

Petróleo y poder:
el colapso de un lugar singular

Yasuní

Iván Narváez

Petróleo y poder:
el colapso de un lugar singular
Yasuní



gtz



© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito - Ecuador

Telf.: (593-2) 323 8888

Fax: (593-2) 3237 960

www.flacso.org.ec

GTZ

Amazonas 39-234 y Gaspar de Villaruel

Quito - Ecuador

Telef.: (593-2) 243 7399

gtz-ecuador@gtz.de

ISBN: 978-9978-67-200-6

Cuidado de la edición: Paulina Torres

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta: Crearimagen

Quito, Ecuador, 2009

1ª. edición: febrero, 2009

Índice

Presentación	11
Reconocimientos	15
Prólogo	17
Introducción	21
Aproximaciones teóricas y metodológicas	28
Justificación	66
Capítulo I	
Poder, petróleo y políticas ambientales públicas	
Amazonía continental y el proceso extractivo	73
Petróleo y crisis ambiental en la Región Amazónica	
Ecuatoriana (RAE)	90
El ejercicio del poder extractivo-estatal en la RAE	100
Interpelación del poder a través de demandas políticas en la RAE	120
ITT: extracción o represamiento del petróleo in situ	136
Marco jurídico-institucional ambiental (referencias teóricas)	159
El sistema político	159
Las políticas públicas	160
Políticas ambientales públicas.	165
Organismos multilaterales y formulación de políticas públicas nacionales	178

La conversión de las políticas nacionales en políticas específicas	186
Marco jurídico-político ambiental	187
Constitución Política de la República (políticas ambientales)	192
Circunscripciones Territoriales Indígenas (CTI)	195

Capítulo II

Gestión de áreas protegidas

Antecedentes históricos	199
Categorías específicas de áreas protegidas según el objetivo principal de manejo	201
Nuevos roles de la áreas protegidas en el siglo XXI	204
Áreas protegidas privadas (APP)	207
Políticas de conservación de áreas protegidas	209
Políticas ambientales ecuatorianas y procesos de consulta previa informada	217
Manejo y gestión de áreas protegidas	220
Política de participación social en la conservación (áreas protegidas)	222
Planificación participativa en gestión de áreas protegidas	224
Co-manejo de áreas protegidas (Co-gestión)	225
Comités de gestión	228
Gestión compartida o participativa	228
Participación pública	232
Gestión comunitaria de áreas protegidas	232
Pueblos indígenas y áreas protegidas	235
Conservación y pueblos indígenas (no contactados)	238
Gobernanza de áreas protegidas	240

Capítulo III

Marco jurídico institucional y gestión ambiental: Sistema de Gestión Ambiental (SGA)- Análisis comparativo estructural en el Yasuní

Marco jurídico-institucional:	
problemas de competencia y aplicación	243
El Estado y la gestión ambiental	243
Ámbitos de la gestión pública en general	244
El marco institucional	245
La gestión ambiental	249

Plan de Manejo Ambiental (PMA)	252
Plan de Relaciones Comunitarias (PRC)	254
Sistema de Gestión Ambiental de las empresas petroleras que operan en el PNY	256

Respuesta fallida de las empresas como responsables de la gestión ambiental y como sujetos auditables por parte del Estado	261
---	-----

Capítulo IV

Instrumentos para la gobernanza ambiental (énfasis en el Yasuní)

Políticas de participación en la gestión de áreas protegidas	269
Tipos de gobernanza de áreas protegidas	274
La institucionalidad pública ambiental, competencias (tendencias-rupturas)	279
Institucionalidad y gobernabilidad	285
Institucionalidad ambiental (antecedentes históricos)	287
Caracterización de la institucionalidad ambiental actual	289
Sustento de la institucionalidad en la legislación nacional	291
Institucionalidad ambiental en el PNY	293
Competencias ambientales institucionales	303
Límites del modelo de gestión ambiental en el PNY	306
Modelos estandarizados de gestión ambiental	306
Transversalidad de los temas ambientales en el PNY	311
Colisión de coaliciones en el Yasuní y territorio huaorani (políticas de exclusión)	316
Percepción de los actores estratégicos respecto a la crisis de gestión ambiental en el Yasuní	323
Percepción de los pueblos indígenas, sus derechos y áreas protegidas	325
Percepción de las ONG ambientalistas	331
Sector académico (universidades y centros de investigación)	336
Percepción de los organismos seccionales de Orellana	339
Políticas participativas (instrumentos para la gobernanza ambiental)	343
Reparación civil por daños ambientales	350

Reparación patrimonial individual por daños ambientales	356
Reparación colectiva difusa - la compensación social	359
Nuevos sujetos del derecho de acción frente a los daños ambientales colectivos	362

Capítulo V

El fraccionamiento competencial ambiental

La centralización del Estado	367
La actual persistencia del centralismo	368
Puntos críticos de la centralización	370
Polarización ideológica en la descentralización	371
Objetivos de la descentralización hasta el 2006 y con modificaciones a partir del 2007	375
Descentralización funcional	376
Transferencia de competencias (descentralización administrativa)	377
Descentralización fiscal (redistribución - transferencia de recursos)	379
Descentralización democrática (integral)	381
Descentralización desde la interculturalidad	385
Límites para la descentralización	388
La descentralización de la gestión ambiental municipal regional	390
La descentralización en el Ecuador	393
Política nacional de descentralización de la gestión ambiental	402
El proceso de descentralización ambiental (fraccionamiento competencial y transferencia de poder) ¿Instrumento u obstáculo para la gobernanza ambiental?	404
Devolución de competencias o transferencia de competencias ambientales	408
Análisis del convenio marco en base al A. M. 055, derogado por el 106 (proceso de devolución de competencias)	408
Marco institucional en la descentralización ambiental	418
Ministerio del Ambiente del Ecuador (MAE)	418
El CONCOPE frente a la descentralización ambiental- Convenio Marco de Transferencia de Competencias del Ministerio del Ambiente	425
Ex Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM)	430
Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES)	433

La Asociación de Municipalidades
del Ecuador (AME) y su funcionamiento 438
El futuro de la gestión: cuatro escenarios 445

Desafíos y oportunidades 449

Bibliografía 459

Anexos 477

Acrónimos 581

Presentación

La Región amazónica ecuatoriana ha sido objeto de estudios socioeconómicos, de investigaciones científicas sobre aspectos físicos y bióticos que han permitido conocer este complejo ecosistema selvático, ecológicamente sensible y culturalmente vulnerable. No obstante, la problemática que caracteriza a la región es de gran preocupación pública, privada, interna e internacional por todos los efectos que causa el proceso extractivo.

El libro de Iván Narváez, *Petróleo y poder: el colapso de un lugar singular Yasuní*, no es un texto más que aborda el tema, sino un esfuerzo de análisis ponderado que trata de profundizar y evidenciar las aristas de la problemática amazónica desde una perspectiva innovada, que al evidenciar la trágica realidad del área protegida, propone salidas nada extraordinarias, pero que implican un comprometimiento sincero para coadyuvar al esfuerzo que hacen los actores locales y pueblos indígenas para evitar el colapso del lugar singular, de su casa verde, de nuestro espacio común.

El énfasis de la investigación está relacionado con temas inherentes al ordenamiento jurídico del país respecto de las áreas protegidas y descentralización, en cuanto variables establecidas a nivel constitucional. Esto ha motivado a los diversos actores a plantear la re-significación de los horizontes normativos ambientales y de gestión. En esta perspectiva, el análisis no aborda en toda su amplitud los temas involucrados en las actividades productivas y extractivas del país, sino los de la crisis de gobernanza ambiental y manejo de los recursos naturales no renovables en la Amazonía norte y en el Yasuní.

Presentación

La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), con la publicación de este libro, ratifica su respaldo a la investigación socio-ambiental en Ecuador y corrobora su predisposición a continuar en el empeño; no sólo desde el trágico signo ambiental amazónico, sino y sobre todo, desde el sentido esperanzador de sus pueblos, de la gente que está por llegar.

Adrián Bonilla
Director
FLACSO - Ecuador

A Juan José, porque llegó a la vida.

Reconocimientos

A líderes indígenas de la Amazonía y a Vicente Moy Enomenga en particular, quienes siempre estuvieron dispuestos a dialogar respecto de sus principales preocupaciones. Al sociólogo Pablo Ortiz y al antropólogo Juan Carlos Franco, por compartirme sus percepciones sobre la problemática que aborda el texto. Al Dr. Guillaume Fontaine, Director de Investigaciones de FLACSO, por sus oportunas sugerencias teórico-metodológicas. A los estudiantes de Sociología Ambiental en la FIGEMPA siempre interesados en la temática y a quienes, en gran parte, se deben las reflexiones asumidas.

Aspiro que este esfuerzo común coadyuve la institucionalización de una buena gobernanza ambiental y consolidación de los derechos de los pueblos amazónicos. Solo el ejercicio pleno de sus derechos es garantía para su permanencia física y cultural y salvará a la sociedad ecuatoriana de la intrascendencia de una identidad vacía.

Prólogo

Guillaume Fontaine

El Parque Nacional Yasuní cumple 30 años. Durante tres décadas, ha resistido las invasiones y el saqueo, convirtiéndose en el teatro de una lucha dramática entre el bien y el mal. Una lucha en la que, por lo general, la demagogia y la retórica han sustituido la política de Estado y que muestra la impotencia de la sociedad civil; pues esta no consigue frenar la explotación petrolera, ni el tráfico de madera y tampoco la masacre de animales de monte.

Y sin embargo vive. A la fecha, este “lugar singular”, como lo llama Iván Narváez, que cubre unas 982 000 hectáreas de la Amazonía ecuatoriana, constituye un hito para la gobernanza ambiental global. Por una parte, obliga al Estado ecuatoriano a garantizar el respecto de la biodiversidad, en medio de una región que se licitó a la industria petrolera. Por otra, se inserta en la estrategia de conservación llevada a cabo por la UNESCO, a través de las reservas de la biosfera. En consecuencia, constituye un reto para hacer de buenas intenciones y votos piadosos una realidad. No una utopía.

Aquellas personas bien intencionadas que buscan convencer a la comunidad internacional pagar para conservar la naturaleza se han quedado sin piso. La realidad es que nadie está dispuesto a pagar por los errores de los demás, sin que sus ganancias superen el costo que ello significa. Pese a la crisis financiera, pese a la baja del crecimiento económico mundial, el mercado gana. Pierden los caballeros del apocalipsis, que nos anuncian cada tanto tiempo el fin del capitalismo y nos ofrecen una salida revolucionaria hacia un mundo liberado de las fuerzas del mal.

De todos los errores que hemos acumulado, quizás el peor ha sido creer que la ética ambiental contrarresta el espíritu del capitalismo. En el catálogo de los proyectos de conservación, el canje de deuda por bonos de la naturaleza no convence a los ricos. Tampoco convence el marketing verde de los bonos de carbono, en un mundo que enfrenta una crisis energética global.

Sin embargo, quienes poseen los medios necesarios para enfrentar la crisis ambiental global son tanto los países industrializados como las empresas multinacionales, los inversionistas y los especuladores. No obstante, la recesión que se produjo en 2008 nos advierte que la caída brusca del precio del petróleo, tendrá como consecuencia, a corto plazo, una creciente presión sobre los recursos naturales en los países pobres.

Con todo, pierde el Parque Nacional Yasuní. Ni las ingentes cantidades de dinero gastado por la cooperación al desarrollo, ni la inflación de normas jurídicas ambientales, ni las costosas campañas internacionales de cabildeo han podido revertir esta situación: sigue siendo el pariente pobre del sistema nacional de áreas protegidas. Ahora bien, un parque que no genera ganancias es un parque condenado a depender de la buena voluntad de los gobiernos de turno y de la coyuntura económica del momento. Suben los precios del petróleo y los yacimientos se vuelven el blanco de la codicia de los políticos, tanto de izquierda como de derecha. Caen los ingresos del Estado y el primer rubro a ser recortado es aquel de la política ambiental.

Por el décimo aniversario del Parque Nacional Yasuní, se elaboró un plan de gestión ambiental que fue desechado con desdén por los ecologistas ecuatorianos. Ellos lo consideraron derrotista, pues este plan asumía como un hecho consumado la presencia del sector petrolero en el área protegida y proponía una nueva zonificación ecológica. Incluso se contempló la posibilidad de ampliar la contribución del sector petrolero al financiamiento de la conservación del parque. Un pacto faustiano, según los opositores a esta iniciativa.

Por su vigésimo aniversario, se le regaló al parque un decreto ejecutivo que declaró “intangibles” la parte sur, conocida como área de tránsito de los clanes Tagaeri y Taromenane. Los diez años que pasaron luego confirmaron lo que hemos repetido a saciedad: un decreto no “hace” una política pública. Entre matanzas de indígenas, tráfico de madera y nego-

ciaciones con las empresas petroleras que operan en esta parte del parque, la zona oficialmente “intangible” no ha podido ser protegida por el Estado ecuatoriano.

Al fin y al cabo, el Parque Nacional Yasuní ha quedado en manos de la industria petrolera. Así como en otras épocas la administración de la región amazónica estuvo en manos de las misiones religiosas, hoy lo está en las del sector industrial o extractivo. Al dogma civilizatorio ha sucedido el dogma desarrollista, sin que nadie –ni la clase política, ni la sociedad civil– midiera las consecuencias de semejante abdicación.

¿Quién podría culpar a las empresas petroleras? ¿Aquellas y aquellos que protestan a gritos contra el desarrollo y declaman el credo marxista que confunde la evolución de la sociedad con una crisis sistémica? ¿Aquellas y aquellos que pretenden defender un bien común y no dudan en cederlo en usufructo al mejor postor, sea este otra transnacional petrolera? ¿Aquellas y aquellos que reclaman trabajo, educación y salud a la misma industria, puesta en jaque por los paros y las ocupaciones de sitios?

La verdad es que, más allá del Yasuní, lo que está en entredicho es la política ambiental, así como en otros lugares, la política social ha sido privatizada. Por ello, el Parque Nacional Yasuní encarna la esquizofrenia de un Estado que pretende conservar la biodiversidad y extraer petróleo en el mismo lugar. Por ello, el Parque Nacional Yasuní está condenado a desaparecer si la política del Estado no cambia. Ni las protestas populares, ni las declaraciones de buenas intenciones de parte de la industria, ni las sutilezas intelectuales de la ecología política podrán sustituir una política ambiental fuerte, llevada a cabo por un Estado voluntario, responsable y solvente.

Esto tiene un costo económico y social, pues los árboles no se cuidan solos y la conservación de espacios naturales afecta los hábitos de las poblaciones locales y, más allá, de un país. Pero más que todo, tiene un costo político, pues los arbitrajes presupuestarios no suelen contentar a todos a la vez. Decidir una moratoria a la explotación de un yacimiento gigantesco como aquel de los campos Ishpingo, Tiputini y Tambococha no implica los mismos costos económicos y sociales que explotar estos campos. Financiar esta moratoria a costa de una reducción del gasto social en el presupuesto del Estado, no implica los mismos costos políticos que solicitar la contribución de la comunidad internacional.

Por último, tiene un costo ético, en cuanto de responsabilidad se trata. Si bien es cierto, es responsabilidad del Estado garantizar la conservación del medio ambiente y la protección de la población contra actividades dañinas y conflictos violentos, esta obligación seguirá siendo abstracta, mientras no se considere las implicaciones financieras que tiene para el país. Esto lleva a relativizar la oposición maniquea que suele erigirse en argumento político para las y los idealistas; entre, por un lado, un país libre de petróleo que muestre al mundo el ejemplo y, por otro, un país bañado en crudo condenado por la maldición de los recursos.

La salida de la esquizofrenia se dará siempre y cuando el gobierno de turno asuma la responsabilidad de involucrar a todos los actores presentes en el ámbito del Parque Nacional Yasuní. Se trata entonces de obligar a pagar a las empresas por la conservación del área en el que intervienen. Se trata de monitorear sus actividades para garantizar un manejo ambiental óptimo a lo largo de sus operaciones. Se trata de obligarlas a rendir cuentas. Se trata también de fortalecer a la sociedad civil y a la ciudadanía en general, para que se respete sus derechos, más allá de los anatemas que no hacen sino manipular a la opinión pública.

El libro de Iván Narváez constituye, sin lugar a duda, un paso importante hacia esta salida. Completa estudios anteriores que el autor emprendió a lo largo de su carrera de investigador, en particular con el Observatorio Socio Ambiental de la FLACSO-Sede Ecuador. Detalla los factores que llevaron a la crisis que atraviesa hoy el Parque Nacional Yasuní y continúa el trabajo que había iniciado en su obra anterior *Derecho ambiental y temas de sociología ambiental*.

Más allá de la casuística, el estudio de esta crisis permite entender cómo el modelo de gobernanza ambiental ecuatoriano ha fracasado hasta la fecha. No obstante, más allá del ejercicio descriptivo que suele caracterizar a muchos ensayos de sociología ambiental, el libro ofrece también un marco analítico consistente, que ayudará a reformar este modelo; gracias a una mejor articulación entre el marco jurídico e institucional, las lógicas de acción racional de los actores no institucionales y los instrumentos de políticas públicas como la gestión de áreas protegidas y la descentralización de competencias ambientales.

Quito, 28 de enero de 2009

Introducción

En vez de “Petróleo y poder: colapso de un lugar singular Yasuni”, el título del libro pudo ser “Un lugar singular”, sencillo y perfecto para describir lo portentoso de la selva y de los árboles, que aún en su formidable robustez por igual compiten con sarmentosas lianas los nutrientes del dosel, mientras sus hojas en lo alto, solitariamente beben la luz que desciende desde el sol.

Perfecto para evocar que los ríos parecen de cristal: unas veces ocres, otras oscuros, pero siempre como una dulce residencia de espíritus y dioses zoomorfos y antropomorfos que juegan con las mujeres y hombres de la selva, purificándolos en medio de contorciones y danzas que los liberan de las necesidades impuestas por los extraños al mundo del yagé. Pudo ser un sintagma poético para entrar a la naturaleza y su sorprendente desnudez, sin giros lingüísticos entronizados por la racionalidad instrumental o tecnicismos disciplinares que designan los objetos, los fenómenos, los procesos o las percepciones; despojándolos de simbolismos, que antes que aderezos irrelevantes de las culturas selváticas, constituyen la base sobre la que se erige su identidad ancestral, iluminadora.

“Un lugar singular” habría sido una respuesta a lo que los pueblos huarani, (tagaeri, taromenani) se plantean respecto a la selva y en relación a otros mundos subsumidos en el vértigo de la modernidad. Mundos donde los seres son vividos y por estar sujetos a las presiones del pragmatismo e inmediatez economicista, parecen en la vorágine de la crisis global: contaminación, desertización, pérdida de la diversidad biológica,

adelgazamiento de la capa de ozono, efecto invernadero, cambio climático, pobreza, muerte entrópica).

Respuesta a preguntas como: ¿Por qué los pueblos selváticos perciben que la sociedad en general le asigna mayor importancia a la opinión de un biólogo sobre la biota amazónica, antes que a la de un sabio indígena sobre la materia? ¿Por qué ahora los niños del bosque tropical son víctimas de las hepatitis, si antes sólo la ausencia de un pájaro era la dolencia que más los afectaba? ¿Por qué el petróleo extraído en el Cononaco no retorna al pueblo de “ahí” en forma de salud o de alfabeto? ¿Por qué hasta las mariposas han de pagar impuestos para acceder a los saladeros de los ríos?

Otras preguntas y otras respuestas se podrían formular si el título del libro hubiera sido únicamente “Un lugar singular”, pero no, es “Petróleo y poder: colapso de un lugar singular Yasuni”. Como se puede apreciar lo integra el término “colapso”, que en el lenguaje formal del pequeño Larousse significa “disminución rápida de las fuerzas-paralización de la actividad”. El colapso connota el abrupto aniquilamiento de la hilea, asumida como un todo integral, donde nada está demás ni está de menos respondiendo a la sabiduría de la naturaleza para delegar a cada elemento una función, complementaria a la de otro, a fin de que no se rompa la cadena de equilibrio forjada a través de tiempos inmemoriales: desde antes de que exista el hierro, el bronce, el oro, el petróleo u otros “elementos” ahora elevados a la categoría de “recursos-mercancías”, en consecuencia mercantilizables y expuestos a la voracidad de propios y extranjeros.

El colapso tiene otras implicaciones, por ejemplo: obstrucción de las actividades que realizan las hormigas acumulando hojas que después procesan obteniendo hongos para sus larvas; o las que practican los cofanes confeccionando ashangas o coronas de plumas que ofertan en Lago Agrio, a precios insignificantes.

Con el advenimiento de la modernidad (proceso de integración) se incrementó y sofisticó la agresión a la otredad indígena, a su hogar verde y húmedo. El escenario de violencia establecido por razones culturales de estos pueblos, pasó a ser el de los intereses económico-energéticos transnacionales y que ha sometido a la selva a una tarea ímproba: donde extracción, capital y Estado se enfrentan enarbolando el desarrollo como

arma publicitaria, en un desenfreno sin precedentes, en un desorden que hace estallar la apacible calma de las crisálidas, o la de los guerreros que solían caminar sin dejar huellas y que para bruñir su espíritu, respetuosamente bebían la sangre del guerrero jefe contrincante caído en la contienda. Colapso y desenfreno en una selva sin más ley que la del mercado de recursos naturales renovables y no renovables, mercado incapaz de atenuar la atmósfera desorbitada que se genera debido a una extracción irresponsable del combustible fósil, de flora y fauna, incentivando la ansiedad de científicos, políticos y aventureros por explicar el imbricado mundo de la selva.

La investigación pretende elucidar que los 35 años de explotación petrolera en la Amazonía ecuatoriana expresan el paroxismo de esa guerra económico-energética que no da tregua, y al margen de haber generado para el Estado aproximadamente 90 mil millones de dólares, ha condenado a amplios sectores sociales a migrar, a otros pernoctar en las veredas de los edificios que ellos mismos construyen en las grandes ciudades, y a los pueblos indígenas de la selva a vivir como extraños en su propia casa.

En el texto se analiza como en el frenesí de un tiempo de bonanza petrolera, el Estado ha impulsado cambios y transformaciones que apuestan a la conservación, al desarrollo, pero no ha sido capaz de generar un sentido histórico para la sociedad ecuatoriana, sino sólo una conciencia de su agotamiento y que la precipita en busca de cualquier espectáculo que le haga olvidar su desesperanza; así va a él, como las mariposas van a la luz, como en una especie de borrachera y con un sentimiento oscuro, pretendiendo salir de la noche a la mañana del fango al que la llevaron las elites que la gobernaron.

El colapso de un lugar singular es una constatación de la crisis de la Amazonía, del Yasuní, que está allí, como “los de ahí”: para sentirlo basta olfatear la acidez del hidrocarburo, con su textura dúctil flotando libre como una serpentina mortal en los flujos de los ríos, en los abrevaderos para los animales y en los pozos de agua de la que se sirven las personas. El colapso no es una alarma, su materialidad también se expresa en la extinción de bosques, en la propagación de enfermedades y pérdida de biodiversidad. Se configura con la ausencia del Estado en la región amazónica y con la presencia omnímoda de empresas transnacionales –plani-

ficando el desarrollo de las culturas indígenas— sin más norte que el de sus exclusivos intereses crematísticos.

El colapso de la Amazonía es un grito desesperado y desgarrador que se expresa en la falta de un adecuado control público de la gestión ambiental empresarial, en la impunidad en la que queda el tráfico ilegal de madera y de fauna en Pompeya, a las riveras del Napo; se concreta con la ampliación de la frontera extractiva sin considerar los procesos autonómicos y territorialidad integral indígena y mucho menos el Sistema Nacional de Áreas Protegidas; es tan real como la incapacidad de los gobiernos locales para profundizar la transferencia de competencias ambientales, y como la resistencia del gobierno central para desprenderse de poder, o implementar políticas ambientales públicas eficaces.

La crisis está haciendo metástasis y se evidencia en el dilema gubernamental de extraer o no hidrocarburos en un área del Yasuní, debido a que, por una parte se constata que durante 35 años la explotación petrolera ha generado impactos negativos a la naturaleza y a la sociedad, como el siniestro eco-etnocida causado por Texaco. Por otra se verifica la contradictoria política pública de conservación en la RAE, dicha contradicción es más evidente en el Yasuní por el establecimiento y superposición de categorías técnico-jurídicas sobre este mismo espacio (parque nacional, reserva de biosfera, territorios indígenas, zona intangible, bloques petroleros), distorsionando el manejo y objetivos específicos de cada una de ellas y provocando la colisión de coaliciones entre conservacionistas, capital transnacional, pueblos indígenas y el propio Estado.

Además, la compleja crisis de la región y del Yasuní se inscribe dentro de un contexto nacional de “anomia ambiental” y que se configura como un estado-situación que propicia la inobservancia normativa, la desinstitucionalización, la inseguridad jurídica, el control deficiente de gestión, la permanencia de una autoridad permisiva y la corrupción.¹

Pero por otro lado, la importancia del petróleo en el Ecuador se refleja de la siguiente manera: aproximadamente el 30 por ciento de la extracción se destina al consumo interno, las exportaciones de crudo y deriva-

1 El dispositivo de la corrupción en materia ambiental se activa a partir de que alguien hace lo que no debe hacer, para sacar provecho, antes de que otro se anticipe (ver el acápite Justificación).

dos representa el 43 por ciento del valor de las exportaciones totales, la renta y los ingresos de exportación de derivados constituyen el 33 por ciento del presupuesto general del Estado, y es la principal fuente de ingresos para el pago de la deuda externa que se aproxima al 39 por ciento del PIB (17.319 millones de dólares a julio del 2007 (BCE, 2007 en Fontaine, 2007e: 1).² En el 2006 la dependencia del petróleo ha crecido y este producto ha alcanzado el 60 por ciento de las exportaciones (Larrea, 2007: 28). Para la conformación del PGE del 2008, el Congreso Nacional calculó los ingresos económicos provenientes de la venta del petróleo a un precio de \$45 cada barril, mientras a mediados de junio del 2008 en el mercado internacional, el crudo marcador se lo cotizó en \$150.

En tales circunstancias se oficializó la propuesta de carácter ecologista-antisistémica— de no extraer 920 millones de barriles de petróleo del eje ITT, cuyos justificativos van desde garantizar derechos a las generaciones futuras, evitar la pérdida de la diversidad biológica, garantizar los derechos de los pueblos indígenas que viven en el área, evitar la contaminación por la combustión de dicho producto y a cambio de los servicios ambientales que presta el Yasuní, la comunidad internacional, mediante diversos mecanismos entregue al Ecuador el 50 por ciento de los recursos económicos que aportaría anualmente la explotación petrolera en esos yacimientos.

Propuesta generadora de simpatías y adhesiones, de réditos políticos inmediatos y a largo plazo. Además de ser pionera en el Ecuador, tiene una trascendencia simbólica, porque representa la alternativa entre el modelo actual de desarrollo basado en la extracción no sustentable de recursos naturales, y un modelo futuro encaminado al respeto a la naturaleza, la diversidad cultural y la satisfacción de las necesidades humanas (Larrea, 2007: 28). De ahí que ha despertado gran expectativa en momentos en que se arrecia el efecto invernadero y el cambio climático provoca graves catástrofes a nivel planetario. Desde esta perspectiva, con mayor razón se justifica el control de la liberación de millones de toneladas de dióxido de carbono por la quema de combustibles fósiles.

2 La deuda externa pública asciende a 10.383 millones de dólares (23,45 del PIB), la deuda privada es de 6.936 millones de dólares. El PIB, al 31 de julio del 2007 estaba estimado en 44.400 millones de dólares (BCE, 2007 en Fontaine, 2007e: 1).

No obstante, estar de por medio la propuesta de mantener represados in situ los 920 millones de barriles de petróleo del ITT, el Gobierno nacional el 21 de octubre de 2007 ratifica su interés en la extracción hidrocarburífera y restituye la licencia ambiental a la empresa Petrobras, para que continúe con sus operaciones en el B-31, ubicado precisamente en el Yasuní, una parte en el PNY, y otra en la zona intangible tagaeritaromenani. Lo que a criterio de los ecologistas, esta decisión significaría un paso adelante para la explotación del eje ITT, echando por la borda su posición contra utópica. En todo caso, la ciudadanía aboga porque esta situación sea enfrentada y resuelta.³

Retomando el enfoque contextual de esta introducción temática, cabe enfatizar que en el libro está explícita una dimensión analítica que no corresponde a ningún signo utópico o fatalista y trasunta el binomio conservación-extracción, y parte de preguntas y respuestas, por ejemplo: ¿Cómo abordar a lo mensurable y cuantificable de la crisis de la RAE y del Yasuní en particular? ¿Cómo transparentar el andamiaje ideológico extractivista / conservacionista? ¿Cómo formular respuestas viables en el marco de una suficiencia discursiva científica, técnica, económica, ética y socioambiental, no sometida al sólo interés ideológico-político neoliberal? En las conclusiones se arriesgan respuestas como la siguiente: buceando la bibliografía especializada interdisciplinaria, transectorial e interactorial más relevante; extrayendo de la experiencia nacional e internacional concreta las lecciones más profundas y siguiendo la visión de un liderazgo estratégico capaz de asignarle sentido al proceso energético a partir de la racionalidad ambiental subyacente en el contexto del Estado plurinacional, sin perder de vista la condición de pobreza, de crisis estructural de la sociedad en general, ni la necesaria sustitución de la energía proveniente de los combustibles fósiles, considerando la posibilidad de impulsar una matriz “energético-social”.

Desde esta perspectiva la responsabilidad sobre la Amazonía y el Yasuní no alude ni excluye a nadie en particular, corresponde ubicarla en el contexto de la problemática geopolítica-energética global y dentro de

3 El tema sobre el ITT será tratado con mayor detalle en un acápite específico “ITT: extracción o represamiento del petróleo in situ”.

los procesos de cambios y transformaciones sociales y del Estado, a partir de lógicas de acción sustentadas en la racionalidad ambiental y en el marco de la planificación del desarrollo nacional y local, para el efecto, la Asamblea Nacional Constituyente, el 19 de julio del 2008 concluyó la nueva Carta Fundamental, con innovaciones en sus partes dogmática y orgánica, idóneas para operacionalizar a mediano y largo plazo los procesos económicos, sociales, políticos, éticos y el desarrollo sostenible.

Como era de esperarse, la Asamblea Constituyente incorporó la propuesta política de los pueblos indígenas amazónicos. Pueblos que por el sólo hecho de ser tales, connotan su resistencia a la exclusión como una forma de ejercer su libertad. Esos pueblos indígenas son un poder capaz de coadyuvar a la transformación del Ecuador, y convertirlo, de país inconcluso, trunco y con una identidad llena de vaciedad, en un país con identidad real, plena, iluminada por la inmanencia de la alteridad, que como la –tagaeri, taromenani, huaorani– en cuanto fuerza política motriz, no se resigna a ser aherrrojada, ni excluida como pueblo, como cultura en transición dialéctica hacia la identidad infinita.⁴

No se trata entonces de negar la crisis estructural de la RAE y del Yasuní o la del país, ni de adornar las cadenas que la explotación petrolera comporta, enmascarándolas con florituras de una pseudo democracia de la que se sirvieron los grupos económicos, sino de aprender a ver los acontecimientos tal cual son, sin velo decorativo; en el caso del Yasuní, mirar los hechos objetivos ricos de material viviente pero también de muertes trágicas, de gestión extractiva defectuosa, debilitado marco jurídico-institucional; fraccionamiento ambiental inconcluso y políticas públicas deficitarias; para entonces, desde esa realidad torrencial y a la vez tormentosa vislumbrar un nuevo orden socioambiental, económico y político.

Bajo este enfoque el texto evidencia como los impactos negativos de los procesos de extracción y mercantilización de los recursos naturales han rebasado los límites de la región y del Yasuní, que agredido éste último

4 La nueva Constitución de la República del Ecuador pudo prescribir: Art. 1.- (Forma de Estado y Gobierno).- El Ecuador es un Estado social de derecho ecológico: plurinacional, soberano, unitario, independiente y democrático. Su gobierno es ...

por las consecuencias perversas del modelo extractivista reacciona, transformándose en un actor político. Desde esta lógica, el Yasuní es por excelencia un actor político pues, la conservación y/o la extracción de hidrocarburos generan una disputa política entre diversos sectores y el gobierno, y de hecho provoca cambios estratégicos en la economía.

La constatación de las relaciones asimétricas de poder y sus implicancias sobrevenientes trasuntan el corpus nuclear del libro, además se evidencia como el conocimiento instrumental no ha coadyuvado a la preservación de la sabiduría indígena, relegándola a un nivel de no validación y propiciando el aniquilamiento de los saberes ancestrales y sus referencias simbólicas. Finalmente se sugieren ideas que susciten desafíos, rupturas y discontinuidades teórico-metodológicas que apunten a la construcción de una sostenibilidad ecosistémica, de una racionalidad ambiental que reivindique la plurinacionalidad, la sociedad intercultural y la participación ciudadana como base de la política deliberativa para la adopción de decisiones trascendentes, en cuanto signo vital del Ecuador, como un Estado constitucional de derechos: democrático, ecológico, plurinacional, soberano, unitario, independiente y equitativo.

Aproximaciones teóricas y metodológicas

Los procesos extractivos de recursos naturales no renovables en el bosque húmedo tropical llevan implícitos múltiples factores, entre otros: políticas ambientales públicas, control de la gestión ambiental operativa empresarial, derechos de titularidad común indiferenciada, derechos indígenas para la autodeterminación y territorialidad, fraccionamiento competencial ambiental, áreas protegidas e intangibilidad, conservación de la biodiversidad, conflictos socio ambientales, redistribución de la renta petrolera, y política nacional de los pueblos en situación de aislamiento voluntario; factores que por su complejidad y dinámica interrelación coadyuvan a un alto riesgo de crisis de gobernanza ambiental y que al ser tratados desde una perspectiva de cultura, política, sociedad, y jurídico-institucional, requieran además que se observen los aspectos simbólicos y/o de sentido de tales procesos. En el presente análisis se asume dicho enfoque y de acuerdo con

(Mato, 2005: 12), para el tratamiento de temas como: “Pueblos ocultos, políticas públicas en un entorno de crisis de gobernanza ambiental, áreas protegidas y transferencia de competencias ambientales”, se considera que es beneficioso no aludir a una suerte de teoría única, sino desde la diversidad para que adquiera mayor relevancia aquella perspectiva.

Crisis de gobernanza ambiental

Se enfatiza en las causas de la crisis de gobernanza⁵ ambiental⁶ y su interrelación con la crisis del Estado y de otros actores que generando e instrumentando estrategias de poder, juegan con aquella y la simulación del discurso de la conservación, descentralización, gobernabilidad y sustentabilidad en base a una agenda aparentemente perfecta para transitar sin

- 5 La implicancia política del término gobernanza ha llevado a un amplio debate público nacional e internacional que ha permitido asumirla desde diferentes perspectivas, por ejemplo:

“...la gobernanza abarca la interacción entre las estructuras, los procesos, las tradiciones y los sistemas de conocimientos que determinan la forma en que se ejerce el poder y la responsabilidad y se adoptan las decisiones, y en que expresan su opinión los ciudadanos y otros interesados directos. La gobernanza ambiental se la entiende, más que como un “estado” adquirido por una construcción institucional y normativa a partir de un cierto consenso de los actores con poder (estratégicos), como un proceso constantemente en construcción, en la medida en que los actores y sus relaciones pueden cambiar. Esta visión está inserta en una preocupación central: construir la gobernabilidad desde aristas complementarias como la problemática del desarrollo, la dimensión ambiental, el marco institucional necesario para normar y viabilizar las relaciones de cooperación entre actores públicos y privados.” (UICN, 2003: 2 y ss).

- 6 La crisis de gobernanza ambiental está implícita en lo que se denomina la crisis ambiental y que marca la ruptura civilizatoria, que es una crisis civilizatoria, es decir, el límite de una creencia tomada por la humanidad y que lleva a re-significar el sentido del desarrollo, el sentido de la vida y de la existencia. Entonces, ¿Qué es lo visible de esa gobernanza – gobernabilidad?; desde la perspectiva de Leff (2005: 5) son:

“Las cosas sustantivas como el fortalecimiento de la sociedad civil, las sinergias intersectoriales entre programas ambientales y de democracia y gobernanza, de fortalecimiento de la institucionalidad del sector público, de abrirse a la diversidad cultural reconociendo el derecho de las comunidades indígenas y campesinas a tener palabra, un discurso y una visión del mundo, a participar en la construcción de la sustentabilidad que implica disponer y tener acceso a una justicia confiable, respeto a los derechos humanos, reconocimiento de los derechos territoriales, de la responsabilidad y los roles de los distintos actores involucrados, tener una sociedad activa y un servicio público responsable que rinda cuentas de su gestión.”

obstáculos hacia el desarrollo sostenible. Concomitantemente se procede a referir análisis teóricos relacionados a los temas anteriormente descritos, por ejemplo: cuando se trata de las estrategias de poder de los actores hegemónicos (Estado, empresas petroleras transnacionales) se las problematiza e interpela teóricamente, toda vez que esas estrategias (Leff, 2005: 5) están llenas de trabas y de mañas que pervierten en muchos sentidos los principios fundamentales que tanto reclaman de corazón. De lo que se trata es de analizar como quienes instrumentan estrategias de poder, hacen que estas prevalezcan en función de objetivos crematísticos concretos que les representan los procesos extractivos y mayormente controversiales, cuando se implementan en escenarios ecológicamente sensibles y culturalmente vulnerables como en la Región amazónica ecuatoriana, el Yasuní, con sus diversas categorías espaciales: bloques petroleros; territorios indígenas quichua, huaorani; zona intangible tagaeri-taromeneni; parque nacional; reserva de biosfera.

Espacio multifacético a punto de convertirse en *no-lugar*, y en el cual se constata la aplicación de políticas explícitamente encaminadas a negar los derechos específicos de colectividades consideradas inferiores e incapaces de manejar sus propios asuntos, por el solo hecho de ser culturalmente diferentes de los grupos dominantes, en consecuencia, detrás de las pseudo políticas de participación y relacionamiento comunitario subyacen los intereses del despojo de recursos, de la explotación de la fuerza de trabajo, del control ideológico y de la dominación política, tal cual ya lo evidenciara Díaz Polanco (1991) en relación a pueblos indígenas del continente.

Los conflictos socioambientales

La resolución de este tipo de conflictos demanda la aplicación de diversos mecanismos de origen legal y de origen voluntario. Son las visiones respecto a la relación entre la sociedad y el medio ambiente, tanto como las consecuencias que generan las actividades antrópicas, lo que se ubica como uno de los principales generadores de conflictos socio ambientales. En este sentido, la participación ciudadana, la resistencia de las organizacio-

nes sociales y la conducta de los actores hegemónicos, dan lugar a los diversos enfoques, intereses y estrategias que constituyen un instrumento poderoso para la prevención y resolución de conflictos ambientales. Conflictos originados precisamente por las acciones emprendidas en un determinado momento, en un determinado espacio o territorio asignado a grupos sociales relevantes. Tanto los mecanismos legalmente instituidos cuanto las instancias no formales se utilizan como estrategias para prever o detener la espiral de conflictos; aunque no siempre son eficaces debido fundamentalmente a que no existe la suficiente cultura para la participación, o porque funcionarios públicos se resisten a perder su discrecionalidad; y también porque grupos sociales y/o representantes privados que han tenido acceso privilegiado a los procesos de decisión pública sin tener que rendir cuenta de los efectos sobre el ambiente, se resisten a perder tales privilegios.

En el enfoque analítico de Fontaine (2007b: 2) una apuesta mayor de muchos conflictos consiste en la validación o no de decisiones de políticas públicas, donde es notoria la complementariedad entre las modalidades sistémicas y sociales de sus arreglos. En cuanto se refiere al estudio de conflictos hidrocarburíferos en la Amazonía subandina, la hipótesis que se plantea es pertinente en relación a los conflictos que genera el extractivismo petrolero en el Yasuní: “la buena gobernanza se articula con la gobernabilidad democrática en función de la capacidad de la sociedad de llegar a la estabilidad, la integración social y política y manejar los conflictos sobre la base de la capacidad de negociación e institucionalización de los arreglos y la responsabilidad de las instituciones”. A partir de esta hipótesis, el enfoque de “la institucionalidad de los arreglos” subyace en el análisis contextual y tiene énfasis en el acápite relacionado al marco jurídico-institucional (sistema institucional) del Estado, y la sociedad civil; que tal cual lo asume Fontaine (2007b: 3): “en esta interrelación, cada actor estratégico actúa conforme a una racionalidad propia, que condiciona su visión del mundo (en términos de situación, alteridad, etc.), sus valores morales (el bien, lo justo, etc.), y sus demandas (basadas en necesidades e intereses).” Así se fundamenta como dicha racionalidad propicia una lógica de acción racional que ordena y regula las conductas entre actores, de estos con la sociedad y el Estado, y entre Estados.

Al respecto (Varea y Ortiz, 1995: 17) coinciden al expresar que el conflicto socioambiental se ha definido como la acción colectiva o la situación que implica la oposición de intereses, derechos, perspectivas, racionalidades y lógicas en relación al manejo de los recursos naturales, en este caso amazónicos, en un contexto de crisis.

El manejo de conflicto es, sobre todo, una estrategia para la concertación, se lo define como un campo multidisciplinario de investigación y acción, que busca encaminar como la gente puede tomar mejores decisiones en conjunto, particularmente sobre problemas difíciles y contenciosos (...) el exitoso manejo de los conflictos puede significar el reforzamiento del poder de las instituciones locales o la creación de nuevos espacios participativos basados en lo tradicional, que permite a las comunidades emprender nuevos retos. El manejo del conflicto consiste en un puñado de premisas sobre conflicto, cambio y poder.

Siempre habrá de tomarse en cuenta que los conflictos socioambientales implican un trasfondo complejo y de múltiples niveles y que deben ser abordados desde una perspectiva múltiple: social, política, cultural, ambiental, económica, ética, etc., y considerando los actores involucrados: personas naturales, empresas, comunidades, Estado. Los conflictos son parte de la vida social amazónica (Varea y Ortiz, 1995: 20).⁷

Áreas protegidas y gestión en el Yasuní

Las áreas protegidas y su caracterización físico-espacial son otro componente del estudio, particularmente el Yasuní –lugar singular– que va camino a devenir en *no-lugar*, considerando que la naturaleza en cuanto descubrimiento del segundo milenio, al igual que el salvaje amerindio, a

7 Ortiz (2007:10) reitera que los conflictos extractivos (...) asociados no son sino parte de una disputa de otro nivel, en torno a las líneas centrales con las cuales se pretende diseñar y definir la estructura y el contenido del modelo de economía, territorio, Estado del Ecuador post-petrolero. Modelo que no difiere en lo fundamental, de aquellos elementos que se establecieron en el último cuarto del siglo XIX y que constituyen la base con la cual se estableció un país de base extractiva, articulado a transacciones transcontinentales. Si de algún proceso de globalización el Ecuador y buena parte de los países andinos forman parte, es de aquella que comenzó con la conquista y colonización de las Américas..

esa época: “Si el salvaje es, por excelencia, el lugar de la inferioridad, la naturaleza lo es de la exterioridad. Pero, como lo que es exterior no pertenece y lo que no pertenece no es reconocido como igual, *el lugar* de la exterioridad es también el de la inferioridad, y lo mismo que el salvaje, la naturaleza es simultáneamente una amenaza y un recurso” (de Sousa 2006: 125), y se puede agregar desde esa perspectiva, que si la naturaleza es una amenaza irracional, esa irracionalidad deriva de la falta de conocimiento sobre la naturaleza, conocimiento que permita dominarla y usarla plenamente como recurso-mercancía.

“La violencia civilizatoria que, en el caso de los salvajes, se ejerce a través de la destrucción de los conocimientos nativos tradicionales y de la inculcación del conocimiento y la fe “verdaderos”, en el caso de la naturaleza se ejerce a través de la producción de un conocimiento que permita transformarla en recurso natural. En ambos casos, no obstante, las estrategias de conocimiento son básicamente estrategias de poder y dominación. El salvaje y la naturaleza son, las dos caras del mismo designio: domesticar la “naturaleza salvaje”, convirtiéndola en un recurso natural. Es esa voluntad única de domesticar la que vuelve tan ambigua y frágil la distinción entre recursos naturales y humanos tanto en el siglo XVI como hoy.” (de Sousa, 2006: 125).

De Sousa insiste que con el advenimiento de la modernidad, el Dios que justifica la sumisión de los indios tiene, en el caso de la naturaleza, su equivalente funcional en las leyes que hacen coincidir previsiones con acontecimientos y transforma esa coincidencia en la prueba de sumisión de la naturaleza. Desde esta perspectiva entonces: “siendo una interlocutora tan estúpida e imprevisible como el salvaje, la naturaleza no puede ser comprendida sino apenas explicada, y explicarla es la tarea de la ciencia moderna. Para ser convincente y eficaz, este descubrimiento de la naturaleza no puede cuestionar la naturaleza del descubrimiento. Y, con el tiempo, lo que no puede ser cuestionado deja de ser una cuestión, se vuelve evidente” (de Sousa, 2006: 125). Este paradigma de construcción de la naturaleza, en la actualidad sigue siendo el dominante. La domesticación de la naturaleza está íntimamente ligada a la “domesticación indígena”.

Respecto a la domesticación de la naturaleza Boaventura de Sousa señala dos consecuencias (que interesa enfatizarlas en función de transparar lo que acontece en el Yasuní): la crisis ecológica y la cuestión de la biodiversidad. Transformada en recurso, la naturaleza no tiene otra lógica que ser explotada hasta la extenuación. Separada del hombre y de la sociedad, no es posible pensar en interacciones mutuas, y por otro lado, la cuestión de la biodiversidad viene a replantear un nuevo plano de la superposición matricial entre el descubrimiento del salvaje y el de la naturaleza. Por lo tanto, no es por casualidad que hasta ahora:

“... buena parte de la biodiversidad del planeta se encuentre en los territorios de los pueblos indios. Para ellos, la naturaleza nunca fue un recurso natural, fue siempre parte de su propia naturaleza como pueblos indios y, en consecuencia, la preservaron preservándose siempre que pudieron escapar de la destrucción occidental. Hoy, a semejanza de lo que ocurrió en los albores del sistema capitalista mundial, las empresas transnacionales de la farmacéutica, la biotecnología y la ingeniería genética procuran transformar a los indios en recursos pero no de trabajo sino en recursos genéticos, en instrumentos de acceso no al oro y a la plata sino, a través del conocimiento tradicional, a la flora y a la fauna bajo la forma de biodiversidad” (de Sousa, 2006: 126).

Ciertamente, el elemento que tiene connotaciones análogas a las descritas por Boaventura de Sousa respecto a los recursos genéticos, en el Yasuní es el petróleo, pero no como una expresión de la relación directa hombre –naturaleza, sino como un recurso que lo atraviesa cosificándolo para anularlo, y al hacerlo lo expulsa de su territorio, entonces éste se desterritorializa y al ser vaciado de las significaciones asignadas por los pueblos indígenas, se convierte en mercancía, o en objeto de explotación intensiva y extensiva, en *no-lugar*.

Conforme lo explica Escobar (2000: 114 y ss), en lo que tiene que ver con el entorno, las nuevas metáforas en términos de movilidad –la desterritorialización, el desplazamiento, la diáspora, la migración, los viajes, el cruce de fronteras, la nomadología, etc. – nos han hecho más conscientes del hecho de que la dinámica principal de la cultura y la economía han sido alteradas significativamente por procesos globales inéditos (...) lo

global es igualado al espacio, al capital, a la historia y a su agencia, y lo local, con el *lugar*, el trabajo y las tradiciones. El *lugar* en otras palabras, ha desaparecido en “el frenesí de la globalización” de los últimos años y este desdibujamiento del *lugar* tiene consecuencias profundas en nuestra comprensión de la cultura, el conocimiento, la naturaleza y la economía.

Tomando como punto de partida el carácter problemático de la relación entre lugar y cultura, cabe hacer énfasis en la constatación de que los lugares son creaciones históricas, que deben ser explicados, no asumidos, y que esta explicación debe tomar en cuenta las maneras en las que la circulación global del capital, el conocimiento y los medios configuran la experiencia de la localidad. El foco, por tanto, cambia hacia los vínculos múltiples entre identidad, lugar y poder –entre la creación del lugar y la creación de la gente– sin naturalizar o construir lugares como fuente de identidades auténticas y esencializadas. En la medida en que los cambios en la economía política global se vuelven hacia concepciones distintas de lugar e identidad, la relación lugar-poder-identidad se hace más complicada (Escobar, 2000: 115).

El Yasuní es un lugar, los pueblos huaorani, tagaeri, taromenani y quichuas son sujetos culturales que le han asignado sus significaciones, y su presencia en el lugar implica el ejercicio de su poder. Por otra parte, el Yasuní también es un espacio sometido al neo y endocolonialismo. En este sentido, considerando que desde la lógica occidental, el dominio del espacio sobre el lugar ha operado como un dispositivo epistemológico profundo del eurocentrismo:

“...en la construcción de la teoría social, y teniendo en cuenta la marginalización del lugar en dicha teoría, al restarle énfasis a la construcción cultural del lugar al servicio del proceso abstracto y aparentemente universal de la formación del capital y del Estado, casi toda la teoría social convencional ha hecho invisibles formas subalternas de pensar y modalidades locales y regionales de configurar el mundo. Esta negación del *lugar* tiene muchas consecuencias para la teoría – desde las teorías del imperialismo hasta aquellas de la resistencia, el desarrollo, etc., que pudiesen ser exploradas mejor en el ámbito ecológico. En éste ámbito, la *desaparición del lugar* está claramente vinculada a la *invisibilidad de los modelos culturales* específicos de la naturaleza y de la construcción de los ecosistemas.” (Escobar, 2000: 116).

A partir de estas referencias se puede argumentar que en el Yasuní los pueblos en aislamiento voluntario expresan el lugar, que está en riesgo como cultura-naturaleza, como naturaleza-cultura. ¿Es posible lanzar una defensa del lugar como *el lugar* como punto de construcción de la teoría? ¿Quién habla en nombre del lugar? ¿Quién lo defiende? ¿De qué ataque? ¿Es posible encontrar en las prácticas basadas en el lugar una crítica al poder y la hegemonía sin ignorar su arraigo en los circuitos del capital y la modernidad...en el Yasuní?

En este caso, desde las referencias teóricas que se han aludido, la naturaleza y la cultura pueden ser analizadas –deben ser tratadas– como constructos culturales, si es que se desea determinar su funcionamiento como dispositivo para la construcción cultural de la sociedad nacional, de la economía regional y nacional. Y toda vez que en el Yasuní se expresa la otredad, la alteridad –como son los pueblos indígenas en aislamiento voluntario–, áreas protegidas como expresión jurídico-política de la conservación, el proceso extractivo petrolero como tangible económico, el Estado como poder autoritario que organiza el espacio, las transnacionales como signo del desarrollo tecnológico y del conocimiento-regulación y acumulación de capital, y la globalización como expresión de la modernidad cuestionada; cabe preguntarse: ¿Es posible otra relación procedimental que no lleve a lo que aparentemente es irreversible? es decir ¿La radicalización del extractivismo y consecuentemente la anulación de la naturaleza: áreas protegidas, seres humanos –en otras palabras– vida, pueblos indígenas, Yasuní?

Explotación petrolera en el eje Ishpingo-Tambococha-Ttiputini (ITT)

Al 2004, según el Instituto Francés del Petróleo, una vez interpretada la información de la sísmica 3D, las reservas probadas y probables del ITT eran de 920 millones de barriles de petróleo. Según el Ministerio de Petróleos (El Comercio, 2007: 11) el potencial del eje ITT podría llegar a 1.531 millones de barriles. En todo caso, el Gobierno del Economista Rafael Correa ha propuesto dos alternativas: mantener el petróleo in situ (no explotarlo) y a cambio de los servicios ambientales que presta el bos-

que del Yasuní, y por evitar la emisión de carbono a la atmósfera que provocaría la combustión del petróleo explotado en el ITT, recibir anualmente del concierto internacional el 50 por ciento de recursos económicos que generaría la explotación de ese recurso en el mismo lapso y segundo, postergar hasta junio del 2008 la decisión de convocar a licitación el ITT, si es que no funciona la primera alternativa.

A partir de la constatación descrita, lo que se hace es estudiar el caso dentro del contexto del análisis socio político que se plantea en el texto. En tal perspectiva, de concretarse la segunda alternativa, ¿Cabría preguntarse si la domesticación de la naturaleza no está íntimamente ligada a la “domesticación indígena”? ¿Acaso no ha acontecido ya aquello en el Yasuní?; de concretarse la primera alternativa, ¿Está formulada para garantizar los derechos colectivos? O teniendo en cuenta las condiciones de pobreza del Ecuador⁸ ¿No significa la búsqueda de una respuesta inviable? Pero al margen de ello: ¿Sirve o no para legitimar la decisión tomada a priori, de extraer el hidrocarburo, y para que en lo posterior no haya cuestionamientos si la comunidad internacional se negara o no pudiera financiar los servicios ambientales? De ser así, se estaría evidenciando la irreversibilidad de la decisión política de extraer el petróleo, y explicable bajo parámetros técnicos, económicos, sociales y por supuesto políticos, conforme a la categoría que históricamente le asignó la modernidad a la naturaleza, es decir, como recurso-mercancía.

¿Será posible que *el lugar* se afirme como oposición al dominio del espacio, el no-capitalismo al dominio del capitalismo como imaginario de la vida social? ¿Será posible que la venta de los servicios ambientales en el Yasuní prevalezca por sobre la extracción petrolera de un mil millones de barriles de petróleo, y que a julio del 2008 en el mercado internacional estuvo a \$147 c/b? ¿Cómo actuar para que el continuo lógico y lineal del modelo extractivista no se concrete y mucho menos en los deficientes términos históricamente registrados? o en tales circunstancias: ¿La oposición

8 Población 13.5 millones; entre 1995 y el 2000 el número de pobres creció de 3.9 a 9.1 millones, es decir, del 34 por ciento al 71 por ciento. La pobreza extrema se duplicó de 2,1 a 4,5 millones, es decir, del 12 por ciento al 31 por ciento (Cisneros, 2007). Actualmente se registra: indigencia 7.6 por ciento de la población; pobreza 41.5 por ciento; desocupación general nacional 41.5 por ciento; población económicamente activa que ha migrado fuera del país 20 por ciento.

radical al extractivismo en un país que lo carcome el hambre, no es una antípoda justificatoria de la explotación de recursos naturales y que en el peor de los casos podría degenerar en un incentivo a la “limpieza” de los pueblos ocultos del Yasuní?

Las preguntas no buscan respuestas explícitas, sino motivar preocupaciones y desafíos desde la perspectiva de la racionalidad ambiental, porque tal como se han venido realizando las actividades petroleras en el Yasuní, son incompatibles con la integridad ecosistémica, y conforme lo sostiene la Misión de científicos (2004: 21-22) que observó las condiciones del PNY, es más grave cuando están a cargo de empresas extranjeras petroleras (ex-Occidental, Repsol, En Can, Petrobras, Perenco), que tienen historiales medioambientales y sociales devastadores. Por otra parte cabe tener en cuenta que al margen de estas constataciones, ya desde el 2 de abril de 1990 el gobierno nacional redujo la extensión del PNY para dejar fuera de sus límites el (bloque 16) y al integrarlo al territorio indígena, donde no existía prohibición extractiva, permitir la gestión de la empresa Maxus (norteamericana) y posteriormente la Repsol-YPF (española).

De acuerdo a los testimonios recogidos, los huorani sienten que la Repsol les impide cualquier tipo de contacto con otras entidades u organizaciones, y sólo después de varios años los huaorani sienten que las empresas utilizan las demandas de las comunidades como un dispositivo para fomentar el clientelismo y mantener dividido al pueblo. Observan que varios de sus “nuevos líderes” son más cercanos a las empresas y que disponen de innovadas estrategias para transar aspectos económicos, sociales, políticos, etc., desde una perspectiva más bien pragmática e inmediateista.

De lo expuesto se deduce que los huaorani han sido duramente golpeados por el modelo extractivista, en el cual las empresas hasta se arrogan funciones del Estado, como la de planificar el “desarrollo de la nacionalidad”, pero desde su lógica y racionalidad empresarial hidrocarburiífera. Además, haciendo donaciones comunales e individuales en forma discriminatoria, suscriben convenios de desarrollo local, salud o educación, sin criterios integrales y menos respetando la cultura huao.

