uso indebido de ingresos (corrupción y el desarrollo desigual). Además el compromiso adicional el dar apoyo a los estándares mundiales y a las metas internacionales.

De esta manera los grupos de derechos humanos y las empresas comprometen una relación de las partes interesadas como las empresas, las ONG locales e internacionales y los grupos de defensa de los trabajadores y los sindicatos, los accionistas y los inversores, consumidores. Declaraciones acogidas por los gobiernos, las empresas de consultoría, y las firmas verificadoras (auditores). Sin embargo, para las empresas los códigos de conducta solos, son insuficientes y poco importantes, especialmente en el sector del petróleo y la aplicación tiene una reglamentación débil. Es por eso que en el sector petrolero aunque ha estado bajo grandes controles en la última década, los aplica muy poco o nada.

Sin embargo para la gobernanza a más de contemplar la responsabilidad social corporativa (RES), plantea cómo encontrar una solución adecuada a un problema, porque el concepto que se maneja de gobernanza, se aplica a un conflicto que genera el hecho de que, sobre un mismo ámbito, hay ideas distintas respecto de: “la relación que

se establece, el beneficio que se obtiene, el comportamiento que se define y el entendimiento que se tiene de ese ámbito”. “Se piensa en gobernanza debido a los vínculos del petróleo con los países y las personas, se busca proponer el resultado más equilibrado entre eficiencia y participación democrática” (Frynas, 2002: 134).

Las características de la gobernanza están determinadas por un problema llamado “la maldición de los recursos”⁶, y es que los países productores de petróleo no necesariamente han visto mejorar su economía, los recursos son suficientes, pero el crecimiento o desarrollo es pobre. Entre los puntos más afectados por la maldición de los recursos está la economía, porque los ingresos por las exportaciones petroleras encarecen el intercambio de divisas, lo que es perjudicial para otro tipo de exportaciones que se benefician de la devaluación. Para solventar el problema y mejorar la gobernanza, hay que transparentar los beneficios de la extracción; es decir, en términos de gobernanza (eficiencia y participación), para lo cual se requiere que el Estado apruebe este procedimiento y las empresas o compañías consideren que no se está actuando en contra de sus propios intereses.

Para una adecuada RSE se precisa de una transparencia económica, política, fiscal, social y ambiental, mediante canales de información entre gobernados y gobernantes. La difusión de la información reduciría la corrupción y permitiría ver cómo encauzar los recursos de la renta petrolera. La transparencia económica favorece las inversiones nacionales e internacionales. Y la transparencia social que es una combinación entre la política y la económica, permitirá reducir la pobreza. Pero existen limitaciones en la

⁶ “La maldición de los recursos” se da cuando los países que se han especializado en la extracción y la exportación de recursos naturales, normalmente no han conseguido su desarrollo. Están atrapados en “la paradoja de la abundancia”, que distorsiona la estructura y la asignación de los recursos económicos del país, redistribuye regresivamente el ingreso nacional y concentra la riqueza en pocas manos, al tiempo que deteriora la gobernabilidad democrática y el medio ambiente. Estas economías no son las que más han crecido en las últimas décadas. Por el contrario, estas economías no han logrado establecer un esquema de desarrollo que les permita superar la llamada “trampa de la pobreza”, situación que da como resultado la gran paradoja: hay países que son muy ricos en recursos naturales, pero que son pobres. Y son pobres ...porque [...]...han apostado prioritariamente por la extracción de esos recursos marginando otras formas de creación de riqueza sustentadas más en el esfuerzo humano que en la generosidad de la naturaleza (Acosta, 2006:87-88). En síntesis “la maldición de los recursos se presenta cuando en los países ricos en recursos naturales, el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) disminuye” (Medinaceli, 2009).

transparencia que se enfocan en las ganancias y no en el “componente de gastos”, pues no se dice nada sobre cómo fueron gastados los recursos, ni en qué es mejor gastarlos.

Es decir, no se puede garantizar que se invierta en más gasto público y que esto conduzca a resultados apropiados, o que esto genere una mejor gobernanza. La responsabilidad social realmente recae de nuevo en el gobierno quien “deberá” responder con responsabilidad social al gasto en áreas estratégicas. Por lo que es importante que “el Estado asuma su papel activo en la institucionalización de los conflictos socio-ambientales y que defina claramente las responsabilidades de las empresas en la sostenibilidad del desarrollo para el medio ambiente y para las poblaciones afectadas por la actividad petrolera” (Fontaine, 2007c: 484).

Sin embargo, la transparencia es solo una figura puesto que las compañías no consiguen a través de ella, dar un paso hacia una mejor gobernanza, ya que no publican sus ganancias, o beneficios económicos. Además, la mayoría de empresas o compañías rechazan la noción de que pueden mejorar la gobernanza al involucrarse en el proceso político. Si bien es cierto que su influencia y su involucramiento en el proceso político pueden ser negativos. También podría ser positivo cuando el concurso de otros grupos conlleve a prácticas de calidad y ambientales. El problema es además de “legitimidad” de la influencia, la manera en que realmente se usa esa influencia y su transparencia respecto de sus actividades políticas. Entonces, la gobernanza no se puede desligar de la economía y la política.

Las compañías tampoco revelan todos los aspectos en los que se involucran y discriminan el ámbito en que lo hacen. De modo que no es tan importante saber cuánto pagan, sino el “proceso de ese pago”, la procedencia y naturaleza de ese dinero, se precisa realizar publicaciones anuales de las transferencias, de regalías, de bonos, de los acuerdos o contratos, aunque no sea parte de la legislación donde opera la empresa petrolera. Lo que permitirá que la transparencia no dependa de la voluntad política de los gobiernos de turno, sino que sea considerado como un estándar de transparencia empresarial, considerada como un complemento de eficiencia en la gestión.

Mejorar la transparencia contribuye a mejorar la gobernanza, puesto que la información de los pagos realizados en territorios indígenas por ejemplo, incrementará la eficiencia y efectividad de los gobiernos. Igualmente, el hecho de transparentar los pagos a los gobiernos, los presupuestos y los gastos que realizan las empresas petroleras, permitirá eliminar en parte la corrupción del manejo de los ingresos del Estado. Todo esto se está volviendo una norma emergente global, a ser reflejada en los informes financieros, donde además se podrá evidenciar los flujos ilícitos y transparentar los precios.

El nexo entre transparencia y Derechos Humanos es un proceso político, que considera a la transparencia como parte de una buena gobernanza y se enfoca en los derechos de una sociedad civil, puesto que permite la participación informada en las políticas públicas. Y si bien las empresas petroleras, privadas o estatales han tenido su participación y responsabilidad, el Estado ha sido el encargado de establecer el marco político e institucional sobre el cual las petroleras han actuado, notándose entonces una falta de mejor control y calidad en el manejo de la industria hidrocarburífera, su gestión socio ambiental y ética empresarial.

La transparencia debe constar en toda la “Cadena de Valor”⁷ de la industria petrolera, empezando desde la licitación y adjudicación de los contratos, luego en las fases de exploración, explotación, almacenamiento, transporte y comercialización. Además estar sujeta a control y monitoreo por parte de la sociedad civil. Se tiene que empezar desde la opción de extraer o no extraer, mediante la Consulta Previa, cuyos resultados sean vinculantes. Se determine quién gana y quién pierde, mediante un análisis de “costo-beneficio”⁸.

⁷ “Cadena de Valor” es una herramienta que se utiliza para examinar todas las actividades que se realizan para diseñar, producir, llevar al mercado, entregar y apoyar a los productos, y la manera de interactuar de cada una de ellas. “La cadena de valor de una empresa y la forma en que desempeñan sus actividades individuales son un reflejo de su historia, de su estrategia, de su enfoque para implementar la estrategia y las economías fundamentales para las actividades mismas” (Porter, 1999:54).

⁸ “El análisis costo-beneficio” es una técnica importante dentro del ámbito de la teoría de la decisión. Pretende determinar la conveniencia de un proyecto mediante la enumeración y valoración posterior en términos monetarios de todos los costes y beneficios derivados directa e indirectamente de dicho proyecto. Este método se aplica a obras sociales, proyectos colectivos o individuales, empresas privadas, planes de negocios, etc., prestando atención a la importancia y cuantificación de sus consecuencias sociales y/o económicas.

Se propone también como transparencia, realizar un estudio de los componentes de la matriz energética del país⁹, para conocer cómo son fijadas las fuentes de energía, la distribución y el uso de las mismas. Además transparentar el “gasto directo” donde operan las petroleras, para que no se evadan impuestos. Así como transparentar el gasto social, los impactos ambientales, los institucionales y los estratégicos, mediante índices de calidad de vida, indicadores de bienestar y la elaboración y ejecución de estudios de impacto ambiental y auditorías ambientales. Sin olvidar el transparentar el uso de renta petrolera.

Al Estado le conviene transparentar la gestión de los gobiernos centrales y seccionales, para ver si se fortalecen, se desarrollan, se corrompen o son capturados por la maldición de los recursos, con el fin de monitorear las políticas privadas y públicas, la parte fiscal de las concesiones y contratos y el gasto social, para lo cual precisa contar con instituciones sólidas e independientes.

Por otro lado, para la adopción de la RES es importantísimo el hecho de que las empresas adopten un cambio de actitud frente al medio ambiente, el mismo que depende de muchas variables, siendo la más destacada “el tipo de estímulo que propicia la acción positiva con respecto a sus relaciones con el medio ambiente” (Azqueta, 2002:27-284), que podría ser el ahorro de costos, los cumplimientos de la normativa, la reducción de riesgos, la presión de los demandantes, la pérdida de mercado (clientes), la presión de los trabajadores, etc.

Otro concepto de RSE es el de “ecoeficiencia” de Azqueta (2002:271-284), cuyo objetivo para una empresa es “adoptar algún tipo de medida para mejorar su desempeño ambiental y producir más con menos deterioro ambiental”, medidas tales como: la reducción de su consumo de recursos naturales, materiales y energías en el proceso

En materia ambiental, se utiliza el “Análisis de Coste-beneficio” ABC, que es sopesar las ventajas e inconvenientes de una determinada alternativa, sea en sí misma o en comparación con otras, en función de la importancia de la decisión a tomar (Azqueta, 2002:164).

⁹ “Matriz Energética” es donde se establecen las diferentes fuentes energéticas de las que dispone un país, indicando la importancia de cada una de estas y el modo en que estas se usan (Sociedad Nacional de minería, petróleo y energía; 2005).

productivo, aumentar el componente renovable, reciclable y reutilizable de sus insumos y productos. La disminución de su carga contaminante (emisiones, ocupación del territorio) tanto directa como indirecta (ligada a sus fuentes de aprovisionamiento); es decir, reducir su nocividad. Todo esto permitirá a las empresas mejorar su desempeño ambiental, considerándolo como parte de su responsabilidad social empresarial, pues mejorará las interrelaciones internas y externas a más de sus beneficios económico-sociales.

En síntesis este marco teórico permite comprender el porqué de las contradicciones de la gestión ambiental de Petroecuador, y es que empezando por las políticas públicas estatales han sido manejadas desde su formulación hasta su ejecución de una manera sesgada a los intereses económicos nacionales e internacionales y no ha contemplado el aspecto ambiental, así como tampoco ha cumplido con el ciclo propuesto por Grau y Mateos (2002), debido a que nunca se ha realizado una evaluación de las consecuencias e impactos de una política pública en lo social, ambiental y político, probablemente por la inestabilidad de los actores de gobierno, lo que ha empujando al país a la ingobernabilidad y mantener una gobernanza democrática desacertada. Y es que se piensa en gobernanza por los vínculos del petróleo con los países y las personas y porque busca proponer un resultado más equilibrado entre eficiencia y participación democrática (Frynas, 2002: 134).

Es por eso que a partir de los años 90' con la intervención de las ONG y otros actores no gubernamentales como el Frente de Defensa de la Amazonía, que participaron en los conflictos socio-ambientales provocados por la internacional Texaco, el Estado se vio presionado a permitir la intervención de actores públicos y privados en la formulación de la políticas públicas ecuatorianas y en la agenda de gobierno (Parsons, 2007), para luego adoptar una fragmentada gobernanza ambiental, porque las decisiones en ciertos aspectos como el uso, acceso, normativa y beneficios generados por el petróleo, fueron participativas entre el gobierno y la sociedad civil (Rivas, 2006: 1).

Pero en general el país continúa con la gobernanza centralista, donde el Estado es el único encargado de establecer el marco político e institucional sobre el cual las

petroleras nacionales e internacionales han actuado, sin control, ni calidad en el manejo de la industria hidrocarburífera, así como en su gestión socio ambiental y en la ética empresarial. Y es que no existe un balance entre las necesidades y las capacidades para gobernar, mediante la dinámica, la complejidad y la diversidad, requerimientos necesarios para una adecuada gobernanza ambiental (Kooiman, 1993). Lo cual afecta directamente a la gestión empresarial de Petroecuador, pues continúa con una gobernanza corporativa ineficiente, una responsabilidad social sin transparencia y una gestión ambiental inconsistente y muy cuestionada. Por lo tanto en el siguiente capítulo se analiza las consecuencias de ésta gestión en los aspectos económico, ambiental y social.

Con este marco teórico se pretende entender cómo las políticas públicas y la gobernanza aplicada en el Ecuador son parte de las contradicciones de la gestión ambiental de Petroecuador, concluyendo que la política ambiental del país nació por los conflictos socio-ambientales desencadenados en la Amazonía, lo que obligo al gobierno de ese entonces a tomar acciones para la solución de los mismos, mediante la inclusión en la agenda de gobierno y la emisión de la normativa ambiental, pero las políticas públicas ecuatorianas no han contemplado el aspecto ambiental en su real magnitud, debido a los intereses económicos de los gobiernos electos, que utilizaron una gobernanza centralista, sin ejercer ningún control sobre las afectaciones e impactos a la naturaleza y a sus poblaciones amazónicas, con el fin de no perjudicar las rentas petroleras entregadas por la empresa petrolera estatal, así como por las petroleras privadas.

Y si bien es cierto que por los problemas de contaminación provocados por Texaco se implementó una gobernanza ambiental, esta fue parcial y sólo de forma, porque no se ejecutan adecuadamente o se incumplen por parte del mismo Estado, como lo que sucede con las áreas protegidas, porque no se incorpora adecuadamente la opinión, la participación y la corresponsabilidad de la sociedad civil. Acciones de gobierno que influyen negativamente en Petroecuador y promueven contrasentidos en la gestión empresarial y ambiental de esta empresa, por lo que a continuación se analiza la presencia de Petroecuador y sus impactos en la economía, en el desarrollo del país y en la región Amazónica por sus conflictos socio-ambientales.

Capítulo II “Petroecuador y sus impactos”

Para comprender los impactos de la estatal petrolera, se empieza con una síntesis de la historia del petróleo en el Ecuador, luego se habla sobre lo que significa el petróleo en la economía y en el medio ambiental ecuatoriano, en seguida sobre la presencia de Petroecuador en la Amazonía y sus impactos socio-ambientales provocados por su gestión; y, finalmente se enfatiza sobre los campos Ishpingo, Tiputini y Tambococha (ITT), por la importancia de su biodiversidad ambiental, así como, por el volumen de reservas petroleras que podrían explotarse y conseguir un “segundo boom petrolero” en el Ecuador.

Historia del petróleo en el Ecuador

El proceso de exploración de petróleo en el Ecuador puede ser dividido en dos etapas: la primera comprendida entre 1925 y 1971 que se caracteriza por el predominio de los intereses privados sobre los intereses del Estado y la segunda que se inicia con la toma del poder por parte de las Fuerzas Armadas en 1972, en la que se intenta dar preferencia a los intereses del Estado sobre los intereses privados nacionales o extranjeros.

Los primeros antecedentes de la presencia de petróleo en el Ecuador, conforme datos obtenidos de varios autores (entre ellos Castillo (1925), Galarza (1972), el Ministerio de Energía y Minas (1989), la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana (CEPE) y la Asociación Sindical de Petroecuador (ASPEC, 1994)), indican que se localizaron en la península de Santa Elena en donde los aborígenes de la zona impermeabilizaban sus canoas con un material petrolífero al que ellos llamaban “Copey”. Es en 1858, cuando el geógrafo ecuatoriano Manuel Villavicencio menciona en su estudio geográfico que en las cercanías del río Hollín y en las estribaciones de la cordillera del Cutucú se puede apreciar la presencia de asfalto y alquitrán en los manantiales salitrosos. Luego de 20 años, en el año de 1878 la Asamblea Nacional decreta la concesión de derechos a favor de M.G. Mier y Cía., a quien faculta la extracción en la zona de Santa Elena de toda especie bituminosa sea petróleo, brea y kerosén.

En 1909, el General Eloy Alfaro, previa aprobación del Congreso, celebra un contrato con Carlton Granville para la exploración y explotación de minas y yacimientos de petróleo, asfalto y gas natural. En 1921 en la presidencia de José Luis Tamayo, se decreta la Ley de Arrendamiento, siendo la primera Ley de Hidrocarburos Ecuatoriana, la cual disminuyó la participación del Estado a menos de la mitad del quinto real (20%) de la época colonial y estableció derechos superficarios irrisorios, iniciándose una “época de entrega indiscriminada y discrecional de los arrendamientos de terrenos petrolíferos en Guayas, Azuay, Cañar y Manabí”, a un grupo reducido de ecuatorianos influyentes, neófitos en materia petrolera, o a unos cuantos extranjeros bien relacionados que los transferían a compañías, “llegando de cuatro a cinco mil hectáreas y el Estado solo recibía el 6% del producto bruto de la explotación” (Gordillo, 2004:46).

La compañía londinense Anglo Ecuadorian Oil Fields Ltd., explotó los yacimientos de la península de Santa Elena a partir de 1927, luego de consolidar sus propios contratos con el Estado y varios traspasos de arrendamientos de algunos miles de hectáreas, con una producción de tres mil barriles de petróleo por día. En 1933 se crea la Dirección General de Minas y Petróleos adscrita al Ministerio de Obras Públicas. En 1937, el Presidente Federico Páez promulga una nueva “Ley de Petróleos”, la misma que permite la apertura ilimitada de explotación de crudo en el país, por parte de las compañías extranjeras. En 1941, el Presidente Leonidas Plaza promulga el Código de Minería reformado en el que se declara la propiedad estatal del petróleo y demás sustancias fósiles.

Paralelamente, la compañía Shell desarrolló trabajos exploratorios entre el año 1938 y 1950, perforando seis pozos y encontrando petróleo no comerciable a la época, para luego abandonar la Amazonía en 1949, provocando que a partir de 1959, el Ecuador comience a importar petróleo por el sistema de trueque que por la alta calidad del crudo le permitía percibir las ganancias correspondientes.

“Para el año 1971, el crecimiento económico del país no estaba acorde con el consumo de energía, lo cual causaba una seria deformación del aparato económico y un deterioro acelerado del medio ambiente por la contaminación y deforestación” (Gordillo,

2004:49), sin ningún control, ni prevención estatal, por lo que todas las operaciones petroleras “se realizaron durante más de sesenta años, de acuerdo a la buena voluntad de las compañías, que evidentemente daban prioridad a sus presupuestos operacionales, sin tener precauciones ambientales ni siquiera de forma” (Gordillo, 2004:49).

Entre 1964 y 1972, la región amazónica vuelve a tomar importancia mediante la entrega de una concesión al consorcio Texaco-Gulf, el mismo que encuentra petróleo en el año de 1967 en el pozo “Lago Agrio 1”. La magnitud de la producción petrolera en la Amazonía, fue de 25 veces más, al comparar la producción del año de 1972 de aproximadamente 27.6 millones de barriles con la producción extraída de la Península de Santa Elena en 1927 que fue de 1.1 millones de barriles.

Estos descubrimientos atrajeron el interés de las compañías extranjeras que luego de firmar los contratos con el gobierno, realizaron trabajos de exploración tanto en la región oriental como en la zona costa afuera. Compañías como Cayman, SunOil, Anglo y Amoco detectaron presencia de acumulaciones de hidrocarburos. Por otro lado, la compañía ADA realizó trabajos en la cuenca del golfo de Guayaquil logrando determinar la existencia de importantes reservas de gas (Petroecuador, 1998: 9-50).

Es así que el Ecuador inició su época como país exportador de petróleo con posibilidades para su economía y desarrollo. El 1 de octubre de 1971 se expidió la “Ley de Hidrocarburos”, la cual contenía principios básicos de conquistas y beneficios para el Estado ecuatoriano. Posteriormente, fue necesario realizar reformas para facilitar la exploración y hacer efectivo el principio de propiedad de los hidrocarburos en el año de 1978, consiguiendo que el petróleo tenga gran relevancia en las rentas estatales.

Importancia del petróleo en la economía del país

En la década de los setenta en el Ecuador se produce el “boom petrolero”, por cuanto los ingresos fiscales derivados de la actividad petrolera se incrementaron de forma notable debido a los precios de alrededor de USD \$ 14 dólares por barril a esa fecha (Banco Central del Ecuador, 2007). El hecho de que a partir de tener el carácter de país

exportador, el Ecuador inició un proceso de desarrollo de relaciones internacionales dentro del contexto de los países productores y exportadores de petróleo. Es así, que el Ecuador es aceptado como miembro de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) el 19 de Noviembre de 1973 y, participa en la creación de la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE) y también se adhiere a la Asistencia Recíproca Petrolera Latinoamericana (ARPEL) y diversos convenios de Asistencia técnica y cooperación con diversas naciones (Petroecuador, 1998:9-50).

Y es que los años noventa se caracterizaron por una “ola de privatizaciones en los países productores latinoamericanos que se tradujo en una dependencia aguda tanto financiera (inversiones), como tecnológica (infraestructura) de estos países hacia las multinacionales extranjeras, período en que nuevas normativas legales dieron forma a un escenario en que las transnacionales obtuvieron mayores prerrogativas” (Le Calvez, 2008: 62-68).

En esta segunda etapa se planteó un reordenamiento jurídico en donde se terminaron las concesiones, y el 23 de junio de 1972 se creó la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana (CEPE) y todos los contratos fueron de prestación de servicios o de asociación hasta que CEPE pueda actuar directamente. Por medio del Ministerio de Recursos Naturales y Energéticos, se puso en ejecución una política petrolera sustentada en el principio de que los hidrocarburos pertenecen al patrimonio inalienable e imprescriptible del Estado.

En febrero de ese mismo año, las Fuerzas Armadas asumen el gobierno anunciando la ejecución de una serie de reformas como la agraria, la tributaria y de un conjunto de beneficios sociales. La explotación y exportación de petróleo estaba beneficiada por altos precios en el mercado mundial y permitió grandes crecimientos en la economía del país, y es que las exportaciones ascendieron de los 190 millones de dólares de 1970 a más de 1.300 millones de dólares de 1977; el presupuesto del gobierno central pasó de 5 mil millones de sucres en el año 1970 a 27 mil millones en 1977; el producto interno bruto (PIB) aumentó de 1.062 millones de dólares a 13.946 millones en el mismo período; la reserva monetaria internacional (RMI) de 55 millones de dólares ascendió a

563 millones. Fortaleciendo la participación del Ecuador dentro del capitalismo internacional. “La enorme masa de recursos captada por el Estado le permitió invertir en infraestructura vial, energética, sanitaria y atender a presiones económicas y sociales múltiples” (Velasceguí, 2004 citado en Narváez, 2009b: 91-92).

“Se calcula que entre 1972 y el 2006 los gobiernos dispusieron aproximadamente de USD \$ 90 mil millones generados por el proceso petrolero” (Narváez, 2009a:5), por lo que a partir de la explotación de yacimientos hidrocarbúricos la región amazónica cobró mayor importancia económico-política para la economía ecuatoriana. Sin embargo la Amazonía fue sometida a intensos procesos de integración y el principal actor fue el Estado, quien empezó a controlar el proceso extractivo introduciendo cambios fundamentalmente en los sectores financiero, comercial, industrial, de la construcción, en los medios de comunicación y en el parque automotriz, sectores a donde fueron destinados los mayores porcentajes de los ingresos petroleros¹⁰.

Y se produjo la crisis económica que varios analistas consideraron que fue producto del crecimiento del Estado y de la burocratización. Otros sostenían que era socio-económica y que había que entenderla por el lado de la dependencia y concentración económica, puesto que se evidenciaba en el intercambio desigual y en el aumento permanente de la deuda externa. “La riqueza proveniente del petróleo fue uno de los detonantes del endeudamiento externo ...[...]... en el 2003 la deuda externa pública del

¹⁰ En la década del auge petrolero el Ecuador experimentó un proceso de transformaciones económicas, sociales y políticas que se consolidó con la implementación de la política "nacionalista y revolucionaria" del Gobierno Militar presidido por el General Guillermo Rodríguez Lara (1972-1976), la cual entre otros objetivos buscaba ampliar la participación directa del Estado en el excedente productivo. Sólo entonces los recursos petroleros permitieron fortalecer el sector externo y ampliar los ingresos fiscales que repercutieron en el rápido crecimiento económico, inyectaron dinamismo al sector financiero, industrial e impulsaron el proceso de modernización de la estructura social. La bonanza petrolera generó un creciente desequilibrio entre las exportaciones que se multiplicaron por 7 entre 1971 y 1980, mientras las exportaciones de productos no petroleros se multiplicaron por 4. La participación del petróleo en las exportaciones pasó de 18.5% al 62% entre 1972 y 1980 y en 1985 alcanzaba el 62,5% del PIB. Por otra parte, el crecimiento de la deuda externa tuvo como consecuencia el aniquilamiento del excedente comercial (Bocco, 1987:2, citado en Narváez, 2009a:8).

Ecuador alcanzaba 11.483 millones de dólares, correspondiente al 64% del PIB”¹¹ (Fontaine, 2004:6).

En 1983 se inicia una nueva etapa de actividades hidrocarburíferas cuando CEPE pone en vigencia el contrato de prestación de servicios para la exploración y explotación, con el objeto de eliminar el riesgo para el Estado ecuatoriano y que éste sea asumido por las compañías interesadas en la explotación y exploración de crudo. Se realizan nueve rondas de licitación de campos petroleros en el país. En 1985 el gobierno Nacional luego de las reformas legales a la ley de Hidrocarburos, firmó contratos de prestación de servicios con compañías extranjeras privadas y estatales, para la exploración, explotación e incremento de las reservas hidrocarburíferas.

El 26 de septiembre de 1989, CEPE fue transformada a PETROECUADOR, mediante la Ley Especial N° 45, como una entidad con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, económica, financiera y operativa, con facultades para cubrir sus costos empresariales, entregar al Fisco el 90% de sus ganancias e invertir el 10% restante en el robustecimiento institucional, especialmente en el área de exploración. Creada como un Holding Internacional, conformado por una matriz y tres filiales: Petroproducción, Petroindustrial y Petrocomercial, y a este conjunto de empresas se le conoce como el “Sistema Petroecuador” (Petroecuador, 1998:9-50).

“Los ingresos de la industria hidrocarburífera ecuatoriana en el 2005 representaron el 14% del PIB, el 35% de las exportaciones y 42% de los ingresos fiscales. Según el Banco Central, (29-septiembre-2004) para el Programa Económico del 2005, sólo el 35% de los ingresos petroleros brutos formaban parte de los ingresos del Gobierno Central. El 16% estaba pre-asignado y el 49% correspondía al reconocimiento de costos de Petroecuador, al subsidio al gas y al diesel” (Narváez, 2009a:9). Ese mismo año se extrajo 520.000 b/d de crudo (190.000 b/d Petroecuador y la diferencia las empresas privadas) y en junio el precio internacional del barril fluctuó entre USD 73.32 y USD

¹¹ La deuda externa pública se elevó a 10.383 millones de dólares (23,45 del PIB), la deuda privada fue de 6.936 millones de dólares. El PIB, al 31 de julio del 2007 estaba estimado en 44.400 millones de dólares (Fontaine, 2004:6).

68.53 (Banco Central: 2006) con un castigo por la calidad del crudo medidos en grados API de USD 14 por barril.

El 15 de mayo de 2006 se concretó la caducidad del contrato con la empresa norteamericana Occidental y el Estado dispuso de 103.000 b/d, de los cuales el 30% ya venía recibiendo como cuota de participación conforme al contrato suscrito entre el Estado y la mencionada compañía.

Por lo tanto el desarrollo en el Ecuador ha sido marcado por la dependencia en la actividad petrolera, y desde hace más de 20 años es Petroecuador, quien tiene el papel preponderante en el aspecto económico, conforme lo demuestran las cifras anteriores. “En los últimos 35 años se han extraído cerca de 4.035 millones de barriles de petróleo (Ministerio de Energía, 2007) y 17 contratos cubren un total de 3,4 millones hectáreas de la región Amazónica” (Narváez, 2009b: 102). “[...] La era de bonanza petrolera en 1973 se tradujo en una tasa de crecimiento del PIB en el 25,3%, luego del 9% en promedio en la década del setenta” (Fontaine, 2007c:95).

Pero, provocó desequilibrios en la economía nacional, conocidos como síntomas de la “enfermedad holandesa”, cuyas consecuencias fueron: “la pérdida de competitividad de los productos agrícolas de exportación (banano, cacao y café), el escaso desarrollo del sector industrial, protegido por restricciones a las importaciones y una alta inflación anual (16,2%) en promedio, entre (1970 y 1981), a pesar de la rigidez de la tasa cambiaria” (Naranjo, 2006 citado en Fontaine, 2007a:15). Este auge petrolero generó en el país una “desagriculturización”, porque se cambió el producto de exportación agrícola que antes generaban rentas al país, por la exportación del crudo. Y se desencadenaron efectos de la bonanza petrolera calificados como “efecto ingreso”, “efecto de factores” e “impacto social”.

El “efecto ingreso” donde el ingreso del PIB per cápita se tradujo por un incremento de las importaciones de bienes de consumo y un desequilibrio crónico de la cuenta corriente. Se incrementó la deuda externa cuando los precios de las exportaciones bajaban, a lo cual se sumó el déficit estructural del presupuesto estatal (que llegó hasta un 50% del PIB), debido a que el petróleo sirvió principalmente para financiar los servicios públicos, la construcción de

infraestructuras básica, la promoción social y los gastos crecientes de la administración pública (+11% entre 1972 y 1983)". Y "efecto de factores", visible con la caída de la población económicamente activa en el sector agrícola (del 52,9% al 33% en el mismo período) y el aumento de la misma en el sector no transable (+16,5%). *Ibíd.* (...). (Fontaine, 2007a:15). Finalmente, el "impacto social" de la bonanza petrolera fue aniquilado por la crisis de la deuda de los años ochenta (...). El Ecuador fue afectado por una grave recesión en los años 1998-2000, cuando el número de pobres creció del 34% al 72% y la extrema pobreza subió del 12% al 31%, (Acosta, 2006:90 citado en Fontaine, 2007a:15).

"El Ecuador ha percibido más de 40.000 millones de dólares por las exportaciones de petróleo y unos 20.000 millones por ingresos fiscales sobre la base de la venta de productos limpios en el mercado interno" (Acosta, 2005:1).

En el 2006, el Ministro de Economía de entonces informó que por la reforma a la Ley de Hidrocarburos y el paso del bloque 15 al Estado por la caducidad del contrato con la petrolera Oxy, el Estado recibió alrededor de USD 800 millones extras. Y para establecer los ingresos para la conformación del presupuesto general del Estado de ese mismo año, el Congreso Nacional estableció el precio de cada barril en USD 35, "lo que refleja que el fenómeno petrolero tiene fundamentalmente una dimensión económica que condiciona la dimensión política y no excluye la socio-ambiental" (Narváez, 2009a:10).

Dentro de la Balanza Comercial¹², el saldo petrolero del período (enero a noviembre del 2007) se incrementó de USD \$ 5027,42 millones a USD \$ 8287, 30 millones (de enero a noviembre del 2008). El desempeño del saldo comercial se debe a un aumento de las exportaciones en 37%, destacando las petroleras que crecen en 53%, durante el período analizado, mientras que las importaciones totales crecieron en menor magnitud a una tasa del 38%. Los ingresos petroleros (de enero a noviembre del 2007) fueron el 21,3%

¹² "Balanza Comercial", compara las exportaciones petroleras y no petroleras con las importaciones petroleras y no petroleras, para determinar el saldo favorable (exportaciones mayores que las importaciones) o desfavorable (importaciones mayores que las exportaciones). Las exportaciones de crudo y derivados, se registran aplicando las normas internacionales que rigen para la elaboración de Estadísticas del Comercio Internacional de Mercancías, éstas determinan la metodología para el registro del último destino conocido que consta en las facturas emitidas por Petroecuador (Banco Central de Ecuador, 2008).

y subieron al 35,5% (de enero a noviembre del 2008) (Banco Central de Ecuador, 2008)¹³.

A estos recursos petroleros percibidos y sus consecuencias en la economía del país se lo llama “la maldición del petróleo”, que “no radica en la existencia misma del petróleo, sino en la forma cómo se distribuyen los beneficios y los costos que genera” (Acosta, 2005:1). El modelo petrolero ecuatoriano ha sido “la inequidad”, porque se perjudica a los más pobres y se beneficia económicamente a los grupos de poder y/o a las empresas petroleras transnacionales. Tal es así que el Observatorio de la Política Fiscal (Diario “Hoy”, 2006: 06-06-17) denunció el mal uso de los ingresos petroleros, señaló que “entre el 2000 y el 2005, el Ecuador recibió por exportación de crudo y derivados USD 19.000 millones, más de USD 10.000 millones que en los seis años precedentes. Sin embargo de ese monto, USD 7.470 millones se utilizaron como gasto corriente y no más de uno USD 1.626 millones como ingresos de capital” (Narváez, 2009a:10).

Los recursos petroleros no han servido para impulsar un desarrollo sustentable¹⁴, al contrario ha aumentado la pobreza, la injusticia, el endeudamiento externo y el deterioro ambiental. “Esta constatación motiva a pensar que se debería convertir a la presente etapa petrolera en una de transición, que permita sentar las bases de un modelo económico ecuatoriano no petrolero, más aún, cuando la declinación de la tasa de extracción es inminente” (Acosta, 2005:1). Además ya se ha consumido más del 50% de las reservas y resulta difícil creer en un nuevo boom petrolero, solo “si bien la justificación fuera acelerar la extracción e impulsar la transición hacia un nuevo modelo energético, aprovechando los recursos económicos que se obtenga de la extracción petrolera en los próximos 10 años, considerando la declinación de reservas del energético y su paulatina extinción en el tiempo relativamente corto de 30 años” (Narváez, 2009a:9).

¹³ Publicada en el Registro Oficial, Suplemento 308, de 3 de abril de 2008.

¹⁴ “Desarrollo sustentable” es ir hacia el equilibrio entre las actividades económicas y la capacidad de sustentación de los sistemas naturales.

Petróleo y medio ambiente en el Ecuador

El petróleo es el centro de las preocupaciones mundiales, como fuente principal de energía, de estudios técnicos y de mercado (reservas, prospección, explotación, precios) y de análisis desde una perspectiva política. En la mayoría de las decisiones de proyectos energéticos, se toma en cuenta los componentes técnico y económico, tienen relevancia las consideraciones estratégicas o de poder entre los estados, por los intereses que conllevan. Por lo que se desprende que el denominado “modelo de desarrollo energívoro, ha privilegiado la lógica y racionalidad de acumulación capitalista, y está directamente relacionado a la crisis socio-ambiental, que es la crisis de la modernidad” (Leff, 2002; 2006 citado en Narváez, 2009a:3).

Bajo esta visión, progreso es igual a crecimiento económico y crecimiento económico significa sociedad capitalista, en la cual encajaría la sociedad ecuatoriana. Y es que “la energía, la tecnología y los sistemas económicos en el siglo XX estuvieron estrechamente imbricados. Fueron factores que evolucionaron conjuntamente e influyeron cada uno en el rumbo tomado por los demás, reorientando la sociedad y la economía” (McNeill, 2000:357).

Los hidrocarburos utilizados como energía y como combustibles produce residuos petroquímicos, los gases generados por el transporte, el uso de la maquinaria, los aparatos y las centrales eléctricas, afectan a la ecología, contamina suelos, aire y agua, destruyendo el medio ambiente a niveles inconcebibles y las secuelas son mayores por su amplia y rápida difusión y por su intensidad energética. Y es que “el crecimiento económico implica mayores impactos en el medio ambiente, lo que acarrea al desplazamiento geográfico de fuentes de recursos y de sumideros de residuos” (Martínez Alier, 2004:27).

La degradación ambiental del modelo energético petrolero actual, ocasiona el agotamiento de los recursos no renovables, el cambio climático, la lluvia ácida, el adelgazamiento de la capa de ozono, el efecto invernadero, la pérdida de la biodiversidad, la alteración del ciclo del nitrógeno, la contaminación hídrica y el acceso al agua potable, contaminación de mares y sobreexplotación de los recursos pesqueros, la desertización, la pérdida de la biodiversidad biológica, la generación

de residuos, la contaminación acústica, etc., que agudizan las condiciones de vida de las poblaciones más vulnerables, (Azqueta, 2002: 2-14).

En América Latina la primera fuente de interés ambiental, aparece como una práctica de “denuncia y crítica” de la depredación de los recursos naturales de la región, por parte de las empresas del mundo. Esta tradición, tiene raíces profundas en la literatura y el periodismo de investigación, como en las obras de Eduardo Galeano, “Las Venas Abiertas de América Latina” (1972)¹⁵. La segunda fuente tiene que ver con las formas más tradicionales de organización de nuestras instituciones educativas. Nace un creciente interés en el medio ambiente como una cuestión académica y se deriva un principio sostenido por la geografía histórica y social y la historia cultural. Se puede decir que es más conexas con el "afuera", este es el factor más importante en la tendencia, hoy dominante en Latinoamérica. Donde “las organizaciones desde el exterior se hacen sentir en la influencia en nuestras instituciones académicas de las visiones de nuestra región, construido en la "otra" América, incluyendo las instalaciones, métodos y valores en uso para organizar el estudio de la historia ambiental de "esta" América” (Castro, G., 2001)¹⁶.

En ambos casos, es la tendencia a la “estructuración del exterior”, el recurso importante en la lucha contra el regionalismo y sirve para la construcción de una perspectiva global, indispensable para un adecuado entendimiento de los problemas ambientales contemporáneos, su vinculación con la economía mundial, y la percepción social con respecto a su importancia y gravedad, “en definitiva hacer más eficiente el comportamiento de las autoridades públicas llamadas a resolverlo” (Azqueta, 2002:19).

En el Ecuador, desde 1972 cuando se establecieron los nuevos contratos petroleros, ya se encontraban dentro de sus cláusulas lo relacionado con el medio ambiente, pero eran simples declaraciones generales y el gobierno no realizaba ningún control ambiental

¹⁵ Asimismo, está estrechamente relacionada con la "Teoría de la dependencia", ampliamente conocido en las ciencias económicas y sociales desde los años 70, lo que facilita su conexión externa con las corrientes ambientales, tales como los representados por autores como Immanuel Wallerstein, James O'Connor y Joan Martínez Alier (Castro, 2001:1-11).

¹⁶ Castro, G. (2001), Environmental history in Latin America. Panamá. [on line] Disponible: <http://www.h-net.org/~environ/historiography/latinam.htm>. (Visitada en Junio 2010).

sobre las operaciones petroleras. Es solo en 1998 en la nueva Constitución dónde se incluyó al medio ambiente como elemento prioritario del Estado. Sin embargo, el Estado no ha fijado una política clara que defina el campo sobre la conservación del medio ambiente para la industria petrolera y para los afectados, por lo que las relaciones comunitarias no son manejadas, ni son supervisadas, “sino que ha descargado en las compañías contratistas que ejercen acciones sin coordinación, muchas veces de corto plazo y sin marco de política general que las proyecte en el tiempo” (Gordillo, 2004: 45-54).

Por otro lado dentro de la matriz energética del Ecuador, el petróleo es hasta hoy la principal fuente de abastecimiento de energía, en el año 2009 fue el 83%, demanda que no ha permitido cambiar a otras fuentes de energía, sin embargo la disminución de las reservas y el incremento del consumo, vuelve al petróleo muy vulnerable. Según los datos de los últimos 36 años indican que “Ecuador se ha vuelto un país exportador neto, pero no autosuficiente de energía” (Ministerio de Electricidad y Energía Renovable, 2008).

Los volúmenes de reservas públicas y privadas probadas de petróleo son de 5.060 millones de barriles, que ubican a Ecuador en el 4º rango regional, relacionándolas con los volúmenes de extracción en función de establecer la importancia del petróleo y que se expresa de la siguiente manera: 30% de la extracción se destina al consumo interno, las exportaciones de crudo y derivados representa el 43% del valor de las exportaciones totales, la renta y los ingresos de exportación de derivados constituyen el 33% del presupuesto del Estado, y es la principal fuente de ingresos para el pago de la deuda externa que se aproxima al 39% del PIB (17.319 millones de dólares) a julio del 2007 (Fontaine, 2007a:1).

La dependencia del petróleo y sus derivados en el abastecimiento de energía primaria en el Ecuador, ha sido mayor en los últimos años. En 1990 fue alrededor del 75% de las necesidades de energía (cubiertas por petróleo e importación de derivados), en el año 2005 estos representaron el 81% del consumo total de energía (Ministerio de Electricidad y Energía Renovable, 2008). En la actualidad, “el consumo de petróleo representa 180.000 barriles por día (b/d) en el Ecuador y la producción alcanza en promedio 545.000 b/d. “La explotación de los campos petrolíferos Ishpingo, Tiputini y Tambococha (ITT), permitiría además compensar a mediano plazo el decrecimiento de

la rentabilidad de los campos maduros operados por Petroecuador” (Fontaine, 2009a:106).

Ciertamente, hasta hoy el petróleo es la principal fuente de energía para el país y a través de Petroecuador la mayor fuente de ingresos para el Estado, pero sigue siendo objeto de fuertes cuestionamientos a nivel ambiental en la Amazonía, debido a su producción de hidrocarburos sin el correcto cuidado al medio ambiente. Y es que “los problemas ambientales provocados por influencia de la acción humana como las emisiones antrópicas de gases de efecto invernadero (GEF), que generan cambios evidentes en la composición química de la atmósfera y éstos inducen a un calentamiento en la biósfera” (Azqueta, 2002:2-3), son “objeto de preocupación científica, empresarial, política y social a nivel planetario, y han forzado a la adopción de políticas ambientales públicas y privadas radicales, lamentablemente aún con eficacia deficitaria, lo que también es objeto de atención de los estados nacionales y de los poderes locales” (Fontaine, Narváez y Cisneros, 2008a: 131 y ss).

Para comprender los fenómenos ambientales y sus afectaciones, se conceptualizará primero que es un “impacto ambiental”, para luego detallar los impactos que ocasionan las fases de la industria petrolera. Se utiliza lo conceptualizado por Narváez (2002: 7), quien explica que impacto ambiental “es cualquier alteración de las condiciones ambientales existentes o creación de nuevas condiciones ambientales, adversas o beneficiosas, causadas por una acción o conjunto de acciones bajo consideración. Un impacto tiene componentes espaciales y temporales”. Lo define también, como “el cambio de un parámetro durante un período determinado y en un área definida, que resulta de una actividad particular, comparada con la situación que se hubiese dado si no inicia la actividad”.

Pueden ser clasificados los impactos ambientales en “directos como la deforestación, contaminación de recursos hídricos, y alteración de los ecosistemas, e indirectos como el efecto frontera agrícola y la colonización que provocan una presión demográfica sobre el entorno, la erosión de los suelos, la pérdida de biodiversidad, la desaparición de especies animales por la caza” (Fontaine, 2007c:277). Otra clasificación aborda la

tipología de los impactos ambientales, “desde la perspectiva de los países que buscan su propio desarrollo y parte de los aspectos de asumir las variables de: modo, tiempo y lugar de acuerdo a las particularidades de cada lugar” (Avellaneda, 2008: 19-20). Además, se debe tener en cuenta la legislación general sobre medio ambiente y las reglamentaciones que se hayan promulgado; así como, ciertas normativas propias de la región o localidad, ligadas a costumbres y tradiciones.

En el Ecuador, el apareamiento de investigaciones y concientización de conflictos socio-ambientales empiezan a inicios de la década de los noventa, con la primera investigación sistemática realizada por la abogada estadounidense Judith Kimerling, en la región del Napo, principalmente por los provocados por la compañía Texaco, desde 1964 año que fue concesionado las operaciones petroleras a esta transnacional (Fontaine, 2003a:281). Por lo que a continuación se describe los impactos socio-ambientales causados por Petroecuador en la Amazonía.

Presencia de Petroecuador en la Amazonía

Todas las fases de la industria petrolera ecuatoriana como la exploración, la prospección, la geofísica (sísmica), la perforación exploratoria, el desarrollo y producción, la industrialización, el almacenamiento, el transporte y comercialización, causan graves impactos en los ecosistemas. Tienen un amplio rango de impactos en la calidad y cantidad de la biodiversidad.

Inicialmente la implantación en la Amazonía de ciertos modelos de producción desde la época de la colonia y el amplio desarrollo petrolero de los años 70 y 80 en adelante, generó una alta conflictividad social a nivel regional, por la destrucción de los ecosistemas, el desplazamiento indígena, el tráfico de tierras y la colonización. Además, “la imposición de ciertas instituciones, de leyes y poderes que ocasionaron una alteración de los ecosistemas de la región, introduciéndose especies de árboles, frutos, pastos, aves, peces, mamíferos, etc., que se desplazaron y alteraron las relaciones existentes en los ecosistemas nativos y entre estos los pueblos aborígenes” (Ortiz, 1997:18-63).

El impulso por parte del Estado mediante las rondas petroleras de los años 80', trasladó al país varias compañías transnacionales como la British Gas, Braspetro, Elf Aquitaine, Atlantic, Richfield Co. (Arco) y Agip Oil. A éstas dos últimas se les concesionó el bloque 10 y firmaron un contrato de prestación de servicios. Al mismo tiempo se desataron discusiones públicas en torno a los daños ambientales que luego se desencadenaron en demandas judiciales.

En 1982 en los contratos de prestación de servicios fue muy poco lo que se mencionó sobre las implicaciones ambientales. Fue en 1985 una vez suscritos estos que se inició el tratamiento de los problemas ambientales por parte de las compañías petroleras, debido a los reclamos de las poblaciones y la presión de los movimientos ecologistas. Como solución se establecieron unidades específicas para el relacionamiento comunitario y el manejo ambiental; pero, sin control estatal y con soluciones de corto plazo. Diez años después “en 1992 Petroecuador tomó las operaciones petroleras de Texaco y con ella los cuestionamientos por las malas prácticas ambientales, ese mismo año se expidieron reglamentos y regulaciones relacionadas con el tratamiento de aguas y suelos” (Gordillo, 2004:51-54).

La época más productiva y contaminante para el Ecuador fue con el contrato de concesión otorgado a Texaco, quien operó desde 1964 hasta 1992, con un desempeño ambiental muy deficiente, una tecnología de baja inversión y máxima ganancia, y una completa falta de preocupación por el medio ambiente y por la vida de los habitantes de la región.

Se perforaron 339 pozos y se extrajo 1'434.000 millones de barriles de petróleo, afectando directa e indirectamente un área aproximada de 2.5 millones de hectáreas. Se derramaron a las fuentes hídricas cerca de 20 mil millones galones de agua de formación; se quemaron al aire libre 235.000 millones de pies cúbicos de gas y derramaron 16.800 galones de crudo; se dejaron en la intemperie 600 piscinas con desechos de petróleo, sitios contaminados de crudo, pozos, tuberías, equipos y estaciones abandonados, Estas inadecuadas prácticas petroleras le generó ahorros entre USD \$ 3 y 4 por barril de petróleo extraído (Yanza, 2004:37-43).

Sin embargo, “Chevrón no niega la presencia de la contaminación; pero aduce que firmó en 1998 un contrato con Ecuador, después de pagar USD \$ 40 millones en la

remediación, lo cual dice le exime de cualquier responsabilidad legal” (Smith y Gullo, 2009)¹⁷.

En un estudio de 100 demandas planteadas en contra de Texaco, tramitadas en su mayoría por el “Frente de Defensa de la Amazonía”¹⁸, entre los años 1994 y 2000, el 49% de ellas fueron por contaminación provocada por las inadecuadas prácticas empresariales, el 30% por contaminación por accidentes operacionales, el 9% por violaciones a la propiedad privada y el 7% por reclamos de indemnizaciones no pagadas o acuerdos no cumplidos. La mayor parte de estas demandas afectan a Petroecuador, cuando tomó las operaciones de Texaco, pero “también por las prácticas de los técnicos de la empresa, que originaron muchos accidentes de mantenimiento o el retraso en las operaciones de renovación de los equipos” (Fontaine, 2003; 2007c:293-294).

Las perforaciones y pruebas de los pozos petroleros generan grandes cantidades de desechos tóxicos, los cuales son arrojados a las denominadas piscinas, las mismas que cuando llueve se desbordan con sus contenidos y se filtran al subsuelo, contaminando el agua subterránea, ríos y esteros aledaños. El petróleo cuando sale del pozo contiene gas y agua salobres insanas, elementos que son aislados en una estación de separación, antes de ser bombeado el crudo al oleoducto. Luego de esta separación el gas es quemado como desperdicio sin ningún control ambiental, contaminando el aire, alcanzando a quemar aproximadamente unos 53 millones de pies cúbicos diarios. Y unos 4.3 millones de agua o desechos líquidos diarios, altamente venenosos, porque contienen hidrocarburos, metales pesados y sales, no son tratados previamente antes de ser descargadas al ambiente o ser enviadas a las piscinas construidas junto al pozo petrolero, que tienen ductos de drenaje hacia los bosques y esteros cercanos, que frecuentemente se acumulan en áreas bajas donde contaminan aguas, suelos y aire y afecta a los animales domésticos y silvestres de la zona colindante. Sin embargo hasta 1993 existían pocos estudios cuantitativos para analizar los daños al ambiente y ningún estudio integral sobre los químicos utilizados en la industria petrolera sobre los

¹⁷ Smith y Gullo (2009). <http://proquest.umi.com/pqdweb?SQ>, (Visitada el 25 de febrero del 2009).