“...estos proyectos se utilizan para convencer a las comunidades a renunciar a sus derechos, por la expectativa de recibir donaciones. Pero cuando las empresas incumplen, como sucede por regla general, las empresas responsabilizan al Estado de cualquier problema. Esto provoca un escenario de carencias, conflictos y de limitaciones que el Estado no puede solucionar”.⁹ (Acción Ecológica, Oilwatch, 2005).

La otredad - la alteridad (huaorani-tagaeri-taromenani)

El Estado (gobierno actual) ha presentado una “Política nacional de los pueblos en situación de aislamiento voluntario” ello da a entender que propiciará que la alteridad sea tangible en la intangibilidad declarada. ¿Qué hacer para que la política de los pueblos en situación de aislamiento voluntario se concrete de manera eficaz? Previo a cualquier respuesta que se pudiera elaborar, el presente texto, para la mejor comprensión del tema y de la indianidad amazónica, aborda conceptos como “identidad”, “otredad” en base a referencias de Levinas y Sutton, entre otros autores. Levinas (2002: 60), sostiene que la alteridad, la heterogeneidad radical de lo Otro, sólo es posible si lo Otro es otro con relación a un término cuya esencia es permanecer en el punto de partida, servir de entrada a la relación, ser él mismo no relativamente, sino absolutamente. Desde el interés especulativo asumido, los pueblos en aislamiento voluntario del Yasuní expresan dicho contenido, son entrada y son salida. Son entrada a una identidad no asumida y son salida a una identidad anhelada por parte de la sociedad excluyente. De la invisibilidad de los pueblos en aislamiento depende la construcción de una identidad que se respete, que vaya más allá de “mi mismo” y de “el mismo” y que por ser lo otro, precisamente son relación con, son infinito.

Según Sutton:

“En contra posición a una ética universal, autores como Levinas son precisamente los que sustentan la “ética de la alteridad” y sostienen que el

9 Ver el acápite correspondiente a la explotación petrolera en el ITT, para profundizar el tema.

proceder ético tendría que ver más con reconocer *al otro* como *otro*, dialogar con él desde su alteridad radical irreducible a mi propia lógica e inasimilable a mi discurso. Desde aquí la relación con el otro tiene que ver, más que con una relación de producción, sometimiento o asimilación, con una relación de seducción. Y la seducción reside en “la no reconciliación con el Otro, en la protección de la extrañeza del Otro; no hay que reconciliarse con el cuerpo, ni con uno mismo, ni con el Otro (...) en esto reside el secreto de esa extraña atracción.”(2006: 3-4).

En consecuencia, la salida hacia un mundo sustentable y con sentido existencial está en la exterioridad de ese mundo cosificado y su apertura hacia el ser. Conforme lo sugiere Levinas y los reitera Leff (2005: 38) “Con la exterioridad, que no es la de las cosas, desaparece el simbolismo y comienza el orden del ser (...) Lo que falta a la existencia interior no es un ser superlativo, que prolongue y amplifique los equívocos de la interioridad y su simbolismo, sino un orden en el que todos los simbolismos se descifran por los seres que se presentan absolutamente: que se expresan”. Efectivamente, en el caso de los tagaeri y taromenani, su silencio e invisibilidad son un grito que atraviesa todo y como un efluvio enceguecen por su luminosidad, silencio frágil y vital que se expresa como libertad absoluta, y esa fragilidad-libertad no es reductible y mucho menos objeto de apropiación, objeción o reconocimiento, porque en tales condiciones, de concretarse estas, el otro –el mismo– se anularía por el reconocimiento de aquel que lo convierte en mi mismo, y en consecuencia es aniquilada la otredad que se “expresa” como infinito.

Teniendo en cuenta las referencias teóricas anteriores, se justifica incorporar al análisis del Yasuní, más que respuestas, otras incógnitas: ¿De qué se nutre el contenido de la “política nacional de los pueblos en situación de aislamiento voluntario” planteada por el gobierno? ¿Cuál es el alcance de la dimensión trascendente que aspira asignarle? ¿Se asume al Otro en el Yasuní desde “mi mismo”, o se trata de dialogar con él desde su alteridad radical irreducible a mi propia lógica e inasimilable a mi discurso? ¿Cómo implementará el Estado la política de los pueblos en aislamiento voluntario, a la luz de la teoría discursiva del derecho y del Estado liberal, promoviendo la inclusión del otro, o profundizando la otredad, en

qué términos? ¿Quizá en los términos del Estado constitucional de derechos?

Este tipo de hechos ha permitido a los pueblos indígenas amazónicos ver la necesidad de su recomposición orgánica, en función de un nuevo empoderamiento que les permita viabilizar su propuesta política, alcanzar sus pretensiones económicas y socio-culturales, pero son los pueblos huarani, tagaeri y taromenani, y los dos últimos desde su invisibilidad e indefensidad, los que poseen la fuerza –por ser el otro– para modificar la voluntad política del Estado respecto a extraer petróleo en el Yasuní. Porque si se diera el caso de extraerlo, lo correcto sería no vender ni un solo barril de petróleo crudo, sino agregarle valor industrializándolo y destinándolo a satisfacer la demanda interna de productos limpios, evitando la salida de divisas por la compra de los productos refinados; y por otra parte, jamás será justificable el proceso petrolero, si no se establece previamente una política de distribución de la renta petrolera –más que equitativa podría ser compensatoria– que beneficie a los pueblos indígenas mayormente postergados.

Identidad indígena y política de los pueblos amazónicos

Un tópico nodal del análisis gira en torno a la “identidad social”, identidad indígena (excluida, periférica) y se la aborda a partir de un corpus teórico que fundamenta que dicha identidad se erige sobre la base de un sentido de pertenencia y reconocimiento, en donde la diferencia con otras culturas asciende al plano de la diferenciación que el *uno* hace con respecto del *otro*, de lo propio con respecto a lo ajeno. Pero el uno es más que propiedad material, es propiedad “en sí mismo”, se auto-pertenece ontológicamente; y por otro lado está el elemento de pertenencia al grupo por aspectos de lealtad y que explica la identidad que se forja al interior de los pueblos indígenas.

Para Habermas (1986: 75 en Soto, 2004: 3), hay dos aspectos que tienen que ver con la conformación de la identidad como entidad ontológica al ser: por una parte la libertad del sí mismo –sin la cual no habría identidad en relación a una capacidad de decidir por sí mismo, y el lenguaje como mecanismo de construcción, ya que a través de él cada quien

se comunica con uno mismo, dando fortaleza al sí mismo, y sólo a través del lenguaje se entra en contacto con el álter, con el otro en cuanto entidad única, mediante lo cual también se configura una suerte de pertenencia. Habermas plantea que la identidad se genera como un acto de socialización por la vía de una apropiación de “generalidades simbólicas”, lo que se aclara al diferenciar la identidad centrada en roles que se cumplen y la identidad del yo, posteriormente y debido a sus contextos vitales objetivos, se encuentran ahora a título de individuos (Soto, 2004). Habermas enfatiza que es muy importante el ámbito social en el que se han formado los individuos, ya que delata las identidades en esencia, dentro de las cuales el lenguaje, y específicamente la comunicación como actos del habla, son cruciales.

A través de la teoría de la acción comunicativa, Habermas (1989:143) fundamenta la relevancia de las tradiciones y de la socialización en la configuración de las identidades, y explica que el concepto de acción comunicativa presupone el lenguaje como un medio dentro del cual tiene lugar un tipo de proceso de entendimiento en cuyo transcurso los participantes, las relaciones con un mundo, se presentan unos frente a otros con pretensiones de validez que pueden ser reconocidas o puestas en cuestión.

Con su teoría de la acción comunicativa, sostiene Leff (2003a: 16 y ss), Habermas trata de ver cómo: “esta razón objetivamente escindida en sus momentos puede mantener todavía una unidad y (...) cómo establecer una mediación entre las culturas de expertos y la práctica cotidiana” Ante la recusa de un saber totalizador, la racionalidad comunicativa enfrenta el reto de hacer inteligible la dispersión de enunciados y actos de habla. Basado en una teoría de la argumentación, Habermas busca una fórmula razonable para alcanzar consensos a través de una comunicación que se expresa a través del lenguaje racional, superando las sombras de irracionalidad que refleja el fracaso del iluminismo ante la imposible transparencia del mundo (...) y continúa adherido a una suerte de razón a priori –unitaria, universal, genérica– inmanente al lenguaje, capaz de generar consensos entre racionalidades y mundos de vida diferentes.

“Este concepto de racionalidad comunicativa posee connotaciones que en última instancia se remontan a la experiencia central de la capacidad de

anar sin coacciones y de generar consenso que tiene un habla argumentativa en que diversos participantes superan la subjetividad inicial de sus respectivos puntos de vista y merced a una comunidad de convicciones racionalmente motivada se aseguran a la vez de la unidad del mundo objetivo y de la intersubjetividad del contexto en que desarrollan sus actividades” (Habermas, 1989: 27 citado en Leff, 2003a: 16-18).

Se puede deducir, en síntesis, que la racionalidad comunicativa se enmarca así en una concepción del mundo objetivo y de una intersubjetividad anclada en un yo dueño de su lenguaje y de su razón. Sin embargo, la capacidad argumentativa no remite ni a la verdad ni a la justicia. En este sentido para (Leff, 2003a: 18), Habermas no logra desprenderse de la idea de racionalidad que organiza y limita el entendimiento del mundo moderno.

“...esa facultad mimética (que) escapa a la conceptualización de las relaciones sujeto-objeto definidas en términos cognitivo-instrumentales (donde) el núcleo racional de estas operaciones miméticas sólo podría quedar al descubierto si se abandona el paradigma de un sujeto que *se representa* los objetos y que *se forma* en el enfrentamiento con ellos por medio de la acción, se lo sustituye por el paradigma de la filosofía del lenguaje, (donde) el entendimiento intersubjetivo o comunicación, y el aspecto cognitivo-instrumental queda inserto en el concepto, más amplio, de racionalidad comunicativa. (Ello implica) un cambio de paradigma en teoría de la acción: mudar de la acción teleológica a la acción comunicativa; y por otro, un cambio de estrategia en la tentativa de reconstruir el concepto moderno de racionalidad que la descentración de la comprensión del mundo hace posible.

El fenómeno que hay que explicar ya no es el conocimiento y el juzgamiento de una naturaleza objetivada tomados en sí mismos, sino la intersubjetividad del entendimiento posible (...). El foco de la investigación se desplaza entonces de la racionalidad cognitivo-instrumental a la racionalidad comunicativa (Habermas, 1989: 497, 499, en Leff, 2003a: 18). “Habermas deja atrás el paradigma del conocimiento de lo real fundado en el imaginario de la representación para acercarse a un entendimiento del mundo. De esta manera busca pasar de la filosofía de la conciencia a una filosofía del lenguaje que daría nuevas bases a la idea ilumi-

nista de la razón y los procesos de racionalización, en el sentido de repensar las condiciones de un pacto social orientado por un entendimiento del mundo y fundado en una racionalidad comunicativa” (Leff, 2003a: 18).

“...a diferencia de “representación” o de “conocimiento”, “entendimiento” precisa de la apostilla “no coaccionado”, ya que ese término ha de entenderse aquí en el sentido de un concepto normativo. Desde la perspectiva de los participantes, “entendimiento” no significa un proceso empírico que da lugar a un consenso fáctico, sino un proceso de recíproco convencimiento, que coordina las acciones de los distintos participantes a base de una motivación por razones (...) Es precisamente esto lo que nos autoriza a abrigar la esperanza de obtener, a través de la clarificación de las propiedades formales de la interacción orientada al entendimiento, un concepto de racionalidad que exprese la relación que entre sí guardan los momentos de la razón separados en la modernidad, ya los rastreamos en las esferas culturales del valor, en las formas diferenciadas de argumentación o en la propia práctica comunicativa cotidiana.” (Habermas, 1989: 500 citado en Leff, 2003a: 18).

En definitiva, la razón integradora, conciliadora y consensual que propone Habermas resulta en una racionalización de lo social establecido y del pensamiento de lo social por el funcionamiento de la racionalidad inmanente a la acción comunicativa. La racionalidad comunicativa sería la que correspondería al estado de lo social (al Estado democrático) en la modernidad, insiste Leff.

Para el Yasuní, en particular interesa relacionar, lo que en general evidencia Habermas: que en el mundo actual tienen relevancia las cuestiones planteadas con las reclamaciones de reconocimiento de las identidades colectivas y con las demandas de igualdad de derechos de las formas de vida culturales, demandas por las cuales luchan las minorías en las sociedades multiculturales, es decir, formas de vida y tradiciones culturales que han sido marginadas internamente y obviamente en el contexto de la sociedad mundial por el Norte, pero que ahora esos derechos colectivos hacen estallar en pedazos la tradicional autocomprensión del Estado democrático de derecho liberal (Habermas, 1999: 191). En este sentido, y desde la base de los principios democráticos de la política deliberativa sustentada por Habermas ¿Cómo entender la acción del Estado ecuatoriano,

sustentado en el derecho liberal, derecho que expresa la voluntad omnímoda de la clase dominante erigida en ley, pueda actuar en el marco de una política deliberativa con los pueblos indígenas del Yasuní?¹⁰

O bien, como plantea Velasco Arroyo, en la introducción de “La inclusión del Otro” de Habermas (1999): El pluralismo cultural, mejor dicho, la fragmentación simbólica del mundo y la globalización, son los dos vocablos más elocuentes para dar cuenta del presente (con el pluralismo ideológico se alude a la compleja dinámica de la identidad cultural de los grupos e individuos, mientras que la “globalización” es un término de acentuado sesgo economicista y geopolítico). Habermas –enfatisa Velasco Arroyo– estima inapropiado pensar que la solución de los problemas actuales en el estrecho marco de los Estados nacionales –un marco cuestionado desde dentro por la fuerza explosiva del multiculturalismo y desde fuera por la presión problemática de la globalización–. Esta realidad ineludible conviene tenerla en cuenta para el Yasuní, en función de empoderar la propuesta indígena y huaorani en particular, desde “el mismo” y la interculturalidad.

En todo caso, en clave ecológica, por ejemplo, tal conjunción de fenómenos podría entenderse como una reacción de supervivencia –o acaso compensatoria– de los grupos que ven amenazada su cultura frente al imparable proceso de uniformización derivada de la lógica tecnológica dominante (Velasco Arroyo en Habermas, 1999: 20).

De lo expuesto se desprende que en el abordamiento de la identidad de los pueblos indígenas amazónicos del Yasuní, en este análisis, interesa enfatizar el carácter político de aquella, es decir, viendo como estos procesos comunicacionales fuera de sus sujetos colectivos, han sido usados por las tecnocracias elitistas que centran su poder en la venta de un discurso político basado en el conocimiento científico –regulación– de los grupos hegemónicos, para consolidar objetivos como la adopción política del sistema económico neoliberal, al margen de las secuelas que afectan a los sujetos colectivos marginales, particularmente en la Región Ama-

10 Ver subtema: La otredad-la alteridad... “¿Cómo implementará el Estado la política de los pueblos en aislamiento voluntario, a la luz de la teoría discursiva del derecho y del Estado liberal, promoviendo la inclusión del otro, o profundizando la otredad, en qué términos?”

zónica Ecuatoriana, donde el modelo extractivista ha afianzado la lógica de acumulación del capital y ha generado impactos ambientales negativos irreversibles.

Esto no quiere decir, que por tales procesos comunicacionales las relaciones de dominación generadas a partir de la presencia omnímoda del Estado y empresas transnacionales en el Yasuní, no provoquen resistencia social, al contrario, la resistencia existe, es parte de esa relación estratégica en la que consiste el poder (Foucault, 1994: 168), y ha sido asumida como una forma de ejercer la libertad (Nash, 2000: 24 citados en Crespo, 2005: 239), como base de la estrategia política de la sociedad frente a los factores reales de poder; como ejercicio de libertad a través de la resistencia al saber dominante y resistencia al poder dominante; toda vez que el saber y el poder están profundamente ligados. ¿No será presuntuoso decir que la resistencia en el Yasuní se inscribe dentro de lo que Foucault anunció: que esta es la hora en la que se ha abierto la era de la cultura no occidental del mundo capitalista?¹¹ (Foucault, 1999a: 157). En este acápite es pertinente aludir a Habermas (1999:198) para reiterar que respecto:

“... al multiculturalismo, el nacionalismo y la lucha contra la herencia eurocéntrica del colonialismo son fenómenos que, aunque se encuentren emparentados, no deben ser confundidos (...) las minorías étnicas y culturales, así como las naciones y las culturas, ofrecen resistencia contra la opresión, la marginación y el desprecio, y de este modo luchan por el

11 En el caso de la Amazonía ecuatoriana actual, lo peculiar es su desigualdad económica en relación a las otras regiones del país, la resistencia cultural y la lucha contra la marginación regional e integración no sustentable –en esta primera década del siglo XXI– es mayormente visible a partir de la emersión de nuevos actores y líderes carismáticos que la respaldan y utilizan, también en función de sus objetivos específicos, como es el caso de los líderes de los gobiernos locales. Una demostración de resistencia a la práctica extractivista capitalista en la RAE, es la acción del Pindo y Santa Rosa, en la provincia de Francisco de Orellana, en los primeros días de julio del 2007, quienes protestan por derrames de petróleo en el área y por el incumplimiento de acuerdos con la empresa Andes Petroleum, para incorporar a su planta de trabajadores, el 60 por ciento de mano de obra de la localidad. El enfrentamiento con los militares, según información de prensa (Radio Internacional, Quito, 3 de julio del 2007, 7:30 A.M.) generó 7 heridos militares y según la Prefecta de la provincia, dos civiles caídos y otros lastimados.

La demostración más fehaciente de la oposición al extractivismo petrolero en la RAE, es la lucha del Frente de Defensa de la Amazonía en contra de Texaco, vía juicio que se ventila en la Corte de Nueva Loja (Lago Agrio), desde hace 5 años y que se lo tramitó en las Corte de Nueva York, 13 años atrás.e

reconocimiento de las identidades colectivas, sea en el contexto de una cultura mayoritaria o en el de la comunidad de los pueblos. Se trata de movimientos de emancipación cuyos objetivos políticos colectivos se definen en primera instancia en clave cultural, aún cuando siempre estén en juego también desigualdades de carácter económico así como dependencias de naturaleza política.”

Como corolario cabe señalar que desde la pretensión de este trabajo investigativo, la problematización dialógica que se genera a partir de la referencia a diversos autores connotados, refuerza el propósito de hacer una lectura innovada de la realidad socio-política y ambiental amazónica, en la que precisamente la otredad indígena se hace explícita en la cotidianidad, y a partir de ahí exige su reconocimiento como base para la implementación del futuro sustentable, que no será tal, sin su inclusión en la dialéctica concreta de sus demandas como pueblos y sujetos culturales. Futuro sustentable que deberá ser producto del tiempo nuevo, del diálogo de saberes a través del cual la ética se reencuentre con la ontología y con la gnoseología en la relación con lo real, lo imaginario y lo simbólico, en el acto de pensar y de sentir, de ser en el mundo desde un ser diverso y arraigado en su cultura, en las formas de significar sus mundos de vida, desde una ética de la otredad y una política de la diferencia (Leff, 2003a: 36 y ss), que son precisamente los elementos que liberan a los pueblos indígenas del ocultamiento y panoptismo del que son objeto por parte del atrofiado poder responsable de la crisis ambiental, del mismo poder que dio lugar a la configuración de la racionalidad económica e instrumental que orientó los fines de la modernidad.

Modernidad y pensamiento periférico (enfoque restringido al Yasuní)

Se hace referencia a estos dos conceptos para tratar la problemática socio-ambiental del Yasuní –y los nexos con niveles geopolíticos de la Amazonía regional– que apunta hacia el re-direccionamiento de su análisis situacional específico como *el lugar* (realidad-naturaleza subalterna e invisibilizada desde los discursos homogeneizantes, los que a pretexto de autoadscri-

birse como modernos, asumen a la modernidad como el proyecto de someter a la vida entera al control absoluto del hombre bajo la idea del conocimiento, es decir, bajo la idea de dominio de la naturaleza mediante la ciencia y la técnica). Durante mucho tiempo (Touraine, 2002: 205) la modernidad sólo se definió por la eficacia de la racionalidad instrumental, por la dominación del mundo que la ciencia y la técnica hacían posible. En ningún caso se debe rechazar esta visión racionalista, pues ella es el arma crítica más poderosa contra todos los holismos, los totalitarismos y los integristas. Pero esa visión, sustenta Touraine:

“...no da una idea completa de la modernidad e incluso oculta su mitad: el surgimiento del sujeto humano como libertad y como creación que han querido imponer la idea de que había que renunciar al concepto de sujeto para hacer triunfar a la ciencia, que había que ahogar el sentimiento y la imaginación para liberar la razón y que era necesario aplastar las categorías sociales identificadas con las pasiones, mujeres, niños, trabajadores y pueblos colonizados, bajo el yugo de la elite capitalista identificada con la racionalidad.” (2002: 205).

Se puede agregar a esta premisa, que dicha racionalidad es imperante en el mundo actual, pero está siendo permeada por la racionalidad ambiental, por la racionalidad comunicativa, aún en espacios tan extremos como el Yasuní, debido precisamente a la dimensión de la crisis planetaria provocada por los denominados problemas globales, cuyos impactos negativos son mayormente visibles en los lugares pequeños, complejizados.

“La modernidad triunfa con la ciencia, pero también desde el momento en que la conducta humana se rige por conciencia, llámese ésta o no alma, y no ya por la conformidad con el orden del mundo. Las invocaciones de servir al progreso y a la razón o al Estado, que es su brazo armado, son menos modernas que la invocación a la libertad y a la administración responsable de la propia vida, de uno. La modernidad rechaza ese ideal de conformidad, salvo cuando el modelo que ella propone es el de la acción libre, como el caso particular de la figura de Cristo, quien se somete a la voluntad de su padre pero ha salido del ser para entrar en la existencia, para desarrollar una historia de vida y para enseñar que cada uno debe amar a su prójimo como a sí mismo y no como a la ley o al orden del mundo.” (Touraine, 2002: 206-207).

Efectivamente esa ley y orden del mundo se expresan en el Yasuní y emanan del poder del Estado como expresión de la modernidad – racionalidad instrumental, pero son objeto de resistencia por parte de la conciencia socioambiental que ostentan los sujetos culturales, otros sectores sociales y ambientalistas. En este sentido, esa resistencia implica la expresión de la diferencia, de los sujetos que quieren ser reconocidos en sus diferencias, pero que al mismo tiempo también reconocen democráticamente las leyes vigentes, sabiendo que muchas de ellas afectan su integridad económica y derechos culturales. Touraine (1999: 107) hace hincapié en que las instituciones deben proteger y consolidar el esfuerzo de cada uno para constituirse como singularidad en sí mismo; deben respetar los derechos culturales.

Reafirmando la diversidad amazónica (Escobar, 2005: 145 y ss) explica que en el bosque húmedo tropical hay una diferencia entre dos construcciones del mundo: una desde el pensamiento y la cultura de los grupos étnicos, y otras desde la modernidad capitalista dominante. Esta última establecida por el logocentrismo occidental entre naturaleza y cultura o entre naturaleza y sociedad.

“El *logocentrismo* puede definirse como el proyecto de construir un mundo perfectamente ordenado, racional y predecible. De una forma más técnica, el *logocentrismo* es esa tendencia metafísica que identifica la verdad lógica como el fundamento de toda teoría racional del mundo, el cual es constituido por objetos y seres cognoscibles y ordenables.” (Escobar, 2005: 145 y ss.).

El desafío radica en establecer que el punto de partida para alcanzar el objetivo fundamental de una filosofía ambiental es pensar en la forma de transformar la relación entre naturaleza y cultura establecida por la modernidad dominante. En este sentido la crisis ambiental es una crisis del pensamiento y, más concretamente del conocimiento occidental logocéntrico que ha creado un mundo cada vez más economizado, tecnificado, y destructivo del ambiente (Leff, 2002; Escobar, 2005). Ese mismo conocimiento es incapaz de dar la solución a los problemas que ha creado. En consecuencia, es plausible y tiene sentido la pregunta ¿Es posible

redefinir, reimaginar, y reconstruir los mundos socrionaturales desde la perspectiva de las múltiples prácticas de diferencia ecológica, económica y cultural que aún existen en las culturas del mundo?

La preocupación más próxima al respecto y desde nuestra perspectiva son el Yasuní y los pueblos indígenas del Yasuní, no obstante, lo concreto se subsume en lo que en general asume Escobar (2005: 147):

“Uno de los espacios más esperanzadores e interesantes para la construcción de una filosofía ambiental, es la defensa de los modelos locales de naturaleza por parte de ciertos movimientos sociales (por ejemplo, aquellos modelos no dualistas que no se basan en la escisión entre naturaleza y cultura (...) y no sean logocéntricos. Esos movimientos pueden ser vistos como intentos de creación de mundos económica, ecológica y culturalmente diferentes y, por tanto, como proyectos de modernidad alternativa y posiblemente de alternativas a la modernidad (...) y citando a Wiliam González, desde lo que él llamó los pensadores extremos, haciendo referencia al texto de Foucault acerca de la vida de los “hombres infames”, aquellos que han sido en cierta forma víctimas de la modernidad, porque han resistido precisamente a la reconversión de sus vidas en términos de la racionalidad instrumental. Podríamos hablar –dice Escobar– también de “culturas infames”, para referirnos a esas culturas que se han resistido a la reconversión de sus mundos bajo las pautas y normas de la racionalidad moderna, aunque el término sea un poco duro cuando se aplica a las culturas. Yo –dice Escobar– preferiría utilizar un término más moderado de las ciencias sociales como culturas marginales, resistentes, minoritarias, etc. (...) al igual que otro tipo de pensadores distantes de Asia, África y América Latina”.¹²

- 12 Escobar (2005: 148) en el afán de explicar esta problemática se retrotrae a discernimientos epistemológicos de la naturaleza, y aclarando que se trata de una simplificación desde la epistemología ambiental y desde los estudios ambientales, esboza una clasificación hecha desde la perspectiva del constructivismo epistemológico, o sea, que toma el constructivismo como punto de partida. Si pensamos –enfatisa el autor en cita– en términos de la tensión que existe en la filosofía y la epistemología, entre constructivismo y realismo, o entre esencialismo y constructivismo, podemos distinguir una serie de posiciones en relación a la epistemología de la naturaleza. La pregunta básica es ¿Cómo conocemos la naturaleza?, – y afirma–. Sabemos que la forma como conocemos la naturaleza es fundamental para la manera en que la tratamos. Al respecto identifica una serie de posiciones y las clasifica como epistemologías realistas: el positivismo y la teoría de sistemas, mientras que al constructivismo dialéctico y naturalismo dialéctico los inscribe en diversas variedades de constructivismo.

Desde la misma perspectiva analítica Boaventura de Sousa (2004: 102) estima que un sistema de conocimientos es siempre un sistema de desconocimientos y los conocimientos circulan en las sociedades siendo unos más privilegiados que otros. En este sentido lo que se denomina conocimiento científico es el más privilegiado. Pero este conocimiento científico –afirma el autor– es imprudente, en principio porque tiene el privile-

Cuadro 1	
Positivismo	Se trata de una ciencia reduccionista que requiere de la división entre sujeto objeto y de la razón instrumental (...) Esta es la primera posición epistemológica en relación con lo natural; es realista, positivista y cartesiana.
Teoría de sistemas	Podría sintetizarse como “relacionar para comprender”. Aquí hay una primera crítica al cartesianismo, donde ya no se trata de dividir el todo entre las partes, sino de recomponer el todo, pensar en las relaciones que existen, considerando que el todo es siempre más que la suma de las partes. Sin embargo, esta posición también pertenece al realismo epistemológico en el sentido de que recrea la correspondencia entre pensamiento y realidad a un nivel más alto. Se trata de lograr la verdad del todo en la relación de las partes. Este punto de vista continúa siendo realista y problemático.
Constructivismo dialéctico	Se puede decir que Marx fue el primer pensador de-construccionista. Marx dice que la naturaleza no crea capitalistas por un lado y trabajadores por el otro, sino que las sociedades construyen esas divisiones. También cabe tener en cuenta la de-construcción que Marx hizo del modo de producción capitalista. La biología ha dado un giro interesante a la dialéctica marxista, al teorizar o entender esta relación, no en términos de un ambiente inerte al cual el organismo se adapta, sino como una coproducción continua, una coevolución entre organismo y ambiente, entre organismo y nicho, entre humanos y naturaleza.
Naturalismo dialéctico	Hay una variación de la dialéctica de la naturaleza y parte del anarquismo y tiene cultores en América latina, especialmente en el Cono Sur. Esta es la escuela de la ecología social, cuyo concepto central, el naturalismo dialéctico, considera que la construcción de órdenes tanto naturales como sociales se da a partir de una dinámica natural interna. Esta dinámica interna hace que exista una dialéctica natural, donde lo natural se desarrolla hacia niveles cada vez mayores de complejidad, de tal forma que de lo natural surge lo social. * Para críticos como Leff, estas concepciones caen en el error de biologizar lo social, es decir, de reducir lo social a una manifestación de lo natural sin respetar los órdenes ontológicos de lo natural, lo social, y lo cultural, que deben ser considerados y conocidos por distintas ciencias
Fuente: (Escobar, 2005: 148 y ss). Elaboración Iván Narváez	

gio de ser el único que puede considerar a otro conocimiento como errado, como ignorante; es el único que se arroga la capacidad de establecer los criterios universales de rigor y de verdad.

No cabe duda que por esta situación se crea una actitud negativa ante los otros conocimientos periféricos (alternativos) y que no existen desarticulados de la sociedad, son conocimientos de grupos sociales. Entonces, cuando se desacredita un conocimiento no hegemónico, por ejemplo: se desacreditan también las prácticas sociales y los grupos sociales que crean y utilizan ese tipo de conocimiento.¹³ Boaventura de Sousa es categórico al afirmar que no hay justicia social global sin justicia cognitiva global.

Amazonía y redefiniciones socio-políticas indígenas

La sinopsis sobre la cuenca continental amazónica se basa en referencia a la teoría del extractivismo sustentada por Bunker, Hetch, Foweraker, entre otros, y se la complementa con las percepciones geopolíticas de Gudynas y Bara Neto, quienes han estudiado ya la integración amazónica dentro de las condiciones explícitas de la globalización y los ejes modales de la integración sudamericana –IIRSA.

El énfasis político-culturalista en el análisis de la RAE se adscribe al hecho de que en esta región no se han respetado las identidades en pro de la integración. Las identidades culturales indígenas –vistas más bien como patologías por parte del poder– han sido desplazadas permanentemente de los procesos políticos, o integradas con trabas, desde esta perspectiva se trata de visualizar bajo que mecanismos continúa la exclusión y cómo se

13 En el análisis contextual, de Sousa Santos hace referencia a una forma de conocimiento-emancipación, actualmente considerada forma marginal y contra-hegemónica de conocimiento. En éste, el punto de ignorancia se llama colonialismo y el punto de saber se llama solidaridad: colonialismo es no reconocer al otro como igual, es transformar al otro en objeto; la solidaridad es lo contrario, reconocer al otro como igual y diferente. En el conocimiento-emancipación se conoce partiendo de una situación de colonialismo –que es la ignorancia– para llegar a una situación de solidaridad. Esta dualidad epistemológica no busca distinguir entre lo que es y no es conocimiento. Mas bien busca distinguir el sentido político de diferentes conocimientos en competición, en copresencia (de Sousa, 2004: 103). Este autor resalta que no hay un conocimiento si no conocimientos. Que no hay un conocimiento-emancipación, si no varios y que entre ellos debe construirse lo que él llama una ecología de saberes.

puede profundizar la democracia participativa, la política deliberativa. Para el efecto se alude la teoría de Habermas, en función de reiterar que la democracia es aquella centrada en los principios de autorrealización, autonomía y autodeterminación, a través de la comunicación como acción comunicativa. Entonces, la democracia se la asume como una forma de vida, de convivencia humana, y no sólo como un método político. Desde esta perspectiva los pueblos indios amazónicos han expresado que la libertad política empieza por su libertad como sujetos culturales que se autodeterminan y se autorrealizan.

Concomitantemente se sustenta que la exclusión de los pueblos indígenas (Leff, 2003a: 26) en el fondo es un atentado contra las diferencias culturales y que particularmente los pueblos amazónicos lo enfrentan a partir de la des-construcción de ese discurso integracionista, homogeneizante. Des-construcción que es base de la construcción del suyo propio, en el que la discontinuidad y las rupturas permiten explicar la aparente disgregación indígena propiciada por la globalización económica, cultural, tecnológica; pero que a la vez evidencian las redefiniciones socio-culturales-políticas para ajustarse a las distintas condiciones históricas, en donde las identidades culturales preexistentes no son suficientes para expresar sus nuevas necesidades sociales.

Es decir, la plurinacionalidad, las propuestas autonómicas, la interculturalidad, la territorialidad, etc., son elementos del nuevo discurso indígena amazónico y base de sus sustentaciones ideológicas para argumentar sus propuestas políticas y llegar a entendimientos consensuados en defensa y reconocimiento de sus derechos, de su identidad, de la otredad; y al margen de que los polos des-integradores de las múltiples diferencias implícitos en la globalización rindan sus frutos, también los procesos de los sujetos culturales marcan los signos que revitalizan y reafirman el debate indígena en un contexto de inequidades sociales, de relaciones de poder asimétricas. Estos son signos convertidos en dispositivos de acción política que marcan el sentido de la redefinición histórica impulsada por los sujetos personales y culturales en el caso del Yasuní.

Interpelación al poder extractivo en la RAE –Yasuní

Una crítica a las concepciones elitistas acerca de la conformación del poder político y su ejercicio (Touraine, 1995, 1997, 2002, 2006) radica en que la democracia es el medio institucional que protege los esfuerzos del individuo o del grupo para formarse y hacerse reconocer como sujeto, porque caso contrario no hay democracia con conciencia de pertenencia a una colectividad política. Desde esta perspectiva el individuo sería el “sí mismo” con su identidad autónoma, y el sujeto sería la proyección del individuo en el campo de lo societal, es decir:

“El sujeto integra identidad y técnicas, construyéndose como actor capaz de modificar su medio ambiente y de hacer de sus experiencias de vida pruebas de su libertad (...) El sujeto es un principio moral en ruptura con la moral del deber que asocia la virtud con el cumplimiento de un rol social. El individuo se convierte en sujeto, no cuando se identifica con la voluntad general y cuando es el héroe de una comunidad sino, al contrario, cuando se libera de las normas sociales del deber del Estado.” (Touraine, 1995: 182-183).

El énfasis en el análisis de Touraine radica en que el individuo se convierte en sujeto cuando no acata el sometimiento de normas a las cuales tiene que entregar su identidad, sino cuando su identidad como “sí mismo” es reconocida e incorporada por el Estado, por el sistema político. Y el sujeto se constituye al criticar por un lado el instrumentalismo y, por otro, el comunitarismo, que son las formas degradadas de los principios de racionalización y subjetivación (Touraine, 1995: 188).

“Entonces en democracia, la idea democrática impone reconocer el pluralismo cultural aún más que el pluralismo social, la democracia debe ayudar a los individuos a ser sujetos, a obtener en ellos, tanto en sus prácticas como en sus representaciones, la integración de su racionalidad, es decir de su capacidad de manejar técnicas y lenguajes, y de su identidad, que descansa sobre una cultura y una tradición a la que reinterpretan constantemente en función de las transformaciones del método técnico (1995: 188). En consecuencia, el sujeto es así: “No como un nuevo sol,

que ilumine la vida social, sino como una red de comunicaciones entre los dos universos de la objetividad y de la subjetividad que no deben estar ni completamente separados uno del otro y fusionados artificialmente.” (1995: 188).

Los fundamentos expuestos permiten argumentar que en el caso de la región amazónica –área Yasuní– los pueblos indígenas se resisten al extractivismo, en cuanto modelo económico-político-técnico que genera una ruptura socio-cultural mediante la implantación de un proyecto extractivo exógeno que deviene en formas de exclusión política-económica, y que no está vinculado ni asociado a las prácticas culturales de reproducción del medio. En consecuencia, preocupa que el proceso extractivista se continúe aplicando en forma descontextualizada segmentando y excluyendo las identidades culturales, rupturando los procesos socio-organizativos y fraccionando el espacio-territorio a nivel regional-local (des-territorializándolo-mercantilizándolo), ejerciendo poder represivo.

Entonces el poder, en el contexto del análisis amazónico, se trata de observarlo como generador de conflictos que se establecen entre los sujetos políticos (hegemónicos y subalternos), a partir de una aproximación a la teoría del poder sustentada por Foucault. En esta teoría el poder es esa cosa enigmática, a la vez incognoscible e invisible, presente y oculta, inmersa en todas partes. Concordando con el autor en cita, la teoría del Estado, el análisis tradicional de los aparatos del Estado no agotan el campo del ejercicio y de funcionamiento del poder. La gran incógnita actual es, insiste Foucault (1999a: 111-112) ¿Quién ejerce el poder? y ¿Dónde lo ejerce? porque se sabe prácticamente quién explota, a dónde va el beneficio, mientras que el poder (...), por lo que corresponde considerar también el sentido, el significado, el significant, etc., sobre los cuales está planteada la cuestión del poder, la desigualdad de los poderes, de sus luchas. Y es que el discurso de la lucha se opone al “secreto” y tiene que ver con “lo oculto”, “lo reprimido”, lo “no dicho” que permiten psicoanalizar a bajo precio lo que debe ser objeto de una lucha.

En el Yasuní se desarrolla una confrontación entre empresas transnacionales petroleras relacionadas con el Estado, traficantes clandestinos de especies de flora y fauna, ONG ambientalistas, sujetos culturales, etc.,

atravesada por relaciones entre el deseo, el poder e intereses y que son más complejas de lo que se piensa, porque resulta que aquellos que ejercen el poder no tienen por fuerza interés en ejercerlo, aquellos que tienen interés en ejercerlo no lo ejercen, y el deseo de poder promueve, entre el poder y el interés, un juego que es todavía singular (Foucault, 1999a: 113).

Si se asume que “el poder es ante todo una relación de fuerza”, para Foucault, ha de entenderse desde su interés por el análisis de los mecanismos de “ejercicio del poder”, cómo y de qué manera se ejerce el poder en espacios que existen apartados, distanciados respecto del centro. Precisamente hacemos hincapié en este hecho, para referir al Yasuní y los sujetos culturales como los pueblos indígenas y los en aislamiento voluntario, en su ubicación periférica, pero enfrentados a relaciones de fuerza tecnológica, económica, política (racionalidad instrumental-logocéntrica). Desde esta perspectiva, refiriendo a Foucault, el otro componente de las relaciones de fuerza es la resistencia y que existe precisamente ahí donde está el poder. “La resistencia en las relaciones de poder desempeña el rol de adversario y está en todas partes dentro de la red de poder, que es donde se construye la dominación, la violencia y por tanto el sufrimiento”, en este caso: la resistencia de los pueblos, de los sujetos culturales, de la otredad y de otros grupos sociales en el Yasuní, vertebrándose imperceptiblemente pero ejercitándose aunque de manera difusa e invisibilizada como contrapoder.

Descentralización ambiental - políticas públicas

Este acápite comprende una visión sucinta de los cambios del Estado en los últimos 25 años; cambios relacionados a la desconcentración, descentralización ambiental, políticas ambientales públicas y los derechos de titularidad difusa, tratados desde una suficiencia teórica que apunta a evidenciar la aplicación de estrategias de los –sujetos personales– sujetos culturales (Touraine, 1997: 82 y ss; 2002: 206 y ss; 2006: 130) y su incidencia en las transformaciones jurídico-institucionales ambientales y sociales; observando en lo posible si en tales estrategias tienen asidero las lógicas de acción asimilables a la racionalidad normativa, y a la comunicativa en pro

del lenguaje, a partir del cual se generaría una acción comunicativa centrada en actos comunicativos, en cuanto referentes de los procesos de interrelación, de entendimiento, de consensos de gobernabilidad democrática y política deliberativa (Habermas, 1989: 143-144). En consecuencia, la descentralización ambiental implica que la dimensión identitaria tenga énfasis en el proceso; es decir, asumiendo que la identidad que comparte un sujeto colectivo históricamente constituido implica un sentido de lealtad hacia el conjunto que conforma una cultura, y desde esa perspectiva es analizado el fraccionamiento competencial.

En el Ecuador, el proceso está en ciernes y es objeto marginal de una investigación aún incipiente. Corresponde ubicarlo en el contexto de la desconcentración y descentralización auspiciadas en función de las autonomías de los gobiernos locales, a partir de las reformas estructurales del Estado con marcada tendencia neoliberal.

Y es que conjuntamente con el surgimiento de las nuevas instituciones de gobierno supranacionales, dos principales fuerzas están determinando la descentralización de los estado-nación: la globalización en cuanto proceso relacionado al surgimiento de mercados competitivos globales y rápido cambio técnico y búsqueda de nuevas reglas de juego para gobernar las transacciones económicas a todos los niveles; y las crecientes demandas de democratización que surgen de la base social. En consecuencia:

“Las reformas del Estado son procesos históricos que involucran cambios políticos, legales, administrativos y territoriales de las formas centralizadas del estado-nación, transfiriendo parte de sus funciones, de su autoridad y poder. Algunas son transferidas a organizaciones supranacionales y multinacionales, otras a los gobiernos locales, a las organizaciones no gubernamentales (ONG) y a las empresas privadas.” (LLambí y Lindemann, 2000: 6).

En todo caso, por ser procesos históricos, estas reformas han experimentado retrocesos políticos, cortocircuitos y resultados mixtos, y uno de los principales problemas es que hoy, el concepto es una categoría suficientemente vacía que puede ser llenada con casi cualquier cosa (Gershberg, 1998: 47 citado en Llambí y Lindemann, 2000: 6).

La descentralización se impone como instrumento de la organización administrativa, política y económica, evitando la intervención económica estatal excesiva, tanto en el sector público como en el privado. La descentralización económica del Estado supone la redistribución hacia las regiones, provincias, municipios, parroquias; y respecto a la comunidad, asociaciones intermedias, los particulares, el sector privado y las empresas. También es reconocer libertad e iniciativa individual y social y es exigir participación responsable como respuesta al Estado que descentraliza (Dromi, 2001: 868). En cuanto a la privatización¹⁴, como modo de descentralización económica, es un medio para liberar las energías materiales y morales del país a través del talento, de la iniciativa, de la capacidad. Ella va en busca de la competencia y de la desmonopolización que tutela, justamente, la defensa de la competencia (Dromi, 2001: 868).

Carrión (2007: 32) asume que la descentralización es un proceso complejo tendente a distribuir la centralidad (el poder) en el marco de la búsqueda del equilibrio democrático entre los poderes (la centralidad) existentes al interior del Estado, con la finalidad de profundizar la democracia, potenciar el desarrollo y mejorar la calidad de vida de la población. Desde esta perspectiva se entiende a la descentralización como un medio antes que como un fin, es decir, que no se agota en sí misma.

En la argumentación de Finot (2005: 32) la dimensión fundamental es la política:

“Descentralización política sería la transferencia de procesos democráticos de decisión sobre gasto y financiamiento para la provisión de determinados bienes públicos desde una jurisdicción político-administrativa dada a otra más reducida. Las condiciones para que esta transferencia contribuya a la eficiencia serían primordialmente tres: i) que los ámbitos de los procesos locales de decisión correspondan a diferenciaciones geográficas de la demanda; ii) que las preferencias ciudadanas sean efectivamente reveladas; y iii) que las ganancias generadas por las condiciones anteriores

14 La privatización no es una forma de descentralización democrática, ya que opera sobre la base de una lógica exclusiva más que sobre la lógica pública inclusiva de la descentralización, aunque a menudo se la hace a nombre de ella (Ribot, 2002: 4). Además, la privatización tiene relación al desmantelamiento del Estado y su exclusión de cualquier proceso económico, conforme a la lógica neoliberal.

sean superiores a las posibles pérdidas en términos de economías de escala.”

A nivel internacional se registra hasta el 40 por ciento de gasto descentralizado, mientras que en el Ecuador sólo el 7 por ciento del gasto total se realiza por parte de los consejos provinciales y municipios. Se afirma que esto se debe en parte a trámites engorrosos, transferencias tardías y falta de decisiones propias por parte del centralismo, lo que afecta a los gobiernos locales.

Dentro del entorno complejo que se acaba de describir, determinar las competencias ambientales en el Ecuador ha implicado abordar a negociaciones vía firma de convenios, producto de la presión política de los organismos seccionales. Este proceso involucra a los tres niveles: nacional, provincial y municipal a partir de los siguientes pasos: determinar la situación actual de las competencias existentes; acuerdo entre el Ministerio y los consejos provinciales y los municipios sobre la gestión de la competencia; negociaciones detalladas entre los consejos provinciales y los municipios y; convenios de transferencia y puesta en marcha de los servicios; (Frank, 2002: 404; Real: 2004) han estudiado en forma específica las categorías de transferencias ambientales por sectores e instituciones, información que se registra en acápite posteriores.

El proceso de descentralización ambiental tiene una incidencia de carácter político:¹⁵ por la forma, con la delegación de competencias a tra-

15 En el sistema democrático, la democracia procura la libertad social o libertad participativa. Por tal motivo: la descentralización del poder es signo de democracia y participación. La participación no solamente se exterioriza por el sufragio, sino también, y primordialmente, por otras instituciones que garantizan una efectiva democracia.

Con la descentralización se transfieren atribuciones o competencias públicas en los planos intermedios de la grada institucional del poder. La Administración es pública. No es solamente ejecutiva ni únicamente estatal, es más que estatal. Lo público no está solamente en manos del Estado. El Estado no es el único dueño y soberano de lo público, pues en la “administración de lo público” participan, también, los cuerpos intermedios. Ellos comprenden a las corporaciones profesionales, los sindicatos, los consorcios, las cooperativas, los concesionarios de servicios públicos, las universidades privadas y otros modelos organizativos que crea la sociedad, en función del pluralismo social, para la defensa del interés de algunos que, junto al de los demás, es el interés de todos. Pero no hay libertad sin control del ejercicio del derecho de los demás, para una adecuación justa y de equilibrio entre las libertades. No existe Estado democrático sin control. En correlación a lo expuesto, confirma Dromi (2001: 853):

vés de los canales formales y legalmente establecidos y conforme a los objetivos y limitaciones del Estado, y por el fondo tiene relación, a que la descentralización es democrática, o no es tal. Desde esta perspectiva, y con el propósito de incrementar la eficiencia de la gestión ambiental, mejorar la equidad en las jurisdicciones locales y la calidad de vida de la población, se aboga por la gestión participativa de los recursos naturales con base en la comunidad.

Así aparece la descentralización democrática como una forma positiva de institucionalizar la participación ciudadana y fomentar la gobernabilidad.¹⁶ Es relevante tener en cuenta lo que Ribot (2002: 1) sostiene: la descentralización requiere transferencia del poder al igual que representación responsable, en base a lo que se denomina principios de distribución del poder y más conocidos como principios de subsidiaridad ambiental. Estos principios son útiles para guiar la división de poderes para la toma de decisiones, la normatización, la ejecución, la aplicación y la solución de controversias entre los niveles del gobierno y las instituciones a cada nivel.

En síntesis, la rendición de cuentas a la comunidad por parte de los representantes locales que toman las decisiones, garantiza equidad, eficiencia y fortalecimiento de la democracia. “Se colige que poderes seguros y representación responsable van de la mano en materia ambiental. La descentralización ambiental no debe asumir lo uno o lo otro, para evitar la celotipia del poder central por la descentralización, y en consecuencia su bloqueo.” (Ribot, 2002: 1).

“...la gestión económica y administrativa es privada y pública (estatal y no estatal). De allí que se hable de una administración mixta de la economía. El Estado actúa motivado por el principio sustantivo de la subsidiariedad, por el que se determinan las obligaciones conjuntas de ‘dejar hacer’, ‘fomentar para que se haga’, y ‘hacer en sustitución de actividades no hechas’. La Administración, por un lado interviene para dirigir y por otro para ejecutar. Entonces, la intervención es directiva y directa; de orientación y de sustitución; administrativa e incluso legislativa, según los casos.”

16 En el caso ecuatoriano la mayoría de las reformas legales de descentralización se caracterizan por una insuficiente transferencia de poderes hacia los gobiernos locales y bajo la estricta vigilancia y fiscalización del gobierno central. En el caso ecuatoriano, para impulsar el proceso descentralizador auspiciado por el Estado se ha promulgado la normativa pertinente, también se ha reformado la Constitución de la República y se han expedido reglamentos y normas supletorias, concluyendo con la promulgación de ordenanzas dictadas por los organismos seccionales y correspondientes a su competencia (Ver cap. VI).

La existencia de un marco legal es condición indispensable y nunca suficiente para lograr una acción en procura de la preservación de medio ambiente. Los fundamentos legales que se establecen permiten a una institución abordar la temática ambiental, tales instrumentos legales pueden ser clasificados como: legislación ambiental general, legislación ambiental específica y legislación ambiental seccional. Los aspectos que tratan tienen relación a políticas ambientales, planificación, participación social, descentralización o transferencia de competencias ambientales. Y estos instrumentos existen, sin embargo no son eficaces en la jurisdicción del Yasuní, porque el modelo concentrador y centralista erosiona la viabilidad misma de la descentralización democrática, y porque la descentralización de las áreas protegidas no es prioridad de los organismos seccionales amazónicos, tampoco del Estado, y mucho menos del PNY inserto en la Reserva de Biosfera, zona intangible y estratégica por su diversidad genética e ingentes reservas petroleras.

Una aproximación culturalista de la descentralización no es presuntuosa, en cuanto esta corriente pone énfasis en la cultura como instancia fundamental de la relación (hombre-naturaleza). El discurso culturalista comienza por someter a juicio aquello que el liberal da por sentado: la cultura economicista y científica de Occidente, que es en la que los culturalistas encuentran el origen de la crisis ambiental actual.

Así planteado el problema, este modelo de poder compartido plantea construir el poder desde las bases y redefinir la hegemonía como consenso de los “ciudadanos”. Para construir el poder del consenso es necesario promover nuevas relaciones de poder entre la sociedad civil y el Estado a favor de los procesos de autonomía y empoderamiento de la diversidad cultural. La reorganización del poder en lo local, regional y nacional permitirá que la pertenencia a una determinada cultura no sea motivo de impotencia y marginación. En términos culturales la descentralización necesita releer lo cultural como parte central del capital social.

“Lo cultural permite entenderse y dar sentido a los acontecimientos políticos, a los proyectos de desarrollo local, regional o nacional. Caso contrario, el Estado con patrones de desarrollo que favorece a unos pocos, se estructura sobre un concepto de “ciudadanía” que reproduce y perpetúa

las bases de la desigualdad, exclusión y marginación de los grupos culturalmente diferentes.” (Chuecas Cabrera, 2006).

El proceso de descentralización en el Ecuador ha tenido un ritmo lento, en varios casos a consecuencia de que los niveles subnacionales, y en particular los municipios, no están preparados para recibir las responsabilidades de la gestión ambiental en virtud de su incapacidad técnica y financiera. En otros casos en que las entidades seccionales han recibido funciones y competencias en calidad de autoridad ambiental, no demuestran capacidad para ejercerlas cabalmente. En definitiva, entre los factores limitantes para el fraccionamiento competencial ambiental constan: insuficiencia jurídica, restricciones presupuestarias, falta de estructuras administrativas, ausencia de personal capacitado, falta de concreción del Acuerdo Ministerial 106, desaceleración evidente por parte de autoridades del Gobierno central, falta de voluntad política en algunos municipios, nula voluntad política efectiva desde el Gobierno central actual por firma de adendas o nuevos convenios, y la proximidad a elecciones (AME, 2007: 2-8).

Visión hipotética del texto

- La estrategia del Estado ha radicado en legitimar su presencia y control del Yasuní, no para fomentar la conservación de las áreas protegidas frente a la amenaza que le representan los pueblos indígenas y particularmente los guerreros huaorani, sino para alienarlos –“domesticarlos”–, y en el mejor de los casos para evitar la extinción de los pueblos ocultos tagaeri y tarmenani a través de la declaratoria de intangibilidad de un área para su supervivencia y, a la vez, consolidar la ampliación de la frontera extractiva.¹⁷

17 Conforme sustenta Leff (2004), luego de los sistemas de sustitución de importaciones y la teoría de la dependencia las economías latinoamericanas vuelven a orientarse a un sistema de explotación de los recursos naturales que son la base de sus ingresos (se puede constatar una reprimarización de la economía), todo esto revestido bajo el discurso del “desarrollo sustentable”. Pero este discurso se transforma en mito cuando las estadísticas muestran que cada día se pierde más biodiversidad, que la deforestación aumenta y la crisis ambiental en general cada día es más grave y mueren guerreros indígenas en condiciones extrañas a sus códigos.

- Otredad, pueblos en aislamiento voluntario, identidad, territorios indígenas en la pluviselva, son conceptos que entrañan una interrelación dialéctica ineluctable. Por su parte: empresas transnacionales, Estado, extractivismo, mercantilización de la naturaleza, constituyen la antípoda conceptual que marca el destino irreconciliable de las dos racionalidades: la capitalista y la ambiental.
- Las normas ambientales provienen de fuentes: nacional, sectorial y seccional, pero no es clara la competencia de la autoridad nacional para expedir normas; al igual que no lo es el control de la gestión ambiental disperso en instituciones con jurisdicción nacional, sectorial, seccional y con enfoques diversos, por lo que el usuario no conoce con exactitud las normas, las instituciones y los procesos legales ambientales.
- La conservación de la diversidad biológica y los derechos de los pueblos ancestrales en el Yasuní están dentro de la estrategia del extractivismo mercantil, como una contención que bloquea la fuerza requerida para impulsar el desarrollo regional y nacional sustentable, aniquilando cualquier indicio de transformación civilizatoria que pudiera vislumbrarse desde la perspectiva de la racionalidad ambiental.
- Cuando un sujeto cultural pierde poder y control sobre su territorio, ese espacio pierde “valor” y se convierte en un factor de producción –extracción– de bienes y servicios, totalmente distinto al significado que ese sujeto cultural le dio. Entonces, el pueblo indígena se desarticula, se inmoviliza y el espacio se desterritorializa convirtiéndose en “no-lugar” por la incidencia de la lógica extractivista del Estado etnocéntrico. En tales circunstancias se produce una ruptura del espacio, de la racionalidad indígena y de la “otredad” que expresa.
- Extracción petrolera y conservación en el Yasuní son antagónicas. Expresan sus contradicciones en la crisis de gobernanza ambiental que implica: superpuesta y oscura normativa legal ambiental; debilitada institucionalidad para la gestión y el control ambiental; corrupción

institucionalizada, factores que entre otros, han coadyuvado a la conversión del Ecuador en “país anómico”.

El punto de abordaje

Hasta aquí, lo que se ha hecho es recurrir a un marco filosófico-político que marque la perspectiva analítica del texto, y finalmente cabe dejar claro, que el componente más desarrollado en la investigación está relacionado a temas inherentes al “Estado de Derecho”,¹⁸ al ordenamiento jurídico del país respecto a las áreas protegidas y descentralización con énfasis en la variable ambiental establecida como una categoría constitucional, y que es precisamente lo que ha motivado a los diversos actores a plantear la re-significación de los horizontes normativos ambientales y de gestión. En esta perspectiva queda claro que el análisis no aborda en toda su amplitud los temas que se comprenden involucrados en las actividades productivas del país desde la perspectiva del desarrollo sustentable, sino los de la crisis de gobernanza ambiental y manejo de los recursos naturales no renovables en la Amazonía Norte y en el Yasuní, más específicamente.

Un último tema que se analiza son las deficiencias –crisis– de la institucionalidad pública en la gestión ambiental y aplicación de la legislación ambiental, y cómo a partir de éstas pueden encontrarse “alternativas institucionales para la gestión del desarrollo sustentable”. En sentido restringido se trata de identificar “gestión pública” con gobierno del Estado mismo y en sentido lato, de ver la gestión pública como el ejercicio de la potestad estatal para concretar los objetivos, las políticas del gobierno y desarrollo sustentable como fin último.

18 Bajo el concepto de Estado de Derecho se hace referencia al movimiento del derecho hacia el poder político, según el cual, dicho poder es objeto de control, limitación jurídica y despersonalización (Bobbio, 2006: 169 y ss). La dinámica del Derecho hacia el poder crea además el marco desde el cual la acción del Estado se presenta y entiende como legítima (Habermas, 1996: 237 citados en Burgos Silva, 2005: 6). Es decir, (...) en el modo de validez del derecho, la facticidad del derecho por parte del Estado se entrelaza con la fuerza fundadora de la legitimidad que caracteriza a un procedimiento de producción del derecho que por su propia pretensión había de considerarse racional por ser garantizador de la libertad (Habermas, 1998: 90 citado en Carassale, 2005: 131).