¹⁸ Organización no gubernamental que agrupa alrededor de veinte organizaciones de las provincias de Sucumbíos, Napo y Orellana (Fontaine, 2003; 2007:283-296).

impactos ambientales negativos y tampoco sobre las afectaciones a la salud pública (Kimerling, 1993:33-68).

Entre los impactos ambientales de relevancia mencionados por Narváez (2001: 53-55) fueron las explosiones del SOTE y sus conflictos socio-ambientales, debido a que su infraestructura tenía en ese entonces más de veintiocho años y había sufrido varias afectaciones que provocaron su paralización temporal, en la peor de las circunstancias, ocurrido por el terremoto de 1987, por lo cual se paralizó siete meses. El derrame de crudo y la paralización del transporte generaron graves impactos ambientales y sociales y pérdidas económicas para el país. Las roturas registradas en los oleoductos transecuatoriano, también pueden ser por causas naturales, por fallas técnico-mecánicas, por atentados y/o causas no establecidas, cualquiera que éstas tienen consecuencias negativas para el medio ambiente Sin embargo, “cada una de ellas debe ser tratada con la especificidad que amerita y un tratamiento particularizado a nivel técnico, administrativo y socio-político, que demanda la participación, según la magnitud del problema, de instituciones, empresas, y autoridades responsables de su manejo y control” (Narváez, 2001: 53-55).

Otro daño ambiental latente y no solucionado hasta el momento, es la quema de gas de las refinерías de Esmeraldas y de Shushufindi, donde “la sociedad requiere un acuerdo en el cual se fijen normas y estándares ambientales, se compense a los afectados de las actividades extractivas y se haga cumplir la ley, como en las áreas protegidas” (Falconí, 2004:34).

Según información de las ONG sobre la presencia de Petroecuador en la Amazonía, (basada en datos de Petroecuador), afirman que aproximadamente el 24% (7.148 barriles) de crudo derramado en el período (1994-2001) no fue recuperado, lo que habría ocasionado una serie de impactos al área, la tasa de derrames promedio es de 0,04 barriles por cada mil producidos y que la mayor causa de los derrames son por fallas de los equipos con 310 eventos (31%). Además ciento treinta y cinco de los

novecientos noventa y un derrames ocurridos entre 1994 y 2002, se deben a negligencias de operación, esto es el 14% (4.837 barriles)¹⁹ (Arteaga, 2003:75-77).

Los impactos socio-ambientales causados por la actividad petrolera luego de 30 años en la Amazonía son: “población indigente el 53,7%, pobreza el 79%, necesidades básicas insatisfechas el 87,8%, calidad de vivienda 16,2%, abastecimiento de agua 58,8%, asistencia escolar el 13,9%) (Ruiz, 2000 citado por Petroecuador y la Universidad Central, 2002:46).

Campo Ishpingo, Tiputini y Tambococha (ITT)

“El Parque Nacional Yasuní fue creado en 1979, con una extensión de 679.000 has. Sus límites fueron reducidos a 544.730 has. en 1990, luego ampliados de nuevo a 982.000 has. en 1992” (Fontaine, 2007c:387). “El eje del Ishpingo, Tiputini y Tambococha se ubica al este del ...[Parque Nacional Yasuní]... PNY y de la Zona Intangible tagaeritaromenani” (Narvárez, 2009b:139).

En el estudio realizado por Petroecuador y la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (2002:6-7), se hace referencia a los conflictos en el parque Yasuní y su entorno, que ha sido escenario de varios conflictos por la tenencia de tierras, la legalización de la tenencia de la tierra, la delimitación territorial, las formas de explotación de los recursos naturales, el entorno al acceso a recursos financieros procedentes de compensaciones y los conflictos socio-ambientales con las comunidades huaorani, afectadas por las operaciones hidrocarburíferas en la década de los años 40, con la Royal Dutch Shell en la cuenca del río Curaray. Sucesivamente, tanto la empresa estatal (CEPE y luego Petroecuador), como los consorcios extranjeros privados (Conoco, Maxus e YPF), por la perforación de los pozos Ishpingo 1, Ishpingo 2 y Tambococha.

¹⁹ Entre los indicadores de impacto indirecto se examinó la cantidad e intensidad de la deforestación, para el período 1986-1996, en el área de estudio, la superficie deforestada fue del 42% en 1996 y en el núcleo de mayor intervención subió al 78% en 1996, especialmente en áreas colindantes a la reserva faunística Cuyabeno, siendo de este porcentaje el 50% por actividades petroleras (Arteaga, 2003:75-77).

En el año 2001 Petroecuador contrató a la empresa argentina Pérez Companc, para que realice perforaciones de avanzada en dos pozos dentro del campo Ishpingo, con el objetivo de confirmar la cantidad de reservas. En abril del 2002 se predijo que las reservas de los campos ITT podrían superar los 2 mil millones de barriles de crudo pesado. Cantidad considerada como sobredimensionada con el objetivo de conseguir un socio privado que se decida a invertir en este proyecto, debido a que el Estado no contaba con el dinero necesario para hacerlo.

En el 2004 el Instituto Francés del Petróleo estableció que las reservas probadas y probables del ITT, eran de 920 millones de barriles de petróleo. Por lo que llegó a considerarse como la perspectiva de una nueva “bonanza petrolera”, “como producto acumulado de los precios altos en los mercados internacionales y del volumen del crudo del eje ITT, que por su magnitud y ubicación, estos campos representan oportunidades de inversiones que han sido muy resaltadas por el sector petrolero” (Narváez, 2009b: 140-141).

En base a las evaluaciones, se conoce que las reservas probadas de petróleo en los campos ITT llegan a 846 millones de barriles (14,7° API), 20% de las reservas de crudo del país. Con esta producción, se extraerían aproximadamente 107.000 barriles diarios por un lapso de 13 años, y una declinación de 12 años más. La operación tendría las siguientes características: perforación de 118 pozos de producción y 20 pozos de reinyección, desde 7 plataformas que agrupan 13-26 pozos. Con levantamiento artificial utilizando bombas electro-sumergibles. Transporte del fluido total desde las plataformas con sistemas multifásicos (Petroecuador, 2008).

La “Iniciativa Yasuní- ITT” fue presentada al Presidente Correa por el Econ. Acosta (Ministro de Energía y Minas de ese entonces), en la sesión del Directorio de Petroecuador del 30 de marzo de 2007. La propuesta era que se detenga el proceso de licitación del campo ITT, planteando como primera opción dejar este crudo “represado en tierra”, con el fin de no afectar la biodiversidad y los pueblos que habitan el Parque Nacional Yasuní (Petroecuador, 2008). Esta medida se aceptaría siempre y cuando la comunidad internacional entregue al menos la mitad de los recursos que se generarían si

se decidiese explotar el campo ITT, en el mismo período de tiempo. Caso contrario, se convocaría a licitación internacional para explotar el ITT, siendo Petroecuador quien desarrollaría el campo con sus propios recursos, o a través de la conformación de una empresa de economía mixta, o buscar alianzas estratégicas.

El Presidente Correa, en ese mismo año, propuso al Ecuador y al mundo entero la posibilidad de contribuir a la estabilidad climática global, evitando la liberación de millones de toneladas de dióxido de carbono, con el afán de “garantizar derechos de las futuras generaciones, a los pueblos indígenas que viven en el área; evitar la contaminación, la pérdida de la diversidad biológica y la colonización, etc., ...[...]... y además lograr ingresos económicos para el Estado” (Narváez, 2009b:143). Sin embargo, en junio del 2008 los líderes indígenas expresaron su oposición al proyecto ITT y su proyecto de soberanía a nivel internacional.

Esta iniciativa es considerada como pionera en el mundo, al ser presentada por un país donde el modelo de desarrollo existente está basado en la “extracción no sustentable de recursos naturales” y quiere cambiar a un “modelo futuro encaminado al respeto a la naturaleza, a la diversidad cultural y a la satisfacción de las necesidades humanas” (Narváez, 2009b:144) a más de colaborar con la prevención del cambio climático. Por lo que en efecto, se podría decir que en la actualidad el Estado ha asumido la modernización como “un proceso que implica importantes reformas estructurales y políticas, al modificar el rumbo de sus políticas económicas y proclamó la soberanía energética, además reiteró la necesaria internacionalización de las externalidades, lo que ratifica su enfoque energético neo-nacionalista”²⁰ (Narváez, 2009a:16).

Sin embargo, se considera que “la propuesta de moratoria a los campos ITT, en el Ecuador, ofrece un ejemplo extremo de incidencia política del ecologismo” (Fontaine, 2010:259). Y es que “la crisis del modelo de conservación constituye un problema

²⁰ En el enfoque neonacionalista la modernización del sector implica “re-pensar el proceso (energético) petrolero” a partir de la optimización de la recuperación mejorada de los yacimientos actuales, del impulso a la industrialización como estrategia para la sustitución de importación energética a precios exorbitantes, y del aprovechamiento de los yacimientos de crudos medianos y pesados (Narváez, 2009a:20).

multicausal, socialmente emergente y de compleja solución, precisamente por la diversidad de factores que la han generado y porque se expresa al interior de una “frontera violenta”, inserta en el contexto de un proyecto nacional inconcluso” (Fontaine y Narváez, 2007d: 20).

La opción alternativa al proyecto ITT se trata de una propuesta política, que contrapone de manera irreductible el ecologismo utópico con la política petrolera. Por un lado, el movimiento ecologista pretende hacer de este un ejemplo en la lucha contra el cambio climático, mientras por el otro el gobierno rechaza soportar el costo económico (que se traduciría inmediatamente por un costo social y, en segunda instancia, político (Fontaine, 2008b:188).

En conclusión el petróleo en sus inicios fue intrascendente para el Ecuador, luego con el boom petrolero de la región amazónica, se dieron cambios de fondo en la económica, en lo social, en lo político y en lo petrolero tanto dentro como fuera del país. Pero estos ingresos generados por las exportaciones de crudo, sirvieron para convertirnos en un país adeudado y atrasado, que paradójicamente afectó más a la región de donde provenían las rentas petroleras la Amazonía. Además se convirtió en un país dependiente de las multinacionales extranjeras, para obtener inversión y tecnológica, quienes exigían cambios en las normativas legales para tener mayores ventajas.

La empresa estatal primero denominada CEPE y luego Petroecuador es quien ejecuta las políticas petroleras de gobierno, se basan en el extractivismo sin cuidado al medio ambiente, además al recibir las operaciones de Texaco cuando terminó su concesión de veintiocho años, también absorbió los problemas socio-ambientales que mantenía con las comunidades amazónicas, llegando uno de estos conflictos a transformarse en un juicio a nivel internacional en contra de Texaco que luego involucró a Petroecuador.

Por otro lado a pesar de ser la empresa pública que más aporta ingresos al Estado, como lo demuestran los indicadores económicos PIB y Balanza Comercial, carece de un fondo de inversión que le permita renovar su infraestructura petrolera y prevenir los impactos ambientales propios de sus operaciones hidrocarburíferas, que han sido motivos de serios cuestionamiento y antagonismos en su gestión ambiental. Por lo cual en los capítulos III y IV se estudiará a la gestión ambiental de Petroecuador desde la visión del Estado y desde la visión empresarial.

Capítulo III “La gestión ambiental de Petroecuador desde la visión del Estado”

Petroecuador como toda institución estatal se encuentra reglamentada por políticas formuladas por el Estado, para esta empresa hidrocarburífera son esenciales la petrolera, la económica y la ambiental, las mismas que en los últimos tiempos han sido muy inestables, debido a los constantes cambios de las máximas autoridades de los gobiernos electos democráticamente, que de acuerdo a la Constitución del 98' tenían un período de permanencia de cuatro años, plazos que hasta el 2005 fueron menores (uno o dos años máximo), a consecuencia de los derrocamientos de algunos presidentes, como (Abdalá Bucarám en 1997, Jamil Mahaud en 2000 y Lucio Gutiérrez en 2005), lo que ocasionó reformas en las políticas públicas, desde su concepción, modelo y manera de ser ejecutadas por la administración gubernamental, entre ellas Petroecuador, por lo que en este capítulo se estudia desde la visión del Estado, los instrumentos legales que controlan y las políticas públicas que dirigen la gestión ambiental de la petrolera.

Instrumentos que regulan la gestión ambiental de Petroecuador

La región menos atendida ha sido la región amazónica, no obstante cuando las comunidades indígenas empezaron a reclamar sus derechos se agudizaron los problemas socio-ambientales, directamente contra Petroecuador, quien tuvo que cambiar de estrategia ambiental para supuestamente resolver sus conflictos. Por lo que se podría decir que varias de las teorías de las políticas públicas, actuaron directamente en el establecimiento de la política ambiental ecuatoriana y en particular en Petroecuador, cuando instituyó en su gestión ambiental la formulación de sus “Políticas Ambientales Corporativas y de Relacionamento Comunitario”, conforme se describe a continuación:

Al inicio de la política ambiental ecuatoriana, pudo haberse aplicado la teoría de la “Dependencia del Sendero” de Mahoney (2001:111-141), puesto que en ese entonces existían los componentes analíticos y los “antecedentes o factores históricos que definieron las opciones disponibles y conformaron el proceso de selección”, en este caso fueron los efectos sociales negativos de la actividad petrolera y los logros del

levantamiento indígena de 1990; lo que dio origen a la “coyuntura crítica”, para que se “seleccione una opción particular de entre muchas alternativas”, que fue la de obligar al Estado la implementación de marcos jurídicos importantes en aspectos sociales y ambientales, que además se incluyeron en los derechos colectivos de la Constitución de 1998, tomados del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)²¹.

Posteriormente se establece la “persistencia estructural”, mediante la producción y reproducción de instituciones o patrones estructurales, ya que a fines de 1992 el Estado creó el Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico, a ser administrado por el Instituto para el Ecodesarrollo de la Región Amazónica, cuyo objetivo era la reinversión de recursos generados por las rentas petroleras en la Amazonía. También se constituyeron varias instituciones como la Subsecretaría de Medio Ambiente del Ministerio de Energía y Minas, la Comisión Asesora Ambiental y el Ministerio de Medio Ambiente. Y se emitieron leyes, reglamentos y políticas ambientales que regularían estos problemas. En 1994 se emitió el primer documento de Políticas Ambientales Básicas para el Ecuador, La Ley de Hidrocarburos y en las Bases de Contratación de los Contratos de Participación para la Exploración y Explotación de Hidrocarburos, contemplaba como una exigencia la elaboración de estudios de impacto ambiental, previo a cualquier actividad hidrocarburífera. En agosto de 1995 se promulgó el Reglamento Ambiental para las Operaciones Hidrocarburíferas en el Ecuador, el 30 de julio de 1999 la Ley Ambiental; y, el 02 de diciembre del 2002 el Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana. Actualmente, han sido ampliados y reformulados.

Puede calificarse a esto como más “secuencias reactivas”, ya que a partir de las disposiciones de leyes ambientales y la exigencia de su cumplimiento, por parte del Estado, Petroecuador en el año 2002, implementó sus “Políticas Corporativas

²¹ “Convenio 169 de la OIT” es el instrumento de derecho internacional más comprensivo en la materia e intenta salvaguardar, en la legislación y en la práctica, los derechos de los pueblos indígenas y tribales, para que éstos puedan conservar sus culturas e identidad en el contexto de las sociedades nacionales donde viven. Los conceptos básicos de este instrumento son la consulta, la participación y el derecho de estos pueblos a decidir sobre sus propias prioridades de desarrollo, en la medida que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones, bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera (Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes).

Ambientales y de Relacionamento Comunitario”, vigentes hasta el año 2008, cuyo “resultado”, debía ser la resolución de conflictos socio-ambientales causados por las operaciones hidrocarburíferas, especialmente en la Amazonía, concluyendo así esta teoría.

Es en 1997 que los ecologistas empiezan a involucrarse en el proceso de reformas a la Constitución Política, que conllevó a cambios en la Constitución del 98, reflejados en los artículos 86 al 91²². También fue promulgada la Ley de Gestión Ambiental²³, encargando al Ministerio del Ambiente la responsabilidad de promover el desarrollo sostenible, junto con los organismos autorizados de la descentralización de la gestión ambiental. En esta ley consta la planificación, los estudios de impacto ambiental y el monitoreo y control ambiental; así como, los diferentes mecanismos de participación

²² Constitución de 1998. Capítulo 5 “De los Derechos Colectivos”. Sección segunda Del medio ambiente: Art. 86.- El Estado protegerá el derecho de la población a vivir en un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice un desarrollo sustentable. Velará para que este derecho no sea afectado y garantizará la preservación de la naturaleza. Se declaran de interés público y se regularán conforme a la ley: 1. La preservación del medio ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país. 2. La prevención de la contaminación ambiental, la recuperación de los espacios naturales degradados, el manejo sustentable de los recursos naturales y los requisitos que para estos fines deberán cumplir las actividades públicas y privadas. 3. 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. 87.- La ley tipificará las infracciones y determinará los procedimientos para establecer responsabilidades administrativas, civiles y penales que correspondan a las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, por las acciones u o misiones en contra de las normas de protección al medio ambiente.

Art. 88.- Toda decisión estatal que pueda afectar al medio ambiente, deberá contar previamente con los criterios de la comunidad, para lo cual ésta será debidamente informada. La ley garantizará su participación.

Art. 89.- El Estado tomará medidas orientadas a la consecución de los siguientes objetivos: 1. Promover en el sector público y privado el uso de tecnologías ambientalmente limpias y de energías alternativas no contaminantes. 2. Establecer estímulos tributarios para quienes realicen acciones ambientalmente sanas. 3. Regular, bajo estrictas normas de bioseguridad, la propagación en el medio ambiente, la experimentación, el uso, la comercialización y la importación de organismos genéticamente modificados.

Art. 90.- Se prohíben la fabricación, importación, tenencia y uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares y desechos tóxicos. El Estado normará la producción, importación, distribución y uso de aquellas sustancias que, no obstante su utilidad, sean tóxicas y peligrosas para las personas y el medio ambiente.

Art. 91.- El Estado, sus delegatarios y concesionarios, serán responsables por los daños ambientales, en los términos señalados en el Art. 20 de esta Constitución. Tomará medidas preventivas en caso de dudas sobre el impacto o las consecuencias ambientales negativas de alguna acción u omisión, aunque no exista evidencia científica de daño. Sin perjuicio de los derechos de los directamente afectados, cualquier persona natural o jurídica, o grupo humano, podrá ejercer las acciones previstas en la ley para la protección del medio ambiente.

²³ Publicada en el Registro Oficial N° 245 del 30 de julio de 1999.

social²⁴. La inclusión en la Constitución del aspecto ambiental, se vio reflejada en los “Planes Nacionales de Desarrollo”, donde se lo incluye como una dimensión integral e inherente al desarrollo sostenible, basado en el potencial social y ambiental y enmarcado dentro de un proceso participativo, que permita el respeto a lo ecológico y la conservación del medio ambiente, como fuente de riqueza nacional para las generaciones presentes y futuras. Especialmente en la conservación de aquellos recursos naturales susceptibles de apropiación; en la preservación y control de la contaminación ambiental que afecta a la salud humana; y, en el cuidado del medio ambiente frente al uso de los recursos productivos por parte de los sectores privado y social (Narváez, 2004:385-397).

Lo que en efecto se puede decir que el Ecuador dio paso a una gobernanza ambiental, debido a las decisiones participativas entre el gobierno y la sociedad civil nacional e internacional, sobre los recursos naturales no renovables y la biodiversidad de la Amazonía (Rivas, 2006:9). Se expidieron el Reglamento sustitutivo del reglamento ambiental para las operaciones hidrocarburíferas en el Ecuador y el Reglamento de Consulta Previa y participación para la realización de actividades hidrocarburíferas²⁵, con el fin de conservar y proteger a la naturaleza, mediante disposiciones de ley. Entre ellas, la declaración de áreas protegidas, la institucionalización de normativas ambientales específicas para cada rama de la industria y la penalización por incumplimientos ambientales, así como la intervención de la comunidad antes de la ejecución de toda actividad que afecte al medio ambiente. Sin embargo el Congreso Nacional no aprobó la Ley de biodiversidad, que contemplaba mayores resguardos al ecosistema nativo.

Además, la Ley de Gestión Ambiental en concordancia con la Ley para la prevención y control de la contaminación ambiental y el Reglamento ambiental para las operaciones hidrocarburíferas en el Ecuador, prescribe se incluyan los estudios de impacto ambiental

²⁴ El 29 de enero del 1999 el Ministerio del Ambiente, a través del sistema de áreas protegidas, mediante Decretos Ejecutivos N° 551 se crea la zona intangible Cuyabeno-Imuya y con el N° 552, la zona intangible Tagaeri-Taromenane, este último el 03 de enero del 2007 el ex – Presidente de la República Alfredo Palacio firmó el Decreto Ejecutivo N° 2187 sobre la delimitación de esta zona intangible (Narváez, 2004:385-397).

²⁵ Decretos Ejecutivos N° 1215 de febrero del 2001 y N° 3401 de diciembre del 2002, respectivamente.

para la aprobación de proyectos industriales y extractivos, en su “artículo 6”, lo que permite “por excepción” la explotación de recursos naturales no renovables (como los hidrocarburos) en áreas protegidas, contradiciendo prescripciones que constan en tratados internacionales que no admite excepción alguna a la regla general y las disposiciones de los artículos 68 y 75 de la Ley forestal, que establece la inalterabilidad de las áreas protegidas²⁶.

Es decir que mientras en la Constitución de 1998 se prohíbe la explotación en áreas protegidas, al igual que la Ley forestal y de conservación de áreas naturales y vida silvestre, no existe ninguna garantía el haber sido declaradas como áreas protegidas bajo la jurisdicción del Ministerio del Ambiente, que impida futuras operaciones petroleras, tal es el caso del parque Yasuní con el proyecto petrolero de Petroecuador de desarrollar el campo Ishpingo, Tiputini y Tambococha (ITT), para la producción de aproximadamente 920 millones de barriles de reservas posibles de crudo pesado, lo que serviría para la extracción de petróleo para la exportación, para la refinación del crudo en la Refinería del Pacífico en alianza con Petróleos de Venezuela (PDVSA) y para la generación termoeléctrica.

La refinería del Pacífico “Eloy Alfaro Delgado” es un complejo petroquímico que se construye en conjunto con Petróleos de Venezuela (Pdvsa) y tendrá una capacidad para procesar 300 mil barriles diarios de crudo pesado, está prevista su construcción a partir del 2010. “El gran proyecto energético da fe de los importantes pasos que han dado ambas naciones para alcanzar la unión e integración entre los pueblos hermanos” (Presidente Rafael Correa, Caracas, 07 de agosto de 2009 (Prensa Presidencial). Para la ejecución de este proyecto Ecuador decidió conformar con Venezuela, a través de sus compañías estatales petroleras, una empresa mixta, en la cual Petroecuador tendrá una participación del 51% y Petróleos de Venezuela (PDVSA) el 49%, estará ubicado en la provincia de Manabí. “A esa fecha está en proceso la selección de la gerencia

²⁶ “El aprovechamiento racional de los recursos naturales no renovables en función de los intereses nacionales dentro del patrimonio de áreas naturales protegidas del Estado y en ecosistemas frágiles, tendrán lugar por excepción previo un estudio de factibilidad económica y de evaluación de impactos ambientales”. “Esto evidencia que esta ley, al margen del espíritu legal ambiental, es ambigua, poco efectiva, contradice a la propia Constitución así como a los convenios internacionales y rompe con los principios de sustentabilidad” (Fontaine, Narváez y Cisneros, 2008a: 141).

internacional que se hará cargo de la refinería” (Ministro de Recursos Naturales No Renovables, Wilson Pástor, La hora, 25 de octubre de 2010).

Otra inconsistencia de los gobiernos fue que a partir del 21 de enero del 2001 se reiniciaron las medidas destinadas a reforzar la política ambiental, a través de “Política y estrategia nacional de biodiversidad de Ecuador”, documento que analiza la situación actual de la biodiversidad y formula algunos principios básicos para orientar la política del Estado a mediano plazo (sostenibilidad ecológica y económica, precaución y prevención, equidad, corresponsabilidad y participación, valor cultural de la biodiversidad). No obstante, en la agenda de la política petrolera se incrementó la explotación petrolera en la Amazonía en el período 2000-2003 y se dio paso a la construcción del Oleoducto de Crudos Pesados (OCP)²⁷, mediante un convenio firmado por la administración de Noboa el 7 de junio del mismo año, con una duración de veinte años y con una capacidad de transporte de crudo que supera la capacidad de producción, puesto que fue instalada para trasladar entre 390.000 a 450.000 barriles de crudo pesado al día y tiene una extensión de 506 Km. de largo, que inicia en Lago Agrio y corre en forma paralela al oleoducto de Petroecuador (SOTE) hasta llegar a Papallacta, para luego continuar su recorrido al norte de Quito y arribar a La Unión donde vuelve a unirse con el SOTE y concluir en la costa del Pacífico, para ser enviado el crudo a los mercados internacionales por medio de una construcción marítima de carga en Balao.

Por otro lado existe superposición de funciones y competencias en la normativa ambiental, puesto que la aprobación de los estudios de impacto ambiental, la extensión de licencias ambientales y control de la gestión ambiental, son atribuciones legales designadas tanto al Ministerio del Ambiente, como del Ministerio de Energía y Minas. Sin embargo, la decisión de aprobación de un proyecto extractivo, es político y lo toman anticipadamente las altas autoridades de gobierno, lo que invalida el argumento técnico del estudio de impacto ambiental y este instrumento carece de eficacia. Además, los

²⁷ “Oleoducto de Crudos Pesado (OCP) Ltda.” es un consorcio constituido por siete empresas multinacionales: Occidental Petroleum y Kerr McGee (Estados Unidos), Alberta Energy (Canadá), AGIP (Italia), Pérez Companc y Techint (Argentina), y Repsol-YPF (España).

conflictos socio ambientales con las comunidades de la región amazónica, generados por los impactos petroleros de las empresas nacionales e internacionales, están sujetos a la “Ley de gestión ambiental”, y por lo tanto es la prevención y el resarcimiento de daños lo que se aplica. Por lo que se requiere la implementación de un sistema de responsabilidad extracontractual objetivo (common law), a través de modificaciones a la legislación ambiental nacional, en función de adoptar instrumentos del (common law), conforme avanza el proceso de modernización legal y penal (Narváez, 2007: 52)²⁸.

Asimismo el Ministerio de Energía el año 1984 creó una unidad ambiental del MEM, la misma que luego paso a estar bajo la Subsecretaría de Protección Ambiental, pero estaba “muy limitada por la falta de autoridad jurídica, recursos y apoyo político de parte de los funcionarios del Ministerio” (Kimerling, 2006: 105), por lo cual no ha tenido autoridad para imponer sanciones, ni el acceso a laboratorios para análisis de muestras químicas. Revelando que a pesar existir por escrito una serie de requisitos ambientales cada vez más detallados “-pero todavía incompletos-, su aplicación, vigilancia y cumplimiento siguen siendo deficientes” (Kimerling, 2006: 106)²⁹.

En los últimos 15 años, el Ecuador ha impulsado procesos legislativos ambientales relacionados a la promulgación de leyes macro y específicas en materia ambiental. Ha establecido “instrumentos de gestión y manejo sostenible de los ecosistemas, mediante cambios administrativos y la aplicación de la legislación en actividades gubernamentales, a fin de generar la estabilidad que requieren las políticas ambientales de Estado, toda vez que sus horizontes temporales exceden con mucho el corto y mediano plazo típicas de las políticas de los gobiernos” (Fontaine, Narváez y Cisneros,

²⁸ Lo que coadyuvará en que los derechos colectivos de reparación de daños ambientales pueden hacerse efectivos, oportunos y eficazmente. Permitiendo además, la interacción entre las comunidades y las empresas se elevaría al rango de categoría jurídico-política, donde la dimensión clientelar y asistencialista se desvaloriza, debido a la institucionalización de los conflictos (Narváez, 2007:55).

²⁹ Los gobiernos de turno han ratificado en repetidas ocasiones la autoridad y el deber del Estado de desarrollar el derecho ambiental, pero han fracasado en la aplicación de un control real en los campos petroleros. “Esto debido a la ausencia de voluntad política, la falta de recursos y capacidad técnica, el fracaso del estado de derecho y gobernabilidad en general, y la resistencia por parte de la industria petrolera a una regulación seria ejercida por el Estado” (Kimerling, 2006:106).

2008a: 161)³⁰. Y es que “el sector petrolero concita intereses diversos, principalmente económicos y políticos, que condicionan las políticas petroleras e incluso la aplicación de las normas, reglamentos y leyes” (Jiménez, 2000:56). En este contexto, se puede inferir que el país continúa con una gobernanza centralista, puesto que el Estado institucionaliza su intervención, definen lo que es apropiado, justo, conveniente y aceptable mediante el concepto del bien común, además determina las normas a ser aplicadas por los ecuatorianos (March y Olsen, 1995).

Políticas de Estado orientan esta gestión

Entre las principales políticas públicas que regulan la gestión ambiental de Petroecuador, para este tema de tesis se selecciona a: las petroleras, las ambientales y de seguridad energética, también está la económica de una manera sobrentendida, porque se comprueba cómo ésta última influyen sobre las tres anteriores.

Política Petrolera

El modelo de producción petrolera ecuatoriana desde fines de los años 60, ha obedecido a una práctica extractivista, basada en el máximo beneficio económico, con una visión de corto plazo y de atención de necesidades financieras de coyuntura tanto internas como externas, sin ninguna planificación, así como tampoco ha reconocido que el petróleo es un recurso natural no renovable y que las fases hidrocarburíferas causan tremendos impactos ambientales. “La cuestión petrolera, incluso a nivel nacional, no puede ser enfocada desde una perspectiva sectorial, sino que tiene que abarcar una dimensión de política interior en relación con el contexto político general de cada país” Le Calvez (2008:66). Esta visión contextualiza que todos los sectores de la acción pública son dependientes entre ellos y que cada sector debe ser planificado, ejecutado y evaluado en un marco general, en la que exista una interacción de multinivel, estén

³⁰ Los esfuerzos para los cambios y transformaciones de los marcos regulatorios e institucionales no se han traducido en mejoras sustantivas de la calidad de vida de la población debido a las insatisfacciones en las necesidades de saneamiento básico de grados sectores sociales, la débil protección al ambiente, la poca eficiencia de los organismos de control, evaluación y fiscalización de la conservación y gestión ambiental, y de trascendencia de competencias (Fontaine, Narváez y Cisneros, 2008a: 161).

inmersos aspectos políticos, económicos y sociales, entre otros, que permitan tomar decisiones adecuadas y acciones políticas inherentes a cada país, que se diferencian de otros países porque conllevan intereses del gobierno electo y porque las instituciones estatales las ejecutan de maneras distintas de un país a otro.

“En el 2008, los ingresos por exportaciones de petróleo alcanzaron USD \$ 10,565 millones, lo que representó el 57% del total de exportaciones ...[y]... tuvo una participación en el Producto Interno Bruto PIB del 10,7%, ...[...]. actualmente lleva a cabo una nueva forma de nacionalismo petrolero desde 2005 (Fontaine, 2009a:106-107). El consumo de petróleo representa 180.000 barriles por día (b/d) y la producción del país alcanzó en promedio 545.000 b/d. La explotación de los campos petrolíferos Ishpingo, Tiputini y Tambococha (ITT), permitiría compensar a mediano plazo el decrecimiento de la rentabilidad de los campos maduros operados por Petroecuador. La posición de exportador neto de petróleo, para el Ecuador significa importantes ingresos para financiar las necesidades del desarrollo humano. “La renta petrolera alcanzó 4.283 millones de dólares (USD) en el Ecuador en 2006”, (BCE, 2007; Propuesta Ciudadana, 2008), citado por (Fontaine, 2008b:173). Sin embargo, el caso del proyecto ITT deja ver la dependencia de Petroecuador al poder ejecutivo y la falta de capacidad de inversión; además de la falta de proyección a mediano o largo plazo de una política petrolera estatal.

“La política del gobierno descansa actualmente en el postulado por el que la nacionalización de las ganancias y la renegociación de los contratos de asociación deberían coadyuvar a preservar el nivel de la renta y debería postergar-o hasta renunciar- a la explotación de nuevos yacimientos” (Fontaine, 2009a: 107). Se inició con el gobierno de transición del Presidente Palacio con la reforma de la ley de hidrocarburos y dio lugar a la nacionalización del 50% de las ganancias extraordinarias realizadas por las empresas multinacionales desde 2003, a través de los contratos de participación que reducían la participación de la renta a menos de un 20% de la producción. Además, se dio la declaración de caducidad del contrato entre Occidental Petroleum y Petroecuador, en mayo de 2006.

Sin embargo, la reorientación de la política pública fue ante todo el apoyo del movimiento ecologista al movimiento Alianza País. En lo energético, esta reorientación consistió en postergar un año y 18 meses, la explotación de los campos ITT, mientras se buscaba un mecanismo de compensación por un monto de 3.500 millones de USD en la comunidad internacional. Mientras tanto, “el gobierno seguía negociando la modificación de los contratos de asociación con las empresas multinacionales, en el sentido de un mejor reparto de las ganancias generadas por la bonanza de precios” (Fontaine, 2009a:109).

El proyecto ITT plantea un triple problema para el Estado y la sociedad ecuatoriana: energético, socioeconómico y ambiental. Estos problemas pueden ser abordados desde distintos enfoques que atañen a la gobernanza. Diferenciamos aquí los problemas de gobernabilidad de aquellos de gobernanza, para distinguir los obstáculos a los procesos democráticos de las dificultades encontradas en la ejecución de las políticas públicas. Mientras la gobernanza atañe al funcionamiento de los sistemas institucionales. Desde el enfoque energético, para Willems y Pershing (2002) citados por (Fontaine 2008b: 171) el ITT necesita inversiones para adecuar la producción de energía e infraestructuras de transporte, por lo cual se destaca la importancia de las alianzas estratégicas entre los sectores privado y público, a través de nuevos mecanismos que apoyen las políticas públicas, la lógica de mercado, los objetivos de desarrollo nacional y las inversiones directas privadas (UNDP, 2002). Desde un enfoque socioeconómico, permite no sólo la movilización de los mecanismos de cooperación internacional para enfrentar los problemas de la pobreza, el dualismo entre ricos y pobres y el deterioro del medio ambiente (Petrella, 1995: 110-111), sino también el acceso a fuentes de energía económica para luchar contra la pobreza y mejorar las condiciones de vida de la población que no tiene acceso a esos servicios (UNDP, 2000). Desde un enfoque ambiental, implica marcos legales y políticos que responden cada vez más a preocupaciones y procesos de toma de decisiones globales, no necesariamente vinculantes, 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) citados por (Fontaine 2008b: 170-171).

Pensar reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, causantes de cambio climático, mediante la no explotación de las reservas del ITT, (es decir disminuir la oferta mundial de petróleo), es un absurdo, puesto que el mercado mundial de energía está orientado por la demanda, que actualmente se ha incrementado por los nuevos consumos de hidrocarburos de los países como China, India y Brasil. Lo que demuestra que la demanda mundial crece más rápido que la oferta; por lo tanto, si un país

importador no puede satisfacer la demanda de su consumidor, éste buscará otro que lo abastezca. “En el caso del Ecuador, esta medida llevaría a ceder paso a Venezuela, que dispone de reservas muy superiores, para abastecer los mercados chino y brasileño...[...]...pone a disposición del mercado 78.000 millones de barriles de petróleos convencionales (15 veces más que el Ecuador) y pretende explotar a mediano o largo plazo 270.000 millones de barriles de petróleos no convencionales” (Fontaine 2008b:184). Con el agravante que el Ecuador perdería a sus clientes Estados Unidos, Perú y Chile.

Además, el incremento de los precios de los hidrocarburos es muy bueno para el Ecuador, porque dispone de una oferta de petróleo superior a su demanda interna. Los nuevos descubrimientos de los últimos años y el incremento de las inversiones en exploración y explotación, podría anticipar un efecto de doble bonanza (por el incremento en precios y cantidad). Sin embargo su política petrolera se ha limitado a ir hacia “la apertura con gobiernos para concretar alianzas estratégicas entre las empresas estatales del sector; impulsar la integración política y económica con el capital privado, en función de asumir modalidades empresariales de economía mixta; o contractuales de Participación, Prestación de Servicios, Alianzas Operativas, Bienes y Servicios Específicos; u otras que establece la Constitución Política de la República, o que contemple la ley” (Narvárez, 2009a: 21). Asimismo “es indispensable tomar en cuenta la relevancia de la posición geopolítica condicionada por el nivel de las reservas de petróleo en el Ecuador y por la importancia y la estructura de la empresa nacional petrolera, para entender la diversidad morfológica de los rediseños en la región”, (Le Calvez, 2008:67).

Política Ambiental

En los años 90´ se realizaron actividades más sostenidas cuando comenzó el interés oficial en los problemas del medio ambiente, no obstante en el Ecuador no existe una cultura interna ambiental, y se ha sometido a las disposiciones de los organismos mundiales tanto económicos como ambientales, sin tener una construcción de nuestra propia visión, que requiere se contemple nuestras realidades y formas de pensar y

actuar. Para sociedades como la ecuatoriana, la principal dificultad es la “conjunción entre el crecimiento económico y el deterioro social y la degradación ambiental”. Los impactos del cambio climático sobre el desarrollo humano se pueden medir en cinco ámbitos: la pérdida de seguridad alimentaria por los trastornos en la producción agrícola, el acceso inseguro al agua por cambios en los ecosistemas, la exposición a desastres meteorológicos por el aumento del nivel del mar, la pérdida de biodiversidad y la vulnerabilidad a epidemias agravada por la ineficacia de los sistemas de salud pública. (PNUD, 2007: 9), citado por Fontaine (2009a: 119).

Es por esto que la lucha contra el cambio climático de los países desarrollados encabezado por los ecologistas se confrontan con las políticas petroleras, puesto que están sometidas a un nuevo tipo de factores externos como la creciente toma de conciencia al nivel internacional de los efectos del cambio climático y de la importancia de los combustibles fósiles en la emisión de gases con efectos invernadero.

Actualmente el ecologismo tiene una nueva legitimidad ante la opinión pública, a través de un discurso acusador hacia el modelo de desarrollo capitalista, que es la base de la globalización económica y financiera. La internacionalización del ecologismo se basa en la toma de conciencia por parte de los actores sociales e institucionales sobre los riesgos transnacionales para el medio ambiente, como la contaminación y la desaparición de ecosistemas y especies. Además, surge un sistema internacional de normas y organizaciones dedicadas a la protección del medio ambiente, un sistema de gobernanza ambiental global, cuya legitimidad descansa en la universalidad del derecho a vivir en un ambiente sano, “pero no existe una política ecológica global, así como existe una política económica global” (Observatorio Socio Ambiental, 2008:17 citado por Fontaine, 2009a:119).

En la política ambiental ecuatoriana consta el proyecto petrolero más nombrado en los últimos tiempos, por sus características ambientales, el proyecto Ispingo, Tiputini, Pañacocha (ITT), al haber sido declarada la “Moratoria” a las actividades petroleras en el Parque Nacional Yasuní, donde se ubican los campos petrolíferos (ITT). La propuesta consiste en conservar estos yacimientos en tierra, a cambio de un pago por los servicios

ambientales, que podría ser entregado por la comunidad internacional. Es decir, sustraer las reservas de los campos ITT de los mercados energéticos internacionales, lo que permitiría limitar las emisiones de gases invernaderos. Las partes interesadas compraría así unos “bonos Yasuní ITT” en este mercado, para que el Estado ecuatoriano percibiera una parte del lucro cesante por la no-explotación de aquellos yacimientos. Y cuando un gobierno decidiera explotar estas reservas en el futuro, esos bonos se convertirían en títulos de la deuda externa del país y podría así ser renegociados en los mercados financieros, lo que obligaría al Estado a garantizarlos. Moratoria que hizo que se postergue la decisión de abrir la licitación de los campos ITT hasta diciembre de 2008, (Fontaine, Narváez y Cisneros, 2008a: 109-110). Sin embargo, este proyecto por disposición del mismo Presidente de la República, consta en el “Plan Maestro de Petroecuador 2008-2015”, de la Filial Petroproducción, como proyecto petrolero de exploración y explotación, con su respectivo cronograma y asignación de recursos.

Para el gobierno del Presidente Correa:

La Iniciativa Yasuní-ITT, es parte del compromiso del Ecuador para mantener indefinidamente bajo tierra las reservas petroleras de los campos Ishpingo, Tambococha y Tiputini (ITT), que ascienden a 846 millones de barriles de petróleo, y propone a la comunidad internacional que contribuya con al menos 3.600 millones de dólares, equivalentes al 50% de los recursos que percibiría el Estado en caso de optar por la explotación petrolera. Esta iniciativa es única y multidimensional pues no sólo es un aporte a la lucha contra el cambio climático sino que incluye aspectos relacionados con diferentes temas ambientales, sociales y económicos, y plantea paradigmas más justos y equitativos, hacia un modelo basado en el buen vivir y en los derechos de la naturaleza, entre los que se destacan: Cambio climático: la no emisión de 407 millones de toneladas de carbono a la atmósfera (más o menos lo que emiten países como Brasil o Francia en un año o lo que emitiría el Ecuador en 13 años), por no extraer el petróleo del campo ITT, es la contribución del Ecuador al mundo para mitigar el cambio climático. Conservación de la biodiversidad: la mayor parte del campo ITT se encuentra en el Parque Nacional Yasuní. Inversión social: No hay duda de que el Ecuador tiene una deuda social que debe ser honrada con la Amazonía. La Iniciativa Yasuní ITT tiene como una de sus grandes metas la inversión social y la erradicación de la pobreza a través de programas y proyectos que contribuyan a alcanzar o a fortalecer el Buen Vivir. Cambio de la matriz energética: Los fondos de la Iniciativa Yasuní ITT serán utilizados para inversiones en proyectos de energías renovables y en otras medidas de ahorro energético, además de la inversión en investigación científica y tecnológica para promover el uso de energías alternativas y el ahorro energético. Cambio del modelo de desarrollo: No extraer el petróleo significa que el país busca la posibilidad de obtener ingresos de

otras fuentes lo cual es una verdadera ruptura histórica, al menos desde que el Ecuador es país petrolero (Prensa de la Presidencia de la República, 8 de octubre de 2010).

El 14 de noviembre del 2010 Chile fue el primer país en aportar a la iniciativa de Moratoria del ITT con cien mil dólares. El segundo fue España, el día 10 de noviembre firmó el Acuerdo Administrativo Estándar entre el PDUD y la Canciller española para la entrega de la primera contribución de un millón de euros de Cooperación del Gobierno de España, quien la calificó como “inteligente y vanguardista que es un proyecto que tiene una enorme importancia y reconocemos el liderazgo del Presidente Correa en este sentido para preservar la Amazonía ecuatoriana, declarada por la UNESCO como reserva mundial de la biosfera”. Luego el 3 de diciembre del año en curso, los funcionarios de la Embajada de la República Popular de China en Ecuador realizaron un aporte de doscientos mil dólares a la Iniciativa ITT (Prensa de la Presidencia de la República, 3 de diciembre de 2010).

Se espera un pronunciamiento oficial del gobierno alemán y hay algunos países nuevos que han ofrecido apoyo económico como Canadá y Portugal. El Gobierno de Bélgica ha ofrecido una contribución simbólica una vez que se clarifiquen algunos aspectos técnicos de la Iniciativa. A la vez Italia ha manifestado su interés de apoyar a través de un canje de la deuda bilateral. También se está en espera del apoyo de Noruega, quien ve con gran interés y analizará los mecanismos de su participación en el fondo (Ibíd).

En diciembre del presente año en la Cumbre sobre Cambio Climático de Cancún, el Ecuador buscará posicionar la “Iniciativa Yasuní ITT”, como una propuesta concreta para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, de ahí que es considerada y reconocida por la Convención Marco sobre Cambio Climático como un mecanismo real para mitigar emisiones. Busca concientizar a la comunidad internacional sobre la importancia de proteger nuestros patrimonios naturales, tomando en cuenta que el Ecuador dejará bajo tierra su petróleo y con esto se evitará la emisión de 407 millones de toneladas de CO₂, el principal gas que provoca el cambio climático (Ibíd).

Con este cambio en la política ambiental ecuatoriana, el actual gobierno quiere corregir la antigua visión que se tenía de ésta, puesto que se reducía a establecer requisitos formales para legitimar el proceso extractivo, sin ser un instrumento que elimine los desequilibrios de poder entre los actores sociales, mercado y Estado. La conservación de la diversidad biológica y el respeto a los derechos de los pueblos amazónicos ancestrales estaban dentro de la estrategia del extractivismo capitalista.

En efecto se entendería que el gobierno actual quiere asumir una gobernanza ambiental, para las áreas protegidas, donde las reglas son definidas a nivel internacional y constituyen un régimen ambiental internacional (Jeffery, 2004: 14 citado en Fontaine y Narváez, 2007d:16). Sin embargo una “gobernanza ambiental eficiente” para las áreas protegidas se basa en cuatro principios: legitimidad y representatividad, orientación o "direccionamiento", eficiencia, rendición de cuentas y equidad (PNUD 1997, citado en Fontaine, Van Vliet y Pasquis, 2007e: 15)³¹. Principios básicos que en el país está por ver si se cumplen, porque depende de la capacidad del Estado en adaptarse a los niveles establecidos y su capacidad de gobernar depende del estilo de los gobiernos dominantes,

³¹ Con el principio de legitimidad y representatividad del sistema político, se articulan criterios como la existencia de un marco democrático y el respeto a los derechos humanos. La gobernanza aplicada a las áreas protegidas debe velar por la descentralización en las tomas de decisión y privilegiar la participación ciudadana a todos los niveles de toma de decisión. Estos criterios dependen a su vez de la existencia de actores independientes en la sociedad civil y de un alto nivel de confianza entre los miembros de la sociedad. El segundo principio, el de orientación o "direccionamiento" por parte del sistema institucional, corresponden criterios como la congruencia entre las orientaciones nacionales e internacionales, la existencia de orientaciones normativas y de un liderazgo efectivo. Deberían además existir planes macro para los sistemas de áreas protegidas y planes individuales para cada área. En cuanto a la eficiencia, los criterios de buena gobernanza para las áreas protegidas son la eficiencia de los costos, la capacidad, la coordinación por parte de los actores estratégicos. A ello, cabe agregar la información pública sobre los resultados (transparencia), la capacidad de respuesta ante críticas y quejas de otros actores, así como la posibilidad de llevar a cabo el monitoreo y la evaluación de la gestión. En su conjunto, esos criterios son garantizados por una administración flexible y una buena gestión de los riesgos. Complementario del anterior, el principio de rendición de cuentas atañe a criterios de claridad y coherencia de las decisiones tomadas por los dirigentes políticos. Implica, por otro lado, la existencia de instituciones públicas de rendición de cuentas y de medios de comunicación efectivos e independientes. Finalmente, la equidad tan solo se puede lograr mediante la existencia de un sistema judicial respetuoso del gobierno de la ley. En este caso, los criterios decisivos son aquellos que coadyuvan al fortalecimiento de reglas justas, imparciales y efectivas. Implican por último justicia en el proceso de creación de áreas protegidas y en la administración de las mismas. Estos criterios no se aplican exclusivamente al dominio del Estado, pues los sistemas de gobernanza ambiental pueden combinar varios modelos de gestión territorial y del espacio protegido: estatales (administración nacional, local o por delegación), compartidos (co-administración o asociación), privados (por personas físicas, ONG, o corporaciones) o comunitarios (pueblos indígenas y comunidades locales) (Graham et al., 2003: 16, citado en Fontaine, van Vliet y Pasquis, 2007e:15 y 16).

en relación al mercado petrolero y ambiental y a la naturaleza de los problemas de políticas públicas (Pierre y Peters, 2000:200).

O quizás el gobierno quiere ir más allá a una gobernanza en redes o de relaciones internacionales, ya que la Moratoria abarcaría actores gubernamentales y no gubernamentales nacionales e internacionales, que interactuarán de acuerdo o en cooperación en nombre de sus intereses comunes, esto es evitar la emisión de gases de efecto invernadero, justificando la aceptación de los principios, reglas y normas de no contaminación, y participando en la toma de decisiones y procedimientos para el uso de los recursos asignados a los fondos de la “Iniciativa Yasuní ITT”, a ser utilizados para inversiones en proyectos de energías renovables y en otras medidas de ahorro energético, además de la inversión en investigación científica y tecnológica para promover el uso de energías alternativas, en torno a los cuales convergen las expectativas de los países donantes, para sostener y regular las actividades del gobierno ecuatoriano (Rosenau y Czempiel, 1992:1-29).

Política de Seguridad Energética

El modelo de crecimiento de un país se basa en la matriz energética dependiente de los hidrocarburos, pues el petróleo, el carbón mineral y el gas natural representan un 90 % del consumo mundial de energía primaria (OLADE, 2006). La intranquilidad mundial por la seguridad energética nació en el 2005 con los problemas de la guerra de Irak, el alza incontrolable de los precios del petróleo, del gas natural y del carbón, la desconfianza en el volumen de reservas de hidrocarburos, la mayor dependencia energética hacia las energías primarias o fósiles y los problemas de cambio climático (García, 2008:78-79).

En la Matriz Energética del Ecuador, el petróleo es hasta hoy la principal fuente de abastecimiento de energía, en el año 2009, fue el 83%, pero el país no es autosuficiente de energía (Ministerio de Energía y Minas, 2008). El consumo primario es de un 81,4% del petróleo y el gas, “la dependencia del país es hacia el petróleo con un 79% del consumo ecuatoriano frente al 35,8% del consumo mundial” (Fontaine, 2009a:110).