Conforme se ha expresado, el Yasuní es *un lugar* circunscrito en un entorno de explotación petrolera con presencia de actores hegemónicos que por los intereses que ostentan, han implementado estrategias operacionales que no se compadecen con un área protegida megadiversa, ecológicamente sensible y culturalmente vulnerable por la presencia de pueblos indígenas quichuas, huaorani, tagaeri y taromenani, éstos últimos en aislamiento voluntario.

En el Yasuní se registran alteraciones ecosistémicas y problemas sociales generados por una política de conservación y gobernanza ambiental deficitaria, todo esto tiene relación al proceso extractivista mercantil, a la explotación clandestina del bosque, al tráfico furtivo de especies de fauna y flora, a la presencia de instituciones de control ambiental debilitadas y carencia de políticas ambientales públicas eficaces y de políticas sociales equitativas y/o compensatorias.

A partir de estas constataciones, el punto de abordaje de la investigación constituye la visualización de una conciencia crítica que pugne por no permitir que tales problemas sean procesados por la maquinaria atroz de la ilegalidad y con la omnipotencia de la impunidad típica de las condiciones anómicas, ni por la sola instancia del orden legal que no ha sido capaz de enfrentar eficazmente los enclaves y espacios de ilegalidad y legitimada clandestinidad que han subsistido en los poderes públicos y poderes privados, dada su convivencia. Implica también elucidar la articulación de esa masa crítica, a nivel institucional y de la sociedad civil, en cuanto expresión plural de actores que expresan en forma explícita o implícita posiciones ambientalistas o de extracción contra hegemónicas o contrautópicas.

En el abordaje se connota el debilitamiento jurídico institucional como obstáculo a los procesos autonómicos de los gobiernos locales y el fraccionamiento competencial ambiental o descentralización, y se enfatiza en la urgencia de re-definir el mapa petrolero en la región amazónica, re-significar la política de conservación en áreas protegidas y las áreas protegidas mismas, re-posicionar los derechos territoriales y autonomía de los pueblos indígenas y de los tagaeri y taromenani en particular, porque esos derechos no se agotan en el establecimiento de la denominada zona intangible ni en la formulación de la “política para los pueblos en aislamiento voluntario”.

Todos estos aspectos confluyen en el objetivo estratégico de re-pensar¹⁹ el Estado, como un “Estado democrático de derecho ecológico: plurinacional, soberano, unitario, independiente y equitativo.

Justificación

Para introducir el análisis de la crisis ambiental en el Ecuador se parte de una referencia sociológica en la que (Durkheim, 1925 citado en Yaría, 2007: 1) sostiene que: “Todas las normas de conducta y reglas morales forman un mundo imaginario alrededor de la persona; si en algún momento esa barrera se resquebraja, los impulsos se liberan a borbotones y sin control”, entonces se genera la “anomia”, que es el estado particular de desintegración social correspondiente a cierto tipo de incremento de la división del trabajo. Durkheim ubica el estado de anomia en sociedades desarrolladas y en proceso de cambio. Por su parte, Greco (2003: 21-22) sostiene:

“...la anomia es la consecuencia de cierto desequilibrio en la estructura sociocultural, en el que los valores tradicionales se extinguen y no aparecen nuevos valores y normas que puedan suplantarlos. Se la conceptúa además como la falta de ley o leyes particularmente naturales; ausencia de

19 La reforma del Estado es un proceso histórico, contingente, que depende de las doctrinas y movimientos políticos, y en última instancia depende de la ideología dominante en una época histórica determinada. Desde la perspectiva del análisis se considera que los elementos de la racionalidad ambiental deben guiar la propuesta y la sostenibilidad en todas las áreas y debe ser el parámetro base.

(Ortiz, 2004: 3) resume algunos puntos importantes, entre otros: menos Estado y más gobierno, más sociedad civil; descentralización del Estado traducida en una mayor autonomía política y administrativa de los gobiernos locales en función de una más amplia y directa participación de la sociedad en las instancias del gobierno local; descentralización del Estado que no se reduzca a su re-centralización en las provincias, supone simultáneamente una reconstrucción democrática de las sociedades regionales, descentralización de los gobiernos regionales y locales con una mayor participación de la sociedad civil; reforma progresiva del régimen político, tendente a cambiar el modelo presidencialista, excesivamente concentrador y acumulador de poder, y factor de un estructural conflicto entre el poder Ejecutivo y Legislativo, para convertirlo en un modelo más parlamentario, que facilite los pactos políticos y los consensos, garantizando mayor participación ciudadana; la democratización y descentralización interna del Estado implica reformas que conduzcan a una mayor separación, autonomía y control de todos los poderes, y al interior de ellos. La reforma del Estado ha de estar sujeta a la racionalidad ambiental, asumiendo como base de un modelo de desarrollo sostenible.

normas y que es el rompimiento de la estructura social como consecuencia de la disociación de las normas culturales y de los objetivos y las capacidades de los componentes de la sociedad para actuar de acuerdo con estas últimas.”

Visto así el problema, la “anomia social” aparece como “anemia normativa” que produce discapacidades sociales; que agota los presupuestos públicos al generar prácticas de negociaciones corruptas, evasiones fiscales; que genera negligencia administrativa, resquebrajamiento de las relaciones sociales guiando a las personas a formas de conducta que contradicen cualquier tipo de orden, de racionalidad normativa. En la doctrina jurídica (Cabanellas, 1968: 183) sostiene que la anomia es la carencia de norma (laguna del Derecho), desorganización social, caos. Desmoralización o degeneración colectiva. Ausencia de gobierno, debilidad del poder público.

En consecuencia, si el sistema normativo ha sido rebasado, los impulsos más primitivos se desatan sin control y esto sucede cuando no se puede concretar las necesidades esenciales de las personas, tales como: supervivencia, trabajo, respeto a su dignidad, etc., y por otro lado en cambio pierde eficacia el contexto institucional, es decir: las familias se convierten en productoras pero no protectoras de hijos; la espiritualidad es deficitaria; las escuelas no forman para la vida; las instituciones políticas, de seguridad y judiciales entran en crisis y son infiltradas por el delito y la politización partidista; se produce el deterioro de la cultura del trabajo y triunfa la coima, el arreglo por debajo; abundan los individuos que matan sin sentir. Todos, víctimas y victimarios de la anomia social perecen en la vorágine donde no tiene ninguna connotación efectiva lo que se haga o se diga.²⁰ De ahí que en el Ecuador amplios sectores sociales demandan un nuevo ordenamiento jurídico-institucional, una nueva Constitución Política de la República, en cuanto instrumento expedito

20 Debido a la crisis del Estado nacional, la dimensión económica es determinante en la escalada de la sociedad anómica. Conforme lo refiere Touraine (2006: 34): “...todos los aspectos económicos de ese intervencionismo del Estado entraron en decadencia, sobre todo en aquellos países que no disponían de una buena administración pública y donde había una corrupción activa.” Precisamente la corrupción activa es un efecto de la anomia social, y que se expresa como condición de la decadencia y degradación del Estado liberal.

para lograr las reformas: política, económica, social y ambiental que demanda el Ecuador del siglo XXI.

Sin el afán de establecer un neologismo para los requerimientos del presente texto, se emplea el término “anomia ambiental” aproximándolo al de “anomia social” y se lo asume como un hecho generativo de las crisis de la naturaleza, que se la constata en la explotación desmesurada y caótica de recursos naturales –tanto como en el consumo voraz– con sus consecuentes impactos negativos al aire, agua, suelo, flora, fauna y en los seres humanos. La anomia ambiental se materializa en la vigencia de una incoherente e inadecuada normativa y reglamentación especializada; en la incipiente respuesta pública, privada y social para enfrentar la real dimensión de la crisis ambiental, por lo menos mediante el acatamiento de la normativa explícita.

La anomia ambiental es parte constitutiva de la anomia social –de la vida cotidiana– donde los que usufructúan del proceso “anómico” están ahí, en sus capullos como gusanos de seda, y los que no, como una subclase de seres humanos desechables en medio de los despojos que va dejando la sociedad opulenta. En tales circunstancias, la naturaleza (flora, fauna, minerales) es objeto de explotación indiscriminada, arbitraria, y la anomia transforma todo en indiferenciado, dando lugar a que se pierda la referencia de valores y se difuminen las fronteras entre lo que significa hacer bien las cosas o hacerlas mal. Dadas estas condiciones prevalece una especie de ceguera frente a lo antisocial, corriendo el riesgo de que se generalice la rúbrica de lo que hace daño como benigno; de tildar de ingenuos a quienes actúan en base a principios y valores éticos, y donde paradójicamente los corruptos resultan ser honestos e inteligentes, mientras que los honestos se consideran torpes.

En un sentido contextual, la anomia ambiental se expresa a través de la violación de las aún incipientes normas jurídicas ambientales establecidas por el Estado, y también se expresa en la impunidad con que los grupos de poder ejercen y promueven la ilegalidad, para bloquear o desvirtuar eventuales resistencias a sus intereses. La anomia ambiental se manifiesta en la existencia de un marco legal debilitado y contradictorio, en las transgresiones a la normativa ambiental que rige para las áreas ecológicamente sensibles y culturalmente vulnerables, en la hegemonía del interés

especulativo respecto a la conservación, y en la utilización banal de la gestión ambiental en las áreas naturales protegidas.

Todo lo expuesto constituye parte de la sintomatología del “Ecuador anómico”. Por ello se pone énfasis en el análisis de los niveles críticos de devaluación institucional a los que ha llegado, y del deficitario acatamiento de las normas básicas para la convivencia organizada. Basta observar lo acontecido en la Corte Suprema de Justicia, cuando en septiembre de 2006, jueces de tan alta magistratura fueron despojados de sus cargos por estar involucrados en actos dolosos que repugnan a la moral pública.²¹

La anomia ambiental también se expresa en la violación al derecho que tiene la sociedad, a erigirse sobre bases filosófico-político-ecológicas y sobre bases jurídicas e institucionales democráticas. Se expresa en el incumplimiento de las normas promulgadas para permitir el acceso a la información sobre los recursos naturales, a los planes extractivos y resultados de los diversos procesos que implementa el Estado. Por ejemplo: toda vez que la ciudadanía es la legítima propietaria de la información pública, bien puede requerirla para el ejercicio del control social sobre quienes ejercen el poder y actúan en la administración, pero en el “Ecuador anómico” tratar de acceder a la información ambiental pública en particular, es someterse a una cámara de torturas, entonces la norma legal

21 Hechos que evidencian la inseguridad jurídica y por ende la anomia social, son los acaecidos en los primeros cien días de gobierno del presidente Rafael Correa: el Congreso Nacional no daba paso a la convocatoria al referéndum para decidir si iba la Asamblea Nacional Constituyente, a través de la cual, una gran mayoría de ciudadanos/as aspira se establezcan nuevas disposiciones ambientales desde la perspectiva del saber ambiental; el Tribunal Constitucional dicta una resolución que no fue acatada por el Consejo Nacional de la Judicatura; el Congreso Nacional no elegía al Fiscal General del Estado en base a la terna decidida por el Consejo de la Judicatura conforme lo prevé la ley, el Ejecutivo no reconoció al Fiscal General elegido por el Congreso Nacional, el Tribunal Supremo Electoral no acataba la decisión del Ejecutivo para que convoque al referéndum para decidir la Constituyente, etc., y por último, en la primera semana de marzo del 2007 el Congreso Nacional, violando normas constitucionales explícitas, destituyó al presidente del Tribunal Supremo Electoral por haber convocado a la consulta popular, y por su parte éste destituyó a 57 legisladores que pretendían obstruir la convocatoria. Para posteriormente argumentar que estos acontecimientos no eran sólo jurídicos, sino eminentemente políticos y en consecuencia en base a negociaciones entre sí, desconocer lo actuado por los unos y los otros pretendiendo volver las cosas a su estado anterior. En todo caso se constata que las normas no son asumidas por los poderes establecidos y que el Estado de Derecho se respeta únicamente cuando desde las diversas instancias del poder, se manipula los procedimientos legales para consumir intereses grupales.

que rige para garantizar ese derecho es letra muerta, por cuanto los agentes públicos se han encargado de incumplirla. En consecuencia, ese derecho a informarse para conocer, participar y decidir respecto al ambiente en cuanto es bien común, se ha deteriorado por causa de la anomia, y ello implica una virtual disolución de sus marcos legales prescriptivos, o lo que es lo mismo: debilitamiento institucional, inseguridad jurídica, arreglos dolosos en vez de contratos, extensión o retención irregular de licencias ambientales, incertidumbre en vez de confianza, impunidad en vez de sanción.

En este sentido, a la “anomia ambiental” se la hace explícita para describir la crisis ambiental mayormente agravada por la descomposición ética de quienes han conducido la sociedad desconociendo el asalto a la naturaleza o permitiendo una explotación insustentable de los recursos naturales. Por otra parte, se la toma como referencia para explorar alternativas desde la perspectiva del saber ambiental, de la racionalidad ambiental, empezando por frenar el proceso anti-natura del que los sectores extractivistas sacan provecho crematístico.

Se trata entonces, al proponer el concepto “anomia ambiental”, de suscitar la reflexión y acción ciudadana frente al envilecimiento del cuerpo normativo en el que se ha basado la dinámica política, económica, social y ambiental del país, y desde esa visión crítica arremeter contra la arbitrariedad, ilegalidad e impunidad. Esto implica acabar con la violación de la norma legal, violación que parece haberse aprendido, transmitido e instituido culturalmente. Tal es el caso: cuando las personas actúan en un entorno en el cual se observan las normas ambientales, probablemente dichas personas se comportan del mismo modo. Pero cuando prevén que otras personas infringen las reglas ambientales establecidas y sacan provecho de eso, surge la duda social y las personas empiezan a actuar dolosamente para tomar ventaja a cualquier costo.

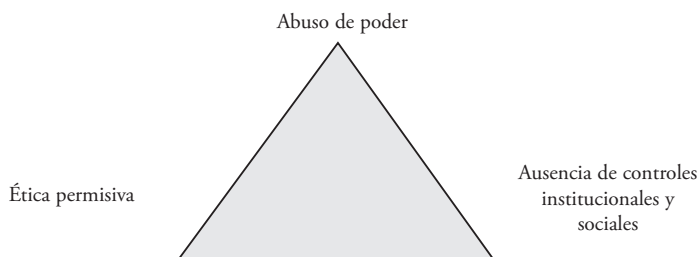
Desde esta perspectiva resulta que: en el entorno de la crisis ambiental, un factor determinante es la virtual desactivación de los mecanismos de regulación y control, y ello implica la conformación y consolidación de una cultura de la transgresión y que lamentablemente puede perdurar mucho tiempo. En tales circunstancias los grupos del poder se aglutinan en torno a un “parasistema” de códigos clandestinos y de una moral ma-

fiosa que busca escarmentar a quien infringe esos códigos mafiosos. Así el sistema oficial queda relegado a un conjunto de normas jurídicas dirigidas a entrapar y emboscar al ciudadano común, de tal manera que, estando el ciudadano siempre incurso en ilegalidad, no pueda denunciar la ilegalidad, y por el contrario queda expuesto para ser castigado por no ajustarse al “parasistema” instituido por el corrupto poder mafioso.

Gráfico 1

Triángulo de la corrupción en la gestión ambiental extractiva

La corrupción es una barrera para la fiscalización y control de legislación y gestión ambiental extractiva, y se expresa cuando se configura la triada:



Así es como se estructura la compleja cadena del manejo público ambiental con focos de corrupción gubernamental y no gubernamental. La corrupción amenaza la institucionalidad y credibilidad ciudadana en casos de: concesiones y contrataciones sin licitación, designaciones y nombramientos sin concurso de merecimientos, monopolios de consultorías, nepotismo, elaboración de EIA poco rigurosos, normas ambientales direccionadas fruto de loobys no regulados legalmente, auditorías ambientales incompletas y restringidas, de modo que el discurso fiscalizador ambiental opera como una suerte de enmascaramiento de la realidad ambiental, en desmedro de la legitimación de la autoridad y de la gobernanza ambiental.

Elaboración: Iván Narvárez

En el “Ecuador anómico” el dispositivo de la corrupción en general y ambiental en particular consiste en: hacer lo que no se debe, para sacar provecho, antes de que otro se anticipe. Y esto se ha dado porque el incumplimiento de las leyes ambientales tiene su origen en la corrupción del sistema político. En éste, cuando los intereses económicos son de índole menor, las leyes ambientales se cumplen a medias; pero cuando estos intereses son enormes como en el caso del sector extractivo, el incumplimiento es abismal.

Capítulo I

Poder, petróleo y políticas ambientales públicas

Amazonía continental y proceso extractivo

En el contexto de la problemática socio-económica-política y ambiental global se ubica al proceso extractivista amazónico, como elemento constitutivo de una estrategia internacional y regional que incide a nivel de cada país y va dejando secuelas bio-físicas, político-sociales y jurídico-institucionales de magnitud exorbitante, razón por la cual hay sectores que proponen la re-conceptualización de la Amazonía desde una perspectiva no accidentalizada.¹ Para efectos de iniciar el tema se parte de las siguientes referencias generales: la cuenca continental amazónica representa la mayor foresta tropical del mundo, posee un área superior a los 7 millones de K2 que representa el 40 por ciento del territorio sudamericano, y es una zona de alta biodiversidad y baja densidad poblacional de aproxima-

1 Tiene sentido la propuesta en la medida en que progresivamente el desarrollo de la economía amparada en los discursos de progreso, civilización y desarrollo, fueron consumiendo los recursos naturales y explotando la mano de obra en todas las partes del mundo. El proyecto de la modernidad trajo consigo su otra cara, la colonialidad y con ello, no sólo el dominio de la naturaleza sino de poblaciones y zonas geográficas importantes, integradas a lo largo de la historia al sistema-mundo/moderno/colonial (Peña Meléndez, 2005:17).

Desde esta perspectiva la globalización hoy entra en este juego, como una justificación a teoremas en los cuales se afirma racionalmente, la necesidad coherente de movilidad de capital financiero a escala mundial, y la formación de una cultura global. La penetración ideológica en tiempo y espacio no es un asunto del pasado, sino que juega un papel trascendente en el presente, y pretende convencer que la globalización es una forma avanzada del desarrollo socioeconómico, la conclusión de la modernidad.

damente 39 millones de personas. El Amazonas es su río principal y el mayor del mundo en términos de captación y volumen de agua, número de afluentes, longitud y descarga aproximada de 175 millones de litros de agua por segundo, el equivalente al 20 por ciento del caudal de todos los ríos del planeta. Como consecuencia de este ambiente existe una enorme diversidad de especies, para lo cual colabora también una variedad de condicionantes hidrológicos, climatológicos, geomorfológicos, edafológicos, históricos y culturales. Estos patrones geográficos moldean, de una cierta forma, los patrones de intensidad de uso del suelo regional (Bara Neto et al., 2006: 13-14)

El punto de partida para el análisis de la hilea constituyen los estudios científicos, que son los que constatan su complejidad ecológica, social y diversidad biótica con alto grado de endemismo. En el ámbito social (Latraph, 1968; Meggers, 1999) sostienen que el poblamiento de la Amazonía fue hecho desde la varzea, donde estaría localizado el origen de la cultura de la selva tropical. La implantación de procesos productivos importados de otras regiones incluyendo la extracción masiva de recursos naturales, el cambio de uso de la tierra hacia actividades agropecuarias de bajo rendimiento y la implementación de proyectos de desarrollo, han resultado en la destrucción de vastas áreas de selvas y degradación de ecosistemas amazónicos (Rojas y Castaño, 1990: 14). La extinción de 87 grupos humanos en la primera mitad del siglo XX no es la única, sólo está latente, pero el etnocidio es real (Ribeiro, 1971: 59; Salazar, 1989 citados en Narváez, 1998), tal es el caso del riesgo a desaparecer de los pueblos tagaeri y taromenani en la Amazonía ecuatoriana (Cabodevilla, 2006).

En consecuencia, la teoría de la crisis socioambiental no es ajena al conflicto ideológico y a criterio de Peña Meléndez (2005: 18), la Amazonía se ha presentado como el nuevo Dorado de un tesoro ecológico mundial, ajeno a la realidad y autonomía de los pueblos, sin embargo, su conflicto se cubre sobre diversos paradigmas que transgreden la realidad y hacen difícil el entendimiento de lo regional en lo global; cabe referir los paradigmas como: el de la internacionalización, de los mitos de la homogeneidad, del vacío amazónico, del pulmón de la tierra, de la Amazonía como solución de los problemas periféricos y últimamente el mito de la naturaleza como sujeto.²

(Edwin, 1988; Rojas y Castaño, 1990 en Narváez, 1998) evidencian que la interacción de la vegetación con los componentes abióticos del medio no se limitan a su papel en el reciclaje y conservación de nutrientes dentro del ecosistema, dado que la cobertura vegetal contribuye a disminuir las pérdidas de suelo que son altamente probables por las características del substrato y del clima (Sioli, 1982; Ekkerekard Boese, 1992; Gastón, 1991; TCA, 1993:17 en Narváez, 1998) verifican además: como el complejo historial biogeográfico y la diversidad ecosistémica conforman una biota única en el planeta, y que son las características naturales las que han determinado los distintos usos de los ecosistemas y recursos naturales, modificados drásticamente por los procesos de ocupación humana a lo largo de la historia, y esto ha provocado múltiples impactos a su condición originaria, alterando sustancialmente su complejidad estructural.

Por otra parte, los sistemas de economía de escala han acelerado la crisis energética y de alimentos de la cuenca, lo que ha llevado a la población amazónica a colocarse en una situación pragmática de buscar un modelo alternativo y descentralizado de uso de los recursos locales. Esta dimensión pragmática responde a una cuestión teórica referente a la relación entre espacios y procesos políticos, implicando las estrategias de dominación del espacio y los diversos agentes sociales, su coherencia interna y sus conflictos relacionados a los diferentes niveles espaciales: internacional, nacional, regional y local. El proceso extractivo-mercantil, además de los impactos físicos, bióticos, sociales, político-institucionales que genera, está relacionado a la dinamización del extractivismo impulsado por el Es-

- 2 El ciudadano indígena quichua de Sarayacu, Carlos Viteri Gualinga (Diario Hoy, 5 de noviembre de 2000), respecto a la Amazonía ecuatoriana afirmó que:

“... el eje conceptual para el enfoque de la Amazonía es el de un patrimonio nacional y pilar fundamental del que depende el desarrollo actual y futuro del país. Las características regionales consideradas para ello constituyen: la extensión que abarca el 40 por ciento del territorio nacional, ser la principal fuente de agua dulce, tener la mayor parte de los bosques y el 80 por ciento de la biodiversidad del país y contener las mayores reservas petroleras y mineras. A esto se añaden los servicios ambientales y la topografía, que, sumada a la diversidad étnica y cultural, constituyen “un inmenso potencial turístico”. Este concepto sobre la Amazonía es el que tradicionalmente ha existido, no difiere sustancialmente del imaginario que motivó a Pizarro y a sus congéneres a lanzarse en pos del país de la canela.”

tado y el capital transnacional, cuya actuación en la expansión de la frontera en base a una estrategia geopolítica focalizada en la explotación de recursos naturales, asociada a la movilidad de la fuerza de trabajo permite entender las nuevas tendencias de gestión del espacio y la compleja interdependencia de la geopolítica con las políticas de desarrollo orientadas a una integración funcional y espacial en sistemas más amplios, utilizando criterios de eficiencia económica-producción-rendimiento y eficacia (Bunker, 1985; Brack, 1994; Aramburú y Bedoya, 2003; Peña Meléndez, 2005; Bara Neto, et al., 2006).

A partir de tales consideraciones se han estructurado dos niveles de análisis: uno internacional-nacional y otro regional-local, en función de observar el grado de conservación, gestión ambiental y control por parte del Estado dentro del contexto bio-físico-social de la Cuenca amazónica continental, y del que no escapa la RAE y dentro de ellas el PNY.

El primer nivel de análisis permite constatar que el crecimiento económico del Estado se basa en un modelo tecnológico-industrial incipiente que demanda modernización y capital para acentuar la hegemonía político-empresarial en función de la internacionalización de la economía. En tales condiciones, la Amazonía se ha convertido en espacio alternativo de dominio de la estructura extractivista auspiciada por el propio Estado para soportar las deficiencias de éste. Además muestra las contradicciones del modelo, que se hacen mayormente evidentes cuando se restringe y desestructura la pequeña producción de alimentos que componen la dieta colona e indígena, induciendo a permanentes importaciones y fuerte tensión social, que finalmente explota a través de las acciones de las nuevas formas de organización socio-espacial opuestas a la extracción intensiva y extensiva. Así es como los actores subalternos entran en conflicto con las empresas cualquiera sea el sector al que pertenezcan y con el propio Estado, en cuanto es el responsable de la política económica y de organización del espacio. Cabe preguntarse entonces: ¿Cómo reaccionan los pueblos indígenas y grupos locales que padecen el impacto negativo de las políticas integracionistas? ¿Cuáles son sus estrategias y respuestas?

De ahí que una explicación de la violencia y conflictos como inevitables en las regiones de frontera “sin ley”, parece referirse a la incipiente política de conservación, malas prácticas de gestión ambiental empresariales, irres-

peto a los derechos colectivos indígenas, precaria forma de ocupación de la tierra, rechazo a las propuestas autonómicas indígenas. La precariedad es vista como derivada de la actividad predominante en la frontera y descrita como una explotación predatoria del medio ambiente natural. Esto sugiere que la violencia y la intimidación emergen, en su regularidad, como mecanismos para resolver disputas sobre la demanda de los recursos naturales renovables y no renovables (Foweraker, 1981). Se sostiene que la violencia también es producto de la falta de respeto a la propiedad y actividad privada, a la ausencia de normas legales. Pero en lo sustancial, la violencia no debe ser vista en las características descriptivas de la economía extractivista, sino como resultado de las relaciones de trabajo y de poder existentes en las etapas no y pre-capitalistas (Foweraker, 1981 en Narvárez, 1998).

Becker (1982 en Narvárez, 1998: 80) sostiene que:

“...el análisis geopolítico de la integración amazónica implica apreciar el carácter geográfico y político del Estado visto como una fuente de donde emana el poder, restringiendo el análisis espacial a la delimitación de las fronteras políticas del Estado, sin reconocer la existencia de conflictos al interior y, a la ausencia de un análisis probabilístico que no ha permitido entender las relaciones del hombre y el medio sin precisar el papel del espacio en esas relaciones.”

De aquí surge la necesidad de un concepto de Estado más coherente con el mundo contemporáneo, un Estado entendido como producto de una relación social y elemento de la infraestructura económica con características propias y no como súper elemento de la sociedad, toda vez que actuando el Estado en todos los niveles como súper elemento, se convierte en el más poderoso actor des-organizador del espacio, ya para mantener las condiciones exigidas por el modo de producción-extracción dominante asegurando las formas de reproducción de cada forma de producción-extracción, a través inclusive, del planeamiento espacial para acelerar, inhibir o cambiar los procesos de articulación de las formas de producción-extracción existentes, a través de políticas de desarrollo local y regional (Lipietz, 1977; Foweraker, 1981; Bunker, 1985 en Narvárez, 1998), (Gudynas, 2005; Peña Meléndez, 2005 ; Bara Neto et al., 2006).

De lo expuesto se desprende que Estado y capital extractivo buscan ampliar el control sobre los recursos naturales y la fuerza de trabajo, en orden a acelerar la extracción para incrementar las ganancias; a partir de entonces la economía amazónica es funcional a dicho capital en cuanto viabiliza la reproducción de éste a través del control de la economía y la política de apropiación de los recursos. La conservación de la biodiversidad y tutela de los derechos colectivos legalmente constituidos aparecen como elementos complementarios para viabilizar la interacción Estado-empresas, dentro de la racionalidad del capital extractivo, totalmente visibles en el parque nacional Yasuní.

El Estado es la pieza clave en este proceso, en la medida en que sin su intervención –más tardía o más temprana– el proceso de integración de la región amazónica a la economía nacional no se habría dado en las dimensiones actuales. Su incidencia en la dinámica del proceso de colonización y la influencia ejercida por los factores estructurales económicos y geográficos ha sido determinante. El Estado marca la direccionalidad de la articulación de la región con el resto del país y asume la conducción del proceso extractivista, propicia la incorporación de otros agentes como: misiones, empresas y capitales comerciales nacionales y transnacionales que cumplen roles diferenciados, pero articulados al objetivo central del Estado y de la lógica de expansión del capital extractivo (Helmsing, 1982; Schmink y Good, 1983; Bunker, 1986; Barclay, 1991 citados en Narváez, 1998); (Aramburú y Bedoya, 2003; Peña Meléndez, 2005; Gudynas, 2005; Bara Neto et al., 2006). Una muestra de esta afirmación hipotética, es la decisión de implementar el proyecto IIRSA³ a nivel continental y el proyecto extractivo Ishpingo-Tambococha-Tiputini en la RAE, contiguo al PNY, territorio huaorani y zona intangible para los pueblos tagaeri y taromenani, sin una clara definición socioambiental.

3 Según IIRSA (Integración de la Infraestructura Regional en Suramérica. La iniciativa presidencial trata de analizar la potencialidad de los corredores fluviales del Eje de Integración y Desarrollo del Amazonas, considerando que los ríos amazónicos son un factor de integración y desarrollo regional, asumiendo la visión del desarrollo sobre el conjunto de la cuenca amazónica debe partir de la consideración de las características particulares de la sub-región, lo cual sugiere la necesidad de un plan de acción que permita lograr una visión estratégica, compartida complementaria e integrada del eje del Amazonas.

El carácter geopolítico del espacio amazónico en la dimensión internacional, implica además la existencia de fuerzas que determinan un estilo de desarrollo nacional marcando los períodos de transformación económica y política y las formas de apropiación del espacio, en este sentido la Amazonía es un espacio mundial, una frontera de recursos entendida como una vanguardia de expansión territorial⁴ del modo capitalista de producción y extracción (Bunker, 1985;⁵ Becker, 1988; Gudynas, 2005: 3; Bara Neto et al., 2006), sin embargo, la revolución tecnológica y la expansión industrial exigen una expansión horizontal valorizando el espa-

4 Conforme lo sustenta (Bara Neto et al., 2006 : 81) tal como se percibe en la IIRSA, el desarrollo se basa en un conjunto de proyectos de ámbito regional, que tienen la peculiaridad de estar agrupados sinérgica y funcionalmente, dentro de los cuales hay mejoras de acceso terrestre a terminales portuarios, y también para la navegación eficiente y segura en los principales afluentes que componen la cuenca en Brasil, Colombia, Ecuador y Perú, con el objeto de conformar un sistema logístico de transporte en la región, como apoyo al desarrollo social, humano y económico.

5 La noción extractivismo se la asume desde la perspectiva teórica de Bunker (1985:25), quien sostiene que: "... la naturaleza productiva o extractiva de los frentes económicos determina en gran medida diferentes formas de ocupación, uso y consumo del espacio, así como diferentes tipos de relaciones de trabajo, articulaciones internas y externas, grados de estabilidad, y capacidad de reproducción sostenida de las economías regionales. Su tendencia es estructurarse en torno a un único producto. Los frentes de tipo extractivo son los que menor capacidad tienen para establecer fronteras humanas y económicas duraderas. Animados por el dictado capitalista de 'un máximo de producción al menor costo posible', los extractores ven fuertemente limitada su labor por la existencia, disponibilidad y accesibilidad de los recursos. Llegado a un punto crítico en el que el agotamiento de los recursos permite solamente márgenes de ganancia por debajo de los esperados, entonces los extractores se trasladan a otras áreas en busca de nuevas fuentes de recursos". Ese proceso cíclico, que obedece a una lógica capitalista, se ve acentuado por el carácter de frontera de las economías selváticas. Este se sustenta ideológicamente en la premisa generalizada de que los recursos de la selva son prácticamente infinitos y que cuando éstos desaparecen de un área, basta con trasladar la frontera extractiva ya que siempre "más adentro" hay más recursos que explotar.

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

cio más como fuente de recursos primarios que como alternativa de inversión acompañando una creciente movilidad de capital. En este proceso, el Estado actúa como mediador entre las fuerzas internacionales y el espacio nacional (Estado), quien asume el papel creciente en la reorganización económica y espacial, viabilizando la penetración de las fuerzas externas homogeneizadoras que forjan las determinantes estructurales de frontera, mientras a escala nacional el Estado concibe estratégicamente esa viabilidad y selecciona los espacios de operacionalización, elabora las estrategias y las tácticas para su apropiación.⁶

Cabe concluir señalando que el rol del Estado en ese proceso de integración del espacio amazónico se afianza a través de la implementación de instituciones burocrático-administrativas y financieras, que consolidan el control estatal regional y el de las relaciones socio-políticas entre los diversos actores de la región, de esta forma, el proceso se sustenta en la necesidad de crear un mercado interno que incorpore o al menos articule a los sectores no capitalistas y a los espacios mercantiles a su proceso de circu-

La diferencia entre las economías productivas y las extractivas estriba en que, en las primeras un aumento en la escala de producción reduce el costo por unidad de lo producido, mientras que en las segundas esta fórmula se invierte (Bunker, 1985: 25). “Cuando la demanda aumenta y los recursos fácilmente accesibles comienzan a agotarse se requiere de insumos adicionales de capital y trabajo; ello no resulta, sin embargo en un aumento en el volumen de producción sino en un aumento del costo por unidad de lo extraído. Cuando los sistemas extractivos aumentan su producción en respuesta a la mayor demanda, se empobrecen aumentado los recursos no renovables, y explotando los recursos renovables más allá de su capacidad de regeneración. Esto, según Bunker, resulta en un aumento tan elevado de los costos de producción que para los centros de consumo resulta más ventajoso buscar un sustituto sintético o desarrollar alternativas de cultivo en otras regiones más propicias” (Bunker, 1985: 25). Ambas posibilidades afectan a las economías locales. Los dos procesos mencionados explican la irracionalidad económica que suele caracterizar a los frentes extractivos, los cuales recortan sus propias bases productivas en su afán de ganancias rápidas y cuantiosas (Santos 1991: 239 citado en Narváez, 2004: 235).

- 6 Por ejemplo, (El Comercio, 06-07-07) anuncia que el Estado ecuatoriano a través del Ministro de Energía y el presidente mundial de la empresa petrolera Petrobras, el 6 de julio han suscrito un convenio de alianza estratégica. “Esta es una muestra de que Ecuador está abierto a la inversión privada y estatal y que quiere desplazar el criterio de una supuesta nacionalización de la industria hidrocarburífera ...” expresó el Ministro de Energía. El convenio de alianza estratégica entre Petroecuador y Petrobras implica una serie de actividades de exploración, explotación, transporte, almacenamiento, industrialización, comercialización, capacitación, servicios petroleros, entre otros, además viabilizará la inversión de 500 millones de dólares más en los próximos 5 años. La empresa petrolera brasileña está interesada en el desarrollo del eje ITT, ubicado al noreste del parque nacional Yasuní y que registra un monto de reservas probadas cercano a los 1.200 millones de barriles de petróleo.

lación y reproducción, toda vez que la no integración económico-territorial y la vigencia de relaciones no-capitalistas dificultan la expansión y dinamización de acumulación (Durham, 1977; Mattos, 1990; Barclay, 1991 citados en Narváz, 1998).

En el segundo nivel, lo nodal radica en que las empresas y el Estado aparecen como agentes dominadores de la construcción del espacio y determinan las formas de operación a nivel local (caso de la RAE, PNY, territorio huorani) generando conflictos por la disputa, dominio y gestión de éste. De este proceso de apropiación-expropiación surgen continuas contradicciones que escapan al control de los dominadores, y esta anomia propicia la emersión de nuevos actores políticos y consolidación de los sujetos culturales regionales que esgrimen estrategias innovadas para la organización y manejo del espacio amazónico, los primeros basándose en los principios del desarrollo sustentable, y descentralización de la gestión ambiental inclusive, y los segundos en los derechos colectivos (autodeterminación, territorialidad, identidad). En todo caso hay elementos comunes para bogar por una gobernanza ambiental y gobernabilidad democrática, que considere la racionalidad normativa y racionalidad comunicativa cuyas lógicas de acción giren en torno a la negociación, resistencia, alianza estratégica e institucionalización de conflictos de carácter económico, político, social, ambiental y ético.

La base teórica referida no agota la observación del rol de los actores (hegemónicos: Estado, empresas; y subalternos: comunidades, ONG) y las relaciones que entre ellos se establecen –sean estas de colaboración o antagonismo–, sino que la incentiva a partir del análisis de los instrumentos técnicos: Estudio de Impacto Ambiental (EIA), Plan de Manejo Ambiental (PMA) y Plan de Relacionamiento Comunitario (PRC) comparados con un modelo de EIA del – BID), por ejemplo, en cuanto elementos objetivos que permiten reducir el margen especulativo de la observación, no restringida al análisis de la estricta dimensión físico-espacial y político-social de un área protegida, al contrario, la observación está abierta a las múltiples dimensiones político-económicas y técnico-jurídicas que sustentan actores trans-fronterizos,⁷ cuyas prácticas trascienden

7 Es por la relevancia de este a través que estos procesos resultan ser transnacionales, y no por ello los contextos locales y nacionales resultan ser irrelevantes (Mato, 2005: 15).

los límites del Estado-nación, imponiendo una cultura de gestión ambiental que responde a lo que ha dado en llamarse “el polifacético mundo de las normas y estándares globales” del mercado.

Volviendo a la visión regional de la Cuenca Continental Amazónica, pero teniendo en cuenta la que corresponde a nivel local, cabe la pregunta ¿Cuál es la ley que rige en este espacio?: ¿La de conservación ecológica, la del mercado, la del Estado, la de la entropía? Lo que permite afirmar que gobernabilidad en la sustentabilidad, hoy en día, no es solamente lograr un acuerdo entre ciertos intereses visibles entre ciertos actores sociales diferenciados, sino que pasa por una construcción conceptual y estratégica que conduzca el proceso a la sustentabilidad, y eso implica una crítica radical a las creencias científicas incluso (Leff, 2005:10).

Las categorías analíticas: políticas ambientales públicas, manejo de áreas protegidas, responsabilidad empresarial, estudios ambientales –monitoreo y control de gestión–, relacionamiento comunitario, participación ciudadana, descentralización ambiental, derechos colectivos indígenas, entre otras, son tratadas dentro del marco conceptual técnico y jurídico-político de los planes ambientales empresariales vigentes; lo que permite explicar la interconexión de causalidades y reciprocidades (hombre-sociedad-naturaleza); (Estado-empresas-pueblos indígenas) y otras redes exógenas, con los estándares ambientales internacionales del mercado.

Respecto al Estado (ecuatoriano en particular) al estar dentro del área de influencia neoliberal responde a las presiones del modelo, y elude y resiste la propuesta de los espacios sociales en materia ambiental, debido a que:

“...la racionalidad de la conservación por parte del Estado y gestión ambiental empresarial tienen relación a la dinámica económica de la economía global y de sus subsistemas, tendentes a reducir al mínimo la intervención política en los diversos mercados; y porque la gobernanza global, la cooperación internacional y la coordinación de las políticas económicas son indispensables, pero no para diseñar mercados globales y corregir su dinámica con criterios sociales o ecológicos, sino para establecer normativas económicas mundiales que aseguren derechos de propiedad, libre acceso a los mercados y un nivel lo más bajo posible de intervención esta-

tal, de regulaciones y distorsiones del mercado. En consecuencia se verá como el concepto ordenador de la economía mundial que postula el neoliberalismo se basa en unos mercados globales lo más abiertos posibles, en unos “estados nacionales mínimos” y en un marco regulador “débil” de tipo multilateral que aseguren el libre comercio, la libre circulación de capitales y los derechos patrimoniales. El “Consenso de Washington” sintetiza los elementos medulares de este paradigma.” (Williamson, 1990, 1997 en Messner, 2003: 2).⁸

Para lograr su propósito, las mismas empresas transnacionales petroleras en cuanto espacios de poder exógeno respaldados por el Estado, sus epígonos y redes funcionales han ido impulsando las regulaciones socio-ambientales que les garanticen estabilidad operacional, máxima extracción en el menor tiempo posible, al menor costo posible y en función de la mayor rentabilidad. Este proceso está condicionado por la gran concentración de energía en los centros urbanos, y se detendría, sólo si las sociedades periféricas fuesen capaces de retener la suficiente energía como para equilibrar las relaciones de poder desiguales que permiten el funcionamiento de este sistema. Sin embargo, la baja productividad de los ecosistemas amazónicos crea un dilema en el que la creación de capacidades organizativas y productivas suficientes resultarían en (o serían el resultado de) el agotamiento de los recursos naturales. Por otro lado, la protección del ambiente provocaría una reducción de poder relativo de las poblaciones locales, generándoles una mayor dependencia hacia el centro. La única manera de romper el círculo sería que los grupos dominantes nacionales se den cuenta que el agotamiento de los recursos va en contra de sus propios intereses (Bunker, 1985 citado en Vallejo, 2003: 16).

Lo expuesto se reafirma verificando que en la nueva generación de planes de infraestructura, éstos no han sido diseñados en primer lugar para

8 Bajo estas determinaciones la democracia liberal y los gobiernos de los últimos 30 años en el Ecuador, han aceptado niveles de regulación impuestos desde los centros del poder hegemónico, por ejemplo: se ha legislado para favorecer la inversión transnacional petrolera haciendo diversas concesiones y adecuando el proceso extractivo a los intereses eminentemente crematísticos transnacionales y del Estado, viabilizando la explotación de recursos naturales no renovables en áreas protegidas (Art. 6 de la LGA) o aceptando prácticas ambientales con incipientes requisitos técnicos y legales como en el caso Texaco (1960-1992).

satisfacer las necesidades y demandas de las poblaciones locales, sino que responden a las exigencias empresariales de vías de salida para las exportaciones, lo que contribuye a la fragmentación de la cuenca continental amazónica y también a nivel regional y local:

“El ejemplo más notable es la iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), donde participan todos los países amazónicos. El programa nació a partir de una iniciativa del gobierno de Brasil, como producto de la Cumbre de Presidentes de América del Sur (2000). Su objetivo es construir una nueva infraestructura, como puentes, caminos e hidrovías, mejorar las existentes, promover proyectos conjuntos, etc. Posee la particularidad que buena parte de ese financiamiento proviene de los propios gobiernos (por medio de la Corporación Andina de Fomento y el FONPLATA –Fondo Financiero del Río de la Plata” (Gudynas, 2005:4).

Es evidente que a los poderes políticos no les ha quedado más que resignarse a su condición de dependientes y ejecutores de los dictados del mercado mundial –petrolero en particular–, respondiendo a la regla de que cuando la economía adquiere importancia la política la pierde. Esta afirmación general se la aprovecha para relacionar lo que en forma concreta se expresa respecto a la RAE-PNY-territorio huaorani, donde el Estado desde su perspectiva eminentemente economicista tiene declarada como prioridad nacional estratégica la explotación petrolera, más aún cuando a septiembre de 2006 el precio del barril del energético en el mercado internacional alcanzó los \$77, y a julio de 2008 los \$140. A partir de este enfoque se puede asumir que por esta causa la “política pública ambiental” ha sido reducida a la sola dimensión formal de establecer requisitos legales para legitimar el proceso extractivo,⁹ pero también se puede admitir: que ha sido convertida en instrumento que coadyuva a la legitimación social para evitar desequilibrios de poder entre actores hegemónicos y sub-alternos (móviles e inmóviles) a escala regional y local; o para neutralizar o ac-

9 La débil política ambiental pública ecuatoriana ha propiciado la incursión de empresas petroleras en el bosque húmedo tropical y en territorios indígenas, sin las apropiadas garantías operacionales y de gestión socioambiental, como es el caso de la empresa Maxus, que después de su

tivar conductas político-ambientales (a favor o en contra) intra e inter étnicas con incidencia nacional e internacional, como en el caso de las comunidades quichuas de Pastaza –Sarayacu– Ecuador, que se oponen al proceso petrolero en su jurisdicción; o el del pueblo huaorani, en cuanto objeto del acoso extractivista que al margen de atravesar una crisis socio-organizativa compleja, a junio del 2008 varios de sus líderes han expresado su oposición al proyecto Ishpingo Tambococha Tiputini (ITT), y su postura pesa sobremanera a nivel internacional.

Para continuar con el análisis contextual, dejamos sentado que hechos específicos como los acaecidos en el Yasuní, constatan la vigencia de un poder social diseminado, de una microfísica del poder que se expresa como un contrapoder del poder del Estado y transnacional. El contrapoder se configura como una oposición a estas grandes técnicas de poder (Foucault, 1979: 159); se intuye que es un espacio en el que se construye un alter-poder desde perspectivas culturales no homogeneizantes, como la de los pueblos indígenas y desde la perspectiva teórica de Touraine (2006: 123) estos podrían ser los movimientos sociales que reivindican derechos culturales, que han salido de la sombra y del silencio y se han convertido en sujetos. El sujeto no es únicamente aquel que dice yo, sino aquel que tiene conciencia de su derecho a decir yo. Por eso la historia social está dominada por la reivindicación de los derechos: cívicos, sociales, culturales, cuyo reconocimiento es exigido hoy de manera tan imperiosa que constituyen el campo más ardiente del mundo en que vivimos.

En el Yasuní –conforme se verá en el contexto del texto– es evidente como los pueblos indígenas ejercen el derecho de combinar su participación en la actividad económica con el ejercicio de sus derechos culturales, en el marco del reconocimiento de los *otros* como sujetos. En todo caso, también es evidente la existencia de aquellos, como en general lo enuncia Touraine (2006: 125), rechazan esta concepción ampliada de los derechos del hombre, y en consecuencia la idea misma de sujeto se encierran en una actitud represiva, basada para éstos en la necesaria unidad de un

rotundo fracaso en el PNY y su relación con el pueblo huaorani, salió del país con una mala imagen, pero con sendos estudios técnicos y sociales realizados en un área protegida de máxima categoría, que le permitieron ganar licitaciones en otros países amazónicos, como Bolivia por ejemplo (Narváz, 1996).

mundo abierto, y para aquellos en la urgente necesidad de proteger y de reanimar las culturas amenazadas.

Hoy por hoy, la conservación de la diversidad biológica y el respeto a los derechos de los pueblos ancestrales en el Yasuní están dentro de la estrategia del extractivismo mercantil, como un transecto opaco que bloquea la fuerza requerida para impulsar el desarrollo regional y nacional vía extracción de hidrocarburos. Estos hechos reflejan aún más la imposibilidad de pensar, ni aún remotamente en algún indicio de transformación civilizatoria que pudiera vislumbrarse desde la perspectiva de la racionalidad ambiental¹⁰, pero es más próxima una racionalidad comunicativa, una racionalidad normativa. De ahí que la degradación ambiental se manifiesta como síntoma de una crisis de civilización marcada por el modelo de modernidad regido bajo el predominio del desarrollo de la razón tecnológica, por encima de la organización de la naturaleza (Leff, 2002: 19).

- 10 La propuesta ambiental ha de ser entendida como un proyecto de vida, un modelo ético, un desafío al cambio tecnológico y una exigencia de transformar la totalidad de la cultura para la instauración de un nuevo modelo político capaz de articular renovadas relaciones sociales basadas en la equitativa redistribución de la riqueza y mutuo respeto entre el hombre y la naturaleza. Cabe considerar lo que (Leff, 2003a: 13-14) viene sosteniendo:

“la sustentabilidad, como marca de un límite de la racionalidad que organiza al planeta-mundo y a los mundos de vida en la era de la globalización, es el horizonte que permite trascender el cierre de la historia y reabrir el caso del punto final del estado del mundo que, partiendo de la denominación de lo real, llega al congelamiento de sus significados; no tanto por un agotamiento de la significancia del lenguaje, sino por la codificación del mundo bajo el signo omnipresente, omnipotente y ominoso de la ley económica. La “logística” del desarrollo sostenible se viene aplicando como un ars combinatoria, en un intento de reintegrar las partes disociadas y fragmentadas del todo social, sin un fundamento teórico sobre las raíces ontológica, epistemológica y ética de esta crisis de la humanidad. La construcción de un futuro sustentable implica pensar la apertura de la historia, el de sujetamiento del orden cosificador y sobreeconomizador del mundo. Apunta hacia la creatividad humana, el cambio social y la construcción de alternativas. Es ello lo que lleva a pensar la apertura de lo mismo hacia lo otro, y afirma que: en la profundidad de las transformaciones y en el reordenamiento del mundo bajo la égida de la globalización económico-ecológica, se está fraguando el campo de una ecología política, donde emergen los conflictos en torno a la apropiación social de la naturaleza. Estos procesos se expresan en formaciones discursivas que resignifican a la naturaleza y confrontan a las políticas dominantes del desarrollo sostenible. La disputa sobre los sentidos de la sustentabilidad dentro del campo de la ecología política problematiza los principios éticos, epistemológicos y ontológicos, atrayéndolos de su campo originario de la metafísica y de la filosofía, al del conflicto de intereses en torno a la apropiación social de la naturaleza” (Leff, 2003b citado en Leff, 2003a; 14-15).

Es en este sentido, y coincidiendo con el autor en cita que se abren nuevas perspectivas de indagación sobre los procesos sociales que orientan la construcción de un futuro sustentable: el desbordamiento de la interdisciplinariedad como una combinatoria e integración de las perspectivas provenientes de las disciplinas existentes y sus referentes (cosificados) del mundo, hacia el diálogo de saberes. Ello implica que la comprensión y la intervención social sobre la naturaleza rebasan el campo privilegiado de las ciencias y de la racionalidad dominante para pensar la sustentabilidad desde el encuentro de seres constituidos por saberes; la construcción de una racionalidad ambiental dentro de un campo conflictivo de intereses y concepciones diversos, que pone en juego una disputa sobre los sentidos de la sustentabilidad, problematizando el lugar del conocimiento, de la racionalidad, del saber y de la ética en la construcción de un futuro sustentable; el pensar y construir sociedades sustentables trascendiendo la relación del conocimiento con la objetividad de una realidad producida por el efecto de las formas de comprensión del mundo, abriendo la puerta de la historia desde la relación ética del ser con lo otro (Leff, 2002: 15).

A fin de no desarticular la propuesta de Leff, cabe citar lo que él mismo sustenta: que estos temas ponen de relieve el problema de la relación social a través del lenguaje y del habla, de la comunicación intersubjetiva y de la relación de otredad, que llevan a cuestionar y a des-construir los preconceptos que fundan nuestra percepción del mundo desde las entrañas de su racionalidad dominante. Para ello habremos de explorar dos vías para abordar el encuentro de saberes y de racionalidades en la construcción del desarrollo sostenible: el concepto de racionalidad comunicativa de Jürgen Habermas, como forma de entendimiento de los procesos actuales de racionalización social, en cuanto a su posibilidad de conducir hacia la construcción de un consenso social que oriente la acción social para alcanzar un futuro común sustentable, y el concepto de otredad de Emmanuel Levinas, que introduce una relación ética, anterior y más allá de toda ontología y toda epistemología, en la construcción de un porvenir sustentable (Leff, 2002: 15).

“Estas vías serán contrastadas con el concepto de racionalidad ambiental y nos llevarán a desarrollar los principios de un diálogo de saberes en la construcción de sociedades sustentables. Esta indagación habrá de problematizar el concepto mismo del saber (ambiental) para pensar las relaciones de constitución entre el ser y el saber que permita trascender las relaciones de conocimiento del mundo entre sujeto cognoscente y realidad objetiva; de los límites de lo cognoscible y la apertura a lo Otro y lo Infinito desde la perspectiva ética. La racionalidad ambiental emergerá como el concepto de una razón razonable que trasciende a la racionalidad sujeta a la positividad de un presente sin futuro, de una utilidad sin valores, de un mundo economizado sin sentidos. El diálogo de saberes es la tensión dialéctica del vacío de sentido, de lo que falta por decir al poner en tensión dos palabras, dos sentencias, dos propuestas, dos razones, dos argumentaciones (...). Diálogo en el que la relación de otredad de los saberes convocados se produce en un texto a texto (letra a letra), más acá del encuentro cara a cara y el diálogo fresco de la palabra viva de los actores sociales, quienes desde sus razones, significaciones y prácticas, apuestan por un futuro sustentable” (Leff, 2003: 15.).

Retornando a Messner (2003: 4) expresa que: a usanza de lo que pasa con la economía globalizada,¹¹ sucede lo propio con el diseño de una arquitectura de gobernanza global de la ecología mundial, y este es el punto de partida para determinar que actores son responsables de la política reguladora ambiental a escala global y que patrones de gobernanza ambiental rigen, subordinados a la gobernanza global de la economía mundial. Es palpable que los protagonistas centrales y pilares decisivos son los Estados nacionales junto con “sus” organismos y regímenes internacionales (FMI, OMC, OCDE, OIT, nuevas instituciones como una organización am-

11 El discurso dominante de la globalización promueve un crecimiento económico sostenido, desconociendo y negando las condiciones ecológicas y termodinámicas para la apropiación y transformación de la naturaleza. La naturaleza está siendo incorporada al orden económico mundial mediante una doble estrategia: por una parte se intenta internalizar los costos ambientales del progreso; junto con ello, se recodifica al individuo, a la cultura y a la naturaleza como formas aparentes de una misma esencia: el capital. Así, los procesos ecológicos y simbólicos son reconvertidos en capital natural, humano y cultural, para ser asimilados al proceso de reproducción y expansión de la economía, mediante una gestión económicamente racional del ambiente (Leff, 2003c)

biental mundial, etc. El eje es el paradigma de un orden económico mundial de cobertura intergubernamental y multilateral). Así se constata la hipótesis de que la implantación de sistemas de gestión y control ambiental a través de “normas globales” y “sistemas de estándares globales”, viabilizan la política empresarial transnacional y estatal extractivista, y al margen del marketing que les favorece, les significa involucrarse en el juego de la competitividad sistémica (económico-política), para la cual tiene mucha importancia el mejoramiento de las relaciones interactivas entre las empresas y su entorno social e institucional regional y local, logrados en base a los marcos regulatorios ambientales estatales y los sistemas estandarizados de gestión, en un nuevo y complejo entorno de gobernanza ambiental.

En función de profundizar el análisis, respecto a la relación entre la problemática socioambiental de la Cuenca amazónica continental y la Amazonía ecuatoriana, a partir del próximo numeral se pone énfasis en la problemática del Yasuní,¹² donde la dinámica que entrañan la gobernanza y la gobernabilidad presupone una gestión eficaz, a fin de que aquella no degenera en ingobernabilidad. En este sentido y para sugerir una entrada al tema, cabe anticipar lo que sostiene Barrera de Jorgenson (2004: 186) quien argumenta que el control de la gestión ambiental dentro de este entramado complejo debería estar bajo la estricta responsabilidad del Estado y sus instituciones especializadas. Esta posición se reafirma con la denuncia de Kimerling (2006) al señalar que la “privatización de la gestión ambiental en Ecuador” si es real, obteniéndose como consecuencia la agudización de la crisis de gobernanza ambiental. La privatización implica la exclusión de la gestión ambiental de la norma legal, sometiéndola a la sola relación contractual, en la cual la empresa no asume la gestión ambiental con la misma fuerza obligatoria que caracteriza a la disposición legal, desde este enfoque procede dilucidar si la crisis de gobernanza ambiental en el PNY es una expresión de la anomia.

12 En el PNY la complejidad a nivel de la gobernabilidad es mayormente visible a partir de las últimas movilizaciones y paros provinciales de Sucumbíos, Orellana y Napo (diciembre de 2005, febrero y marzo de 2006) que reflejan el carácter estratificado de los niveles de actuación local, regional y nacional (no global) pero que permiten analizar las interacciones entre la gobernanza local y global y la crisis de gobernabilidad a nivel regional y del Ecuador (Narváez, 2006).

Este caso ilustra de manera emblemática la ineficacia de los instrumentos de gobernanza ambiental y no sigue el “efecto bumerang”. La incapacidad del Estado de llevar a cabo una política de conservación congruente con la delimitación de áreas protegidas deja el campo libre a la gestión privada del medio ambiente y de las relaciones comunitarias de los bloques petrolíferos, lo cual obstaculiza la institucionalización de los arreglos en los conflictos ambientales (Fontaine y Narváez, 2007). Los conflictos socioambientales en la Amazonía regional son álgidos, no obstante hay experiencias en el sector extractivo, que muestran un manejo más adecuado de los problemas, connotando signos de innovadas formas de relacionamiento entre pueblos y actores hegemónicos, que han posibilitado que el Estado reasuma la responsabilidad del desarrollo de los pueblos, y no las empresas petroleras. Tal es el caso de Camisea en el Perú (Perú Gas, 2007) (www.securities.com-Business & Industry). También hay signos positivos respecto a la responsabilidad social empresarial, en cuanto no sea reducida a una simple estrategia empresarial de ablandamiento de conciencias vía asistencialismo, sino como dispositivo empresarial para impulsar: cambios estructurales en la región, rendición de cuentas y la participación ciudadana en el control socioambiental.

Petróleo y crisis ambiental en la Región Amazónica Ecuatoriana (RAE)

La referencia histórica de la integración de la cuenca amazónica continental hecha anteriormente, constituye una base para el abordaje específico de la problemática socio-ambiental de la RAE¹³, a partir de las siguientes constataciones. La década de los años 1960 muestra un cambio cualitativo en la formación social ecuatoriana, influenciada por múltiples factores como: el incremento del capital mercantil y su concentración en el sec-

13 La RAE por su naturaleza intrínseca es un área social y ambientalmente diversa, ecológicamente sensible y culturalmente vulnerable. Está circunscrita en un entorno ecológico complejo, alcanza una extensión de 130.802 Km²; su selva baja tiene una altura promedio de 450 msnm, suelos aluviales, volcánicos, suelos rojos (oxisoles y ultisoles) relativamente infértiles. La formación ecológica predominante es el bosque húmedo tropical (bht); su temperatura media anuales de 24gc. y las precipitaciones superiores a los 3.100 mm anuales; la humedad relativa regional es superior al 80 por ciento y la nubosidad varía entre 5/8 y 7/8 horas de luz; llueve durante 223

tor agro exportador y comercial, especialmente del litoral; la expansión de la red de transportes y comunicaciones; la mayor integración del país, entre otros. En la década de los años 1970 se afirman importantes cambios que caracterizaron la década de los años sesenta: mayor gravitación de los centros urbanos, ampliación y diversificación de la base exportadora (en especial el petróleo), acentuación del proceso de industrialización sustitutiva de importaciones, crecimiento de la población asalariada, concentración creciente de la producción y el capital, extensión del mercado propiamente capitalista.

El petróleo en la RAE –Nor Oriente ecuatoriano– fue descubierto a finales de la década de los años 1960 por Texaco, y en 1967 esta empresa desarrolló el primer yacimiento petrolífero, al que denominó Lago Agrio. A partir de mayo de 1972 fluye el petróleo por el oleoducto transecuatoriano hacia el puerto de Balao en Esmeraldas. En agosto de 1972 zarpa el buque tanque Ana Cortez de la empresa Texaco con el primer cargamento de crudo amazónico hacia los mercados mundiales. En los últimos 35 años se ha extraído cerca de 4.035 millones de barriles de petróleo (Ministerio de Energía, 2007), es el sexto de los productores de petróleo de América Latina y el cuarto entre los mayores exportadores. Actualmente, el Ecuador tiene reservas probadas remanentes calculadas en 4.630 millones de barriles (Fontaine, 2007a: 11). 17 contratos cubren un total de 3,4 millones hectáreas de la RAE (Narváz, 2004, 102 y ss).

En febrero de 1972 las Fuerzas Armadas asumieron 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 favorecida por altos precios en el mercado mundial permitió crecimientos verdaderamente espectaculares de los principales agregados económicos: las exportaciones del orden de los 190 millones de dólares de 1970 pasaron a más de 1.300 millones de dólares de 1977; el presupuesto del gobierno central pasó del orden de los 5 mil millones de sucres en el 70 a los 27 mil millones en 1977; el PIB aumentó de 1.062 millones

y 259 días al año y no existen meses ecológicamente secos, ya que los valores de la precipitación siempre exceden a los de la evapotranspiración potencial. Esta región tiene una reserva bio-genética incommensurable y una riqueza cultural constituida por 9 pueblos que representan 1/3 de la población regional (Narváz, 2004: 102 y ss).

de dólares a 13.946 millones en el mismo periodo; la RMI de 55 millones de dólares a 563 millones.¹⁴ Con esto se vigorizó la participación del Ecuador dentro de la lógica globalizante del capitalismo internacional, el país se volvió más atractivo para las inversiones y los bancos extranjeros, precisamente por esa riqueza petrolera que le otorgó la imagen de un nuevo rico. 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 (Velasteguí, 2004).

Para Fontaine (2007a: 15) la era de bonanza petrolera en 1973 se tradujo en una tasa de crecimiento del PIB en el 25,3 por ciento, luego del 9 por ciento en promedio en la década de los años 1970. No obstante dicha bonanza provocó desequilibrios en la economía nacional, conocidos como síntomas de la “enfermedad holandesa”:

“Cuyas consecuencias se hicieron sentir a tres niveles: 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 (11 16,2% en promedio, entre 1970 y 1981), a pesar de la rigidez de la tasa cambiaria.” (Naranjo, 2006 citado en Fontaine, 2007b).

“Aquellos efectos se miden en primer lugar por el “efecto ingreso” generado por la bonanza de los setenta: 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), puesto que el petróleo sirvió en particular 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). Finalmente la bonanza provocó un “efecto de factores”,

14 A partir de la explotación de yacimientos hidrocarburíferos, la RAE cobra mayor importancia económico-política y en un período relativamente corto se convierte en espacio estratégico para la economía nacional. Además ha sido sometida a intensos procesos de integración y el principal actor ha sido el propio Estado. En consecuencia, el proceso colonizador encuentra su punto de apoyo en una fuerza que a la vez dispone del poder político para decidir y de los instrumentos técnico-administrativos para implementarlo.

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%). *Ibid.* (...) 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 PIB decreció del 34% al 72% y la extrema pobreza del 12% al 31%.” (Acosta, 2006: 90 citado en Fontaine, 2007b:15).

Desde su inicio el proceso extractivo petrolero a gran escala ha estado marcado por los impactos físicos, bióticos y sociales que han generado situaciones de conflicto con relevancia socio-política nacional e internacional, como los casos más dramáticos Texaco¹⁵ y Maxus responsables de irreversibles impactos negativos en la vida de los pueblos indígenas amazónicos, particularmente el huarani¹⁶ (Narváez, 1996; 2007; Fontaine, 2003). Según Fontaine (2007a: 33): “El conflicto más mediático a nivel internacional es, sin lugar a duda, aquel que opone el Frente de la amazonía (FDA) a Texaco, desde 1993, a partir de la presentación de una demanda ante la Corte Superior del Distrito Sur de Nueva York, reclaman-

15 Texaco diseñó y operó la infraestructura general para la exploración, producción y el transporte en consorcio con CEPE (hoy Petroecuador). Las operaciones de Texaco en el Ecuador (1964 a 1992) son un ejemplo de desempeño ambiental muy deficiente. Según Acción Ecológica (Alerta Verde, No. 133) taló más de 2 millones de acres de árboles y derramó 16,8 millones de galones de petróleo crudo en la cuenca amazónica, además de contaminar fuentes de agua, atmósfera, suelo e impactar socialmente de una manera drástica. En 1993, una demanda colectiva presentada en un tribunal de Nueva York por los pueblos indígenas ecuatorianos contra Texaco captó la atención internacional. Se demanda US\$ 1,5 millones como compensación por la destrucción ambiental. Se acusa a Texaco de no tomar medidas para prevenir la contaminación de aguas subterráneas, supuestamente por ahorrar entre US\$ 3 y 4 por barril de petróleo. El gobierno de Mahuad firmó con esa empresa un convenio de remediación, que fue rechazado por los indígenas y los grupos sociales y ecologistas locales. Desde entonces el litigio continúa con dificultades y tramitándose en los tribunales de Lago Agrio, por su parte la Texaco impugna dichas pretensiones y niega toda responsabilidad, además de endilgar a Petroecuador la crisis socioambiental amazónica, su principal argumento de defensa es que para esa época podía contaminar debido a que no había prohibición legal.

16 Cabe tener en cuenta que hacia los años 1930-1940, la empresa Shell abandonó sus actividades exploratorias precisamente por los conflictos con el pueblo huarani. La penetración de la industria petrolera en territorio huarani fue posibilitada por acciones con la población por parte de los misioneros del ILV. Actualmente se considera que el 80 por ciento del territorio está concesionado a empresas petroleras (Acción Ecológica: Alerta Verde, 2004: 133).

do la indemnización de 30.000 habitantes de la Amazonía por daños a la propiedad y a la salud”. Los impactos negativos generados por la contaminación del área concesionada a Texaco y Gulf en la década de los años 1960, arreciaron a partir de 1972 con la explotación y transporte del petróleo. Se puede deducir que por estas causas, el proceso extractivo es objeto de resistencia casi generalizada por parte de los pueblos indígenas, sectores sociales organizados y ONG ambientalistas radicales conectadas a ONG internacionales.

Las empresas petroleras transnacionales operan sujetas a convenios otorgados por licitación internacional (17 contratos –de prestación de servicios y posteriormente cambiados a de participación–, cubrían un total de 3,4 millones hectáreas). Petroecuador por su parte tenía el monopolio de las actividades de transporte de crudo hasta Balao, continúa con el de productos limpios por poliductos y el de la refinación (175.000 bpd). Ha tenido un desempeño deficitario y su producción sólo aumentó alrededor de 300.000 bpd en 1985 a un máximo de 340.000 bpd en 1995, pero ha disminuido en forma sostenida a 246.000 bpd en el 2001, a 185.000 bpd a octubre de 2006 y a 165.000 a noviembre de 2007 (sin contar con la extracción del B-15, ex Oxy), casi un 50 por ciento menos.¹⁷ Las operaciones de Petroecuador han sido limitadas por su baja eficiencia, debido a: falta de autonomía administrativa y financiera, controles deficientes en todas las etapas de producción, transporte, refinación y distribución, excesiva interferencia política en la gestión, y falta de fondos para las inversiones, mantenimiento y remediación ambiental (Baquero, 2006: 37-153). Los recursos que el gobierno le asigna son insuficientes para asegurar el mantenimiento adecuado y niveles históricos de extracción, mucho menos para actividades adicionales de exploración. El desempeño actual no ha mejorado y el déficit financiero ha sido crónico desde 1996 hasta el 2006.

En el 2007 el gobierno de Rafael Correa asigna a la empresa estatal un presupuesto de 4.500 millones de dólares, no obstante a junio de 2007

17 En Mayo de 2006 se declara la caducidad del Contrato de Participación suscrito entre la empresa norteamericana Occidental y Petroecuador, y los 103 mil b/d que extraía la transnacional de esos yacimientos, ahora los hace la empresa estatal en una cantidad de 80 mil b/d.

tiene deudas vencidas por cerca de 180 millones de dólares, según declaraciones del hasta entonces Ministro de Energía, Alberto Acosta.

En el año 2000, el gobierno propuso impulsar operaciones conjuntas (Petroecuador-sector privado) en la explotación de los campos principales. Sin embargo, a principios de 2001 el Congreso rechazó la legislación que permitiría las operaciones conjuntas, y en diciembre de 2001 el Tribunal Constitucional rechazó otro plan de reforma que hubiera dado lugar a que empresas privadas asumieran el control operativo (la propiedad) de los cinco mejores yacimientos de la empresa estatal. El gobierno propuso aumentar la producción a los niveles de 1995 (340.000 b/d) a través de alianzas operativas con proveedores de servicios, utilizando los contratos de servicio existentes (mediante los cuales éstos recibieran el 30 por ciento de la producción incremental a cambio de inversiones en una recuperación petrolera mejorada).

El gobierno argumentó la insuficiencia de oleoductos como limitación principal para aumentar la extracción y exportación petrolera. La Ley de transformación económica de marzo de 2000 autorizó al sector privado la construcción de un nuevo oleoducto para el crudo pesado, el cual aumentaría la capacidad de transporte de 390.000 bpd alrededor de 850.000 bpd. La construcción del OCP por un consorcio de cinco empresas petroleras internacionales encabezado por Alberta Energy de Canadá empezó en junio de 2001 y concluyó a fines de 2003. También se anunció una ronda de concesión de licencias para 11 bloques de petróleo y 2 bloques de gas natural, que se llevaría a cabo en algún momento en el 2002, pero no se concretó en su totalidad. Tanto la construcción del OCP como la perspectiva de ampliación de la frontera extractiva petrolera han provocado protestas generalizadas de las ONG ambientalistas, pueblos indígenas y otras organizaciones sociales.

En todo caso, el sector privado ha mostrado cierta renuencia para invertir fondos adicionales en el desarrollo petrolero, las razones principales que sustenta son la falta de seguridad legal y de reglas claras con respecto a la consulta previa informada y derechos de los pueblos indígenas en caso de ejecutarse proyectos en sus territorios. (Actualmente existe el Reglamento al Art. 28 de la LGA, sobre participación ciudadana). La Ley de hidrocarburos vigente es considerada excesivamente compleja y confu-

sa,¹⁸ que no garantiza transparencia en el proceso de las licitaciones y condiciones de los contratos, los cuales carecen de reglas uniformes en relación a los porcentajes de participación en el petróleo. No hay un regulador independiente, el sistema judicial es poco digno de confianza, y las autoridades tributarias no disponen de instrumentos legales suficientemente claros. Aún en estas circunstancias y considerando el incremento del precio del barril de petróleo a 77 dólares en el mercado internacional, en abril de 2006 el Congreso Nacional reformó la Ley de hidrocarburos, lo cual permite la renegociación de los contratos petroleros incrementando la participación del Estado al 50 por ciento de la rentabilidad que genera la producción incremental de dicha actividad (No del porcentaje de la extracción base, que en promedio continúan siendo entre el 30 y 35 por ciento).

En septiembre de 2007, el presidente Correa vía Decreto Ejecutivo resolvió elevar al 99 por ciento la rentabilidad para el Estado, de la producción incremental, y que hacia marzo de 2008 se cambiarían los contratos de participación a prestación de servicios, como un mecanismo conclusorio del problema de la rentabilidad petrolera para el Estado, sin embargo, no se disponen medidas concretas respecto a la participación de los organismos seccionales en dicha renta y menos sobre las propuestas que permanentemente han planteado los pueblos indígenas a los gobiernos de turno, respecto su participación en la distribución de la renta petrolera, remediación ambiental, control de gestión, rendición de cuentas, etc.,¹⁹ lo que redundaría en desmedro de la gobernanza ambiental en la RAE, PNY y territorio huaorani. Finalmente, el Estado ecuatoriano ha asumido la modernización como un proceso que implica importantes reformas económicas estructurales y políticas respaldadas en el fortalecimiento estatal y contención del despliegue de la reestructuración neoliberal.

Retomando el hilo del análisis, no obstante se impone la estrategia neoliberal generadora de políticas que en la década de los años 1990 propiciaron el resurgimiento de corrientes nacionalistas y formulaciones nuevas del proyecto de Estado-nación. Algo que en la conciencia del propio

18 La Ley de hidrocarburos fue reformada en abril de 2006, y ello garantiza al Estado una participación del 50 por ciento de la renta petrolera –del excedente de la extracción que marca la línea base– generada por las empresas petroleras privadas. A julio de 2006 todavía no se expedía el reglamento para la aplicación de la Ley considerando sus reformas.

Estado parecía superado, como la llamada cuestión nacional, las diferencias étnicas, el regionalismo y la integridad territorial (Ortiz, 2004: 2), a lo que se sumaría la dimensión ambiental y que en conjunto constituyen base de conflictos y desafíos políticos actuales.

En este contexto, desde lo que se denominó la periferia nacional amazónica, emergió la propuesta política de los pueblos indígenas respecto al derecho a ser reconocidos como sujetos autónomos, en un marco de estrategias y presiones estatales y del capital transnacional para radicalizar el proceso extractivista petrolero, apelando a interpretaciones legales extensivas e inclusive cooptando sectores poblacionales. La propuesta indígena fue incrementando, desde la ética de la alteridad e interculturalidad, otras vindicaciones de carácter territorial, económico, socio-ambiental y de autonomía, con incidencia político-regional, nacional e internacional.

La explotación petrolera convirtió a la Amazonía ecuatoriana en un espacio más dinámico caracterizado por la interrelación compleja de múltiples actores, en el que se expresan intereses diversos que reflejan contradicciones superables, y hasta antagónicas entre actores hegemónicos (Estado, empresas) y subalternos o estratégicos (pueblos indígenas, colonos, organizaciones sociales, ONG), tamizadas por fenómenos socio-políticos internos y externos relacionados a la ampliación de la frontera extractiva petrolera²⁰, particularmente en territorios indígenas cofán, siona seca-ya, quichua, huaorani, shuar, achuar, shiwiari, záparo y en áreas protegidas como Limoncocha, Cuyabeno, Tagaeri, Taromenani, Yasuní, Napo Galeras. En el PNY y territorio huaorani operan las empresas Ptoriental (Perenco), YPF-REPSOL, Petrobras, AGIP y a partir de mayo de 2006, la

19 En todos los espacios propios o de otros actores, los pueblos indígenas respecto a las actividades extractivas hidrocarburíferas sostienen, que éstas posiblemente han generado la situación más crítica en la cual se han obviado y violado constantemente los derechos colectivos a la consulta previa, reconocidos en los instrumentos internacionales y en la Constitución Política. Para la COICA, citada en (de la Cruz, 2005: 4), la creciente actividad de las empresas extractivas de hidrocarburos en los territorios indígenas de los países de América Latina, fomentado a través de la concesión de licencias de operación que otorgan los gobiernos de la región causan problemas ambientales, sociales y culturales muy serios que afectan la cultura y territorialidad de los pueblos indígenas. En consecuencia, es visible que su resistencia a los procesos extractivos tiene sustento político y ambiental.

20 Según (Wade, 2000 citado en Ortiz, 2004: 3), la fuerza impulsora de la ampliación de toda frontera es la acumulación de capital. Por su parte Ortiz, reitera que la ampliación de la frontera

Occidental dejó de operar el B-15 debido a que sus activos pasaron a Petroecuador por haberse declarado la caducidad del contrato. La empresa estatal además es responsable del área denominada Ishpingo-Tambococha-Tiputini, ubicada al nor-este del Parque Nacional y Reserva de Biosfera Yasuní, que según pronunciamientos del 3 de febrero de 2007 por parte del presidente Rafael Correa, el ITT será una realidad al margen de la oposición de los grupos ecologistas radicales, y en base a una adecuada y eficiente gestión ambiental y social (Diario Hoy, 04-02-07), pero esta posición se ha ido flexibilizando, hasta que en junio de 2007 el gobierno propuso el represamiento in situ del petróleo del ITT, pero en junio de 2008 planteó la posibilidad de licitación, para extraer o no extraer.

El análisis macro referido permite deducir que en lo concreto: extracción, conservación, gestión ambiental descentralizada y crisis de gobernanza ambiental²¹ en el Yasuní y territorio huaorani constituyen una problemática 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 –espacio en construcción– inserta en el contexto de un país inconcluso, trunco, que continúa en procesos eco-

petrolera en los territorios indígenas amazónicos ha transferido a las corporaciones transnacionales no sólo el poder de extraer un recurso del subsuelo, sino y fundamentalmente, de gobernar la Amazonía. La frontera en expansión –concluye– no es únicamente una penetración económicamente motivada, sino también la expansión de unas nociones de progreso, modernidad y civilización occidentales.

- 21 A la gobernanza ambiental se la entiende, más que como un “estado” adquirido por una construcción institucional y normativa a partir de un cierto consenso de los actores con poder (estratégicos), como un proceso constantemente en construcción, en la medida en que los actores y sus relaciones pueden cambiar. Esta visión está inserta en una preocupación central: construir la gobernabilidad desde aristas complementarias como la problemática del desarrollo, la dimensión ambiental, el marco institucional necesario para normar y viabilizar las relaciones de cooperación entre actores públicos y privados, por ejemplo. Según Fontaine (2007) a partir de un análisis contextual de las reservas de biosfera, respecto a la reserva de biosfera Yasuni, considera que esta constituye un instrumento de “gobernanza ambiental”, entendida como el conjunto de reglas, prácticas y entidades institucionales que enmarcan la gestión del medio ambiente en sus distintas modalidades (conservación, protección, explotación de recursos naturales, etc.) (...) Si bien es cierto la política ambiental sigue siendo de dominio exclusivo del Estado nacional, la gobernanza ambiental responde cada vez más a preocupaciones y procesos de toma de decisiones globales, aunque estos no sean necesariamente vinculantes. Por lo tanto, los Estados nacionales firmantes de aquellos documentos (tratados, convenios, declaraciones) y miembros de programas del “régimen ambiental internacional” son cada vez más responsables ante la comunidad global (Fontaine, 2007). Fontaine reitera que de acuerdo a la taxonomía de la UICN y que es

nómicos y políticos específicos iniciados hace siglos. En el Ecuador –país en ciernes– impera un modelo social, político y económico excluyente e inequitativo. La exclusión e inequidad están asociadas básicamente a categorías sociales como la pobreza, la etnicidad, la edad, el género. Quienes sufren de mayor marginación son los pobres, los habitantes del campo, las comunidades indígenas, los afroecuatorianos, la niñez, los adultos mayores y las mujeres de toda condición. Inequidad y exclusión operan en el Ecuador principalmente a través de tres mecanismos interrelacionados entre sí: el modelo de desarrollo y las políticas públicas; el sistema político y la débil gobernabilidad democrática; y, una serie de prácticas sociales y culturales que refuerzan la transmisión de las inequidades de una generación a otra.

Tratándose del modelo de desarrollo y la acción pública, se ha identificado tres áreas que requieren especial atención. En primer lugar, la estructura productiva y el mercado de trabajo, cuyas debilidades se expresan en la concentración de la actividad económica, el exiguo crecimiento, la persistencia de la pobreza, la precariedad laboral, las amenazas a la seguridad alimentaria y las urgencias en el ámbito de la competitividad con miras a la inserción internacional. En segundo lugar, la dependencia excesiva de la explotación de recursos naturales, cuyo manejo no sustentable provoca el deterioro ambiental que, además, incide en la vulnerabilidad del país frente a amenazas y desastres naturales. Y, en tercer lugar, las limitaciones de la acción pública, donde se aprecia una política fiscal de tendencia regresiva y una inversión social claramente insuficiente, reflejadas ambas en unos servicios sociales básicos inadecuados –en especial salud y educación– y en la precariedad de la seguridad social (UNDAE, Evaluación Común de País –CCA, y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004: 6).

Otro elemento que coadyuva a reproducir la exclusión social en el Ecuador está constituido por un conjunto de barreras sociales y cultura-

asumida por el programa “El hombre y la biosfera”, las actividades extractivas chocan directamente con el concepto de sostenibilidad y de conservación. Sin embargo, afirma, persiste una incertidumbre en cuanto a la definición de los “otros usos” por parte de los actores locales y las autoridades de tutela. Concluye afirmando Fontaine, que en el caso de la reserva de biosfera Yasuní, estas actividades son el origen de muchos conflictos y en cierta medida ello explica los alcances limitados que se han logrado en la administración del área.

les, que se manifiestan en la discriminación que sufren las mujeres, las comunidades indígenas y los afroecuatorianos, en la creciente violencia que se da en espacios públicos, instituciones y hogares, y en los mecanismos que transmiten de una generación a otra ya sea las oportunidades de una vida con bienestar o la marginación y la pobreza (UNDAF, Evaluación Común de País –CCA–, y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004: 6). Todos estos problemas debido a su permanencia en el tiempo se han tornado estructurales y por lo tanto de mayor complejidad y más difícil solución.

El ejercicio del poder extractivo-estatal en la RAE

En la región amazónica las nociones desarrollo, medio ambiente, cultura, economía, identidad, sustentabilidad, pobreza, pueblos indígenas, derechos colectivos, territorio, transferencia de competencias ambientales, refieren la existencia de un campo de conflictos ligado a relaciones de poder. En el contexto del análisis se trata de entender los conflictos que se establecen entre los sujetos políticos, a partir de una aproximación a la teoría del poder sustentada por Foucault, desde esta referencia:

“...lo que hace que el poder se aferre, que sea aceptado, es simplemente que no pesa solamente como una fuerza que dice no, sino que de hecho circula, produce cosas, induce al placer, forma saber, produce discursos; es preciso considerarlo más como una red productiva que atraviesa todo el cuerpo social que como una instancia negativa que tiene como función reprimir.” (Foucault, 1999a: 48).

Reiterando lo expresado en la parte introductoria de este texto: “El poder es ante todo una relación de fuerza, que implica maneras de ejercerlo y formas de resistencia. La resistencia en las relaciones de poder desempeña el rol de adversario y está en todas partes dentro de la red de poder, que es donde se construye la dominación, la violencia y por tanto el sufrimiento de los grupos sociales.” En espacios como el Yasuní la violencia que afecta a los sujetos culturales, que particularmente actúan como resistencia-adversario-poder de los excluidos.

Según Crespo Flores (2005: 238 y ss), el poder está presente en cualquier relación humana, la cual por definición una persona trata de controlar la conducta de otro. Entonces, el poder es fundamentalmente una relación entre individuos o grupos por el cual ciertas acciones modifican las acciones de otros (Foucault, 1982: 217, 220); las relaciones de poder están referidas a la capacidad de influir, dirigir, orientar o determinar la conducta y o comportamiento del otro (Foucault, 1996: 110, Duverger, 1970: 26; Badia, 1976: 36). En consecuencia, el poder sólo existe en la acción. Por lo tanto, en el ejercicio de las relaciones de poder siempre existe la posibilidad de negarse, para revertir esta situación; en definitiva, “donde hay poder hay resistencia”. La resistencia es parte de esta relación estratégica en la que consiste el poder (Foucault, 1982: 217; 1994: 168 citado en Crespo, 2005: 238 y ss).

De Foucault (1979: 19) se extrae un fundamento clave respecto a ¿qué es el poder? o más bien, ¿cuáles son sus efectos, sus relaciones, los diversos dispositivos de poder que se ejercen en distintos niveles de la sociedad, en múltiples sectores y con extensiones tan variadas? El análisis del poder o de los poderes ¿puede de un modo y otro, deducirse de la economía? pregunta Foucault, y en primer lugar sustenta que en la teoría jurídica clásica, el poder es asumido como un derecho del cual sería poseedor a la manera de un bien y que se podría, por lo tanto transferir o alienar, de modo total o parcial, a través de un acto jurídico o un acto fundador de derecho que sería del orden de la cesión o del contrato. En consecuencia, para la teoría clásica, el poder es poder concreto que cada individuo detenta y que cedería total o parcialmente, para poder constituir un poder político, una soberanía. Dentro del complejo teórico al cual se refiere Foucault, la constitución del poder político se realiza según el modelo de una operación jurídica del orden del intercambio contractual (analogía manifiesta, y que recorre toda la teoría, entre el poder y los bienes, el poder y la riqueza) (Foucault, 1979: 19). En segundo lugar sustenta que:

“En la concepción marxista general del poder no hay nada de todo esto. Hay en cambio algo que se podría llamar la funcionalidad económica del poder en la medida en que el poder tendría, en sustancia, el rol de mantener al mismo tiempo las relaciones de producción y la dominación de clase

que el desarrollo y la modalidad específicos de la apropiación de las fuerzas productivas ha hecho posible. El poder político encontraría entonces aquí, en la economía, su razón de ser histórica.” (Foucault, 1979: 20).

Foucault para su análisis “no económico” del poder parte de la afirmación de que el poder no se da, no se intercambia ni se retoma, sino que se ejerce y sólo existe en acto. También argumenta que el poder no es principalmente mantenimiento y reproducción de las relaciones económicas, sino, ante todo, una relación de fuerzas. Las preguntas serían entonces: si el poder se ejercita, ¿qué es este ejercicio, en qué consiste, cuál es su mecánica?, y responde: el poder es esencialmente el que reprime; el poder reprime por naturaleza, a los instintos, a una clase, a individuos. Pero Foucault insiste en que sobremanera el poder, siendo el despliegue de una relación de fuerzas, debería ser analizado en términos de lucha, de enfrentamientos y de guerra, en lugar de serlo en términos de cesión, contrato, alienación, o en términos funcionales de mantenimiento de las relaciones de producción. Foucault fundamenta que el poder es mucho más que represión y que esta noción usada para caracterizar los mecanismos y los efectos del poder es insuficiente. Para fundamentar su aseveración enfatiza que:

“(… el poder, si se lo mira de cerca, no es algo que se divide entre los que lo detentan como propiedad exclusiva y los que no lo tienen y lo sufren. El poder es, y debe ser analizado como algo que circula y funciona en cadena (…) el poder funciona y se ejerce a través de una organización reticular. Y en sus mallas los individuos no sólo circulan, sino que están puestos en la condición de sufrirlo y ejercerlo; nunca son el blanco inerte o cómplice del poder, son siempre sus elementos de recomposición. En otras palabras: el poder no se aplica a los individuos, sino que transita a través de los individuos (…) El individuo no es el vis-a-vis (enfrentado) del poder. El individuo es un efecto del poder y al mismo tiempo, o justamente en la medida en que es un efecto suyo, es el elemento de composición del poder. El poder pasa a través del individuo que ha constituido.” (1979: 22).

Concluye afirmando que debe hacerse un análisis ascendente del poder: partir de los mecanismos infinitesimales (que tienen su historia, su trayec-

to, su técnica y su táctica) y después ver como estos mecanismos de poder (que tiene su solidez y su tecnología específica han sido y son aún investidos, colonizados, utilizados, doblegados transformados, trasladados, extendidos por mecanismos cada vez más generales y por formas de dominación global. No es que debamos estudiar la dominación global como algo que se pluraliza y repercute hasta abajo). Recalca e insiste en que se debe analizar la manera en la cual los fenómenos, las técnicas, los procedimientos de poder funcionan en los niveles más bajos; y además mostrar las formas como los procedimientos se trasladan, se extienden, se modifican, pero sobre todo mostrar como fenómenos más globales los invisten y se los anexan y como poderes más generales o beneficios económicos pueden insertarse en el juego de estas tecnologías de poder relativamente autónomas e infinitesimales (Foucault. 1979: 27-28).²²

Según (Patton, 1998: 68 en Crespo, 2005: 240): cuando las relaciones son fijas, inmóviles, congeladas, también existen relaciones de poder, entonces uno de los sujetos está sometido a la voluntad del otro, sobre el cual puede ejercer violencia ilimitada e infinita; estas son situaciones donde las posibilidades de resistencia efectiva han sido removidas, por tanto la relación de poder entre dos sujetos se torna unilateral. En este sentido, recurriendo a Foucault (1996: 96-97) no es posible revertir esta relación, pues se halla bloqueada. Cuando un individuo o grupo social

22 En el interés del análisis de la construcción y ejercicio del poder en el Yasuní, cabe preguntarse, en base al enfoque teórico de Foucault, respecto a la internación de los locos a partir de la dominación de la clase burguesa en el siglo XVII. “Siendo el loco el que es inútil para la producción industrial, debemos desembarazarnos de él? (...) Y bien, puesto que el cuerpo humano a partir del siglo XVIII, se hizo esencialmente fuerza productiva, todas las formas de dispendio irreducibles a la constitución de las fuerzas productivas, y por ende perfectamente inútiles, han sido proscritas, excluidas, reprimidas.” (1979: 28). Con esta referencia de lo que se trata es de demostrar que al poder dominante no le interesaban los locos, le interesaban los mecanismos de control y el ejercicio del poder en todo espacio. Toda vez que el Yasuní es un espacio, en él hay otros agentes de la represión y corresponde ubicarlos para determinar como sus mecanismos de poder en un momento dado, en una coyuntura precisa y mediante cierto número de transformaciones se han hecho económicamente ventajosos y políticamente útiles. Sólo entonces interesan al capital extractivo.

En última instancia se trata de evidenciar que al poder económico y político en el Yasuní encontró su propio interés, no en la exclusión de los actores subalternos o sujetos culturales, sino en los procedimientos y las técnicas mismas de la exclusión. Es decir, lo que interesa al capital extractivo y al poder político son las técnicas y mecanismos de exclusión, los aparatos de vigilan

consigue bloquear un campo de relaciones de poder haciéndolas inmóviles y fijas o promoviendo cualquier reversibilidad de movimiento mediante medios económicos, militares o políticos, estamos ante un estado de dominación, citado en Crespo (2005: 240). Entonces: ¿Es esta la tendencia del proceso de control en el Yasuní? ¿La demarcación, el bloqueo, la declaratoria de inaccesibilidad y militarización, es decir, el enclaustramiento –simbólico– del espacio para garantizar libre movilización al *Otro* (tagaeri-taromenani) proscrito en una invisibilidad forzosa, hasta mientras la dimensión crematística no arrase con su ocultamiento? ¿En qué nivel se expresa el estado de dominación en el Yasuní? ¿Hasta qué punto la teoría del poder descrita se refleja en la conducta política –como resistencia– de los sujetos culturales en el Yasuní?

Por otra parte, respecto a la disputa por el control de aquellos horizontes que otorgan sentido y significado a las representaciones, las palabras y los conceptos en un escenario abierto y violento como el Yasuní, en el cual perviven múltiples conocimientos y saberes plurales no sometidos aún a la hegemonía del conocimiento occidental, es plausible relacionar la visión que Leff (2003a: 30) asume refiriéndose a la denuncia de la violen-

cia que se han ido configurando ahí y que ahora constituyen elemento esencial de los individuos de sus espacios, el establecimiento de intangibilidades, la no contactación, los dispositivos de vigilancia autóctonos, la autodeterminación de los pueblos; en cuanto mejoran el funcionamiento de producción capitalista. Por ejemplo: la determinación de la zona intangible demarca, limita, excluye, vigila, controla, no permite el acceso al interior. Sólo en tales condiciones le interesa la zona al capital extractivo, para que otros no se aproximen a ella y en el mejor de los casos para que quienes están dentro de ella se percaten del peligro que les representa esa vigilancia y no se desplacen hacia fuera; en todo caso, este hecho representa seguridad para la explotación petrolera en el área de influencia directa del capital extractivo.

Dicho de otra manera, a las instancias del poder extractivo y político no les importan los pueblos indios en aislamiento voluntario, pero sí los mecanismos de su exclusión en cuanto han puesto a su disposición un provecho político y una utilidad económica que han modificado el sistema y lo hacen funcionar en su conjunto. No les interesa la resistencia de los sujetos culturales, sino el sistema de poder que controla esa resistencia. No les interesa para nada los delincuentes del tráfico ilegal de flora y fauna o su castigo; tráfico que para las corporaciones petroleras transnacionales económicamente no tiene importancia, pero sí les interesa el conjunto de los mecanismos con los cuales el delincuente es vigilado, controlado, castigado. No les preocupa el relacionamiento comunitario como factor de gasto, sino como dispositivo de poder para vigilar, controlar y castigar a las comunidades, como instrumento de pacificación y domesticación funcional al proceso extractivo intensivo y extensivo. El control de estos instrumentos son el fin, el problema es la resistencia a la extracción, el resultado es la acumulación de capital al margen de cualquier consideración cultural o materialmente existencial.

cia del concepto, de la teoría y el pensamiento sistémico, a fin de enfatizar en la vigencia de la “otredad” como expresión de un pensamiento anti-sistémico con sentidos plurales que provienen de la diversidad del ser, y para lo cual conecta su percepción a la de Levinas, quien según Leff (2003a: 230):

“...parece reivindicar los saberes subyugados bajo el peso del poder de un orden lógico supremo, de una ley universal, de los saberes institucionalizados, cuya mejor autopsia nos ha sido legada por Michel Foucault. Contra la violencia del sujetamiento a las relaciones sistémicas bajo el dominio de la racionalidad económica y la racionalidad instrumental, se levanta la voz de la otredad a través del diálogo de saberes. Es allí donde Levinas hace intervenir la expresión del rostro, que más que el reflejo de un pensamiento que anima al conocimiento del otro, convoca a un acto de interlocución en el que seres diferentes se subordinan uno al otro dentro de un diálogo de saberes donde se establece un campo de sentidos plurales que provienen de la diversidad del ser. En este diálogo adquieren expresión seres culturales constituidos por sus saberes, cuyos conflictos podrán resolverse en el consenso generado a través de una racionalidad comunicativa, pero que no disuelven sus diferencias en el conocimiento del otro o en un saber de fondo común.”

En consecuencia, el diálogo de saberes cuestiona el proyecto totalizante del conocimiento objetivo y la fijación del conocimiento en el presente, de la historia basada en “hechos”, de un futuro limitado a la extrapolación de las tendencias de la realidad, sin cambio, sin creatividad, sin posibilidad. El diálogo de saberes parte de la idea de pensar la relación entre el ser y el saber, de la reapropiación del mundo desde la reconstitución de la identidad; abre el concepto genérico del ser (...) para pensar la diversidad del ser cultural dentro de una política de la diferencia (Leff, 2003a: 30). El diálogo de saberes reenlaza así la ética, la ontología y la epistemología. Es el trenzado de lo real, lo simbólico y lo imaginario tensado por la otredad situada en la diversidad cultural, concluye Leff.

En el afán de connotar que el saber hegemónico tiene relación al poder en ejercicio dentro del ámbito del interés político-económico, y por ello domina y somete, se puede enfatizar en que las relaciones de dominación

buscan someter la voluntad de otro para facilitar la extracción, el beneficio de la actividad de otros, la explotación económica, es decir, el dominio está vinculado a la existencia de un poder extractivo, referido a la capacidad de algún agente para aprovecharse de la capacidad de los otros. En tales casos, volviendo a Foucault:

“...la dominación (económica, institucional, social o sexual) el problema está en conocer donde se desarrollará/formará la resistencia (Foucault, 1997:292) El desafío en una relación de dominación está en como surge y funciona la resistencia, partido político, activismo, movimientos sociales, acción directa. Es necesario investigar las formas de resistencia y los intentos realizados para disociar esas relaciones (Foucault, 1982:221); entre ellas se señalan las oposiciones hombre/mujer, padres/hijos, psiquiatras/enfermos mentales, medicina/población, administración/formas como vive la gente (Foucault, 1982:221) La resistencia siempre depende de la situación contra la cual lucha” (Foucault, 1994:168 citado en Crespo, 2005: 240-241).

En este contexto, la resistencia al ser parte constitutiva de las relaciones de poder, puede surgir en cualquier espacio y momento, y sus actores también pueden ser diversos; frente al discurso homogeneizador de la sociedad disciplinaria, la diversidad discursiva de las resistencias, como dice Michel Certeau: “más allá del monoteísmo de los aparatos del panóptico, un politeísmo de prácticas dispersas sobrevive”, citado en (McNay, 1994: 140). En consecuencia, resistir a la norma no consensuada es un acto de libertad humana (Tully,1999: 171 en Crespo, 2005: 241).

Desde la perspectiva del saber ambiental:

“...el diálogo de saberes pone en relación seres y saberes que no se subsumen ni retotalizan como simples variantes de lo Uno y lo Mismo. Son relaciones de *otredad* en cuanto a sus diferencias irreconciliables; pero que al mismo tiempo se dan en un fondo de *otredad*, en un espacio y un tiempo que están fuera de la positividad del conocimiento, en la esfera de un saber ambiental como *Otro* del conocimiento, en esa trascendencia que

no es la del “desarrollo” de aquello que está en la inmanencia del ser y en la potencia de lo real, sino en ese devenir hacia un futuro más allá del presente, en *ese Infinito* que está más allá de la trascendencia orgánica, fenomenológica o dialéctica. Es la condición existencial del existente –del ser simbólico–, lo que abre el mundo a un haz de diferenciaciones que, siendo ramas de una misma condición humana, configuran identidades que se viven, se encuentran y dialogan desde la relación de constitución del ser-saber que reconoce su alteridad fundamental, su diferencia radical, su irreconciliable otredad.” (Leff, 2003a: 30).

Apelando a la visión que se le adscribe al presente análisis, los pueblos ocultos (en aislamiento voluntario) son otredad, no son seres vividos, y su invisibilidad les hace trascender con mayor fuerza que los actores visibles, mensurables, determinados. Constituyen una forma de poder de los excluidos (microfísica del poder) y a la vez de la totalidad incluyente e infinita que está ahí, no como contenido del mundo neoliberal sustentado en una lógica instrumental que entiende la otredad como una realidad “molesta”, “estorbosa”, y más que producto del sistema la ve como causa del caos, de la ineficiencia e imposibilidad de imponer su racionalidad, la ve como deshecho incómodo del cual no es responsable y en consecuencia tratará de aniquilarlo para construir un mundo libre de miserables, libre del otro, del extraño, de aquel que asedia y al cual habrá de castigar y desaparecer.

Desde esta perspectiva enfatiza Sutton (2006), se cree ilusa y peligrosamente, que proyectando esa “parte maldita” en un otro y, eventualmente, desapareciéndolo, desaparecerán con éste sus propios fantasmas y “la verdad del mal”. Entonces, aniquilar al otro –acabar con la alteridad– implica acabar con la vida misma. Según (Baudrillard, citado en Sutton, 2006: 2) “La peor de las alienaciones no es ser despojado por el otro, sino estar despojado del otro”.

El pueblo huaorani y los clanes tagaeri y taromenani –pueblos ocultos– en el Yasuní son expresión de la otredad. Pero el Estado, empresas transnacionales y más actores políticos que pernoctan en este espacio los asumen como una “verdad incómoda”, como un dispositivo de inseguridad y violencia exponencial que pone en riesgo el pacto social. Entonces, visto el hecho desde un saber científico “omnipresente” sustentado en la razón

y que se pretende objetivo y universal, que permea tanto el discurso jurídico, político, económico y social como el médico, psiquiátrico y psicológico, la otredad es leída desde el estigma, la desviación o la patología. Pues bien, en el Yasuní es palpable la incidencia del poder de las empresas transnacionales y del mercado del petróleo, de la política, de la fuerza militar y las manifestaciones culturales del mundo occidental, es decir, de la globalización, que más que un fenómeno de interdependencia regional, estatal y cultural, es un proceso de agudización de la dependencia y exclusión: exclusión de la alteridad, de la diversidad, de aquello que no se alinea al proyecto económico y sociopolítico homogeneizador, neocolonizador.

Pero la dependencia no sólo es producto de la marginación y el olvido del Otro, sino que también tiene que ver con los procesos de inclusión. Como asevera Foucault, refiere (Sutton, 2006: 3), la exclusión es producto de la misma lógica del sistema: ésta sólo protege a aquellos que se ajustan a un modo determinado de vida y aquel “que no quiere o no puede acceder a ese modo de vida se encuentra marginado por el juego mismo de las instituciones”. Se puede decir, el “aislamiento voluntario” de los tagaeri y taromenani puede ser visto como un “aislamiento no deseado” por la institucionalidad, porque expresa la no-integración. Es decir, esa invisibilidad del Otro –tagaeri-taromenani– constituye su materialidad monumental que el poder no puede atravesar. La indefensidad de este Otro es el poder, que el poder del Estado no puede vulnerar.

En este sentido, hay quienes quieren ver a los pueblos ocultos excluidos –exterminados–, y quienes quieren que el Estado los incluya en los términos de la contactación moderna (integración), es decir, donde la relación con el Otro consiste en que ya no se trata de enfrentarlo, seducirlo o matarlo –como en las sociedades premodernas– sino de producirlo. Así el otro ha dejado de ser un objeto de pasión para convertirse en un objeto de producción. De esta manera el otro deja de existir como extrañeza, como alteridad, para producirlo a semejanza del mismo. Según Sutton (2006: 3-4) en contra posición a una ética universal, los autores que sustentan la “ética de la alteridad” sostienen que el proceder ético tendría que ver más con reconocer al otro como otro, dialogar con él desde su alteridad radical irreducible a mi propia lógica e inasimilable a mi discurso. Desde aquí la relación con el otro tiene que ver, más que con una

relación de producción, sometimiento o asimilación, con una relación de seducción. Y la seducción reside en “la no reconciliación con el Otro, en la protección de la extrañeza del Otro; no hay que reconciliarse con el cuerpo, ni con uno mismo, ni con el Otro (...) en esto reside el secreto de esa extraña atracción”.

Conforme lo describe (Ruiz Jarén, 2007: 8) y en función de conectar sus fundamentos respecto al ser, visto como el mismo, en relación a pretender asumirlo, no como totalidad, sino en relación con el otro, el autor en cita permite ver que:

“El cuerpo, uno mismo, es el ser, y, el ser era pensado tradicionalmente como una relación entre un pensamiento puesto como absoluto y una totalidad insuperable. Levinas opone a esa relación: la del sujeto de la ética con una trascendencia exterior al pensamiento objetivo. Esa trascendencia, esa exterioridad, es la del “rostro” *del otro* tal como se revela al *yo* en su alteridad absoluta, desbordando todos los condicionamientos que pudieran limitarla. Es una demanda silenciosa por el mismo hecho de estar ahí. Lo que el rostro me revela es la presencia real del otro en su pura humanidad, más allá del rostro social que le hagamos desempeñar. Por eso el reencuentro con el otro se produce por una “revelación”, una irrupción que trasciende el sistema cerrado de la totalidad. Es esta trascendencia, en la inmanencia del otro lo que Levinas llama “infinito”. En la idea de infinito se piensa lo que queda exterior al pensamiento. Hay una realidad paradójica al menos en alguna idea y es el hecho de que contenga más de lo que se puede pensar. *El otro* es una idea de ese tipo, pero no es una idea más, sino el horizonte especulativo para toda especulación, incluso para la investigación científica, porque todo saber extrae su posibilidad última de una actitud ética previa.” “(...) Este previo del “otro en mí” marca un horizonte último de concreción que yo no he puesto en mí, que se impone por el hecho de ser yo un humano, es, por ser previo, primero y marca la secundariedad, la no reciprocidad de las relaciones humanas. Esta afirmación establece la diferencia entre las relaciones humanas, con las relaciones económicas, que son relaciones entre iguales y piden reciprocidad porque están regidas por el beneficio mutuo. Pero esto no ocurre en la relación ética, donde el otro se impone a mí. Se puede afirmar que este es el punto nodal de la diferencia, toda vez que estando en una relación asimétrica: “la identidad entre el *yo* y el *tú* vuelve a absorber en *el mismo* la alteridad *del otro*.”

Sin embargo – reitera (Ruiz Jarén, 2007: 9):

“...para que la relación sea posible se necesita que exista en toda la fuerza de su ser propio. El yo, para poderse abrir al tú, tiene previamente que salir, verse a salvo, de la totalidad. Hay una unicidad personal de cada cual, más allá de los personajes que puede representar, y que le identifica como yo.”

La cita anterior releva de la necesidad de relacionar su contenido con la realidad concreta del Yasuní, pero cabe enfatizar que en este espacio en construcción y de encuentro, el otro son los que están ahí como alteridad irreducible. Entonces: ¿Cómo va el Estado, a través de su política de pueblos en aislamiento voluntario, a ejercer el poder en el Yasuní? ¿Cómo es asumida la alteridad por la institucionalidad que dispone de estrategias y políticas de aproximación y de ausencia, de alejamiento, de distanciamiento calculado en función de una relación des-integradora? En este sentido, Levinas permite dar respuesta a la pregunta cuando define que frente al alter, el yo:

“El poder del Yo no franqueará la distancia que indica la alteridad de lo otro. Ciertamente mi intimidad más íntima me aparece extraña u hostil; los objetos usuales, los alimentos, el mismo mundo que habitamos, son otros con relación a nosotros. Pero la alteridad del yo y del mundo habitado es sólo formal. Cae bajo mis poderes en un mundo en el que habito; lo hemos indicado. Lo otro metafísico es otro como una alteridad que nos es formal, con una alteridad que no es un simple revés de la identidad, ni de una alteridad hecha de resistencia al Mismo, sino con una alteridad anterior a toda iniciativa, a todo imperialismo del Mismo. Otro con una alteridad que constituye el contenido mismo de lo Otro. Otro de una alteridad que no limita al Mismo, porque al limitar al Mismo, lo Otro no sería rigurosamente Otro: por la comunidad de la frontera, sería, en el interior del sistema, todavía el Mismo.” (Levinas, 2002: 62).

Lo relevante de esta aproximación teórica radica en pretender asimilarla para explicar la complejidad de las relaciones en el Yasuní, habiendo de por medio la necesidad de precisar que son estos efluvios conceptuales los

nexos para que en caso de implementarse la política de los pueblos en aislamiento voluntario sea respetuosa y haga trascendente la relación Estado-pueblos ocultos. En este sentido, los elementos que la conforman no pueden ser objeto de ningún vaciamiento que implique la ruptura o ausencia de lo común. Apelando nuevamente a Levinas:

“Lo absolutamente Otro, es el Otro. No se enumera conmigo. La colectividad en la que digo “tú” o “nosotros” no es un plural de “yo”. Yo, tú, no son aquí individuos de un concepto común. Ni la posesión, ni la unidad del número, ni la unidad del concepto, me incorporan al Otro. Ausencia de patria común que hace del Otro el extranjero; el extranjero que perturba el “en nuestra casa”. Pero extranjero quiere decir también libre. Sobre él no puedo poder. Escapa a mi aprehensión en un aspecto esencial, aún si dispongo de él. No está de lleno en mi lugar. Pero yo, que no pertenezco a un concepto común con el extranjero, soy como él, sin género. Somos el mismo y el Otro. La conjunción y no indica aquí ni adición ni poder de un término sobre otro. Trataremos de demostrar que la relación del Mismo y del Otro –a la cual parecíamos imponer condiciones tan extraordinarias– es el lenguaje. El lenguaje lleva a cabo, en efecto, una relación de tal suerte que los términos no son limítrofes en esta relación, que el Otro, a pesar de la relación con el Mismo, sigue siendo trascendente al Mismo. La relación del Mismo y del Otro –o metafísica– funciona originalmente como discurso, en el que el Mismo, resumido en su ipseidad de “yo” –de ente particular único y autóctono –sale de sí.” (Levinas, 2002: 63 y ss).

En consecuencia, las alusiones teóricas tienen sentido si ubicamos la reflexión en el contexto del Yasuní, representando la otredad en los pueblos ocultos, asumiendo su invisibilidad como su presencia extrema, es decir, reconociendo su esencialidad a partir de su in-existencia y desde esa condición, por su poder que no agrede, es que han sido capaces de re-significar el espacio para que se re-conozca la otredad saliendo del Mismo. En el Yasuní, son los huaorani la frontera sutil que delimita la invisibilidad y lo concreto, son la articulación y lenguaje necesarios que requiere el Yo para relacionarse con el Otro –pueblos ocultos– y ser el Mismo. Los tagaeri y tarmenani son alteridad irreconciliable con la identidad del Estado

conforme ha venido siendo. En tales condiciones, la dialéctica de la separación de los dos no fluye para la concreción de la unicidad indisoluble, sino como una estrategia explícita del Estado en función de objetivos que trascienden el respeto a la alteridad y la diferencia, que se aproximan más bien a la visión crematística del Yasuní a partir de la extracción petrolera y/ o venta de servicios ambientales.²³

En todo caso, lo que se quiere resaltar es que los tagaeri y taromenani se encuentran ante el mundo, ante el Estado, desde una dimensión temporal que no corresponde a la temporalidad accidentalizada, en la que con ellos la posibilidad comunicacional está ausente, y es un abismo que separa y a la vez propicia el diálogo de saberes, que al decir de Leff (2003a: 26):

“...no es una química, ni una genética ni una poética, pues allí los elementos no se funden, no riman; se encuentran desde su otredad absoluta; la armonía de sus contrapuntos no eliminan las disonancias y desentendidos entre paradigmas y formaciones discursivas, entre el habla y la escucha.”

Interesa reconocer el tiempo –en este caso el tiempo indígena tagaeri y taromenani– como el tiempo del Otro, del Otro que se inscribe en el diálogo de saberes como una apertura hacia lo impensable:

“(...) del pensamiento del otro y de aquello que queda fuera del campo de la significación y comprensión de un conocimiento, de una teoría, de una cosmovisión. Entonces, se quiere entender que el diálogo de saberes se sitúa en la perspectiva de esta relación de *otredad*, en su horizonte de trascendencia del ser, en una espera activa con lo impensado y el no saber.” (Leff, 2003a: 26).

23 Actualmente los servicios ambientales son impulsados por actores endógenos en reductos megadiversos, pero posteriormente, una vez incrementado su valor, la presión del mercado hará que la extiendan a territorios ancestrales jugando con estrategias inclusivas de los indígenas, que dada la condición de pobreza y exclusión de la que son objeto, podrían respaldar la oferta de tales servicios y/o recursos a los mismos generadores de emisiones a la atmósfera, aupados por pseudos defensores del ambiente y de las culturas indígenas.

El diálogo de saberes que se establece con los pueblos ocultos, parte de la posibilidad que se concreta con su ausencia, in-existencia invisibilizada, que no permite saber su no-saber, sino su infinitud. En este sentido, para Leff (2003a: 26):

“...el diálogo de saberes no se produce con la intención y la finalidad de reabsorber cosmovisiones y racionalidades diferenciadas en un código común de lenguaje de un mundo acabado, presente, globalizado, sino que se proyecta en la creación de un mundo futuro, de otro mundo posible, de un mundo hecho de muchos mundos, de diversidad cultural e identidades diferenciadas.”

En todo caso lo que sí está claro es que dentro de ese marco teórico contextual, el saber ambiental expresa una aproximación a lo que se busca para el análisis, en los siguientes términos.

Cuadro 2 Saber ambiental: significaciones	
1	No se limita a la comprensión de una evolución “natural” de la materia y del hombre (ecologismo naturalista).
2	Se asume como una política del conocimiento.
3	Es una racionalidad: fuera del campo de la metafísica; fuera del logocentrismo; fuera de la científicidad.
4	Busca reconstruir identidades a través del saber.
5	Busca la reapropiación del mundo desde el ser y en el ser.
6	Retoma la cuestión del ser en el tiempo, el conocer en la historia, el poder en el saber, la voluntad de poder que es un querer saber.
7	Es una nueva comprensión del mundo, incorporando el límite del conocimiento y la incompletitud del ser.
8	Implica saber que la incertidumbre, el caos y el riesgo son condiciones intrínsecas del ser y del saber.
9	Abre la reflexión sobre la naturaleza del ser, del saber y del conocer.
10	Cuestiona la forma como los valores permean el conocimiento del mundo.
11	Abre el espacio para el encuentro entre lo racional y lo moral, la racionalidad formal y la racionalidad sustantiva.
12	Abre la reflexión sobre la Ecología y la Teoría de Sistemas que, buscando una explicación de la totalidad, forjan un mundo tendiente a la globalización y a las leyes unitarias, con sus impactos en la naturaleza y en la sociedad.
13	Desborda la visión cibernética (conjunto de interrelaciones y retroalimentaciones).
14	Rompe la dicotomía sujeto-objeto del conocimiento.
15	Reconoce las potencialidades de lo real.
16	Incorpora valores e identidades en el saber.
17	Se proyecta hacia lo infinito de lo impensado.
18	Reconstituye identidades diferenciadas en vías antagónicas de reapropiación del mundo.
Fuente: (Leff, 2002) Elaboración: Iván Narváez	

Lo expuesto se anexa a lo que Levinas destaca como relación con la otredad, y con lo que es de nuestro interés identificar como otredad, –los tagaeri y taomenani– y que tiene que ver con la:

“...relación con aquello que, siendo de suyo inasimilable, absolutamente otro, no se dejaría asimilar por la experiencia, o con aquello que, siendo de suyo infinito, no se deja comprender (...) Una relación con un invisible cuya invisibilidad no procede de la incapacidad del conocimiento humano sino de la ineptitud del conocimiento en cuanto tal –de su inadecuación– frente al infinito de lo absolutamente otro.” (Levinas, 1993: 69-70 en Leff, 2003a: 26).

Levinas fundamenta que el extrañamiento del Otro –su irreductibilidad al Yo– a mis pensamientos y a mis posesiones, se lleva a cabo precisamente como un cuestionamiento de mi espontaneidad, como ética (...) conocer viene a ser aprehender al ser a partir de nada o llevarlo a la nada, quitarle su alteridad. Este resultado se obtiene desde el primer rayo de luz. Iluminar es quitar al ser su resistencia, porque la luz abre un horizonte y vacía el espacio: entrega el ser a partir de nada (2002: 67-68). En este sentido insiste Levinas (2002: 71):

“...la relación con el ser, que funciona como ontología²⁴, consiste en neutralizar el ente para comprenderlo o para apresarlo. No es pues una relación con lo Otro como tal, sino la reducción de lo Otro al Mismo. Tal es la definición de libertad: mantenerse contra lo Otro a pesar de la relación con lo Otro, asegurar la autarquía de un Yo.”