En las políticas empresariales de “Petroproducción, 2008-2009” constan como principales los siguientes objetivos de seguridad energética: Mantener la “relación reservas-producción”; esto es, reemplazar los barriles producidos con el descubrimiento de nuevas reservas, garantizar el almacenamiento, transporte de los derivados del petróleo y GLP, con oportunidad, calidad, seguridad y protección al ambiente, contribuir en la implementación del Plan de Soberanía Energética, priorizar la prevención de los impactos ambientales, asumir la responsabilidad social corporativa en las áreas de influencia y conseguir el manejo de contingencias y remediación de los pasivos ambientales a través de consolidar institucionalmente el Sistema de Seguridad Integral, todo ello con un seguimiento permanente en su ejecución (Petroecuador, 2008).

Sin embargo, el Estado tiene que adoptar el nuevo paradigma de la seguridad energética, que consiste en dar “un gran énfasis a la seguridad del suministro y es que esto ha coincidido con una política de cambio climático, conllevando a un cambio en el paradigma de la política energética” (Dieter Helm (2007:9). Este enfoque es multidimensional, se basa en nuevas fuentes de inversión, redes de infraestructura, generación y suministro de nuevas tecnologías, inversiones en electricidad, requiriendo para esto, un mercado de acuerdos de energía, compartir la soberanía sobre la política energética, excepto las reservas petroleras, una apropiada delegación de responsabilidades y el reconocimiento del oligopolio del mercado³². Precisa de modificaciones legales, estructuras institucionales e instrumentos económicos que incluya precios competitivos para asegurar el suministro. Debe estar inmerso en los objetivos políticos del Estado y contar con un conjunto de instrumentos políticos con credibilidad (Dieter Helm, 2007:9-35).

³² El cambio climático también es un problema de inversión, puesto que se precisa reemplazar los activos actuales que utilizan petróleo o carbón, por aquellos de tecnologías bajas o sin ellos. Por lo que teóricamente la seguridad del suministro con adecuados instrumentos económicos, deberían ser suficientes para alcanzar el objetivo de cambio climático, que es disminuir las emisiones de dióxido de carbono CO₂. Y requiere de instrumentos creíbles y rentables que atraigan las inversiones futuras y credibilidad en la estructura institucional, que reduzca riesgos de inversión y costos de capital, contando con garantías gubernamentales e instituciones creadas para el efecto (Dieter Helm, 2007:9-35).

Otro aspecto importante a considerar dentro de la seguridad energética es el resurgimiento del nacionalismo de los yacimientos hidrocarburíferos en los países productores, puesto que puede ser considerado como una contraposición a la seguridad energética de los países importadores, debido a las implicaciones socio-políticas y económicas que eso implica. Y es que se hay que tener en cuenta que políticas de seguridad energética no solo se refieren al equilibrio entre la oferta y la demanda, sino que “la comunidad mundial enfrenta nuevos desafíos en seguridad, que provienen de la relación entre energía, desarrollo sustentable y medio ambiente” (García, 2008:75). Sin embargo en el Ecuador, el gobierno actual con los nuevos contratos petroleros, está garantizando la devolución de los campos petroleros al Estado, de aquellos asignados anteriormente a las empresas petroleras privadas, porque no aceptan las nuevas condiciones contractuales, lo cual es una nacionalización de los hidrocarburos, que probablemente los países importadores del crudo ecuatoriano, lo perciban como un problema a su seguridad energética y busquen garantizar sus demandas con otros productores de crudo que no fijen este tipo de política.

Para los países consumidores o importadores su preocupación en seguridad energética está en las consecuencias internas del nuevo nacionalismo de hidrocarburos, pues ellos afirman que el problema no se encuentra en el uso, “si no en la probabilidad de que la creciente presencia del Estado en el sector energético de los países productores tenga un impacto negativo sobre el futuro nivel de inversión. El riesgo estratégico – para todos – será su impacto sobre la oferta de petróleo y gas en el futuro y, por ende, su influencia alcista sobre los precios” (Isbell, 2007, citado en García, 2008:78). Además aducen que el riesgo estratégico para todos los consumidores resultaría del hecho de que las empresas internacionales privadas que ahora tienen la mayor parte del conocimiento técnico y tecnológico solamente tienen acceso al petróleo no convencional, cada vez más difícil y caro de encontrar, desarrollar, explotar y mantener.

La Agencia Internacional de la Energía (AIE), estima que la demanda de energía primaria aumentará un 50 % de aquí a 2030 (para el petróleo el aumento sería de casi el 45 %), y las inversiones necesarias para asegurar la oferta correspondiente, serán de más de 20 billones de dólares (en términos anuales, más o menos equivalente al actual PIB

anual de una economía emergente como la de Brasil). Con precios altos de la energía y con gobiernos de bajos estándares democráticos, el gran riesgo a corto y medio plazo es que “en los tres grandes focos de nacionalismo energético hoy en día – la zona andina, Oriente Medio y Rusia - no se efectúe el nivel de inversiones necesario para seguir aumentando el nivel de oferta de hidrocarburos para satisfacer la demanda proyectada” (Isbell, 2007: 15 citado en García, 2008:78). Por lo tanto las perspectivas de los países productores de petróleo, como el Ecuador tiene que ser invertir en una apropiada capacidad de producción adicional, debido a la gran demanda mundial, además tendrá que cumplir con las nuevas políticas ambientales y de seguridad energética.

En conclusión los instrumentos que regularon la política ambiental ecuatoriana, ha adoptado varias teoría entre ellas la “Dependencia del Sendero” de Mahoney (2001), para la implementación de esta política pública, que también fue apoyada por los movimientos sociales de los años 90’, para hacer reformas constitucionales dando paso a una gobernanza ambiental, pero ha sido y es el Estado el único que toma decisiones, tales es el caso el de las áreas protegidas como en el Parque Nacional Yasuní y sus campos Ispingo Tiputini Tambococha (ITT) que es al mismo tiempo considerado por el gobierno central, como proyecto ambiental y como proyecto petrolero, lo cual demuestra que las decisiones del poder ejecutivo y sus políticas públicas se contraponen.

Las políticas de Estado que orientan la gestión ambiental de Petroecuador, como la petrolera y ambiental también se contradicen porque son manejadas de manera aislada, donde la prevalecencia de la una afecta negativamente a la otra, como el dejar de producir el crudo del ITT se estaría poniendo en riesgo la venta del petróleo, lo que significa que el país deje de percibir las rentas por exportaciones de crudo, perjudicando la política económica, al disminuir los ingresos estatales. Otra inconsistencia se da en las políticas de seguridad energética, porque en el Ecuador se está propiciando la devolución de los campos petroleros de las empresas petroleras privadas, lo cual es una “nacionalización de los hidrocarburos”, ocasionando que probablemente los países importadores del crudo ecuatoriano para garantizar sus consumos, busquen adquirir a otros países productores de crudo. En definitiva las incompatibilidades en los

instrumentos que regulan la gestión ambiental de Petroecuador, así como en las políticas de Estado que la dirigen, induce a la estatal petrolera a tener contradicciones en su gestión operacional y ambiental, por lo que en el siguiente capítulo se estudia ésta gestión desde la visión empresarial, para complementar lo mencionado.

Capítulo IV “La gestión ambiental de Petroecuador desde la visión empresarial”

En este capítulo se explica la gestión ambiental de Petroecuador, empresa que desde su creación en el año 1989, se le incluyó en su ley constitutiva disposiciones de responsabilidades “en la prevención del equilibrio ecológico”. Para estos fines, se conformó en 1990 la Unidad de Protección Ambiental (UPA), dependiente directa de la Presidencia Ejecutiva de Petroecuador, cuyo rol se define en torno al cumplimiento de la prevención y control de la contaminación ambiental y de la afectación de la organización socio-económica de las poblaciones asentadas en las zonas de influencia. En agosto del año 2000 fue jerarquizada a Gerencia de Protección Ambiental (GPA), con mayor asignación de recursos y potestad en el área ambiental sobre las otras filiales del Sistema Petroecuador.

En febrero del año 2008 fue elevada a “Vicepresidencia Corporativa de Responsabilidad Ambiental, Salud y Seguridad Social” (VCRASSS), conforme Resolución de Directorio 021-DIR-2008. “Para gestionar la preservación ambiental en todas las fases de las operaciones hidrocarburíferas, con alcance nacional, que garantice el cumplimiento de metas fijadas para la preservación del ambiente en la política empresarial, con estándares de calidad, cantidad, seguridad, oportunidad y rentabilidad, conformado por talento humano, profesional competente y comprometida con la empresa, conforme a las políticas y normativas que rigen la empresa pública de hidrocarburos del Ecuador”³³.

En el año 2002, Petroecuador empezó a tomar conciencia de los alcances la Ley de Gestión Ambiental y asumió las responsabilidades que esto implica, por lo que mediante Resolución N° 021-DIR-2002-10-15, del 15 de octubre del 2002 el Directorio de Petroecuador, implementó sus “Políticas³⁴ Corporativas Ambientales de la Empresa Estatal Petróleos del Ecuador y de Relacionamento Comunitario”, vigentes hasta el año 2008, cuando por disposición de la Administración Naval, fueron modificadas en

³³ EP PETROECUADOR, Página web: <http://.eppetroecuador.ec/EjeEmpresarial/index.htm>, (Visitada 13/09/2010).

³⁴ Para diferenciar la política ambiental de Petroecuador de la política ambiental ecuatoriana, a la primera se la denomina “gestión ambiental o gobernanza corporativa”.

relación con la reestructuración orgánico-funcional, con el fin de “mejorar la eficiencia y eficacia del Sistema Petroecuador y sus filiales”.

En el presente capítulo se concreta el análisis de la gestión ambiental de la filial Petroproducción, por ser responsable de las fases de exploración y producción de petróleo, actividades que causan los mayores impactos negativos socio-ambientales en los ecosistemas de la Amazonía y requieren de urgentes acciones de prevención, mitigación y remediación. El período de estudio es desde el año 2002 al 2008, tiempo de estabilidad de las políticas ambientales.

¿Cómo se caracteriza y cuáles son los procesos de Gestión Ambiental en Petroecuador?

Dentro de sus enunciados de Misión, Visión, Política Ambiental, Objetivos, Estrategias Pasivos Ambientales, Sistema de Gestión Ambiental, Convenios y Relaciones Institucionales (publicados en la página Web de Petroecuador, hasta febrero del 2008), se encontraba incluido en cada uno de ellos, el componente ambiental. Además, publicados en el folleto elaborado por la Gerencia de Protección Ambiental de Petroecuador en el año 2002 y distribuido a todos los funcionarios del Sistema Petroecuador, para su conocimiento y aplicación.

La Gerencia Ambiental de Petroecuador en el año 2003, en su video resalta:

Petroecuador, es mucho más que petróleo, es responsabilidad ambiental, es responsabilidad social, y es responsabilidad cultural. Mientras protegemos al ambiente, evitamos afectaciones a las poblaciones por las operaciones hidrocarburíferas. Trabajamos en la riqueza del subsuelo para el progreso de la gente. Responsabilidad social es contribuir a mejorar la calidad de vida, apoyar a los gobiernos seccionales e invertir en obras comunitarias. Es desarrollo sustentable, que ha beneficiado a 11 provincias del Ecuador [...] Petroecuador es progreso para la gente, desde el año 1999, ha ejecutado más de 300 proyectos en las áreas de su gestión: 10 productivos, 32 de salud integral, 69 en educación, 123 en infraestructura comunitaria, 19 culturales, 25 de revalorización cultural, 22 de planificación e investigación y 16 en comunicación. Beneficiando a 1'500.000 personas, generando 20.000 empleos. Petroecuador es desarrollo humano de los ecuatorianos.

En cada uno de los enunciados de la gestión ambiental de Petroecuador, se encontraba incluido el componente ambiental, lo que en efecto constituye adoptar el “enfoque normativo”, por la lógica de lo adecuado, como medio para modificar el comportamiento y las acciones de los funcionarios, contratistas y subcontratista, encaminada a preocuparse por lo socio-ambiental. Además se utilizó el enfoque de “elección racional”, debido a que se pretendía que con esta gestión ambiental corporativa, basarse en reglas e incentivos para satisfacer las necesidades sociales y económicas de las comunidades afectadas por las operaciones petroleras (Peters, 2003:27-42).

De las políticas ambientales propuestas, en la presente tesis se consideran las más cuestionables y demostrables, como son la internalización de los costos socio-ambientales, la capacidad financiera corporativa (Presupuesto Ambiental y su ejecución), la tecnología utilizada, la responsabilidad ambiental, los procesos de la gestión ambiental, y los pasivos ambientales, con el fin de verificar si estos conceptos son aplicados en las operaciones hidrocarburíferas de Petroproducción.

Internalizar las externalidades

Al referirse a la internalización de las externalidades, se pretendía darle un “costo real al petróleo” y proporcionar eficiencia a la gestión empresarial de Petroecuador, mediante la aplicación una buena gobernanza corporativa (teoría de la ecoeficiencia), se puede observar que fue ejecutada de manera incompleta, especialmente en la filial Petroproducción conforme los registros y documentación interna en el año 2004³⁵, se comenzó aplicar este concepto, cuando el Subgerente de Operaciones de ese entonces, dispuso la creación de dos cuentas contables primarias, la una para incluir todos los costos por estudios de impacto ambiental y la otra para todos aquellos costos y pagos

³⁵ En octubre del 2004 en cumplimiento a la política socio ambiental de Petroecuador, el Subgerente de Operaciones dispuso la creación de dos cuentas contables primarias número “59.25” para incluir todos aquellos costos por Estudios de Impacto Ambiental; y, la cuenta “59.30”, para los costos por Indemnizaciones y Convenios de Compensación Comunitarios en el Distrito Amazónico, lo que fue aprobado mediante firma del Vicepresidente con Memorando Circular N° 144-VPR-FIN-CON-MYP-2005 del 04 de agosto del 2005, considerada para todos los centros productivos (5 campos petroleros), de la región amazónica como costos directos de producción, lo cual permite que se internalicen los costos socio ambientales en el costo de producción.

por indemnizaciones y convenios de compensación comunitarios del Distrito Amazónico, para mejorar el control contable en los valores asignados por estos desembolsos, pero no se incluyeron los costos de contingencia y remediación de pasivos ambientales, dentro del costo de producción, y continuaban hasta el año 2009, asignados a la cuenta general de gastos denominada “Mantenimiento de Operaciones Hidrocarburíferas”.

Al no incluir en los costos de producción los costos ambientales (contaminación), los costos del barril de petróleo son subvencionados por el Estado ecuatoriano a los países consumidores de hidrocarburos; es decir, los consumidores se benefician a costa de la pérdida del capital natural ecuatoriano. Este desequilibrio afecta a los grupos sociales más vulnerables, quienes protestan mediante apelaciones a los derechos territoriales indígenas.

Ahora bien al hablar de costos necesariamente hay que referirse a la capacidad financiera de la empresa, es decir a cómo manejan los recursos del Estado en las operaciones petroleras, por lo que a continuación se detalla el Presupuesto Corporativo y su ejecución presupuestaria de los rubros ambientales de Petroecuador.

Capacidad financiera corporativa (Presupuesto Ambiental y su ejecución)

En las cifras del Presupuesto y Ejecución de la Vicepresidencia Ambiental de Petroecuador (VCARSSS), de los años 2006, 2007 y al 30 de noviembre del 2008, registrados en la cuenta contable “Fondo de Desarrollo Comunal”, en dólares, consta:

Para el año 2006 se presupuestaron 16'000.000 y su ejecución fue de 4' 177.000, es decir el 26.11%. Para el año 2007 el presupuesto fue de 12'000.000 con una ejecución de 5'964.000, lo cual significa un 46.74%. En el 2008 su presupuesto fue de 12'500.000 y la ejecución de 2'078.000, lo que corresponde a un 28.16%. El promedio de ejecución de los tres años analizados fue del 29.82%, esto es apenas una tercera parte de lo presupuestado, lo que evidencia la baja ejecución de los proyectos comprometidos en el área de Relacionamento Comunitario de la anterior Gerencia (GPA) y actual

Vicepresidencia (VCARSSS). El año de mayor ejecución fue el 2007, cuando se pretendió cumplir con casi el 50% de los compromisos planificados. Para el año 2009 se incrementó un 15% al presupuesto del año 2008³⁶ (Petroecuador, 2008).

Las causas para la baja ejecución presupuestaria podrían atribuirse a la poca coordinación entre la ex Gerencia Ambiental y la filial Petroproducción. Al sinnúmero de requisitos legales que se debe cumplir para los desembolsos y contrataciones a terceros para la ejecución de las obras. A la cantidad de aprobaciones, vistos buenos, revisiones, etc., que exige la normativa financiero-contable y legal. Al cambio de parecer de los beneficiarios, en cuanto a lo que desean como obras de compensación. Al cambio de representantes de las comunidades y/o el cambio de las altas autoridades de la filial. Pero fundamentalmente a la inadecuada e inoportuna asignación de fondos semanales entregados por el Banco Central, puesto que son valores que no se ajustan ni respetan los requerimientos operacionales del Sistema Petroecuador.

Las relaciones comunitarias en la Amazonía, siguen siendo manejadas por Petroproducción, mediante prácticas de mitigación y resolución de conflictos sin una adecuada planificación. “No se revirtió esta práctica con la conversión de la Unidad de protección ambiental de Petroecuador en Gerencia de protección ambiental, a pesar de la importancia del presupuesto manejado por esta entidad. En efecto, los convenios de esta entidad siguen siendo de la misma naturaleza, a pesar de ser de mayor magnitud, en el nivel financiero” (Fontaine, 2003b:82).

Como se señala la ejecución presupuestaria es a través de asignaciones de recursos económicos para indemnizaciones y ejecución de obras públicas de compensación comunitarias, a los habitantes de las zonas amazónicas afectadas por las actividades petroleras, mediante la suscripción de acuerdos y actas de convenios. Por lo que en efecto se podría decir que Petroecuador se alinea con el enfoque del “institucionalismo social” por las interacciones entre grupos sociales y el Estado (Peters, 2003:27-42). Sin embargo tiende a continuar con el “enfoque clientelar y visión parroquial” del viejo

³⁶ Valor que fue presentado por Petroecuador en el Presupuesto Corporativo del 2009 al Ministerio de Economía y Finanzas.

institucionalismo que realizaba a inicios de sus operaciones, cuando las autoridades de gobierno a través de Petroecuador, conquistaban la confianza y simpatía de los miembros de las comunidades mediante la entrega de los beneficios solicitados, para compensar la afectación, con el fin de asegurar y ganar sus votos en las próximas elecciones, sin considerar que estos beneficios no solucionaban de manera definitiva sus problemas básicos, ni contribuían a un desarrollo sustentable. Y es parroquial puesto que es una visión enfocada en satisfacer las necesidades locales, mediante la obtención de recursos de entidades de Estado, ONG, empresa privadas, o la sociedad civil, sin ninguna planificación, programa o plan integral de desarrollo.

Tecnología

Dentro de la gestión de Petroecuador en el período de estudio, al igual que en los períodos anteriores, no se ha incorporado tecnología de punta amigable con el ambiente para la ejecución de las actividades hidrocarburíferas, pues sigue siendo la heredada de la transnacional Texaco. Tiene más de 30 años en funcionamiento, las 24 horas del día, los 365 días del año, especialmente en la exploración y producción de crudo, por eso el incremento de derrames de hidrocarburos a los ecosistemas y el origen de los conflictos socio-ambientales en la Amazonía. Ante esto, Petroecuador cambió de estrategia ambiental mediante la implantación de sus políticas ambientales corporativas.

Para un mejor análisis comparativo, se tomará las referencias detalladas en el “Estudio sobre conflictos socio ambientales en los campos Sacha y Shushufindi”, presentado por Fontaine (2003b:1-88), conforme al Convenio FLACSO-Petroecuador (2001-2003), para el período 1994-2002, donde se documenta que el volumen total derramado de crudo en el Distrito Amazónico, para el período (1998-2002) (bruto), alcanzó 32.611,5 barriles, de los cuales se recuperaron el 77,1%, es decir 25.141,5 barriles. Ello representó un volumen derramado de 304,8 barriles por mes durante 9 años. Se contabilizaron promedios mensuales comprendidos entre 400 y 1.000 barriles; en dos oportunidades (03/1999 y 05/2000) se registraron volúmenes superiores a 1.750 y 2.500 barriles; en una de ellas (05/1996) se reportó un volumen superior a 10.000 barriles Fontaine (2003b:31).

El mayor volumen de derrames se registró en el campo Sacha, con 20.132,5 barriles y 17.759 barriles recuperados. En promedio, se derramaron 188,15 barriles por mes, de los cuales se recuperaron 166 barriles. En una oportunidad (1996), se registró un volumen derramado superior a 10.000 barriles por año y en dos oportunidades (1999 y 2000) se registraron volúmenes superiores a 3.000 barriles. En los otros campos del Distrito Amazónico, el volumen derramado promedio es mucho menor: 49,5 barriles por mes en Libertador, 44,6 en Auca, 21,6 en Shushufindi y 5,2 en Lago Agrio (Fontaine, Narváez y Cisneros, 2005:37).

Entre el origen de los accidentes que ocasionaron derrames de crudo, fueron por mantenimiento o el retraso en las operaciones de renovación de los equipos, rupturas de los conductos secundarios, provocadas por el uso y la oxidación o por errores de manipulación y hasta por actos de sabotaje. A parte de los accidentes, la principal causa de contaminación del área Texaco, se debió a las inadecuadas prácticas pasadas y presentes de la industria. La perforación de un pozo ocasionaba a menudo el vertimiento de aguas de formación al medio ambiente y la evacuación de aceites y productos químicos contenidos en estas aguas que iban directamente a los ríos aledaños. La ausencia de remediación de las piscinas de aguas residuales provocaba su desborde e infiltración en el subsuelo, especialmente en la temporada de las lluvias. Salvo pocas excepciones, las operaciones realizadas conjuntamente por Texaco y Petroecuador entre 1995 y 1998, se limitaron a taponar con tierra estas piscinas y pozos inactivos, luego a sembrar algunos árboles. Lo que frecuentemente se convertía en la formación de campos de sal o de áreas estéril. Otra causa frecuente fue el almacenamiento de desechos domésticos o industriales por las empresas subcontratistas, utilizadas para el mantenimiento de los equipos o para la construcción de carreteras y plataformas de exploración y producción. Se trataba de una práctica no sólo contaminante, sino también que exponía a las personas especialmente a los niños a herirse con explosivos o rollos de alambre abandonados. Debido a que la empresa contratista de Petroproducción, no tomó las suficientes medidas preventivas para evitar o minimizar los riesgos de accidente, ocasionó el accidente surgido el 20 de abril 2002, durante obras de construcción en la vía Sacha-Coca, a cargo de la empresa Consermin. Tras un choque de una retro cavadora contra una válvula de drenaje, se derramaron 400 barriles, contaminando al río Alto Huamayacu (Fontaine, 2003b:36-37).

Las causas de los derrames de hidrocarburos en la Amazonía, correspondiente al período (1994 a 2001), de los 991 reportes, 310 fueron por fallas de equipo y 135 por negligencia de operación; es decir, el 45% de los derrames de crudo fueron por la obsolescencia de la tubería y equipos; y la diferencia por una deficiente gestión ambiental de Petroproducción. Otra causa fueron los accidentes porque los oleoductos que están en la superficie y no enterrados, también por el robo de la tubería, existiendo 122 denuncias por hurtos. “La contaminación petrolera en el norte de la Amazonía

(campos Sacha y Shushufindi), está más consolidada por ser campos más antiguos y más productivos. Lo que evidencia la mala gestión ambiental es estas dos áreas, provocando graves conflictos socio-ambientales” (Fontaine, Narváez y Cisneros, 2005:37).

En el período 2002-2008 a pesar de existir las políticas ambientales, en los cinco campos petroleros operados por Petroproducción: Sacha, Shushufindi, Auca, Lago Agrio y Libertador, las causas de los derrames de crudo son casi las mismas, esto es, por atentados, corrosión, negligencias, fallas de equipo y otros no determinados. Tenemos que de los 1.146 derrames de crudo informados durante esos siete años fueron: 299 en el campo Auca, 264 en Sacha, 109 en Shushufindi, 338 en Libertador y 146 en Lago Agrio. Sobresalen por corrosión los campos Auca con el 62% y Shushufindi con el 45,87%. En cuanto se refiere a los atentados, el campo más agredido ha sido Sacha con el 33,33% y sigue Libertador con el 31,95%. Por negligencia se encuentran entre los más altos Lago Agrio con el 13,70% y Sacha con el 11,36%. Por fallas de equipo están los campos Sacha con el 21,59% y Lago Agrio con 20,55%. Y por otras causas Lago Agrio sobresale con el 21,92% y con casi igual porcentaje los campos Sacha con el 6,82% y Shushufindi con el 6,42% (Gráfico “Cuadro Resumen Petroproducción”).

Sin embargo si comparamos solo los campos Sacha y Shushufindi, se determina que en el segundo período, las causas por fallas de equipo disminuyeron de 310 a 68 y por negligencia de 135 a 41; no así por obsolescencia o corrosión que subió del 45% al 72,76% (26,89+45,87), siendo esta la mayor causa de los derrames de crudo.

Los porcentajes más altos de derrames de hidrocarburos, comparados entre los cinco campos, en el segundo período son: por corrosión de la tubería y de los oleoductos secundarios; y, por los atentados en las estaciones, pozos y oleoductos. En Auca por atentado el 20,40%, y por corrosión el 62,21%; en Sacha por atentado el 33,33% y por corrosión el 26,89%; en Shushufindi por atentado el 27,52% y por corrosión el 45,87%; en Libertador por atentado el 31,95% y por corrosión el 38,17%; finalmente en Lago Agrio por atentado el 22,60% y por corrosión el 21,23%. Se constata que los campos Auca, Shushufindi y Libertador tienen los mayores porcentajes de derrames por

corrosión. Mientras que solo en Lago Agrio el porcentaje es levemente mayor por atentados. No obstante, la Administración Naval manifiesta que desde que está en sus manos el manejo ambiental de Petroecuador, “los derrames de petróleo en el país en los años 2008 y 2009 han sido mínimos, y que en último año solo han existido tres”³⁷.

Estas cifras confirman que la tecnología y la infraestructura utilizadas por Petroproducción, están más que obsoletas, puesto que superan los años de vida útil, deterioradas aún más por el clima de la Amazonía y las temperaturas del crudo. Además, en este segundo período aparecen como una segunda causa principal los atentados o sabotajes. Lo que demuestra la poca seguridad con la que cuentan las instalaciones y los oleoductos del Estado. Sin embargo, no existen ningún responsable de estos sabotajes, que al parecer se han convertido en un “modo de vida” de ciertos habitantes y dueños de los predios, debido a que además de ser quienes lo ocasionan, notifican el derramen de hidrocarburos, una vez que éste se ha extendido y afecta a mayor cantidad de suelos, animales, aguas, etc., para que el valor a cobrar por indemnizaciones sea muchos más alto.

³⁷(Vásquez, 2010)http://www.ecuadorinmediato.com/Noticias/news_user_view/vicepresidente_ambiental
(Visitada 13/09/2010).

**DERRAMES DE CRUDO Y/O DERIVADOS
CAMPOS OPERADOS POR
PETROPRODUCCION (2002-2008)**

CAMPO AUCA

AÑOS	ATENTADO	CORROSION	NEGLIGENCIA	FALLA DE EQUIPO	OTROS	TOTAL	%
2002	9	16	3	3		31	10,37
2003	13	23	5	2		43	14,38
2004	5	37	2	4	2	50	16,72
2005	13	27	2	0	0	42	14,05
2006	11	30	2	5	2	50	16,72
2007	8	27	3	2	3	43	14,38
2008	2	26	3	6	3	40	13,38
TOTAL	61	186	20	22	10	299	100,00

CAMPO SACHA

AÑOS	ATENTADO	CORROSION	NEGLIGENCIA	FALLA DE EQUIPO	OTROS	TOTAL	%
2002	12	6	6	7	0	31	11,74
2003	4	12	3	8	0	27	10,23
2004	22	13	4	13	0	52	19,70
2005	26	14	8	7	0	55	20,83
2006	16	9	4	4	8	41	15,53
2007	6	9	4	5	5	29	10,98
2008	2	8	1	13	5	29	10,98
TOTAL	88	71	30	57	18	264	100,00

CAMPO SHUSHUFINDI

AÑOS	ATENTADO	CORROSION	NEGLIGENCIA	FALLA DE EQUIPO	OTROS	TOTAL	%
2002	4	5	2	1	0	12	11,01
2003	4	3	1	1	0	9	8,26
2004	1	15	0	2	0	18	16,51
2005	7	2	0	3	0	12	11,01
2006	8	4	2	0	0	14	12,84
2007	4	15	0	0	2	21	19,27
2008	2	6	6	4	5	23	21,10
TOTAL	30	50	11	11	7	109	100,00

CAMPO LIBERTADOR

AÑOS	ATENTADO	CORROSION	NEGLIGENCIA	FALLA DE EQUIPO	OTROS	TOTAL	%
2002	17	6	10	7	0	40	11,83
2003	8	16	5	18		47	13,91
2004	10	22	3	10	0	45	13,31
2005	21	19	6	4	0	50	14,79
2006	31	18	5	2	3	59	17,46
2007	13	24	1	5	4	47	13,91
2008	8	24	0	10	8	50	14,79
TOTAL	108	129	30	56	15	338	100,00

CAMPO LAGO AGRIO

AÑOS	ATENTADO	CORROSION	NEGLIGENCIA	FALLA DE EQUIPO	OTROS	TOTAL	%
2002	8	0	1	1	0	10	6,85
2003	6	3	1	10	0	20	13,70
2004	4	5	0	3	2	14	9,59
2005	3	2	2	3	0	10	6,85
2006	6	3	6	4	6	25	17,12
2007	3	8	3	5	10	29	19,86
2008	3	10	7	4	14	38	26,03
TOTAL	33	31	20	30	32	146	100,00

CAUSAS	"CUADRO RESUMEN PETROPRODUCCION" (PERIODO 2002-2008)									
	AUCA	%	SACHA	%	SHUSHUF	%	LIBERTADOR	%	LAGO AGRIO	%
ATENTADO	61	20,40	88	33,33	30	27,52	108	31,95	33	22,60
CORROSION	186	62,21	71	26,89	50	45,87	129	38,17	31	21,23
NEGLIGENCIA	20	6,69	30	11,36	11	10,09	30	8,88	20	13,70
FALLAS DE EQUIPO	22	7,36	57	21,59	11	10,09	56	16,57	30	20,55
OTROS	10	3,34	18	6,82	7	6,42	15	4,44	32	21,92
TOTAL	299	100,00	264	100,00	109	100,00	338	100,00	146	100,00

Fuente: Datos de Petroproducción (2002-2008) y adaptación Olmedo (2010).

Responsabilidad Ambiental

Según datos del "Estudio sobre conflictos socio ambientales en los campos Sacha y Shushufindi", presentado por Fontaine (2003b:11) para el período 1994-2002, se produjeron más de 2.600 actas para indemnizaciones, compensaciones y medidas diversas, tan sólo en las oficinas de Relaciones Comunitarias y de Asesoría Legal de Petroproducción. Entre éstas, 1.150 atañen a indemnizaciones o compensaciones por contaminación o muerte de animales. Esto es el 43, 46%, la diferencia fue para la adquisición de derechos de servidumbre de las operaciones petroleras el 26,9% y para electrificación el 26,64%, (Fontaine, Narváez y Cisneros, 2005: 39). Además de ello, en el período (2001-2002) se firmaron más de 200 convenios de cooperación (Fontaine, 2003b:11). Pero las cifras no concuerdan con la información de Petroproducción, quien manifiesta que fueron 2.554 convenios, pues no se consideran 288 casos por encontrarse sin fecha (Fontaine, Narváez y Cisneros, 2005: 39).

Los convenios suscritos entre la GPA (Petroproducción) y la población de los campos de Sacha y Shushufindi, están divididos en cuatro clases de actividades, que son:

Los “proyectos de arrastre”, direccionados para obras de infraestructura, educación y salud, con el fin de mejorar la calidad de vida de las comunidades afectada; los “proyectos de salud integral”, siendo aquellos que atañen a reconstrucción de sub-centros de salud y ampliación de hospitales; los “proyectos de educación” que incluyen programas de protección integral y muebles-enseres; y finalmente, los “proyectos de infraestructura comunitaria” que contemplan sistemas de agua potable, alcantarillado, electricidad, obras comunitarias, puentes, muros, viviendas oficiales, muros de contención, entre otras. Estos convenios tienen una voluntad de planificar la gestión social a un nivel nacional y estratégico; pero, no buscan afrontar los desafíos de la contaminación masiva y continua el descontento de las poblaciones afectadas, por estar desligadas de las necesidades de la población, especialmente en lo relacionado con la gestión ambiental (Fontaine, 2005: 38-39).

En comparación con el período de análisis 2002-2008, no coinciden algunos de los datos recopilados en la filial Petroproducción de la Unidad de Protección Ambiental Quito (UPAQ), con los datos del área de Relaciones Comunitarias del Distrito Amazónico (RCDA) de la misma filial, en cuanto al número de actas y convenios suscritos. Como tampoco el monto total y el número de indemnizaciones y compensaciones entregadas por la filial a los afectados. Tal es así, que en (UPAQ), consta para el año 2003 la suscripción de 11 convenios comunitarios y en (RCDA) consta 1 convenio. En el año 2004 en (UPAQ) fueron 13 convenios suscritos y en (RCDA) constan solo 9 en ese año. Igual sucede con los datos de los años 2002, 2007 y 2008. Excepto en los años 2005 y 2006 la cantidad de convenios suscritos es igual en las dos áreas constan 14 y 9 convenios firmados, respectivamente. Esto se debe a que en Quito son registrados desde la suscripción del convenio y en el Distrito Amazónico, únicamente cuando entra en ejecución el convenio, es decir son dos momentos diferentes de registro del compromiso comunitario adquirido, lo que ocasiona que los datos sean distintos y se pierda el control de los mismos.

No obstante la falta de concordancia en la información en este período, la situación no ha cambiado y a pesar del sinnúmero de proyectos licitados por la empresa estatal petrolera, la población sigue incrédula hacia la política de relaciones comunitarias de la GPA, hoy Vicepresidencia (VCARSSS) y de Petroproducción, debido al incumplimiento de varios convenios y acuerdos, también por las demoras en la remediación y la falta de planificación ambiental, así como por el sinnúmero de

reclamos y enfrentamientos no solucionados, en las zonas de influencia de mayores impactos ambientales.

Como acciones de las políticas ambientales en Petroecuador se realizaron tres gestiones para certificar las normas ISO 9001 y 14001³⁸. Una fue para las normas de calidad ISO 9001 a los procesos de la Unidad de Auditoría Interna, la cual fue certificada por la empresa Buroveritas. Otra fue la norma ISO 14001 para el Terminal Marítimo de Balao de la Gerencia de Oleoducto, que por ser una “norma de sitio”, se la definió desde los tanques de almacenamiento de crudo en tierra, hasta la boya de carga de los buques-tanques marinos, quien también fue certificada por Buroveritas. Pero la tercera certificación para las normas ISO 9001 para el campamento Cuyabeno y 14001 para la planta termoeléctrica del campo Víctor Hugo Ruales de Petroproducción, aún se encuentran en proceso por más de 10 años sin obtener las certificaciones correspondientes. Debido principalmente a la falta de compromiso y excesiva rotación de las autoridades de la filial. La falta de concienciación por parte de los funcionarios y por no ser una norma obligatoria que no tiene aplicación de responsabilidades de ningún tipo. Se podría decir que por parte de Petroecuador, ha existido una insipiente aplicación de la gobernanza corporativa y voluntad de cumplir con su responsabilidad social empresarial (RSE) mediante la teoría de la “eficiencia” (Azqueta, 2000:275).

Procesos de la gestión ambiental

El proceso administrativo ambiental (descrito en el Anexo IV-a), indica la forma cómo se manejaba una actividad o proyecto ambiental dentro de la ex Gerencia Ambiental de Petroecuador, las etapas, actores, requerimiento de necesidades, los análisis

³⁸ Normas ISO (Organización Internacional de Normalización). “Norma ISO 9001 especifica los requisitos para un sistema de gestión de la calidad que pueden utilizarse para su aplicación interna de las organizaciones, para certificación o fines contractuales. Se centra en la eficacia del sistema de gestión de la calidad para satisfacer los requisitos del cliente” (Société Générale de Surveillance- SGS, ISO 9001:2008).

“Norma ISO 14001 es una norma aceptada internacionalmente que establece cómo implementar un sistema de gestión medioambiental (SGM) eficaz. La norma se ha concebido para gestionar el delicado equilibrio entre el mantenimiento de la rentabilidad y la reducción del impacto medioambiental. Con el compromiso de toda la organización, permite lograr ambos objetivos” (The British Standards Institution, 2010).

institucionales, el pedido a las contratistas de la elaboración de los estudios de impacto ambiental (EIA) y la revisión de los mismos. Luego el requerimiento de la licencia ambiental, el seguimiento o monitoreo, mediante el control, vigilancia y auditorías ambientales. Pero todo este trámite tiene en promedio una duración de 8 a 12 meses por proyecto (perforación de un pozo), tanto para el trámite interno como para las aprobaciones y revisiones externas por parte de las organizaciones gubernamentales correspondientes, tiempo en el cual ya se realiza el proyecto sin ningún estudio de impacto ambiental aprobado. O las autoridades de la filial decidieron cambiar de proyecto o pozo a perforar. Como consecuencia de esto son las imputaciones de sanciones, multas, paros de las comunidades y paralizaciones de las actividades petroleras.

En Petroecuador los procesos de gestión ambiental de la ex GPA hoy VCRASS, hasta el 2008 estaban divididos en tres macro-procesos: Gestión Técnica, Gestión de Monitoreo, y Gestión Social Cultural. En cada uno de ellos es exagerado el número de actividades y aprobaciones a seguir, conforme se detalla a continuación y se puede (ver en el Anexo IV-b)³⁹.

El macro-proceso “Gestión Técnica” está conformado por tres procesos: el primero “Planificar la gestión” con tres subprocesos: elaborar el plan operativo anual del área con 17 actividades, formular y consolidar presupuesto de inversiones con 16 actividades, evaluar el avance de planes y proyectos técnicos con 14 actividades. El segundo “Proyectos” con seis subprocesos: detectar y/o evaluar necesidades o problemas con 8 actividades, diseñar y elaborar proyecto técnico con 13 actividades, contratación con 77 actividades, contratación con orden de trabajo con 52 actividades, fiscalizar y/o supervisar ejecución de convenios o contratos con 10 actividades, y finiquitar proyectos con 31 actividades. Y el tercer proceso “estudios especiales” con cuatro subprocesos: atender contingencias con 27 actividades, contratación auditorías ambientales con 9 actividades, ejecutar proyectos de diversas índoles con 8 actividades y evaluar viabilidad técnica de implantar un SGA con 14 actividades.

³⁹ Págs., 129 (1 a 36).

El macro-proceso “Gestión de Monitoreo” está constituido por dos procesos: El primero proceso “Planificar la gestión” con tres subprocesos: elaborar el plan operativo del área con 12 actividades, evaluar el avance de los planes con 7 actividades, y diseñar el sistema de monitoreo con 38 actividades. El segundo proceso “Recomendar proyectos de monitoreo” con tres subprocesos: Recomendar proyectos de monitoreo con 17 actividades, elaborar convenios con 19 actividades, y supervisar convenio y contratos con 9 actividades.

El macro-proceso “Gestión Social Cultural” conformada por dos procesos: El primero “Planificar la gestión” con dos subprocesos: Determinar criterios y políticas de selección con 16 actividades, y elaborar plan operativo del áreas con 4 actividades. El segundo proceso “Administrar proyectos” con tres subprocesos: Tramitar suscripción de convenios y/o resoluciones con 101 actividades, seguir cumplimiento del objeto del convenio con 27 actividades, y atender contingencias con 20 actividades.

De igual forma en Petroproducción tenemos el cuadro “Identificación de los Usuarios Internos y Externos del Proceso de Protección Ambiental Área” (Anexo IV-c)⁴⁰, en el cual constan los involucrados directos e indirectos. Y las acciones están clasificadas en: “Acciones de contingencia y limpieza” (cuantificación de derrames) con 28 actividades, (limpieza de derrames en suelo firme) con 35 actividades, (limpieza de derrames en pantanos, esteros y ríos) con 18 actividades. “Reforestación” (abandono y entrega de áreas) con 18 actividades. “Monitoreo fijo” (inventario de puntos de emisión de efluentes y emisiones atmosféricas) con 20 actividades y (fiscalización del monitoreo de puntos de emisión) con 20 actividades.

A partir del 2008 la VCARSSS y Petroproducción tiene mayores problemas de coordinación por la falta de clarificación en la definición de funciones, puesto que están superpuestas, duplicadas o indefinidas. Es así, que a partir de ese año, las acciones de limpieza de derrames de crudo que las realizaba Petroproducción, mediante el Proyecto de Eliminación de Piscinas (PEPDA), ahora deberá ejecutarlas la VCARSSS, mediante

⁴⁰ Págs., 130 (1 a 12).

la Subgerencia de Gestión Ambiental y Responsabilidad Social, específicamente la Unidad de Mitigación y Remediación Ambiental. Pero Petroproducción hasta el año 2009, se quejaba formalmente ante las máximas autoridades de Petroecuador, la falta de atención de la VCARSSS en los problemas de limpieza de derrames⁴¹.

La Unidad Técnica de Responsabilidad Social y Relaciones Comunitarias de la VCARSSS, tiene 17 funciones a su cargo, entre ellas, las de planificación, apoyo, inversión, capacitación, difusión y ejecución de proyectos socio-ambientales a nivel corporativo. Sin embargo, el manejo de relacionamiento comunitario, Petroproducción lo continuaba realizando de manera independiente hasta el año 2009, para lo cual contrató ingenieros ambientales y sociólogos, entre otros profesionales; pero, le disminuyeron el número de abogados que trabajaban en el Distrito Amazónico de la filial, ya que fueron transferidos a la Vicepresidencia VCARSSS, para que se encarguen de las indemnizaciones de tierras utilizando los fondos del presupuesto de Petroproducción.

Las Subgerencias de Gestión Integral de las filiales Petroproducción, Petroindustrial, Petrocomercial y Oleoducto, están adscritas a las Vicepresidencias de cada filial y con relación funcional a la Vicepresidencia VCARSSS⁴². Lo que significa que ostentan dos autoridades a quien subordinarse y responder para cualquier cambio o modificación administrativa y asignación de recursos, gestiones que son autorizadas por la Vicepresidencia Ambiental (VCARSSS) y no por la Vicepresidencia de la Filial en la cual trabajan, burocratizando más los trámites y acciones ambientales e incrementándose el número de personal tanto. En efecto esta nueva estructura orgánico-funcional de las áreas ambientales en el Sistema Petroecuador y sus relaciones, se ciñen al “institucionalismo empírico” donde la nueva estructura del gobierno de Correa, cambió la manera en que se procesan las políticas y las decisiones que tomó sobre su institución estatal Petroecuador (Peters, 2003:27-42).

⁴¹ Oficio N° 3253-PPR-VPR-CGQ-2008 del 06 de agosto de 2008.

⁴² El 15 de abril del 2008, mediante Resolución No. 2008143 la Vicepresidencia de Petroproducción implementó las funciones de la Sugerencia de Gestión Integral de Petroproducción, la misma que hasta el 2009 aún no tenía la aprobación del Directorio Político de Petroecuador.

A pesar de estos cambios, el Reglamento Sustitutivo al Reglamento Ambiental para las Operaciones Hidrocarburíferas en el Ecuador RAOHE, decreto 1215, en su Art. 4 “Sujetos de control”, establece que la empresa operadora explora, produce, refina, comercializa y transporta. Es decir, las filiales Petroproducción, Petroindustrial, Petrocomercial y la Gerencia de Oleoducto, son las responsables del cumplimiento de la normativa ambiental, y no la Vicepresidencia VCARSSS por no ser filial operadora, con lo cual se suprimen las responsabilidades ambientales a las autoridades de la VCARSSS.

Pasivos Ambientales

Petroecuador manifiesta dentro de su política ambiental “asumir el manejo de los pasivos ambientales derivados de la actividad hidrocarburífera de Petroecuador, impulsando la recuperación ambiental y el desarrollo local con la participación de los actores de las áreas de influencia”. Para comparar analizaremos cómo han sido manejados, mediante los datos proporcionados por el “Estudio sobre conflictos socio ambientales en los campos Sacha y Shushufindi”, presentado por Fontaine (2003b:1-88) y actualizado con los informes de pasivos ambientales proporcionados por la GPA de Petroecuador:

Los dos campos cuentan con los mayores pasivos ambientales de la era Texaco, se destaca que estos dos campos agrupan el 43% de las piscinas de separación de agua y crudo, localizadas en el Distrito Amazónico y el 46% del volumen de aguas residuales que éstas contenían todavía estaban hasta diciembre de 2002. Sacha concentra el 20,4% y Shushufindi el 9% del número de piscinas. Sin embargo, los resultados de un inventario independiente realizado en el transcurso del año 2000, contrasta sensiblemente con los datos proporcionados por Petroecuador. En este informe, se identificaron 524 piscinas de la era Texaco en el Distrito Amazónico, el 29% de las cuales se ubican en el campo Sacha y el 23% en Shushufindi⁴³.

Las 96 piscinas (el 18,3%) están bien remediadas, 64 (el 12,2%) fueron mal remediadas y 126 (el 24%) fueron simplemente “taponadas”. Por otro lado, 34 piscinas (el 6,5%) están secas con muestras de contaminación en el suelo, (el 12,2%) contienen agua salina y 78 (el 14,9%) contienen crudo flotante o lodos de

⁴³ Estas piscinas se encuentran particularmente en las parroquias de Shushufindi (53) y la Joya de los Sachas (45), seguidas por San Carlos (28), Limoncocha (21) y Enokanqui (7) (Fontaine, 2003b: 27-28).

perforación⁴⁴. Las piscinas de los campos Sacha y Shushufindi, al parecer, se beneficiaron de un mejor tratamiento que el promedio parroquial del Distrito Amazónico. En efecto, el porcentaje de piscinas bien remediadas sube al 28% para Sacha y al 28,5% para Shushufindi, contra el 7,6% para los otros campos. Las piscinas mal remediadas representan un 6,7% en Sacha y un 17% en Shushufindi, contra el 14,7% en los otros campos. Las piscinas taponadas representan el 10,7% en Sacha y el 13,8 en Shushufindi, contra el 37% en los otros campos.

Pese a este tratamiento particular, el área de estudio cuenta con la mayor concentración de focos de contaminación relacionados con las piscinas de la era Texaco. Ciertamente, la presencia de piscinas secas con suelos contaminados en Sacha (el 7,3%) y Shushufindi (el 4,9%) es equiparable con los otros campos (el 6,8%). No obstante, existe una mayor presencia de piscinas con crudo flotante y lodos en Sacha (el 20%) y Shushufindi (el 14,6%) que los otros campos (el 11,9%); y las piscinas con agua representan el 15,3% en Sacha y el 13% en Shushufindi, contra menos del 10% en otras áreas (Fontaine, 2003b: 27-28).

Para cumplir con la política ambiental corporativa de disminuir y eliminar los pasivos ambientales, Petroproducción en el año 2003 implementó el “Proyecto de Eliminación de Piscinas del Distrito Amazónico” (PEPDA), cuyo objetivo y alcance fue aprobado por la Subsecretaría de Protección Ambiental de la DINAPA, para la eliminación de piscinas y fosas con residuos de petróleo y todo tipo de desechos (pasivos ambientales). Constando entre sus funciones, la eliminación de las piscinas dejadas a la intemperie por la empresa petrolera Texaco, por lo que según el “Informe de Labores del PEPDA del año 2006 y 2007”, se eliminaron aproximadamente 130 piscinas⁴⁵. Este proyecto funcionó en Petroproducción hasta diciembre del año 2007 y luego en febrero del 2008, por disposición de la Administración Naval, fue transferido a la Vicepresidencia (VCARSSS)⁴⁶.

Entonces de las 524 piscinas de la época de Texaco identificadas en el “Estudio sobre conflictos socio ambientales en los campos Sacha y Shushufindi”, de Fontaine (2003b:27), con el proyecto PEPDA de Petroproducción, hasta el año 2007, se

⁴⁴ No se cuenta con información sobre 62 piscinas (el 11,8%), repartidas de forma similar entre las áreas que nos preocupan (el 12% de las piscinas de Sacha, el 11,4% de las de Shushufindi y el 11,9% de las de los otros campos) (Fontaine, 2003b: 28)

⁴⁵ Además, mediante Oficio No. 350-PEP-2007 del 19 de julio del 2007, el Presidente Ejecutivo de Petroecuador de ese entonces, dispuso que todos los eventos de derrames y pasivos ambientales ocasionados en el Distrito Amazónico, sean reportados directamente al “Proyecto de Eliminación de Piscinas del Distrito Amazónico (PEPDA)”, quien deberá intervenir de manera inmediata en su control y remediación, si no estuviese en condiciones, será dicho proyecto quien recomiende la intervención de la empresa privada remediadora.

⁴⁶ Según Resolución de Directorio 021-DIR-2008.

eliminaron 130 de ellas; es decir, un 25% en dos años, quedando sin atención el 75% restante, con el agravante que la Vicepresidencia (VCARSSS) hasta el año 2009, no ponía en marcha el proyecto en mención y ha reanudado la contratación de empresas remediadoras privadas, cuyos costos de remediación por piscina son muy altos y que han sido motivo de fuertes cuestionamientos por irregularidades e incumplimientos detectados por parte de la Contraloría General del Estado.