“Para la tradición filosófica, los conflictos entre el Mismo y el Otro se resuelven por la teoría en la que lo Otro se reduce al Mismo o, concretamente, por la comunidad del Estado en el que bajo el poder anónimo,

24 Respecto a la ontología, Levinas la asume como –comprensión, abarcamiento del ser–, pero no la agota como imposible, sino porque la comprensión del ser en general no puede dominar la relación con el Otro. Esta domina a aquella. No puede salirse de la sociedad con el Otro aún cuando considere el ser del ente que él es. La comprensión del ser se dice ya al ente que vuelve a surgir detrás del tema en el que se ofrece. Ese “decir del Otro” –esa relación con el Otro como interlocutor, esa relación con el ente– precede a toda ontología. Es la relación última del ser. La ontología supone la metafísica (2002: 71).

inteligible, el Yo vuelve a encontrar la guerra en la opresión tiránica que sufre por parte de la totalidad (...) el empeño se dirige a percibir en el discurso una relación no alérgica con la alteridad, a percibir allí el Deseo, donde el poder, por esencia asesino del Otro, llega a ser, frente al Otro y “contra todo buen sentido”, imposibilidad del asesinato, consideración del Otro o justicia.”

Finalmente, cabe aludir la visión de otros autores respecto a relaciones más próximas y que actúan dentro de límites físico-espaciales y políticos como en el caso del Yasuní, al respecto señala Mato (2003: 332):

“En estos tiempos de globalización, las representaciones sociales de identidades y diferencias étnicas y raciales, así como de ideas de ‘cultura y desarrollo’ y otras semejantes son producidas en el marco de procesos sociales transnacionales que involucran tanto a actores (que por ahora podemos convenir en llamar ‘locales’, como a actores ‘transnacionales’), en relaciones multidimensionales, es decir, relaciones que involucran a la vez dimensiones culturales, económicas y políticas.”

La referencia expuesta no es nada ambigua y permite evidenciar que en el Ecuador, y en la RAE en particular, las demandas políticas continúan interpelando las relaciones de poder vigentes al interior del Estado-nación²⁵ y cuestionando la forma de como el saber dominante ha definido los ámbitos dentro de los cuales se piensan, construyen, reproducen y articulan discursos, conceptos y teorías respecto a la nación, la democracia, el Estado, el desarrollo, el medio ambiente, la cultura, el sistema político, la identidad-interculturalidad, manejo de áreas protegidas, gestión ambiental, gobernabilidad (Franco, 2006: 281).

25 Entre los juegos de poder y los estados de dominación existen tecnologías de gobierno, la forma como las instituciones son gobernadas. El ejercicio de una relación de poder es el ejercicio de algo que se podría llamar gobierno en el sentido amplio del término: gobernar una sociedad, un grupo, una comunidad, una familia. Gobernar a alguien implica que uno puede determinar el comportamiento de otro en términos de una estrategia desplegando una serie de tácticas (Foucault, 1996: 410). A menudo a través de las técnicas se establecen y mantienen los estados de dominación. Tres niveles, por tanto son necesarios en los análisis del poder: relaciones estratégicas, técnicas de gobierno y estados de dominación (Foucault, 1997: 299, en Crespo, 2005: 241), que en última instancia constituyen sistemas de control de poder.

Finalmente, antes que arriesgar respuestas, cabe formular varias preguntas respecto a la presencia de los pueblos en aislamiento voluntario en el Yasuní, en cuanto objeto de atención pública para garantizar sus derechos constitucionalmente establecidos y universalmente asumidos vía sendos convenios internacionales. Primero, la estrategia que el Estado asume para establecer su relación con los diversos sujetos culturales en el Yasuní, ¿Parte del renunciamiento al conocimiento-regulación? ¿Hasta qué punto la dominación (violencia, control, vigilancia) que se ejerce sobre el Otro es, en realidad, emancipación, “utilidad”, “bien” del que se civiliza, que se desarrolla o “moderniza”? Porque en esto precisamente consiste el “mito de la modernidad”, en victimar al inocente (al Otro) declarándolo causa culpable de su propia victimación y atribuyéndose al sujeto moderno, plena inocencia con respecto al acto victimario (Dussel, 1994: 82).

Sólo cabe recordar que la muerte de varias personas taromenani en los últimos años, según sectores de opinión, no es producto de la dinámica socio-cultural interétnica, sino de la violencia de huaorani aculturados y no de los organizadores del espacio que son los que disputan los recursos utilizando mecanismos sutilmente represivos. Más aún, se aduce que guerreros huaorani cumpliendo consignas de actores extraños con intereses en la extracción de recursos naturales, asesinaron a miembros del clan taromenani. En consecuencia la institucionalidad pública y privada (poseedora de poder, saber y de verdad) aparece ilesa e inocente, tratando de ordenar el espacio desde la racionalidad establecida por la modernidad, mientras los huaorani se reportan asesinos –las víctimas son reportadas asesinas–. ¿No es acaso que se está reproduciendo ahora, lo que en otros tiempos, que los indígenas eran objeto de “una guerra justa” si se oponían a la evangelización, ahora por oponerse a no morir por inanición debido al agotamiento de recursos en su entorno –agotamiento que tiene su origen en múltiples impactos negativos que genera el proceso extractivo– son objeto de control, vigilancia y castigo y mayor exclusión?

Si la otredad es obstáculo para la integración del espacio conforme a la racionalidad del capital extractivo, el sufrimiento del conquistado (colonizado, subdesarrollado) será interpretado como el sacrificio o el costo necesario de la modernización. La misma lógica se cumple desde la

conquista de América hasta la guerra del Golfo (donde las víctimas fueron los pueblos indígenas del Irak), sostiene Dussel. Es decir, la modernidad (transmodernidad) es la inclusión de la alteridad negada, donde la dignidad e identidad de las otras culturas, del Otro, necesariamente ofrece sacrificios, entonces, la víctima de la violencia paga el tributo para el progreso humano. Así “el mito de la modernidad” es una gigantesca inversión: la víctima inocente es transformada en culpable, el victimario culpable es considerado inocente (Dussel, 1994: 91). Desde de los fundamentos de Dussel se puede argumentar: los huaorani, tagaeri, taromenani, pagan el tributo para el progreso del Ecuador.

La pregunta es: ¿Por qué han sido tildados algunos huaorani como asesinos de taromeneni, y al decir de la autoridad ministerial ambiental: el monstruo responsable de la violencia en el Yasuní no tiene cabeza, por lo tanto no se la encuentra. En consecuencia, las estructuras del poder están exentas de responsabilidad ¿Cómo va a concluir el proceso de integración en el Yasuní, si por una parte rige la racionalidad extractivista público-privada-transnacional, por otra se esgrime una política y estrategia para los pueblos en aislamiento voluntario (en qué nivel esta propuesta subsume la base doctrinal que fortalece la otredad)? ¿Qué actores: burocráticos internos o internacionales, empresariales, o sujetos culturales implementarán la política de los pueblos en aislamiento voluntario, en esta frontera petrolera en expansión?

Desde la perspectiva del análisis general que se está planteando, también procede considerar otros elementos teóricos que problematizan aún más el tema, conforme ya se revisó en acápites anteriores al referir a Foucault sobre el tema de la microfísica del poder y el ejercicio del poder. Ahora se trata de retornar a la “microfísica del poder” para enfatizar que en ésta se analiza la red formada por los poderes que se difunden en la sociedad, periféricos al poder centralizado o estatal. Y por otra parte, para enfatizar que en el análisis del panoptismo –cabe observar–, como éste manifiesta “un conjunto de mecanismos de que se sirve el poder, una invención tecnológica en orden del poder” que hace uso de determinadas formas espaciales y arquitectónicas para el mejor ejercicio de su control.

Este fenómeno interesa evidenciarlo en el Yasuní, donde ciertamente los diversos instrumentos aplicados en la construcción del espacio son

mecanismos de vigilancia, control y castigo a quien transgrede el orden establecido por el poder hegemónico. Por ejemplo, el hecho de superponer categorías territoriales, de extracción y de conservación, en el Yasuní (parque nacional, reserva de biosfera, zona intangible, territorio indígena, bloque petrolero) que se contraponen y contradicen, connota el interés por parte del Estado por ejercer mayor poder de vigilancia, control y castigo que nadie le puede disputar, y este ejercicio le garantiza mayor control, mayor poder de dominación sobre el espacio, los individuos y los sujetos culturales, y a la vez, consolidación de la economía rentista, extractivista.

En este sentido, conforme lo sostiene Haesbaert (2002: 84):

“Muchos espacios, al mismo tiempo en que se insertan en la reproducción de una red centralizada y hegemónica de poder, participan en la generación de “micropoderes”, donde la disciplinarización cotidiana tiene lugar. Así, se ha desarrollado una estructura particular de control en términos de organización del espacio, entonces, este lugar, aparece especializado para la reproducción del poder sin ejercicio de la fuerza. Ahora el control es más eficaz sobre aquellas conductas calificadas como anómalas o desviantes de la normatización dominante (los docentes, los locos, los marginados) los que necesitan ser adiestrados para que puedan cumplir los valores impuestos y reconocidos como imprescindibles para la reproducción social: la crianza de los adolescentes, en cuanto futuro a garantizar y mantener; los militares como responsables de la seguridad del presente; y en mayor parte los religiosos viabilizadores de la alienación a través de una “esperanza” sobrenatural y de una bondad apaciguadora”.

Los dispositivos disciplinares creados para medir, controlar y corregir las anomalías, se expresan según Foucault, en la figura arquitectónica del panóptico de Bentham. Dispositivo que “organiza unidades espaciales que permiten controlar inmediatamente”, si bien es cierto, este mecanismo de disciplinamiento estaría presente en la estructura arquitectónica desde finales del siglo XVIII, es por tanto un referente espacial de la modernidad, en cuanto instituidora del poder burgués (Haesbaert, 2002: 84). Desde esta apreciación cabría hacer caso a Foucault (1984: 159, cita-

do en Haesbaert, 2002), para quien: “sería preciso hacer una historia de los espacios —que sería al mismo tiempo una historia de los poderes— que estudiados desde las grandes estrategias de la geopolítica hasta las pequeñas tácticas del hábitat (...) pasando por las implantaciones económico-políticas”, pues es a partir de esas “tácticas y estrategias que se desarrollan a través (...) de las distribuciones (...), los controles de territorios, las organizaciones de dominio”, es que debe ser analizada la formación de los discursos y la genealogía del saber (Haesbaert, 2002: 85). Desde esta misma perspectiva debería estudiarse la conformación de los contrapoderes, la resistencia al panoptismo de las instituciones...(Haesbaert, 2002), de los territorios indígenas también se puede decir.

En el interés del análisis, cabe considerar que al contrario de los panópticos fundamentalmente disciplinarios, a los que se denominan espacios simbólicos no corresponden explicaciones tan nítidas como las expuestas en el párrafo anterior, porque expresan múltiples “valores simbólicos” en permanente asociación con otros papeles de la naturaleza más concreta. Asimismo, los grandes predios preservados por su valor histórico, y las reservas naturales que asumen un valor simbólico como signos que traducen una memoria colectiva, nacional, regional. En todo caso, en el Yasuní se constatan estas categorías y por analogía, se puede entender como este espacio prácticamente es un espacio panoptizado para el control, vigilancia y castigo de los no adaptados a los mecanismos disciplinares, particularmente de miembros del pueblo huaorani, acusados de cómplices de los explotadores clandestinos de madera, de depredadores del bosque, inclusive de asesinos, conforme expresan actores de la película “Taromenani: el exterminio de los pueblos ocultos”.

Interpelación del poder a través de demandas políticas en la RAE

El proceso petrolero ecuatoriano coadyuvó a la consolidación del proceso socio organizativo indígena amazónico, y lo erigió como un actor político regional y nacional relevante, hasta el punto de catapultar a uno de sus más representativos dirigentes a la presidencia de la CONAIE. Antonio Vargas, de nacionalidad quichua-pastaza protagonizó en 1999 con otros

sectores políticos del país, el golpe de Estado en contra del gobierno de Jamil Mahuad, logrando su derrocamiento. Posteriormente participó como candidato a la Presidencia de la República obteniendo magros resultados. El movimiento indígena amazónico posicionó a varios de sus dirigentes como diputados de la república, a otros como concejales, consejeros, alcaldes y prefectos y desde 1992 hasta la fecha ha concretado grandes movilizaciones hacia la capital del país, que por su dimensión política le permitieron concretar reivindicaciones territoriales, entre otras. La propuesta política indígena amazónica ha permitido re-significar la RAE desde su visión ecológica, económica, política y socio-cultural que trastoca la clásica referencia de una Amazonía aislada, agreste, homogénea y mítica.

Paralelamente se han consolidado organizaciones sociales y partidistas importantes, pero en los últimos seis años los gobiernos seccionales se han posicionado como actores políticos poderosos con amplio respaldo popular, que demandan reivindicaciones socio-económicas locales y regionales. Su empoderamiento político se sustenta en el hecho de que la RAE es poseedora de los yacimientos petroleros y que en un año de la década de los años 1990 llegaron a generar hasta el 48 por ciento de los recursos económicos para la conformación del presupuesto general del Estado, pero de esa renta la región no ha sido beneficiaria en términos que permita impulsar su desarrollo. La capacidad de controlar el proceso extractivo a través de la movilización social y paralización de actividades les genera poder político, y en cuanto los paros producen pérdidas económicas que desestabilizan aún más la administración pública central, el Estado accede a sus demandas. En todo caso, el interés político electoral de los líderes locales y sus organizaciones en etapas preelectorales tiene una incidencia relevante.

Lo expuesto sucede en un contexto regional más complejo que tiene que ver con múltiples problemas: manejo de otros recursos como el agua, pérdida de biodiversidad, caducidad del contrato con la empresa Occidental, no suscripción del Tratado de Libre Comercio (TLC), algunas preocupaciones relacionadas a la gestión ambiental de las empresas petroleras, falta de respuestas oportunas a las demandas, incumplimiento de los compromisos y ofertas hechas en épocas de paro y la atmósfera po-

lítica que creó la detención y posterior sobreseimiento del ex-presidente amazónico Lucio Gutiérrez, ahondan la crisis de gobernabilidad regional y nacional. La crisis ya no es cíclica, es permanente, y en cualquier momento aflora con signos de desestabilización democrática, como se puede constatar con la fragilidad del régimen del presidente Alfredo Palacio, que tuvo que declarar estado de emergencia en provincias a fin de evitar mayor inestabilidad política por la movilización indígena y paros provinciales amazónicos en marzo de 2006, demandando la caducidad del contrato de la empresa petrolera norteamericana OXY, la no firma del TLC, y entrega de recursos económicos para el desarrollo regional, respectivamente.

Desde esta perspectiva ubicamos el análisis enfatizando la necesidad de transparentar las respuestas que el Estado-institucionalidad pública-, empresas petroleras, actores estratégicos, dan a dichas demandas en un contexto de crisis de gobernanza ambiental regional, descentralización inconclusa y crisis de gobernabilidad²⁶ El enfoque para tratar la problemá-

26 Foucault (1991: 25; fundamenta que por gubernamentalidad se entiende el conjunto de instituciones, procedimientos, análisis y reflexiones, cálculos y tácticas que han permitido esta forma específica y muy compleja de poder que tiene por blanco la población, por forma principal de saber la economía política, y por instrumentos técnicos esenciales los dispositivos de seguridad, en Crespo (2005: 241). La gubernamentalidad permite constituir, definir, organizar e instrumentalizar las estrategias que los individuos en su libertad pueden establecer en relación con otros. Aquellos que tratan de controlar, determinar y limitar la libertad de los otros son también individuos libres que tienen a su disposición ciertos instrumentos que pueden utilizar para gobernar a otros. De tal forma que la base para todo esto es la libertad, la relación con uno mismo y la relación con los otros (Foucault, 1997: 300 en Crespo, 2005: 242).

El gobierno es el conjunto de prácticas, rituales, que hacen posible el ejercicio de las relaciones de poder, es la gubernamentalidad: las instituciones, las normas, las prácticas/rituales de la democracia. Y las técnicas de gobierno, o la forma como los sujetos e instituciones son gobernados, se hallan entre las relaciones de poder y de dominación. En el contexto del conflicto como escenario de resistencia, ésta constituye un acto de libertad y autonomía para reducir el estado de dominación y los medios que utiliza para su reproducción. De aquí se derivan los procesos de negociación, que no son otra cosa que los escenarios donde se establecen las relaciones de poder entre los actores; por tanto, la posibilidad de salir airosos del proceso dependerá de la capacidad que tengan para desplegar dispositivos de poder (Crespo, 2005: 243). Y desde la perspectiva de las comunidades, la negociación constituye parte de los dispositivos de resistencia para reducir el Estado y relaciones de dominación y en ningún caso un escenario de articulación de actores, o un espacio para el funcionamiento de una racionalidad comunicativa entre los actores y para la construcción de consensos. Como señala Foucault, enfatiza Crespo (2005: 243), el poder no es una función del consenso: las relaciones de poder pueden ser el resultado de un previo o permanente consentimiento, pero no el resultado de las manifestaciones de un consenso.

tica del Yasuní implica considerar las categorías técnico-políticas generales que inciden a nivel socioambiental a partir de constataciones como las siguientes:

Cuadro 3	
Categorías técnico-políticas	Constataciones
Inseguridad jurídica	Crisis y transformación del sistema Estado-Nación.
	Drástico repliegue del Estado por efectos de la economía global.
	Debilitamiento del Estado en el control de territorios y recursos naturales.
Fraccionamiento de la competencia ambiental	Apetencia del capital por los recursos naturales existentes en áreas protegidas y territorios ancestrales indígenas.
	Cambios en las nociones de soberanía y libre determinación del Estado.
	Predominio financiero y especulativo al mando de la producción y reproducción de los nuevos espacios-territorios.
Manejo político de conflictos	Insuficiente verificación de la gestión ambiental empresarial dentro de estándares técnico legales internacionales.
	Gestión de áreas protegidas que no considera la co-gestión, manejo comunitario o privado.
	Fraccionamiento competencial (ambiental) limitado del Estado Central hacia los organismos del régimen seccional o poderes locales.
Negociación de intereses	Déficit de políticas ambientales públicas oportunas y eficaces.
	Sistemas de gestión y monitoreo ambiental empresariales excluyentes, con efectos contraproducentes a nivel socio-político local, regional y nacional.

En todo caso, cabe considerar que en las relaciones de dominación es un sujeto quien produce la verdad, la negociación como dispositivo de resistencia constituye un escenario donde las organizaciones sociales y comunidades locales involucradas en conflictos, pueden modificar los juegos de verdad y sus reglas, y a veces aún el juego de verdad, esto implica modificar las condiciones de producción de verdades (Tully, 1999:107 en Crespo, 2005: 243).

Distribución inequitativa de la renta petrolera	Urgencia de metodologías participativas para el monitoreo ambiental comunitario o monitoreo autónomo.
	Ineficaz mecanismo de consulta y participación a los pueblos indígenas en caso de implementación de proyectos extractivos en sus territorios (Reglamento al Art. 28 de la Ley de Gestión Ambiental, respecto a la Consulta previa informada. Reglamento de consulta y participación ciudadana en caso de actividades hidrocarbúricas) ¿Cuál procede? ¿Se aplican los dos?
	Auditorías ambientales escasas y discontinuas, que no incluyen la datología respecto a la reinyección de las aguas de formación por pozo, campo o yacimiento.
	La innovación tecnológica se da como requerimiento corporativo antes que por necesidad social, y la legislación ambiental nacional no es exigente respecto al uso de dicha tecnología.
	La gestión socioambiental empresarial en la Amazonía ha sido más viable a partir de la estrategia de relacionamiento comunitario con impacto coyuntural y pragmático. Convertido finalmente el instrumento en uno que legitima la acción empresarial-estatal y que funcionaliza la extracción al modelo de acumulación de capital.
Elaboración: Iván Narváez, 2006.	

Las constataciones reflejan que lo principal tiene relación a la crisis energética, crisis de gobernanza ambiental y de gobernabilidad y su correspondencia con la gestión socioambiental petrolera en el nororiente ecuatoriano y que seguirá siendo un marco referencial contra la política petrolera del Estado (Fontaine, 2005: 1). En consecuencia, sin una redefinición de las políticas públicas del Estado –en particular una política ambiental responsable y una política social equitativa– este clima amenaza con desembocar en una crisis de gobernabilidad democrática (Fontaine, 2005: 1). En la dimensión política, esto se traduce por la falta de eficiencia en el sistema institucional. Aspecto que corresponde a la crisis de *governance* en la literatura anglosajona, cuya traducción propia es “gobernanza” (Solá, 2000 en Fontaine, 2006: 55). Señales de ello son la confusa división o superposición de competencias entre los poderes ejecutivo, legislativo y

judicial, la ineficiencia de los mecanismos de control y la insuficiente responsabilidad del Estado frente a la ciudadanía (en el sentido inglés, accountability) (Solá, 2000 en Fontaine, 2006: 55).²⁷

A partir de esta visión cobran importancia: el análisis de la gestión ambiental empresarial sujeta a normas globales y “estándares internacionales”; la evaluación y control de la gestión ambiental que realiza el Estado; el manejo del área protegida por parte de la institucionalidad pública; las diferentes posiciones ciudadanas respecto a una estrategia única de conservación del PNY; la implementación de otras modalidades de manejo que impliquen el aprovechamiento racional de los recursos naturales con la participación de los pueblos indígenas en la gestión del área conforme ellos lo han planteado; las políticas neo-indigenistas de gestión del espacio que el Estado promueve en el PNY; la descentralización ambiental, etc. Asuntos que tamizados por otros que tienen relación a la territorialidad, autodeterminación indígena y redistribución de la renta petrolera, constituyen elementos que pueden acelerar o articular la crisis de go-bernabilidad regional amazónica, más aún, si los conflictos socio-ambientales se desarrollan en un contexto regional de pobreza endémica, falta de integración al ámbito nacional, débil capacidad empresarial público-privada para dar respuesta a los desastres ecológicos y demandas sociales.

Fontaine (2004: 14) reitera que esta situación se inscribe en un contexto de crisis de gobernabilidad democrática, y siguiendo a Antonio Camou, señala que hay un “déficit de gobernabilidad democrática” cuando las demandas de la sociedad y las respuestas del sistema institucional entran en desequilibrio crónico, lo que se traduce por la aparición de “anomalías” percibidas como inaceptables por los sectores organizados, que amenazan la seguridad institucional por la presión política. Una situación de crisis de gobernabilidad surge cuando aquellas anomalías se

27 Es conocido el control del Ministerio de Energía y Minas en materia ambiental para la validación de los Estudios de Impacto Ambiental y los Planes de Manejo Ambiental producidos por las empresas, salvo en áreas protegidas, que son de dominio del Ministerio del Ambiente, a ello se agrega la falta de coherencia de las políticas públicas entre sí, particularmente tajante en el caso de las políticas energética y extractiva, ambiental y neo-indigenista. Ello es particularmente obvio en el caso de la Reserva del Cuyabeno y del parque nacional Yasuní, con la superposición de áreas protegidas, territorios indígenas legalizados y bloques petroleros (Fontaine, 2007: 54).

multiplican y constituyen “un conjunto de desequilibrios inesperados y/o intolerables entre demandas sociales y respuestas gubernamentales”.²⁸

Por otra parte, en la crisis de gobernanza ambiental del Yasuní tiene incidencia el reciente empoderamiento político de los concejos municipales y consejos provinciales de Orellana, Sucumbíos, Pastaza y Napo, con tendencia a fortalecerse a través de una articulación socio-política sustentada en ejes conductuales que se expresan en las constataciones (ver cuadro 2) y expectativas que suscitó el proceso electoral del 2006, en cuanto coyuntura para convenir apuestas económico-políticas desde el interés de cada actor local (regional) y el gobierno (Estado). Procede, entonces, plantearse las siguientes interrogantes sobre el Yasuní, a partir de tres aspectos fundamentales: institucionales, técnicos y económicos.

- 28 Según el BID (2004: 10), las crisis políticas y económicas recientes combinadas con los desastres naturales y choques externos han tenido un fuerte impacto sobre la población más vulnerable. El porcentaje de la población en situación de pobreza aumentó del 34 por ciento en 1995 a 56 por ciento en 1999. La incidencia de la pobreza es más fuerte en las zonas rurales (77 por ciento) y en las poblaciones indígenas (78 por ciento) y afro-ecuatorianas (más del 70 por ciento). Los pueblos indígenas, las comunidades afro-ecuatorianas y las mujeres son los más afectados por la falta de oportunidades. Sólo el 53 por ciento de la población indígena accede a la educación primaria, 15 por ciento a la secundaria y menos del 1 por ciento a la superior. El 13.8 por ciento de mujeres mayores de 15 años son analfabetas frente a un 9.5 por ciento de hombres y el 9.9 por ciento de niñas no se matriculan en secundaria por el trabajo doméstico. En el área urbana, el 82.1 por ciento de las mujeres no acceden a la formación universitaria frente al 76.8 por ciento de los hombres. En el área rural, esta proporción es del 96.7 por ciento de mujeres frente al 95.3 por ciento de hombres. Esto hace prever, que la sola política asistencialista de las empresas petroleras ni la débil ejecutoria estatal, respecto al desarrollo regional amazónico aparecen como suficientes para neutralizar el nivel de conflicto y crisis socio-ambiental amazónica, considerando que los indicadores de pobreza son más altos que en las otras regiones del país.

Cuadro 4			
Indicadores / porcentajes	Sierra	Costa	Amazonía
Pobreza	54.5	53.7	79.2
Indigencia	15.0	13.1	54.0
Hacinamiento	30.6	37.6	40.3
Niños/as (8-17 años) que trabajan y no estudian	14.0	9.6	16.7
Fuente: (Narváez, 2007a: 55)			

Cuadro 5 Interrogantes para determinar el nivel y calidad de gobernanza ambiental en el PNY	
Aspectos institucionales	
1	¿Existe en el Ecuador un marco de política definido para el establecimiento de un proceso de descentralización para la administración y/o manejo de las áreas protegidas?
2	¿El proceso de descentralización de la gestión dispone de un marco legal y normativo que posibilite la participación activa de diferentes niveles de administración, jurisdicción y competencias? ¿Qué hace falta, cuáles son las fortalezas y debilidades del proceso?
3	¿Existe un modelo de gestión empleado entre los diferentes actores institucionales y civiles? Existe un esquema de organización nacional, regional o local? ¿Cómo participan los actores? ¿Cuál ha sido el papel de la sociedad civil y de las ONG, cuáles son las ventajas y desventajas de su participación? ¿Cómo se han incorporado los pueblos indígenas a los procesos de descentralización de manejo de áreas protegidas? ¿Cuáles son las modalidades de participación existente y cuál es el papel de los diferentes actores sociales, incluidos los pueblos indígenas?
4	¿Qué papel juega el ordenamiento territorial en la descentralización de la gestión de las áreas protegidas? Cómo se inserta la existencia de las diferentes áreas en los planes de desarrollo y en los instrumentos de planificación a nivel nacional, regional y local? ¿Qué control y seguimiento se procura en el nivel central para garantizar que los temas de macro zonificación y zonificación del uso del suelo se desarrollen articuladamente con la gestión en el marco de las responsabilidades y funciones en los diferentes niveles de la administración?
5	¿Qué actividades de cooperación técnica horizontal se están dando entre los diferentes segmentos de la administración y el manejo? ¿Existen capacidades en los diferentes sectores de la administración? ¿Qué requerimientos de fortalecimiento y capacitación se dan dentro del modelo institucional del país? ¿Qué actividades de capacitación se requieren para que los nuevos actores estén preparados para asumir la conservación de áreas protegidas y control de la gestión ambiental empresarial?
Aspectos técnicos	
1	¿Se ha definido las categorías de las áreas protegidas según los usos, los objetivos, la autoridad, la competencia, etc.? ¿Cómo se están instrumentalizando los diferentes esquemas de planificación entre el sistema o los subsistemas de áreas protegidas? ¿Existen guías o manuales para la definición de procedimientos en la escala nacional, regional o local, específicamente para el PNY?

2	¿Cuál es el esquema de orientación para definir los niveles de representatividad del recurso biológico? ¿Cómo se aplican los requerimientos de representatividad y la priorización de biomas, ecosistemas, especies o unidades genéticas en el esquema de la descentralización? ¿Qué seguimiento se ha realizado a las responsabilidades de los diferentes actores para verificar que las actividades sean verdaderamente complementarias y no superpuestas o contradictorias?
3	¿Cómo se incorporan los criterios de bienes y servicios ambientales dentro de la definición de los procesos de identificación, establecimiento y gestión de las áreas? Existen instrumentos de medición y valoración de bienes y servicios que se estén aplicando en las diferentes escalas de administración y particularmente en el PNY?
	¿Es el PNY un área que esté respondiendo adecuadamente a los requerimientos de conservación real del país?
Aspectos económicos	
1	¿Existe un fondo financiero o fiduciario que esté respaldando la implementación de esquemas de organización, gestión, operación, investigación, monitoreo, uso público o algún otro aspecto del manejo de las áreas protegidas o del PNY en particular? ¿Cómo se están definiendo sus prioridades? ¿Cuál es el monto aproximado del capital disponible y como se reparte y se ejecuta?
2	¿Qué instrumentos y mecanismos de carácter económico y financiero se están aplicando en el Ecuador?
3	¿Cuáles son las fuentes de financiamiento más importantes que se están movilizando en la actualidad para la gestión de áreas protegidas, y cuál puede ser el esquema de sostenibilidad que se ha propuesto para el país, el territorio, el municipio, o la localidad?
4	¿Existen instrumentos fiscales que se estén aplicando al tema de la conservación? ¿Cuáles son las políticas y los incentivos más perversos con los que la conservación de la biodiversidad le toca lidiar en el Ecuador, RAE, PNY?
5	¿Se ha logrado desarrollar algún esquema de valoración de bienes y servicios que en la actualidad esté generando algún tipo de cobro por uso y se esté empleando para actividades de conservación en el PNY?
Elaboración: Iván Narváez, 2006	

De lo expuesto se desprende que pueden emerger líneas de respuesta conforme al entramado teórico que se asuma y ordenamiento jurídico-institucional vigente en el país, en todo caso, la sociedad ecuatoriana a través de la resistencia civil, como método colectivo de lucha para lograr sus objetivos socio-políticos, no ha recurrido en principio a la utilización

de la confrontación armada en un sentido de impunidad, unilateralidad ni destrucción de cuerpos adversarios. Ha estado generalmente asociada a formas de acción no violenta activa, y se sitúa dentro de ese amplio marco, aunque no necesariamente implique que se incline en forma clara por una ética pacifista o por el empleo de la violencia en forma deliberada. No obstante, los factores psicológicos y morales han sido los elementos cruciales en este tipo de contiendas políticas que ha supuesto la resistencia civil ecuatoriana, como una expresión política-ideológica planeada para conseguir el apoyo de otros sectores y así extender y reforzar la propia base de poder. Los levantamientos indígenas y movilizaciones sociales vindicatorios de derechos socio-económico-políticos y ambientales en los últimos 15 años, han estado atravesados por la dimensión ética como sustrato legitimador de las acciones políticas, y en el caso de la RAE la lucha social tiene una larga y compleja historia, en la que se combinan, en diferentes épocas, intereses geopolíticos, económicos, religiosos y políticos, actualmente condensados en el modelo extractivo mercantil.

Desde este enfoque cabe considerar lo que sostiene Touraine (1997: 305; 2002: 344): un ingrediente irremplazable en la construcción del discurso ambiental en relación a una democracia que soñaba en principio con la participación directa y más tarde con la representación equitativa de los intereses sociales, se agrega una democracia de garantías, protectora de las libertades, la diversidad y la dignidad de seres humanos que son, más profundamente que ciudadanos y trabajadores, individuos que defienden su derecho universal a ser sujetos personales. Enfatiza que:

“Nuestra acción ya no puede ser animada por la confianza en un progreso sin fin; debe estarlo por la conciencia de las amenazas que pesan sobre la supervivencia de la humanidad, y en particular la necesidad de salvaguardar la diversidad de las especies y culturas en vez de reemplazarlas por la unidad de una economía global. Conciencia del sujeto y conciencia de la totalidad concreta de la que formamos parte constituyen la base de una nueva cultura política mundial.” (Touraine: 1997: 205-206).

No obstante insiste Touraine (2006: 201) dada la existencia de una pluralidad de modos de modernización –expresión preferible a la de multiculturalismo–, es el reconocimiento de la multiplicidad de caminos por los que una población puede entrar en la modernidad, pero siempre a través de una mezcla de principios universales y experiencias históricas muy diversas. Es decir, la totalidad y la parte, más aún, lo global y lo local son antípodas que expresan la existencia de culturas y que no pueden ser constreñidas a asimilarse a lo universal a cambio de su anulación. Pues, conforme lo especifica Touraine (2006: 204), la invocación a los derechos no se reduce nunca a la referencia identitaria. No se puede hablar de derechos culturales, más que cuando las conductas culturales y sociales piden ser reconocidas en nombre de principios universalistas, es decir, en nombre del derecho de cada uno a practicar su cultura, su lengua, su religión, sus relaciones de parentesco, sus costumbres alimentarias, etc.

En el afán ilustrativo Touraine ejemplifica el caso de cómo en México, Marcos ha intentado unir la defensa de las comunidades mayas de las selva Lacandona con un programa de democratización de México, siendo su idea la de crear un movimiento a la vez social y político. Los acuerdos firmados para los dos campos, preveían modalidades complejas de combinación entre el derecho mexicano y el de las comunidades indígenas. El fracaso de esta tentativa no reduce en nada su importancia, que reside en el intento de combinar la defensa de las comunidades y una transformación política del Estado nacional (Touraine, 2006: 205).

En la misma perspectiva teórica, para Leff (2003a: 31) el futuro sustentable no es el devenir de una conciencia colectiva, la comunión de una colectividad, de un consenso común de toda la humanidad frente a la crisis ambiental. El autor en cita refuerza su discurso a partir de la siguiente premisa:

“La construcción social de la sustentabilidad se da en otra dimensión de lo posible y de la creatividad que pudieran provenir desde la conciencia del sujeto. Pone en juego aquello que emerge de relaciones de *otredad*. No es tan sólo la relación que surge del encuentro de individuos que se comunican desde su yo mismo; también enfrenta y concilia identidades colectivas que se presentan ante un yo privado. Esos “comunes” no se disuel-

ven en lo que tiene de común la humanidad, en la generalidad de lo humano, en una conciencia de especie. Junto con la individualidad del yo, el hecho humano se organiza en formaciones culturales diferenciadas, en colectividades de seres con identidades propias que se reconfiguran y actualizan en una relación con el saber,²⁹ de estrategias de poder en el saber, que se definen en relación con la naturaleza, con los otros culturales y con ese *Otro*³⁰ que es la racionalidad modernizadora” (...) “La otredad que conforma el campo de fuerzas donde se produce el diálogo de saberes, está más allá de la positividad del conocimiento que fija la realidad en un presente; de un principio hologramático y un pensamiento holístico, donde la parte está en un todo y el todo en cada parte en una totalidad de interrelaciones sin otredades. Las *relaciones de otredad* no son una dialéctica donde el contrario fuera internalizable como un alter ego dentro de un sistema; no es una alteridad asimilable en un movimiento predecible o en una argumentación predicable, en el contenido en una estructura, en un desdoblamiento del ser, o en la producción de una novedad, en la emergencia de una conciencia de sí a partir de un fundamento ecológico del ser.” Leff (2003a: 31).

Como referencia provisional de un debate que cada vez se profundiza más, cabe argumentar que la racionalidad comunicativa y sus lógicas de acción; la conciencia del sujeto, y los sujetos personales que se construyen

29 En el contexto del análisis se hace hincapié respecto a las particularidades del pueblo huaorani como cultura diferente que encarna imaginarios colectivos, cosmovisiones y formaciones simbólicas que se plasman en los saberes, técnicas y prácticas que configuran estilos e identidades culturales y en las formas de organización socio-cultural-productiva de apropiación de la naturaleza.

30 “El otro es exterioridad e infinito, y excede, en este sentido, a la capacidad de a-prehensión de la conciencia tematizante. En otras palabras, si intentase reducirlo a ella, no habría otra cosa que matarlo, conjurándolo a su diferencia, de su cuerpo, de su palabra, de su rostro. El rostro de otro hombre significa de entrada, me dispone a dar una respuesta. Más aún, su significación ordena toda respuesta, gratuita por cierto, dirigida a la apelación que me ha hecho. Me ha llamado a responder por su muerte, me ha instigado a no violentar su singularidad. Se trata de una responsabilidad anterior al acontecimiento mismo del encuentro, una que contiene el secreto de la socialidad”. (Levinas, citado en Quintana, 2006: 4), ésta última como un don que me arroja a la perpetua asimetría respecto del otro, un don que me deja a cargo del otro, entre nosotros, un don que me endeuda infinitamente. Dice el filósofo: “una responsabilidad respecto de otro a la que estoy condenado antes de todo deseo, antes de serme presente a mi mismo y de retornar a mi mismo” y esta socialidad no puede ser confundida “...con una suerte de déficit o privación...” (Levinas, en Quintana 2006:4).

en un proceso tortuoso que ilumina los derechos, y el saber y la racionalidad ambiental que no se justifican por la certeza de sus postulados y su correspondencia con la realidad, sino por su sentido más fuerte que es el que establece con la utopía, como pensamiento que moviliza la construcción de otros mundos posibles y nuevas realidades sociales –como es el caso de los pueblos indígenas en el Yasuní– abriendo el cerco del conocimiento consabido. Desde esta perspectiva se asume el diálogo de saberes, en el cual, conforme lo asume (Leff, 2003a: 31), el saber ambiental no sólo se manifiesta en el modo propositivo y argumentativo del discurso en el campo conflictivo de los sentidos de la sustentabilidad. También se encarna en los imaginarios colectivos, las cosmovisiones y formaciones simbólicas que se plasman en los saberes, técnicas y prácticas que configuran estilos e identidades culturales y en las formas de organización socio-cultural-productiva de apropiación de la naturaleza, que esgrimen los sujetos culturales.

En este sentido Touraine, respecto a los sujetos culturales enfatiza que se refiere al sujeto en su resistencia al mundo impersonal del consumo, o al de la violencia o la guerra:

“El sujeto es una llamada a sí mismo, una voluntad de retorno a sí mismo, a contracorriente de la vida ordinaria. La idea de sujeto evoca para mí –hace hincapié Touraine– una lucha social como la de la conciencia de clase o la nación en sociedades anteriores, pero con un contenido diferente, privado de toda exteriorización, vuelto por entero hacia sí mismo, permaneciendo profundamente conflictivo. Por eso las primeras imágenes que han venido a la mente para ilustrar la idea de sujeto han sido las de resistentes y combatientes por la libertad (...) Otra diferencia es que el sujeto no se identifica nunca por completo consigo mismo, y permanece situado en el orden de los derechos y los deberes, en el orden de la *moralidad* y no en el de la experiencia (...) (2006: 130) (...me inclino a decir que el sujeto es la convicción que anima a un movimiento social y la referencia a las instituciones que protegen las libertades.” (Touraine, 2006: 131).

Desde el enfoque expuesto, para avanzar en la determinación de ejes políticos a partir de la construcción del discurso ambiental, es fundamental

considerar la practicidad de la sociedad de base y el simbolismo político que le adscriba. Esto permite determinar como las culturas en contacto pueden encontrar fundamentos éticos que converjan en una forma común jurídicamente legitimada de poder, y es lo que acontece en el espacio protegido Yasuní, donde los pueblos indígenas y otros actores sociales desde una perspectiva intercultural pretenden que la problemática del PNY, no se circunscriba a determinados sectores de la población, como pueden ser los pueblos indígenas u ONG.

Por el contrario, ante la pluralidad cultural, la interculturalidad permite entender que el diálogo entre todas las culturas enriquece el territorio. El diálogo intercultural aparece como un medio para contrarrestar las relaciones de poder y dominación que se expresan en los ámbitos socio-económicos, políticos y culturales, conforme se ha tratado de visualizar, a partir de las referencias de la teoría del poder expuesta, en la cual la resistencia es una forma de ejercer la libertad en función de reducir la dominación. A usanza de aquella, el diálogo intercultural³¹ sería otra forma de ejercer la libertad a partir de la constatación de conflictos que se conviertan en germen de acuerdos y respeto a los derechos de los pueblos ocultos tagaeri y taromenani –con la participación huaorani– garantizando su integridad física y cultural en base a los signos que ellos establezcan y en cuanto constituyen una dimensión de la *otredad*.

31 Conviene considerar lo que dentro de un contexto más amplio sostiene Leff (2003 a: 32):

“El diálogo de saberes no es un diálogo intersubjetivo en la búsqueda de un consenso a través de una racionalidad comunicativa. Más allá de una política de la interculturalidad, se plantea en el campo estratégico del posicionamiento de actores sociales ante la reapropiación social de la naturaleza y la construcción de un futuro sustentable. Ese futuro más allá del conocimiento no es tan sólo obra de la fecundidad del Yo, de un yo que abierto al Otro trasciende el cerco de lo Mismo, del pensamiento único, del cierre de la historia por un logos centralizador y un mercado globalizador. El diálogo de saberes se despliega desde identidades propias que, sin recurso a una esencia, se “reconfiguran” inventando nuevos territorios del ser, que se demarcan del Gran Otro de la globalización económica, como razón de fuerza mayor, para hablar desde nuevos lugares del ser. Desde el arraigo del ser cultural en identidades y sus territorios, se generan saberes ambientales que se encuentran y dialogan en un intercambio de experiencias, resolviendo los conflictos generados por intereses contrapuestos, hibridando las ciencias con los saberes y prácticas tradicionales. Es este diálogo de saberes el que genera el plasma donde forja la posible sustentabilidad.”

En la categoría racionalidad ambiental, lo sustantivo es el concepto ambiente,³² en el sentido que Leff le atribuye, la cuestión ambiental inaugura una nueva racionalidad; es racional porque es pensable (incluyendo el orden de lo no pensado y de lo por pensar); moviliza saberes y acciones sociales para la construcción de sociedades sustentables. La racionalidad ambiental, señala Leff (2004: 339):

“...no es una “ecologización” del pensamiento ni un conjunto de normas e instrumentos para el control de la naturaleza y la sociedad, para una eficaz administración del ambiente. La racionalidad ambiental es una teoría que orienta una praxis a partir de la subversión de los principios que han ordenado y legitimado la racionalidad teórica e instrumental de la modernidad. Es una racionalidad –en sentido weberiano– que articula una racionalidad teórica e instrumental con una racionalidad sustantiva; es una racionalidad que integra el pensamiento, los valores y la acción; es una racionalidad abierta a la diferencia, a la diversidad y pluralidad de racionalidades que definen y dan su especificidad e identidad a la relación de lo material y lo simbólico, de la cultura y la naturaleza.”

En función de aproximar el objeto de interés del estudio, a una construcción conceptual más propia, se puede decir que en tal propósito, la desconstrucción discursiva es la base de la construcción del discurso -otro, en este sentido, se asume lo que Leff (2003a: 33 y ss) respecto a que la racionalidad ambiental es una razón des-constructora de la racionalidad de la modernidad; es una racionalidad abierta a lo impensable dentro de los códigos de la razón establecida. Es una razón crítica de la racionalidad

32 Desde la perspectiva que se pretende continuar desarrollando en la investigación, no es apropiado ignorar la base teórica referida, porque ciertamente, y resumiendo lo que Leff (2003a: 33) fundamenta: “El ambiente no es el campo de exterminio de la razón, espacio de exclusividad de lo inconsciente y lo irracional, delirio de una ética divorciada del juicio racional. El ambiente es el saber que emerge en el espacio de externalidad del logocentrismo de las ciencias modernas. La crisis ambiental es generada por el desconocimiento de lo real –la exclusión de la naturaleza, la marginación de la cultura, el exterminio del otro, la anulación de la diferencia–, por la unidad, sistemicidad y homologación de las ciencias. La problemática ambiental es el efecto que produce la racionalidad formal, instrumental y económica como formas de conocimiento y en su voluntad de dominación, control, eficacia y economización del mundo.”

dominadora –encerrada en sí misma y cegada a la otredad–, para pensar la diferencia y lo que aún no es; es una categoría para construir una categoría real que haga posible la realización de esos fines a los que apuntan esas desgastadas palabras (equidad, democracia, diversidad, sustentabilidad), para devolverles su sentido y su potencialidad.

En esta razón radica la fundamentación política que se quiere configurar y atribuir a los sujetos culturales, para quienes las categorías equidad, democracia, diversidad, sustentabilidad poseen otras significaciones, desde la alteridad asumida sin vaciamientos de ninguna naturaleza, pero re-significadas desde la política Otra, que no excluye ningún elemento. Ciertamente lo que aún no es, la diferencia, es el alter. En función de fortalecer la tesis de Leff, cabe relacionarla a lo que Levinas (2002: 207) fundamenta:

“... el Otro no es una alteridad relativa como, en una comparación, las especies, aunque sean últimas, se excluyen recíprocamente, pero se sitúan en la comunidad de un género, se excluyen por su definición, pero se acercan recíprocamente por esa exclusión a través de la comunidad de su género. La alteridad del Otro no depende de una cualidad que lo distinguiría del yo, porque una distinción de esa naturaleza implicaría precisamente entre nosotros esta comunidad de género que anula ya la alteridad. Y sin embargo, lo otro no niega pura y simplemente el Yo: la negación total, cuyo intento y tentación es el asesinato, remite a una relación previa. Esta relación entre el Otro y yo, que brilla en su expresión, no termina ni en el número ni en el concepto. El otro permanece infinitamente trascendente, infinitamente extranjero, pero su rostro, en el que se produce su epifanía y que me llama, rompe con el mundo que puede sernos común y cuyas virtualidades se inscriben en nuestra naturaleza y desarrollamos también por nuestra existencia” (Levinas, 2002: 208).

¿Es exigible esta dimensión comunicacional respecto a la alteridad en el Yasuní? ¿La aproximación hacia los sujetos culturales que pretende la institucionalidad pública y privada no es necesaria, o es inviable?

ITT: extracción o represamiento del petróleo in situ

Es ineludible referir a Deler (1996: 122) para reiterar que el espacio ecuatoriano pertenece desde hace siglos a la periferia dominada y que es dependiente de centros de poder económico hegemónicos (...). Una importante fracción del espacio ha estado siempre organizada en función de las necesidades externas, en consecuencia, la historia económica del espacio ecuatoriano está jalonada de ciclos de producciones especializadas, con sus fases de exportaciones “milagrosas” en las cuales las elites han creído, periódicamente, ver realizada la prosperidad que habría podido aportar, al alba de la colonización, la búsqueda del Dorado mítico; de ahí una sucesión de edades de oro en la memoria colectiva de las clases dominantes en diferentes épocas: ciclo del oro del siglo XVI, ciclo del vellocino de oro del siglo XVII, ciclo de la pepa de oro (cacao) entre 1880 y 1920, ciclo del oro verde (banano) entre 1948 y 1960, ciclo del “oro negro” (petróleo) desde 1972 en adelante, en el siglo XXI se configura el ciclo del oro azul (agua) y la minería emula al del vellocino.

En medio de este espejismo aurífero, el Yasuní³³ es una fracción y prolongación de la periferia dominada, a la que la explotación petrolera ha convertido en un espacio banal de interrelación compleja donde se expresan intereses que reflejan contradicciones antagónicas entre: Estado, empresas transnacionales (Encana-Andes Petroleum, YPF-REPSOL, Petrobras, Perenco; la Estatal Petroecuador), pueblos indígenas, colonos, organizaciones sociales, ONG, organismos seccionales, instituciones de investigación, militares, comerciantes furtivos, lumiars, etc., contradicciones tamizadas por fenómenos socio-económicos, políticos y ambientales relacionados al proceso.

33 El 20 de noviembre de 1979 se crea el PNY (R.O. No. 69), en 1989 el PNY entra a formar parte de la Reserva Mundial de Biosfera, dentro del programa del Hombre y de la Biosfera de la UNESCO, en 1999, una parte del Parque fue declarada como “Zona Intangible”, la misma que fue delimitada en el 2006. El Yasuní es uno de los lugares más diversos de aves en el mundo, donde se han registrado 567 especies. Protege cerca del 40 por ciento de todas las especies de mamíferos de la cuenca amazónica. Este alto porcentaje es notable considerando que los 9.820 kilómetros cuadrados del parque son una miniatura frente a los 6'683.926 kilómetros cuadrados que tiene la cuenca amazónica (Scientists Concerned for Yasuní National Park, 2004).

Pero es el Estado el principal des-constructor del Yasuní, en cuanto responsable de la política económica y de organización del territorio nacional, y toda vez que su crecimiento económico se basa en un modelo tecnológico-industrial aún incipiente que demanda modernización y capital para acentuar la hegemonía político-empresarial en función de la internacionalización de la economía,³⁴ y el petróleo de la Amazonía es una fuente de recursos económicos para el efecto. En tales condiciones, el Yasuní es el área alternativa de dominio extractivista forjada por el propio Estado en función de solventar las deficiencias e insuficiencias económicas que agravan la pobreza nacional (Ver cita 28).

Un actor relevante que se ha erigido como legítimo contradictor del modelo extractivista y contrapoder del poder hegemónico estatal en la Amazonía han sido los pueblos indígenas,³⁵ ellos activaron el dispositivo político de la reivindicación regional, y desde su propia cosmovisión tratan de hacerla prevalecer, además de su derecho a la autodeterminación, territorialidad, desarrollo equitativo y conformación de un Estado plurinacional. Oponiéndose a la vez a la carencia de políticas ambientales y sociales públicas, a las políticas asistencialistas lideradas por el capital transnacional, a la distribución inequitativa de la renta petrolera, a los procesos industriales contaminantes y su deficitaria gestión ambiental, además; rechazando la inobservancia de los derechos colectivos establecidos en el ordenamiento jurídico interno y en los tratados y convenios internacionales.

En el contexto de la crisis regional amazónica hay otras voces que expresan su inconformidad con las políticas de Estado, y paradójicamente parten de la afirmación de la ausencia de políticas de Estado frente a temas como: ¿Qué significan en la agenda nacional, el respeto y la garan-

34 Si la arquitectura de gobernanza global de la economía mundial, va más allá del mercado y de la intergubernamentalidad y toca los campos de acción regionales y locales, también la arquitectura de la gobernanza global ambiental actúa sobre la intergubernamentalidad y llega a los campos de acción regionales y locales, actuando como instrumento funcional a la globalización.

35 Existen otros actores emergentes como los gobiernos locales, y una vez que han salido del letargo ostentan un empoderamiento que les ha permitido llevar a la mesa de las negociaciones políticas a los Ministros de Estado y al propio Presidente de la República. Se han posicionado en un sitio político de primer orden, y mediante la utilización de estrategias de movilización en momentos de política electoral y/o paralizando de la industria petrolera, han logrado establecer una agenda vindicativa regional que les ha significado incrementar su participación en la renta petrolera, particularmente para la ejecución de obras viales e infraestructura.

tía de los territorios ancestrales que demandan los pueblos indígenas amazónicos? ¿Cuál es el aporte real de estos pueblos a la humanidad, a la región, al país? ¿Cuánto se tiene que aprender para reconocernos en esta diversidad, para apuntalar un proyecto de país? ¿Qué puede significar la extracción de recursos como el petróleo para mejorar las condiciones de vida del pueblo ecuatoriano? (Ortiz, 2006: 49).

Lo que hasta ahora se ha visto (...) es la antítesis de una idea de nación soberana. La región es simplemente el espacio del saqueo y la depredación ilimitada, donde el Estado es una construcción virtual, una ficción, un invento, un recurso discursivo (Ortiz, 2006: 49). No obstante lo expresado, la explotación petrolera en el Yasuní continúa y está pendiente hasta julio de 2008 la decisión gubernamental de explotar o no los campos del eje ITT.

Para una mejor comprensión del proceso petrolero en la RAE y de la explotación o no de las reservas del ITT, previamente procede analizar la incidencia de este recurso en la vida económica y socio-política del Ecuador de los últimos 40 años. Al respecto Fontaine (2007e: 2 y ss) ubica varios elementos claves que deben tenerse en cuenta respecto del proceso extractivista actual: volúmenes de reservas públicas y privadas probadas (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 por ciento de la extracción se destina al consumo interno, las exportaciones de crudo y derivados representa el 43 por ciento del valor de las exportaciones totales, la renta y los ingresos de exportación de derivados constituyen el 33 por ciento del presupuesto del Estado, y es la principal fuente de ingresos para el pago de la deuda externa que se aproxima al 39 por ciento del PIB (17.319 millones de dólares a julio del 2007 (BCE, 2007 en Fontaine, 2007e: 1)³⁶; modernización (apertura del sector al capital transnacional y privatización) que ha obligado a la adopción de un intrincado marco jurídico institucional petrolero; distribución de la renta petrolera, que es producto de una modalidad contractual y de cálculo muy cambiante que genera confusión; conflictos socioambientales gene-

36 La deuda externa pública asciende a 10.383 millones de dólares (23,45 del PIB), la deuda privada es de 6.936 millones de dólares. El PIB, al 31 de julio del 2007 estaba estimado en 44.400 millones de dólares (BCE, 2007 en Fontaine, 2007e).

rados por impactos de carácter estructural, los generados por la superposición de diversas modalidades jurídico-espaciales: áreas protegidas, bloques petroleros, territorios indígenas, y los provenientes de negociaciones político-sociales y medidas compensatorias e indemnizaciones por daños ambientales³⁷; política petrolera que trata de implantar el régimen, dentro del marco de una política más general y de carácter nacionalista opuesta a las reformas neoliberales y de ajustes estructurales; fluctuación de los precios del petróleo en el mercado internacional y que parece orientarse hacia un incremento estructural, en particular debido a la demanda asiática (Fontaine, 2007: 3), y también a la dinámica geopolítico-estratégica energética mundial.

Entre otros elementos, los enunciados están en compleja interrelación y han configurado un problema de gobernanza energética, que obviamente amerita tomarse en cuenta para el análisis que se haga respecto a la adopción de las políticas de extracción que vaya a tomar el régimen en el futuro mediato, y particularmente el proyecto ITT, para ver en que medida significa un serio reto para el Estado, la industria petrolera y la sociedad ecuatoriana, en función de garantizar una gobernanza energética eficiente (Fontaine, 2007: 3). Hasta aquí, antes que respuestas surgen tres problemáticas que deberían profundizarse: ¿Cuáles son las implicaciones predecibles de una política nacionalista en el sector petrolero? ¿Qué perspectivas abre este tipo de política para el manejo de la renta petrolera? ¿Qué viabilidad política y económica tiene la propuesta de no extraer las reservas probadas de los campos ITT? (Fontaine, 2007: 3).

Referencias sobre el eje Ishpingo-Tambococha-Tiputini (ITT): El eje (ITT) se ubica al este del PNY y de la Zona Intangible tagaeri-taromenani. Según la prospección de estos campos hecha por Petroecuador en 1992, se encontraron reservas de alrededor de 700 millones de barriles de un crudo pesado de entre 15° y 18° API. La evaluación de áreas se estimaba

37 La movilización social en Dayuma (provincia de Orellana) realizada entre el 25 y 29 de noviembre y acompañada de actos de terrorismo, conforme ha expresado el ex Presidente de Petroecuador, Ing. Carlos Pareja Yanuselli (Radio Democracia, 03/12/07), y que generaron la disminución extractiva en el campo Sacha que opera Petroproducción, son una muestra del alto grado de complejidad de estos conflictos, que finalmente produjeron la destitución del Ministro de Gobierno y del Presidente Ejecutivo de Petroecuador, el 29 de noviembre del 2007.

entre 2 a 4 años y 20 para el período de explotación. La ejecución de este proyecto comprendía tres subproyectos interrelacionados: extracción de petróleo para la exportación previo el mejoramiento del crudo mediante la instalación de plantas especiales; refinería para el procesamiento del hidrocarburo destinado a satisfacer la demanda regional de productos limpios; y, construcción de un complejo industrial de generación eléctrica, a partir de la utilización de los residuos de la refinación, como combustible. A esta época la inversión estimada para el desarrollo del proyecto fluctuaba en el orden de los 700 millones de dólares, y se debatía sobre las bondades del modelo (*joint venture*) para la conformación de una asociación o consorcio que ejecute el proyecto. Esto significaba conformar una alianza estratégica entre Petroproducción y un socio privado seleccionado vía licitación.

Las obras físicas más visibles de este proyecto eran, la construcción de: la estación central de producción en Tiputini (ECP), 35Km. de líneas de transporte del agua de formación desde ECP hasta los 17 pozos ubicados en el flanco oeste de los campos, facilidades de superficie diseñadas para procesar 130.000 BPPD y 450.000 BAPD, planta para la generación eléctrica de 42 MW en la estación central de producción y transporte de Tiputini, infraestructura para la reducción de la viscosidad del crudo mediante su calentamiento a 200°F usando el exceso calorífico del sistema de generación eléctrica en ECP, la construcción de un Oleoducto Tiputini-Shushufindi de 24" y 164 Km. de longitud con un cruce subfluvial en el río Napo, y la construcción de un oleoducto Shushufindi - Lago Agrio de 24" y 60 Km. de tendido (Narváz, 1999).

En julio del 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 hidrocarburíferas existentes. En octubre del mismo año se inicia de la construcción de las facilidades del campamento base y la topografía de las plataformas para la perforación de los pozos de avanzada. Terminados los trabajos se informó que este proyecto permitiría la extracción de alrededor de 100.000 b/d de petróleo y generaría para el Estado ecuatoriano unos USD. 7.000 millones por la extracción e industrialización del crudo en un lapso de 20 años, considerando el precio de cada barril de crudo a \$14 aproximadamente.

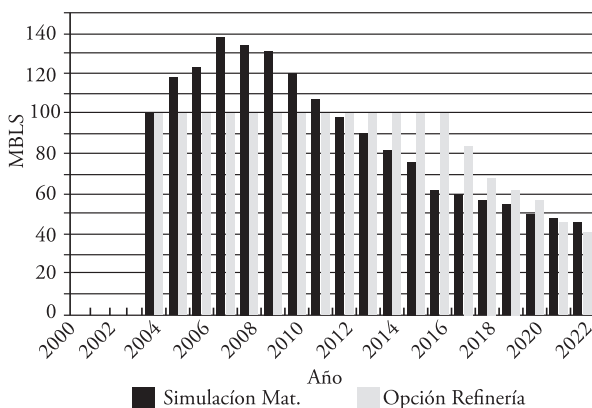
En abril del 2002 se difundió por la prensa que los resultados de estas perforaciones indicaban que las reservas de los campos ITT podrían superar los 2 mil millones de barriles de crudo pesado. Según algunos expertos, estos datos fueron sobredimensionados con el objetivo de conseguir un socio privado que se decida a invertir en este proyecto, aduciendo que el Estado no contaba con el dinero necesario para hacerlo. Al 2004, el Instituto Francés del Petróleo, una vez interpretada la información de la sísmica 3D, establece que las reservas probadas y probables del ITT son de 920 millones de barriles de petróleo.

Cuadro 6
Reservas de petróleo en el eje ITT que pueden ser comercialmente explotables

Campo	1p (Reservas probadas)	2p (Probadas + probables)	3p (Probadas + probables + posibles)
ITT ³⁸	944.584.240	950.722.240	2.481.240

Fuente: Ministerio de Minas y petróleos, 2008

Gráfico 2
Perfil de producción de los campos Ishpingo-Tambococha-Tiputini



Fuente Petroecuador, 2004

38 Los pozos 1 y 3 del campo Ishpingo: están dentro de la zona intangible (El Ing. Carlos Pareja Y, en calidad de Presidente Ejecutivo de Petroecuador solicitó mediante Oficio No. 269 – PRO-A-2007, a la Presidencia de la República, que se corrijan las coordenadas 8 y 9 de la Zona Intangible, a fin de que los pozos Ishpingo 1 y 3 queden fuera de la ZI (Aún no se resuelve).

Problemática y salida: Ante la magnitud de los innúmeros problemas ecológicos, políticos, económicos, socioculturales, ambientales y éticos, a nivel local, regional y planetario; frente a la incapacidad de la racionalidad instrumental para asumirlos y darles respuesta; y considerando la esquizofrenia en la que se encuentran los actores hegemónicos en la RAE sin lograr reconstituir la línea que marca la diferencia entre conservación y extracción, y en particular frente al Estado –que no ha sabido como resolver este dilema– y porque en más o menos 35 años la explotación petrolera se ha movido como en una especie de cámara calidoscópica que distorsiona el proceso conforme a la voluntad de la mano que la activa; el gobierno del economista Rafael Correa plantea al Ecuador y al mundo la posibilidad de contribuir a la estabilidad climática global, evitando la liberación de millones de toneladas de dióxido de carbono que provendrían de la combustión de novecientos veinte millones de barriles de petróleo que se podrían explotar en el eje ITT del Yasuní. La propuesta implica dos posibilidades:

- Mantener el petróleo “in situ” (no explotarlo) y a cambio de los servicios ambientales que presta el bosque del Yasuní, en base a diversos mecanismos financieros, recibir anualmente del concierto internacional el 50 por ciento de recursos económicos que generaría la explotación del ITT en el mismo lapso;³⁹
- Postergar hasta septiembre de 2008 la decisión de optar por una de varias posibilidades: convocar a licitación internacional del ITT si es que no funciona la primera alternativa, que la empresa estatal desarrolle el campo ITT con sus propios recursos, promover una empresa de economía mixta o buscar alianzas estratégicas con empresas estatales. Por lo pronto se cuenta con una propuesta de Memorando de Entendimiento con Sinopec-Enap-Petrobras, pero que de ninguna manera conlleva compromiso contractual alguno. Esta propuesta no

39 Es importante tomar en cuenta que el Estado recibiría 350 millones de dólares sería durante 10 años, desde el año 6to y a partir de entonces habría un decrecimiento constante. Se busca generar una alternativa que produzca al Estado el 50 por ciento de estos recursos, y que pueda representar una renta en forma indefinida (Oilwacht, 2007).

excluye la asociación estratégica con la empresa estatal PDVSA, en el marco de los convenios de cooperación suscritos con Venezuela.

Alternativa de represamiento del petróleo in situ: Desde mucho antes grupos ecologistas⁴⁰ han planteado la no extracción o moratoria petrolera, con cierta connotación antisistémica. La propuesta “Modelo Yasuní ITT”⁴¹ del gobierno del economista Rafael Correa, parte de un enfoque diferente, la no extracción hidrocarburífera, pero con fundamentos que van desde garantizar derechos a las generaciones futuras, a los pueblos indígenas que viven en el área⁴²; evitar la contaminación, la pérdida de la diversidad biológica, la colonización, etc.; es decir, los impactos físicos, bióticos y sociales con incidencia local, regional y por ende global, y además lograr ingresos económicos para el Estado. Esta alternativa fue ideada por “políticos verdes”, funcionarios públicos relevantes y liderada por el entonces Ministro de Energía, Economista Alberto Acosta, quien renunció a su cargo para postularse en el primer lugar de la lista de candidatos a asambleístas nacionales por el movimiento Acuerdo País; a partir del 29 de noviembre de 2007 asume la presidencia de la Constituyente, y desde ese espacio reitera su cometido.

Según Larrea (2007: 29), la alternativa consiste en que el Estado proponga a la comunidad internacional una compensación económica por su renuncia voluntaria a la renta petrolera, en beneficio del medio ambiente, la biodiversidad y las culturas indígenas. Una opción en esta línea con-

40 Esta iniciativa vino de la sociedad civil (planteada en términos generales por la red Oilwatch en Kyoto en 1997), la recogió y la dio a conocer al mundo el ministro Alberto Acosta. A pesar de los grandes esfuerzos de la Cancillería, en Quito no hay todavía una estructura administrativa eficaz para llevar a cabo la propuesta Yasuní ITT. Hace falta ahora abrir el fideicomiso (Martínez Alier, 2007)

41 Esta propuesta fue lanzada oficialmente el 5 de junio de 2007, y ofrece a los países industrializados la oportunidad de reducir sus emisiones de carbono contribuyendo, al mismo tiempo, a la conservación de una de las regiones de mayor biodiversidad en el mundo (Vicepresidencia de la República del Ecuador, 2007: 3).

42 El 18 de abril del 2007, el presidente Rafael Correa, anunció la adopción de una política gubernamental para salvaguardar la vida de los pueblos tagaeri y taromenani, asumiendo la responsabilidad de proteger sus derechos fundamentales y comprometiéndose a destinar esfuerzos para superar las amenazas de exterminio y garantizar la defensa de los derechos humanos, colectivos e individuales de los pueblos que viven en aislamiento voluntario (Vicepresidencia de la República del Ecuador, 2007).

siste en crear un fondo de compensación para el Ecuador, administrado internacionalmente, cuyo rendimiento sea transferido al Estado para proyectos destinados a la conservación y al desarrollo social. El fondo puede ser administrado por organismos internacionales y/u organizaciones ambientalistas internacionales mediante un fideicomiso. El fondo de compensación puede darse a partir de distintas fuentes, entre ellas: donaciones de gobiernos, mecanismos de canje de deuda externa por conservación, aportes de organizaciones internacionales de conservación y derechos humanos, y donaciones de ciudadanos de todo el mundo, quienes podrían “comprar” simbólicamente barriles de crudo represado en el Parque Yasuní.

Propuesta generadora de múltiples simpatías y adhesiones. Además de ser pionera en el mundo adquiere una trascendencia simbólica, porque representa la alternativa entre el modelo actual de desarrollo basado en la extracción no sustentable de recursos naturales, y un modelo futuro encaminado al respeto a la naturaleza, la diversidad cultural y la satisfacción de las necesidades humanas (Larrea, 2007: 28). También ha generado gran expectativa en momentos en que por el efecto invernadero se arrecia el cambio climático provocando graves catástrofes.⁴³ Esta alternativa además ha significado un instrumento para posicionar políticamente, y con mayor éxito, al Presidente de la República en el concierto internacional, al que lo ha convocado a respaldar esta iniciativa en el marco de un Post-

43 El modelo Yasuní ITT, prevé la creación del Fondo Yasuní-ITT, que le permitiría al Estado obtener un flujo indefinido de recursos destinados, entre otros fines, a reducir los impactos del cambio climático, diversificar las fuentes de energía, promocionar nuevas fuentes energéticas (...) desarrollar capacidades e inversiones en eco-turismo reimpulsar una agenda de reparación integral de daños ambientales que incluye atención a los requerimientos de salud, educación y remediación ambiental propiamente dicha (Vicepresidencia de la República, 2007: 9).

El taller “Iniciativa Yasuní-ITT” realizado en la Universidad Andina Simón Bolívar (Sede Ecuador) entre el 19 y 21 de noviembre de 2007: “consideró las ventajas de un fondo fiduciario perdurable. La financiación del considerable sacrificio económico que el Ecuador hace al no extraer el petróleo del ITT vendría de: mecanismos de renegociación de la deuda externa (canje de deuda); reducción de pagos de intereses por deuda externa; donaciones externas e internas; “venta” en el mercado voluntario de créditos de carbono (no es un mecanismo de desarrollo limpio) por deforestación y por emisiones evitadas; pagos de pasivos ambientales en el Ecuador por empresas nacionales y extranjeras (aparte de Texaco); impuesto “Daly-Correa” a exportaciones de petróleo según la propuesta del presidente Correa en Riad el 18 Nov. 07 en la OPEP.

Kyoto,⁴⁴ es decir, haciendo que los mecanismos y compromisos asumidos garanticen que las emisiones del CO₂ a nivel global se reduzcan significativamente, como una concreción real de la justicia ambiental y distributiva.

Obviamente el discurso construido⁴⁵ en torno a esta alternativa sólo se lo puede respaldar, connota imaginación e innovación programática y tiene tanta fuerza como si se tratara de la defensa de los derechos fundamentales, al margen de la carencia de una estrategia pragmática que garantice la viabilidad del proyecto en el marco de un mundo industrializado y de una economía global sustentada en el consumo de energético fósil, cada vez menos barato ciertamente, y de una economía interna cuyo presupuesto general depende en el 35 por ciento de la explotación petrolera. Cabe reiterar que en el 2006, el petróleo alcanzó el 59,27 por ciento de las exportaciones (Agencia de Desarrollo Económico, en: Revista Capital No. 13, 2008: 21). En el marco de esta realidad, los proponentes

Hay que garantizar el uso del Fondo Fiduciario ITT para sus fines socioambientales, conservación, desarrollo de energías limpias e inversión social, sobre todo en la Amazonía. Esto deberá establecerse en la constitución o por otros medios a ser discutidos. Se ha planteado además la necesidad de veedurías internacionales. Asimismo, para crear la confianza internacional, básica para el funcionamiento del proyecto, la nueva constitución debe reforzar la sustentabilidad del desarrollo nacional, en especial una política ambiental coherente. Las opciones de desarrollo alternativo son especialmente relevantes para la Amazonía ecuatoriana en conjunto ya que éste puede ser el inicio de un nuevo modelo de desarrollo que supere el carácter extractivista del modelo actual, y que busque la equidad sobre bases sustentables.

44 Con esta iniciativa el Ecuador lidera una posición única sobre el cambio climático. Por primera vez en la historia del mundo, un país pequeño, con una economía dependiente de las divisas petrolera renuncia al cincuenta por ciento de estos ingresos, desafiando a los países industrializados a que en un esfuerzo cooperante se sienten las bases para una transición energética a pequeña escala (Vicepresidencia de la República.: documento conceptual iniciativa gubernamental, 2007: 10).

45 En su discurso en Naciones Unidas el 24 de septiembre del 2007, el presidente Rafael Correa expresó que los valores ambientales y de supervivencia humana tenían una importancia que no estaba recogida en los precios del mercado:

“... la propuesta ecuatoriana busca transformar las viejas concepciones de la economía y el concepto del valor. En el sistema de mercado el único valor posible es el valor de cambio, el precio. El proyecto Yasuni-ITT se basa sobre todo en el reconocimiento de los valores de uso y servicio, de los valores no crematísticos de la seguridad ambiental y el mantenimiento de la diversidad planetaria. Se trata de inaugurar una nueva lógica económica para el siglo XXI, donde se compense la generación de valor, no solamente la generación de mercancías”.

de la alternativa sostienen que Ecuador se convertirá en un país con capacidad de absorber carbono en la misma cantidad que la que emite, y para el efecto únicamente tiene que:

Cuadro 7	
Disminución de emisión de carbono	Disminuir la dependencia en la utilización de combustibles fósiles.
	Sustituir la energía termoeléctrica por la hidroeléctrica.
	Impulsar programas de eficiencia energética.
	Impulsar programas de eficiencia en el uso de biomasa.
	Garantizar el acceso mínimo de 100 vatios de electricidad a todos los habitantes del país.
Fuente: (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración 2007). Taller FLACSO 28/11/07	

Por otra parte también procede tomar en cuenta los que sustenta Martínez Alier (2007):

“El Estado ecuatoriano ahorraría grandes costos socioambientales locales y globales pero sacrificaría una ganancia crematística de 15 o 20 o 25 USD por barril. Pide una compensación al mundo de solamente 5 USD por barril (es decir, 4.600 millones USD) según el discurso del presidente Correa en Naciones Unidas en Nueva York (24/9/2007), ese fondo podría rendir unos 350 millones de dólares anuales. La propuesta ha tenido una favorable acogida internacional. La vicepresidenta del gobierno español acudió en julio a Quito con 4 millones de dólares, un cheque chiquito pero de gran valor simbólico. Noruega ha dicho que quiere ayudar, el Senado italiano también, asimismo algunos ministros alemanes. La propuesta tuvo reconocimiento expreso de la Iniciativa Global Clinton en septiembre del 2007”.

Visiones acerca de la propuesta de mantener el petróleo en tierra: El debate político sobre la propuesta ha tenido alcance internacional, aunque aún incipiente, y ha logrado adhesiones importantes como las anteriormente anotadas de los ex mandatarios de los Estados Unidos de Norte

América, Al Gore y W. Clinton, representantes de ONG ambientalistas, voceros gubernamentales, sobresalientes miembros del Parlamento Europeo, académicos relevantes como el propio Joan Martínez Alier, entre otros.

A nivel interno y regional son visibles más bien posturas de respaldo antes que de oposición, pero no se puede establecer porcentajes mientras no se ejecute una consulta explícita al respecto. El represamiento en tierra se posiciona mediante foros y talleres convocados en instituciones académicas, por el gremio ecologista y sectores militantes de la sociedad civil. Críticas de carácter especulativo a la propuesta perentoriamente aparecen en medios de comunicación, por ejemplo: Luis Herrera Bonnet (Diario “Hoy”, 07-08-05, Página 5A) en su página editorial dice:

“otra farsa ambiental es la relacionada con el sector petrolífero en el área del parque Yasuní, donde ya veremos que las alternativas de explotar los pozos o mantenerlos bajo tierra era una mascarada; tengo la sensación de que el ministro de Energía sacará a licitación los bloques de oro negro que se encuentran depositados en el campo ITT (...) La farsa ambiental es un medio que produce dividendos, unas veces económicos, en otras políticos, pero que sirven para que en variadas ocasiones se consignent suculentos ingresos, y otras, los votos para tenebrosos electoralismos. Mientras que las futuras generaciones ya verán como se las arreglan cuando reciban una patria “altiva soberana”, con un medio ambiente similar al desierto del Sahara”.

Robert Hosftede, representante de la UICN para el Hemisferio Sur (El Universo: 11-10-07) opina que:

“debe haber reglas claras sobre el plan de dejar el petróleo en el Yasuní, al margen de que la propuesta sea muy interesante y hayan sectores académicos, ONG internacionales y gobiernos que la respaldan –y enfatiza que– (...) cabe considerar la alternativa de pedir plata a la comunidad internacional no para no explotar, sino para cubrir el costo extra que significa extraerlo con mínimo impacto ambiental. Pero –afirma el experto– surge la idea de que es difícil decir no voy a explotar, es como estar durmiendo en una cama pobre cuando debajo hay una caja de oro. Pero

esta propuesta encierra el hecho de que si no logro la plata igual voy a explotar”, concluye.

Desde una perspectiva diferente Alonso Jaramillo (El Comercio, 07-08-19, 2007, Revista Domingo, Página: 4) actual Director del PNY desde hace cuatro años, connota que los problemas en el parque se han agudizado, y que si bien los conflictos se multiplican, el presupuesto para la gestión de administración del PNY es cada vez más limitado. Por ejemplo, afirma, la extracción petrolera continúa con base a normas que no son claras y agravan la situación; pero además es la colonización otro grave problema, si para la construcción de una plataforma petrolera el reglamento 1215 establece 1,5 ha. y se deforestan 1.6 ha., en apariencia el impacto ambiental es mínimo, pero el colono para plantar café y subsistir necesita talar 5 ha. y siempre está detrás de la vía que se abre para facilitar la extracción petrolera. Por otro lado, expresa, que la veda ha existido siempre, y con veda o sin veda la madera sale. Ahí existe una mafia tan grande, que si yo entro con un operativo, la gente ya sabe por donde lo voy a hacer y cuando llego ya no encuentro a nadie (El Comercio, 07-08-19, 2007, Revista Domingo, Página: 4).

“Respecto a las comunidades indígenas, el tema es complejo con el pueblo huaorani, con las comunidades que viven ahí, no con las organizaciones. Ellos tuvieron un proceso de aculturación vertiginoso. Se incorporaron a nuestra cultura con una visión de que todo tenemos que darles. No es un pueblo que se ha incorporado de una forma productiva, pero si con dependencia (...) hay un facilismo y han existido interesados que por entrar a su territorio les han dado todo. Vemos que las más interesadas son las petroleras. Existen otros que han entrado para evangelizar. Alguien les ha facilitado las cosas.” (El Comercio, 07-08-19, 2007, Revista Domingo, Página: 4).

Finalmente, Jaramillo expresa que desde que se actualizó el plan de manejo de recursos del Yasuní, en 1999, en el documento consta un presupuesto de 500 mil dólares, pero ese presupuesto nunca se ha conseguido. Las acciones no se realizan porque no tienen sustento financiero y eso limita muchísimo, considerando que para proteger cerca de 1 millón de hectáreas del parque se necesitan 35 funcionarios y sólo son 9.

Por otra parte y a un nivel más bien técnico-político (Villavicencio, 2007), en su conferencia dictada el 26 de noviembre de 2007 en FLAC-SO, incorpora otros elementos respecto a la extracción o represamiento del petróleo del ITT, infiere que “la dicotomía, explotación del ITT versus sacrificio del desarrollo nacional es sesgada e inconsistente”, y se pregunta si: ¿Ante el deterioro de la producción de petróleo, es justo sacrificar el bienestar del país dejando en el subsuelo una inmensa riqueza que podría representar una contribución importante para el financiamiento de importantes obras de desarrollo?

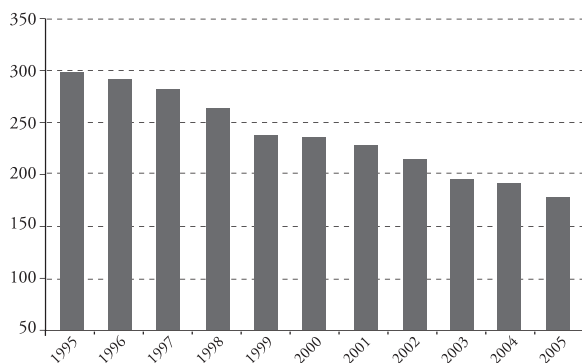
Más aún, se puede insistir que cabe considerar tal observación, en un escenario de drástica caída de explotación diaria de petróleo estatal, que entre 1995 y el 2006, bordea del 45 por ciento.

Cuadro 8 - Reservas del país estimadas al 31 de diciembre del 2006 .			
Petroproducción y compañías			
	BLS.N al 31/12/06	BLS.N al 31/12/06	Reservas Remanentes Totales
	Mayores de 20 API	Menores de 20 API	
Total de reservas en producción	2.206.328.754	187.365	2.393.694.472
Porcentaje de reservas en producción	92.17%	7.83%	57.19%
Total de reservas en no producción	90.281.890	1.701306.521	1.791.588.411
Porcentaje de reservas en no producción	5.04%	94.96%	42.81%
Total de reservas	2.295.610.644	1.888.572.239	4.185.272.883
Porcentaje total de reservas	54.87%	45.13%	100%

Fuente: Agenda energética 2007 - 2011
Fuente: MEM-DNH, 2006

Gráfico 3

Producción de petróleo 1995-2006 - Petroecuador



Fuente: Agenda energética 2007 – 2011

Fuente: Villavicencio, Arturo. Ecuador: país neutral de carbono, conferencia en FLACSO, 26/11/07

En esta perspectiva y teniendo como referencia los índices de pobreza que se detallan en el siguiente cuadro, los criterios de Villavicencio tienen un sentido dirimente a considerarse política y socialmente por los diversos actores, el propio gobierno central y con mayor razón por la mayoría de los gobiernos locales, en cuanto sus presupuestos para la gestión administrativa e inversión social dependen en gran medida de las asignaciones que constan en el PGE, cuya conformación se sustenta en el 35 por ciento de los recursos económicos que generan las operaciones hidrocarburíferas.

A partir de las referencias anteriores se esgrimen dos premisas: los recursos económicos provenientes de la explotación del energético, aún a costa de la naturaleza, no han servido para mejorar la calidad de vida de los ecuatorianos, en consecuencia el modelo extractivista ha fracasado; la implementación de un modelo de desarrollo sustentable con producción diversificada que rompa la dicotomía mono-exportación e importación indiscriminada, es un instrumento idóneo para la inversión y activación multisectorial del aparato productivo, generación de fuentes de trabajo y disminución de la pobreza vía distribución equitativa y compensatoria de la renta petrolera.

Cuadro 9								
Pobreza: 1995-2006								
Area	Región	Pobreza						
		1995	1998	200	2001	2003	2005	2006
Rural	Costa	74.9	83.7	84.8	78.1	85.2	77.8	78.5
	Sierra	77.7	81.5	83.9	77.0	75.6	70.4	66.0
	Amazonía	69.9	75.1	83.0	77.8	80.5	73.8	69.2
	Total	75.8	82.0	84.1	77.5	79.7	73.7	71.2
Urbana	Costa	42.5	54.4	65.7	60.0	56.6	46.1	42.3
	(Guayaquil)	37.5	45.8	57.9	51.3	47.5	37.6	32.9
	Sierra	42.2	38.9	53.2	40.5	34.8	31.7	25.7
	(Quito)	39.9	29.5	49.1	36.4	24.3	24.2	19.0
	Amazonía	47.2	45.3	57.1	44.6	37.5	30.5	25.0
	Total	42.4	48.6	60.3	51.6	47.2	39.7	34.9
Total	Costa	53.9	64.3	71.1	65.0	64.0	54.6	51.9
	Sierra	57.6	59.9	65.4	55.3	51.1	46.3	41.1
	Amazonía	65.5	69.3	77.0	69.5	66.7	60.7	55.0
	Total	55.9	62.6	68.8	60.8	58.3	51.1	47.2

Fuente: Larrea, 2007 (Conferencia FLACSO, 27-11-07)

Un análisis de fondo necesariamente ha de contemplar lo que Fontaine (2007: 2) visualiza en el contexto actual, 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, representan oportunidades de inversiones que han sido muy resaltadas por el sector petrolero, así como fuertes amenazas al medio ambiente y la población amazónica, sobre las cuales alertó ya el movimiento ecologista ecuatoriano (Fontaine, 2007: 2). Y es que este proyecto tiene incidencia en lo que Fontaine viene sustentando respecto a la gobernanza energética en el Ecuador. Ciertamente para el país, la reversión del Bloque 15 al Estado, más allá de incrementar la renta petrolera que percibe, ha generado grandes expectativas a nivel de la empresa estatal, toda vez que la ubicación del B-15 y del centro de procesamiento y facilidades de Edén-Yuturi en la ribera sur del Napo, a unos 60 Km. de los campos ITT, lo convierte en un sitio privilegiado para evacuar el petróleo hacia Lago Agrio, posteriormente a Balao (Fontaine, 2007: 15).

En el análisis, Fontaine introduce nuevos elementos de carácter político, al enfatizar que la propuesta de represamiento del petróleo en tierra responde a una lógica de acción activista, que puede justificarse desde la

lógica del movimiento ecologista (especialmente en su expresión radical o militante), más no cabe en una perspectiva estatal, inspirada por una lógica de acción institucional, (especialmente en su expresión democrática). Se trata de una contra utopía (la no explotación petrolera) opuesta a la utopía defendida por el sector industrial y extractivo (la explotación sin discriminación) (Fontaine, 2007: 16).

Desde esta perspectiva de análisis, la decisión de explotar o no el petróleo del ITT está en una etapa de transición, en la que al margen de que la propuesta fuera viable económica y políticamente, debería ser debatida a nivel nacional y formar parte de una reforma general del sistema de gobernanza energética (Fontaine, 2007: 16).

Alternativa para la extracción (a partir de septiembre de 2008): A más de lo anunciado por el presidente Correa respecto a que en junio (posteriormente en septiembre) de 2008 se decidirá la explotación del ITT, no existe una contrapropuesta extractivista, en sentido estricto, simplemente está latente la consigna empresarial de que hay que explotar los recursos naturales en función de los intereses nacionales, se hace énfasis en que la explotación de recursos naturales no renovables en el Ecuador ha aportado con el 48 por ciento de las exportaciones en el país entre 1972 y 2006 y con un tercio de los ingresos del Estado entre 1995 y 2004. En 2006 la dependencia del petróleo ha crecido y este producto ha alcanzado el 60 por ciento de las exportaciones (Larrea, 2007: 28). Que en el 2006 la explotación total que realizó el país fue de 136.6 millones de barriles, correspondiéndole a Petroecuador 72 millones de barriles, es decir, el 52,7 por ciento. Que las exportaciones de crudo generaron ingresos por \$3.730 millones, superando en un 62,2 por ciento a los obtenidos en el 2005 donde se obtuvo \$2.300 millones, debido a que en el 2006 el precio promedio fue de 51.84 \$US Bl, incrementando notablemente los ingresos para el Estado ecuatoriano (Petroecuador, 2007: 195). A noviembre de 2007 el precio de un barril de petróleo WTI (crudo marcador del petróleo ecuatoriano) en el mercado internacional bordeó los \$98.

No obstante, a los responsables del proceso extractivo petrolero (aparentemente en compás de espera), las diversas instancias gubernamentales y sectores sociales les continúan planteando:

- Ejecutar la extracción, transporte, industrialización y comercialización petrolera, internalizando las externalidades ambientales en forma real, es decir, incorporando los costos ambientales en los costos de extracción y de las demás fases del proceso. Lo que equivaldría a disponer de menos recursos económicos provenientes del petróleo y ello implicaría disponer de menos dólares para cubrir el pago de los servicios de la deuda externa. (Este siempre ha sido un gran problema).
- Modernizar el sector, asignar recursos económicos y técnicos para que la industria cumpla eficazmente su gestión, fundamentalmente controlando los procesos operativos y no solamente los impactos ambientales, en el mejor de los casos aplicando los principios: precautorio y de subsidiariedad.
- Invertir en una gestión ambiental óptima y dentro de estándares establecidos en auditorías de la industria nuclear, en función del (cero error). PEMEX en México ya adoptó esta medida y está obteniendo óptimos resultados.
- Industrializar la totalidad del petróleo extraído, en función de satisfacer la demanda interna de productos limpios, exportar el excedente y evitar las importaciones de gas, diesel u otros derivados.
- Implementar la modernización de Petroecuador: ello implica una reforma administrativa estructural y la innovación tecnológica y de sus infraestructuras.

Estas demandas están latentes en la conciencia colectiva y recurrentemente se apela al escrutinio público para denunciar los resultados ambientales insatisfactorios, de la industria petrolera y de la estatal en particular. En este hecho se basa el clamor de que al margen de la rentabilidad económica que para el Estado reporte la extracción petrolera, se implemente una extracción limpia y que garantice la subsidiariedad ambiental, así como una distribución equitativa, y además compensatoria de la renta petrolera.

Conclusiones provisionales

- La alternativa de represamiento del petróleo en tierra inicialmente de tinte ecologista, ha ido adquiriendo un carácter eminentemente político, a partir de que evidenció la posición ideológica de un sector de la sociedad, los intereses económicos del Estado y marcó la cancha para la puja entre las dos posiciones contrautópicas: la conservacionista y la extractivista. Esta alternativa además funcionó como dispositivo ideológico para activar estructuras electorales, y a partir de la decisión gubernamental de extender la licencia ambiental a Petrobras, para que pueda continuar con sus operaciones en el Yasuní-Bloque 31, se avizoran discrepancias entre los tomadores de decisiones políticas a nivel de la administración central y la burocracia tecno-ambientalista de jerarquía subsidiaria más identificada con la consigna ecologista de la red internacional.

Esta propuesta no surgió como una alternativa que trate de dar respuesta a los problemas regionales y menos desde una perspectiva integral, pero está en proceso de decantamiento y es de esperarse una mejora continua. Tampoco partió de una instancia consensuada previa, ni era la más relevante en la visión del liderazgo político estratégico, por lo que en el peor de los casos correría el riesgo de perecer en el corto plazo con la misma intensidad con la que nació.

- El gobierno nacional no ha descartado la alternativa de explotar el petróleo del ITT, no obstante, los responsables administrativo-empresariales y principales interesados en que eso suceda, no connotan que la hayan asumido como una oportunidad, cuya implementación pueda marcar el quiebre de la práctica extractivista ortodoxa caracterizada por la deficiencia tecnológica, administrativa, ambiental y de gestión operativa y presupuestaria negativa; y concomitantemente evidenciar una suficiencia programática que contenga los elementos necesarios para la modernización del sector, transformación y fortalecimiento empresarial dentro del nuevo marco jurídico institucional petrolero que demandan las condiciones geopolítico-energéticas a ni-

vel regional y mundial. Tampoco han hecho visible ningún interés en por lo menos posicionar esta alternativa, como un punto de partida para transparentar el proceso hidrocarburífero vía control ciudadano, rendimiento de cuentas, auditorías externas especializadas, cumplimiento de convenios relacionados a la consulta y participación y aspectos de carácter ambiental.

Es evidente que los actos administrativos pertinentes que buscan equilibrar la repartición de la renta entre el Estado y las empresas petroleras privadas no buscan modificar los contratos suscritos con aquellas. Esta medida garantizaría en el corto plazo un mayor nivel de ingresos para financiar los gastos públicos, sin convocar a nuevas licitaciones de campos o bloques petroleros. No obstante, no permite garantizar un nivel de inversiones para financiar la modernización del sector hidrocarburífero, particularmente de la empresa estatal Petroecuador, y la reconstitución de las reservas probadas (Fontaine, 2007: 16). Y aquí radica uno de los dilemas más difíciles de resolver, porque conforme se sustenta en el análisis técnico-político contextual, tanto el ecologismo como el nacionalismo son categorías político-ideológicas que están excluyendo la dimensión de la gobernanza energética. Y esta dimensión implica considerar tres factores estructurales de los conflictos ambientales en la RAE: el peso de la deuda externa en la economía nacional; la crisis de gobernabilidad y, la falta de transparencia en el manejo de la renta petrolera (Fontaine y Narváez, 2005).

- Asumiendo la importancia de la “Política nacional de los pueblos en situación de aislamiento voluntario”, cabe enfatizar que la re-significación de la política social y de conservación del Yasuní, implica el reconocimiento del pueblo huaorani como sujeto de conocimiento ancestral en interacción con un espacio de vida; como sujeto de poder indígena que ha sido capaz de desarrollar en la Amazonía una forma eficiente de construcción y manejo de su territorio. Porque si ello no se diera, cuando el sujeto cultural pierde poder y control sobre su territorio, ese espacio pierde valor y se convierte en un factor de extracción-producción de bienes y servicios totalmente distinto al significado que ese pueblo le dio, y en el peor de los casos el pueblo se desar-

ticula, se inmoviliza y el espacio se desterritorializa y mercantiliza, convirtiéndose en “no lugar” conforme a la racionalidad occidental del Estado liberal, etnocéntrico.

- La conservación del Yasuní pasa por la re-construcción y potenciamiento del conocimiento huaorani, de sus prácticas culturales, cosmovisiones y mejoramiento de su calidad de vida, de hecho contrapuestas a los objetivos del capital extractivo y del Estado. Porque se da la paradoja que el Estado ni conserva ni extrae eficientemente, no optó por el pueblo huaorani o una conservación que incorpore el reordenamiento territorial. Optó por el capital extractivo porque le representa legitimidad, recursos, poder burocrático, y como subterfugio optó por la conservación de los vestigios que va dejando el modelo extractivista (Narváez, 2007). Bajo este enfoque, por ejemplo, la declaratoria de la zona intangible por el gobierno de Mahuad, no fue más que una compensación tardía a las ineficiencias y complicidades del propio Estado con el capital extractivo, respecto al fracaso de la conservación, del control de gestión ambiental en el área y no concreción de los derechos colectivos (Narváez, 2007).

De lo expuesto se deduce que la crisis de la conservación en el Yasuní está implícita en lo que se denomina crisis ambiental y que marca la ruptura civilizatoria, que es una crisis civilizatoria, es decir, el límite de una creencia tomada por la humanidad y que lleva a re-significar el sentido del desarrollo, el sentido de la vida y de la existencia. En consecuencia, lo necesario para una buena gobernanza son las cosas sustantivas como el fortalecimiento de la sociedad civil, de las sinergias intersectoriales entre programas ambientales y de democracia y gobernanza, de fortalecimiento de la institucionalidad del sector público, de abrirse a la diversidad cultural reconociendo el derecho de las comunidades indígenas y campesinas a tener palabra, un discurso y una visión del mundo, a participar en la construcción de la sustentabilidad que implica disponer y tener acceso a una justicia confiable, respeto a los derechos humanos, reconocimiento de los derechos territoriales, de la responsabilidad y los roles de los distintos actores involucrados. Tener un Estado responsable que rinda

cuentas de su gestión extractiva y ambiental oportunamente a una sociedad activa.

- El Estado está obligado a reconocer a los pueblos⁴⁶ libres (ocultos) en función de garantizar sus derechos prescritos en la Carta Fundamental y demás instrumentos jurídicos internos e internacionales. El no hacerlo significaría, conforme lo sustenta Cabodevilla (2006: 5-31), que el Estado no hace nada para no dejar en la impunidad los asesinatos de personas pertenecientes a los pueblos taromenani y tagaeri, y lo que es tan grave, que el empeño del Estado en asumir que los pueblos “ocultos” no existen, responde a la estrategia de no hacerlo, para liberarse de la obligatoriedad de tutelar sus derechos como pueblos, entre otros, el de consultarles respecto a los proyectos extractivos en su territorio, en este sentido, si no hay consulta conforme lo prescriben las leyes ecuatorianas y el Convenio 169 de la OIT, ninguna actividad extractiva es legítima porque no es legal.⁴⁷ En este sentido fue visible que en la estrategia de gobiernos anteriores subyacía el interés eminentemente crematístico del capital extractivo. Por ello la explotación petrolera ha estado por sobre los derechos fundamentales de las personas y los pueblos, por sobre las políticas de conservación e inclusive del bien común.

46 El sacerdote Miguel Ángel Cabodevilla es categórico al proclamar que:

“A los indios ocultos no hay que protegerlos, sino ante todo que respetarlos. Ese territorio es suyo, antes aún que fuera del Estado. Es de su pertenencia según la legislación nacional e internacional. En justicia es innegociable sin su autorización. Por lo tanto las concesiones petroleras actuales son ilegítimas y lo mismo cualquiera otra actividad aparentemente legalizada. El Estado debiera reconocer, antes que nada, ese hecho fundamental (Cabodevilla, 2006).

47 En entrevista para El Comercio (Quito: 06-05-31) Cabodevilla enfatiza en que el tema de los pueblos ocultos a los del ejército les importa menos que a ningún otro ecuatoriano. El ministro de Defensa dijo –sobre el incidente del 13 de abril– “que son noticias intencionadas para provocar al Estado” concluye Cabodevilla. Respecto a los huaorani reitera que deben ser tutelados, que ellos cada vez se sienten menos pueblo y cada comunidad quiere conseguir los recursos ignorando a los demás. La ONHAE debe convertir a los clanes huaos en un pueblo grande y a los huaorani en ciudadanos ecuatorianos; ellos deben saber que tienen derechos y deberes. La tarea es lenta porque es el pueblo más tribal de la Amazonía. A los dirigentes huaorani les veo como palitos flotando en el río y se están perdiendo” (Cabodevilla, 2006).

- Otro problema fundamental del proceso extractivo radica en los instrumentos legales contradictorios que lo asisten, por ejemplo: el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) es el instrumento técnico que sirve de base a la autoridad pública para decidir la viabilidad o inviabilidad de un proyecto extractivo. En este sentido si los resultados del EIA son adversos al proyecto, no debería haber autorización para la ejecución del mismo, pero resulta que la autoridad pública siempre autoriza los proyectos extractivos en el caso del Yasuní ignorando la alta sensibilidad cultural y vulnerabilidad ecológica que lo caracterizan, porque para el Estado es de prioridad estratégica la explotación petrolera a partir de los requerimientos económicos para la conformación del Presupuesto General del Estado.

Y es precisamente en esta fase en la que se mide la dimensión técnica del EIA, y ahí corresponde resolver si su categoría técnica tiene o no incidencia definitoria en la toma de la decisión administrativa respecto a la aprobación de un proyecto extractivo por parte de la autoridad pública. Y sucede que la decisión es política y está tomada a priori por los estamentos de máxima jerarquía política del Estado. Por lo tanto, si no se considera la variable técnica del EIA, este instrumento no tiene ninguna validez y es ineficaz. En consecuencia, el instrumento técnico adolece de *-capitis diminutio-* y su invalidez marca los límites del modelo de conservación y gestión ambiental. Desde esta perspectiva el EIA se vuelve una formalidad irrelevante para la aprobación de los proyectos y consecución de las licencias ambientales. No se explica de otro modo como es que se fue ampliando la frontera petrolera en el PNY y territorios indígenas, hasta llegar al nivel actual de impactos negativos irreversibles que configuran delitos penales, civiles, administrativos y hasta de lesa humanidad, como en el caso de la muerte violenta de grupos de personas de los pueblos tagaeri y taromenani, a partir del incremento de las actividades extractivas petrolera y maderera en su hábitat.

Marco jurídico-institucional ambiental (referencias teóricas)

El sistema político

El sistema político puede entenderse como un conjunto de elementos,⁴⁸ entre otros: el régimen político integrado por el Estado, poderes y su tejido institucional; la Constitución Política y las leyes fundamentales reguladoras de la política; la sociedad y la economía; los partidos políticos y más grupos de presión; los sujetos culturales, los movimientos sociales; la cultura geopolítica y el escenario internacional. Los elementos del sistema interactúan y en ese proceso la variación en una de sus estructuras puede llegar a afectar a la totalidad del sistema, en el que se dan relaciones de poder, de mando, de obediencia, satisfacción de necesidades, de legitimidad, de apoyo, eficiencia, efectividad y eficacia.⁴⁹ El sistema siempre está en continuo movimiento generando cambios y transformaciones, los mismos que son tratados desde las referencias de la ciencia política, en su afán de encontrar métodos adecuados para explicarlos y darles respuestas.

48 Al sistema político lo integran: a) los elementos institucionales (a cuya expresión formalizada aquí se le denomina régimen político) que representan los poderes políticos y sus reglas de interacción para consigo mismo y para con la sociedad, pero también a las normas, escritas o consuetudinarias; b) los actores institucionalizados en que la sociedad se organiza ya sea de manera activa o pasiva, para transmitir sus demandas, influir o modificar en mayor o menor medida en las decisiones del gobierno; c) los valores de los individuos y los grupos sociales que componen la sociedad en cuanto a la comprensión de la actividad política se refiere, derivados tanto de elementos estrictamente culturales como de experiencias históricas (Badía, 1976: 655-674).

La existencia de un sistema político “de carácter nacional” se encuentra inmerso en el entramado internacional, del cual puede recibir influencias bien sea como consecuencia de la actuación de otros sistemas políticos de carácter igualmente nacional, bien como resultado de acciones del propio sistema internacional.

49 El análisis de estas interacciones se amerita verlo en términos de genealogía, de relaciones de fuerza, de desarrollos estratégicos, de tácticas. Toda vez que la historicidad que nos arrastra y nos determina es belicosa, no es parlanchina. De ahí la centralidad de la relación de poder (Foucault, 1999a: 45). La historia debe ser analizada en sus mínimos detalles, pero a partir de la inteligibilidad de las luchas, de las estrategias y de las tácticas que los diversos actores ejecutan conforme a sus específicos intereses, en tiempos y espacios determinados. * Genealogía: una forma de historia que da cuenta de la constitución de los saberes, de los discursos, de los dominios de objeto, etc., sin tener que referirse a un sujeto que sea trascendente respecto al campo de los acontecimientos o que corre en su identidad vacía, a través de la historia (Foucault, 1999a: 45).

El sistema político es algo integral, cuyo análisis y entendimiento requiere de factores como las políticas públicas, que son productos del sistema político capaces de originar climas de “tranquilidad” o “inestabilidad”, y sirven como mecanismos de evaluación del propio sistema, en el espacio donde se desenvuelve y con los elementos que entran en juego en este desenvolvimiento. Por ejemplo: en el Ecuador, múltiples análisis coinciden en señalar que el sistema político está en crisis y la crisis de gobernabilidad democrática es su consecuencia.⁵⁰ Basta evidenciar la última crisis política en el gobierno del coronel Gutiérrez, que concluyó con su derrocamiento en el 2004, y la acefalía jurisdiccional que agravó el caos político, dejando al país sin Corte Suprema de Justicia por un año, y la crisis política e institucional mayormente visible en marzo de 2007 con la pugna entre las funciones Legislativa y Jurisdiccional (Tribunal Supremo Electoral y Tribunal Constitucional), por los intereses en juego que implicaba la convocatoria a una consulta popular para decidir la convocatoria a la Asamblea Constituyente, particularmente auspiciada por el presidente Rafael Correa.

Las políticas públicas

Uno de los elementos constitutivos del sistema político son las “políticas públicas” ubicadas en el elemento institucional llamado régimen político. Según García (2005: 5), se las considera como determinados flujos del régimen político hacia la sociedad. Son concebidas como “productos del sistema político”, y partes constitutivas de las acciones o de los resultados de las actuaciones de los elementos formalmente institucionalizados del sistema político adscrito al ámbito del Estado. Son las acciones de gobier-

50 Cabe señalar que ésta es parte de la existencia de debilidades en el sistema político, que puede ser calificado como poco representativo y funcional en una administración pública que no alcanza niveles de eficiencia, eficacia y transparencia en su desempeño; en la existencia de un gobierno central y gobiernos locales con insuficientes capacidades técnicas y de gestión; en la necesidad de fortalecer el capital social del país; en la falta de eficacia y credibilidad del aparato estatal encargado del orden público, así como en la ineficacia del sistema judicial, en los problemas y las amenazas a la seguridad pública del Ecuador y que se presentan especialmente como consecuencia del conflicto colombiano (NN.UU., UNDAF, 2004: 6).

no, es el gobierno en acción, que busca como dar respuestas a las diversas demandas de la sociedad, se pueden entender como el uso estratégico de recursos para aliviar los problemas nacionales. Se trata pues, de la idea que plantea Easton, de extraer recursos de la sociedad para volver a colocarlos en ella (García, 2005: 5), (Badia, 1976: 541 y ss).

Para nuestro requerimiento se asume que las políticas públicas son el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos. Pueden ser consideradas como un “proceso decisional”. Es decir, como un conjunto de decisiones que se llevan a cabo a lo largo del tiempo. Estas decisiones normalmente tienen una secuencia racional. Los casos de “inacción” son una política pública cuando consisten en evidenciar lo que no se está haciendo. Para que una política pueda ser considerada como pública tiene que haber sido “generada, o al menos procesada en el marco de los procedimientos, instituciones y organizaciones gubernamentales. Las instituciones de gobierno que elaboran políticas públicas vienen a ser los instrumentos de acción de las políticas, dichos instrumentos son: las normas jurídicas, los servicios, los recursos financieros y la persuasión. No obstante, las normas jurídicas⁵¹ constituyen el recurso propio y exclusivo del Estado y a través de las leyes los poderes públicos autorizan y establecen las actividades que constituyen las políticas, y también con ellas limitan la discrecionalidad de acción de quienes las elaboran, ejecutan o controlan.

Otro elemento es la persuasión, ésta representa un instrumento efectivo muy importante, ya que “los ciudadanos consideran al gobierno como legítima expresión de la interpretación mayoritaria de los intereses generales de la sociedad” (García, 2005: 8), es decir, las demandas de la ciudadanía. Y son estas las que, aunque de manera parcial e imperfecta, configuran día a día la agenda pública, esto es, el espectro de preocupaciones y demandas que el Estado debería reflejar en cada etapa convirtiéndolas en una agenda gubernamental. La gobernabilidad radica en la capa-

51 En “La verdad y las formas jurídicas” (Foucault, 1999b: 172) asume que las prácticas jurídicas son instrumentos de formación de subjetividad, formas de saber y, en consecuencia, relaciones entre el hombre y la verdad. Se puede decir, de la verdad estatal establecida como regulación que se impone y evita el arbitrio, y cuya violación acredita un castigo.

Cuadro 10

Etapas para la formulación de las políticas públicas

1	<p>Establecimiento de la agenda política: no todas las demandas que produce la sociedad logran penetrar en el régimen político, ni mucho menos pasan a ser políticas públicas ¿Por qué cierto tipo de demandas son las que logran penetrar al régimen político y se convierten en políticas públicas, por qué unas entran a la agenda y otras no? En general se ha coincidido en señalar que se debe a la idea de distribución del poder en la sociedad, y estudios empíricos dan otros elementos: como las crisis o amenazas, cuestiones que tengan componentes emotivos, de interés humano, si afectan a un amplio número de personas, si tienen que ver con el poder y la legitimidad en la sociedad. En fin, los expertos sostienen que: “las agendas políticas son más el resultado de la movilización de demandas y presiones que de un proceso racional de evaluación de necesidades, valores y objetivos”.</p>
2	<p>La definición de los problemas: una vez establecida la agenda política, procede definir los problemas, no basta el hecho de haberlos identificado sino que es necesario tener mayor conocimiento de ellos, saber cuáles son sus componentes, así como sus probables causas y consecuencias que se derivan de ellos. Esta etapa es muy importante en el proceso de las políticas públicas, ya que muchos de los fracasos de las mismas se dan porque no fueron desde su inicio bien definidas.</p>
3	<p>La previsión: la idea de que toda política pública tiene una vocación de futuro, de que se hace para dar respuesta a una cuestión actual para que se mejore en el futuro, o simplemente algo que todavía no se presenta y se prevé que podrá presentarse.</p>
4	<p>Establecimiento de objetivos: determinar los objetivos para la elaboración de políticas actuales o de futuro representa una de las orientaciones básicas para la configuración de la política. Se trata de establecer características genéricas del futuro deseado en un ámbito determinado. Por supuesto que conseguir estos objetivos deseados va a estar en dependencia de muchos factores que a lo largo del desarrollo de la política puesta en marcha se van a dar. Ejemplo: el clima político interno y externo, el aspecto económico, el entorno internacional, entre otros.</p>

5	La selección de la opción: es la última fase del proceso de elaboración de las políticas públicas y se inicia una vez que se tenga definido los objetivos. Se trata de seleccionar la opción concreta mediante los procedimientos de decisión y, a través de su desarrollo gubernamental entra en la fase de aplicación práctica o implementación a fin de modificarlas, cambiarlas o determinar su eficacia por parte del régimen político.
Fuente: (García, 2005: 8 y ss). Elaboración: Iván Narváez, en IEE, 2006.	

cidad del gobierno para manejar satisfactoriamente esa agenda ciudadana sin llegar a situaciones críticas (Tomassini, 1996: 24). Esta visión que también la asumen organismos multilaterales es refutada por los actores sociales cuya comprensión del ejercicio del poder no se limita a ese solo objetivo.

Para la doctrina jurídica las políticas públicas deben ser entendidas como grandes orientaciones de Estado, que establecen las bases para enmarcar el comportamiento de todos los actores públicos y privados en una determinada materia o sector. Las políticas públicas envuelven una serie de conceptos básicos del sistema político: se trata de estudiar la democracia bajo la idea de participación ciudadana⁵² en el proceso de elaboración y de intervención en cualquier fase. ¿Funcionan o no las instituciones?, ¿Está o no la gobernabilidad en peligro? Una buena política pública ayuda a que esta idea de gobernabilidad se mantenga, es decir, que no sufra crisis o se vea afectada. Todo lo anterior implica analizar la idea de cultura política,⁵³ participación y exigencias sociales. En síntesis, la idea es que las políticas públicas sirven para evaluar el sistema político, si ellas andan

52 Para Habermas, citado en Macdonald (2007) respecto a la participación sostiene que: “Los derechos de participación política tienen relación con la institucionalización legal de la opinión pública y con la formación de voluntades que conducen a las decisiones sobre políticas y leyes”.

53 En Touraine (1995: 24-25) se expresa que la democracia no existe al margen del reconocimiento de la diversidad de las creencias, los orígenes, las opiniones y los proyectos. Lo que define a la democracia no es sólo un conjunto de garantías institucionales o el reino de la mayoría sino, ante todo, el respeto a los proyectos individuales y colectivos, que combinan la afirmación de una libertad personal con el derecho a identificarse con una colectividad social, nacional o religiosa particular. La democracia no se basa únicamente en leyes sino sobre todo en una cultura política (...). La democracia se define de la mejor manera mediante la voluntad de combinar el pensa-

Cuadro 11	
Enfoque	Políticas públicas
Enfoque Punto de vista estratégico	Contribuyen a definir los temas que deben configurar la agenda pública en que ésta se refleja. Marcan las condiciones dentro de las cuales es posible desarrollar las transformaciones. Fijan los márgenes de maniobra de la sociedad y revelan los grados de consenso o disenso que ésta muestra frente a aquellos temas.
Punto de vista institucional	Las negociaciones, formulación y aplicación de las políticas muestran el poder en un momento y una sociedad determinada, particularmente tratándose de las estructuras, funciones, procedimientos y dinámica que caracterizan o condicionan la acción del Estado.
Punto de vista político	Tienen la virtud de provocar el alineamiento de las posiciones y fuerzas que integran dicho espectro, sus grados de convergencia, y sus posibilidades de conflicto o alianzas.
Punto de vista de la sociedad civil	En parte reflejan y en parte determinan los grados de diálogo que es posible desarrollar entre la sociedad y el gobierno (central, local). Actúan como catalizador para la integración de intereses, y dan un contenido o signo real al concepto de representación.
Punto de vista de valores	Constituyen el instrumento social más apto –casi el único– para enfrentar a la comunidad y a las personas en sus verdaderos intereses, opciones y valores, focalizando en alternativas respecto de situaciones específicas, y no sólo en la competencia política global (regional).
Punto de vista económico	Pueden contribuir al crecimiento económico proporcionando a los ciudadanos una mejora de la calidad de vida, y protección del medio ambiente limpio, a partir de una integración beneficiosa entre la política ambiental y la política económica.
Punto de vista local y global	Pueden coadyuvar a la visibilización de lo local como el otro rostro de lo global, en cuanto las culturas locales fueron eclipsadas por lo que pasó a ser la cultura nacional. En consecuencia se ve ahora el regreso de las micro-identidades que reclaman el lugar perdido, a partir de derechos consagrados en la Constitución Política y Convenios Internacionales.
Fuente: (Tomassini, 1996: 27). Elaboración: Iván Narváz, en IEE, 2006.	

miento racional, la libertad personal y la identidad cultural. Un individuo es un sujeto si asocia en sus conductas el deseo de libertad, la pertenencia a una cultura y el llamado a la razón, por lo tanto un principio de individualidad, un principio de participación y un principio universalista (...) la democracia no se reduce a un mercado político abierto (Touraine, 1995: 27).

bien, también el sistema, o por el contrario, si éstas no funcionan adecuadamente, el sistema presentará interferencias que podrían generar crisis de diversa magnitud (Tomassini, 1996: 24). En cuanto el debate sobre roles del Estado está menos polarizado ideológicamente que en la década anterior, ha aumentado el descrédito del Estado frente a la opinión pública y la población en general. Esto se debe tanto a los excesos de la polarización señalada como a la ineficacia en la acción de los organismos estatales y la persistencia de prácticas corruptas y clientelistas por parte de funcionarios públicos electos o no (Castagnino, 2002: 8).

Políticas ambientales públicas

Es de aceptación común que frente a un escenario que marca tendencias declinantes de recursos naturales, incremento de impactos ambientales con incidencia local, regional y global (cambio climático, degradación de suelos, zonas marinas y costeras, deforestación y desaparición de bosques, escasez de agua dulce, contaminación por emisiones y descargas de efluentes, demandas sociales insatisfechas), la formulación e implementación de políticas de Estado para contrarrestar estos procesos están al orden del día. Esto implica que la toma de conciencia y posición frente a la problemática ambiental es diferenciada entre los Estados, y al interior de ellos, no obstante, es visible una referencia planetaria liderada por el sistema mundial a través de sus instituciones: PNUMA, PNUD, FAO, OIT, BM, BID, CAF, etc., y de organismos privados para la conservación: UICN, WWF, WCS, entre otros.

Con las “Metas del Milenio Naciones Unidas” se propone garantizar la sostenibilidad del medio ambiente como el séptimo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Su pertinencia para el caso del Ecuador es incuestionable, según lo mostró la evaluación del país realizada por el sistema de las Naciones Unidas. Si bien se han dado pasos importantes en el país

La cultura democrática sólo puede nacer si la sociedad política es concebida como una construcción institucional cuya meta principal es combinar la libertad de los individuos y las colectividades con la unidad de la actividad económica y las normas jurídicas —concluye Touraine—.

para institucionalizar la política ambiental y avanzar en actividades que busquen dar respuesta a la problemática ambiental, por otra parte la presión sobre la naturaleza y los recursos naturales sigue en aumento, se agudiza la exclusión social y es limitado el desarrollo económico. Bajo estas consideraciones, el sistema ha definido tres metas de desarrollo para garantizar la sostenibilidad ambiental: Meta de desarrollo 1: incorporar los principios del desarrollo sostenible en políticas y programas nacionales y locales. A fin de lograr esta meta se plantean las siguientes estrategias: fortalecer la institucionalidad ambiental a nivel nacional y local; aprovechar el acceso a redes globales de información y conocimiento; Meta de desarrollo 2: garantizar la base y el acceso equitativo a los bienes y servicios ambientales, y la calidad ambiental; Meta de desarrollo 3: lograr que el gobierno nacional y los gobiernos locales cuenten con planes de mitigación de riesgos y prevención de desastres naturales (NN.UU.-UNDAF, 2004: 12-15, en Narváez, 2007: 81).