Con esta nueva estructura organizacional, la Unidad de Mitigación y Remediación de la VCARSSS, para cumplir con sus funciones deberá ampliar el alcance del proyecto PEPDA, y solicitar autorización a la Dependencia Ministerial correspondiente, en su calidad de Autoridad Ambiental Sectorial, para realizar actividades y procesos de remediación y rehabilitación de todos los componentes ambientales afectados: suelo, vegetación y agua (cuerpos de agua superficial y subterráneos). Por lo cual Petroproducción realiza únicamente actividades de contingencia de los derrames de crudo y de inmediato solicita a la Vicepresidencia VASS de Petroecuador, cumpla con las acciones de mitigación y remediación de los derrames. Efectivamente todos estos cambios organizacionales y de funcionamiento de la estatal y en particular el proyecto PEDDA, también se podría decir que se enmarcan en el “institucionalismo empírico”, porque la estructura del gobierno actual marca una diferencia en la manera en que se procesan las políticas y en las decisiones que toman las autoridades de gobierno con respecto a Petroecuador como institución estatal (Peters, 2003:27-42).

¿Cuáles son los indicadores de la gestión ambiental de Petroecuador?

Los indicadores de la gestión ambiental de Petroecuador, que se mencionaron en la introducción de la presente tesis, son aquellos considerados de mayor relevancia por sus impactos, existe información para ser analizados y pueden ser cuantificados:

Derrames de crudo que contamina suelos, esteros, ríos, lagunas y ojos de agua

Para analizar la cantidad de derrames de crudo existentes, que contaminan suelos, esteros, ríos, lagunas y ojos de agua, se empieza con los campos intervenidos por

Texaco desde 1964 que fueron: Shushufindi, Sacha y Libertador y afectó directamente un área de 2.5 millones de hectáreas, debido a que se derramaron 16.800 millones de galones de crudo que equivalen a 400 millones de barriles de crudo⁴⁷; se dejaron abandonadas a la intemperie 600 piscinas con desechos de petróleo y cientos de sitios contaminados por derrames de la tuberías de pozos y estaciones⁴⁸ (Yanza, 2004:37).

Comparados estos impactos con uno de los más recientes estudios efectuado a las operaciones de Petroproducción, en el Campo Sacha, de los años (2008 y 2009) por las empresas Corena y Envirotec (2009) se puede verificar que:

Aún se encuentran suelos contaminados por lı́quidos de hidrocarburos o por productos quı́micos en todas las áreas; por el drenaje libre al ambiente y contaminación en el suelo de los cubetos; mecheros y calentadores dispuestos libremente sobre el suelo; instalaciones abandonadas; piscinas API que evidencia continuos derrames⁴⁹. Estos derrames de petróleo tienen impactos de gran magnitud cuando alcanzan rı́os u otros sistemas de agua, principalmente para la fauna acuática y los organismos que dependen directamente de ella; es un impacto

⁴⁷ Un barril de petróleo es equivalente a 42 galones americanos de petróleo (Fuente: Libro Rojo de Halliburton).

⁴⁸ Además, al no contemplar normas ambientales internacionales en sus actividades, se derramó en la Amazonía 20 mil millones de galones de agua tóxica, se quemó alrededor de 235 millones de pies cúbicos de gas, damnificando a 35 mil personas. Se descargaba diariamente 4.3 millones de desechos venenosos (metales pesados y quı́micos cancerı́genos) al medio ambiente (Narváez, 2000:23).

⁴⁹ Chatarra abandonada, mal manejo de desechos sólidos, almacenamientos de chatarra sin las debidas protecciones; falta de mantenimiento en canales perimetrales que permitan el adecuado drenaje de aguas lluvias; piscinas con crudo, piscinas tapadas, pantano contaminado, celdas de tratamiento de lodo sin técnica adecuada; agua estancada; lodos de perforación en piscinas; desechos contaminados por hidrocarburos, desechos en general; cabezal abandonado; material pétreo en plataformas, talud erosionado, hidrocarburos en el suelo, cabezal sin valla; cabezal sin contrapozo y con lı́quido, tanques de combustibles sin impermeabilizar, anomalía en línea de flujo; derrames de hidrocarburos; tubería principal y secundaria de línea de flujo dificulta acceso a vivienda; válvulas sin protección, alta corrosión externa en líneas de flujo; tubería abandonada en plena vía; quemas y actividad antrópica en vía del oleoducto; crudo no retirado que fluye al agua superficial y al pozo de consumo humano; fosa séptica descubierta, tubería con corrosión externa y sin soporte, falta de señalización, crudo intemperizado en el suelo por lı́quidos de válvulas, estado de vía dificulta acceso vehicular y con crudo intemperizado; escombros con crudo depositado en vía de circulación; almacenamiento de residuos en la cocina del campamento sin clasificación, otros sin identificación; cables de instalación eléctrica al descubierto con riesgo; piscina de personal de Petroproducción con agua estancada; residuos sólidos de diferentes características sin identificar y a la intemperie, residuos amontonados con crudo; residuos abandonados y a la intemperie; instalaciones abandonadas que fueron utilizadas para tratamiento de suelos contaminados; rellenos sanitarios almacenados de manera incorrecta, sin clasificación, ni identificación; fosas con residuos de crudo sin uso; incinerador fuera de servicio; pozo de lixiviados mal mantenido con infiltración de agua; instalaciones deterioradas del agua de uso doméstico en el campamento; se desconoce si cumple con norma de calidad para aguas para consumo y uso doméstico; fugas de agua; sin registro de mantenimiento y limpieza de aguas negras en campamento; sin análisis agua de uso doméstico; incongruencias en resultados de análisis de aguas grises; fallas en monitoreos y reporte de resultados (Corena y Envirotec, 2009: Capítulo 6: 1-23).

que con frecuencia puede invadir áreas fuera del campo, aguas subterráneas que han sido invadidas. En el campo Sacha debido a las diversas afectaciones ambientales por las actividades como la construcción de plataformas, vías de acceso, derrames producidos por la operación, tendido de líneas eléctricas, depósitos de chatarra, por áreas para piscinas de oxidación y afectación a linderos y cultivos, piscinas de lodos, derrames por rotura de tuberías, limpieza de mantenimiento de los pozos, derrames de aguas de formación, mecheros y piscinas, ruidos y gases, y aguas grises y negras. Las personas afectadas fueron 169, además de cultivos, animales, ríos, esteros, viviendas, pozos de agua y suelos (Corena y Envirotec, 2009: Capítulo 6: 1-23).

Quema de gases que contamina el aire

La incineración del gas natural al aire libre en las instalaciones petroleras de Petroproducción, produce humos ácidos y un olor nauseabundo. No obstante, no existe una cuantificación de este tipo de impacto ambiental y de la afectación a la población amazónica. Además la no-renovación de los mecheros y equipos provoca problemas respiratorios crónicos, en las personas que viven por los alrededores, al igual a los trabajadores permanentes de las compañías contratistas y a funcionarios de Petroproducción⁵⁰.

Cantidad de conflictos socio-ambientales:

Entre los conflictos socio-ambientales se cita el de la transnacional Texaco Petroleum Company, quien por sus deficientes operaciones petroleras afectó al medio ambiente y “la salud de sus habitantes conformado por las nacionalidades Siona, Secoya, Cofán, Huaorani, kichwas y los colonos” (Yanza, 2004:38) residentes en esta zona de la Amazonía. La mayoría de miembros de la Comunidad Huaorani fueron reubicados lejos de su territorio. El total de afectados fueron 30.000, quienes conformaron el “Frente de Defensa de la Amazonía” (FDA) y entablaron una demanda en el año 1993 contra la Texaco Inc. en las cortes norteamericanas, por haber actuado bajo órdenes de la Caza Matriz en Estados Unidos. Surge el juicio *Aguinda vs Texaco*, demanda planteada como “acción de clase”⁵¹, acusándola de haber causado daños al medio ambiente y a la salud

⁵⁰ Dispensario Médico de Petroproducción del Distrito Amazónico (2008).

⁵¹ “Acción de clase” porque los firmantes de la demanda en contra de la multinacional Texaco, fueron las nacionalidades afectadas cofán, siona, secoya, huao y quichua del Napo. También firmaron los

de las personas por uso de tecnología barata e inadecuada, Además, según la ley ecuatoriana “en fraude a la remediación”, al actuar con engaño doloso, sospecha de colusión y premeditación y alevosía, utilización dolosa de documentación falsa (Fontaine, 2003; 2007c:283-296 y Narváez, 2000; 2009b:93-94).

Los medios de comunicación tuvieron gran influencia en la opinión pública nacional e internacional, en este caso. En efecto al sensibilizar al público y sensacionalizar los conflictos-socio-ambientales de la Texaco, interactuaron la opinión pública, los medios de comunicación, los diseñadores de las políticas, los partidos políticos y los grupos de interés, en el proceso de las políticas públicas y la definición de la agenda de gobierno. Luego modificaron el entorno institucional, y lo convirtieron en un gran problema social (Parsons, 2007:117-118), para luego asumir una fragmentada gobernanza ambiental, porque las decisiones fueron participativas entre el gobierno y la sociedad civil, pero únicamente en ciertos aspectos como el uso, acceso, normativa y beneficios generados por el petróleo (Rivas, 2006).

Áreas Protegidas

Muchas de las áreas protegidas fueron reducidas o invadidas en la década del setenta y del ochenta, ya que el Estado quería estimular la colonización agraria y los intereses mineros y forestales en nombre del desarrollo, entre ellas el Yasuní y el Cuyabeno (Fontaine 2007c:355)⁵². Por lo que a continuación se hablará de estas dos áreas, por encontrarse en la zona petrolífera Amazónica.

campesinos de Sucumbíos, Orellana y Napo, quienes constituyen la gran mayoría, no sólo de los firmantes de la demanda presentada en Nueva York, sino también de la población que se intentó defender en la “acción de clase” y que está representada en la “acción popular” en Lago Agrio. “En realidad, se trata de un caso típico de convergencia entre los movimientos ecologista, indígena y campesino, que se concretó por la creación del Frente de Defensa de la Amazonía (FDA), el 15 de mayo de 1994. El FDA nació de la fusión del comité de demandantes contra Texaco y de la Coordinadora de Organizaciones Populares del Nororiente (encabezada por Luis Yanza). Esta convergencia se expresa en la actualidad por la presencia de las principales nacionalidades afectadas en la lista de los demandantes, junto con campesinos del Sucumbíos, Orellana y Napo, a pesar de la escisión con la FCUNAE y la FOISE, que surgió en mayo de 1995 tras la firma del acuerdo de limpieza entre Texaco” (Fontaine, 2003b: 67-68).

⁵² En 1976, el Estado ecuatoriano empezó a elaborar una estrategia nacional de protección ambiental, a través de la delimitación de áreas protegidas, en 1979 se delimitaron 4 áreas protegidas en la Amazonía y son: los parques nacionales Yasuní y Sangay, la reserva ecológica Cayambe Coca y la reserva faunística

Parque Yasuní

El sin número de conflictos socio-ambientales, fue especialmente por posesión de tierras entre varias comunas quichua del Napo (Indillama Nueva Providencia)⁵³. En 1947 el Estado ecuatoriano con su convenio de concesión con la Cía. Shell Oil, inició sus actividades de exploración geológica en territorio huao. Años después la Shell se retiró y CEPE continuó con las actividades petroleras en la zona, pero la inobservancia de la leyes y la falta de control, causaron impactos socio-ambientales, entre ellos, los cambios en las relaciones bióticas y socio-culturales de los grupos autóctonos, la pérdida sistemática de cultivos tradicionales, la desnutrición de los pueblos, la reconfiguración de los espacios del grupo huao, los procesos de inmigración, los conflictos de intereses, la creación de nuevos asentamientos y los nuevos patrones de conducta de esos asentamientos. Luego en 1993 con Petroproducción al realizar trabajos de prospección sísmica y exploración en los pozos Ishpingo 1, Ishpingo 2 y Tambococha, pozos que se encontraban localizados en territorio donde cazan los miembros de la comuna huao (Fontaine, 2003;2007c: 387-388, Narváez, 1996:2009b: 93-94 y Petroecuador-PUCE, 2002: 3-33).

En el año 2007 el Presidente Correa declara la “Moratoria” del proyecto Ispingo, Tiputini, Tambococha (ITT), que consiste en dejar “represado en tierra” los 920 millones de barriles de crudo (reservas probadas y probables), con el fin de proteger a la naturaleza y a las comunidades asentadas en esas zonas, a cambio de que la comunidad internacional entregue al menos el 50% de los recursos que se generarían si se decidiese explotar en estos campos, caso contrario se procedería con la licitación internacional para explotar el ITT. En efecto esta decisión política del gobierno actual, se la puede calificar como una gobernanza ambiental, debido a las decisiones participativas entre el

de Cuyabeno, a los cuales se incluyeron las reservas biológicas de Limoncocha y Poducarpus. A inicios de los noventa se contaba con 17 áreas protegidas, de ellas 7 en la región amazónica.

⁵³ Con las comunidades como San Luis de Armenia-Indillama, con algunos colonos del IERAC, con las Fuerza Armadas, con el INEFAN, con las petroleras, con pescadores de la zona, con pobladores locales y con empresas turísticas. Además, el otorgamiento del bloque 31 a la compañía petrolera Pérez Compac Cía. y el bloque 14 a la Cía. ELF, la explotación de nuevas reservas al sur de Nueva Rocafuerte por parte de Petroecuador, la prolongación de la carretera Maxus hasta el bloque 31, las concesiones turísticas en la zona de Rocafuerte, en torno a la laguna Jatuncocha y el río Yasuní (Fontaine, 2003;2007c: 387-388, Narváez, 1996:2009b: 93-94 y Petroecuador-PUCE, 2002: 3-33).

gobierno y la sociedad civil nacional e internacional, que se están tomando en torno al uso, acceso, normativa y beneficios generados por el crudo del ITT y la biodiversidad de la Amazonía (Rivas, 2006:9).

Cuyabeno

En los años 1990 los problemas en el Cuyabeno son generados por acceso a la tierra, por la defensa territorial y por la explotación de los recursos naturales, renovables y no renovables. Además se complica por ser área fronteriza con el Perú y Colombia y el contrabando de licores, electrodoméstico, tráfico de estupefacientes (marihuana y cocaína).⁵⁴ Luego en 1991 con Petroproducción cuando presenta el proyecto de exploración petrolera Pañacocha Tiputini, que incluía siete pozos petrolíferos, cuatro en la reserva faunística del Cuyabeno y tres en el parque nacional Yasuní, se preveía la construcción de una carretera que atravesaría la reserva⁵⁵. En los conflictos socio ambientales afrontados por Petroecuador, “tanto para el caso Yasuní como en el Cuyabeno, la insuficiencia de las instituciones y la desarticulación de las políticas públicas queda patente, lo que llevó a una reglamentación débil y poco eficiente con respecto al manejo de los recursos naturales” (Fontaine, 2007c: 396). Escenario que puede ser considerado como gobernanza centralista, porque el Estado mantenía el control sobre las áreas protegidas como el Cuyabeno, institucionalizó la intervención del Estado a través de Petroproducción y definió lo que lo apropiado y conveniente para el país, era la explotación de campo Pañacocha Tiputini (March y Olsen, 1995:7-47).

⁵⁴ Existían 26 pozos de producción dentro de la reserva de producción faunística, consideradas áreas parcialmente alteradas que deben ser protegidas para asegurar el desarrollo y el uso económico de la fauna, debiéndose también controlar la caza y la actividades científicas y turísticas, lo que se contrapone por las condiciones sociales y culturales, así como con la vulnerabilidad biológica de esta zona, objeto de explotación petrolera y del turismo mal controlado (Fontaine, 2007c: 396).

⁵⁵ En 1993 se inició los trámites para conseguir el permiso de perforar los tres primeros pozos, pero la primera fase la exploración sísmica, se había realizado en noviembre de 1991, sin licencia ambiental. En julio del mismo año, se aprobó el proyecto de perforación de dos pozos (Zábalo y Paujil) y en octubre se empezó a perforar el tercer pozo Imuya, de manera ilegal. En esencia el problema fue por el acceso a las tierras, generada por los campesinos y el Ministerio de Agricultura, el incremento de la población y el problema surge cuando se ordenó el desalojamiento y reubicación de los colonos fuera del Cuyabeno y el IERAC presionó cualquier legalización de sus tierras, haciendo que los colonos se organicen en cooperativas, incluidos los secoyas y los quichuas (Fontaine, 2007c: 389-396).

En territorios indígenas

Las violaciones a los derechos consagrados en la Constitución de 1998 y al ser llevada a cabo en base al “Reglamento de Consulta y Participación”, que no contó con el consenso de la población indígena de la Amazonía ecuatoriana asentados en los bloques petroleros 20 y 29, provincias de Napo, Orellana y Pastaza, ni con la de sus entidades representativas, fue declarado inconstitucional por varias instituciones y organizaciones, es por eso que la cooperativa Rukullacta, conformada por 16 comunidades, el 6 de marzo del 2004, decidió no permitir la intervención petrolera y declaró inconstitucional de forma el reglamento y nulidad del proceso de consulta de los bloques mencionados⁵⁶. Y es que hicieron caso omiso al derecho de consulta a los indígenas que se encuentran dentro del área de influencia de una licitación de los recursos no renovables, debiendo ser informados adecuadamente sobre el alcance del proyecto en este caso petrolero, para que opinen al respecto y se llegue a consensos con el Estado. Sin embargo el Estado y sus instituciones a más de no cumplir con estas disposiciones de ley, la participación ciudadana no tiene carácter de vinculante, por lo que pasa a ser un simple cumplimiento de forma. Por lo que “es deber del Estado informar, capacitar y comunicar a los pueblos indígenas para que puedan decidir lo más conveniente a sus intereses” (Izko, 2004:192), además garantizar que las observaciones y la participación ciudadana sean incluidas como parte del proyecto petrolero y se cumplan a cabalidad, mediante el seguimiento continuo por parte de las instituciones estatales respectivas.

En cuanto al Reglamento Ambiental que en este caso las comunidades indígenas declararon “inconstitucional de forma”, fue porque “ser considerado como un proceso inconcluso y fallido, por los diversos vacíos significativos que contiene, además de fallas de procedimiento porque no contaba con una ley previa que lo ampare y por su

⁵⁶ Además, se demandó apoyar a los gobiernos municipales de Archidona y Loreto, a este último se lo declara en abril del 2004 cantón ecológico, de igual forma lo hizo el municipio de Archidona el 15 de mayo del mismo año. Posteriormente para defender a las tres provincias amazónicas Napo, Orellana y Pastaza se conformó el (Consejo de Nacionalidades Indígenas del Ecuador) CONAIE y la CONFENIAE (Confederación de Nacionalidades Indígenas Amazónicas), con el fin de formar un frente en contra de toda actividad que atente a los territorios indígenas, y asumir la responsabilidad de presentar la demanda de inconstitucional del Reglamento de consulta y participación y nulidad del proceso de la consulta en los bloques 20n y 29 ante las autoridades correspondientes (Fontaine, 2007:397-421).

ambigüedad puesto que la consulta previa se reduce a identificar impactos y definir su manejo, sobre la base de una decisión previamente tomada por el Estado” ((Izko, 2004:193-194). Lo cual evidencia una “gobernanza a través de las políticas públicas” o centralista, puesto que se emitieron normas de manera autoritaria que son meros formalismos legales, como la consulta previa, cuyos resultados no interfieren en nada dentro del proyecto petrolero, puesto que no son vinculante y porque la decisión de ejecutarlo ya está tomada por parte de las autoridades de gobierno (March y Olsen, 1995: 7-47).

Con gobiernos seccionales

Los antagonismos que se describen a continuación fueron originados por la Asamblea Bi-provincial, la cual estaba conformado desde 1994, por las prefecturas, municipios y juntas parroquiales de las provincias amazónicas de Sucumbíos y Orellana, cuyo objetivo entre otros, era hacer reclamos al gobierno central para ser atendidos en la participación de la renta petrolera, solicitar recursos para pagos de sueldos y salarios de los funcionarios de los Consejos provinciales de Sucumbíos y Orellana y la ejecución de obras públicas de vialidad, salud y educación. En los años 2000 al 2006 las solicitudes de recursos siempre se caracterizaron por reclamos a través de paros locales o provinciales, directamente a Petroecuador⁵⁷ (Guerra y PEC, 2008: 1-5). En estos problemas socio-ambientales han tomado un papel preponderante las empresas remediadoras, las mismas que participan desde su origen hasta la solución del mismo, cuando Petroproducción por deficiencias operativas, corrosión de tubería, equipos y bombas obsoletas, falta de seguridad de la infraestructura, campamentos, estaciones y pozos, entre otras causas, provocaban numerosas afectaciones al medio ambiente, especialmente por derrames de crudo, cuyo origen han sido atentados efectuados por los

⁵⁷ En marzo del 2004, se firmó conjuntamente con el Presidente de la República (Lucio Gutiérrez), denominado Presidente Amazónico, algunas Actas de Acuerdos de inversiones en las dos provincias. Pero debido al incremento en el precio del petróleo y a los incumplimientos en la ejecución de las obras públicas, los reclamos e intereses de la población amazónica también se intensificaron, por lo cual se realizaron tres convocatorias a paros provinciales, que coincidieron con tres gobiernos diferentes Gutiérrez (2004), Palacios (2005) y Correa (2007), cada uno de ellos diferentes en intensidad de sucesos, en cuanto a duración de las medidas de hecho; así como, en las reivindicaciones de la ciudadanía, sin embargo la misma raíz social y política, como es el reclamo a ser atendidas las necesidades básicas de las dos provincias amazónicas (Guerra y PEC, 2008:1-6).

dueños de las tierras, conjuntamente con las compañías remediadoras, las autoridades de los organismos seccionales, conforme lo señalan los informes, exámenes especiales, y auditorías ambientales realizadas por los diferentes organismos de control superior. Por lo tanto, “en esos conflictos, hay distintos actores que tienen distintos grados de poder, usan y pueden usar distintos lenguajes de valoración”⁵⁸ (Martínez Alier, 2007: 150).

Las posiciones contrapuestas entre el Estado y los beneficiarios, mantiene latente la situación de conflicto y perjudican principalmente a la estatal petrolera, de la cual obtienen los recursos cada vez que existe presión por parte de los actores políticos y sociales (Guerra y PEC, 2008: 1-5). Y si bien es cierto la normativa ambiental exige indemnizaciones y compensaciones por daños ambientales, y que éstos sean para la educación y salud de las poblaciones afectadas, no especifica el grado o alcance de dichas indemnizaciones y compensaciones⁵⁹.

Al comparar con los últimos conflictos sociales generados en el campo Sacha, según el informe de Corena y Envirotec (2009:2-105) para el período 2008-2009, no han cambiado, puesto que siguen siendo los problemas sociales con indígenas que se encuentran en áreas de influencia indirecta. Sin embargo, son considerados actores importantes en el contexto social para facilitar las operaciones hidrocarburíferas y para respetar la forma de vida tradicional, por estar adaptados al clima tropical, los vuelve adecuados para los trabajos de remediación, mitigación y protección al medio ambiente. También con los colonos campesinos, llamados los “recién llegados” y sus demandas se orientan a lo mínimo indispensable, ya que toda ayuda que reciben es buena, sus demandas se introducen en la ética de trabajo individual. Un tercer grupo son los habitantes de las poblaciones urbanas y sitios agroindustriales, donde confluyen

⁵⁸ Vemos en la práctica como existen valores inconmensurables, como el reduccionismo económico es meramente una forma de ejercicio del poder”. Y se ajusta con la corriente “La justicia ambiental y el ecologismo de los pobres”, que es la lucha contra los impactos ambientales que amenazan a los pobres, incluyen movimientos campesinos por sus tierras en peligro y a las comunidades afectadas por la contaminación ambiental de Martínez Alier (2004:26-32).

⁵⁹ Lo cual ha ocasionado una serie de arbitrariedades y abusos de parte y parte, puesto que en varias ocasiones las exigencias son exageradas, así como también, se ha dado el caso que las autoridades de Petroecuador, como de los ministerios o directamente del Presidente de la República, por agradar políticamente, han dispuesto montos altos de compensaciones, sin tener coherencia con el nivel de afectación ambiental, llevando esto a sentar precedentes para las futuras exigencias por parte de las comunidades amazónicas, tanto para las indemnizaciones como para compensaciones comunitarias.

criterios de negociación individual y se evidencian niveles de conflictividad para cada uno de los actores como son los municipios, la agroindustria, etc.

Se han realizado cuantiosas indemnizaciones para el campo Sacha en ese período con un promedio de 109 por año. De estas indemnizaciones el 45% fueron por derrames de hidrocarburos. Del total de indemnizaciones, el 67% fueron pagadas y 33% están pendientes de pago, por varias causas (la falta de cumplimiento de requerimientos legales, la falta de estudios legales y de cuantificación de la afectación, la falta de análisis jurídico, y la falta de aprobaciones de desembolsos, etc. (Corena y Envirotec, 2009: Capítulo 6: 55).

Petroecuador canalizó las actividades de compensación comunitaria, a través de la Unidad de Protección Ambiental de Petroecuador y la Subgerencia de Petroproducción, mediante el “Fondo de Desarrollo Comunal”, que a pesar de no contar con los recursos en la magnitud que lo hacían las empresas privadas, inició líneas de acción en salud, educación y sobre todo, en infraestructura física (escuelas, casas comunales, centros de salud, etc.), en muchos casos carentes de criterios sociales, políticos, culturales y económicos adecuados (Petroecuador y la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE), 2002:140-141). Como se observa la estatal continúa aplicando un enfoque “clientelar y visión parroquial”⁶⁰ del viejo institucionalismo, conforme se analizó anteriormente y el gobierno mantiene una “gobernanza centralista” (March y Olsen, 1995: 7-47) también ya mencionada.

Informes negativos de los organismos de control

⁶⁰ “Enfoque clientelar” es conquistar la confianza y simpatía de los miembros de las comunidades afectadas, mediante la entrega de los beneficios solicitados, para compensar la afectación, con el fin de asegurar y ganar sus votos en próximas elecciones como autoridades locales, seccionales o nacionales, pero que no solucionan de manera definitiva sus problemas estructurales, ni básicos, ni contribuyen a un desarrollo sustentable.

“Visión Parroquial” es una visión enfocada en satisfacer las necesidades locales, a través de la obtención de recursos de entidades del Estado, ONG, empresa privada, o la sociedad civil, sin ninguna planificación, programa o plan integral.

Entre los informes negativos impuestos a Petroecuador y específicamente a Petroproducción, por inobservancias a las normas, leyes y regulaciones ambientales, por las serias afectaciones a la naturaleza y a las poblaciones amazónicas, están aquellos emitidos por los organismos de control superior como la Contraloría General del Estado, la Dirección Nacional de Hidrocarburos, el Ministerio del Ambiente, la Comisión Cívica de Control de la Corrupción y la Secretaría Nacional Anticorrupción.

Los más relevantes son los preparados por la Contraloría General del Estado, quien en los exámenes e informes realizados incluye conclusiones, recomendaciones, plazos de cumplimiento y determina las responsabilidades correspondientes a las autoridades y funcionarios públicos encargados de la gestión y control ambiental en Petroproducción, a causa de los incumplimientos ambientales y al mal manejo de los recursos del Estado. Así también, a los representantes de las empresas contratista, subcontratistas y remediadoras privadas, que intervinieron de manera deficiente y dolosa en los procesos de contingencia, mitigación, y remediación ambiental (Petroproducción, 2008). Los informes practicados por este organismo de control, se describen a continuación:

Al derrame de crudo del “pozo Auca 29” perpetrado el 30 de junio del 2003, por la corrosión de la línea de flujo, se vertieron aproximadamente 600 barriles de petróleo, que contaminaron un área de 265,448.00 metros² y llegó hasta el río Tiputini. Otro fue debido a los derrames en la línea de conducción del “pozo Pacayacu 2” del 18 de mayo de 2004, que afectó 877,084.50 metros², que además los datos técnicos tenían inconsistencias en el volumen de crudo vertido, el área contaminada y el total del área remediada. A consecuencia de la inadecuada limpieza y remediación del derrame ocurrido en la línea power oil del “pozo Sacha 106”, ocurrido el 8 de agosto del 2005, que contaminó un área de 271,697.68 m², que luego la empresa remediadora incrementó a 520,145.22 m² y exigió un reembolso adicional. El derrame de crudo en la línea de flujo de alta presión del “pozo Sacha 89”, sucedido 03 de octubre del 2005, que afectó zonas inundables y pantanosas de aproximadamente 13,430.54 metros² y zonas aledañas con profundidades de 1,98 y 2,17 metros³ de suelos contaminados, fijando un total de 55,783.40 metros³. Y por el derrame de crudo en el “pozo Cuyabeno 8” ocurrido el 18 de agosto del 2006, como consecuencia de un sabotaje en las válvulas del sistema

hidráulico, que duró aproximadamente 11 horas la actividad de emergencia y fueron acusados como autores del atentado a la familia Gómez Borja, se contaminaron el río Cuyabeno Chico, las riveras y los lechos de agua, las lagunas Aucacocha, Macurococha, Patococha, Caimancocha y Cocodrilococha, los sedimentos de los suelos, la vegetación y las zonas inundables y pantanosas.

De igual forma están los emitidos por la Dirección Nacional de Hidrocarburos, por el inicio de las operaciones y proyectos petroleros sin cumplir con los requisitos legales ambientales, como la presentación y aprobación de los estudios de impacto ambiental, licencias ambientales, la no aplicación de los planes de manejo, entre otras inobservancias, que derivan en la imposición de multas y cierre de los pozos petroleros de Petroproducción, documentación en custodia de la Unidad de Archivo Central de la filial, que se ampara en el “derecho de confidencialidad”, para no entregar la información, por lo que no se detallan estas sanciones.

En conclusión los indicadores de la gestión ambiental, siguen existiendo en igual o mayor cantidad, en el período de implantación de las políticas ambientales (2002-2008), tales como: los derrames de crudo que contamina suelos, esteros, ríos, lagunas y ojos de agua; la quema de gases que contamina el aire; los conflictos socio-ambientales en las zonas afectadas; y, los informes negativos de los organismos de control superior.

Debido a que la implementación de la gestión ambiental de Petroecuador fue inconclusa, particularmente en Petroproducción, porque los enunciados propuestos no tuvieron el respaldo necesario de las autoridades de gobierno así como de las autoridades y funcionarios de la empresa, puesto que la prioridad del Estado ordenada formal e informalmente a la empresa es producir más petróleo y entregar mayores rentas por exportaciones de hidrocarburos, sin importar los costos sociales y ambientales.

Además se obstaculiza su ejecución por la falta de autonomía financiera, la falta de una apropiada planificación, la carencia de un fondo de inversión, la injerencia política, la no institucionalización de los acuerdos, las incorrectas prácticas operativas, el trabajar con procesos enredados y deficientes, mantener el manejo de relacionamiento

comunitario sometido a decisiones de los gobiernos y/o intereses económicos, contar con una nueva estructura orgánico funcional más burocrática y cumplir con disposiciones no acordes con la técnica y la normativa gubernamental, para satisfacer exigencias y conveniencias oficiales contrarias a las empresariales. Por lo tanto Petroecuador y sus filiales, en este caso Petroproducción no son las únicas responsables de las contradicciones que se dan en la gestión ambiental y empresarial, sino que padecen las secuelas de las inconsistencias políticas y de decisión del Estado y de sus autoridades gubernamentales, conforme se describe en el siguiente capítulo de conclusiones.

Conclusiones

En conclusión la implementación de la política pública ambiental ecuatoriana y la gestión ambiental de Petroecuador, surgieron por los problemas socio-ambientales presentados en la Amazonía ecuatoriana, debido a las afectaciones hidrocarburíferas y la falta de atención a las necesidades básicas, conflictos socio-ambientales que fueron calificados como “problemas públicos” (Grau y Mateos, 2002) que requerían la atención pública y pasaron a ser parte de la agenda del gobierno de ese entonces, se empezaron a decretar leyes, normas, reglamentos y disposiciones ambientales a ser ejecutadas por las instituciones de gobierno, las empresas privadas y la ciudadanía en general, por lo que la empresa petrolera estatal también inicio la formulación e implantación de su gestión ambiental empresarial.

Sin embargo las contradicciones de la gestión ambiental de Petroecuador, tienen su origen en las políticas públicas y es que en el Ecuador han sido manejadas desde su formulación hasta su ejecución de una manera sesgada a favor de los intereses económicos nacionales e internacionales y no han contemplado el aspecto ambiental, así como tampoco han sido “evaluadas sus consecuencias” dentro de lo social, político y ambiental, etapa final del ciclo de las políticas públicas (Grau y Mateos (2002), que permite a los gobernados conocer los resultados de las acciones, medir el grado de cumplimiento de los objetivos planificados y hacer los cambios necesarios para mejorarlas, pero en el país la inestabilidad de los gobernantes, la falta de planificación y la no rendición de cuentas a la ciudadanía, entre otros factores, han provocado inconsistencia y descoordinación de las políticas públicas, que finalmente conllevan a una gobernanza democrática desacertada, que no permite la adecuada regulación de las interacciones entre el Estado, el mercado y la sociedad civil.

El Ecuador ha ejercido una “gobernanza para las políticas públicas” o también llamada centralista, donde el Estado es todo, es el único actor que toma decisiones, definen lo que es apropiado, justo, conveniente, aceptable y las normas a ser aplicadas por los ciudadanos, “es una forma de gobernar, a través de institucionalizar la intervención del Estado” (March y Olsen, 1995). Ha sido el encargado de establecer el marco político e

institucional sobre el cual las petroleras nacionales e internacionales han actuado, sin ejercer ningún control, ni calidad sobre el manejo de la industria hidrocarburífera, así como tampoco sobre su gestión socio ambiental. Además, no se incorpora ni es vinculante la opinión, la participación y la corresponsabilidad de la sociedad civil como debería ser gobernar de acuerdo a una política pública (Aguilar, 1992).

Si bien los conflictos socio-ambientales de los años 90' provocados por la internacional Texaco en la Amazonía, por su falta de responsabilidad social corporativa, el Estado se vio presionado a permitir la intervención de actores públicos y privados en la formulación de las políticas públicas ecuatorianas y en la agenda de gobierno (Parsons, 2007), luego aceptó una fragmentada gobernanza ambiental, porque las decisiones fueron participativas entre el gobierno y la sociedad civil, pero únicamente en ciertos aspectos ambientales (Rivas, 2006), pero no se dio un balance entre las necesidades y las capacidades para gobernar, mediante la dinámica, la complejidad y la diversidad, requerimientos necesarios para una adecuada gobernanza ambiental (Kooiman, 1993).

Todo ello repercutió directamente en la gestión empresarial de Petroecuador por lo que continúa con una gobernanza corporativa ineficiente, una responsabilidad social sin transparencia y una gestión ambiental inconsistente y cuestionada. En definitiva la gobernanza y gobernabilidad adoptadas en el país han respondido a los distintos estilos de los gobiernos electos y por ende han sido distintas las maneras de definir las prioridades de las políticas públicas, las mismas que para la ciudadanía en general y para Petroecuador en particular, no han sido ni son manejadas de una manera holística y transversal, provocando incoherencias entre lo que se dice en los enunciados y lo que realmente se hace como gestión ambiental pública y empresarial.

Los primeros descubrimientos petroleros en el Ecuador no fueron relevantes y se caracterizaron por la entrega de territorio hidrocarburífero a grupos nacionales y/o extranjeros con poder económico, sin ningún conocimiento en el ramo. Posteriormente en la segunda etapa con las Fuerzas Armadas en el poder, el petróleo tuvo gran relevancia debido al boom petrolero, gracias a la región amazónica. Además, se dio un cambio político y jurídico en cuestión petrolera, se terminaron las concesiones y

nacionalizaron los hidrocarburos al entregar las actividades hidrocarburíferas a la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana (CEPE), que posteriormente se convirtió en el Sistema Petroecuador y sus filiales, con la responsabilidad principal de entregar al Estado casi la totalidad de sus ganancias.

Pero esta bonanza petrolera perjudicó la economía ecuatoriana por los resultados no deseados como la enfermedad holandesa, la maldición de los recursos y los “efecto ingreso”, “efecto de factores” e “impacto social”, pero sobre todo por el endeudamiento externo que mantiene el país. Además los impactos socio-ambientales no solucionados y la no atención por parte del Estado a la Amazonía, son causantes del incremento de la población indigente en esta región, así como que tenga el mayor porcentaje de pobreza a nivel nacional. Y es que la renta petrolera no ha ayudado al desarrollo sustentable del pueblo ecuatoriano y mucho menos de los pueblos amazónicos.

Petroecuador tiene un rol fundamental en la economía del país, pero el modelo de producción impuesto por los gobiernos de turno y la eliminación del 10% del fondo de inversión, hace que mantenga una tecnología petrolera completamente obsoleta, cuyos años de vida superan las cuatro décadas, que requiere modernización, inversión y capital. Su gestión ambiental empresarial es incipiente y postergada, actúa irrespetando los derechos de los pueblos indígenas y la explotación petrolera es agresiva con la Amazonía. Por todo esto sostiene conflictos socio-ambientales endémicos desde la era Texaco, pero también por sus propias operaciones petrolíferas, como las ocurridas por las explosiones del SOTE por su infraestructura obsoleta, además por fallas técnico-mecánicas, por atentados o causas no definidas, la quema de gas de las refinerías de Esmeraldas y de Shushufindi, que contaminan a las poblaciones aledañas, y en la Amazonía, por los derrames de crudo, muchos de ellos no recuperados, otros provocados por fallas de los equipos, negligencias operacionales y sabotajes.

En cuanto a la moratoria del ITT se podría decir que el gobierno lo considera como un cambio de rumbo en las políticas económicas y petroleras del país, pero el modelo de conservación y el de desarrollo manejan principios e intereses contrapuestos. Parecería ser que el gobierno actual desea pasar de una gobernanza ambiental a una a gobernanza

en redes o de relaciones internacionales, ya que la Moratoria abarcaría actores gubernamentales y no gubernamentales nacionales e internacionales, que interactuaran en cooperación para el logro de sus intereses comunes, esto es evitar la emisión de gases de efecto invernadero, justificando la aceptación de los principios, reglas y normas internacionales de no contaminación, y participando en la toma de decisiones y procedimientos para el uso de los recursos asignados a los fondos de la “Iniciativa Yasuní ITT”, para que se utilicen en inversiones de proyectos de energías renovables y en otras medidas de ahorro energético, en torno a los cuales convergen las expectativas de los países donantes, para sostener y regular las actividades del gobierno ecuatoriano (Rosenau y Czempiel, 1992).

En definitiva el proceso extractivo ecuatoriano ha sido manejado por los gobiernos electos conjuntamente con los sectores que impulsaron el modelo neoliberal, la globalización y el proceso privatizador; y actualmente con la moratoria del ITT, la recuperación de ciertos campos a manos de la empresa pública petrolera y el cambio de modalidad de los contratos petroleros, parece ser que es más participativo por parte de los movimientos sociales y actores políticos de tendencia nacionalista, sin embargo los resultados de mejorar la calidad de vida, disminuir el índice de desocupación y de migración está por comprobarse.

Dentro de los instrumentos que regularon la política ambiental ecuatoriana, podría decirse que en un inicio fue la teoría de la “Dependencia del Sendero” de Mahoney (2001), puesto que contaba con los elementos doctrinarios necesarios como: los factores históricos, las decisiones de los actores clave, la coyuntura crítica, que dieron como resultado la conformación de instituciones públicas con propiedades de auto-reproducción y la implementación de políticas públicas ambientales generales y específicas como el establecimiento de la gestión ambiental en Petroecuador. Pero la normativa ambiental, empezando por la Constitución del 98’ tenía errores y vacíos, se aplicaba de manera subjetiva y carecían de coordinación institucional, como lo sucedido con la explotación por excepción en áreas protegidas.

Cuando los ecologistas intervienen en las reformas constitucionales se dio paso a una gobernanza ambiental, puesto que exigieron la transformación en los canales de participación, las políticas públicas, la gobernanza y la toma de decisiones, que permitan conservar los recursos naturales y asegurar el bienestar actual y futuro de los ciudadanos (Rivas, 2006). Sin embargo el país mantiene una gobernanza centralista (March y Olsen, 1995), debido a que el Estado es el único que toma decisiones sobre las áreas protegidas como en el Parque Nacional Yasuní y sus campos Ispingo Tiputini Tambococha (ITT), que en el 2007 el gobierno proclamó una “moratoria” que es “condicionada”, porque decide no explotar el crudo del ITT a cambio del pago de al menos la mitad de su producción, y al mismo tiempo contradice esta decisión al ordenar a Petroecuador el desarrollo de estos campos e inclusión dentro del “Plan Maestro”, como otro proyecto petrolero para la producción de crudo pesado, que será utilizado por la Refinería del Pacífico en alianza con la estatal venezolana PDVSA.

En cuanto a las políticas de Estado que orientan la gestión ambiental de Petroecuador, se encuentran las petroleras, ambientales, de seguridad energética, y la económica que se halla sobreentendida porque actúa sobre las otras tres, todas ellas no son manejadas de manera vinculada, tales es así que la política petrolera del gobierno se basa en la nacionalización de las ganancias y la renegociación de los contratos de asociación con las petroleras multinacionales, para una mejor distribución de las utilidades por el incremento en los precios del petróleo, pero decide implementar una política ambiental radical al dejar represadas en tierra las mayores reservas de crudo que tiene el país, en los campos ITT sin beneficiarse de esa “subida de precios” exigida reconozcan las multinacionales. También se restringe a negociar solo con gobiernos que tengan empresas petroleras estatales, para en asociación efectuar operaciones hidrocarburíferas, reduciendo las posibilidades de las inversiones privadas extranjeras.

En política ambiental la propuesta de moratoria del ITT permitiría al Ecuador recibir apenas una parte del lucro cesante por la no-explotación de sus reservas, con lo que aparentemente se estaría dando lugar a una gobernanza ambiental, para las áreas protegidas, donde las reglas son definidas a nivel internacional y constituyen un régimen ambiental internacional (Jeffery, 2004: 14 citado en Fontaine y Narváez,

2007d:16), pero creer que esta decisión de moratoria disminuirá las emisiones de gases de efecto invernadero, no es real, puesto que el uso o consumo de los hidrocarburos es la causa fundamental de la contaminación ambiental que actualmente se incrementa por la demanda de los países emergentes como China, India y Brasil. Y con esta política ambiental lo que se va a conseguir probablemente es perjudicar las exportaciones de crudo ecuatoriano por no cubrir los requerimientos de los países importadores, contrastando con las políticas petroleras de incrementar la producción de crudo para obtener mayores rentas petroleras para la inversión social del país, presentado en el plan del gobierno actual.

En políticas de seguridad energética el Ecuador al ser país productor de crudo, se preocupa por el volumen real de reservas de hidrocarburos, la dependencia energética del país hacia las energías fósiles, los problemas que conlleva el cambio climático mundial y que la nacionalización del petróleo sea mal visto por la seguridad energética de los países importadores disminuyendo las inversiones futuras. Sin embargo el gobierno está recuperando todos los pozos y campos petroleros ecuatorianos, devueltos por las petroleras transnacionales al no aceptar las nuevas condiciones de los contratos petroleros, dando paso a una nacionalización de los hidrocarburos.

Por lo expuesto es evidente la falta de coherencia y consistencia de los instrumentos que regularon la gestión ambiental de Petroecuador, así como de las políticas de Estado que la orientan, en consecuencia la empresa petrolera estatal no es totalmente responsable de las inconsistencias en su gestión operacional y ambiental, ya que por sí sola no pueda afrontar la falta de políticas de Estado integrales y conexas.

El Sistema Petroecuador al formular e implementar su gestión ambiental adoptó el “enfoque normativo” por la lógica de lo adecuado (Peters, 2003). Además, al querer aplicar la internalización de las externalidades, se pretendía utilizar la teoría de la ecoeficiencia (Azqueta, 2002) de la gobernanza corporativa, lo que particularmente en Petroproducción en el período analizado fue cumplido parcialmente, porque no todos sus costos ambientales son parte del costo de producción, lo que hace que estos sigan siendo inexactos.

La capacidad financiera y presupuestaria para lo ambiental, es limitada y no tiene una adecuada planificación de mediano y largo plazo, la ejecución presupuestaria en el área de relacionamiento comunitario de los años analizados es deficiente y extemporánea, debido principalmente a su falta de autonomía financiera y depender del criterio subjetivo del Banco Central para la asignación de fondos.

Se continúa trabajando con la infraestructura petrolera instalada hace cuarenta y seis años por Texaco, con el agravante que Petroecuador ya no cuenta con el fondo de inversión, porque lo que no puede invertir en nueva tecnología, ni modernizar las instalaciones para las fases de exploración y producción de crudo. Tales así, que en el período de análisis las causas de contaminación petrolera se incrementó por corrosión de tubería y de oleoductos secundarios y por los atentados en las estaciones, pozos y oleoductos.

La toma de decisiones y acciones empresariales son en función de las directrices y políticas del gobierno de ese momento, que siempre han sido incrementar la producción petrolera de cualquier modo, lo que demuestra que no existe una responsabilidad ambiental adecuada por parte de las autoridades y los funcionarios de la estatal.

Con la implementación de la gestión ambiental y la asignación específica de fondos para el relacionamiento comunitario, Petroecuador quiso alinearse con el enfoque del “institucionalismo social” de (Peters, 2003), pero continuó con un “enfoque clientelar y visión parroquial” del viejo institucionalismo que realizaba a inicios de sus operaciones, puesto que la firma de los acuerdos y convenios comunitarios, no se institucionalizan y los pagos por afectaciones no están acorde con las necesidades de las comunidades perjudicadas, son forzados por presiones de paralizaciones que negocian bajo influencias políticas internas y externas, que no contribuyen a un desarrollo sustentable, ni a proteger la naturaleza.

El manejo de relacionamiento comunitario de Petroecuador ha obedecido al tipo de políticas de gobierno, por lo tanto ha sido muy variable, primero con los conflictos socio-ambientales de la Texaco se dio paso a una desintegrada gobernanza ambiental,

pero para las áreas protegidas como el Cuyabeno y el Yasuní al igual que para los conflictos presentados en territorios indígenas y con gobiernos seccionales ha sido una gobernanza centralista (March y Olsen, 1995). No obstante la declaración de moratoria del Campo Ishpingo, Tiputini, Pañacocha (ITT), se podría decir que se quiere restablecer en el país la gobernanza ambiental, pero para ello el gobierno y sus instituciones estatales tiene que cumplir con cuatro principios básicos de legitimidad y representatividad, orientación o "direccionamiento", eficiencia, rendición de cuentas y equidad (PNUD, 1997 citado en Fontaine, Vliet y Pasquis, 2007e: 15).

Los procesos de la gestión ambiental son abundantes, complicados y deficientes por una equivocada estandarización, y la jerarquización y nuevas funciones de la Vicepresidencia Ambiental (VCARSSS), causan en las filiales, especialmente en Petroproducción una serie de inconvenientes y controversias, debido a la falta de delimitación en el alcance, en las responsabilidades y en los momentos de acción, para la mitigación y remediación ambiental. En lo referente al manejo de pasivos ambientales en Petroproducción eran atendidos por las empresas remediadoras privadas y luego internamente por el "Proyecto PEDDA", el cual al ser transferido a la Vicepresidencia Ambiental (VCARSSS), dejó de funcionar por lo que se mantiene en espera la remediación de los pasivos.

Con la descripción presentada sobre la gestión ambiental de Petroecuador se expone que son las estructuras de los gobiernos actuantes, lo que hace cambiar la manera en que se procesan las políticas públicas, las decisiones que se toman sobre las instituciones de gobierno y la gestión que estas instituciones ejecutan (Peters, 2003), en definitiva la gestión ambiental de Petroecuador es el resultado de todas estas variaciones contrapuestas emitidas por las autoridades de gobierno que manejan la estatal petrolera.

En este contexto Petroecuador no puede ser una excepción y tener coherencia en su gestión ambiental y empresarial, puesto que dependen de las decisiones políticas gubernamentales, fluctuantes al igual que sus políticas públicas, que además son ajenas a la realidad y cultura ecuatoriana, porque son adoptadas de países desarrollados, y no buscan un resultado más equilibrado entre la eficiencia y la participación democrática.

El país se maneja con una gobernanza centralista, donde el Estado “es todo”, es por eso que los ingresos obtenidos del boom petrolero no solucionaron los problemas estructurales de la sociedad ecuatoriana, debido a que el Estado y los gobiernos no estaban preparados, ni capacitados para el manejo de éstos recursos, la normativa ambiental no se aplicaba íntegra ni correctamente, la planificación nacional era inexistente o inadecuada, los programas y proyectos de inversión no eran para priorizar el desarrollo económico del país al mediano y largo plazo. Así como tampoco se daba una distribución equitativa a las rentas petroleras, ni una justicia social. Se aplicaban políticas inmediatistas, sin soluciones para los sectores más indefensos, pero que beneficiaban a las empresas inversionistas extranjeras, mediante concesiones, convenios y contratos con las multinacionales para la exploración y explotación de hidrocarburos.

Es por eso que también Petroecuador es administrada con una dependencia incondicional a las políticas públicas que son desarticuladas e incoherentes, en las que ha prevalecido lo económico y se ha sesgado lo ambiental, además la estatal petrolera es una fuente inagotable de ingresos, sin importar las consecuencias que provengan de su gestión. A esto se suma una estructura operacional, funcional y financiera anacrónica, decadente y sin autonomía, el poco empoderamiento de las máximas autoridades empresariales por ser transitorias, la poca concienciación ambiental de las acciones y decisiones que toman a nivel interno y externo. Situación que se agrava por la falta de fortaleza e independencia de la estatal petrolera y las fuertes influencias económicas y políticas que interfieren en las decisiones de los funcionarios y técnicos petroleros.

Por lo tanto no puede ser considerada Petroecuador como la única responsable de sus inconsistencias o contradicciones entre lo que se dice y se hace en la gestión ambiental y en su gestión en general, puesto que sus acciones son fruto de los experimentos y desaciertos de los gobiernos de turno que manejan indebidamente las políticas de Estado y las regulaciones de las interacciones entre este, el mercado y la sociedad civil, lo que crea un modelo de gobernanza democrática incongruente.