Por otra parte también, la economía de mercado global ha sido objeto de una expansión geográfica con cambios cualitativos y las formas tradicionales de inserción institucional, basadas en el Estado-nación, se han ido transformando por efectos de la competencia entre las locaciones económicas. Este fenómeno ejerce presión de adaptación sobre las regulaciones nacionales (política ambiental, social) obligando entrar a la competencia mundial, a instituciones públicas, universidades y centros tecnológicos, en cuanto instrumentos idóneos para fortalecer en forma directa la competitividad.⁵⁴ Este hecho incide en la arquitectura de gobernanza global de la economía globalizada, así como las interdependencias globales en la conformación de la normativa ambiental y sistemas de gestión, nacionales y locales. En el caso ecuatoriano se expresan en las reformas a la

54 La economía se desconecta en parte de las unidades organizadas en términos territoriales y políticos, para crear sus propios espacios de funcionamiento y aglomeración que pueden situarse a contrapelo de las entidades políticas. Con la geografía se alteran las constelaciones de actores y las estructuras de gobernanza en la economía mundial: regímenes globales como la OMC, organismos internacionales como el FMI, empresas de alcance global, ONG articuladas a redes que negocian normativas sociales y ecológicas con las multinacionales van cobrando creciente importancia, mientras que el alcance de los gobiernos nacionales choca con unas fronteras territoriales que no representan ya obstáculos sustanciales para la transferencia de dinero, mercancías, tecnología y saber (Messner, 2003:140).

Constitución Política en 1998, promulgación de la Ley de Gestión Ambiental y Reglamento Sustitutivo de las Operaciones Hidrocarburíferas –D.E. 1215–, reformas a la Ley de Hidrocarburos, penalización de los delitos ambientales, y promulgación del Reglamento de Consulta y Participación en base a las disposiciones del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (Narváez, 2004). Reglamento al Art. 28 de la LGD en el 2006, respecto a la participación ciudadana.

Diversos indicadores muestran que los esfuerzos desplegados en esta dirección no han disminuido la vulnerabilidad latinoamericana y menos nacional, frente a impactos económicos negativos del cambio climático (sequías drásticas e inviernos agrestes y epidemias sobrevivientes, son el látigo que lacera aún más las condiciones de pobreza extrema), y ello incrementa la relativamente alta dependencia de la población a la economía de los recursos naturales. No obstante, es previsible una mayor iniciativa multilateral para asumir un rol creciente en materia de coordinación de políticas ambientales públicas a nivel externo e interno, en función de ampliar los espacios comunes protegidos y la conservación (Narváez, 2007: 82).

La preservación de los espacios comunes corresponde a una política de Estado, toda vez que el manejo de los bienes comunes y el ambiente son problemas interdependientes y sistémicos, razón por la cual los actores privados individuales no podrían abordarlos en forma adecuada. El interés general es responsabilidad público-estatal y lo crucial radica en determinar las bases sobre las cuales se erige dicho interés, esto se refleja en el Plan nacional de Desarrollo de la SENPLADES, 2007.

Desde la ciencia política y la tradición jurídica el interés general, es el bien común⁵⁵ y se inserta en la categoría “políticas públicas”, en cuanto es correlativo a las exigencias del poder de la colectividad y el Estado (Foucault, 2007: 200). Visto así el problema, el desafío de los

55 Cada Estado se empeña en alcanzar los fines últimos de la colectividad, sea la educación moral de los ciudadanos, como quería Platón; o el orden social, según Hobbes; o los derechos individuales conforme proponía Locke. Actualmente se asume que el Estado además de definir lo que es el bien común, debe: identificar y definir los problemas y los medios de acción; dar prioridad a los problemas ambientales en la agenda pública; y, decidir sobre la repartición de costos y arbitrar las actividades a fin de obtener mejor calidad del medio ambiente. Debe quedar claro, sostiene (Le Prestre 2000: 268 en Narváez, 2007: 82)

partidarios de la protección ambiental ha sido precisamente hacer coincidir la definición nacional e internacional de bien común, aunque son diferentes los intereses de la comunidad global, del Estado y los particulares (comunidades o personas naturales). A nivel internacional, el interés común no equivale a la suma de los intereses nacionales, por ejemplo.

Bajo estas circunstancias rige el imperio de los países desarrollados en lo que se refiere a la definición de la agenda internacional en materia ambiental, incluida la definición de bien común protegido. Para la lógica y racionalidad liberal, el interés público constituye una construcción política e ideológica temporaria y no necesariamente es lo que trae provecho al Estado. En todo caso el interés común público⁵⁶ es un concepto elástico y relativo que para fines prácticos se lo puede definir como “un mínimo” que permite mantener las estructuras esenciales de la sociedad, sean

“...que la política pública es ante todo, lo que el Estado, en el plano nacional, o los Estados y actores internacionales, de ellos emanados en el plano internacional, hacen o no hacen: Las cuestiones ambientales, las dificultades de emergencias de tales políticas son mayores que en otros campos, porque: a) No se puede identificar, en general el instante preciso, o sea, el momento en el que una decisión clave fue tomada para resolver un problema político. No existe un responsable único por la decisión acerca de cómo los recursos naturales son utilizados, sino una multitud de actores cuyas decisiones acumuladas dan lugar a una gestión más o menos buena del medio ambiente, b) La política pública es una secuencia de actividades variadas de numerosos actores, que tienen perspectivas, intereses y recursos diferentes, c) Los problemas ambientales y sus soluciones tienen consecuencias de largo plazo difícilmente previsibles, d) Numerosos problemas ambientales son resueltos en situaciones conflictivas, que muchas veces quedan largo tiempo en suspenso, e) Los problemas se evidencian cuando los individuos toman conciencia de tales, dependiendo de las inquietudes humanas más o menos ligadas a la integridad de una serie de ecosistemas.”

56 En la política de defensa diseñada por FFAA del Ecuador (2004: 70) se asume que en el ámbito del desarrollo:

“Los intereses nacionales enfrentan las exigencias de integración de la economía nacional a los grandes ciclos de la economía mundial, en función del crecimiento de una economía productiva, el tratamiento estratégico del problema de la deuda externa y la proyección de la producción e infraestructura petrolera, así como el desarrollo sostenible, que incluye la preservación y defensa del medio ambiente y la biodiversidad. La realización de estos valores y aspiraciones es lo que se denomina bien común de la nación. El concepto de bien común se traduce en los objetivos nacionales que son la expresión de la voluntad de los intereses y aspiraciones del pueblo” (...) Los objetivos nacionales se identifican con los elementos básicos de la nacionalidad y comprenden las variables que actúan en forma efectiva a lo largo de la evolución histórica y cultural de la comunidad nacional, plasmando su propia identidad en base a las siguientes condicionantes: cali-

las políticas (instituciones), económicas (bien estar), sociales (estabilidad), culturales (valores, patrimonio) o ecológicas (Le Prestre, 2000: 64 y ss). La política pública ambiental corresponde enfocarla desde una interdependencia nacional-internacional, su abordaje implica por lo menos considerar varias fases, entre otras: (Narváz, 2007: 83).

Identificación de los problemas ambientales y las consiguientes demandas o expectativas en relación a los poderes públicos: estos dependen de factores geográficos, históricos, culturales, científicos, económicos o políticos. Por tales razones el medio ambiente no tiene forzosamente el mismo concepto para todo el mundo.

La ubicación del problema ambiental en la agenda política: para tratar un problema se requiere que sea reconocido como tal e inscrito en la agenda del debate público, que se refiera al conjunto de problemas percibidos como generadores de un debate público, obligando a la intervención de las autoridades políticas legítimas. En este sentido se pueden referir varios modelos, por ejemplo: Organizaciones no Gubernamentales (ONG), especializadas (ambientalistas entre otras) desarrollan actividades que influyen en la conformación de las agendas nacionales e internacionales. En otros casos se genera gestión política ambiental cuando el propio Estado determina el problema y establece la solución. Por ejemplo, crear estructuras administrativas ambientales como el Ministerio del Ambiente en el caso ecuatoriano; o cuando la UNESCO toma iniciativas para identificar nuevos problemas y consigue que sean debatidos y resueltos por los Estados, como el caso de la declaración de Reserva de Biosfera que incluye al PNY en la RAE (Narváz, 2007: 84).

A veces la agenda ambiental es producto de la participación ciudadana en general o de grupos que proponen problemas cuya definición es respaldada por otros grupos que refuerzan la presión sobre el gobierno y se movilizan, estos ejemplos son más visibles en los países en desarrollo, donde las instituciones democráticas son precarias y hay gran

dad de vida, desarrollo integral y sostenible, democracia y gobernabilidad, justicia social y redistribución de la riqueza, seguridad jurídica, manejo adecuado de los recursos naturales, fortalecimiento de la defensa nacional (FFAA del Ecuador, 2004).

concentración del poder y la riqueza. El ejemplo más próximo es Ecuador, así lo demuestran los paros de las provincias amazónicas Sucumbíos, Orellana y Napo, realizados en diciembre de 2005, febrero de 2006 respectivamente, movilización de Dayuma (Orellana) en 2007, cuyo impacto provocó la destitución del Ministro de Gobierno, exigiendo demandas económicas, construcción de carreteras y aeropuertos, también de carácter socio-ambiental, entre otras. Pero todo finalmente confluye en la demanda de una distribución equitativa de la renta petrolera.

Formulación de decisiones: el juego político y el proceso de decisiones varían conforme a la naturaleza del problema, considerando que las dimensiones y las causas científicas de los problemas ambientales son poco perceptibles, sus impactos económicos, sociales y políticos son difusos. Pueden contener progresiones no lineales e irreversibles; pueden tener impactos sociales, geográficos o temporales asimétricos, con influencia local, regional, o mundial, perspectivas diferenciadas. Esto implica que una vez establecida la necesidad de una solución política, es preciso determinar el procedimiento a ser utilizado, considerando las reglas de votación, naturaleza de los actores implicados, tipos de consulta, foros utilizados, tiempo disponible, definición de parámetros de decisión, etc. Cabe tener en cuenta que un proceso de decisión mal coordinado impide o retarda la decisión de medidas apropiadas. Por ello los actores políticos buscarán influir en este proceso, en el sentido que favorezca las soluciones por ellos preferidas o respaldadas.

Conforme lo sustenta Narvéez (2007: 84), a nivel internacional, una gran parte del juego político consiste en determinar el foro en el cual serán tratadas las cuestiones del orden del día, por ejemplo: los países ricos tratarán de canalizar las discusiones en los foros que ellos controlan para abordar a consensos ambiguos, los consensos aumentan la legitimidad del acuerdo que favorezca sus intereses, pues, el cuadro donde se toma la decisión influye en la naturaleza de la decisión, este hecho puede privilegiar ciertas variables más que otras conforme a la naturaleza del sistema político nacional, la distribución de poder entre los actores participantes. En definitiva, en el plano internacional,⁵⁷ las organizaciones negocian cons-

tantemente entre ellas, tratando de proteger sus propios intereses y de ampliar su campo de competencia en el nuevo dominio, el resultado es el de ignorar las contradicciones posibles entre objetivos diferentes, como la relación entre el respeto a los derechos de los grupos sociales y a la protección ambiental.

Tal es el caso de la extensión de la Licencia Ambiental por parte del Ministerio del Ambiente ecuatoriano a Petrobras, para que pueda operar al interior del Parque Nacional y Reserva de Biosfera Yasuní, y que posteriormente fuera retirada aduciendo transgresión de normas ambientales, pero que en el fondo connota la contradicciones legales que el propio Estado genera, al propiciar el proceso extractivo petrolero en área protegida, aún cuando el Art. 6 de la Ley de gestión ambiental lo faculte, pero ese hecho generó el rechazo de la conciencia ambiental nacional a internacional, ya que ponía en riesgo la conservación y el propio proyecto empresarial. Finalmente, Petrobras resolvió ubicar sus principales instalaciones fuera del PNY⁵⁸ y en octubre de 2007 logró la restitución de la licencia ambiental.

57 La cuestión es cómo recuperar la capacidad institucional para abrir los espacios de gobernabilidad en forma adecuada en todos los niveles de la política nacional e internacional y disminuir las situaciones de conflicto. Para ello se requiere de un fortalecimiento de la capacidad de diálogo, del crecimiento de la política organizada, de un mayor respeto por las condiciones de independencia, la autonomía de cada Estado, de los poderes públicos, y de unas instituciones supranacionales con capacidad para entender que el proyecto democrático de cada país se debe manifestar en acuerdos para todos quienes tienen su cuota de participación a la hora de legitimar las acciones de sus gobernantes.

Sin embargo, conforme lo sostiene (Mora, 2003: 126) “La política internacional tiene múltiples rostros pero la inconformidad con la globalización parece ser uno de sus puntos centrales; así lo demuestran el debilitado orden social, el cuestionamiento a las instituciones políticas, la poca legitimidad de los gobiernos, los frágiles eslabones de la integridad del Estado y en definitiva el caos, la anarquía y la intolerancia entre sectores que se resisten a entrar en los espacios de la globalización porque ven lesionados los valores fundamentales de sus respectivas sociedades, sus derechos a la autodeterminación, vulneradas sus aspiraciones a una mayor igualdad e irrespetadas sus singularidades culturales.” Cabe insistir entonces en la necesidad de poner en marcha nuevas estructuras de apoyo institucional con capacidad para sortear los problemas de la política internacional.

58 (Ver: Interposición de Amparo Constitucional en contra del Ministro del Ambiente y Procurador General del Estado, impugnando la licencia ambiental concedida por el ministro del Ambiente a Petrobras, par la explotación petrolera en el PNY, caso 0994-2004.RA).

La implementación: se entiende como tal las medidas tomadas por los Estados y actores internacionales a fin de traducir las decisiones —la legislación nacional y los acuerdos internacionales— en un sistema de medidas jurídicas y políticas, que aseguren la conformidad de su comportamiento con las medidas adoptadas.⁵⁹ Esta suele tener dificultades respecto a las nuevas unidades institucionales, toda vez que la temática ambiental es definida de manera más amplia. En el caso ecuatoriano existe un ordenamiento jurídico que ha asumido la materia ambiental a partir de los foros mundiales como la Conferencia de Estocolmo (1972) y la de Río (1992), Johannesburgo (2002). Ver (Narváez, 2004: 333 y ss; 2007: 85).

Impactos: los impactos se refieren a los efectos que una política provoca en sus fines explícitos. Los impactos suscitan efectos retroactivos o nuevas demandas de decisión por parte de las autoridades, como un objetivo de atenuar o acelerar la ejecución, abrogar la ley o enfrentar las consecuencias de escollos anteriores. El proceso de evaluación de una política toma en cuenta sus impactos sobre sus fines iniciales o sobre otros dominios, las funciones preestablecidas de la política y los efectos perversos que ella pueda engendrar. Al respecto se ha mencionado los efectos negativos de la política ambiental adoptada por el Estado ecuatoriano, al legislar permitiendo la extracción de hidrocarburos en áreas protegidas conforme al Art. 6 de la Ley de gestión ambiental, contraviniendo principios y prescripciones constitucionales, así como convenios internacionales (Narváez, 2007: 86).

59 Según Le Prestre (2000: 82, en Narváez, 2007: 85) cabe tener en cuenta que: a) La implementación es la adopción de instrumentos jurídicos generales y de decretos y circulares administrativas, que interpreten los objetivos, principios y reglas de política en términos operativos, creación de instituciones apropiadas, etc.; b) Respeto a las obligaciones; comportamiento conforme a los principios y reglas de la política decidida; c) Vigilancia: verificación de conformidades de los comportamientos con las obligaciones suscritas por las partes interesadas; d) Ejecución: procedimiento que estimule o fuerce a los actores reticentes a respetar, al menos sus obligaciones; e) Eficiencia: concordancia de los impactos observados de una política con sus objetivos iniciales. Es de suponerse que cada país al final adoptará estrategias coherentes con su momento histórico, por ejemplo: en el caso ecuatoriano con el advenimiento del gobierno de Rafael Correa, nuevas posibilidades se vislumbran en el orden político y jurídico si se concreta la Asamblea Constituyente con poderes plenos, para la elaboración de una nueva Carta Fundamental, lo que de hecho generaría un cambio profundo del ordenamiento jurídico del país.

Desde el enfoque analítico que se viene sustentando, la política pública se la puede clasificar en cuatro categorías: constitucionales, reguladoras, distributivas y redistributivas. Un tipo de políticas puede ser importante porque estructura el juego político, definiendo los diferentes lugares de poder que serán comprometidos en la definición de los problemas y de su solución. La naturaleza política determina el juego político. Las políticas constitucionales —las que se relacionan con las leyes fundamentales del Estado, la protección ambiental da lugar a la elaboración de políticas reguladoras y redistributivas, esto es, políticas que modifican la actual redistribución de las ventajas y los poderes. El juego político gira en torno a la redistribución propuesta como solución en sentido más favorable a los intereses o las preferencias de cada actor. Esto implica estar atentos a que dichos intereses se manejan a partir de la disposición del saber —poder—, por lo que los actores subalternos para actuar están obligados a romper lo que podría llamarse “los circuitos reservados del saber”, aquellos que se forman en el interior de un aparato de administración o de gobierno, de un aparato de producción, y a los cuales no se tiene acceso desde afuera (Foucault, 1979: 32, citado en Narváez, 2007: 86).

En igual forma, señala Narváez (2007: 86) en el caso concreto, de disponer de aquellos (circuitos reservados de saber) sería en función de que una política pública ambiental propenda a contribuir eficazmente la ampliación de las opciones políticas futuras o reducir la incertidumbre en materia ambiental.⁶⁰ Por ejemplo, cuando los sectores sociales e indígenas

60 Se insiste en este enfoque, para relieves la importancia del diálogo de saberes al que se ha aludido en acápites anteriores, y al que se aspira pueda generarse en el Yasuní en la medida en que se asuma la propuesta indígena respecto a la gestión del espacio, o se la comparta para cualificar otras. En este sentido, cabe la conceptualización que se viene refiriendo desde la perspectiva de Leff (2003a: 34):

“El diálogo de saberes es una relación que más allá de comprender las relaciones ontológicas del mundo, compromete una responsabilidad con el otro; pero no es una pura relación ética, pues la ética que asume la responsabilidad con el otro no destraba la fijación del espíritu totalitario de la realidad globalizada. El diálogo de saberes se inscribe dentro de una política de la diferencia que moviliza actores sociales constituidos por saberes que se enfrentan en procesos de apropiación de la naturaleza. Aquí el saber se ubica en otro lugar que el conocimiento que intenta correlacionar el concepto con la realidad. El saber que constituye al ser es un saber fáctico pero al mismo tiempo es una constelación de sentidos que organiza prácticas culturales y productivas. Es un saber que

tratan de precautelar la diversidad biológica del país, negándose a que se firme el Tratado de Libre Comercio (TLC) con EE.UU., sin que previamente les den a conocer la complejidad de la temática a fin de establecer las condiciones que mejor convengan a la sociedad, al país como Estado soberano y a los sectores invisibilizados en ese proceso, es decir, haciendo evidente la dimensión de la otredad que se expresa como una totalidad inclusiva que vivifica una comunicación responsable que viene de sí como un desprendimiento y como una completitud del futuro a manera de signo intergeneracional, precisamente porque ilumina la presencia del otro que ha de ser y ya ha trascendido.

Corresponde concluir, que el medio ambiente se ha tornado en la matriz de las nuevas relaciones nacionales e internacionales. La dinámica política que caracteriza las cuestiones ambientales, hace comprender que éstas no serán más simplemente técnico-científicas, sino que están íntimamente ligadas a otras importantes relaciones internacionales como las del Norte con el Sur, las relaciones entre países industrializados, o el sistema internacional de producción y exploración de recursos, la libertad de comercio, la seguridad de los Estados. En fin, la dinámica de la ecopolítica indica un orden internacional por el cual se encaminan las sociedades humanas, en base a una sensibilización creciente de los problemas ambientales, pero no necesariamente bajo una misma comprensión de los fenómenos, las mismas prioridades o una comprensión idéntica de sus implicaciones. En todo caso, es palpable una “revolución silenciosa” a nivel ambiental y que se registra mediante regulaciones asumidas por los Estados y organismos internacionales. Sin embargo, no son ellos, o los ecólogos, ni los político-ecologistas o los especialistas movidos por consideraciones normativas únicamente quienes ponen las condiciones, sino y fundamentalmente, los factores reales del poder mundial motivados por

no renuncia a la razón, pero que la irriga con sensibilidades, sentimientos y sentidos. El diálogo de saberes fertiliza la diversidad cultural; no es sólo confluencia, consenso y síntesis de pensamientos y conocimientos, sino una serie sin fin de relaciones de otredad entre seres diferenciados, sin síntesis dialéctica, donde las hibridaciones y confrontaciones de saberes generan nuevos potenciales para afianzar identidades singulares y heterónomas que, en un proceso inverso a la homogeneidad y a la generalidad de la idea universal, fortalece cada autonomía en las sinergias de encuentros con lo otro y lo diferente”.

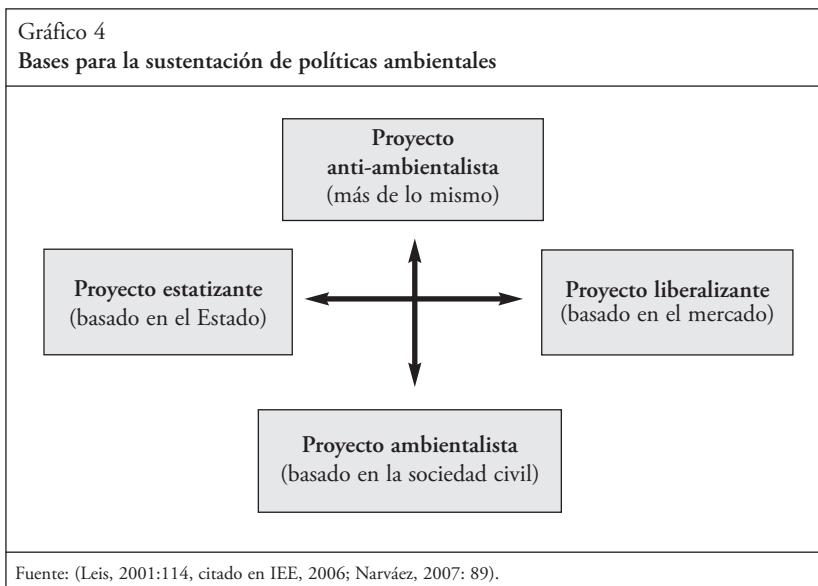
sus intereses crematísticos y de control político de los recursos estratégicos planetarios (Narváez, 2004: 65; 2007: 87).

Las políticas ambientales públicas internas no deben entenderse como referidas apenas por las cuestiones específicas de su propia agenda, sino por el conjunto de políticas y problemas colocados en el debate, y no sólo a determinados objetivos, ya que la complejidad de los mismos lleva a los actores a involucrarse en la producción de medios (técnicos, políticos y culturales, en sentido amplio) para su realización. Conforme lo sustenta (Leis, 2001: 114), decidir una política ambiental significa algo más que elegir medios técnicos, supone también la imposición de valores e ideas sobre lo cierto y lo errado. Una política destinada a enfrentar un problema de contaminación ambiental lleva, por ejemplo, a tener que decidir sobre complejos temas político-éticos de justicia distributiva, como los que caracterizan a la Región Amazónica Ecuatoriana, y que han dado lugar a la emersión de actores estratégicos que se ven obligados a ejercer su poder de movilización,⁶¹ como el paro regional de las provincias de Orellana y Sucumbíos (diciembre de 2005 y el de Napo en febrero de 2006), argumentando que también es ético exigir: la redistribución de la renta petrolera asignando un porcentaje importante a la RAE, no suscripción del TLC, declaración de caducidad del Contrato suscrito entre el Estado ecuatoriano y la empresa norteamericana Occidental por haberlo incumplido, y gestión ambiental eficiente (aunque esta es propuesta como una vindicación complementaria, sino marginal). La caducidad del contrato con la OXY se concretó el 15 de mayo de 2006 (Narváez, 2007: 88).

A nuestro entender, las políticas ambientales públicas no se reducen a un aspecto unidimensional, sino que son re-contextualizadas dentro de

61 Se ha hecho referencia que la resistencia al poder político centralista y concentrador efectuado por los gobiernos locales, nace del incumplimiento de acuerdos previos y exclusión de derechos regionales y locales legítimos. Los paros amazónicos bi-provinciales de Sucumbíos y Orellana tienden a connotar su resistencia al poder como prácticas contra hegemónicas que les permiten plantear reivindicaciones económicas, reformas legales en materia extractiva y ambiental. Desde esta perspectiva, es visible que los actores estratégicos regionales próximos al PNY saben que el derecho a la paz, a las reformas legales, etc. “Nacen de la sangre y el fango de las batallas y rivalidades. La ley nace de los conflictos reales: masacres, conquistas, victorias que tienen su fecha y sus horribles héroes; la ley nace de las ciudades incendiadas, de las tierras devastadas, la ley nace de los inocentes que agonizan al amanecer.” (Foucault, 1980: 40).

un debate más amplio, entre las posiciones ambientalistas y no ambientalistas, toda vez que el ambientalismo tiene condiciones de seleccionar, absorber y re-significar aspectos de los diversos imaginarios. Por ejemplo, las políticas públicas pueden responder a una base de sustentación de proyectos políticos de acuerdo con la visión que se asuma (ver gráfico 4):



El proyecto “estatizante” implica considerar tres ejes que deben ser abordados en forma integrada, transversal y sistemática: recuperación de la capacidad de acción del Estado; organización institucional ambiental en sentido transversal para integrar las consideraciones ambientales a todas las áreas sectoriales de la administración pública e, integración de la sustentabilidad y la dimensión ambiental a la lógica de las decisiones económicas extractivas. Esto implica recomponer el papel de tutela y planificación de las políticas públicas en materia de sustentabilidad, y la capacidad de fiscalización y control del Estado respecto a las reglas de juego en materia ambiental y desarrollo sustentable en la RAE y PNY.⁶² (Narváez, 2007: 89).

62 Conforme se verá en los acápites correspondientes a la gobernabilidad e institucionalidad, la propuesta plantea transformaciones de carácter sustantivo, y esos cambios incluyen la consolidación

La base conceptual sobre políticas públicas ubica la dinámica y las condiciones en la cuales el Estado se posiciona para elaborar las políticas ambientales. La metodología es casi estandarizada y sólo cabe establecer una referencia histórica para determinar el proceso de las políticas ambientales públicas en el Ecuador, para el efecto referimos la Constitución vigente, en cuanto matriz de las políticas establecidas en otras normas jurídicas sectoriales, como la Ley de hidrocarburos, el Reglamento para las operaciones hidrocarburíferas en el Ecuador, Ley de Petroecuador, etc., y los propios contratos petroleros suscritos entre el Estado y las empresas, ya que constituyen ley para las partes.

Cabe enfatizar que en teoría, la política ambiental se construye por cinco “actores claves”: sociedad civil, empresarios, sindicatos (organizaciones indígenas y sociales), partidos políticos, Estado, sin desconocer la presencia relevante de otros. En todo caso la idea de actores clave (Gudynas, 2001: 3) sobre todo corresponde a una coyuntura y situación particular, y no parece adecuado asumirla como un ingrediente conceptual de primer nivel al concebir la construcción de políticas ambientales, ya que todos son actores claves. No se puede excluir a priori a ningún grupo o movimiento, ni siquiera a ninguna persona. Por cierto que es posible identificar actores con roles privilegiados, pero eso depende de cada situación concreta. Por ejemplo, en las políticas ambientales en el medio rural, en unos casos aparecen como actores privilegiados las comunidades indígenas, en otros serán las organizaciones de empresas agroindustriales y en otros será el Ministerio de Agricultura. Desde esta perspectiva, para el establecimiento de políticas ambientales públicas, algunos actores pueden controlar o incidir diferenciadamente. En el caso de confederaciones empresariales o grupos políticos, que tienen acceso a los medios de comunicación y el poder de incidir con más fuerza en la discusión política y en

de la gobernabilidad en un marco de reconstrucción institucional, relacionada con la reconstitución de la legitimidad y la calidad de la arquitectura institucional democrática, luego de la crisis profunda en la cual todo el sistema político fue puesto en cuestión y que ha concluido con el derrocamiento de tres presidentes de la República, entre 1997 y el 2004. En este sentido, la normativa ambiental está planteando un rediseño de la institucionalidad ambiental, pero todavía es necesario avanzar hacia una re-significación de la relación país, provincias, municipios, jurisdicciones territoriales indígenas y de la coordinación en la gestión ambiental intra e inter jurisdiccional (Narváz, 2007: 89). La Asamblea Constituyente instalada en noviembre en Montecristi, está asumiendo este enfoque, a partir de los lineamientos establecidos por la Senplades.

la toma de decisiones; o los gobiernos seccionales en el caso de Orellana en la RAE, que por su capacidad de movilización y paralización de las operaciones petroleras, tienen gran influencia en la toma de decisiones, o las organizaciones ambientalistas o su capacidad para impulsar campañas, en igual forma (Narvárez, 2007: 90).

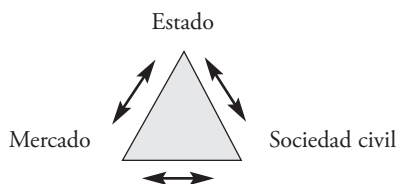
Gudynas (2001) alude otras formas de relación de los diversos actores que inciden en la formulación y promulgación de políticas ambientales públicas, dando lugar a que otros actores tengan roles importantes y hace mención a las siguientes formas de relacionamiento, que finalmente connotan relaciones políticas (Gráfico 5).

Organismos multilaterales y formulación de políticas públicas nacionales

El impulso de los acuerdos ambientales globales, en particular los surgidos en la Cumbre de la Tierra (Río 1992), ha estado respaldado por las agencias internacionales y la banca multilateral, como consecuencia de previsiones contenidas en los acuerdos mismos. De alguna manera se podría afirmar que se están creando nuevas formas de definición de políticas nacionales a partir de los convenios globales. En particular, el Fondo Mundial Ambiental, la banca multilateral y diferentes países donantes han aportado recursos económicos y asistencia técnica para preparar los inventarios de gases de efecto invernadero y elaborar las estrategias nacionales de cambio climático y biodiversidad, y del Protocolo de Montreal, y han financiando la ejecución de proyectos que se enmarcan en dichas estrategias. Más recientemente, esas agencias han apoyado el establecimiento de las oficinas nacionales de cambio climático. La relativa homogeneidad que se observa en la estructura y pautas sobre biodiversidad de los países de la región sería un indicativo de la gran influencia que los equipos técnicos del GEF están teniendo en la formulación de las políticas nacionales. Esta afirmación se deriva del análisis de once informes y estrategias nacionales sobre biodiversidad presentados por países de la región (Brasil, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Guyana, El Salvador, Paraguay y Perú) la Conferencia de las Partes de la Convención de Biodiversidad, en el período 1997.

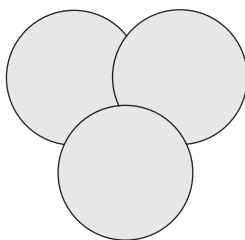
Gráfico 5

Relaciones entre mercado, estado y sociedad civil



Ámbitos de acción de actores en la construcción de políticas ambientales

Institucionalizado
estatal

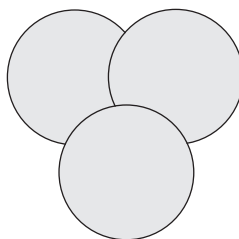


Institucionalizado
estatal

No institucionalizado

**Actores destacados en los tres ámbitos reconocidos
para las políticas ambientales**

Ministerios
Organismos seccionales
Agencias de gobierno



Partidos políticos
Empresas
Pueblos indígenas

ONG ambientalistas
Grupos de Derechos Humanos
Grupos comunitarios
(Sujetos culturales)

Fuente: Gudynas (2001) Gráficos y sinopsis sobre la políticas ambientales (Narváez, 2007: 91)

Esa homogeneidad se puede explicar, en alguna medida, por las disposiciones mismas emanadas de la Convención y de la Conferencia de las Partes, o de la necesidad de hacer comparables los informes. Pero la línea divisoria entre la interpretación que una institución como el GEF puede hacer sobre su papel en la puesta en marcha de esos mandatos y obligaciones, y la autonomía de los países para fijar sus políticas no es un asunto obvio. Por eso la homogeneidad identificada crea interrogantes sobre el nivel de apropiación de las políticas contenidas en los documentos por parte de los países, sobre la medida en que estas políticas son una simple expresión formalista sin mayores implicaciones prácticas, y sobre el papel que el GEF y sus entidades operadoras (Banco Mundial, PNUD y PNUMA) deben desempeñar en el proceso de definición de las políticas nacionales.

La incidencia multilateral en la formulación de las políticas nacionales ambientales por parte de las agencias internacionales, a partir de acuerdos suscritos, tomó impulso desde la Conferencia de Estocolmo y se expresó típicamente en la actividad desplegada por el PNUMA en 1970. Recibe un impulso cualitativo y cuantitativo adicional a partir de la Conferencia de Río, de la cual se desprenden nuevos mandatos para las agencias de Naciones Unidas, compromisos para la banca multilateral y para los países donantes. La nueva situación se ha reflejado, entre otros compromisos, en la creación del GEF, el incremento de las operaciones de crédito para medio ambiente por parte de la CAF, el BID y el Banco Mundial, la intervención de estas dos últimas entidades en la elaboración de planes nacionales de acción ambiental de varios países de la región, y la asignación de una mayor prioridad al tema ambiental dentro del portafolio de cooperación técnica de los países desarrollados.

Conforme lo refieren (Rodríguez-Becerra y Espinoza, 2002: 81 y ss), las agencias y la banca multilateral han venido ejerciendo influencia en la formulación de las políticas desde la existencia misma de la cooperación técnica internacional. Ante financiamientos orientados a apoyar determinados proyectos, los entes responsables de la gestión ambiental se han visto con frecuencia en la necesidad de revisar las políticas correspondientes. La financiación de los programas de bosques ha tenido frecuentemente este efecto, y muchas veces en los créditos mismos se prevén compo-

nentes para la revisión de determinados aspectos de las políticas como se encuentra en el caso del programa dirigido a fortalecer la propiedad social de los bosques en México, iniciado recientemente, o en el Programa Ambiental y de Manejo de los Recursos Naturales de Colombia financiado por el Banco Mundial y el BID, ejecutado entre 1993 y 2002. Debe recordarse que muchos de los programas de bosques hoy en marcha en la región tuvieron su origen en el Programa de Acción Forestal para el Trópico, una iniciativa conjunta del Banco Mundial y el Instituto de los Recursos Mundiales (WRI). La influencia que puede llegar a tener la banca multilateral y las agencias internacionales en la revisión y formulación de una política, se expresa bien en Guyana y Surinam cuyo intento de entregar en concesión una proporción muy significativa de sus prístinos bosques naturales a empresas madereras asiáticas, se vio limitada por la acción de aquellas agencias.

Pero la influencia de la cooperación internacional en la incorporación de nuevos para la formulación de políticas se encuentra no sólo en el nivel nacional sino también en el nivel local. Así lo ilustra la cooperación técnica ejecutada por el Centro de Estudios para el Desarrollo (CED) en convenio con el BID, para el programa “Generación de políticas, planes y programas ambientales y mejoramiento de la capacidad de gestión en tres comunas seleccionadas de Chile” (Espinoza, 2001), o el financiamiento a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca en Colombia para la descontaminación de la cuenca alta del río Bogotá, por parte del BID, o la financiación del Estado de Río de Janeiro para la descontaminación de la bahía de Guanabara originada en la misma entidad (Rodríguez-Becerra y Espinoza, 2002: 81 y ss).

Este abordaje pone en evidencia otro aspecto que no ha recibido toda la atención que merece, como es el de las relaciones recíprocas entre los actores colectivos (sujetos culturales) en las políticas ambientales, esto implica que la generación de cambios políticos son tareas de los “actores clave”. Asumiendo que es indispensable que la construcción de una política ambiental requiere del concurso de los actores en las tres esferas, el ambientalismo pone en evidencia que esas políticas también se pueden construir con aportes desde espacios no estatales, dejando en claro que la postura de actores clave como vanguardia no es operativa, en tanto

<p>Cuadro 11 Políticas de conservación y uso sustentable de la biodiversidad</p>	
<p>Conservación de la diversidad biológica como un recurso estratégico del país, para mejorar la calidad de vida de la población y potenciar los beneficios sociales, culturales y económicos asociados.</p>	<p>Desarrollo del Sistema Nacional de Conservación ex-situ de la diversidad biológica que incluirá: especies, variedades nativas y recursos genéticos en general.</p>
<p>Incorporación en la planificación nacional, regional y local, la conservación y manejo sustentable de la diversidad biológica.</p>	<p>Consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), incorporando las áreas protegidas municipales, comunitarias y privadas.</p>
<p>Fomento del uso sustentable de la diversidad biológica con estudios y planes de manejo que permitan una gestión eficiente.</p>	<p>Desarrollar mecanismos de apoyo para el uso, conservación y manejo sustentable de los bosques naturales y plantados</p>
<p>Conservación, rehabilitación y desarrollo de los ecosistemas</p>	<p>Incentivo al desarrollo de actividades productivas sustentables.</p>
<p>Aplicación de la consulta previa a toda decisión estatal que pueda ocasionar impactos sobre la diversidad biológica del país o a proyectos que afecten a los recursos naturales o a la diversidad cultural en territorios indígenas y afroecuatorianos. El consentimiento fundamentado previo se aplicará a los procesos de acceso a los recursos genéticos y al desarrollo de proyectos relacionados con Organismos (es insuficiente e ineficaz).</p>	
<p>Líneas estratégicas de política ambiental</p>	
<ul style="list-style-type: none"> - Conservación y aprovechamiento sustentable del capital natural. - Gestión de la calidad ambiental. - Conservación y recuperación de ecosistemas frágiles y amenazados. - Determinar regiones de atención especial. 	
<p>Fuente: (Narváez, 2007: 92)</p>	

supondría anular otras esferas de acción, o bien imponer una de ellas sobre la otra (Narváz, 2007: 92).

Por tales razones, el “vanguardismo”, en donde quienes hacen los mayores esfuerzos y sustentan mayor cantidad de información, asumen que deben ser los constructores privilegiados, los “nuevos sujetos revolucionarios” no tiene asidero, y más bien se plantea un “principio de equivalencia democrática”, donde las demandas de un grupo social se articulan en una equivalencia con los reclamos de otros grupos. Esta propuesta es parte de un programa más amplio, denominado democracia radical, que merecería recibir más atención desde los interesados en políticas ambientales (Gudynas, 2001: 9).

Siempre queda la sensación de que sobre las políticas ambientales públicas ronda el fantasma de la duda, considerando que como todo hecho político en las sociedades, involucra actores, escenarios, intereses, percepciones, discursos y prácticas. En consecuencia el fantasma aludido en el sector petrolero puede ser entendido desde múltiples ópticas: ética-filosófica, jurídica, política, económica, socio-cultural y teleológica (Ortiz, 1996: 23, citado en IEE, 2006; Narváz, 2007: 93), por ejemplo:

“Si se mira desde la razón de Estado la explotación petrolera cuando está en juego un territorio indígena o un área natural protegida por el mismo Estado, pueden ser vistas como no corruptas, porque en el juego de las prioridades que están establecidas, mayor relevancia tendrán aquellas acciones que posibiliten el aumento de las capacidades financieras y de control de recursos y de poder por parte del Estado. Y en ese sentido, el componente ambiental ha tenido algún significado en la medida en que se ha ajustado a esa lógica y racionalidad. No obstante, las decisiones de última instancia en el sector petrolero giran en torno a una elite política y tecno-burocrática, tanto estatal como en las filiales corporativas transnacionales. Estas personas mantienen entre sí relaciones informales que son fundamentales al momento de negociar las decisiones, los costos, los beneficios y el control de las unidades de negocios. Las decisiones de esta elite son ejecutadas por los burócratas y funcionarios de las compañías. Y quienes simplemente acatan disposiciones son un tercer estrato, el de los trabajadores de las compañías y de las subcontratistas. Además la lógica extractivista se basa en variables económicas: cantidad de reservas, calidad

del petróleo, acceso a la zona y facilidades de transporte. En consecuencia las consideraciones como existencia de territorios y comunidades indígenas, áreas naturales protegidas, son absolutamente secundarias y en ningún bloque de la RAE, estas variables han determinado que se decida o no explorar o explotar petróleo” (Ortiz, 1996: 26 en Narváez, 2007: 94).

<p>Cuadro 12 Integrar la política ambiental con las políticas económicas, sociales, culturales y de ordenamiento territorial, para superar la pobreza y lograr el desarrollo sustentable, implica preguntarse si: ¿Está el Estado interesado en los siguientes objetivos?</p>
<p>Fortalecer la institucionalidad de la gestión ambiental entre la sociedad civil, la autoridad ambiental nacional, seccional, y los niveles de gestión descentralizada, en el marco de un SGA nacional.</p>
<p>Promover la participación responsable e informada de la sociedad civil, en la toma de decisiones ambientales y en el control de su cumplimiento.</p>
<p>Impulsar la aplicación de instrumentos de gestión ambiental para la prevención y producción limpia.</p>
<p>Promover el ordenamiento territorial, el manejo de cuencas, bosques y zonas marino costeras así como la recuperación de ambientes degradados, considerando la vulnerabilidad del territorio.</p>
<p>Incorporar en las cuentas nacionales la valoración de la oferta de los recursos naturales y ambientales, la degradación ambiental y la internalización de los costos ambientales.</p>
<p>Promover y evaluar permanentemente el uso eficiente, la preservación y la conservación del suelo, subsuelo, agua y aire, evitando las externalidades ambientales negativas.</p>
<p>Reconocer y defender el conocimiento y la cultura tradicionales indígenas, su protección y registro, el acceso y la distribución de beneficios de los recursos genéticos, conforme a la Constitución.</p>
<p>Fortalecer la educación y la investigación ambiental en todos los niveles.</p>
<p>Implementar sistemas de evaluación del impacto ambiental para asegurar la participación ciudadana, la coordinación multisectorial y el cumplimiento por parte de las empresas, de los criterios y condiciones de protección ambiental.</p>
<p>Cumplir los tratados internacionales en materia de gestión ambiental, y facilitar la participación y el apoyo de la cooperación internacional par recuperar y mantener el equilibrio ecológico.</p>

Cuadro 12.1 - Contenidos más comunes de las políticas ambientales nacionales a nivel de América Latina	
Objetivos y líneas de acción	• Estrategia para la conservación, restauración y uso sostenible de la biodiversidad.
	• Fortalecimiento de las áreas naturales protegidas.
	• Protección de los bosques naturales.
	• Reforestación protectora.
	• Restauración de ecosistemas.
	• Protección ambiental de las zonas costeras.
	• Protección de las fuentes de agua.
	• Protección de los suelos.
	• Estrategia sobre cambio climático.
	• Ordenamiento ecológico del territorio.
	• Diversificación productiva y vida silvestre.
	• Fomento al bio-comercio.
	• Combate a la contaminación (aire, agua, suelo, visual).
	• Reducción y manejo seguro de residuos peligrosos.
	• Fomento al uso de tecnologías limpias y diversificación productiva.
• Promoción de un desarrollo urbano sostenible.	
Desarrollo y fortalecimiento de la institucionalidad ambiental	• Actualización de la legislación ambiental.
	• Modernización de la regulación.
	• Estímulo y vigilancia del cumplimiento de la normatividad ambiental.
	• Fortalecimiento de las agencias públicas para la gestión ambiental.
	• Mejoramiento infraestructura ambiental (laboratorios, centros de información).
	• Descentralización de la gestión ambiental.
Desarrollo y fortalecimiento de instrumentos de gestión	• Establecimiento de mecanismos para incrementar la intersectorialidad.
	• Fortalecimiento de la investigación sobre el estado del medio ambiente.
	• Desarrollo del sistema nacional de información ambiental.
	• Fomento a la participación ciudadana.

	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad-civil y del sector productivo para la protección ambiental.
	<ul style="list-style-type: none"> • Educación, concienciación y capacitación ambiental.
	<ul style="list-style-type: none"> • Introducción o actualización de instrumentos de regulación directa, o instrumentos administrativos y de planificación.
	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo y puesta en marcha de instrumentos económicos para la gestión ambiental.
	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de mecanismos de prevención.
	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de la cooperación internacional y presencia activa en el desarrollo de las negociaciones internacionales dirigidas a crear o desarrollar instrumentos jurídicamente vinculantes y no vinculantes.
	<p>Fuente: (Rodríguez-Becerra y Espinoza, 2002)</p>

Cada país responde a una propia agenda ambiental y sus prioridades están sujetas a factores políticos, económicos y sociales conforme se ha expuesto en acápites anteriores, sin embargo, cabe señalar que los anteriores son los contenidos principales identificados a partir de (Alvarenga y Lago, 2000; de Alba, 2000; Espinoza, 2000; Gabaldón, 2000; Rodríguez-B., 2000a; Smith, 2000, citados en Rodríguez-Becerra y Espinoza, 2002: 81 y ss).

La conversión de las políticas nacionales en políticas específicas

Ciertamente, las denominadas políticas nacionales ambientales se desarrollan en políticas singulares, sin embargo, el proceso de formulación de estas políticas lo puede liderar la institución ambiental principal, o no, dependiendo de sus competencias. Por ejemplo, mientras la expedición de las políticas de bosques, o pesca o aguas son, en algunos países, responsabilidad de las instituciones ambientales, en otros son competencia de agencias especializadas en estos recursos o el producto del trabajo conjunto de dos o más agencias. En la tabla se presentan las políticas que están formalmente establecidas en Brasil, Chile, Colombia, México y Panamá.

La falta de mención de ciertas áreas no debe confundirse con su inexistencia, sino simplemente como una expresión de su falta de formalización.

Entre las políticas específicas se subrayan las correspondientes al combate y mitigación de las amenazas ambientales globales y al desarrollo sostenible, en particular aquellas surgidas de las convenciones y acuerdos jurídicamente no vinculantes suscritos en la Conferencia de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo: biodiversidad, bosques, cambio climático, y Agenda 21. Entre estas políticas se cuentan también las derivadas de la Convención para Combatir la Desertificación (1994) y el Programa de Acción para el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (1994) que fueron consecuencia de la Cumbre de la Tierra. Las políticas relacionadas con estos tratados multilaterales están, por lo general, representadas en dos tipos de documentos: informes sobre el estado de la cuestión y estrategias nacionales. Su estructura y contenido mínimos se rigen a partir de los mandatos emanados de las conferencias de las partes y cuerpos de gobierno de la convención o acuerdo particular. La casi totalidad de estas políticas comenzaron a ser expedidas desde mediados de los años noventa, siendo muchas de ellas de muy reciente aparición. Algunas de ellas (Ej. biodiversidad, bosques, Agenda 21) recogen, adecuan y adicionan aquellas políticas que en el campo particular se venían adelantando desde tiempo atrás que, con frecuencia, se relacionaban con otros convenios globales previos a la Conferencia de Río (Rodríguez-Becerra y Espinoza, 2002: 87; Narváez, 2004: 317 y ss).

Marco jurídico-político ambiental

Previo a la determinación del marco jurídico, cabe considerar que las áreas protegidas son esenciales para la conservación y manejo de la diversidad biológica y ecosistemas, además constituyen un elemento clave para impulsar el desarrollo sostenible. En base a resultados de la investigación científica se ha mostrado la importancia de dichas áreas para mantener los servicios y productos ecológico-ambientales, tal es el caso de las áreas protegidas de montaña que ayudan a regular los regímenes hídricos; de las tierras bajas que contribuyen a mantener el suministro de agua a ciudades

y pueblos; de las áreas protegidas marinas en el manejo integrado de zonas costeras que contribuyen a mantener la biodiversidad marina y a asegurar la sostenibilidad de la pesca. Bajo esta óptica, la importancia de las áreas protegidas se incrementará en el futuro en la medida en que constituyen importantes superficies para el secuestro de carbono y pueden contribuir a la mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático; además, porque a escala local proveen y continuarán proveyendo valiosas opciones para la disminución de la pobreza.

Amplios sectores sociales tienen otras percepciones respecto a las áreas protegidas y las ven desde dimensiones más complejas, por ejemplo: los pueblos indígenas incorporan elementos de interculturalidad, de territorialidad y soberanía, en cuanto espacios donde el ejercicio del poder debe complementarse con elementos de su cosmovisión específica. Conforme lo señala Colchester (2003: 24):

“...según algunos pueblos indígenas, las áreas protegidas y los programas convencionales del desarrollo –represas, minas, carreteras, oleoductos y gaseoductos, programas de colonización– son dos caras de la misma moneda. Ambas son experiencias impuestas desde arriba a las comunidades indígenas, por las que se les priva el control sobre la tierra, que pasa a ser asignada a usos determinados por personas ajenas a las comunidades. Ambos constituyen violación de los derechos a la tierra y a la autodeterminación de los pueblos indígenas. El propio Estado signa a las Áreas Protegidas desde referencias políticas acordes a intereses concretos: extractivistas, conservacionistas, de seguridad, etc. Aunque permanentemente contraviene estipulaciones jurídicas internas e inclusive prescripciones que constan en convenios internacionales formalmente suscritos por el Estado, y que tienen relación a la conservación y desarrollo sustentable.”

No obstante las incógnitas que pueden surgir de lo anteriormente expuesto, lo concreto es que la capacidad jurídica, institucional y social en materia de gestión óptima de áreas protegidas, constituye una de las principales demandas del siglo XXI, y toda vez que la presión que se ejerce sobre ellas aumenta (conforme lo señala el V Congreso Mundial de Parques celebrado en Durban –Sudáfrica– del 8 al 17 de septiembre de 2003), 2do. Congreso Latinoamericano de Áreas Protegidas, Bariloche 2007 (ver anexo

11) para prevenir mayores problemas, entre otros, cabe tener en cuenta los siguientes factores: cambios demográficos e incremento de la población urbana; pautas de consumo insostenibles; pobreza generalizada y sus repercusiones en los servicios relacionados con el medio ambiente; mayor demanda de productos y suministro de bienes y servicios originarios de áreas protegidas; desarrollo de infraestructuras inadecuadas; cambio climático e invasión de especies exóticas; fragmentación de los hábitat naturales; pesca excesiva y drástico deterioro de los sistemas costeros y arrecifes de coral; reducción del suministro de agua dulce; aparición de amenazas cada vez mayores contra el bienestar y la seguridad de las personas empleadas en las áreas protegidas; adelantos tecnológicos, especialmente relacionados con la comunicación, información y acceso a ésta; consolidación y expansión de los procesos de democratización, descentralización, “desconcentración” y mayor participación del público; y la tendencia de los flujos de ayuda internacional a centrarse principalmente en tratar de cubrir ciertas necesidades de los sectores sociales menos protegidos.

Otra realidad concreta es que las metodologías y estructuras actuales de gestión de áreas protegidas han sido diseñadas en condiciones diferentes y no es seguro que puedan adaptarse a estas nuevas presiones. Más aún, las medidas de conservación vigentes no surten el efecto deseado, por causa del debilitamiento institucional, organizacional, económico, técnico y redes dedicadas a dicho propósito.⁶³ Por otra parte, los interesados directos tampoco han podido asumir sus respectivos roles en materia de gestión de áreas protegidas, debido a limitaciones típicas de los sectores excluidos. Por lo expuesto, son comprensibles múltiples proclamas relacionadas a la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales, técnicas, económicas, financiera, políticas, socio-organizativas de los diversos actores involucrados en el manejo y gestión de las áreas protegidas. Por ejemplo, Fontaine (2006) hace hincapié en la propuesta de la “Estrategia

63 La conservación ha dejado de ser un problema subordinado a la voluntad individual de cada Estado, para convertirse en un asunto global: efectivamente, en los países en vías de desarrollo se encuentra la mayor biodiversidad del planeta y número de espacios protegidos declarados en los últimos años, en consecuencia, los costos asociados a la creación, gestión y mantenimiento de las áreas protegidas son demasiado elevados, por lo que el problema de la gestión y financiamiento de las áreas protegidas pasa a ser un problema prioritario.

de Sevilla” respecto a utilizar las reservas de biosfera como “modelo de ordenación del territorio y lugares de experimentación del desarrollo sostenible” y destaca que la UNESCO recomienda entre otras cosas incluir zonas y usos autóctonos de la diversidad biológica y donde hay una interacción especialmente crítica entre población y el medio ambiente.

Pero al margen de la gestión defectuosa de la reserva de biosfera Yasuní y de no haberse actuado conforme al marco estatutario de la red mundial de reservas de biosfera que preveía la revisión de esta en 1999, sobre la base de un informe preparado por el Ministerio del Ambiente y sometido al Comité consultivo sobre reservas de biosfera, luego al Comité internacional de coordinación del Programa sobre el hombre y la biosfera, informe que no se conoce si existe, según el presidente del Comité ecuatoriano de reservas de biosfera Dr. Wilson Torres Espinoza, citado en Fontaine (2006): “La crisis que en todos los órdenes, principalmente el económico, ha sufrido el Ecuador ha postergado en alguna medida que la filosofía que entraña la estrategia de Sevilla, respecto a las reservas de biosfera, haya sido puesta en práctica en toda su magnitud y menos en todo el país”. De lo expuesto interesa relieves lo que Fontaine argumenta, y tiene relación a que la coyuntura de crisis financiera y política que marcó el cambio de siglo para el Ecuador no constituye un factor explicativo satisfactorio de las deficiencias de la gobernanza ambiental. En realidad –insiste Fontaine:

“Si los avances de la Estrategia de Sevilla quedaron limitados en el caso del Yasuní, ello se debe en gran parte a la agenda petrolera de los gobiernos de turno, desde mucho antes de la crisis de 1999-2000 e, incluso, antes de la creación de la reserva de biosfera (1989). Desde su creación, el parque –y a fortiori la reserva de biosfera se volvió el teatro de la esquizofrenia del Estado, que pretende conservar las áreas protegidas en la superficie, pero intensifica al mismo tiempo la explotación del subsuelo por el petróleo.” (2007).

Se puede deducir que establecer y respaldar instituciones con recursos suficientes para aplicar planes y estrategias de gestión; desarrollar un entorno favorable mediante marcos jurídicos y normativos idóneos que respondan a la política de fraccionamiento competencial en materia ambien-

tal (desconcentración-descentralización); visualizar los beneficios que aportan las áreas protegidas y el valor de los servicios que prestan y deben continuar prestando, asumir la propuesta de los sujetos culturales indígenas respecto al Yasuní, constituyen un clamor generalizado.⁶⁴

En consecuencia, son evidentes innumerables problemas que giran en torno a las áreas protegidas y que ameritan ser tratados a la luz de los objetivos de la sociedad local, regional o global y desde las diversas dimensiones: ecológica, política, económica, científico-técnica, socio-cultural, ética y por ende desde los intereses intra e intergeneracionales. A partir de estas referencias se tratará de precisar un marco conceptual y un diagnóstico jurídico institucional que permita objetivamente los sistemas de manejo y gestión de las áreas protegidas en el Ecuador; además, evidenciar las contradicciones o superposiciones legales en materia ambiental y que de hecho constituyen un factor de ineficacia normativa para la conservación.

Un problema de fondo que no puede ser excluido en el análisis es el que tiene relación al Estado benefactor o Estado empresario, que se fortaleció en los años 1970 y 1980 y que ha llegado a su límite, ha dejado de ser funcional. Estado en el que la sociedad civil en general, pueblos indígenas y afroecuatorianos, sectores comunitarios, sector privado, y sujetos culturales diversos, demandan espacios democrático-participativos para un nuevo tipo de gobernabilidad. Más aún cuando la concentración y centralismo colapsan, nuevos actores y nuevas realidades aparecen en escena, la descentralización, la desconcentración, las autonomías son una muestra de ello. Pero, la carencia de una visión y planificación de largo plazo, de recursos económicos suficientes y humanos competentes, y la falta de un proyecto nacional de largo aliento, desarticulan cualquier iniciativa innovadora en la democratización de las decisiones públicas, y obviamente dificulta el fraccionamiento competencial ambiental desde la perspectiva de los sujetos culturales y otros actores sociales.

64 Como elementos referenciales para formular políticas, planes y estrategias de manejo y gestión de áreas protegidas desde una perspectiva de la gobernanza ambiental, y poder contrastarlas con otros enfoques, ver: Participantes en el ciclo "Aumento de la capacidad: desarrollo de la capacidad de gestión", organizado en el marco del V Congreso Mundial de Parques, celebrado en Durban (Sudáfrica) del 8 al 17 de septiembre de 2003; 2do. Congreso Latinoamericano de Áreas protegidas, Bariloche, octubre 2007.