Recomendaciones

Hace falta que las autoridades de gobierno, emitan políticas públicas (energéticas, económicas, productivas, ambientales, educativas y de seguridad energética), de manera holista, con enfoques globales, democráticos y sectoriales, de corto, mediano y largo plazo, se concreten de manera clara dentro de las agendas públicas de gobierno. Y se disponga a sus ministerios e instituciones públicas, que regulan y ejecutan dichas políticas, lo realicen de manera que contribuyan a un equilibrio social y económico.

Es preciso incluir en las políticas públicas ambientales ecuatorianas el uso y fomento de las energías renovables y el uso eficiente de la energía; que contemple incentivos como la reducción de aranceles, premios a la eficiencia energética, etc.; medidas de control (actividades de normalización y certificación energética); y, esquemas de financiamiento para la implantación de programas de eficiencia energética, con el fin de diversificar la matriz energética, para el uso de gas natural. De igual forma que las energías renovables tengan una participación importante, sustituyendo el uso inadecuado de recursos no renovables, a través de un modelo de desarrollo energético con tecnologías ambientalmente amigables. Para disminuir en la matriz energética la dependencia del petróleo, mediante una transición en la demanda y en la eficiencia en el uso de los recursos no renovables.

Se requiere decretar leyes, reglamentos, manuales e instructivos ambientales, que sean aplicables, eficientes y eficaces, puesto que se necesita un cambio de fondo, que además tenga coherencia con la nueva Constitución del 2008 y se precisa que las instituciones y organismos estatales encargados del control y manejo ambiental, lo realicen de manera oportuna, independiente y permanente. De manera concreta se añada en la reglamentación ambiental, la “desapropiación de propiedades”, de aquellos dueños de tierras que formen parte de los actos de sabotaje o atentados a las instalaciones petroleras.

En cuanto a la decisión del ITT el gobierno no solo depende de las políticas internas, sino de las intervenciones externas y de sus intereses económicos, sociales, políticos y

ambientales, pero ante todo tiene que considerar las especificidades regionales, que requieren de un entendimiento común, para que sean decisivas en el diseño de las estrategias de acción pública. Y garantizar la eficacia de la acción política y las transformaciones económicas indispensables para hacer frente a la crisis social, ambiental y financiera.

Es pertinente optar una gobernanza multinivel que le permita manejar mejor la incertidumbre y la inestabilidad que genera el mercado mundial de hidrocarburos, las políticas ambientales globales y la exigencia social de un desarrollo sustentable, mediante el planteamiento de perspectivas de largo plazo, ya que podría priorizar la complejidad más alta, la dinámica más rápida y la mayor diversidad de los principales problemas petroleros, ambientales, económicos y sociales. No obstante, para un balanceo adecuado de necesidades y capacidades de gobernar, tiene que existir el reconocimiento mutuo de las responsabilidades compartidas y complementarias y ser constantemente protegido a través del control recíproco tanto del sector gubernamental como del no gubernamental.

A la Empresa Pública Petroecuador

Se sugiere completar la implementación de la gestión ambiental corporativa, mediante una estrategia integral a través de la responsabilidad social empresarial y el establecimiento de proyectos comunitarios sostenibles, que deberán conciliar los intereses particulares con los valores y las demandas sociales, para conseguir una gobernanza corporativa adecuada.

Es necesario dar soluciones de largo plazo a los problemas socio-ambientales para lo cual se importante exigir al Estado instrumentos legales eficaces y eficientes y tener una institucionalidad sólida e independiente. Además, concienciar a todos los actores del sector petrolero, sobre los impactos socio-ambientales que sus actividades operacionales ocasionan y mejorar la experticia para prevenirlos. Y de manera puntual cambiar la tubería en mal estado de los oleoductos y proceder a enterrarla para mayor seguridad.

Bibliografía

Acosta, A. (2005). *El petróleo en Ecuador: dimensiones y conflictos*. La Insignia, [on line] Disponible: www.lainsignia.org.

Acosta, A. (2006). *La maldita abundancia de recursos naturales: Incidencia del petróleo en la economía ecuatoriana*. En G. Fontaine (Ed.), *Petróleo y Desarrollo sostenible en el Ecuador*. T3. Las ganancias y pérdidas (pp. 87-112). Quito: Flacso: Ildis: Petrobras.

Aguilar, L. (1992). *Estudio introductorio*. En *El estudio de las políticas públicas* (pp. 15-54). México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.

Albornoz, O. (Octubre 2000). *La compañía Anglo Ecuatorian Oilfields Limited*. En *Historia de una gran estafa*. La Insignia. Diario Independiente Latinoamericano (www.lainsignia.org).

Arteaga, A. (2003). *Indicadores de gestión e impactos de la actividad petrolera en la Región Amazónica*. En G. Fontaine (Ed), *Petróleo y desarrollo sostenible en el Ecuador*. T3. Las ganancias y pérdidas. (pp. 51-77). Quito: Flacso: Ildis: Petrobras.

ASPEC (1994). *Petróleo y sociedad*, En *El Petróleo es la Patria* (2). Quito.

Avellaneda, A. (2008). *Evaluación de impacto ambiental*. (pp. 175). Bogotá: Universidad El Bosque. Editorial: Kimpres Ltda.

Azqueta, D. (2002). *Introducción a la economía ambiental*. (pp. 415). España: McGraw-Hill/Interamericana de España.

Banco Central del Ecuador (2006). *Precio del petróleo*. Intendencia Técnica. Quito.

Banco Central del Ecuador (2007). *Encuentro de historia económica*. En *La década de los 70: auge petrolero y endeudamiento externo*.

Banco Central del Ecuador (2008). *Producción nacional de petróleo crudo y sus derivados*. Quito.

Bridge G. and Perreault T. (2008). *Six problematics*. In: *Environmental Governance* (pp. 475-492). Blackwell Eds. Castree, Demerit, Rhoads, Liverman.

Caïs, J. (2002). *El análisis comparativo en sociología y Métodos y estrategias*. En *Metodología del análisis comparativo* (pp. 11-38). CIS, Cuadernos metodológicos, (21). Madrid.

- Camou, A. (2001). *Estudio preliminar*. In: A. Camou (Ed.), Los desafíos de la gobernabilidad. (pp. 15-58). México: Flacso: Plaza y Valdés.
- Castillo, C. (1925). *Geología económica del petróleo*. En La Busca Científica. Quito: El Comercio.
- Castro, G. (2001). *Environmental history in Latin America*. Panamá. [on line] Disponible: <http://www.h-net.org/~environ/historiography/latinam.htm>. (Visitada en Junio 2010).
- CEPE. *El petróleo en el Ecuador y el mundo*. Quito: CEPE Relaciones Públicas.
- Commission on global governance (1995). *Our global neighborhood*. New York: Oxford University Press.
- Consortium Texaco-CEPE (1988). *General information contract area*, B.P.
- Constitución Política del Ecuador, Leyes y Reglamentos Ambientales.
- Corena y Envirotec. (2009). *Verificación preliminar del Campo Sacha*. (pp. 120). Quito.
- Falconi, F. (2004). *Los pasivos de la industria petrolera*. En G. Fontaine (Ed.), *Petróleo y desarrollo sostenible en el Ecuador*. T2. Las apuestas. (pp. 27-36). Quito: Flacso.
- Fontaine, G. (Ed.). (2003a). *Petróleo y desarrollo sostenible en el Ecuador*. T1. *Las reglas de juego*. (pp. 208). Quito: Flacso: Petroecuador.
- Fontaine, G. (2003b). *Estudio sobre los conflictos socio ambientales en los campos Sacha y Shushufinfi, Ecuador*. (pp. 1-88). Quito: Flacso.
- Fontaine, G. (Ed.). (2004). *Petróleo y desarrollo sostenible en el Ecuador*. T2. *Las apuestas*. (pp. 280). Quito: Flacso.
- Fontaine, G., Narváez, I. y Cisneros, P. (Coords.) (2005). Conflictos por petróleo y gas natural en la Amazonía, *Revista Iconos*, 21, 1-112. Quito: Flacso.
- Fontaine, G. (Ed.). (2006). *Petróleo y desarrollo sostenible en el Ecuador*. T3. *Las ganancias y pérdidas*. (pp.363). Quito: Flacso: Ildis: Petrobras.
- Fontaine, G. (2007a). Gobernanza energética, renta petrolera y conflictos en el Ecuador. *Debate No. 70*. Quito.
- Fontaine, G. (2007b). *Los conflictos ambientales y los límites de la cooperación institucional*. En G. Fontaine e I. Narváez (Coords.), *Yasuní en el siglo XXI: El*

- Estado ecuatoriano y la conservación de la Amazonía. (pp. 75-127). Quito: Flacso: IFEA: Abya-Yala: CEDA: Petrobras: WCS
- Fontaine, G. (2007c). *El precio del petróleo, Conflictos socio-ambientales y gobernabilidad en la región amazónica*. (pp. 525). Quito: Flacso.
- Fontaine, G. y Narváez, I. (Coord.). (2007d). *Yasuní en el siglo XXI*. (pp. 341). Quito: Flacso-Abya Yala.
- Fontaine, G., Vliet, G. y Pasquis, R. (Coords.). (2007e). *Verde y negro: gobernanza ambiental y política petrolera en el parque nacional Yasuní*. (pp. 331). Quito: Flacso: CEDA: Petrobras: WCS.
- Fontaine, G., Narváez, I. y Cisneros, P. (Coords.). (2008a). Informe sobre el estado del medio ambiente. (pp. 114). *GEO Ecuador*, 192. Quito: Flacso.
- Fontaine, G. y Puyana, A. (2008b). *La guerra del fuego. Políticas petroleras y crisis energética en América Latina* (pp. 285). Quito: Flacso.
- Fontaine, G. (2009a). *Las políticas petroleras de cara al desarrollo sostenible en el Perú y el Ecuador*. (pp. 104-124). Quito: Flacso.
- Fontaine, G. y Velasco, S. (2009b). La conceptualización de la gobernanza: de lo descriptivo a lo analítico. *Documento de Trabajo (023)*, (pp. 14). Quito: Flacso.
- Fontaine G. (2010). *Petropolítica: una teoría de la gobernanza energética*. (pp. 321). Quito: Flacso-Abya Yala: IEP.
- Frynas, J. (2002). *Oil multinationals and social challenges*. In *Beyond Corporate Social Responsibility* (pp. 134-165). Cambridge University Press.
- Galarza, J. (1972). *El festín del petróleo*. Impreso por Citronic Cía. Ltda.
- García, B. (2008). *Nuevas tendencias en la seguridad energética mundial y sus impactos en América Latina*. En G. Fontaine y A. Puyana (Ed), *La guerra del fuego. Políticas petroleras y crisis energética en América Latina*. (pp. 75-93). Quito: Flacso.
- Gault, J. (2007). *Seguridad Energética Europea*. In: *Prioridades de equilibrio*. (pp. 1-7). Ginebra.
- González de Molina, M. (1993). *Historia y Medio Ambiente*. (pp. 1- 15).
- Gordillo, R. (2004). *Petróleo y medio ambiente en el Ecuador*. En G. Fontaine (Ed), *Petróleo y desarrollo sostenible en el Ecuador*. T2. Las apuestas (pp. 45-56). Quito: Flacso.

Grau, M. y Mateos, A. (2002). *El estudio de las políticas públicas: enfoques y metodologías de análisis*. En *Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos*. Valencia (29-58). Tirant lo Blanch.

Guerra, E. (2008). *Conflicto Social y Ambiental*. En *Análisis del paro Bi-provincial: Tres momentos 2004-2007*. (pp. 1-16). Quito: Petroecuador. (inédito).

Helm, D. (2007). *El nuevo paradigma energético*. In: *La evolución del mercado petrolero internacional y el contexto energético Latinoamericano*. (pp. 9-35). Oxford University Press.

Izko, X. (2004). *La consulta previa petrolera – Bloques 20 y 29 de la Amazonía ecuatoriana: entre el desafío y la nostalgia*. En G. Fontaine (Ed), *Petróleo y desarrollo sostenible en el Ecuador*. T2. *Las apuestas* (pp. 187-228). Quito: Flacso.

Jiménez, R. (Coord.). (2000). *Planificación socio-ambiental y compañías petroleras*, Convenio (97202) Petroecuador y Pontificia Universidad Católica del Ecuador. (pp. 499). Quito.

Kimerling, J. (2006). *Modelo o Mito*. (pp. 251). Quito: Flacso - Abya-Yala.

King, G., Keohane, R. y Verba, S. (2005). *La ciencia en las ciencias sociales. La inferencia científica en los estudios cualitativos*. En *El diseño de la investigación social*. (pp. 13-43). Madrid: Alianza.

Kooiman, J. (1993). *Governance and good governance, using complexity, dynamics and diversity*. In *Modern Governance*. (pp 35-48). England.

Le Calvez, M. (2008). *El rediseño de los sistemas de gobernanza petrolera en el Ecuador y Venezuela*. En G. Fontaine y A. Puyana (Ed), *La guerra del fuego. Políticas petroleras y crisis energética en América*. (pp. 53-73). Quito: Flacso.

Leff, E. (2002). *El saber ambiental*. México: Siglo XXI.

Leyes, Reglamentos, Manuales, Instructivos, Informes, Presupuestos, Oficios y Resoluciones de Petroecuador y Petroproducción.

Mahoney, J. (2001). *Path dependent explanations of regime change: Central America in comparative perspective*. In *Studies in Comparative International Development*, 36, (1), 111-141.

March J. y Olsen J. (1995). *Perspectives on governance*. In *Democratic governance*. Nueva York.

Martínez, A. (2004). *Corrientes del ecologismo*. Icaria. Barcelona. España.

- Martínez, A. (2007). *El Ecologismo popular*. Universidad Autónoma de Barcelona. España.
- McNeill, J. (2001). *Algo nuevo bajo el sol*. En Historia medioambiental del mundo en el siglo XX. Madrid: Alianza.
- Ministerio de Economía y Finanzas, (2005). *Política económica y la propuesta de reforma del FEIREP*. Quito.
- Ministerio de Economía y Finanzas, (2006). *Ley reformativa a la ley de hidrocarburos. Recuperación del equilibrio económico de los contratos petroleros*. Quito.
- Ministerio de Energía y Minas, (1989). *Historia del petróleo*. Dirección Comunicación Social.
- Ministerio de Energía y Minas, (2006). *Agenda energética 2007-2011*. (pp. 85-89). Quito.
- Ministerio Electricidad y Energía Renovable, (2008). *Matriz energética al 2020*. Quito.
- Ministerio de Energía y Minas, (2006). *Agenda energética 2007-2011*. (pp. 85-89). Quito: MEM.
- Ministerio de Energía y Minas, (2004). *Sector energético ecuatoriano*. Quito.
- Ministerio de Minas y Petróleos, (15/12/08). *Producción de petróleo crudo en campos por empresa*, [on line] Disponible: <http://www.minasypetroleos.gov.ec>.
- Ministerio de Minas y Petróleos (2008). *Visión a largo plazo del sector petrolero utilizando una matriz energética*. Quito.
- Mosquera, Alescksey (2008). *Políticas energéticas del Ecuador 2008-2020*. (pp. 6-35). Quito: MEER.
- Naranjo, M. (2006). *Auge petrolero y enfermedad holandesa en el Ecuador*. EN G. Fontaine (Ed.), *Petróleo y Desarrollo sostenible en el Ecuador. T3. Las ganancias y pérdidas* (pp. 69-86). Quito: Flacso: ILDIS: Petrobras.
- Narváez, I. (2000). *Aguas de formación y derrames de petróleo*. En La Dimensión Política en la Problemática Socio-ambiental Petrolera. (pp. 133).
- Narváez, I. (2001). *Frontera Violenta. Explosiones del Sote e impactos socioambientales*. (pp.164). Quito: Petroecuador.

Narváez, I. (2004). *Derecho ambiental y sociología ambiental*. (pp. 522). Quito: Editora Jurídica Cevallos.

Narváez, I. (2007). *La gestión ambiental en el proceso petrolero*, texto preparado para el curso sobre gestión ambiental en el proceso extractivo petrolero.

Narváez, I. (2009a). El petróleo en el Ecuador. En *Un presente con rostro del pasado y un futuro sin rostro. ¿Es posible la transición energética?: (Elementos para el análisis)*. (pp. 1-24). Quito: Flacso.

Narváez, I. (2009b). *Petróleo y poder: el colapso de un lugar singular –Yasuní*. (pp. 581). Quito: FLACSO.

Ortiz, P. (1997). *Políticas estatales, conflictos socio ambientales y ampliación de las fronteras extractivas*. En G. Fontaine (Ed.), *Petróleo y desarrollo sostenible en el Ecuador. T3. Las ganancias y pérdidas*. (pp.18-63). Quito: Flacso: Ildis: Petrobras.

Pachano, S. (2009). *Prólogo*. En A. Mejía. *Por el ojo de una aguja: la formulación de políticas públicas en el Ecuador*. Quito: Flacso.

Parsons, W. (2007/1995). *Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México D.F., Buenos Aires, Madrid: FLACSO-Miño y Dávila, (pp. 117-271). Meso-análisis: Análisis de la definición del problema, el establecimiento de la agenda y la formulación de las políticas públicas.

Peters, G. (2003). *Viejo y nuevo institucionalismo*. In: *El nuevo institucionalismo*. (pp. 13-44). Barcelona: Gedisa.

Petroecuador, (1997). *25 años de exportación del crudo oriente: pasado y futuro del petróleo en el Ecuador*. (pp. 122). Quito.

Petroecuador y Pontificia Universidad Católica del Ecuador, (2000 y 2002). *Planificación Socioambiental y compañías petroleras*. (pp. 491 y pp. 55). Quito: Petoecuador.

Petroecuador y Universidad Central, (2002). *El componente socioambiental en la industria hidrocarburífera*. (pp.70). Quito: Editorial Universitaria.

Petroecuador, (2002). *Informe estadístico de la actividad hidrocarburífera del país. Estadística de la industria petrolera 1972-2001*. Quito.

Petroecuador, (2004). *Impacto de la actividad hidrocarburífera en la economía nacional*. Quito.

Petroecuador, (2005). *Informe estadístico 2004*. (pp. 164). Quito.

- Petroecuador, (2007). *Informe estadístico 1972 – 2006*. Quito.
- Petroecuador, (2008). *Informe de labores 2007*. Quito.
- Petroecuador, (2008). *Plan Maestro Petroecuador 2008-2015*. Quito.
- Pierre, J. y Peters, G. (2000). *Conclusions: Rethinking States and Governance*. In Governance, Politics and the State. (pp. 193-209). England.
- Porter, M. (1999). *La cadena de valor y la ventaja competitiva*. En Ventaja Competitiva. Creación y sostenimiento de un desempeño superior. Compañía Editorial Continental S.A. DE C.V. México. (pp. 51-78).
- Prats J. (2003). *El concepto y el análisis de la gobernabilidad*. In Instituciones y Desarrollo. (pp. 14-15).
- Ragin, Ch. (1989). *The distinctiveness of comparative social science y heterogeneity and casual complexity*. In The comparative method. (pp. 1-18.). University of California Pres.
- Reyes, F. (2006). *La recuperación mejorada de petróleo: una alternativa productiva y de sustentabilidad ecosistémica*. En G. Fontaine (Ed.), *Petróleo y desarrollo sostenible en el Ecuador*. T3. Las ganancias y pérdidas. (pp. 123-136). Quito: Flacso: Ildis: Petrobras.
- Rivas, A. y Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los recursos naturales (UICN). (2006). *Introducción*. En *Gobernanza de los sistemas racionales de áreas protegidas en los Andes Tropicales* (pp. 1-30). Quito.
- Rosell Lastortras, J. (2007). *¿Y después del petróleo qué?* En *Luces y sombras del futuro energético mundial*. España: DEUSTO.
- Rosenau, J. (1992). *Governance, order and change in world politics*. In James N. Rosenau & Ernst Otto Czempiel (Eds.). *Governance without government: order and change in world politics* (pp. 1-29). Cambridge: Cambridge University Press.
- Sánchez Albavera, F. (2006). *América Latina y la búsqueda de un nuevo orden energético mundial*. (pp. 38-49). Nueva Sociedad.
- Sartori, G., y Morlino, L., (1999). *La comparación en las ciencias sociales*. En *Comparación y método comparativo*. (pp. 29-50). Madrid: Alianza
- TCA (Traité de Coopération Amazonienne), (1991). *Amazonía sin mitos*. Informe de la Comisión sobre desarrollo y medio ambiente para Amazonía, (pp. 114). Washington D. C.: TCA: BID: PNUD.

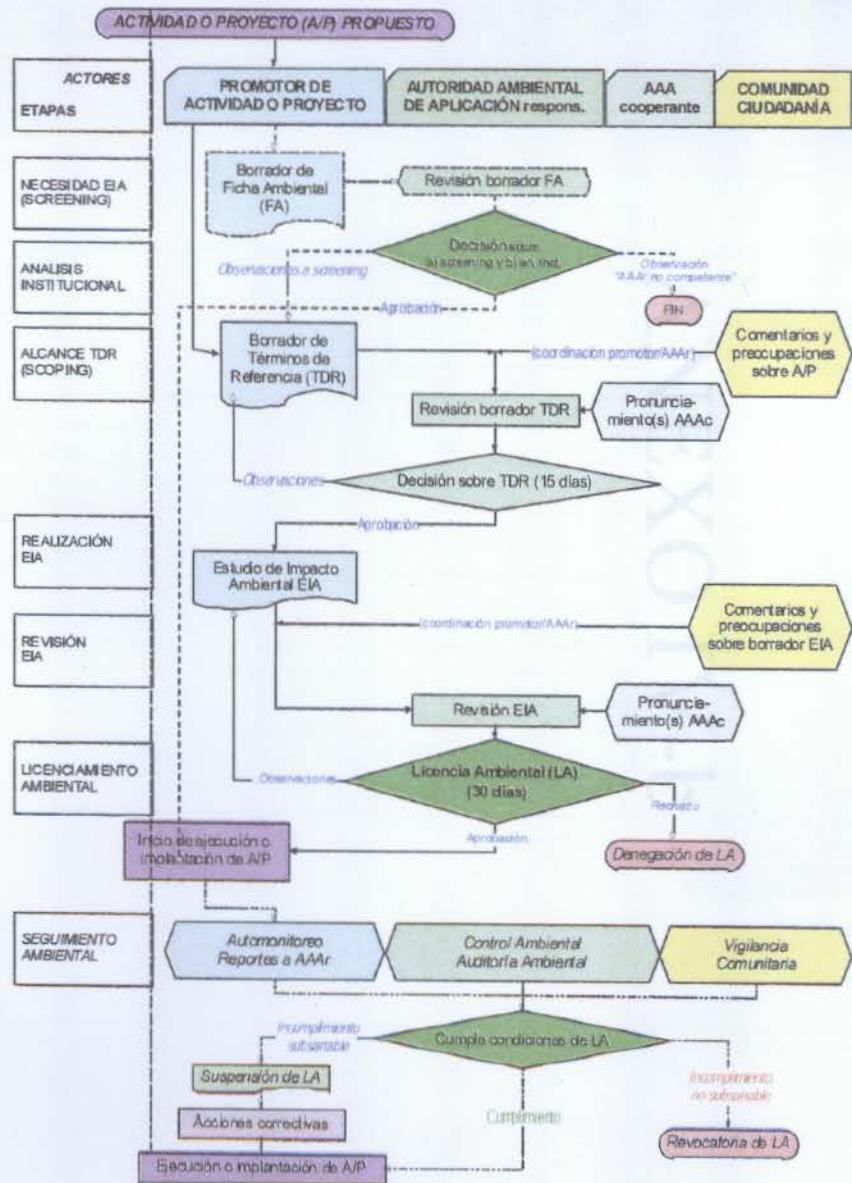
Watts, M. (2005). *Righteous Oil? Human Rights, the oil complex, and corporate social responsibility*. In *Annual Review of Environmental Resources*. (pp. 374-401).

Yanza, L. (2004). *El juicio a Chevron Texaco*. En G. Fontaine (Ed.), *Petróleo y desarrollo sostenible en el Ecuador*. T2. Las apuestas. (pp. 37-44 et 244-246). Quito: FLACSO.

ANEXOS

ANEXO IV-a

Proceso administrativo ambiental



ANEXO IV-b

DIAGRAMA DE FLUJO

MACROPROCESO : GESTION TECNICA
PROCESO: PLANIFICAR LA GESTION
SUBPROCESO: Elaborar el plan operativo anual del área

CODIGO: D
CODIGO: D.1
CODIGO : D.1.1

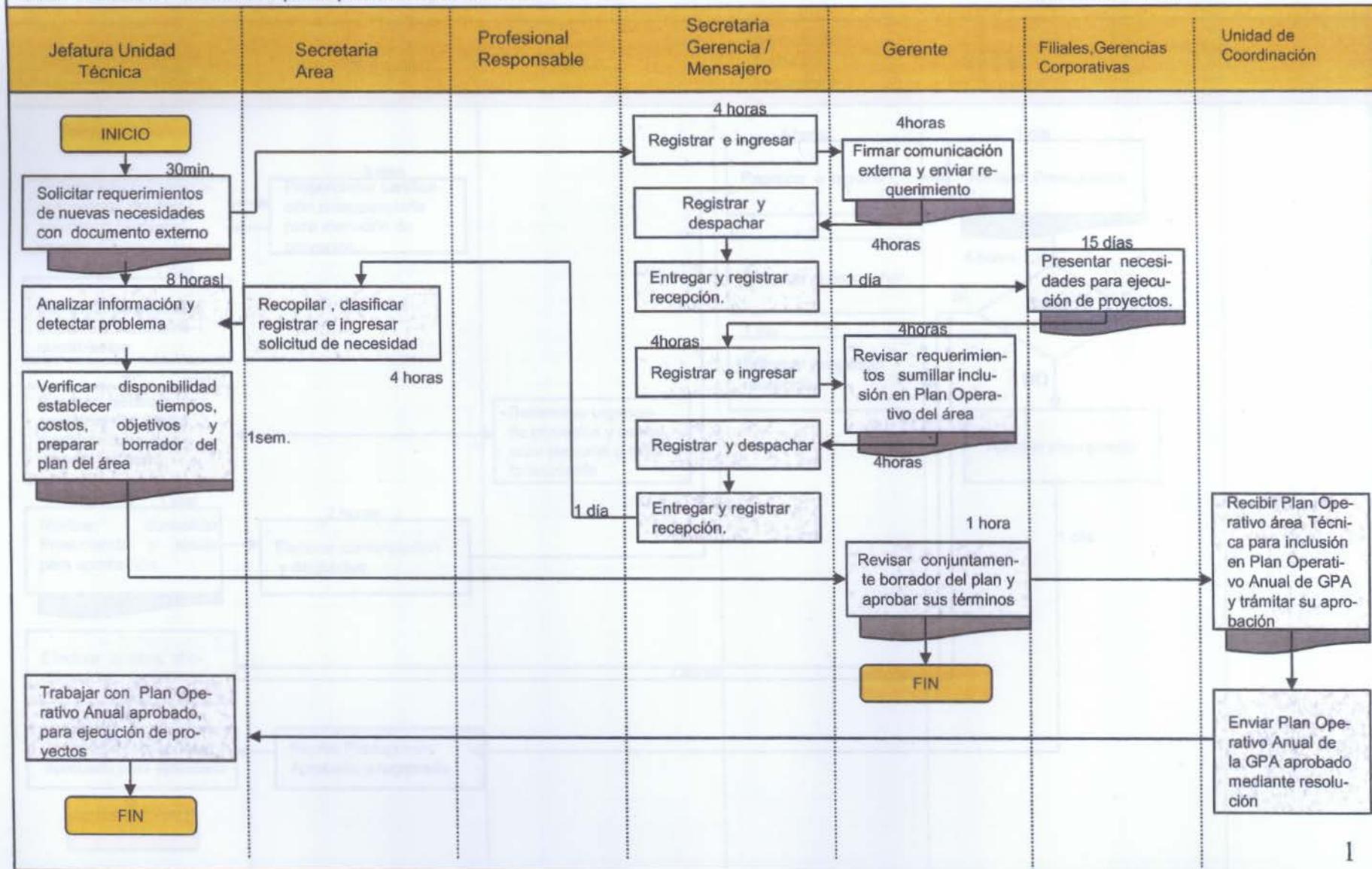


DIAGRAMA DE FLUJO

MACROPROCESO : GESTION TECNICA
PROCESO: PLANIFICAR LA GESTION
SUBPROCESO: Formular y consolidar presupuesto de inversiones

CODIGO: D
CODIGO: D.1
CODIGO : D.1. 2

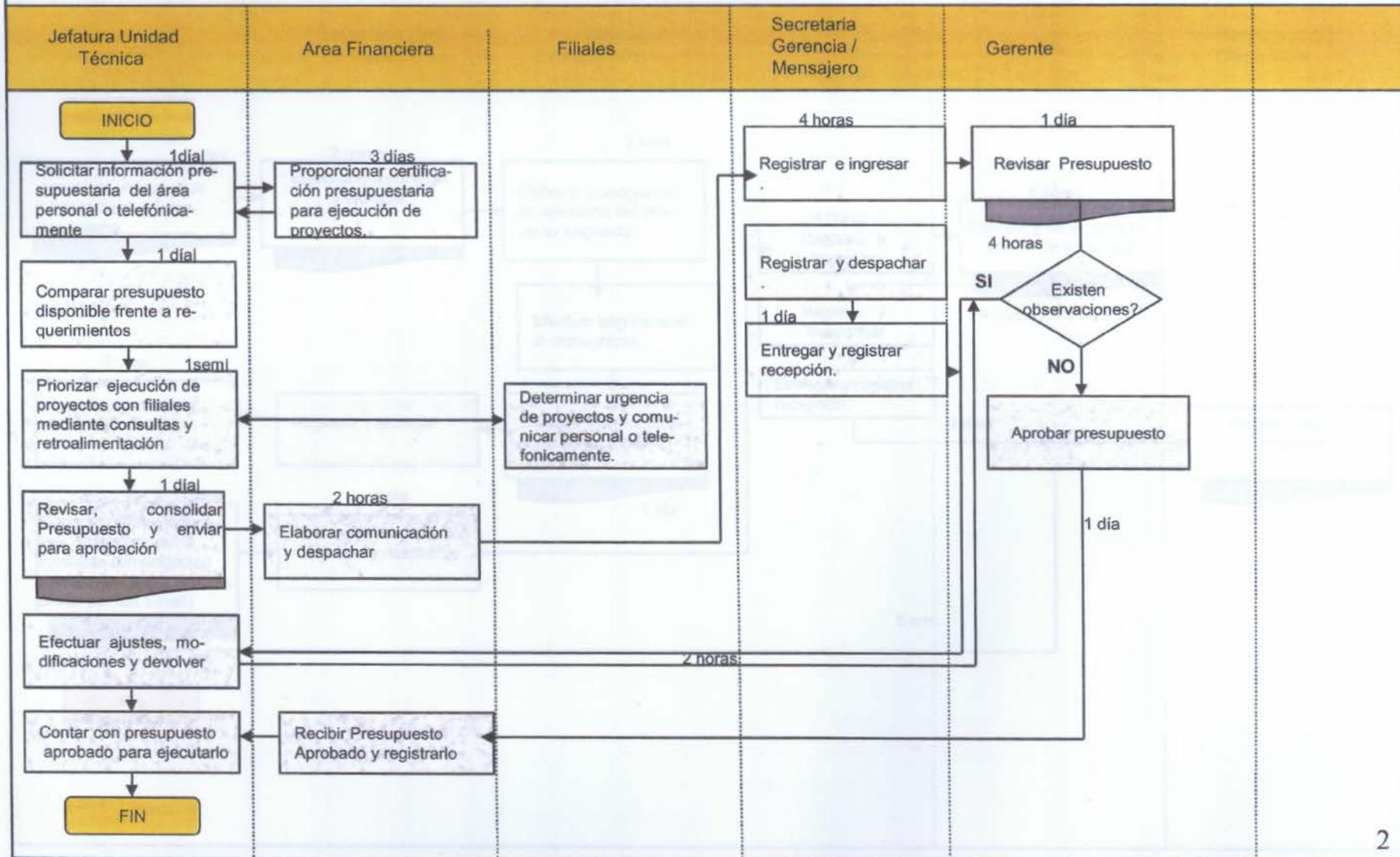


DIAGRAMA DE FLUJO

MACROPROCESO : GESTION TECNICA
PROCESO: PLANIFICAR LA GESTION
SUBPROCESO: Evaluar el avance de planes y proyectos técnicos

CODIGO: D
CODIGO: D.1
CODIGO : D.1.3

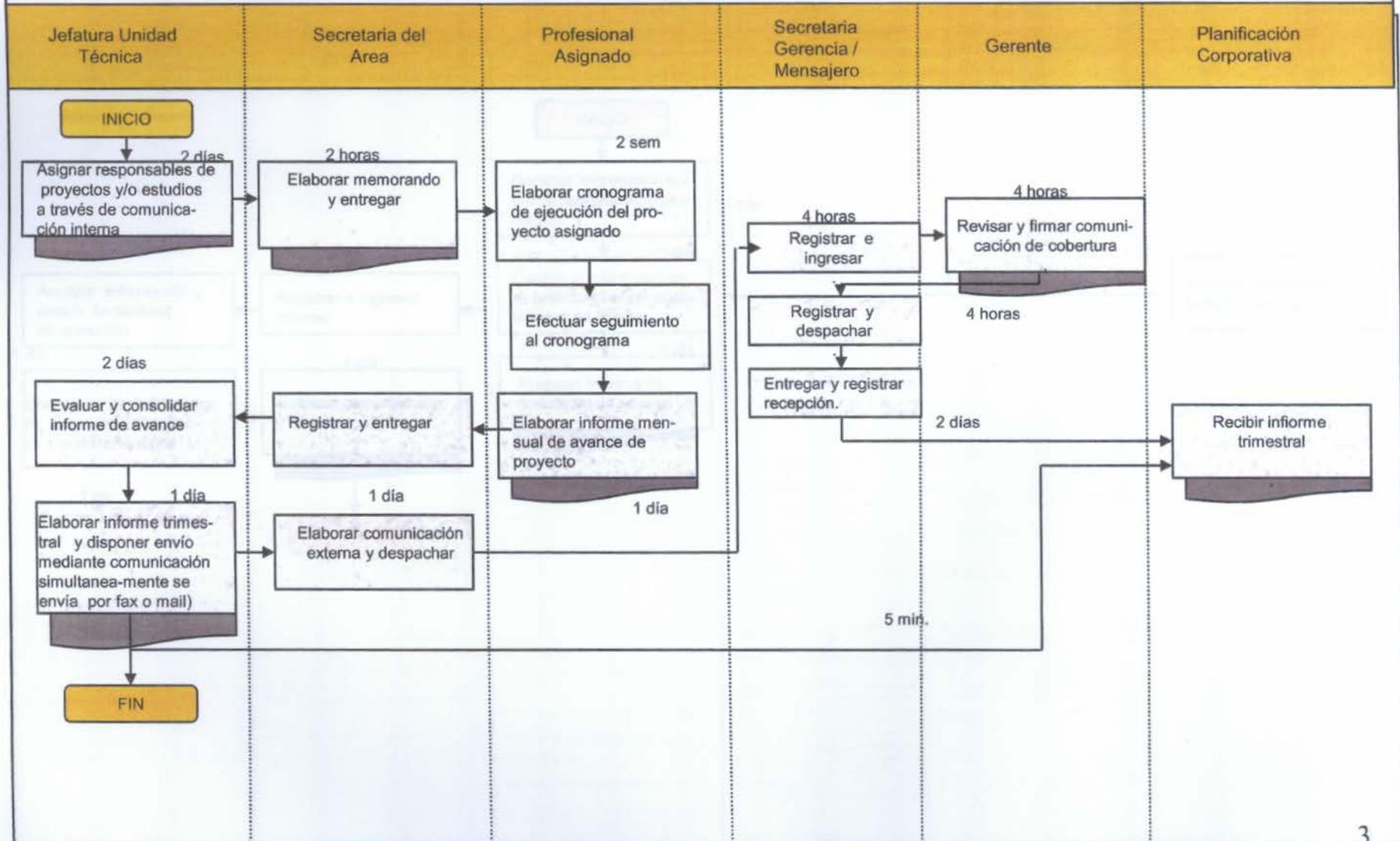


DIAGRAMA DE FLUJO

MACROPROCESO : GESTION TECNICA

PROCESO: PROYECTOS

SUBPROCESO: Detectar y/o evaluar necesidades o problemas

CODIGO: D

CODIGO: D.2

CODIGO : D.2.1

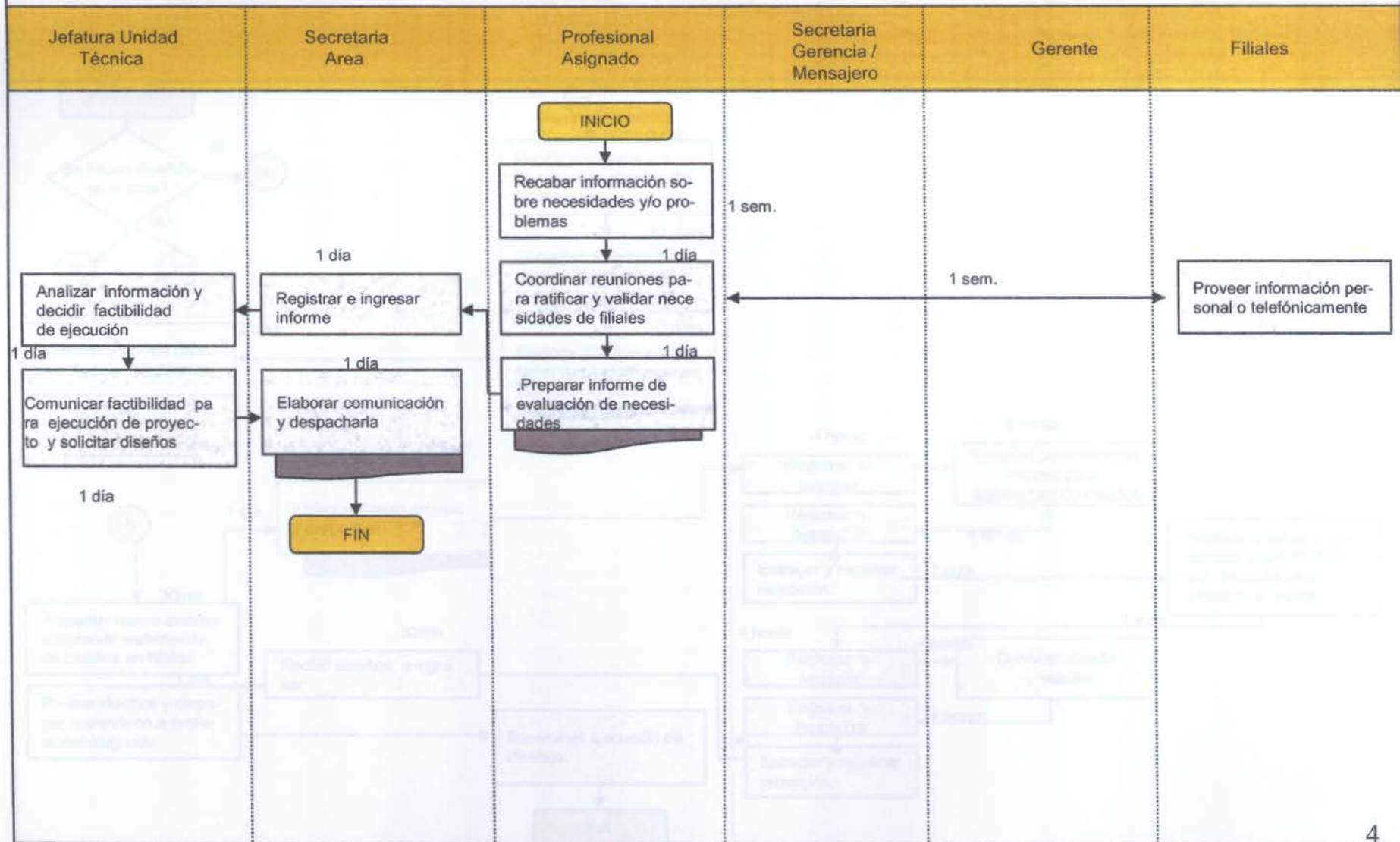


DIAGRAMA DE FLUJO

MACROPROCESO : GESTION TECNICA
PROCESO: PROYECTOS
SUBPROCESO: Diseñar y elaborar proyecto técnico

CODIGO: D
CODIGO: D.2
CODIGO : D.2.2

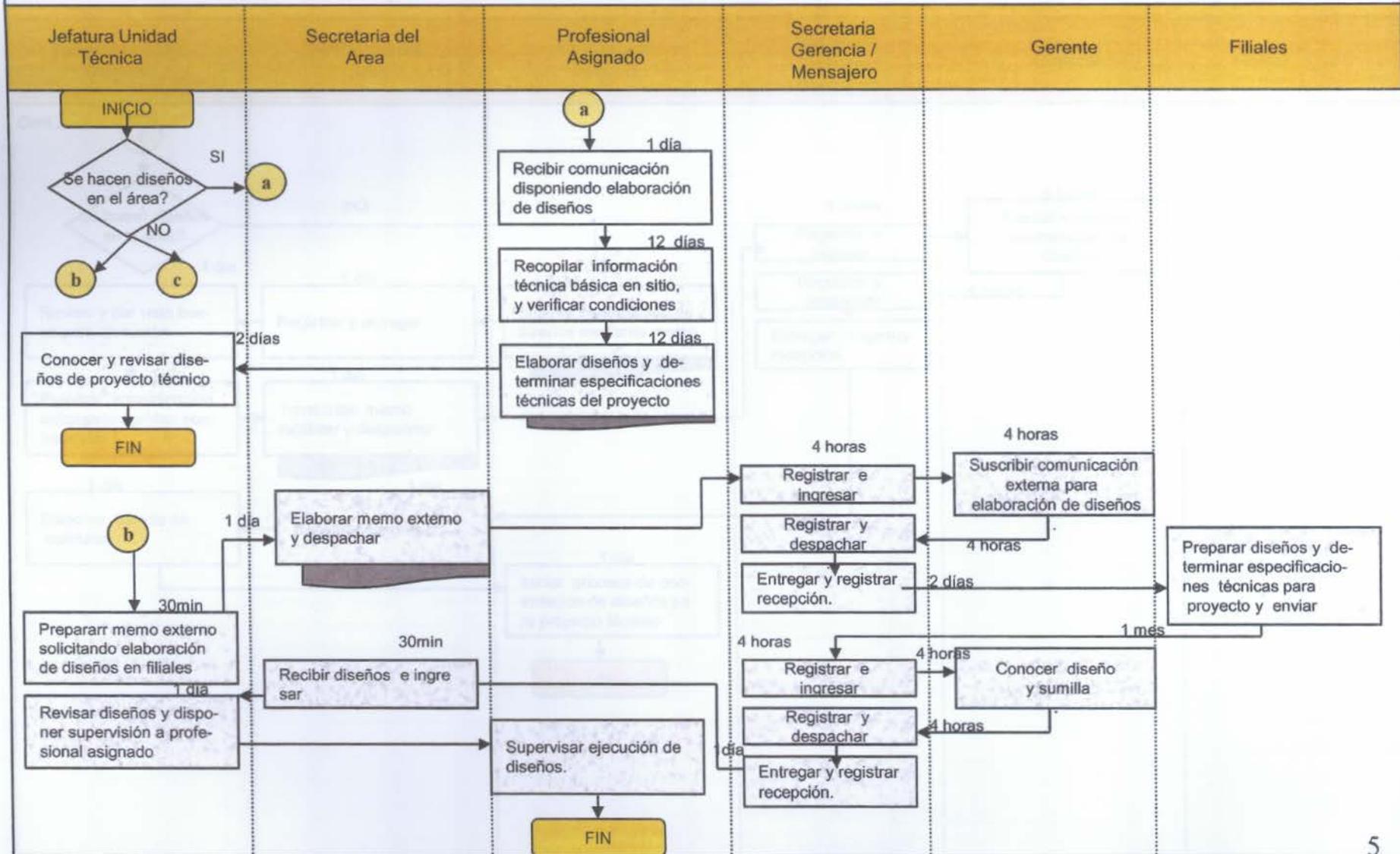


DIAGRAMA DE FLUJO

MACROPROCESO : GESTION TECNICA
PROCESO: PROYECTOS
SUBPROCESO: Contratación (Proyecto de estudio ambiental o remediación de suelos)

CODIGO: D
CODIGO: D.2
CODIGO: D.2.3.a

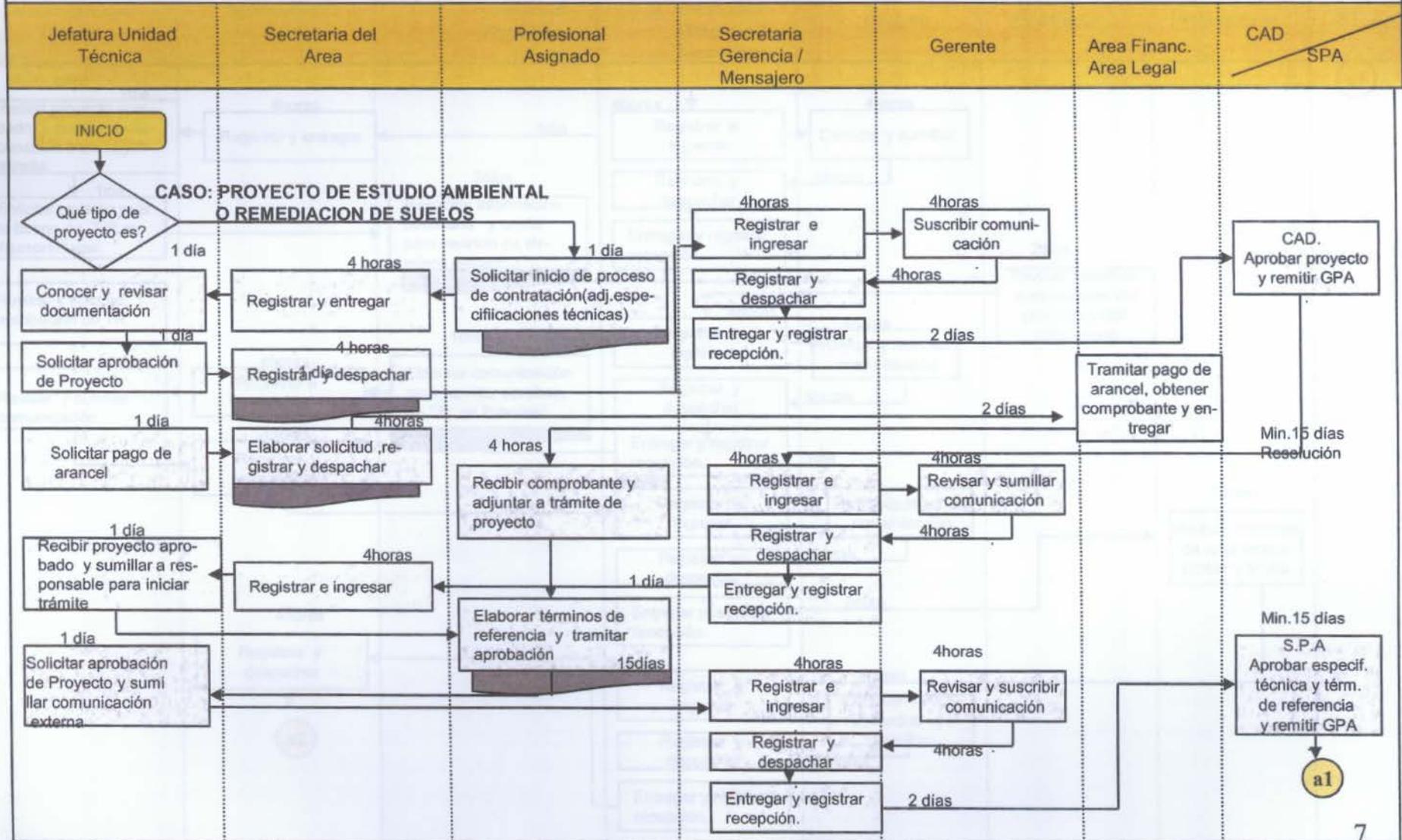


DIAGRAMA DE FLUJO

MACROPROCESO : GESTION TECNICA

PROCESO: PROYECTOS

SUBPROCESO: Contratación (Proyecto de estudio ambiental o remediación de suelos)

CODIGO: D

CODIGO: D.2

CODIGO: D.2.3.a

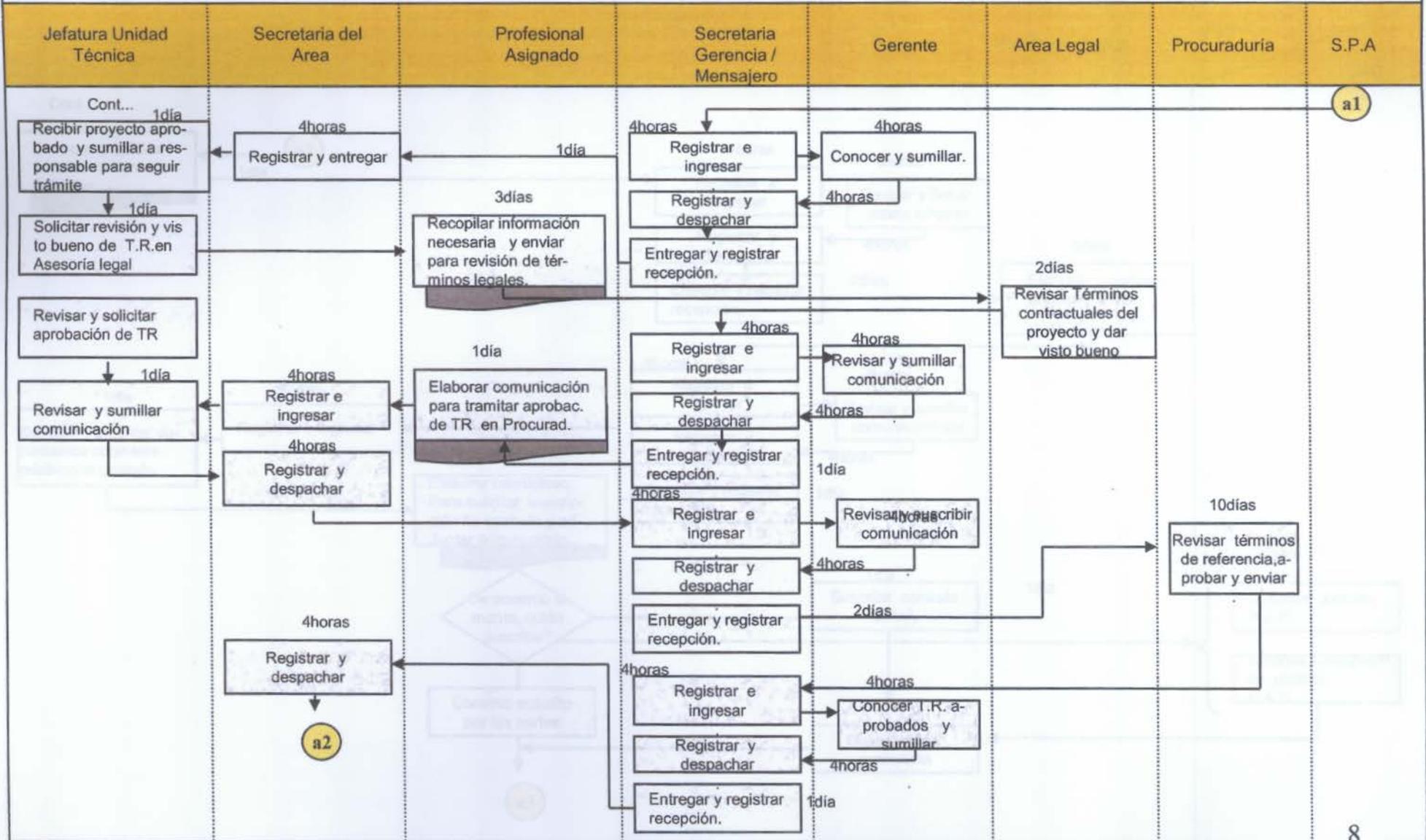


DIAGRAMA DE FLUJO

MACROPROCESO : GESTION TECNICA

PROCESO: PROYECTOS

SUBPROCESO: Contratación (Proyecto de estudio ambiental o remediación de suelos)

CODIGO: D

CODIGO: D.2

CODIGO: D.2.3.a

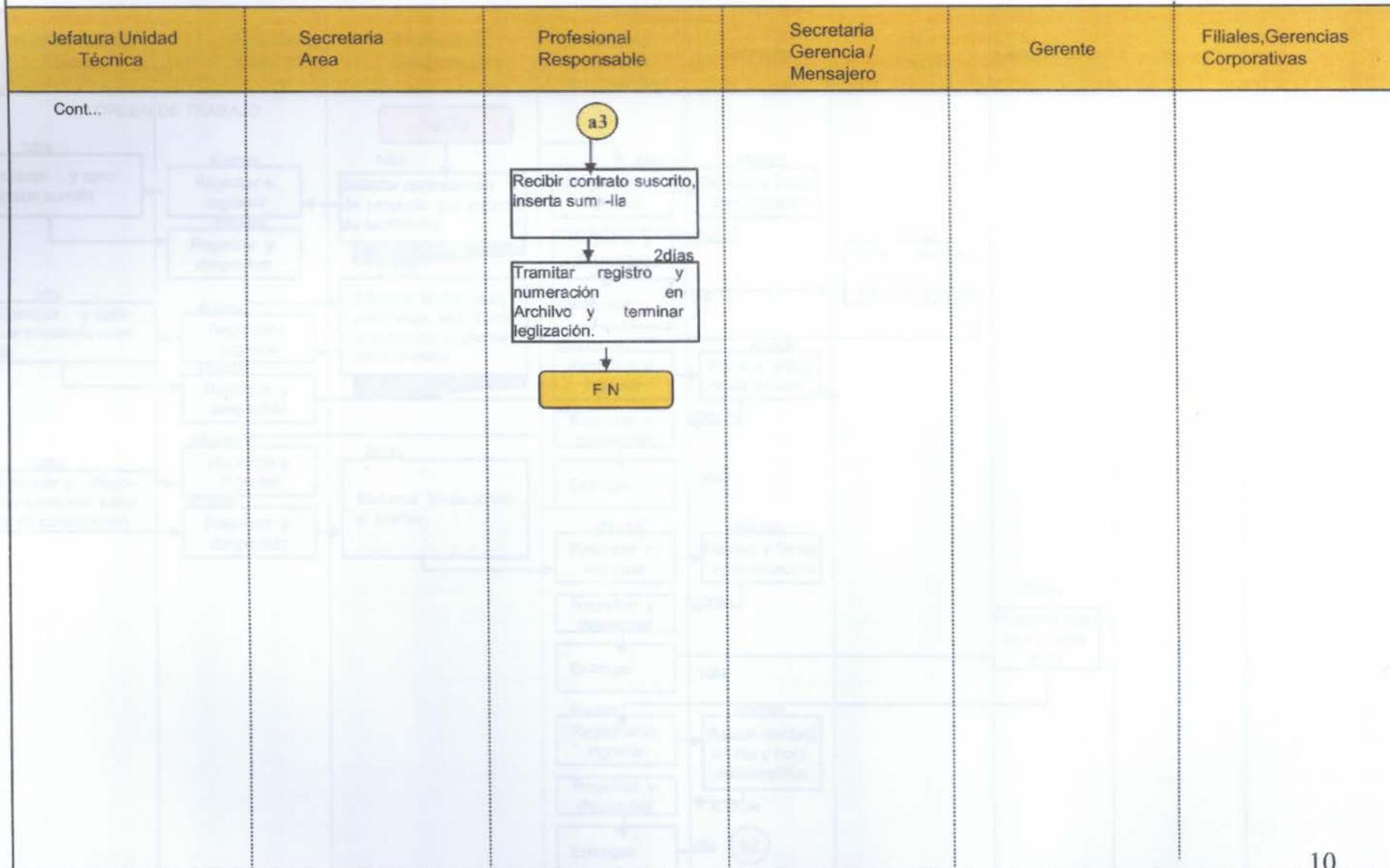


DIAGRAMA DE FLUJO

MACROPROCESO : GESTION TECNICA
PROCESO: PROYECTOS
SUBPROCESO: Contratación (Por orden de trabajo)

CODIGO: D
CODIGO: D.2
CODIGO : D.2.3.b

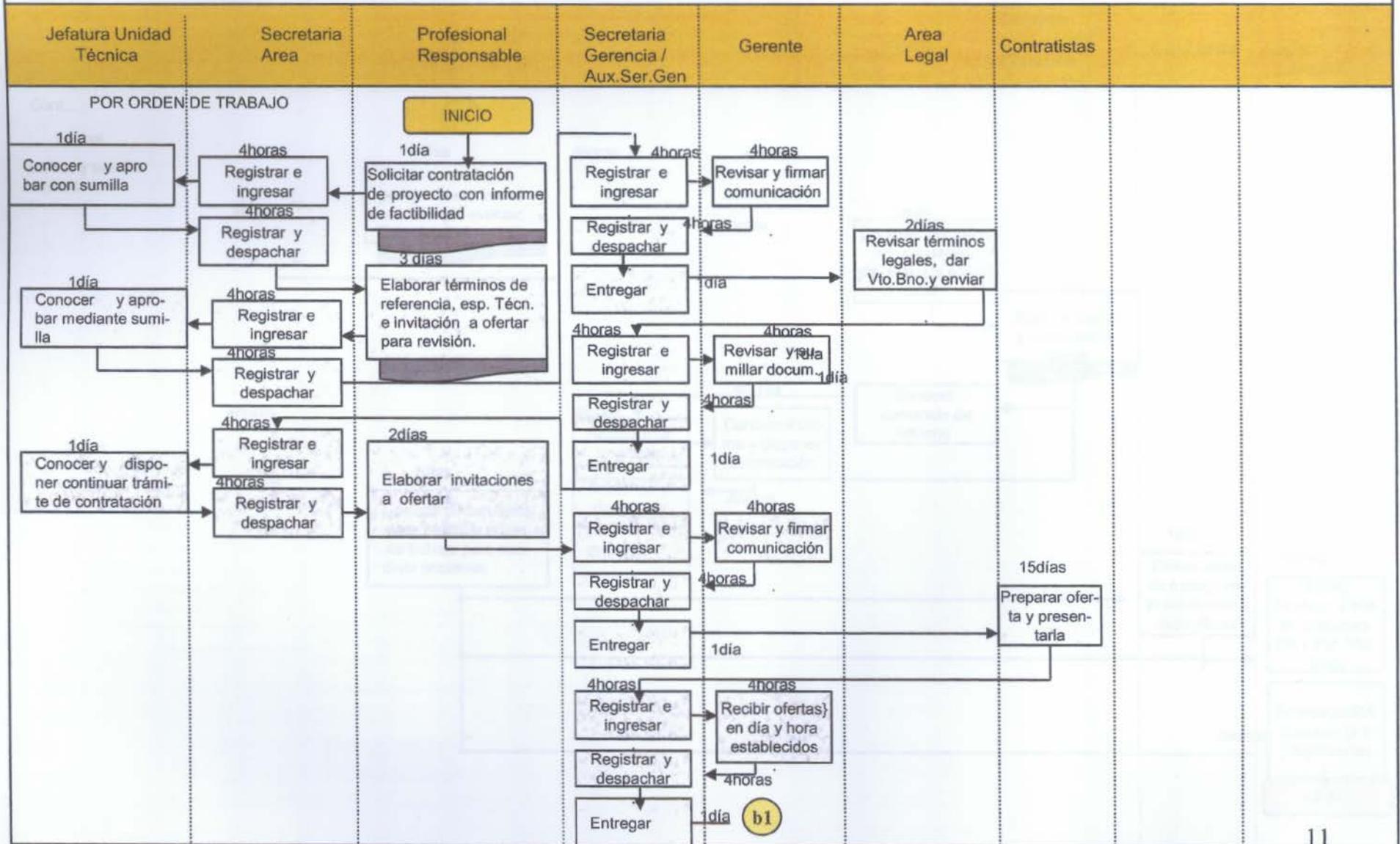


DIAGRAMA DE FLUJO

MACROPROCESO : GESTION TECNICA
PROCESO: PROYECTOS
SUBPROCESO: Contratación (Por orden de trabajo)

CODIGO: D
CODIGO: D.2
CODIGO : D.2.3.b

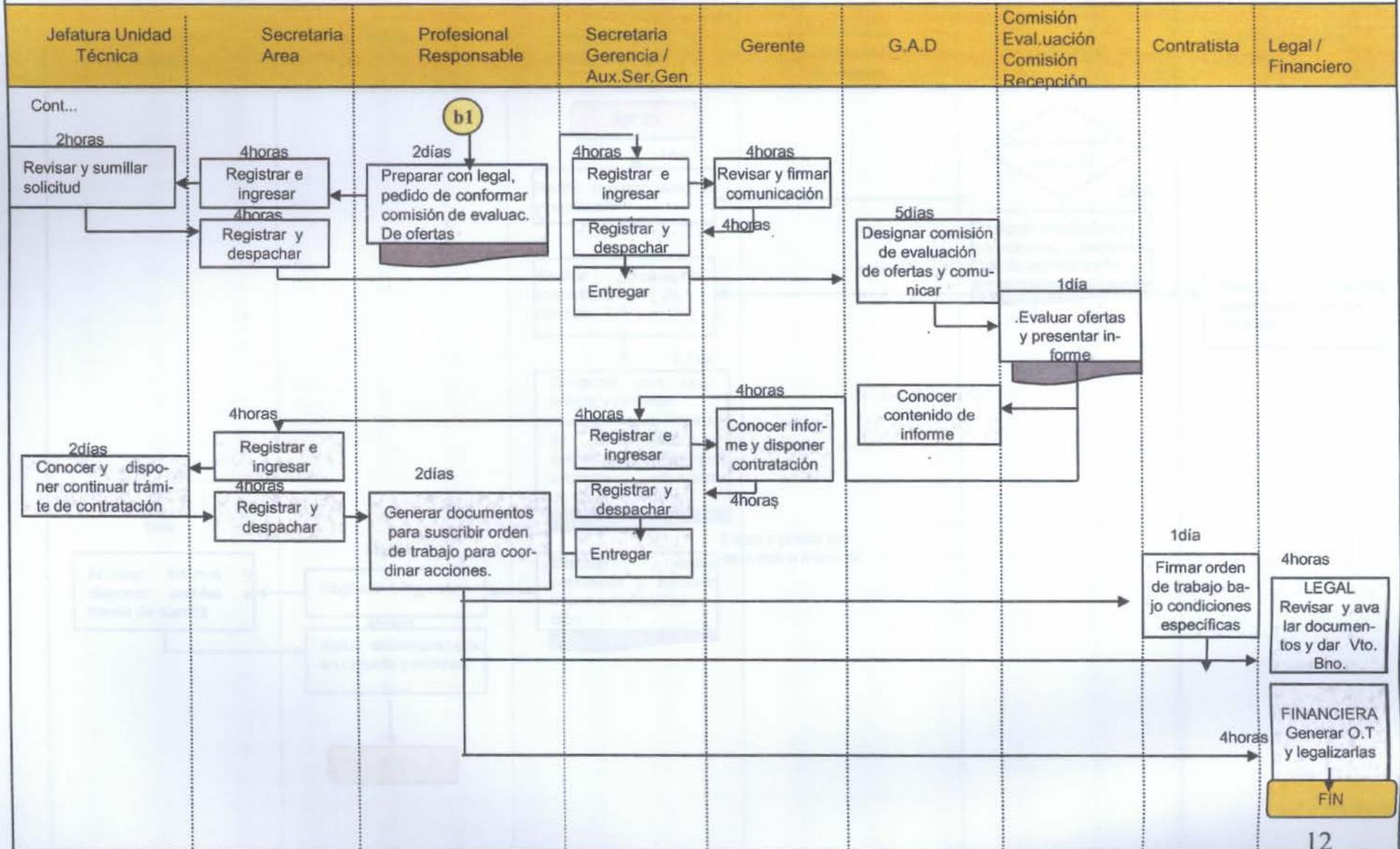


DIAGRAMA DE FLUJO

MACROPROCESO : GESTION TECNICA
PROCESO: PROYECTOS
SUBPROCESO: Fiscalizar y/o supervisar ejecución de convenios o contratos

CODIGO: D
CODIGO: D.2
CODIGO : D.2.4

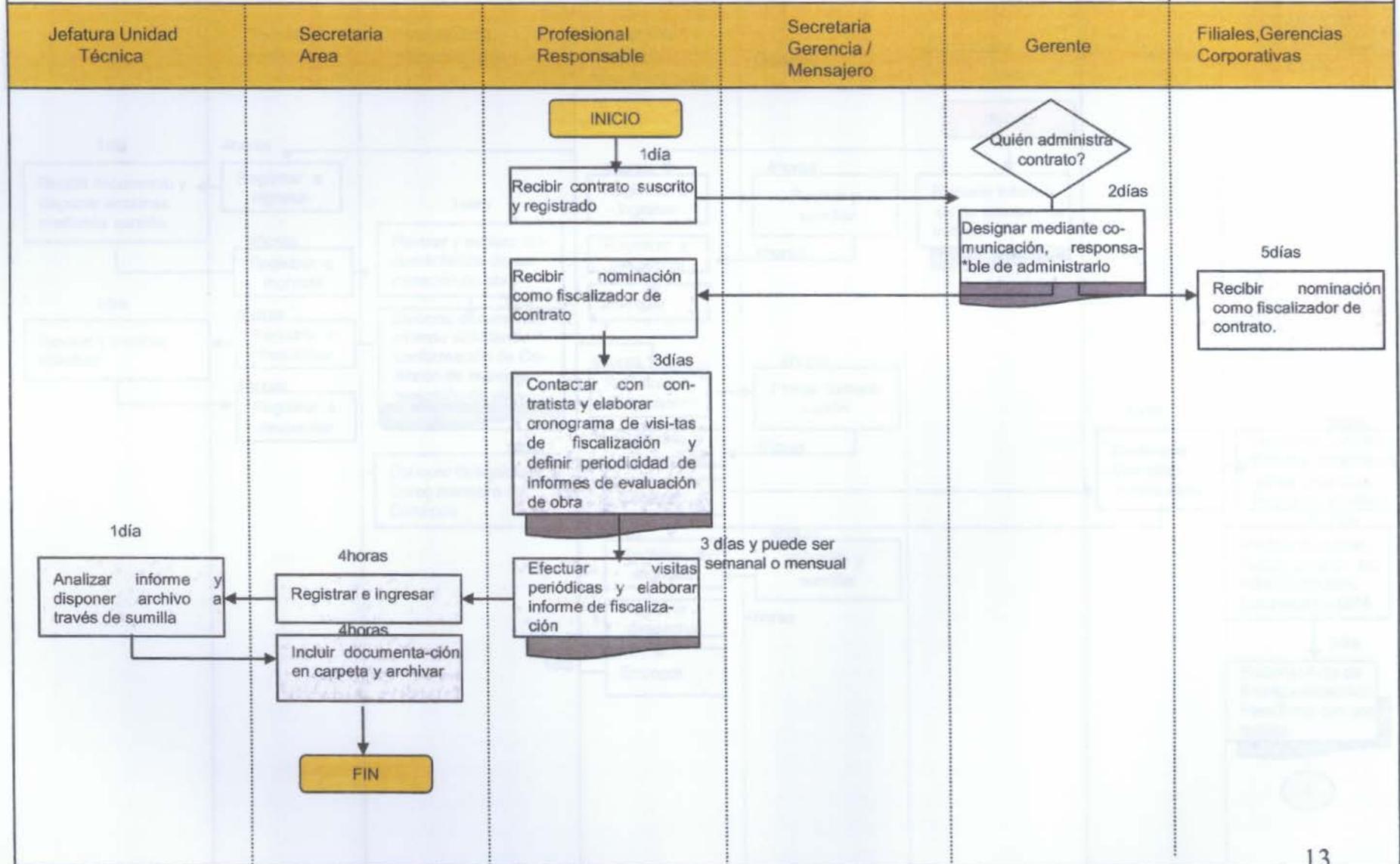


DIAGRAMA DE FLUJO

MACROPROCESO : GESTION TECNICA
PROCESO: PROYECTOS
SUBPROCESO: Finiquitar proyectos

CODIGO: D
CODIGO: D.2
CODIGO : D.2.5

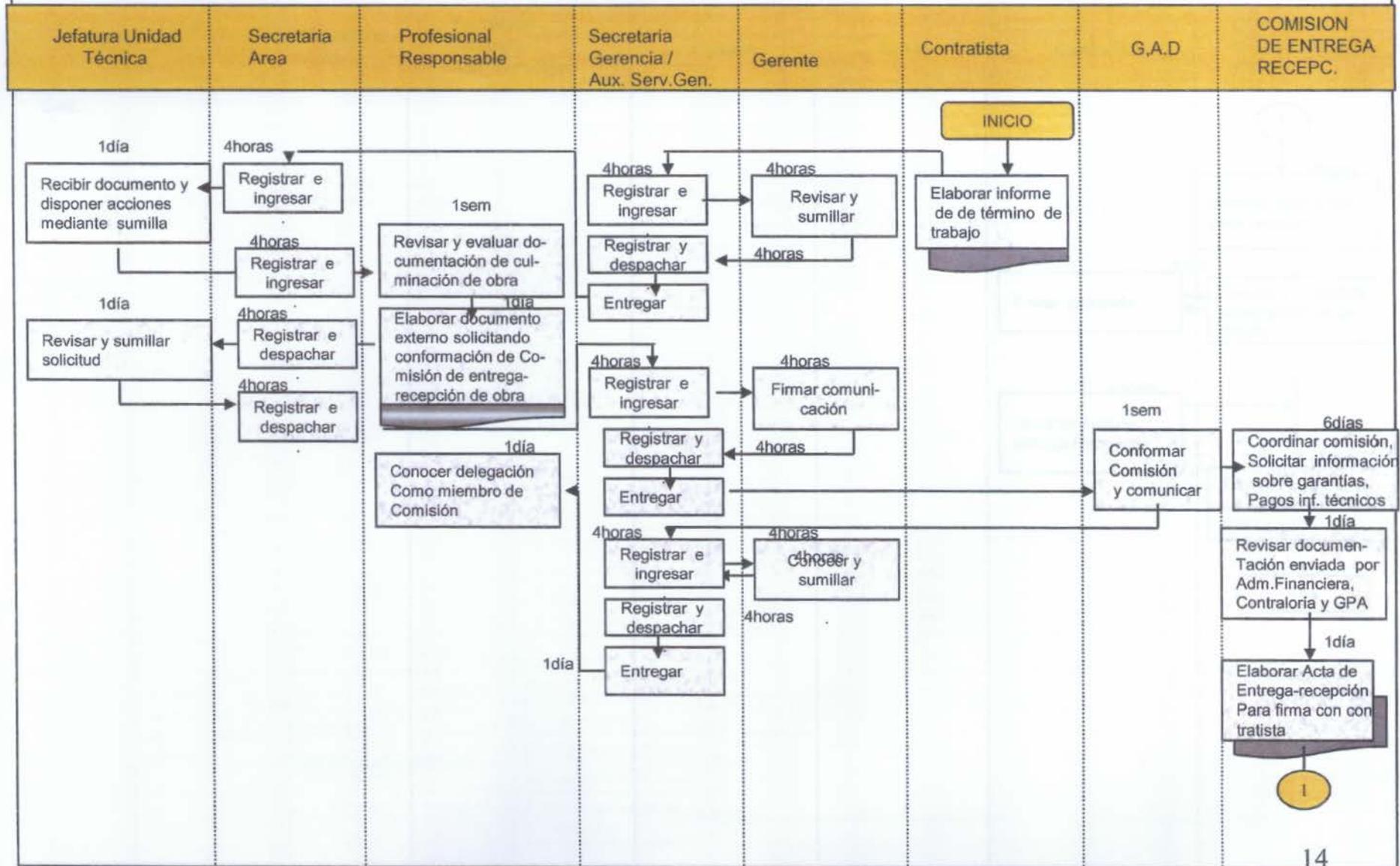


DIAGRAMA DE FLUJO

MACROPROCESO : GESTION TECNICA
PROCESO: PROYECTOS
SUBPROCESO: Finiquitar proyectos

CODIGO: D
CODIGO: D.2
CODIGO : D.2.5

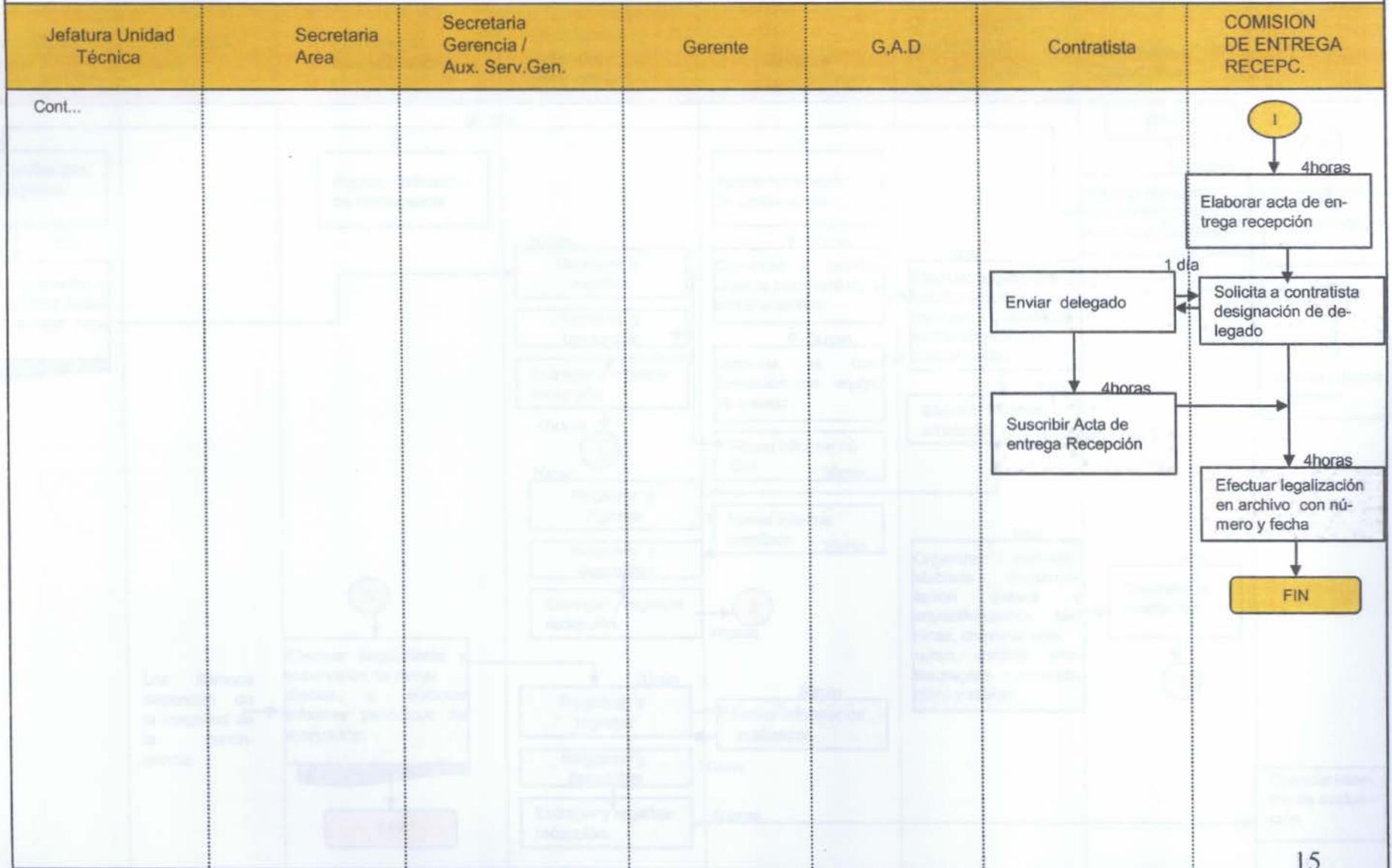


DIAGRAMA DE FLUJO

MACROPROCESO : GESTION TECNICA
PROCESO: ESTUDIOS ESPECIALES
SUBPROCESO: Atender contingencias

CODIGO: D
CODIGO: D.3
CODIGO : D.3.1

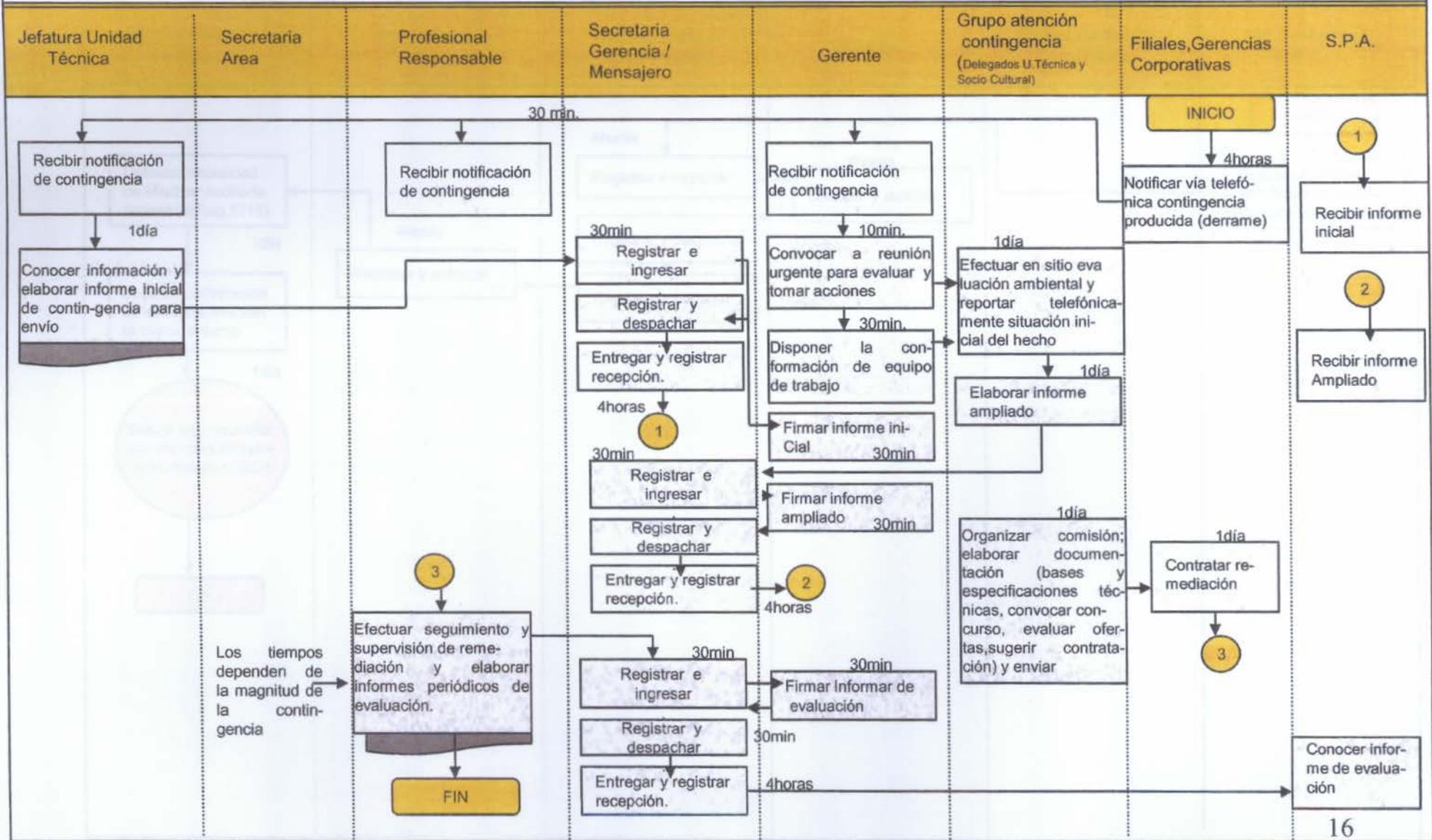


DIAGRAMA DE FLUJO

MACROPROCESO : GESTION TECNICA
PROCESO: ESTUDIOS ESPECIALES
SUBPROCESO: Contratar auditorias ambientales

CODIGO: D
CODIGO: D.3
CODIGO : D.3.2

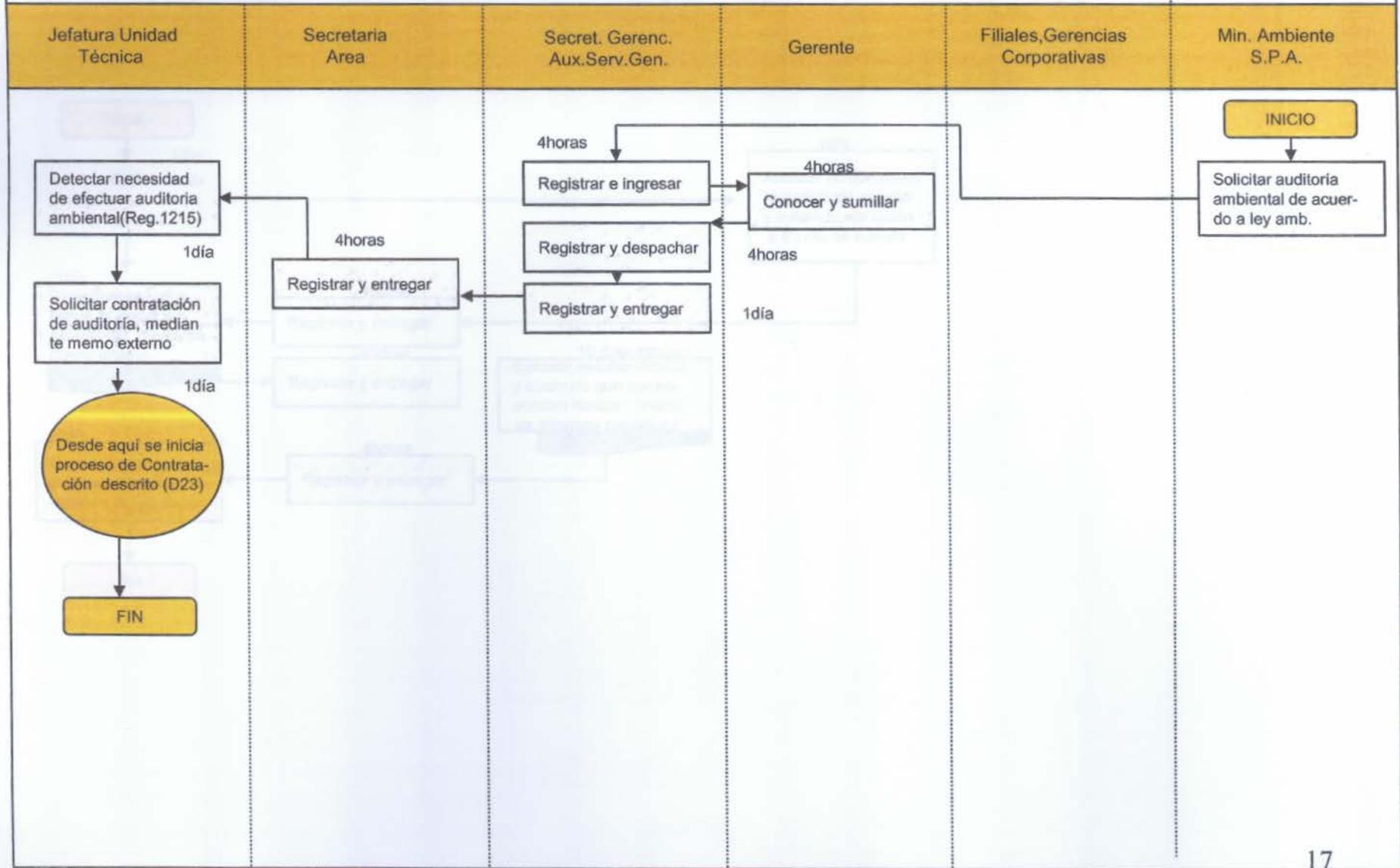


DIAGRAMA DE FLUJO

MACROPROCESO : GESTION TECNICA
PROCESO: ESTUDIOS ESPECIALES
SUBPROCESO: Ejecutar Proyectos de diversa índole

CODIGO: D
CODIGO: D.3
CODIGO : D.3.3

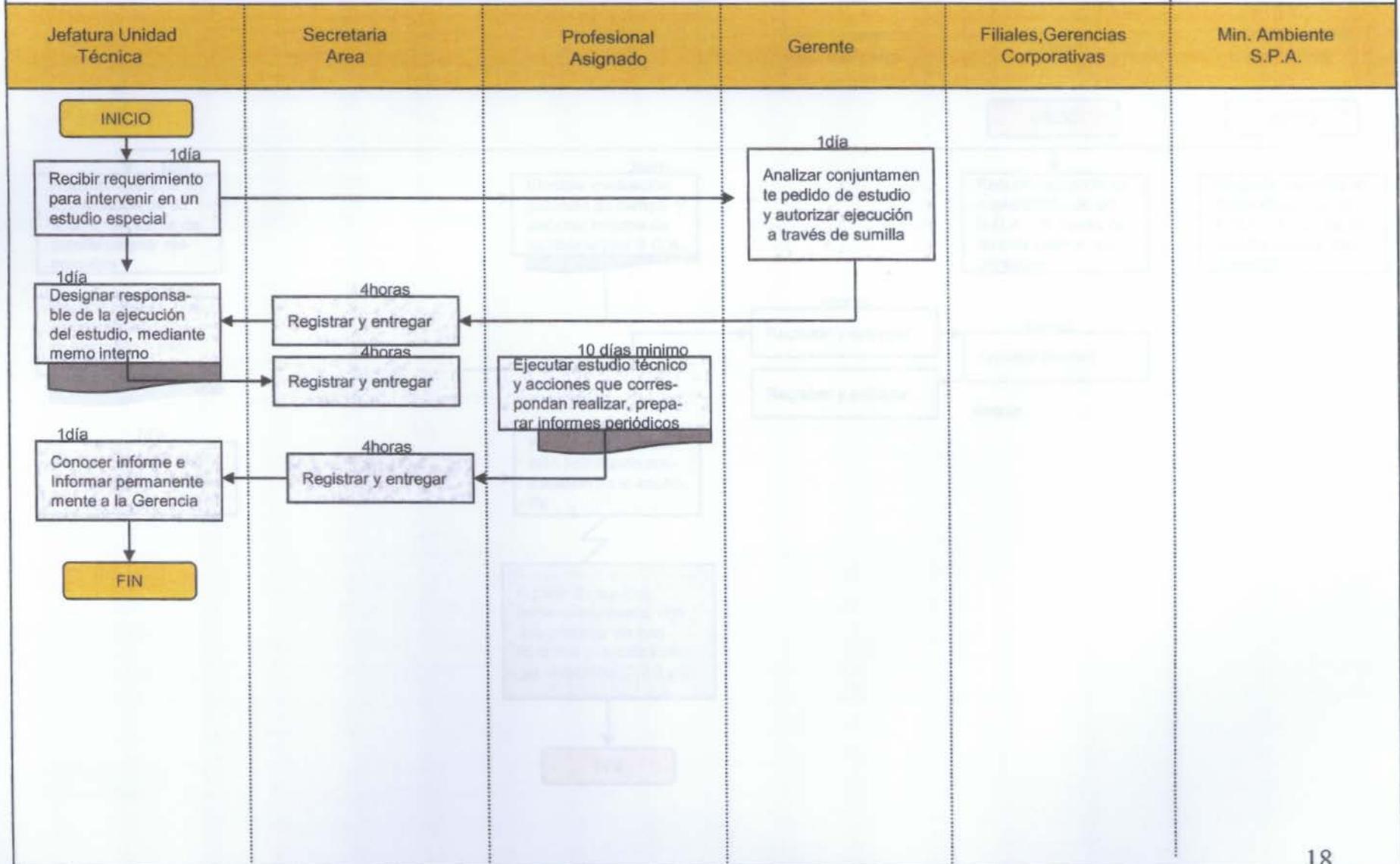


DIAGRAMA DE FLUJO

MACROPROCESO : GESTION TECNICA
PROCESO: ASESORAR EN IMPLANTACION DEL S.G.A.
SUBPROCESO: Evaluar viabilidad técnica de implantar un S.G.A.

CODIGO: D
CODIGO: D.4
CODIGO : D.4.1

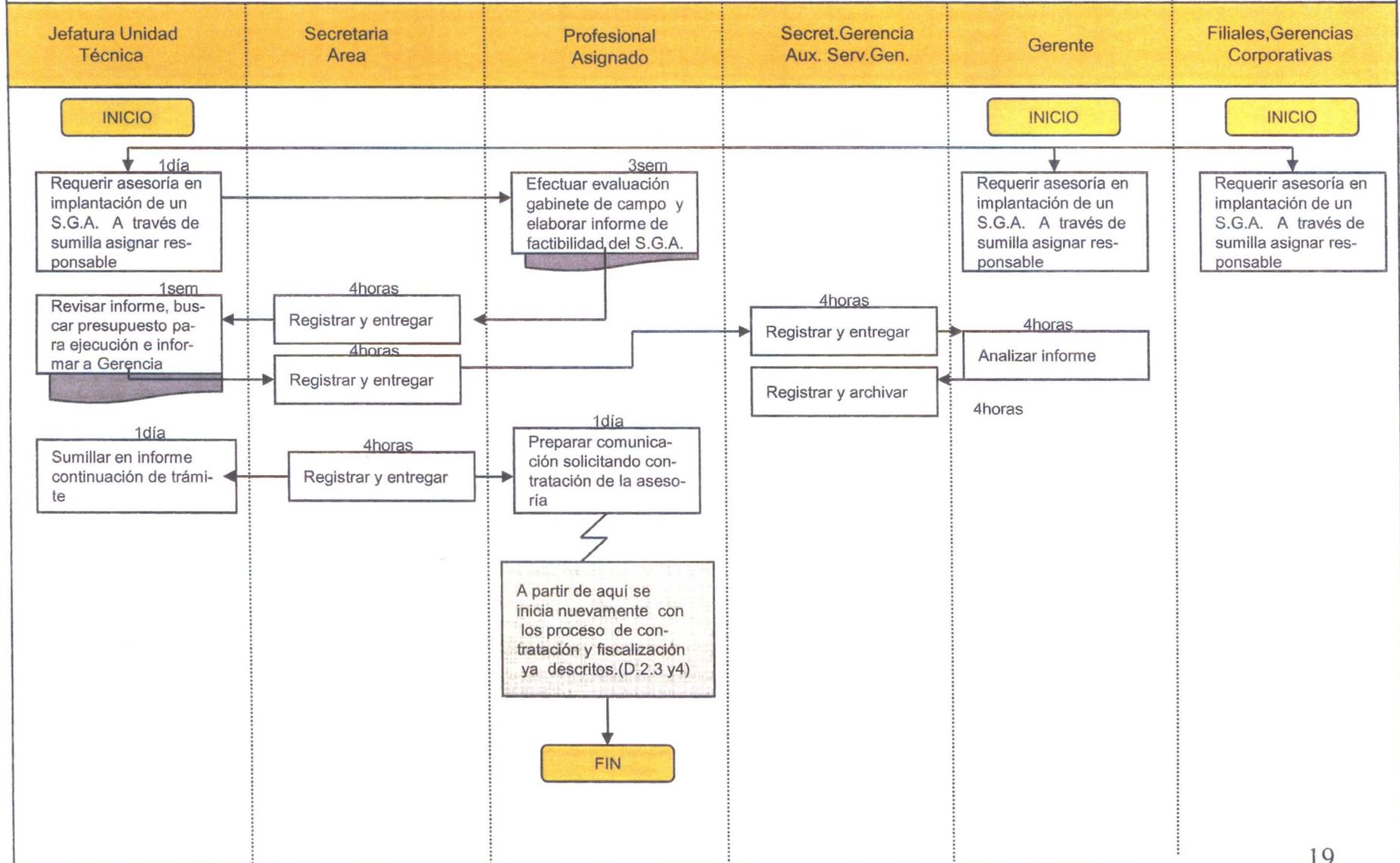
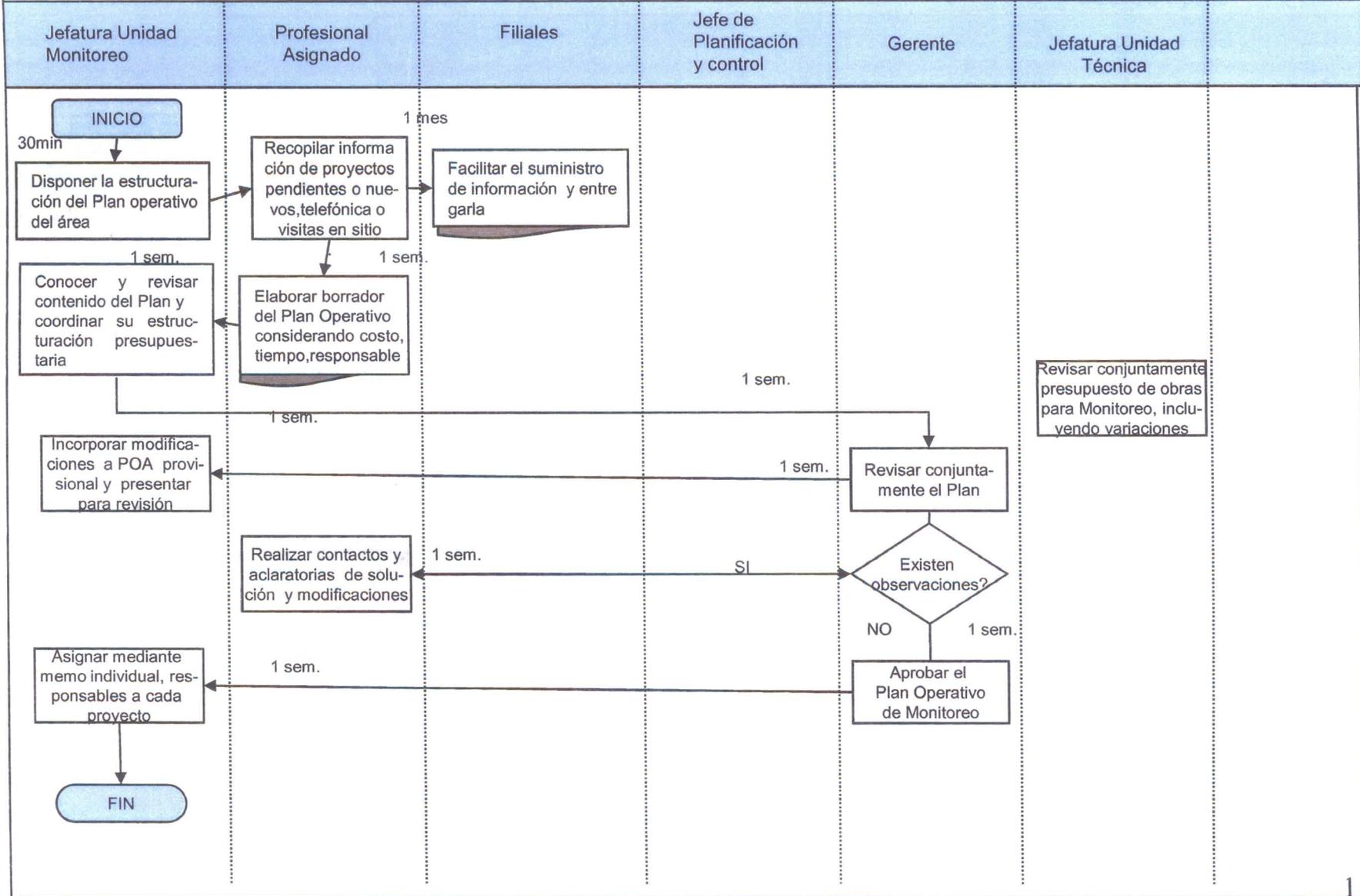


DIAGRAMA DE FLUJO

MACROPROCESO: GESTION MONITOREO
PROCESO: PLANIFICAR LA GESTION
SUBPROCESO: Elaborar el Plan Operativo del Area

CODIGO: C
CODIGO: C.1
CODIGO : C.1.1



REVISADO:

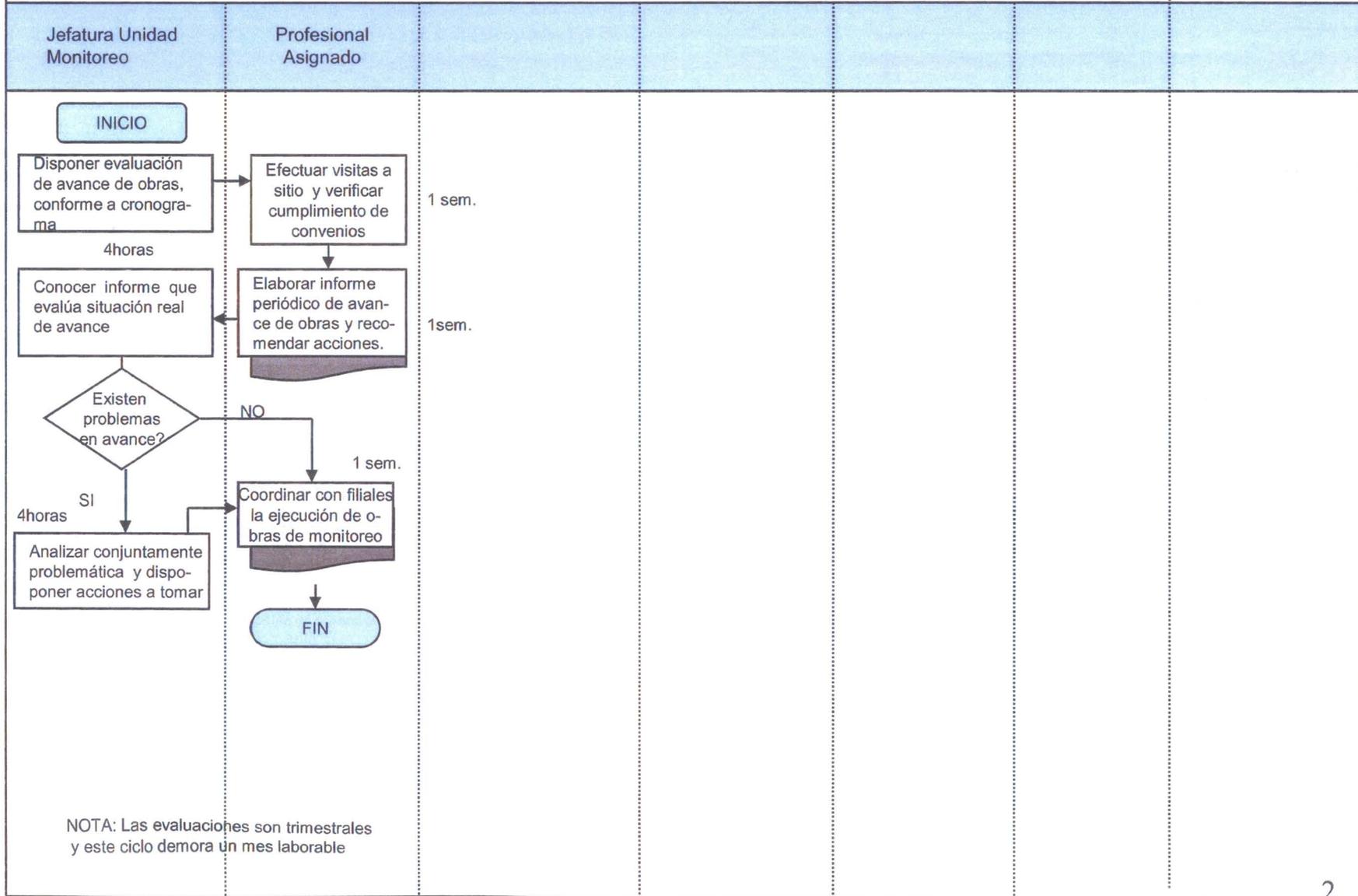
APROBADO

FECHA

DIAGRAMA DE FLUJO

MACROPROCESO: GESTION MONITOREO
PROCESO: PLANIFICAR LA GESTION
SUBPROCESO: Evaluar avance de los Planes

CODIGO: C
CODIGO: C.1
CODIGO : C.1.2



REVISADO:

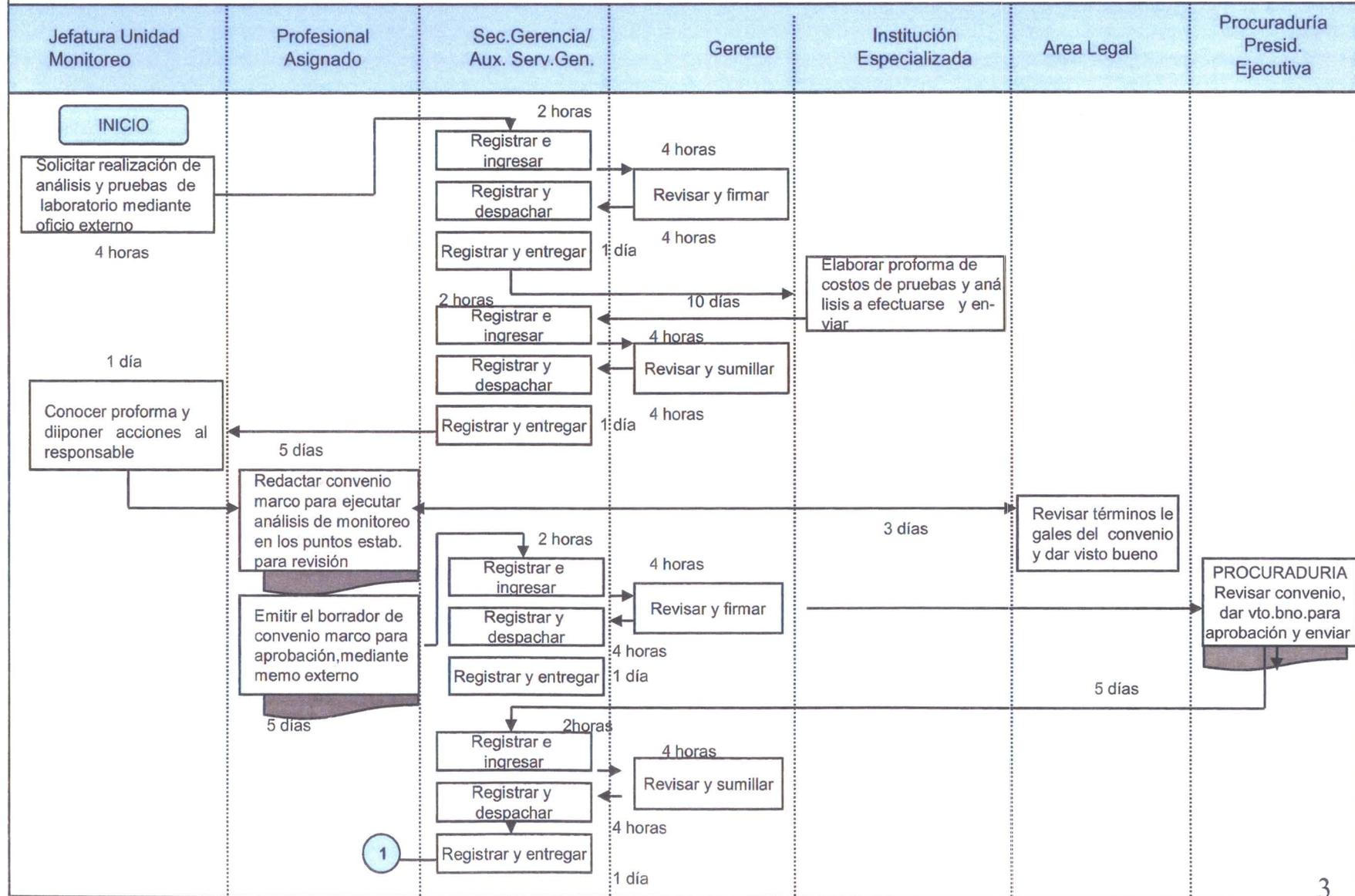
APROBADO

FECHA

DIAGRAMA DE FLUJO

MACROPROCESO: GESTION MONITOREO
PROCESO: PLANIFICAR LA GESTION
SUBPROCESO: Diseñar el Sistema de Monitoreo

CODIGO: C
CODIGO: C.1
CODIGO : C.1.3

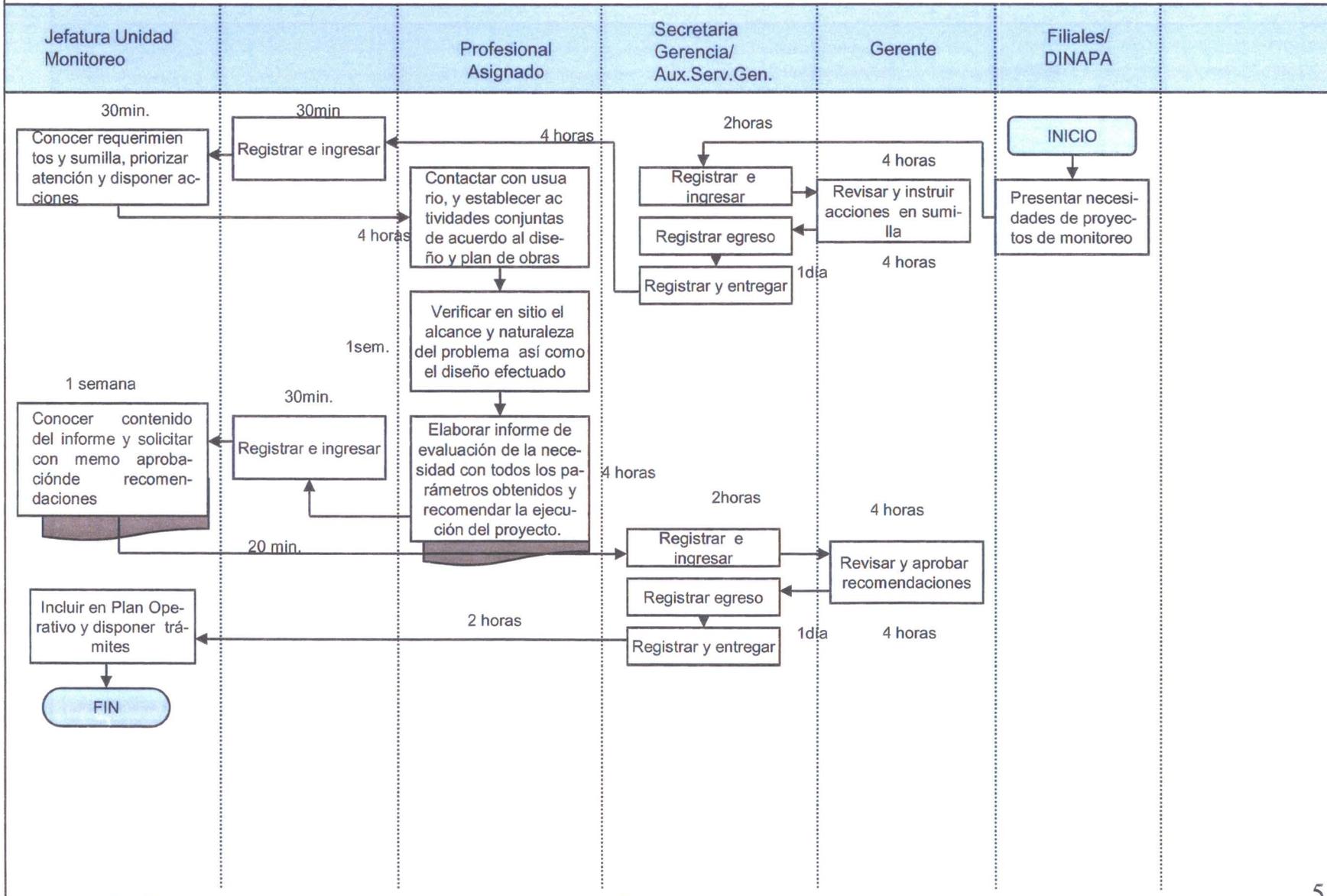


1

DIAGRAMA DE FLUJO

MACROPROCESO: GESTION MONITOREO
PROCESO: RECOMENDAR PROYECTOS DE MONITOREO
SUBPROCESO: Recomendar proyectos de monitoreo

CODIGO: C
CODIGO: C.2
CODIGO : C.2.1



REVISADO:

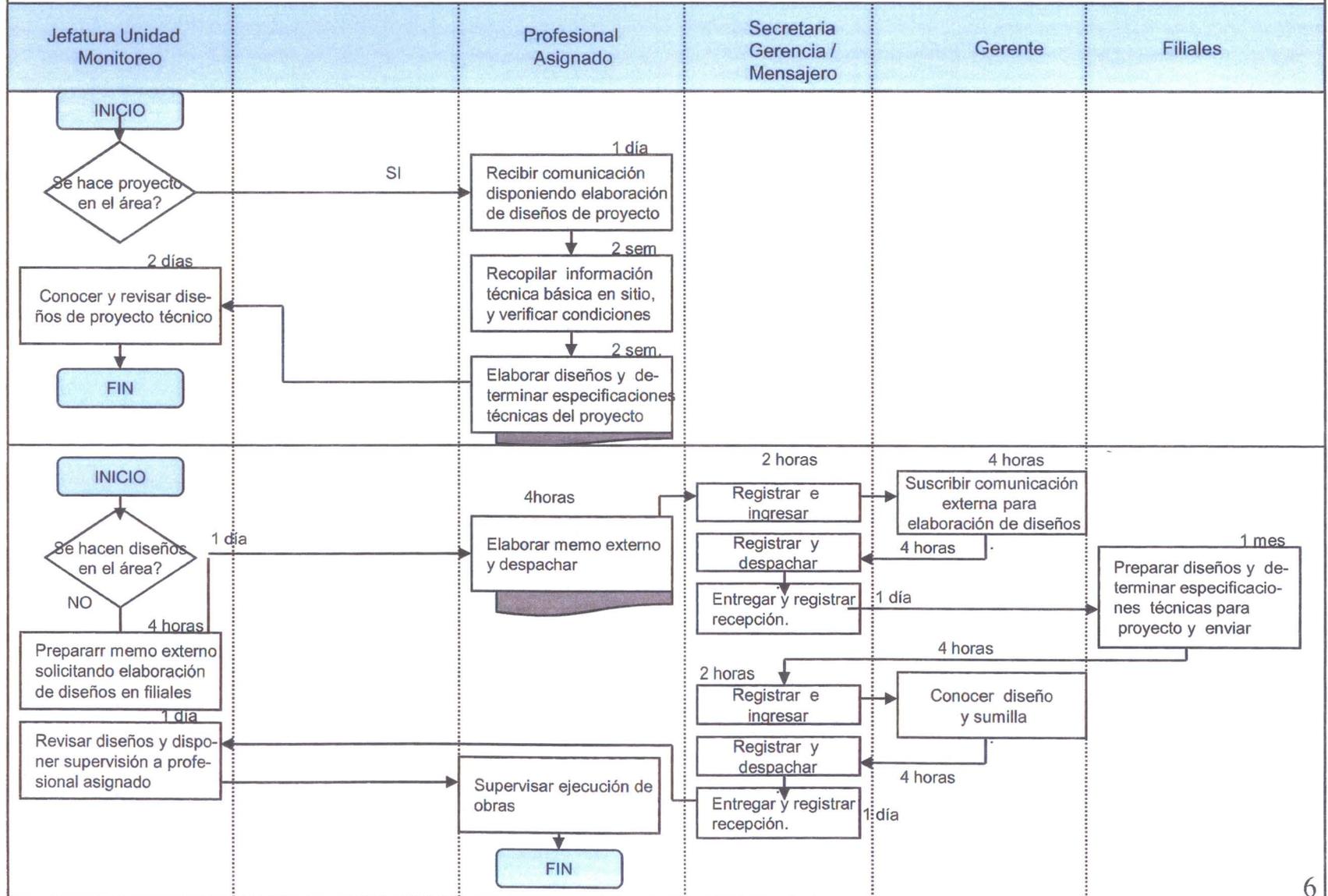
APROBADO

FECHA

DIAGRAMA DE FLUJO

MACROPROCESO : GESTION DE MONITOREO
PROCESO: RECOMENDAR PROYECTOS DE MONITOREO
SUBPROCESO: Elaborar convenios

CODIGO: C
CODIGO: C.2
CODIGO : C.2.2



REVISADO:

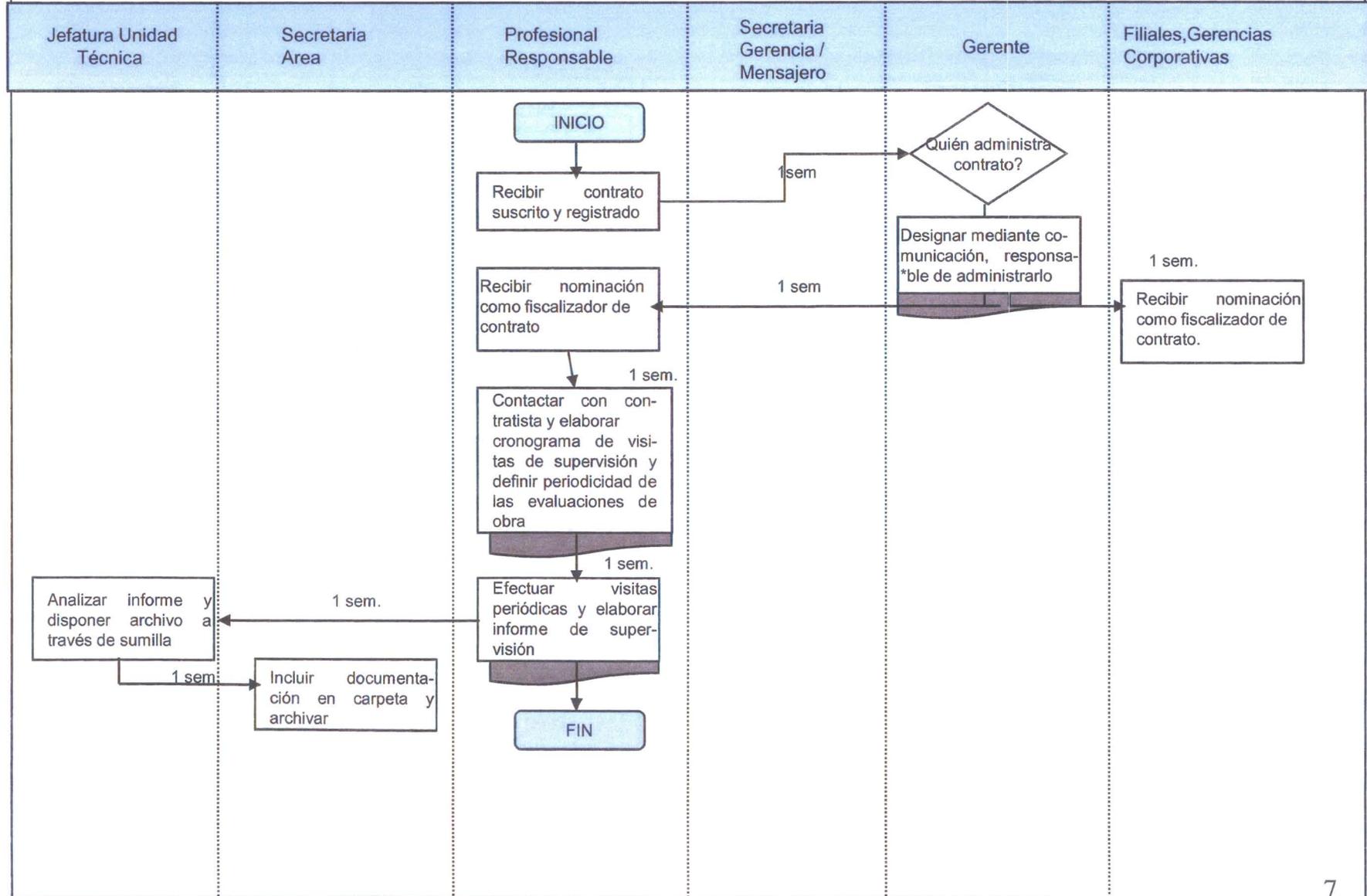
APROBADO

FECHA

DIAGRAMA DE FLUJO

MACROPROCESO: GESTION MONITOREO
PROCESO: ADMINISTRAR CONVENIOS Y CONTRATOS
SUBPROCESO: Supervisar convenios y contratos

CODIGO: C
CODIGO: C.3
CODIGO : C.3.1



REVISADO:

APROBADO

FECHA

DIAGRAMA DE FLUJO

MACROPROCESO: GESTION SOCIO CULTURAL
PROCESO: PLANIFICAR LA GESTION
SUBPROCESO: Determinar criterios y políticas de selección

CODIGO: E
CODIGO: E.1
CODIGO : E.1.1

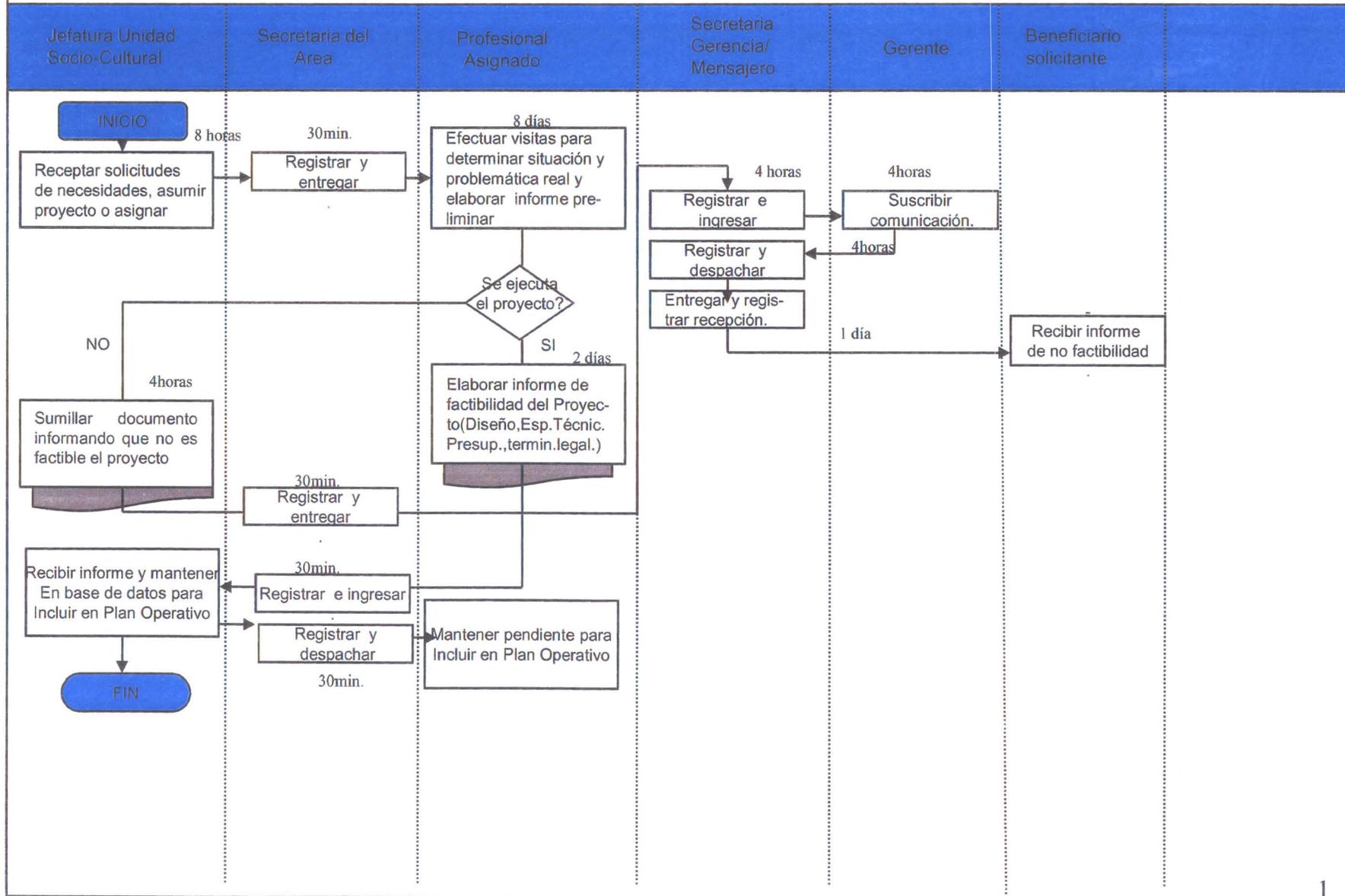


DIAGRAMA DE FLUJO

MACROPROCESO: GESTION SOCIO CULTURAL
PROCESO: PLANIFICAR LA GESTION
SUBPROCESO: Elaborar Plan Operativo del Area

CODIGO: E
CODIGO: E.1
CODIGO : E.1.2

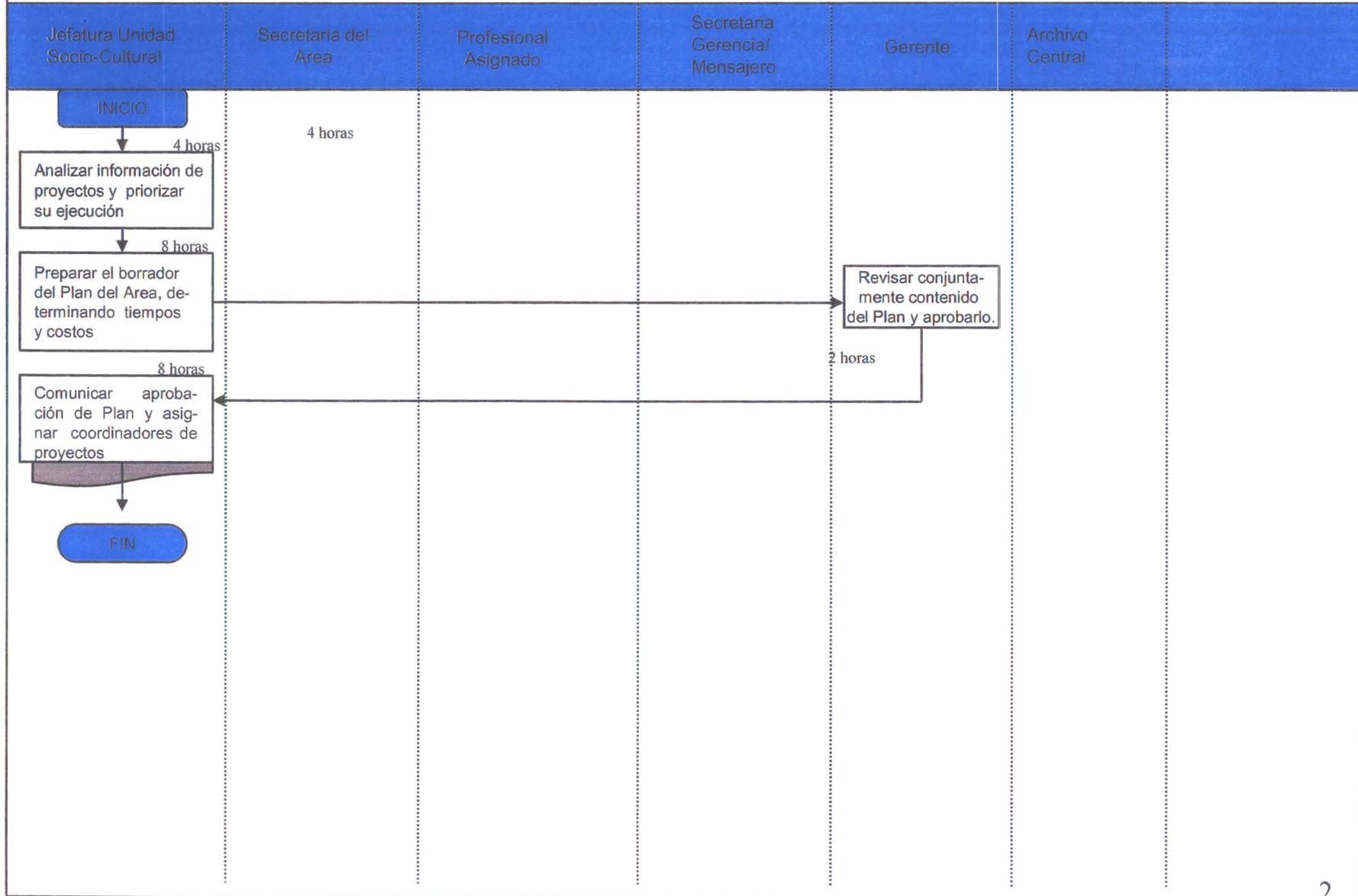


DIAGRAMA DE FLUJO

MACROPROCESO: GESTION SOCIO CULTURAL
PROCESO: ADMINISTRAR PROYECTOS
SUBPROCESO: Tramitar suscripción de convenios y resoluciones

CODIGO: E
CODIGO: E.2
CODIGO : E.2.1

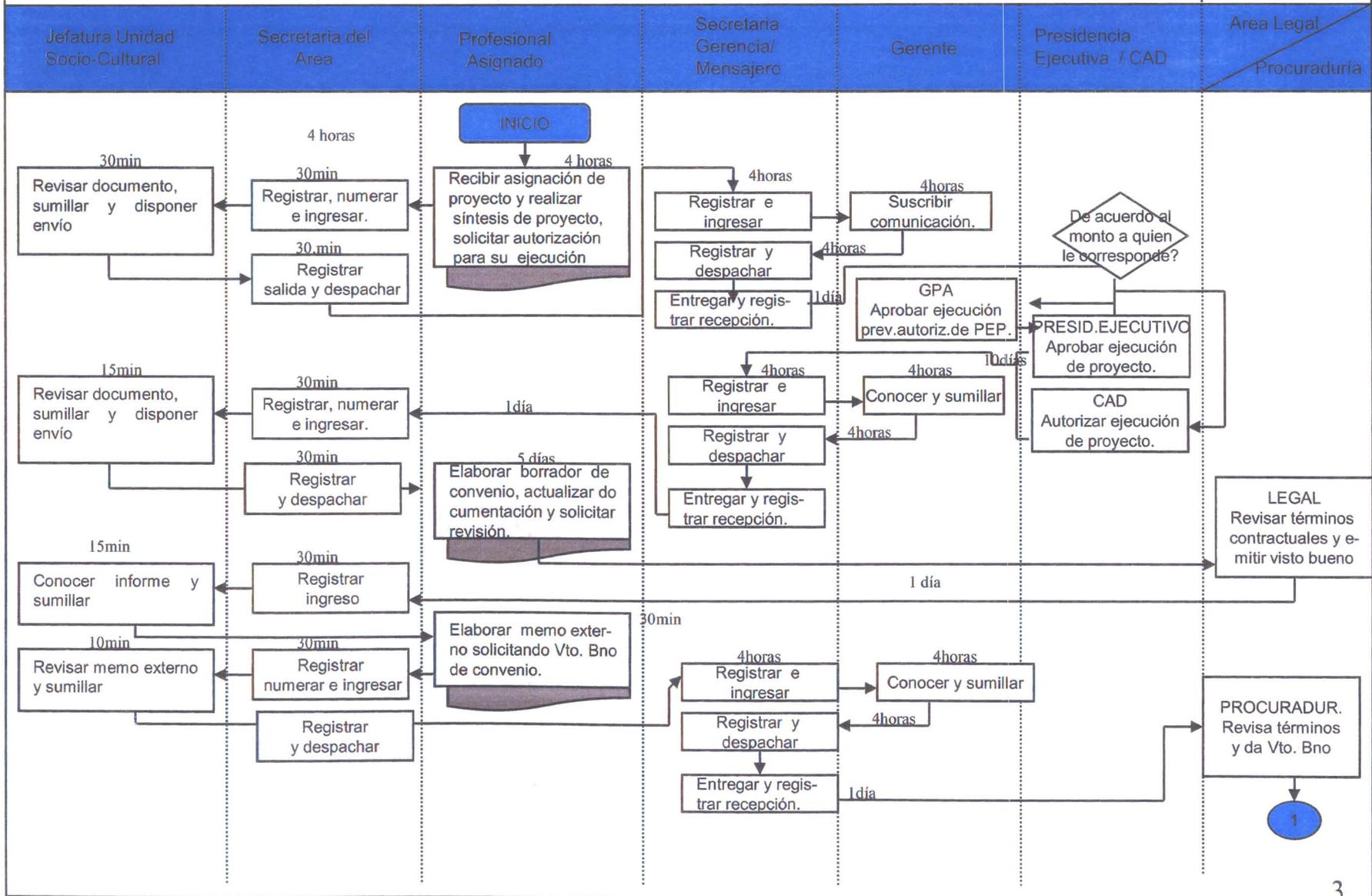


DIAGRAMA DE FLUJO

MACROPROCESO: GESTION SOCIO CULTURAL
PROCESO: ADMINISTRAR PROYECTOS
SUBPROCESO: Tramitar suscripción de convenios y/o Resoluciones

CODIGO: E
CODIGO: E.2
CODIGO : E.2.1

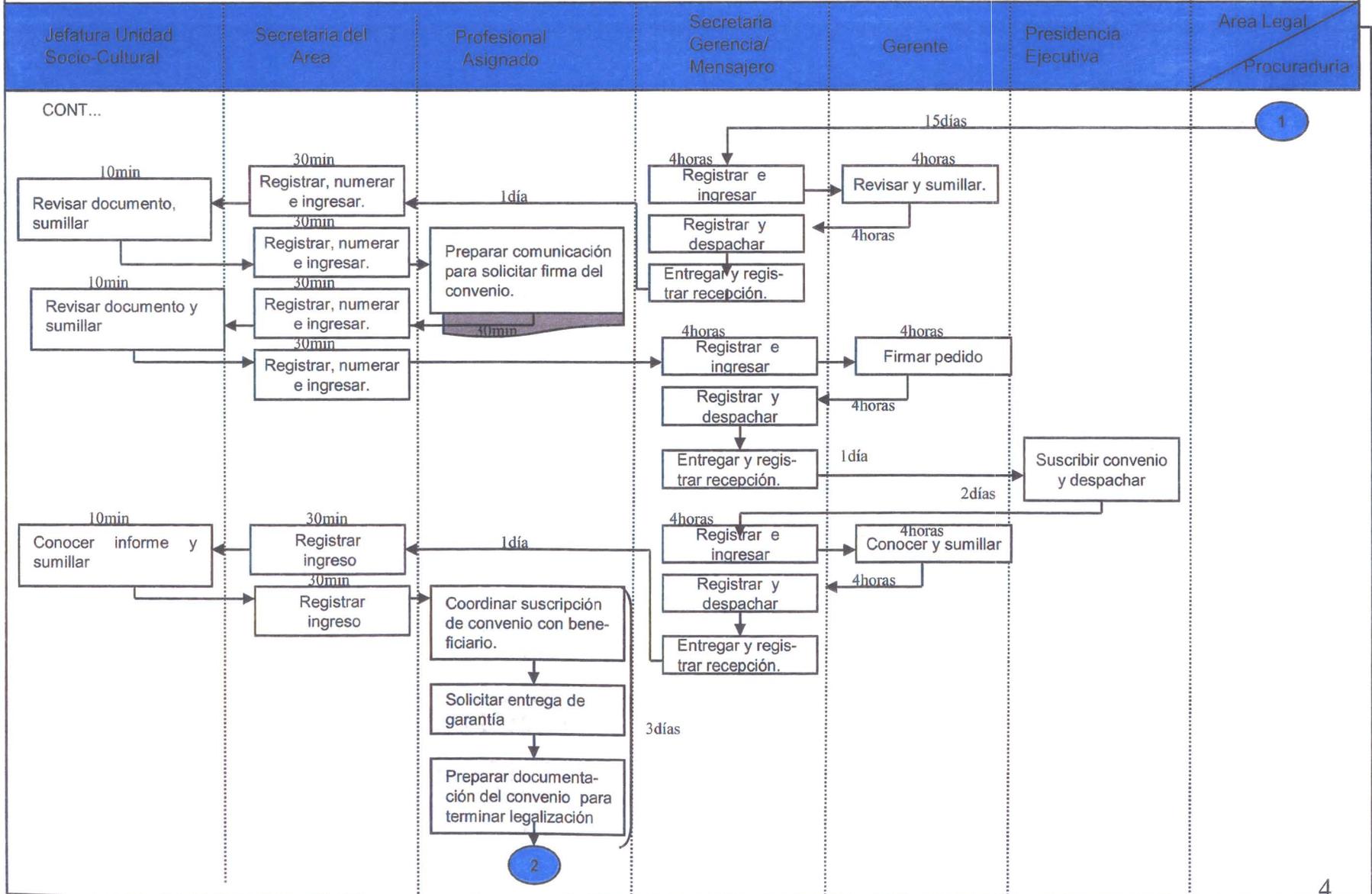


DIAGRAMA DE FLUJO

MACROPROCESO: GESTION SOCIO CULTURAL
PROCESO: ADMINISTRAR PROYECTOS
SUBPROCESO: Tramitar suscripción de convenios y/o Resoluciones

CODIGO: E
CODIGO: E.2
CODIGO : E.2.1

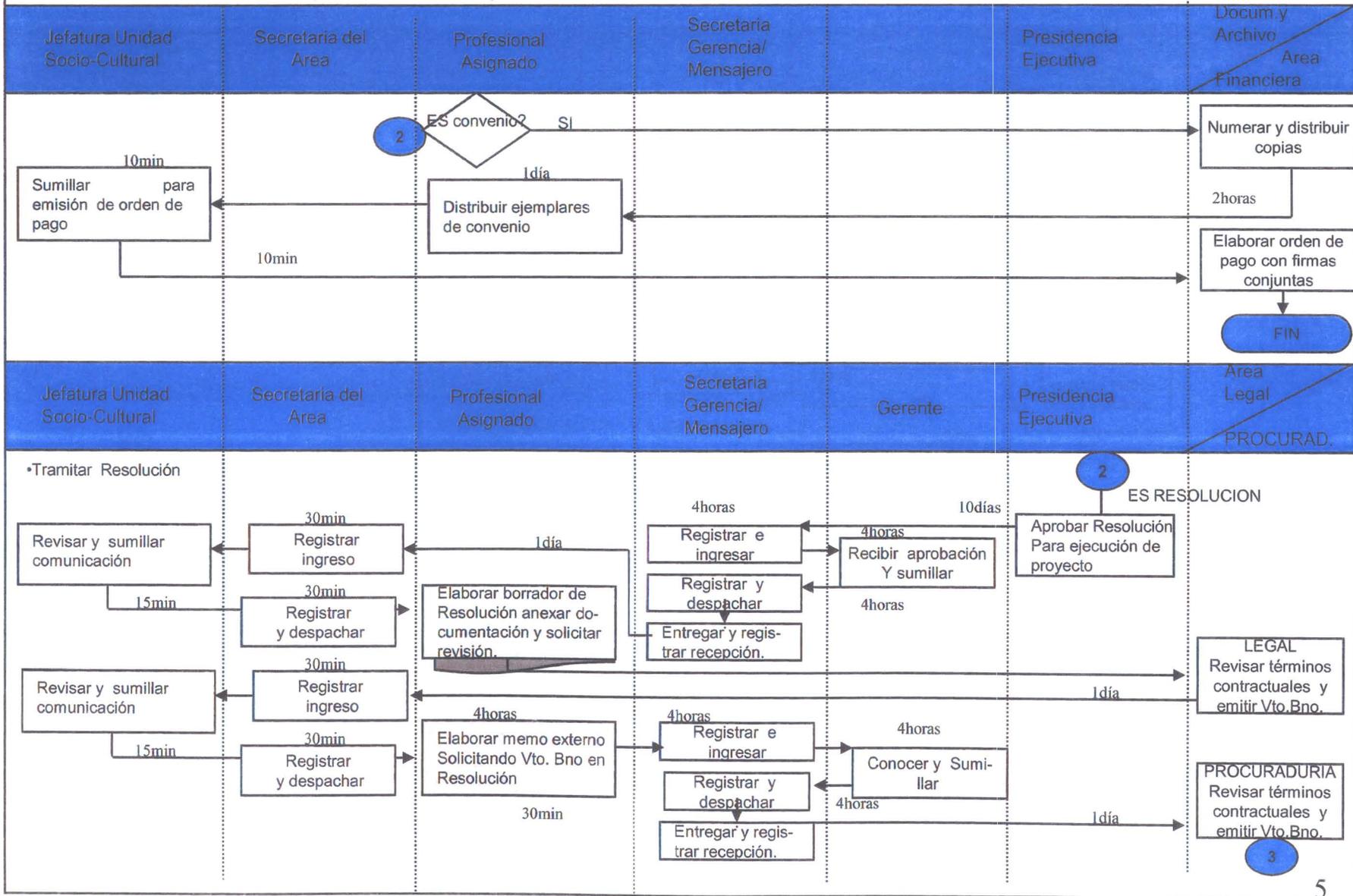


DIAGRAMA DE FLUJO

MACROPROCESO: GESTION SOCIO CULTURAL
PROCESO: ADMINISTRAR PROYECTOS
SUBPROCESO: Tramitar suscripción de convenios y/ Resoluciones

CODIGO: E
CODIGO: E.2
CODIGO : E.2.1

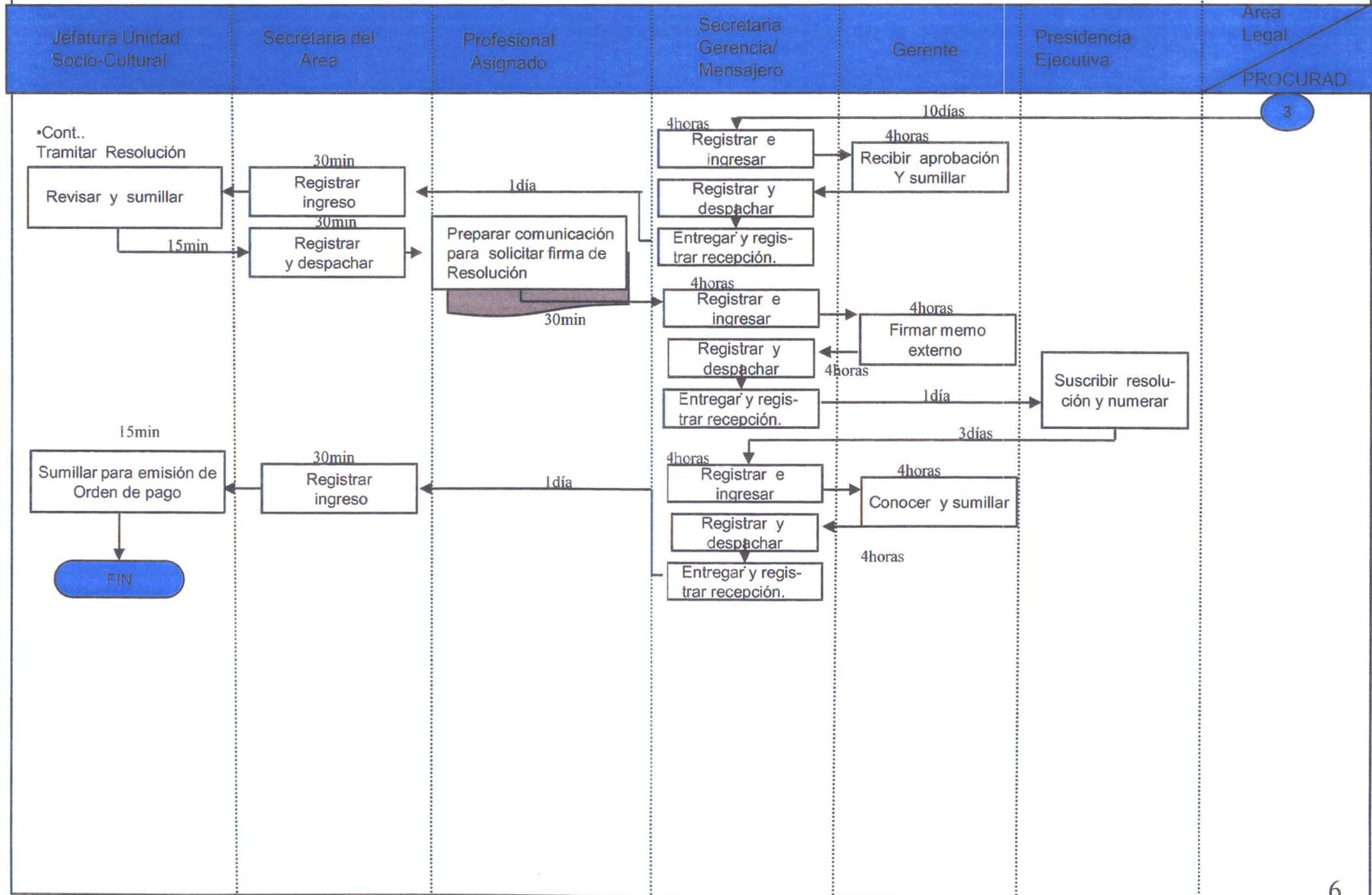


DIAGRAMA DE FLUJO

MACROPROCESO: GESTION SOCIO CULTURAL
PROCESO: ADMINISTRAR PROYECTOS
SUBPROCESO: Seguir cumplimiento del objeto del convenio

CODIGO: E
CODIGO: E.2
CODIGO: E.2.2

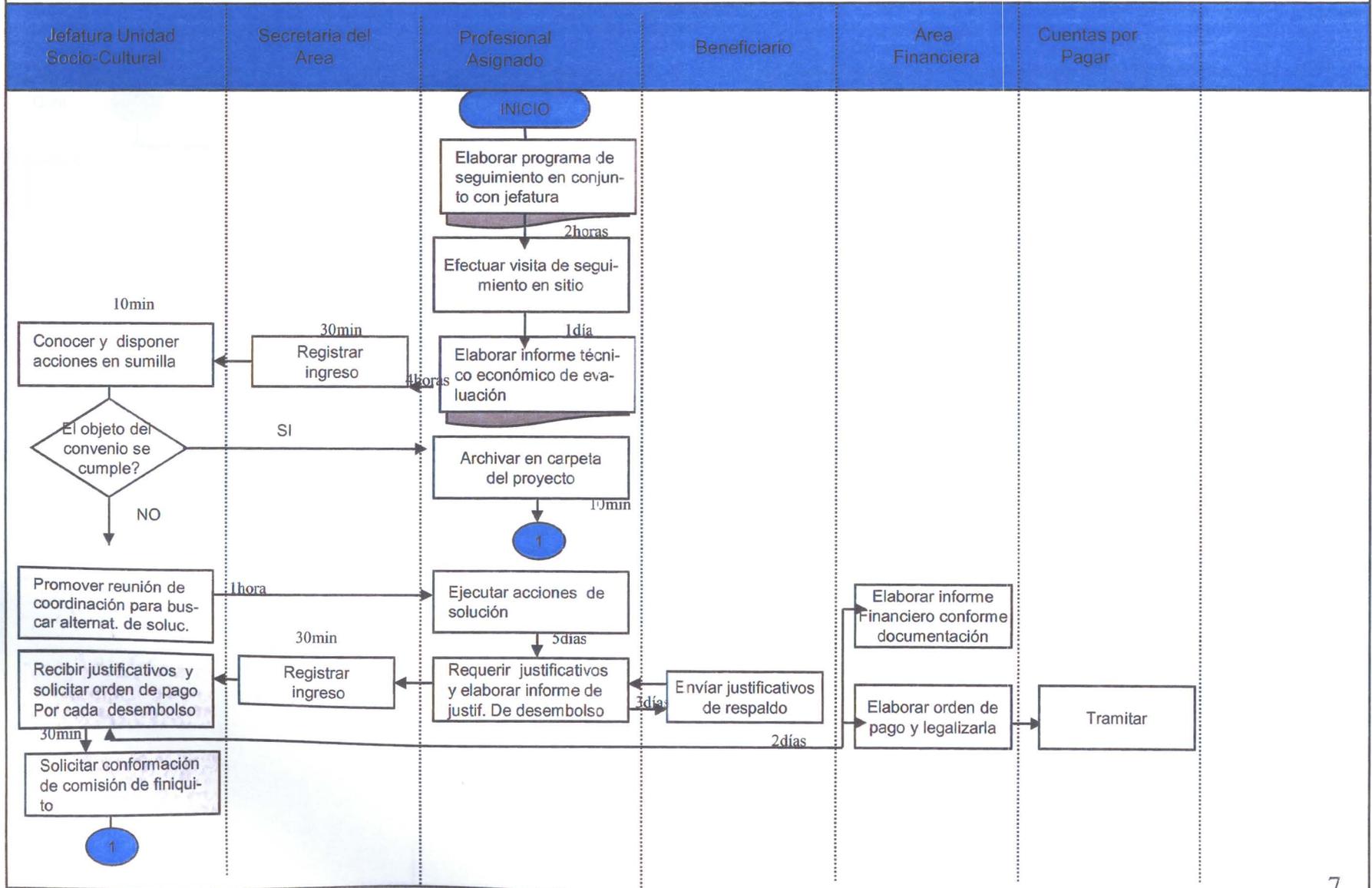
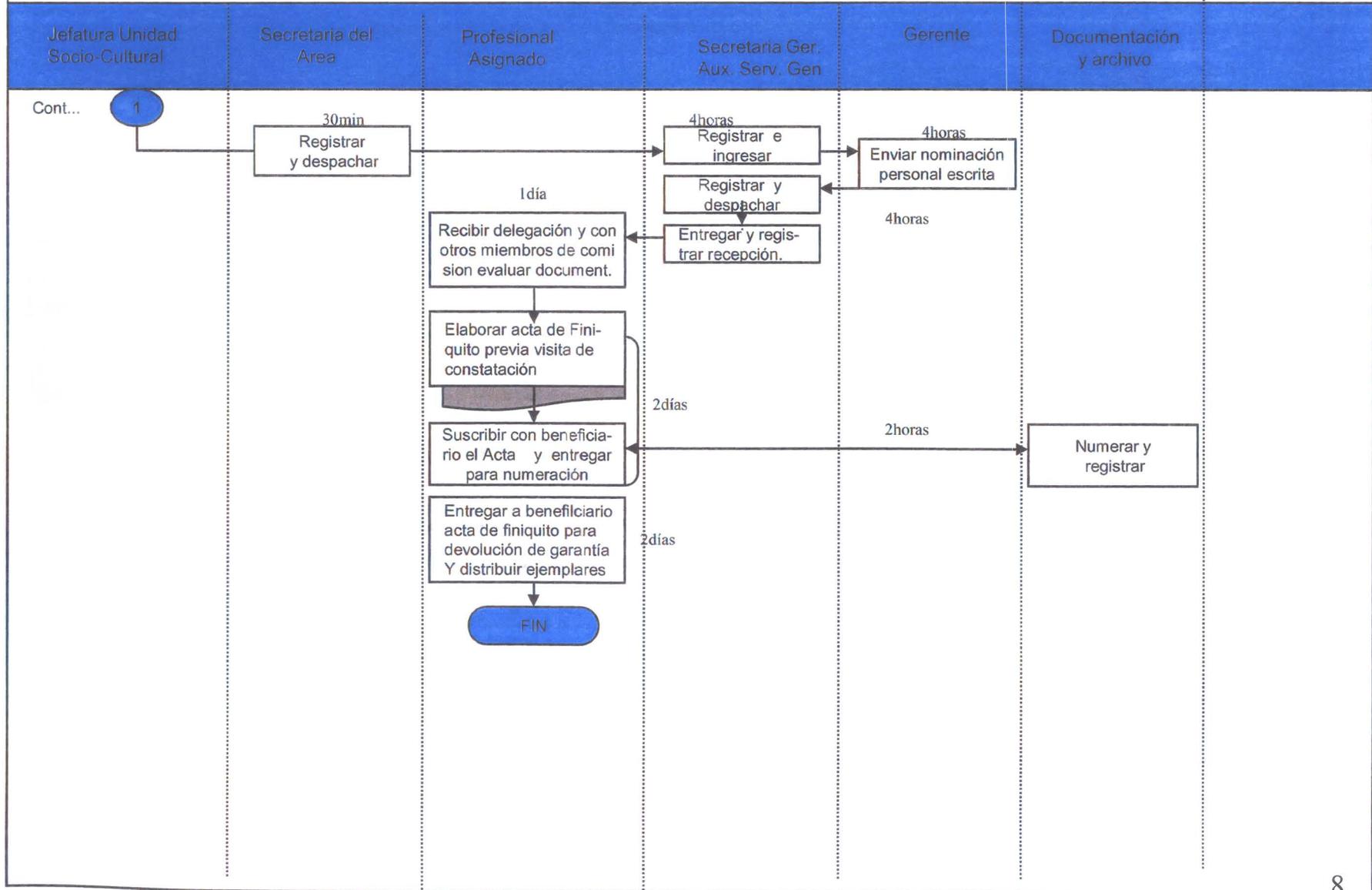


DIAGRAMA DE FLUJO

MACROPROCESO: GESTION SOCIO CULTURAL Y DE RELACIONES COMUNITARIAS
PROCESO: ADMINISTRAR PROYECTOS
SUBPROCESO: Seguir cumplimiento del objeto del convenio

CODIGO: E
CODIGO: E.2
CODIGO: E.2.2

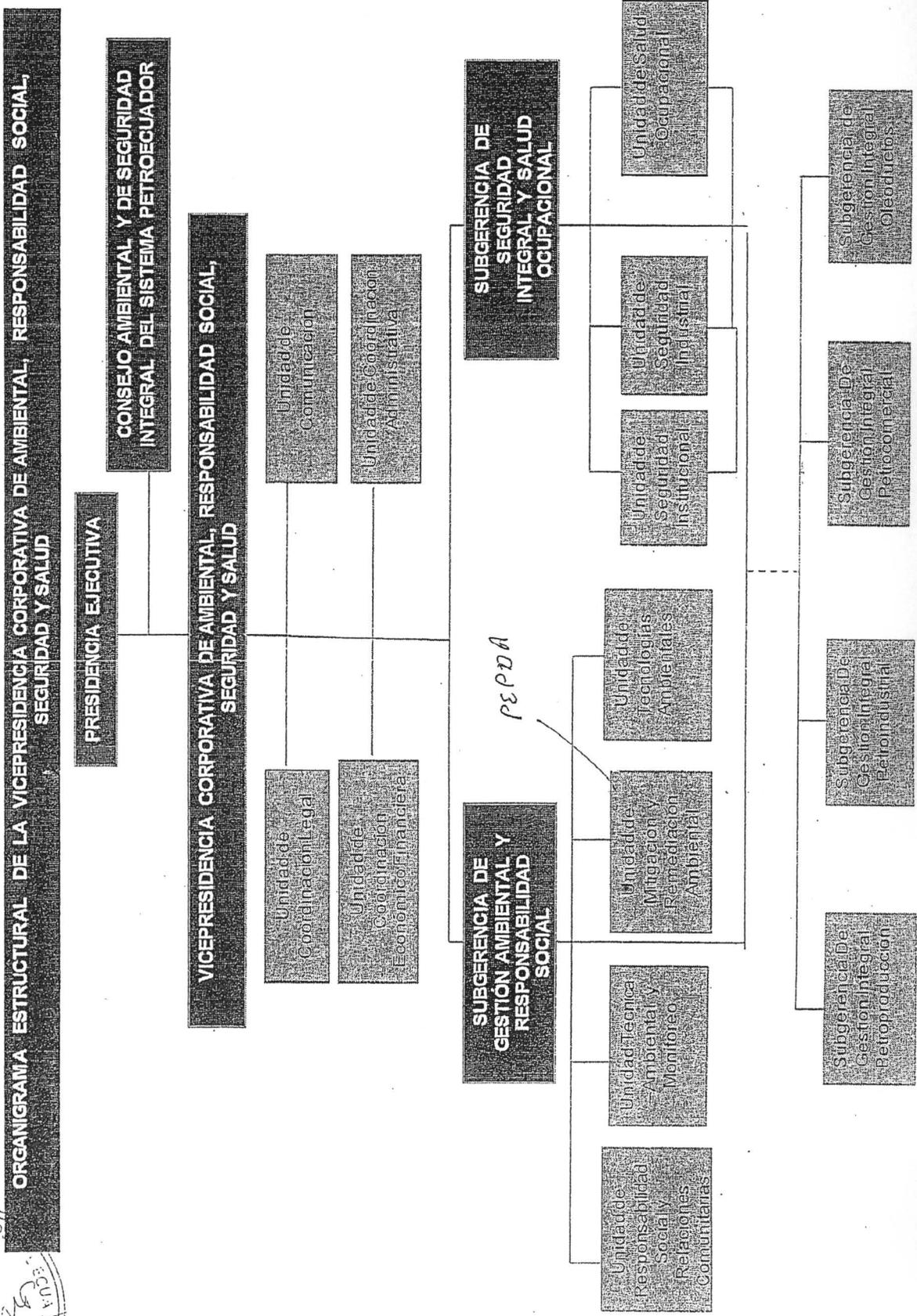




PETROECUADOR
EMPRESA ESTATAL
PETROLEOS DEL ECUADOR



EL ECUADOR HA SIDO, ES
Y SERÁ PAÍS AMAZÓNICO



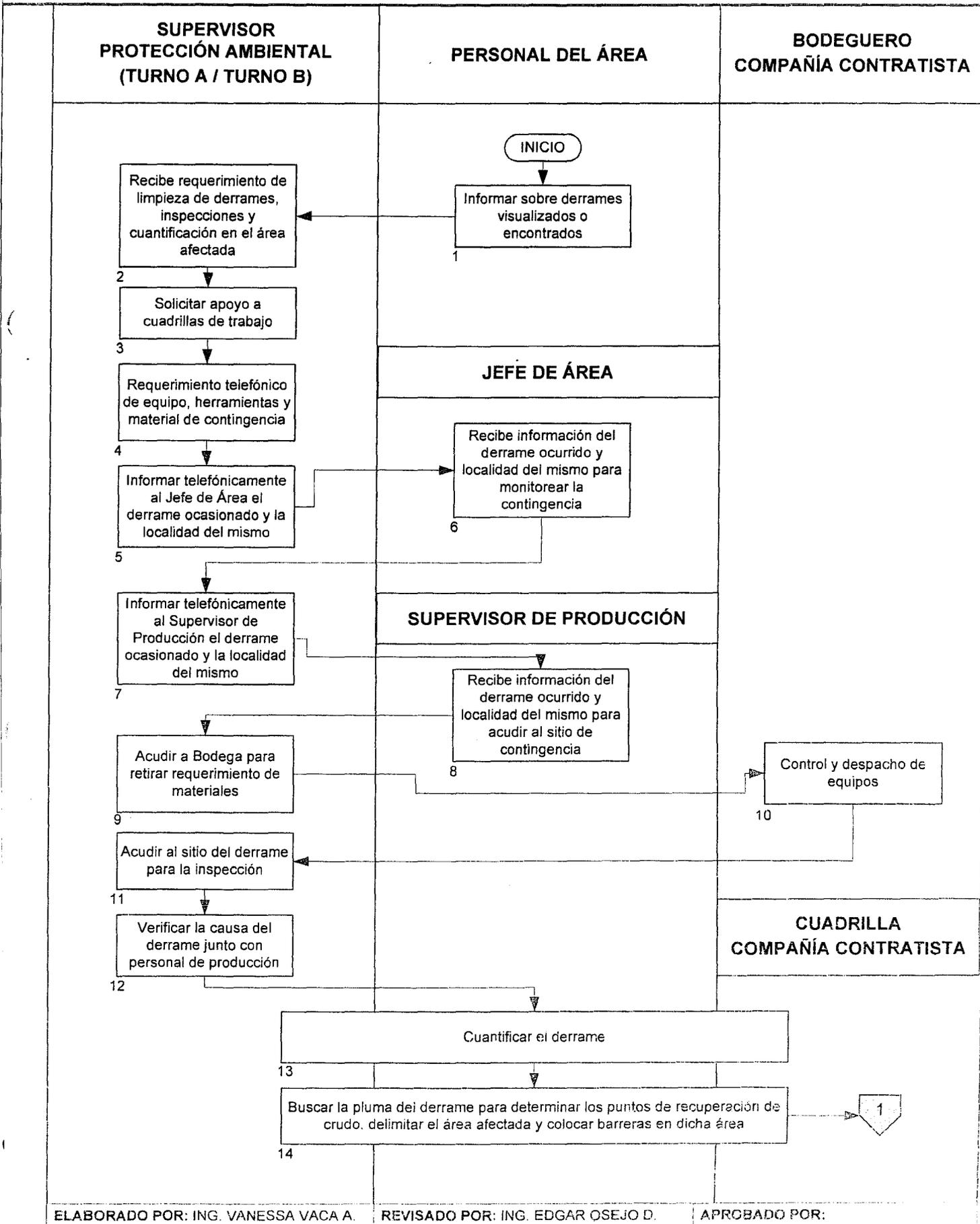
ANEXO IV-c



Macroproceso: S.S.A.
Proceso: Protección Ambiental
Subproceso: Acción de Contingencia y Limpieza
Actividad: Cuantificación del Derrame

Estado: Actual
Fecha Elaboración: Febrero 2009
Página: 1 de 2
Código:

Objeto: Inspeccionar derrames para delimitar áreas afectadas y colocar barreras que impidan el avance de la contaminación, llegando así a cuantificar el derrame.

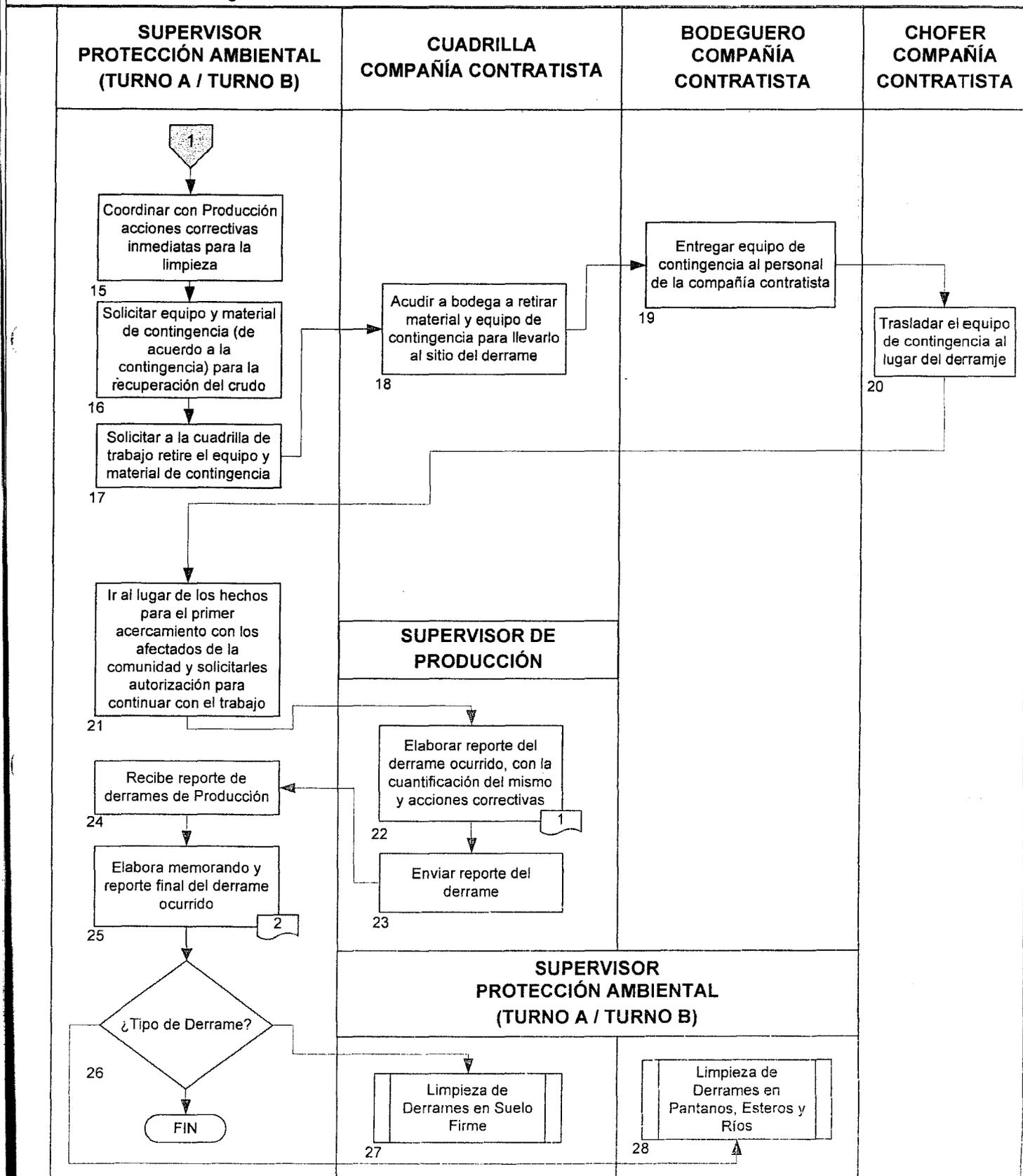




Macroproceso: S.S.A.
Proceso: Protección Ambiental
Subproceso: Acción de Contingencia y Limpieza
Actividad: Cuantificación del Derrame

Estado: Actual
Fecha Elaboración: Febrero 2009
Página: 2 de 2
Código:

Objeto: Inspeccionar derrames para delimitar áreas afectadas y colocar barreras que impidan el avance de la contaminación, llegando así a cuantificar el derrame.



Documentos:

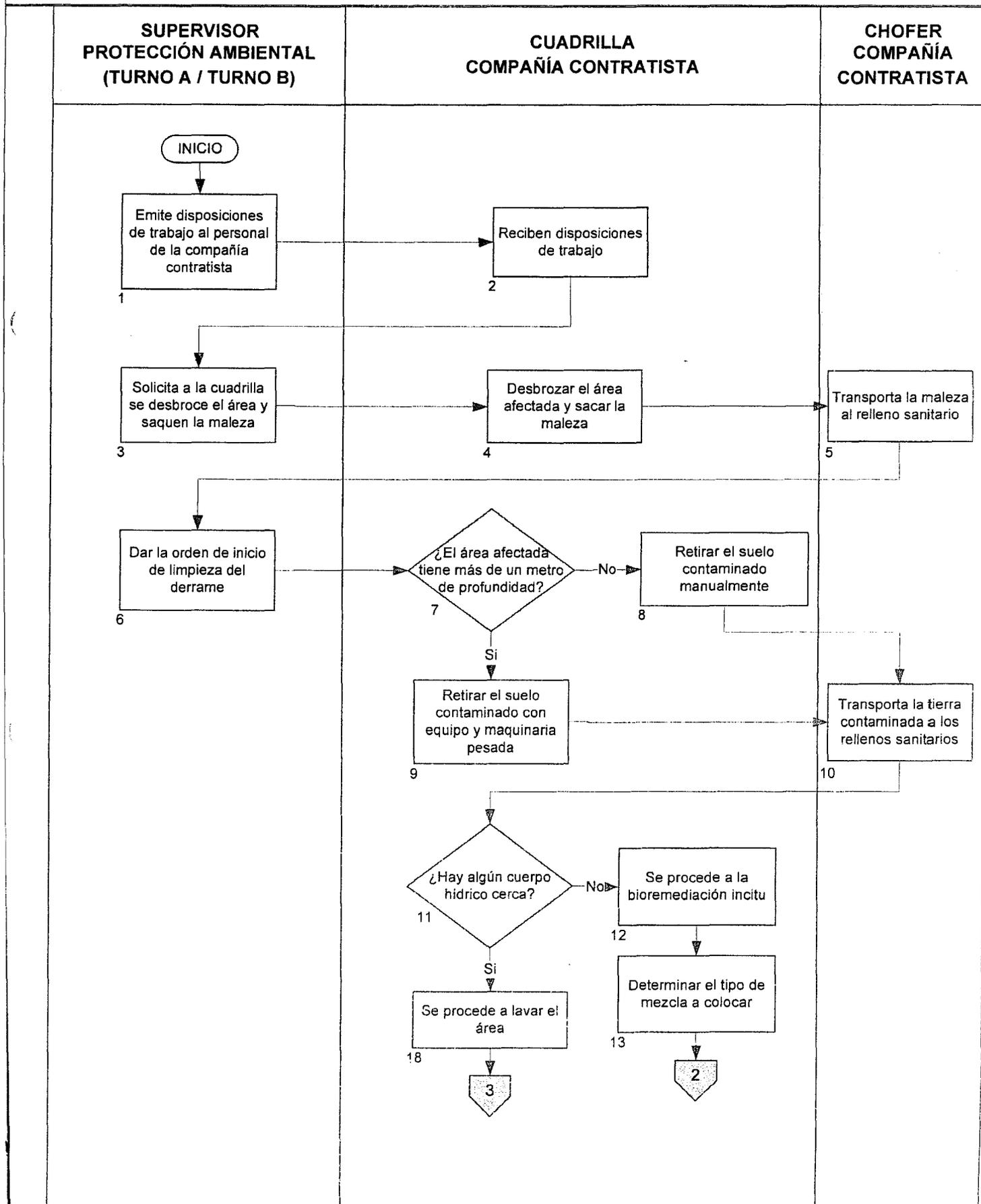
1. Reporte de Derrames
2. Memorando y Reporte Final del Derrame

ELABORADO POR: ING. VANESSA VACA A.

REVISADO POR: ING. EDGAR OSEJO D.

APROBADO POR:

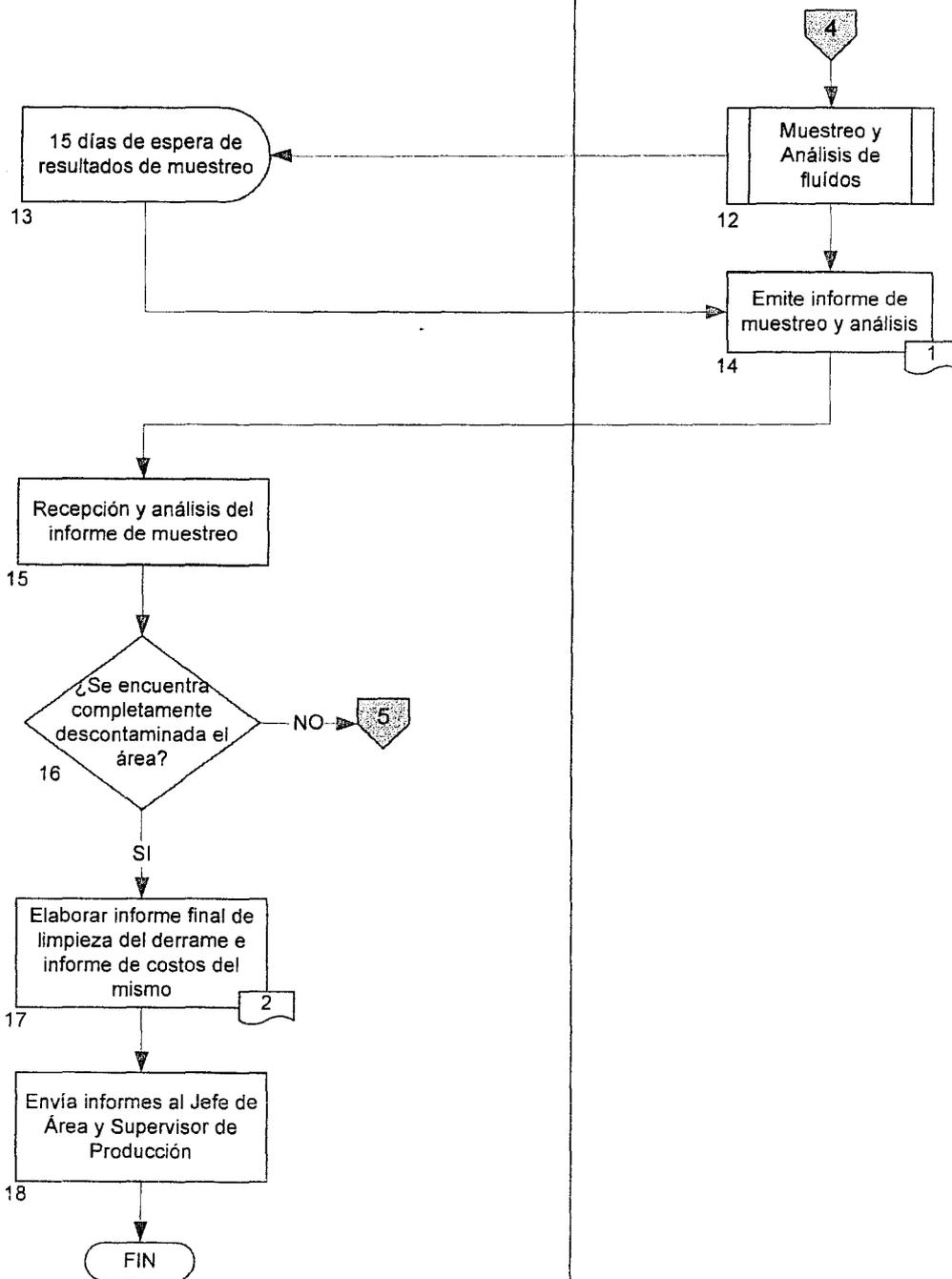
Objeto: Tomar acciones correctivas inmediatas ante una contaminación imprevista en suelo firme.



Objeto: Tomar acciones correctivas inmediatas ante una contaminación imprevista en pantanos, esteros y ríos.

**SUPERVISOR
PROTECCIÓN AMBIENTAL
(TURNO A / TURNO B)**

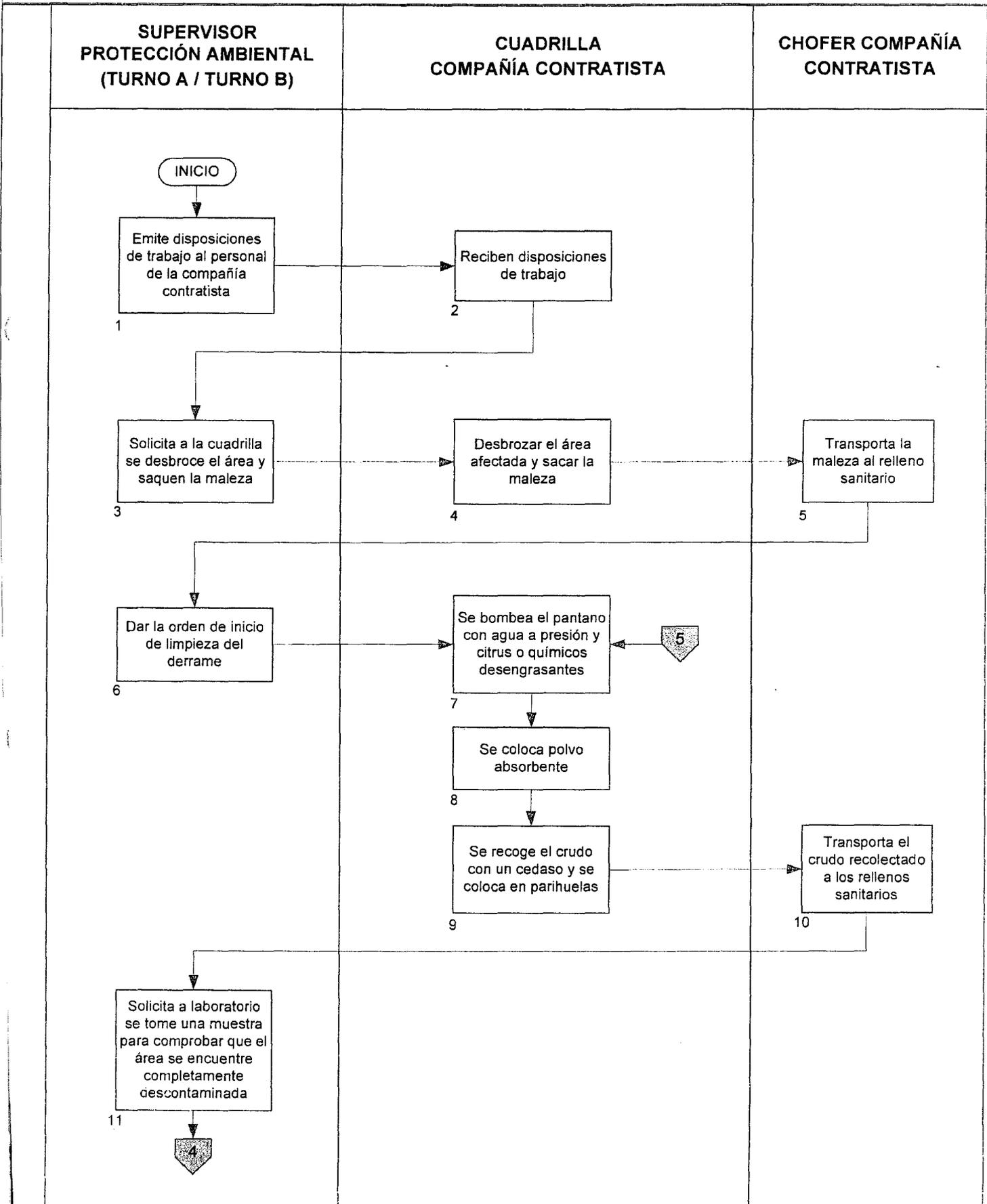
LABORATORIO D.A.



Documentos:

1. Informe de Muestreo y Análisis de Contaminación
2. Informe de Limpieza del Derrame e Informe de Costos del Derrame

Objeto: Tomar acciones correctivas inmediatas ante una contaminación imprevista en pantanos, esteros y ríos.





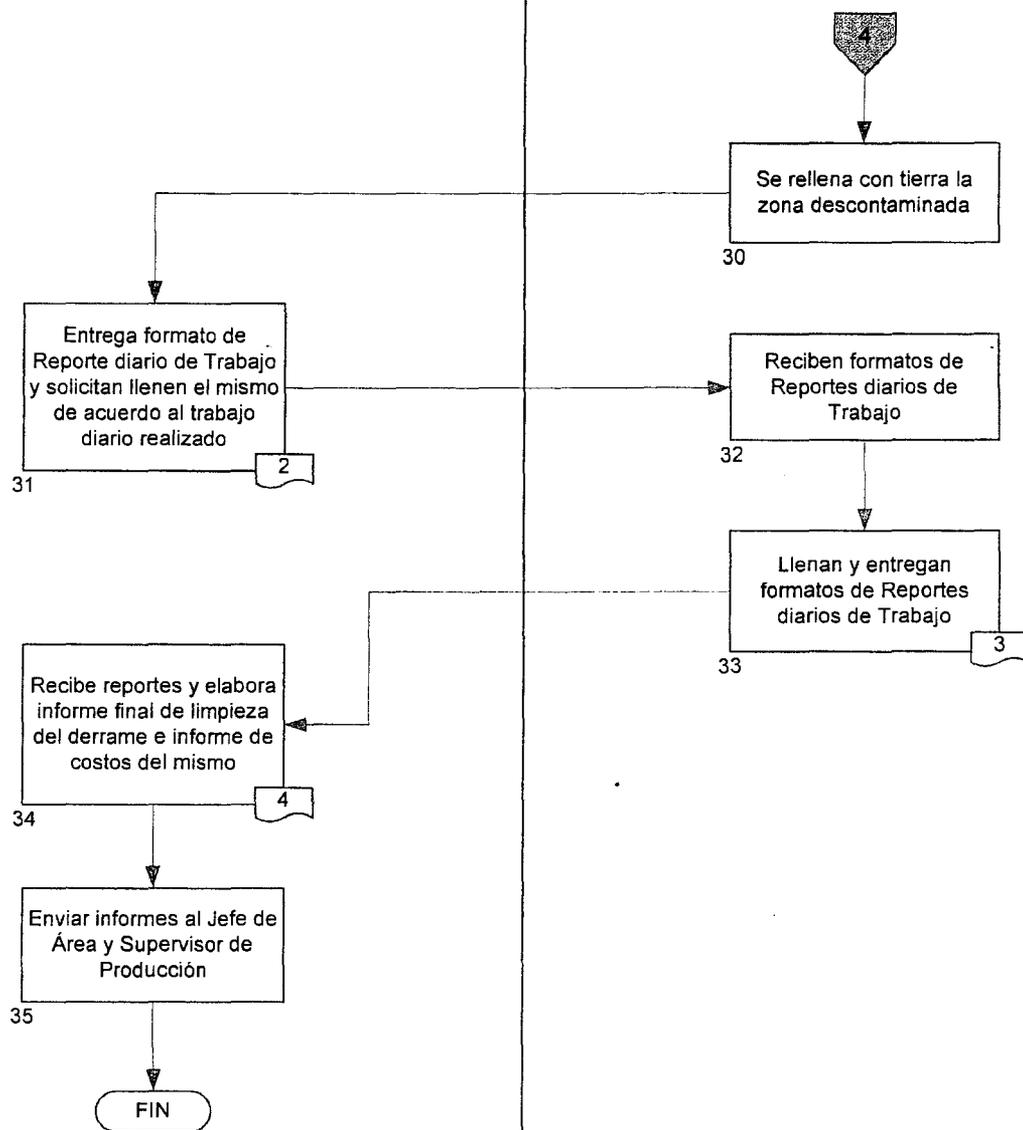
Macroproceso: S.S.A.
Proceso: Protección Ambiental
Subproceso: Acción de Contingencia y Limpieza
Actividad: Limpieza de Derrames en Suelo Firme

Estado: Actual
Fecha Elaboración: Febrero 2009
Página: 3 de 3
Código:

Objeto: Tomar acciones correctivas inmediatas ante una contaminación imprevista en suelo firme.

**SUPERVISOR
PROTECCIÓN AMBIENTAL
(TURNO A / TURNO B)**

**CUADRILLA
COMPAÑÍA CONTRATISTA**



Documentos:

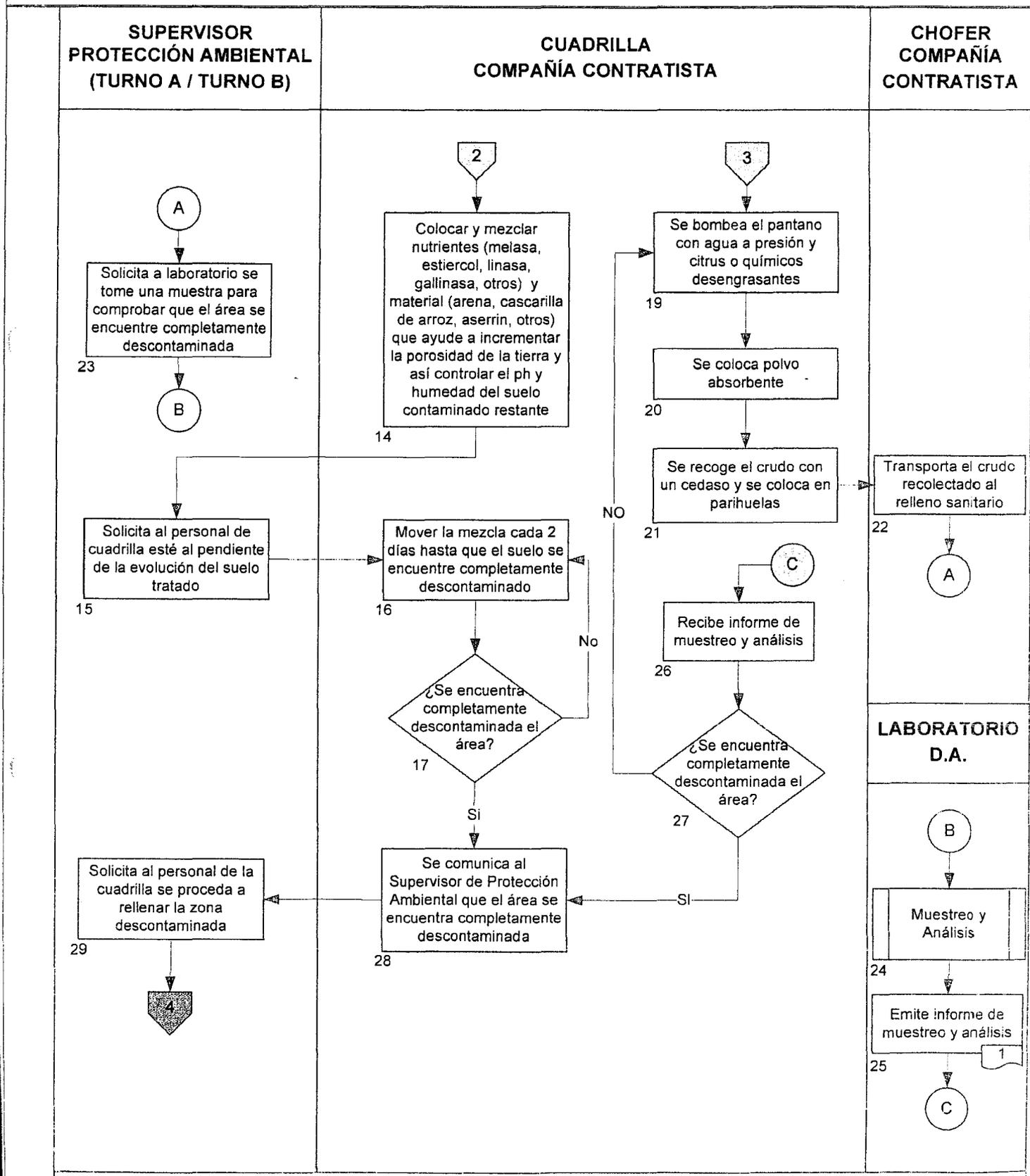
- 2. Formato del Reporte de Trabajo Diario
- 3. Reporte diario de Trabajo
- 4. Informe de Limpieza del Derrame e Informe de Costos del Derrame



Macroproceso: S.S.A.
 Proceso: Protección Ambiental
 Subproceso: Acción de Contingencia y Limpieza
 Actividad: Limpieza de Derrames en Suelo Firme

Estado: Actual
 Fecha Elaboración: Febrero 2009
 Página: 2 de 3
 Código:

Objeto: Tomar acciones correctivas inmediatas ante una contaminación imprevista en suelo firme.



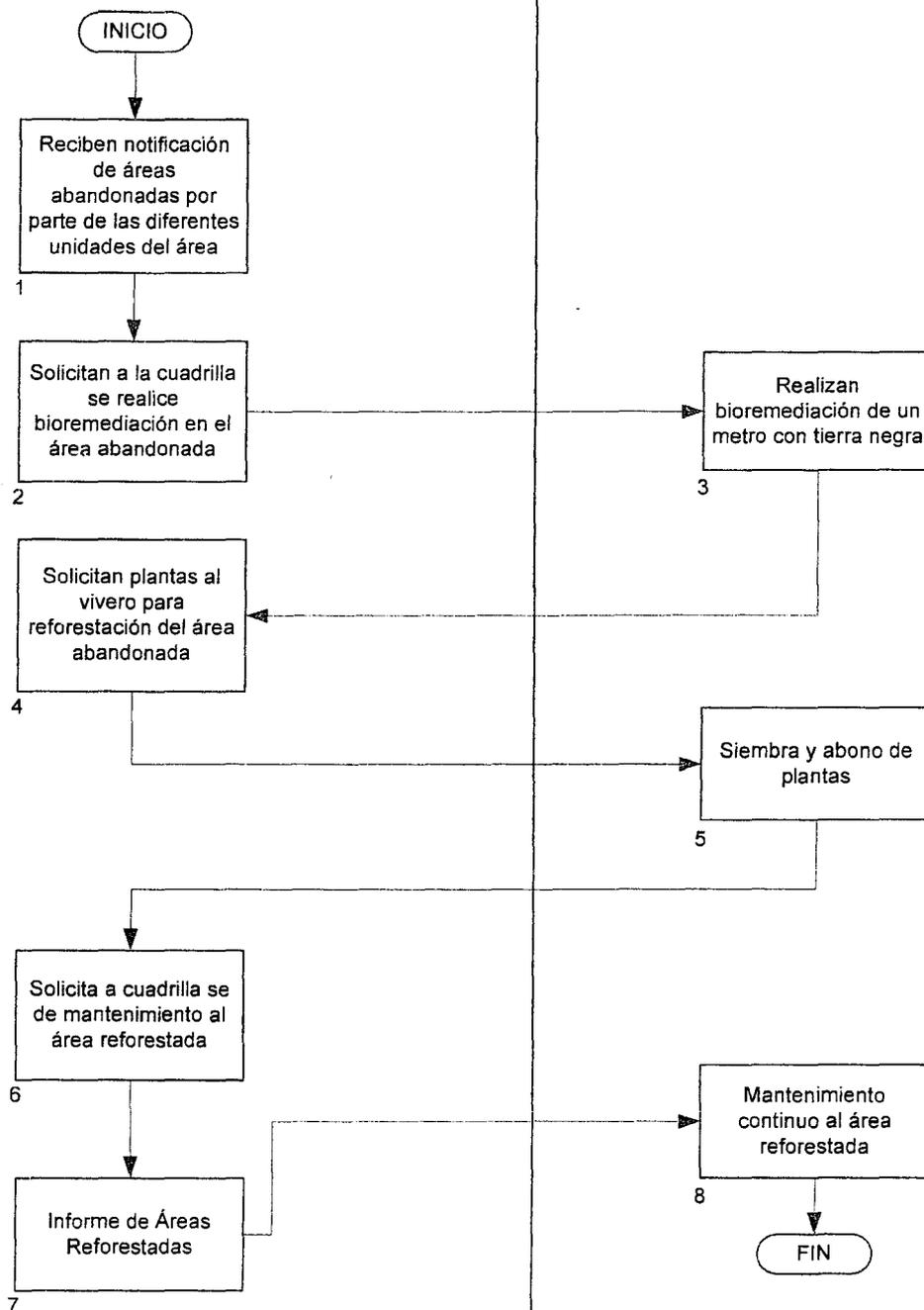
Documentos:

- 1. Informe de Muestreo y Análisis de Contaminación

Objeto: Reforestar áreas abandonas, mejorando así la calidad del medio ambiente.

SUPERVISOR
PROTECCIÓN AMBIENTAL
(TURNO A / TURNO B)

CUADRILLA
COMPAÑÍA CONTRATISTA



Documento:

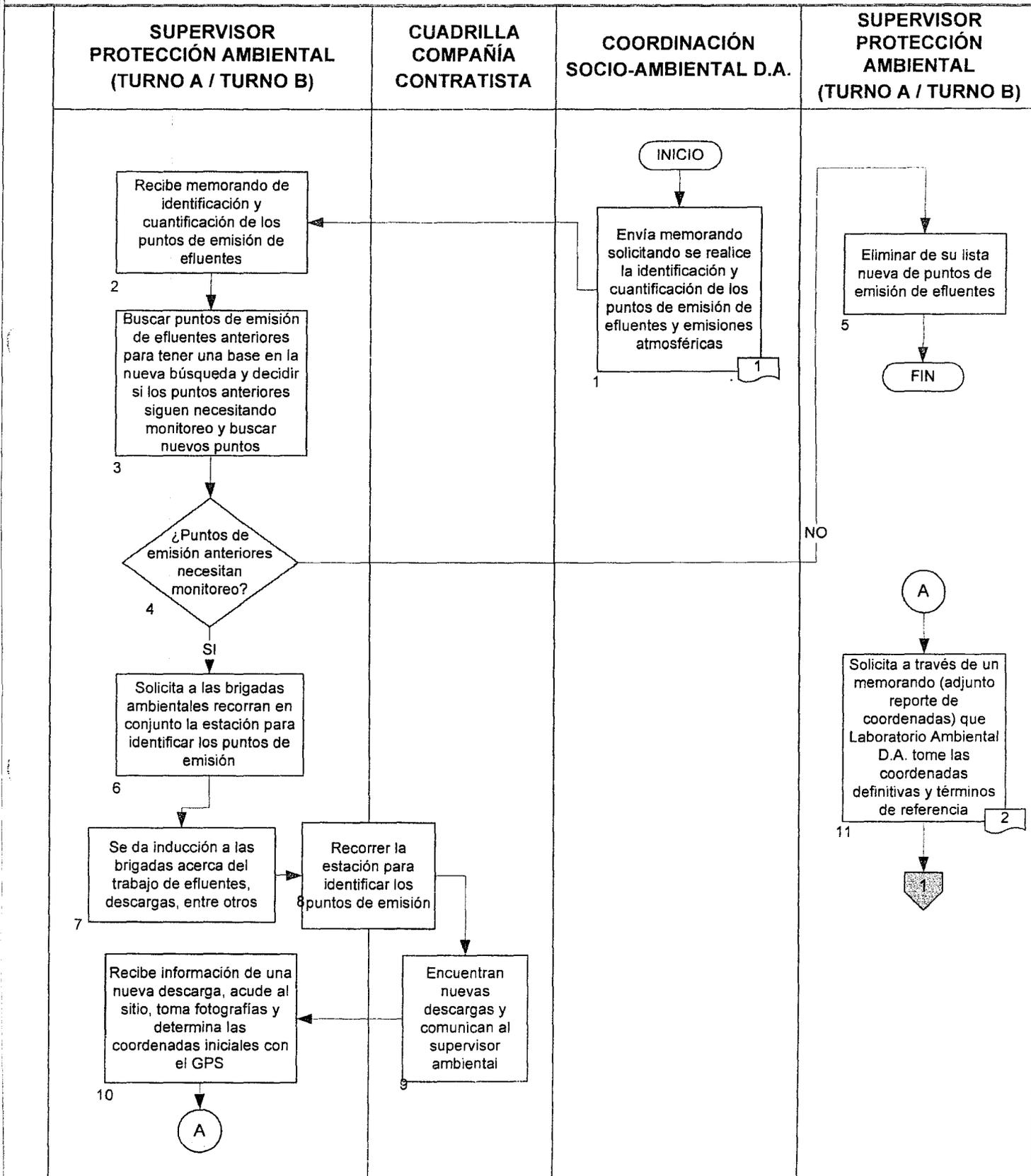
1. Informe de Áreas Reforestadas



Macroproceso: S.S.A.
Proceso: Protección Ambiental
Subproceso: Monitoreo Fijo
Actividad: Inventario de Puntos de Emisión de Efluentes y Emisiones Atmosféricas

Estado: Actual
Fecha Elaboración: Febrero 2009
Página: 1 de 2
Código:

Objeto: Prevenir y corregir contaminación determinando los puntos de emisión de efluentes y emisiones atmosféricas.



Documentos:

1. Memorando de identificación y cuantificación de puntos de combustión interna
2. Memorando solicitando toma de coordenadas e informe de Puntos de Combustión Interna

ELABORADO POR: ING. VANESSA VACA A.

REVISADO POR: ING. EDGAR OSEJO D.

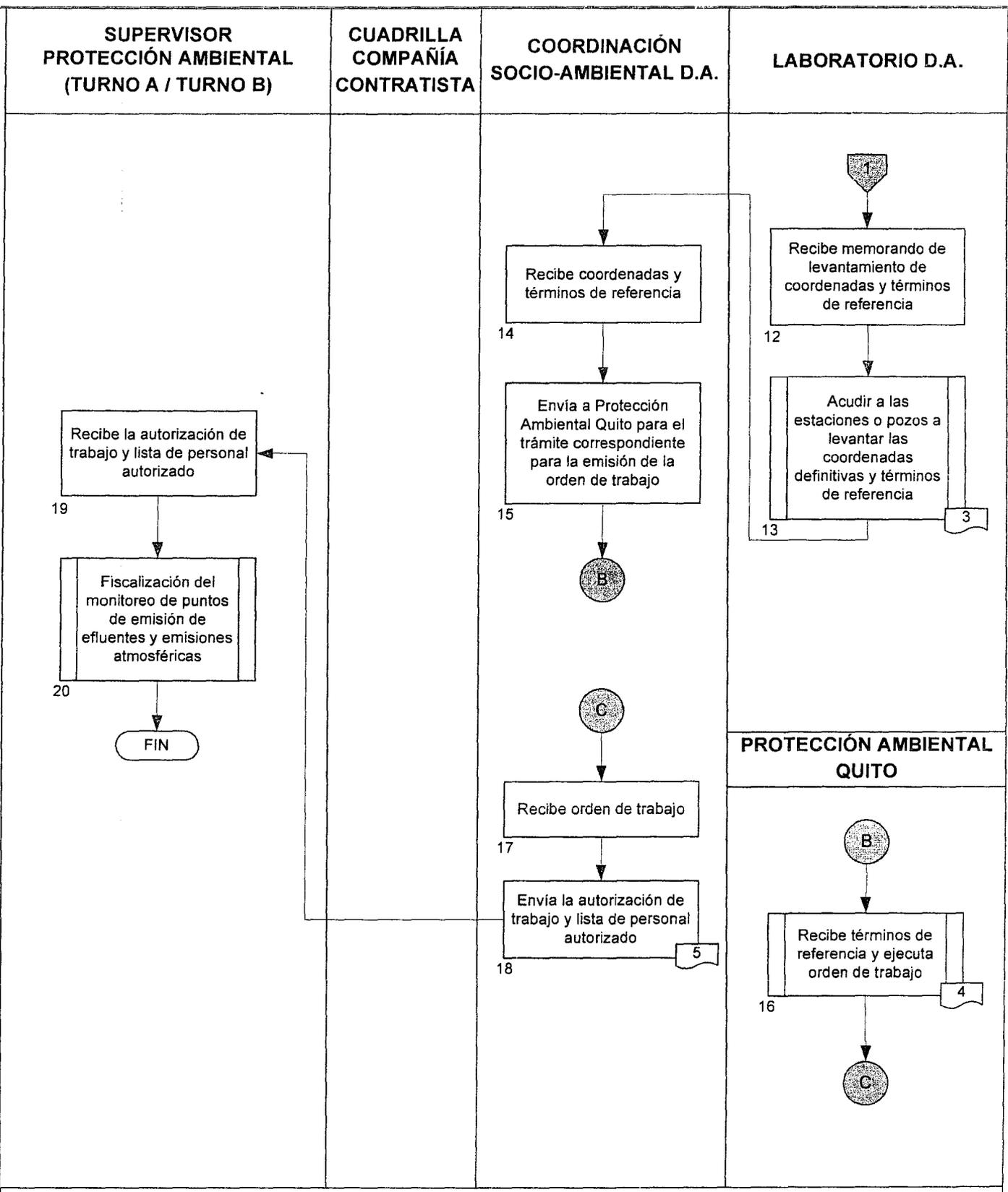
APROBADO POR:



Macroproceso: S.S.A.
Proceso: Protección Ambiental
Subproceso: Monitoreo Fijo
Actividad: Inventario de Puntos de Emisión de Efluentes y Emisiones Atmosféricas

Estado: Actual
Fecha Elaboración: Febrero 2009
Página: 2 de 2
Código:

Objeto: Prevenir y corregir contaminación determinando los puntos de emisión de efluentes y emisiones atmosféricas.



Documentos:

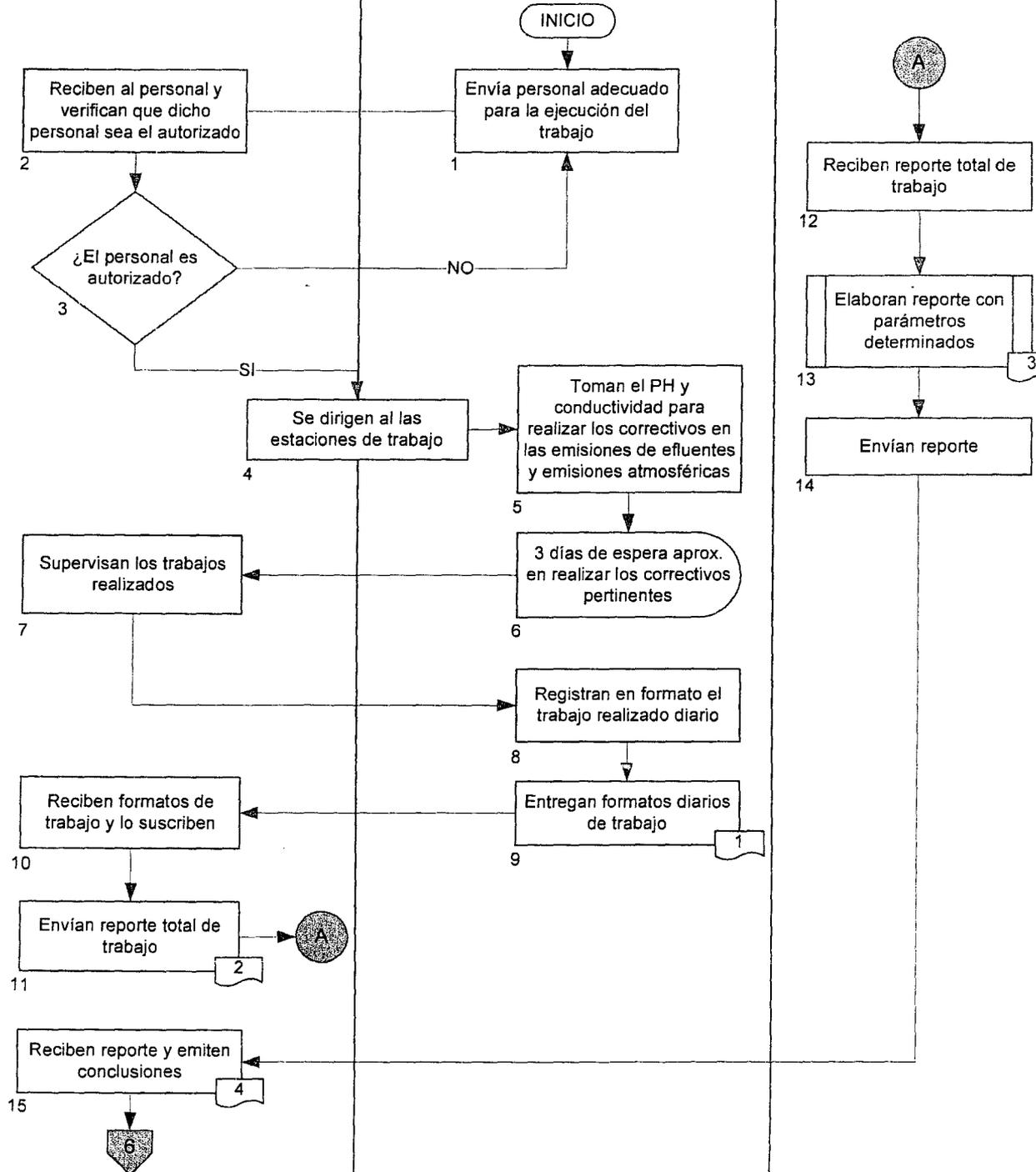
- 3. Informe de coordenadas y términos de referencia
- 4. Orden de Trabajo
- 5. Autorización de Trabajo y lista de personal autorizado

Objeto: Mantener controlados los puntos de emisión de efluentes y emisiones atmosféricas para así evitar contaminación ambiental.

**SUPERVISOR
PROTECCIÓN AMBIENTAL
(TURNO A / TURNO B)**

**CUADRILLA
COMPAÑÍA CONTRATISTA**

**COORDINACIÓN
SOCIO-AMBIENTAL D.A.**



Documentos:

1. Reportes de Trabajo diario
2. Reporte de Trabajo total
3. Reporte de Parámetros
4. Informe de Conclusiones

ELABORADO POR: ING. VANESSA VACA A.

REVISADO POR: ING. EDGAR OSEJO D.

APROBADO POR:

Objeto: Mantener controlados los puntos de emisión de efluentes y emisiones atmosféricas para así evitar contaminación ambiental.