En los capítulos posteriores se tratará de caracterizar las principales formas de gestión de las áreas protegidas: co-manejo, gestión participativa, comités de gestión, gestión estatal o pública, manejo privado, etc., y los mecanismos de participación con: pueblos indígenas, comunidades locales, sector empresarial, universidades, centros de investigación científico-tecnológica, así como su dimensión política dentro del marco de la descentralización y transferencia de competencias tendentes a fortalecer los objetivos de la gobernanza y la sustentabilidad ambiental.⁶⁵

Constitución Política de la República (políticas ambientales)

La Constitución Política de la República del Ecuador fue expedida mediante Decreto Legislativo No.000 y publicada en el Registro Oficial No.1 del 11 de agosto de 1998. El ordenamiento jurídico parte de la Constitución o ley fundamental, como una fuerza activa que define la estructuración política del Estado. Las instituciones jurídicas devienen de ella y conforme al Art. 272, prevalece sobre cualquiera otra norma legal. Establece expresamente que las disposiciones de leyes orgánicas y ordinarias, decretos –leyes, decretos, estatutos, ordenanzas, reglamentos, resoluciones y otros actos de los poderes públicos, deberán mantener conformidad con sus disposiciones y no tendrán valor si, de algún modo, estuvieren en contradicción con ella o alteraren sus prescripciones (Narváez, 2007: 97). Este Artículo concuerda con el 163 del mismo cuerpo legal, que establece que los tratados internacionales, una vez promulgados en el Registro Oficial, formarán parte del ordenamiento jurídico de la República y prevalecerán sobre las leyes y otras normas de menor jerarquía.⁶⁶

65 Aunque se desarrollará en acápites posteriores ese tema, dejamos enunciada la postura de la Comisión sobre gobernanza de las áreas protegidas en el Congreso de Durban que determina en su recomendación tercera, la necesidad de reconocer al menos cuatro tipos de manejo posibles, independientemente del objetivo de las áreas, e insta a las autoridades a estudiar la relación de estas con los objetivos de manejo: a) gestión estatal de los sistemas nacionales; b) cogestión entre autoridades y otras partes interesadas; c) gestión privada; d) gestión comunitaria, en las áreas pertenecientes a comunidades. Estas recomendaciones conviene contrastarlas con las de los sujetos culturales que inciden a nivel interno del país.

Con las reformas constitucionales de 1998 el Ecuador inicia una etapa potencialmente ecológica que se plasma en diferentes instrumentos jurídicos, políticas, estrategias, y consagra una serie de derechos y deberes ambientales con rango constitucional. La Carta Fundamental establece disposiciones relacionadas al ambiente y recursos naturales, ya sea como obligaciones, elementos integrantes del modelo de desarrollo socio-económico del Estado, limitantes de ciertos derechos económicos relacionados a la propiedad y la empresa. En este sentido, la protección del medio ambiente es un principio que trasunta todo el ordenamiento jurídico, obligando al Estado, a los particulares y sociedad en general a proteger los recursos naturales no renovables, la diversidad biológica y su entorno natural, impulsar la educación ambiental, planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos, restauración o restitución ambiental, prevenir y controlar los impactos ambientales, sancionar y exigir la reparación de daños, garantizar la participación comunitaria y de la ciudadanía a fin de proteger las riquezas culturales y naturales.

En consecuencia, todo análisis jurídico relacionado a temas ambientales internos debe sustentarse en el marco prescriptivo de los convenios internacionales, de la Constitución Política del Estado, leyes nacionales: Ley de gestión ambiental (LGA), Ley para la prevención y control de la contaminación ambiental, Ley forestal y de conservación de áreas naturales y vida silvestre, Ley para la preservación de zonas de reserva y parques nacionales, la Ley de hidrocarburos, el Reglamento ambiental para las operaciones hidrocarburíferas en el Ecuador (RAOHE) establecido mediante Decreto Ejecutivo (D.E). 1215, el Reglamento de consulta y participación para la realización de actividades hidrocarburíferas y los Reglamentos aplicables de la LGA contenidos en el Texto unificado de la legislación ambiental secundaria del Ministerio del Ambiente (TULASMA), leyes orgánicas del régimen seccional provincial y municipal, y de las Circunscripciones Territoriales Indígenas (CTI) si es del caso (Narváez, 2007: 94).

66 Según Crespo Plaza (2006), habría que reflexionar sobre la preeminencia de varios tratados internacionales que siendo leyes del Ecuador claramente sugieren la prohibición de las actividades petroleras al interior de las áreas protegidas, lo cual contradice la norma de excepción contenida en el Art. 6 de la LGA ecuatoriana, respecto a la extracción de recursos naturales en áreas protegidas.

La Carta Fundamental establece como deberes primordiales del Estado defender el ambiente e impulsar el desarrollo sustentable. El Art. 23, numeral 6, dispone la obligación de garantizar a las personas “El derecho a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación. La Ley establecerá las restricciones al ejercicio de determinados derechos y libertades, para proteger el medio ambiente”. Destaca las secciones dedicadas a los derechos colectivos de los pueblos indígenas y negros o (afroecuatorianos), Capítulo V: de los derechos colectivos (Arts. 83, 84 y 85) y la Sección 2da. Del medio ambiente (Arts. 86 al 91). En igual forma, los Arts. 229 y 233 determinan la responsabilidad específica de los gobiernos seccionales autónomos, respecto al goce de autonomía legislativa para dictar ordenanzas (...) o para la promoción y ejecución de obras en medio ambiente, riego y manejo de cuencas y microcuencas hidrográficas de su jurisdicción (...), el Art. 247 prescribe respecto a la inalienabilidad e imprescriptibilidad de los recursos naturales del Estado y el Art. 248 determina que el Estado tiene derecho soberano sobre la diversidad biológica, reservas naturales, áreas protegidas y parques nacionales..., entre otras (Narváez, 2007: 94).

Declara de interés público la preservación del medio ambiente, la conservación de los ecosistemas y la integridad del patrimonio genético, la prevención de la contaminación ambiental, la recuperación de los espacios ambientales degradados y el manejo sustentable de los recursos naturales; reconoce el establecimiento de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) y prescribe la participación de la comunidad en la toma de decisiones relativas a proyectos que puedan afectar el medio ambiente, y cuando se los vaya a ejecutar en territorios de pueblos indígenas o negros, realizar la consulta previa (Narváez, 2007: 98).

En materia ambiental es evidente el cambio del paradigma jurídico, al consagrar al ambiente como un derecho colectivo y al desarrollo sostenible como objetivo fundamental, lo que implica el reconocimiento de los derechos intra e intergeneracionales (ver Anexo 1).

Circunscripciones Territoriales Indígenas (CTI)

Autonomía de las Circunscripciones Territoriales Indígenas: los pueblos indígenas han venido reclamando insistentemente el derecho a la autonomía, como condición necesaria para la solución definitiva de sus problemas y en aras de ejercer este derecho a través de un régimen de autonomías en el marco de los Estados nacionales donde se encuentran insertos (Illaquiche, 2001: icci.nativeweb.org/boletín 28).

El concepto de autonomías manejado por el movimiento indígena a través de la CONAIE es el siguiente: “la capacidad de decisión y control propio de los pueblos y nacionalidades indígenas en nuestros territorios en el orden administrativo, jurídico, político, económico, social y cultural con la existencia y reconocimiento de las autoridades propias en coordinación con las autoridades centrales. Ser autónomos o aspirar a serlo no significa el aislamiento, separación o rechazo a otros sectores de la población” (CONAIE: 1997:50 en Illaquiche, 2001: icci.nativeweb.org/boletín 28). De acuerdo a las disposiciones constitucionales, al estar enmarcadas en los gobiernos seccionales autónomos, es indiscutible la autonomía de la que gozarán las Circunscripciones Territoriales Indígenas (Lozano, 2004: 3, en Illaquiche, 2001).

Las responsabilidades del Estado se extienden a todas las instituciones y autoridades públicas, conforme a su jurisdicción territorial y administrativa: ministerios, organismos de control, organismos descentralizados, organismos seccionales, CTI.⁶⁷ Para cumplir con las disposiciones constitucionales en materia ambiental, como se ha señalado anteriormente, existe la normativa correspondiente, la misma que otorga las funciones institucionales a partir del establecimiento de competencias, pero no en forma excluyente, sino más bien relacionando los diferentes órdenes y niveles del Estado y en función del bien común y desarrollo sustentable (Narváez, 2007: 95).

La constitución parte de una asignación de competencias en distintos niveles y órdenes que cumplen funciones complementarias y que exigen

⁶⁷ Cuando se refiere a las instituciones públicas, se designa al conjunto de organismos que realizan diversas funciones y servicios estatales, ya sea en el ámbito nacional, provincial, cantonal o parroquial.

Cuadro 13. Autonomía de la que gozarán las Circunscripciones Territoriales Indígenas	
Autonomía territorial	Las nacionalidades y pueblos indígenas, ancestralmente han ocupado y ocupan territorios en las tres regiones geográficas. En tal virtud, el derecho a la autonomía territorial implica el control y legalización de los territorios en posesión ancestral para gobernarse con autoridad propia (Lozano, 2004).
Autonomía político-administrativa	Enmarcada a nivel constitucional en los gobiernos seccionales autónomos, de manera que permita el fortalecimiento de los gobiernos comunitarios, a fin de que las nacionalidades y pueblos indígenas, puedan ejercer sus derechos, enfrentar sus problemas y soluciones colectivamente (Lozano, 2004).
Autonomía económico - fiscal	En el ámbito estatal, la autonomía económico financiera exige una equilibrada distribución y transferencia de los recursos, así como la implementación de un fondo de compensación para superar las barreras entre los territorios de mayor y menor desarrollo, de manera que garantice el desarrollo equitativo y sostenido de las diferentes entidades territoriales (Lozano, 2004).
Autonomía cultural	Implica los aspectos lingüísticos, socio culturales, religiosos, prácticas comunitarias tradicionales y manifestaciones festivo-rituales, que tienen relación con las formas de ser y sentir ligadas a una cosmovisión propia (Lozano, 2004). La autonomía, considerada como un derecho del pueblo indígena, permitiría el desarrollo de sus miembros de una manera acorde y digna con su condición de protagonistas de una realidad histórica, política y económica, realidades de las cuales hasta hace poco sólo han sido meros espectadores. Pues con este derecho podrían dar un salto cualitativo hacia el desarrollo, a partir de la utilización de sus propios recursos naturales, técnicos y humanos, a fin de que esta riqueza de contingente se vea revertida en su fuente misma que es el pueblo indígena (Illaquiche, 2001: icci.nativeweb.org/boletín 28).
Fuente: (Lozano, 2004: 3 en Illaquiche, 2001)	

actuaciones armónicas, lo que tiene gran importancia en la conformación de los sistemas de áreas protegidas y en la definición de las categorías de manejo del país, dentro de las cuales existen categorías nacionales, regionales, locales y privadas, pero que deben sumar todas a los propósitos de protección y conservación del ambiente y de los recursos naturales. En este sentido, los particulares también quedan comprometidos al mismo propósito (Ponce de León Chau, 2005: 26 y ss).

A partir del marco constitucional, la protección de los recursos naturales está sujeta principalmente a dos mecanismos: planificación y establecimiento de políticas estatales; y la imposición de sanciones penales, civiles o administrativas. El ejercicio de las acciones judiciales puede ser impulsado por el Estado o los ciudadanos. La protección de las áreas ecológicamente sensibles está mayormente definida en las leyes y regulaciones para cada categoría de área natural, que por ser bienes nacionales, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.⁶⁸ En síntesis, la Constitución Política asume el aspecto ambiental como un componente central de la gestión del Estado y ello implica disponer de objetivos, estrategias, planes, programas, proyectos y metas ambientales, desde una perspectiva de integralidad con los objetivos económicos y sociales del país en el marco del desarrollo humano sustentable (Narváez, 2007: 95).

68 Según el Código civil ecuatoriano, la imprescriptibilidad tiene relación a que no se pueden adquirir por prescripción; la inalienabilidad significa que no se pueden negociar, ni enajenar a ningún título; y la inembargabilidad implica que no pueden ser objeto de medidas cautelares como embargo y secuestro, tampoco pueden sufrir apremios, ni gravámenes como los hipotecarios. En tales circunstancias, únicamente la ley puede prever los casos en los cuales las áreas protegidas pueden ser objeto de intervención productiva o extractiva, por ejemplo: Ley de gestión ambiental, Art. 6, el mismo que ha sido cuestionado.

Capítulo II

Gestión de áreas protegidas

Antecedentes históricos

El siglo XVIII señala el apogeo de un interés firme por la naturaleza, la misma que se convierte poco a poco en objeto de la ciencia a partir de la disposición de objetos nuevos para su observación, proliferación de viajes de investigación y exploración que indican una curiosidad y pasión renovadas por plantas y animales exóticos. En todo caso, se trata de una mirada nueva respecto al mundo vivo. Luego sobreviene una etapa de drásticos cambios científicos y tecnológicos que aportan al desarrollo de procesos industriales, productivos y extractivos altamente impactantes a los medios físico, biótico y social; en la actualidad prácticamente han puesto a la humanidad en vilo y al borde de una tragedia ambiental.

De ahí que cada vez se sienta mayor preocupación por aspectos como: el mantenimiento de la fertilidad de los suelos, la preservación de la diversidad genética, los efectos de las contaminaciones industriales y agrícolas, deriva antropogénica de los climas planetarios y los denominados problemas globales. Ya no existe un terreno de la vida de las sociedades que pueda de hecho sustraerse a la vigilancia ecológica (Deléage, 1993: 16).

“Y esto es así por el insaciable deseo de conocimiento que siente el ser humano y sus angustias existenciales. Ciertamente la ecología es la matriz viva de una nueva conciencia y de una nueva cultura: la de nuestra pertenencia a la naturaleza, la de la presencia de la naturaleza en lo más pro-

fundo de nosotros mismos, seres humanos, partes y actores a la vez del sistema global de la naturaleza; también la conciencia de las relaciones estrechas entre los órdenes ecológicos y los de nuestras sociedades que, ingenuamente, creen haber controlado definitivamente a la naturaleza. La intervención humana, efectivamente, acaba amenazando el propio funcionamiento y el futuro de este sistema global de la naturaleza: el hombre, como otros animales, se ha comportado respecto a ella como depredador. La revolución industrial, basada en la ciencia, le ha convertido en el más eficaz de ellos, pero la naturaleza de las transformaciones que ha permitido ha hecho de él también algo más que un simple depredador un ser atormentado por su huella sobre la naturaleza y a la vez dispuesto a reivindicar su capacidad de enmienda.” (Deléage, 1993: 19).

En este sentido, la conservación de la naturaleza a través de la creación de áreas de reserva se ubica a comienzos del siglo XX, pero tiene antecedentes en el concepto occidental de contemplación de la naturaleza, que adquiere categoría de fenómeno cultural en el siglo XIX, como respuesta de la sociedad industrializada, a los valores idílicos de una sociedad rural y natural más simple y más perfecta. Posteriormente su expresión en las artes del período romántico marca una forma de mirar y entender la naturaleza que se convierte en patrimonio de una parte de la sociedad occidental, urbana y burguesa, y que poco a poco va dando paso a procesos turísticos en su forma y organización actuales.

En consecuencia, estos antecedentes con el valor estético y espiritual otorgado a la naturaleza por las elites más cultas, y puesta de manifiesto en los paisajes y tierras inalteradas de Norteamérica, que en 1872 crea el primer Parque Nacional (Yellowstone). Este hecho marca el origen de la moderna concepción de los parques como un sistema de rigurosa protección, en la cual los espacios son preservados de casi toda intervención humana, en nombre de sus valores escénicos y naturales. Según la UICN (2004), en la actualidad existen más de 100.000 sitios declarados bajo alguna categoría de protección, con una superficie estimada en más de 18 millones de kilómetros cuadrados.¹

1 Al margen de los buenos propósitos y decisiones adoptadas respecto a las áreas protegidas, éstas se encuentran sujetas a muchas presiones y amenazas. Un enfoque más holístico durante los

Concretamente, las áreas protegidas tradicionalmente han sido consideradas como parques nacionales, reservas naturales y paisajes protegidos, en la actualidad el término ‘área protegida’ abarca enfoques más amplios, como reservas de uso sostenible y áreas naturales silvestres. La UICN (2004) define a un área natural protegida como “Un área terrestre o marina dedicada a la protección y mantenimiento de la diversidad biológica y de los recursos naturales y culturales asociados, y manejada a través de medios jurídicos u otros medios eficaces”.²

Categorías de áreas protegidas según el objetivo principal de manejo

Para organismos internacionales especializados en la conservación, las áreas protegidas han sido de diversos tipos y han decidido asumir 6, dependiendo de sus objetivos:³

últimos años ha permitido identificar una serie de factores en el sistema de áreas protegidas, a fin de evitar convertirlas en islas ecológicas cuya preservación es cada vez más incierta, hasta la necesidad de incorporar a las poblaciones locales en la responsabilidades, decisiones y beneficios de la conservación y protección ambiental.

- 2 Las agencias internacionales dedicadas a la materia ambiental desde su enfoque, sostienen que:

“La tendencia actual es asumir que la conservación de la biodiversidad mediante sistemas de áreas naturales protegidas, no puede enfocarse sólo desde un aspecto ambiental, es decir, de protección de especies y paisajes. Una de las causas principales de los fracasos en la conservación de las áreas protegidas ha sido, sin lugar a dudas, el sesgo hacia lo ambiental, con demasiada insistencia en la flora y la fauna en peligro de extinción, sin involucrar los aspectos sociales y económicos. El enfoque actual trata de ser más integral, es decir holístico y con consideración de los impactos sociales, económicos y ambientales en conjunto, lo que se puede considerar como un enfoque ecosocial. Esta estrategia implica involucrar a la población local y sus necesidades económicas prioritarias para usar los recursos en forma sustentable, de manera que la conservación sea una buena alternativa para ellos y no sólo una prohibición del uso de algo y la obligación de conservarlo sin ningún beneficio.” (www.areas-prottegidas.org/home.php) (consultado: 04-06-07).

- 3 Al margen de que se pueda considerar fundamental la homogeneización de una nomenclatura a nivel internacional, lo cierto es que los criterios de los organismos internacionales no siempre corresponden a los contextos, prioridades y referentes político-institucionales del los países que disponen de alta biodiversidad y se ubican hacia el Sur del planeta. En consecuencia procede adoptar mecanismos flexibles de manejo, inscritos en conceptos y planes globales que no sesguen las particularidades de aquellos países.

- I. Protección integral: Área protegida manejada principalmente con fines científicos o para la protección de la naturaleza (reserva natural estricta / área natural silvestre).
- II. Protección de zonas silvestres: Área protegida manejada principalmente para la conservación de ecosistemas y con fines de recreación (parque nacional o regional o equivalente).
- III. Conservación de rasgos naturales especiales: Área protegida manejada principalmente para la conservación de características naturales específicas (monumento natural).
- IV. Conservación a través de manejo activo: Área protegida manejada principalmente para la conservación, con intervención a nivel de gestión (área de manejo de hábitat / especies).
- V. Conservación de paisajes terrestres y marinos: Área protegida manejada especialmente para la conservación de paisajes terrestres y marinos y con fines recreativos (paisajes terrestres y marinos protegidos).
- VI. Utilización sostenible de los ecosistemas naturales: Área protegida manejada principalmente para la utilización sostenible de los ecosistemas naturales (área protegida con recursos manejados).

El establecimiento de categorías pretende reflejar la escala de intervención del manejo. En las categorías I-III, la protección estricta es la regla y los procesos naturales son de importancia fundamental, los sitios de las categorías II y III combinan esto con instalaciones para visitantes. En la categoría IV, en realidad la reserva natural manejada, el administrador interviene para conservar o de ser necesario restaurar especies o hábitat. La categoría V protege los paisajes culturales habitados, con cultivos y otras formas de uso de la tierra. La nueva categoría VI, la reserva de uso sostenible, es un área

Cuadro 14			
Tipo	Nombre (categoría)	Objetivo	Enunciado
I a	Reserva Estricta de la Naturaleza	Protección integral	Área protegida administrada principalmente con fines científicos
I b	Área silvestre	Protección de la vida silvestre	Área protegida y administrada para preservar sus condiciones naturales.
II	Parque Nacional o regional o equivalente	Protección de zonas silvestres	Área protegida principalmente para la protección de ecosistemas y recreación
III	Monumento Natural	Conservación de rasgos naturales especiales	Área protegida manejada principalmente para la conservación de características naturales específicas
IV	Área de Manejo de Hábitat / Especies	Conservación a través de manejo activo	Área protegida manejada principalmente para la conservación, con intervención a nivel de gestión
V	Paisajes Terrestres y Marinos Protegidos	Conservación de paisajes terrestres y marinos	Área protegida manejada especialmente para la conservación de paisajes terrestres y marinos y con fines recreativos
VI	Área Protegida con Recursos Manejados	Utilización sostenible de los ecosistemas naturales	Área protegida manejada principalmente para la utilización sostenible de los ecosistemas naturales

Fuente: UICN 1994; V Congreso Mundial de Parques, 2003. Elaboración cuadro: Iván Narváz, 2006.
 Comparar con: Guía del patrimonio de áreas naturales protegidas del Ecuador, MAE, Quito, 2007

protegida deliberadamente establecida para permitir el uso de los recursos naturales, principalmente para beneficio de las poblaciones locales.⁴

Nuevos roles de las áreas protegidas en el siglo XXI

Los nuevos roles son conceptualizados en diversos espacios y en base a los intereses a los que se represente, al margen de que todos los actores dicen asumir el interés planetario, preocupados por los problemas de carácter global. Por ejemplo:

- Se plantea que pueden generar beneficios a la población, insertando las áreas protegidas de modo más firme en las economías locales, de manera que las comunidades locales, nacionales e internacionales se beneficien de los valores materiales y no materiales de las áreas protegidas.

4 A nivel técnico y político en particular, se sostiene que las áreas protegidas enfrentan serios desafíos, por ejemplo: varias no están siendo adecuadamente manejadas; algunas tienen grandes dificultades económicas a medida que los gobiernos recortan sus subvenciones, forzando a los administradores de las áreas a conseguir sus propios recursos; muchas están envueltas en conflictos con las poblaciones que viven dentro de ellas o en sus alrededores. Un gran número de ellas sufre las consecuencias de su propio éxito por la llegada masiva de visitantes; la mayoría de las áreas protegidas ve amenazados sus límites por la necesidad de ampliar las tierras de cultivo, construir caminos, etc., y lo que es tan grave, están sometidas a procesos extractivos altamente depredadores. Por ejemplo: en el caso ecuatoriano, el Parque Nacional y Reserva de Biosfera Yasuní, por la explotación de hidrocarburos en bloques concesionados a empresas transnacionales y en los campos Ishpingo-Tambococha-Tiputini, por la empresa estatal Petroecuador.

Tradicionalmente las áreas protegidas fueron vistas como lugares hermosos y refugios para la vida silvestre. No obstante en la actualidad, se tiende a percibir las áreas protegidas en un contexto más amplio, como reservorios importantes de diversidad biológica, a menudo como un componente primordial de la economía nacional y como proveedoras de beneficios sostenibles para los habitantes de su entorno. La tendencia es no verlas como áreas aisladas a las que nadie puede ingresar, o extensiones de tierra o agua 'aisladas' para la conservación, sino como parte integral del uso que un país puede dar a sus espacios y como fuentes de recursos en cuanto son áreas que pueden cumplir una gama de funciones ofreciendo beneficios a las comunidades locales y al país. Pero esta visión aún es excluyente de las propuestas indígenas si las áreas protegidas tienen relación con sus territorios, están dentro de ellos o en su entorno. Más aún ellos proponen que deben ser constitutivas de los territorios indígenas en función de garantizar una gestión adecuada y los derechos colectivos.

- A la vez, desarrollar la red mundial en forma planificada, usando la gran variedad de tipos de AP, como elementos del paisaje total.
- Y finalmente, reforzar la capacidad de gestión de las AP, mejorando su calidad mediante el establecimiento de estándares de manejo, vigilancia, evaluación y presentación de informes permanentes a la sociedad.

Cuadro 15 Matriz de objetivos y tipos de áreas							
	IA	IB	II	III	IV	V	VI
Investigación científica	1	3	2	2	-	2	3
Protección áreas silvestres	2	1	2	3	3	-	2
Preservación de especies y diversidad genética	1	2	1	1	1	2	1
Servicios ambientales	2	1	1	-	1	2	1
Protección de características naturales y culturales	-	-	2	1	3	1	3
Turismo y recreación	-	2	1	1	3	1	3
Educación	-	-	2	2	2	2	3
Utilización sostenible de recursos derivados de ecosistemas naturales	-	3	3	-	2	2	1
Mantenimiento de atributos culturales y naturales	-	-	-	-	-	1	2

Leyenda: 1 objetivo prioritario; 2 objetivo secundario; 3 objetivo posible; - No aplica.
(Fuente: García, 2004)

Durante el V Congreso Mundial de Parques, celebrado en Durban en 2003 se analizaron las categorías de la UICN en una de las comisiones de trabajo, concluyendo en sus recomendaciones que el sistema provee una herramienta útil en términos de definición de áreas, con carácter universal, independiente de la nomenclatura, y recomendando que se realice un esfuerzo de ajuste en las definiciones, incluyendo además las categorías de manejo existentes y cómo se relacionan con las diferentes categorías. Esta

iniciativa la vienen tomando las organizaciones para la conservación desde un buen tiempo atrás, conforme consta en (IWGIA, 1998: 15), las agencias de conservación UICN y WWF se proponen promover la extensión de las AP a escala global. WWF tiene el objetivo de asegurar el 10 por ciento de los bosques de cada país como área protegida. La Comisión Mundial para AP UICN apoya este objetivo. Dado que los bosques restantes, relativamente intactos, se encuentran en territorios indígenas, las agencias de conservación están estudiando urgentemente nuevas formas de crear AP con la aprobación indígena.

Es visible el creciente interés hacia la protección entendida como un sistema, así como el incremento en el número de áreas, pero no así los recursos dedicados a su funcionamiento y manejo, lo que preocupa a los responsables de aquellas y ha hecho que se enfatice la necesidad de evaluar la eficacia de dichas áreas.

La conclusión de la UICN es que la actual clasificación responde únicamente a la pregunta: ¿Cuál es el objetivo de manejo?, conclusión que exige consistencia con los principios vigentes para la declaración de un espacio como tal, así como con su misión, visión objetivos, plan de manejo y recursos asignados. En este sentido, diversos actores consideran que el sistema de clasificación de la UICN es una herramienta útil en la consecución de su objetivo principal, y que consiste en dotar a la comunidad internacional de un conjunto de estándares reconocidos y que permitan una aceptación general e inmediata.

No está por demás señalar que dicha clasificación ha venido siendo utilizada en años recientes para diversos objetivos diferentes de aquellos para los que fue concebida, entre otros: diseño de legislaciones nacionales; base para acuerdos y convenciones internacionales; influir cambios en los usos del suelo; mecanismo para defender y reconocer diversas formas de conservación y manejo al margen de los sistemas nacionales, etc.; que en última instancia también han aportado a la solución de nuevos y viejos problemas ambientales.

Así, la comisión sobre gobernanza de las AP en el congreso de Durban recoge en su recomendación tercera, la necesidad de reconocer al menos cuatro tipos de manejo posibles, independientemente del objetivo de las áreas, e insta a las autoridades a estudiar la relación de éstas con los obje-

tivos de manejo: Gestión Estatal de los Sistemas Nacionales; Cogestión entre autoridades y otras partes interesadas; Gestión Privada; y, Gestión Comunitaria, en las áreas pertenecientes a comunidades.

Áreas protegidas privadas (APP)

En los últimos años ha tomado fuerza esta modalidad. Los titulares de las APP en su mayoría son actores particulares, personas individuales u organizaciones en asociación, con una motivación más bien altruista para impulsar la conservación, básicamente “preservar” espacios de alto valor natural. También incursionan en este empeño: campesinos, pequeños y medianos agricultores y propietarios de bosques con residencia rural, cuya motivación puede ser una buena inversión como motivación económica complementaria.

Para el mejor funcionamiento de estas áreas se requiere un reglamento y en particular que el Estado establezca una serie de incentivos (dirigidos a remunerar el esfuerzo de conservación y no el costo de oportunidad-subsidios a los costos operacionales o de infraestructura en lugar de rebaja de los impuestos prediales, por ejemplo).

En torno a ciertas iniciativas conservacionistas privadas,⁵ se argumenta que giran intereses de índole político estratégico interno y externo,

5 Singularidades de las áreas protegidas privadas:

“Por razones económicas y políticas las áreas privadas son generalmente más pequeñas que los parques nacionales y otras áreas equivalentes y por lo tanto muchas pueden no tener el tamaño mínimo para albergar poblaciones viables de animales superiores. A continuación se presentan 4 características que diferencian las reservas privadas de las áreas protegidas bajo manejo estatal:

1. Las áreas privadas generalmente se encuentran en áreas más accesibles al público que muchos parques nacionales, especialmente en Sudamérica donde gran parte de los parques han sido establecidos en regiones con poca o nula ocupación humana, alejados de las poblaciones y de difícil acceso.
2. Las áreas protegidas privadas son generalmente áreas que conservan muestras interesantes de ecosistemas particulares, que se han convertido en islas en un mar de tierra alterada por procesos de ocupación humana y por lo tanto, están sometidas a los efectos previstos por la teoría de biogeografía insular.
3. Las reservas privadas son tierras que tienen valor económico para sus propietarios y, por lo tanto, suelen recibir mayor cuidado que los parques nacionales a cargo de los gobiernos y agencias gubernamentales.

entre otros: adquirir espacios para controlar las fuentes de agua, como los páramos en el caso ecuatoriano, en función de posteriormente levantar complejos de industrialización del líquido vital, o vender dichos espacios a precios exorbitantes a quien los requiera para tales efectos. También se aduce que esta conservación puede impedir el desarrollo económico, desde un concepto netamente extractivo. La protección de ecosistemas de alta biodiversidad y/o de gran fragilidad, que hoy no se encuentran protegidos mediante mecanismo alguno, y que muchas veces están bajo título de propiedad privada, constituyen un gran desafío para el futuro.

En el contexto actual de severas restricciones financieras que enfrentan las administraciones de áreas protegidas de los distintos países de la región, la colaboración entre agentes públicos y privados convierte a las organizaciones no gubernamentales ambientalistas (ONG), los propietarios de tierras y las empresas, en sectores clave para asegurar la conservación de la diversidad biológica que se encuentra en manos privadas.

Para convencerse del potencial que presentan las propiedades privadas en materia de conservación, basta observar las actividades conservacionistas generadas por el valor económico intrínseco al ecoturismo en predios de particulares: a lo largo del continente ya se han creado decenas de reservas, haciendas y otras propiedades que superan los 3 millones de hectáreas donde la cacería furtiva, la deforestación con fines madereros o de ganadería y agricultura han sido prohibidos o racionalizados, garantizando la conservación de las áreas (www.areas-prottegidas.org/) (consultado: 15-06-07).

Los propietarios que han creado áreas protegidas en sus propiedades comparten varias características, por ejemplo: son conscientes de las consecuencias de la degradación del ambiente, reconocen el potencial de su contribución personal al mantenimiento y mejoramiento del ambiente en su carácter de dueños de grandes superficies de tierras, y están dispuestos

4. Desprovistas del paternalismo estatal, las ONG responsables de estas áreas han buscado mecanismos que permitan su autosostenimiento, demostrando además interés en el trabajo con comunidades y respeto por los valores culturales tradicionales. (Las áreas protegidas privadas brindan una gran oportunidad para realizar actividades que no pueden ser ejecutadas en los Parques Nacionales y por lo tanto una oportunidad de adquirir experiencia para el manejo de áreas mayores)⁹. (www.areas-prottegidas.org/home.php) (consultado: 04-06-07).

a acordar compromisos que garanticen la protección los ecosistemas que albergan.

Por lo general, los particulares firman acuerdos con las organizaciones ambientalistas o con otros propietarios acuerdos privados dirigidos a la conservación en sus tierras. Dentro de este marco, en la última década se ha explorado la posibilidad de utilizar mecanismos legales ya existentes en el derecho civil tradicional para fines de conservación, dando especial énfasis a la posibilidad de crear servidumbres conocidas como “servidumbres ecológicas”, que son un instrumento legal ya utilizado exitosamente en algunos países (www.areas-protegidas.org/) (consultado: 15-06-07).

Políticas de conservación de áreas protegidas

Ha sido costumbre inveterada incorporar en los planes nacionales de desarrollo algunos segmentos relacionados a la materia ambiental, pero es únicamente a partir de la creación de instituciones públicas especializadas y con rango político ministerial, que se logra determinar políticas ambientales explícitas más sistematizadas y coherentes con un objetivo nacional. En consecuencia, el actual Ministerio del Ambiente del Ecuador como órgano oficial, ha ido aprobando diversas políticas ambientales relacionadas a materias específicas, en las cuales cuenta la relacionada a las AP, categorías de manejo y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, que han ido aparejadas a un proceso de evolución conceptual sobre estos temas y que han sido incorporadas paulatinamente a las políticas ambientales públicas, actualmente SENPLADES da las pautas para la planificación ambiental.

Evidentemente la política ha sido producto de un proceso de conceptualización e instrumentalización de varias estrategias y acciones relacionadas a la creación y gestión de las áreas desde mucho tiempo atrás, por ejemplo: se inició con líneas de diagnóstico que identifican los obstáculos para el manejo y administración de AP, deficiencias en la legislación con respecto a estos temas, pero también se dispuso de sendas propuestas de trabajo y sus respectivos instrumentos para la acción.

Las políticas incluyen metas, mandatos, lineamientos, plazos, recomendaciones y ameritan un seguimiento oportuno, por desgracia muchas de ellas no se concretan debido a la indisponibilidad de recursos económicos, técnico-operativos, y por que hay autoridades que demoran el inicio de acciones, sea por: carencia de indicadores para su seguimiento, cambio de autoridades y de políticas, o desconocimiento de la compleja realidad ambiental. En todo caso, las instituciones responsables de la implementación de las políticas ambientales presionadas por otros actores, han dado indicios de tratar de ejecutar sus políticas, planes y programas. Lo sobresaliente es que ha quedado un registro respecto a las principales políticas cuyos aspectos más relevantes se enunciarán a continuación.

La política sobre diversidad biológica se fundamenta en tres estrategias: conservación, conocimiento y utilización sostenible de la biodiversidad. La estrategia de conservación incluye medidas de conservación in situ a través del SNAP, reducción de los procesos que inciden en la pérdida de la biodiversidad, la recuperación de ecosistemas degradados y la protección de especies amenazadas.

“La estrategia de conocimiento abarca la caracterización de componentes de la biodiversidad (ecosistémico de especies y genético) y la protección del conocimiento tradicional. La estrategia de utilización busca promover el uso de sistemas sostenibles de manejo, apoyar la creación de bancos de germoplasma y programas de biotecnología, diseñar sistemas de valoración de la biodiversidad y desarrollar el concepto de distribución justa y equitativa de los beneficios que se derivan de su aprovechamiento. Esta política está acompañada de un plan de acción que define a los responsables de las diferentes líneas, los recursos así como los instrumentos para la puesta en marcha.” (Ponce de León Chau, 2005: 26).

Y así como en el caso de la biodiversidad, sucede con las demás políticas que se describen: estrategias para la participación social en la conservación, forestal, para el ordenamiento ambiental del espacio, sobre circunscripciones territoriales indígenas, para el desarrollo sostenible del país, regional y local, y de gestión ambiental en el sector extractivo, etc.

Un aspecto fundamental para el establecimiento de las políticas sobre las áreas protegidas a nivel del país, es la incidencia de los organismos internacionales para la conservación y el desarrollo, por ejemplo:

“...el Tratado de Cooperación Amazónica hacia 1990 alertaba que el énfasis de los análisis sobre los problemas de manejo de las áreas protegidas, parecía centrarse excesivamente en aspectos técnicos y en las limitaciones económicas de los países, descuidando consideraciones de índole política y de carácter más estructural como la ausencia de componentes ambientales en la planificación del desarrollo, o la inexistencia de canales y espacios de participación en la administración de las áreas, que asegure una gestión democrática y descentralizada de las mismas.” (Espinoza, 1994: 19).

La autora ya advierte que este organismo desde esa época define estrategias de acción y políticas para el reordenamiento territorial global, replanteamiento de la estructura institucional relacionada al manejo de las áreas protegidas, desarrollo de programas integrales de educación y capacitación y el rol de la comunidad internacional respecto a la conservación. Sin embargo, no se plantearon reformas de orden legal y fiscal, ni el cambio de concepciones y metodologías en la planificación y gestión.

En todo caso, actualmente, se debate respecto a la necesidad de establecer nuevas formas de gestión de las áreas protegidas con sustento científico-técnico y legal, mientras tanto, en el Ecuador se lo hace conforme a la Constitución y las leyes, hasta mientras se institucionalice lo que se designa como Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SNANP), que fue establecido como una concreción de la política ambiental del Estado y se asume que está conformado por las áreas naturales protegidas en sus diversas categorías, y que además pueden ser regionales, locales, de propiedad pública, de propiedad privada o comunitaria, enmarcadas dentro de los objetivos ambientales establecidos por la Constitución, leyes pertinentes en general y Ley de áreas protegidas en particular.⁶ De su

6 Conforme se viene fundamentando, se están revisando las categorías de áreas protegidas, tratando de identificar sus diversos potenciales para promover su integración a las economías locales y regionales, de manera que se incrementen los beneficios que generan tales áreas.

administración y gestión son responsables el Ministerio del Ambiente o instituciones a las que se les ha transferido la competencia.

El SNANP⁷ constituye la herramienta principal para la conservación in situ de la biodiversidad. Consta en la Constitución Política del Estado, Art. 86, Numeral 3, R.O. No.1, del 11 de agosto de 1998, como “Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas”. Actualmente comprende 35 áreas en sus diversas categorías.⁸ La protección natural estatal es alta, y aún se aspira que se incremente, pero presenta varias deficiencias: escasez de recursos económicos, insuficiente dotación de personal técnico para el manejo y guardas, mínima y deficiente infraestructura, bajo perfil político que responde a una actitud nacional poco proclive a la conservación, a una sociedad caracterizada por una economía eminentemente extractiva, además intensiva y extensiva (por ejemplo: plantaciones de palma africana, plantaciones bananeras, cafetaleras, etc.).

Por otro lado, este SNANP no ha concluido con la delimitación de las áreas y ello causa problemas serios de ocupación de tierras en la periferia e incluso dentro de los propios límites de las áreas protegidas y territorios indígenas, lo cual pone en peligro la supervivencia de algunos ecosistemas y pueblos.

Este sistema deja mucho que desear en términos de efectividad de la conservación y gestión, pero el principal problema radica en complementar las necesidades, expectativas y preferencias de los gestores con las de los operadores, a fin de encontrar el punto de acuerdo que permita organizar acciones eficaces en función de los objetivos propuestos y dentro de los principios de transparencia y participación que rigen para las áreas protegidas, conforme al ordenamiento jurídico en materia ambiental, y que de hecho va a cambiar a partir de la promulgación de la nueva Constitución –julio de 2008.

7 En forma general y arbitraria se designa Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), a lo que la Constitución en su Art. 86 establece como Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SNANP).

8 El SNAP no ha sido institucionalizado, sin embargo, diversos cuerpos legales expedidos después de las reformas constitucionales de 1998, lo hacen constar, por ejemplo: el Reglamento Especial de Turismo en Áreas Naturales Protegidas, R.O. 656 del 5 de septiembre del 2002. Con la codificación de la Ley forestal y de conservación de áreas naturales y vida silvestre, R.O. 418 del 10 de septiembre del 2004, se establece el Patrimonio de Áreas Naturales del Estado, en su Art. 66, y se lo podría asumir como SNAP.

Por la concreción del presente estudio, ahora únicamente se puede resaltar algunos aspectos relacionados a las categorías de manejo. Esta política en el contexto nacional en el que se inscribe, reconoce las AP existentes, pero a la vez desconoce otras que no disponen de una adecuada correspondencia legal, o que no se articulan adecuadamente con los objetivos nacionales de conservación, en consecuencia ameritan un tratamiento concreto que permita superar los conflictos que se puedan crear frente a su integración a los esquemas de caracterización internacional. Conforme lo señala Ponce de León Chaux:

“Se conoce casos de creación de áreas protegidas en predios privados, lo que puede dar lugar a la creación de una red de áreas de la sociedad civil. También con esta política se trata de asegurar la conservación in situ de la biodiversidad, ampliar el nivel de representación genética, de especies y ecosistemas, y el mantenimiento de procedimientos ecológicos que aseguren el flujo adecuado de bienes y servicios ambientales, de los recursos culturales asociados a ellos, a través un SNAP⁹, integrado a la dinámica económica, social y ambiental del país.”(2005: 9).

El Estado diseñó una estrategia y dentro de ella definió una política de conformación y gestión de un SNAP integrado al ordenamiento territorial ambiental. Posteriormente se promulga la reglamentación respectiva para establecer las tipologías de categorías de manejo de áreas a nivel nacional, regional y local, por parte del organismo con potestad para hacerlo, hoy el Ministerio del Ambiente. Las categorías de manejo responden al tipo de área y sus objetivos específicos, pero todas apuntan a la

9 Según Paredes (2003: 2), nadie podría afirmar que el Sistema Nacional de Áreas Protegidas existe como sistema. Lógicamente existe el Patrimonio nacional de áreas naturales protegidas y bosques y vegetaciones protectores que administra y maneja el Ministerio del Ambiente, existe la Red de bosques privados que representa a más de 50 áreas protegidas privadas, hay un Patrimonio municipal de áreas protegidas como la del Municipio del Distrito de Quito y del Municipio de Cuenca, existe un Patrimonio comunitario de áreas protegidas de los pueblos y nacionalidades del Ecuador, pero el SNAP como sistema que articule y coordine a todos estos subsistemas de áreas hay que construirlo. El futuro del Yasuní como del Cuyabeno, y de todas las áreas protegidas creadas y por crearse en el Ecuador dependerá del grado y eficacia en que este sistema nacional se lo construya y se convierta como política de Estado su protección y conservación, con el mismo rango que los de seguridad nacional, política exterior y otros.

consecución del fin último, la conservación en el país, que a la vez constituye la principal herramienta para la conservación de la biodiversidad in situ, y es administrado por el Ministerio del Ambiente. Bien se podría analizar si esto está cambiando a partir del proceso de descentralización ambiental y fraccionamiento competencial por el cual los organismos seccionales pueden asumir determinadas competencias conforme a la ley y convenio suscrito para el efecto.

Tal como se evidenciará más adelante, el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SNANP) prescrito en el Art. 86 de la Constitución, Numeral 3 y conforme a lo que prescribe la Ley forestal, Art. 67 (Patrimonio de Áreas Naturales del Estado) se clasifican diversas categorías de áreas naturales que ofrecen posibilidades de manejo, para aplicar de acuerdo con las características del área que se pretende proteger. En todo caso, el SNANP se sujeta a principios que determinan que es responsabilidad del Estado y sus diversas instancias, organismos seccionales y de la sociedad civil, la conservación y manejo de las AP, de manera articulada, descentralizada, democrática y participativa, así constan en las diversas normas específicas.

Es importante recalcar que en el Congreso Nacional se debatía el proyecto de Ley sobre la diversidad biológica, y en este proyecto se registra un nuevo ordenamiento legal relacionado a la conservación, en él se detalla pormenorizadamente lo que ha dado en llamarse Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), y que en 1976 se inició con la definición de la “Estrategia preliminar para la conservación de las áreas silvestres sobresalientes del Ecuador”. Hasta marzo de 2006 se han establecido 35 áreas, que cubren aproximadamente 4.669.871 ha. de superficie terrestre (representan el 18 por ciento del territorio nacional) y 14.110.000 ha. de superficie en la Reserva biológica marina del Galápagos. El primer Parque Nacional fue Galápagos, creado en 1936 y el más reciente es el parque El Cóndor, fruto del acuerdo de paz entre el Perú y el Ecuador en 1999. Actualmente, el área natural terrestre protegida más grande del Ecuador es el parque nacional Yasuní, con una extensión de 982 mil hectáreas, creado en 1979.

La legislación vigente establece varias categorías de manejo. El Art. 67 de la Ley forestal determina las siguientes categorías de áreas: parques

Nacionales, reserva ecológica, refugio de vida silvestre, reservas biológicas, áreas nacionales de recreación, reserva de producción de fauna, área de caza y pesca.

Cuadro 16 Áreas naturales protegidas en el Ecuador	
1 Parque Nacional Cajas	22 Reserva Geobotánica Pululahua
2 Parque Nacional Cotopaxi	
3 Parque Nacional Galápagos	23 Reserva de Producción Faunística Chimborazo
4 Parque Nacional Llanganates	
5 Parque Nacional Machalilla	24 Reserva de Producción Faunística Cuyabeno
6 Parque Nacional Podocarpus	
7 Parque Nacional Sangay	25 Reserva de Producción de Fauna Manglares El Salado
8 Parque Nacional Sumaco	
9 Parque Nacional Yasuní	26 Refugio de Vida Silvestre Pasochoa
10 Reserva Biológica Limoncocha	
11 Reserva Biológica Marina de Galápagos	27 Refugio de Vida Silvestre La Chiquita
12 Reserva Ecológica Antisana	28 Área Nacional de Recreación El Boliche
13 Reserva Ecológica Arenillas	
14 Reserva Ecológica El Ángel	29 Área Nacional de Recreación Parque Lago
15 Reserva Ecológica Cayambe Coca	30 Reserva de Vida Silvestre Isla Corazón y Fragatas
16 Reserva Ecológica Manglares	
17 Cayapas Mataje Reserva Ecológica Cofán Bermejo	31 Refugio de Vida Silvestre Isla Santa Clara
	32 Parque Binacional El Cóndor
18 Reserva Ecológica Cotacachi Cayapas	33 Refugio de Vida Silvestre Manglar Estuario del Río Muisne
19 Reserva Ecológica Los Ilinizas	
20 Reserva Ecológica Mache-Chindul	34 Reserva de Vida Silvestre El Zarza
21 Reserva Ecológica Manglares-Churute	35 Reserva Biológica El Quimi

Fuente: MAE, 2007

Además de las mencionadas, hay una categoría que equivale al área de amortiguamiento de las áreas protegidas. Existen otras categorías introducidas en decretos posteriores, como los territorios indígenas, zonas intangibles, etc. Esto responde a motivaciones sobrevinientes a la promulgación de la Ley forestal. En el caso (territorios indígenas) la categoría se ha establecido con el objetivo de disminuir la protección de la zona y permitir actividades extractivas petroleras, Art. 6 de la LGA. En el segundo caso, el resultado es el contrario: dos áreas específicas de la Amazonía se han declarado zonas intangibles (1999: en el Yasuní y en el Cuyabeno), en vista de que la protección ambiental (como la categoría parque nacional) no ha sido suficiente para preservar la zona de los graves impactos de las actividades extractivas y productivas, y esto confirma la incapacidad del Estado para hacer prevalecer las leyes y políticas de conservación, en cuanto su apuesta no es a ellas, sino a la captación de recursos económicos vía ampliación de la frontera extractiva petrolera en particular.

Cuadro 17

Objetivos nacionales de la conservación

Reglamento Ley forestal	Propender a la conservación de los recursos naturales renovables acorde con los intereses sociales, económicos y culturales del país.
	Preservar los recursos sobresalientes de flora y fauna silvestres, paisajes, reliquias históricas y arqueológicas, fundamentados en principios ecológicos.
	Perpetuar en estado natural muestras representativas de comunidades bióticas, regiones fisiográficas, unidades biogeográficas, sistemas acuáticos, recursos genéticos y especies silvestres en peligro de extinción.
	Proporcionar oportunidades de integración del hombre con la naturaleza.
	Asegurar la conservación y fomento de la vida silvestre para su utilización racional en beneficio de la población.
Elaboración: Iván Narváez	

Estos objetivos son genéricos y chocan con la legislación que además es contradictoria, por sobreponer intereses sobre el territorio y creando una situación de conflicto permanente, como sucede en la reserva faunística Cuyabeno y el parque nacional Yasuní. Por ejemplo: debido a la explotación petrolera el Ministerio de Petróleo y Minas y la Subsecretaría de Protección Ambiental, tienen competencias que subordinan a las del Ministerio del Ambiente, por que prevalecen las relativas a la extracción de recursos, antes que las de conservación.

Políticas ambientales ecuatorianas y procesos de consulta previa informada

El Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) y la correspondiente Ley forestal de 1981 (Codificación 2004 -017- RO/ No. 418 del 10 de septiembre de 2004) no reflejan la actual realidad social, económica y política del Ecuador. El principal argumento de los pueblos indígenas es que bajo esta Ley, cualquier tierra que forma parte del SNAP, automáticamente se convierte en “patrimonio” nacional y por extensión, propiedad estatal:

“A pesar de su estatus previo (territorios indígenas, tierras privadas, etc.) las tierras se convierten en propiedad del Estado, aunque nunca tenga lugar un proceso formal de expropiación. Para tratar el hecho de que el 36 por ciento del SNAP se encuentra sobre territorios indígenas, y otro gran porcentaje está poblado por asentamientos locales, lo cual abarca el 95 por ciento de los conflictos territoriales dentro del mismo, varias opciones de “co-manejo” han sido presentadas y puestas en práctica en Ecuador (por ejemplo, la Reserva Ecológica Cofán Bermejo, con la nacionalidad indígena cofán; el Parque Nacional El Cajas con la municipalidad local; y el Refugio de Vida Salvaje Pasochoa con Fundación Natura). Los varios contratos de uso y manejo reconocidos por el Estado también tratan de compensar la falta de recursos humanos y financieros que el MAE destina al manejo del SNAP, al compartir las responsabilidades administrativas y de manejo de las áreas protegidas.” (Metz, 2006: 47).

Dado que las tierras que forman parte del SNAP son “patrimonio” nacional (y son parte del dominio sobre el cual el MAE tiene el poder de decisión definitivo), existe un problema fundamental para las comunidades indígenas interesadas en mantener la posesión de sus territorios ancestrales y fortalecer su autonomía y libertad de autodeterminación. Las leyes no responden completamente a las realidades del Ecuador como una nación “pluricultural” y tampoco a los significativos avances del derecho internacional sobre los derechos humanos y el derecho ambiental a lo largo de las dos últimas décadas (incluyendo declaraciones de la Cumbre de Río de 1992, la Convención sobre Diversidad Biológica y el Convenio 169 de la OIT, por nombrar algunas). No es social, política o legalmente aceptable la creación de áreas protegidas sin la activa participación de las comunidades locales; la legislación ambiental ecuatoriana debería reflejar esta realidad (Metz, 2006: 47).

Otro argumento en contra del establecimiento de un área protegida aprobada por el Estado se basaba en la debilidad del SNAP para proteger el territorio frente a actividades del “subsuelo,” como la minería y la extracción petrolera. Las leyes ecuatorianas califican a las actividades extractivas como actividades de interés “nacional.” Además, el Artículo 6 de la Ley de gestión ambiental establece: “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 económico y de evaluación de impactos ambientales.” Por lo tanto, en el caso de la Cordillera del Cóndor, que cuenta con extensos depósitos minerales, no existe garantía de que el estatus de área protegida bajo la jurisdicción del MAE evitaría futuras empresas mineras.

La debilidad del MAE para proteger la biodiversidad que “justifica” el establecimiento de áreas protegidas se puede apreciar en el caso del parque nacional Yasuní, al norte de la cordillera del Cóndor:

“En agosto del 2004, el MAE otorgó una licencia a la compañía petrolera brasilera Petrobras, para construir una nueva carretera, una tubería, dos plataformas de perforación y una concesión petrolera para una gran planta de procesamiento, en el Bloque 31 ubicado en la zona del Yasuní. Esta

licencia fue otorgada a cambio de una inversión de 100 millones USD de Brasil en el Ecuador. Reconocida como una de las regiones de mayor biodiversidad en el mundo, Yasuní también cubre el territorio ancestral y actual del pueblo huorani. Para los pueblos indígenas y otros grupos, el caso de Yasuní resaltó las importantes preocupaciones con el SNAP y sus debilidades institucionales. El hecho de que las tierras indígenas incorporadas al SNAP se conviertan en propiedad estatal, junto con la relativa incapacidad del MAE para poner un alto a la explotación de concesiones previas, en términos de la defensa de su territorio, las comunidades observan que su propio gobierno es la opción más efectiva.” (Metz, 2006: 47).

Los procesos no esclarecidos para la determinación del “interés público” e inadecuadas oportunidades para la participación local. Las decisiones sobre si es que se debería explotar los recursos naturales, y cómo hacerlo, normalmente encuentran justificación en el interés nacional, lo cual a su vez, por lo general, es interpretado como el interés de la mayoría. El resultado de esto es, que los derechos e intereses de los grupos no representados como los pueblos indígenas y otros, a menudo son subordinados al interés de la mayoría generando situaciones de conflicto muchas veces violentas.

En la estructura política ecuatoriana falta capacidades e incentivos para generar oportunidades de participación ciudadana en el desarrollo de la legislación ambiental y la definición del “interés público.” Precisamente, la deficiencia legal del SNAP se debe, en gran parte, a estos factores que minimizan los aportes locales. El Estado tiene, por supuesto, la autoridad para establecer áreas protegidas en nombre del “interés público.” Sin embargo, las actividades estatales en este aspecto deben ser consecuentes con las normas internacionales de derechos humanos. Estas normas exigen un proceso claro y participativo que tome en cuenta la debida consideración de varios factores, entre ellos: si la actividad propuesta alcanzará los objetivos especificados y cuál será su impacto, y cómo afecta los derechos de los pueblos indígenas y otras comunidades locales (Metz, 2006).

Así por ejemplo: el Artículo 69 de la Ley forestal identifica un área protegida por su “valor protector, científico, escénico, educacional, turístico y recreacional, por su flora y fauna, o porque constituye un ecosistema que contribuye a mantener el equilibrio del medio ambiente.” Pero no

existe un artículo que regule el proceso por el cual dichos valores serán identificados a nivel nacional, ni los estándares, inclusive aquellos que comportan un impacto a las comunidades indígenas o locales, para guiar la determinación del interés público de una forma no excluyente.

Se aspiraba que el Reglamento al Art. 28 de la Ley de gestión ambiental sobre la participación ciudadana y consulta previa, supere esta deficiencia, pero resulta que es demasiado burocratizado y ello dificulta su aplicación. Sin embargo en la práctica, las autoridades del MAE y los abogados ambientalistas concuerdan en que existen pocas oportunidades reales para la participación local en el desarrollo de leyes ambientales, y tampoco hay para la identificación del “interés público” para temas ambientales, etc. “Mientras que la participación política de las comunidades indígenas sea sub-representada, los espacios alternativos para los aportes locales y la toma de decisiones son aún más importantes para la identificación de un interés público que sea realmente de carácter nacional” (Metz, 2006: 48).

Manejo y gestión de áreas protegidas

Conforme se expresa en (Narváez, 2007: 243), existen múltiples enfoques para la gestión y manejo de áreas protegidas en sus diversas categorías, basados en estudios técnico-científicos de organismos especializados que han permitido establecer sistemas estandarizados, pero adaptables a la realidad de cada país. Por ejemplo: en relación a casos extremadamente complejos de carácter limítrofe internacional, se sugiere el establecimiento de “parques para la paz”, toda vez que las fronteras entre los países a menudo tienen una diversidad biológica exuberante que abarca cordilleras remotas, valles ribereños, áreas marinas o desiertos. En este sentido se sugiere que las áreas protegidas que se encuentran a lo largo de las fronteras nacionales pueden no solamente conservar la diversidad biológica, sino también ser importantes símbolos de cooperación, especialmente en las zonas de conflicto territorial. En este sentido, reconociendo que la creación de un parque nacional no resolverá por sí sola una disputa, si puede ser parte del acuerdo resolutorio. Cabe mencionar que el

tratado que solucionó la disputa territorial entre Perú y Ecuador incluyó disposiciones para crear un ‘parque para la paz’. Los conceptos “parque de la paz” y “parque transfronterizo” pueden tener potencial para vincular los temas conservacionistas, humanitarios y contribuir a la paz regional y mundial. En consecuencia, esta es una posibilidad que trasciende las fronteras.

Por otro lado, se impulsa planes de acción para las áreas protegidas a nivel regional, sus mentalizadores afirman que es un método apropiado para la conservación y fomento de la cooperación y el diálogo intra-regional. Sostienen que la ejecución, en 1994, del plan de acción “parques para la vida” y su gama de proyectos prioritarios, que incluye trabajos sobre una carta del turismo sostenible, parques transfronterizos, planificación bio-regional, áreas protegidas del Mediterráneo, resultó positivo a nivel europeo (Narváez, 2007:144).

Las referencias anteriores tratan de connotar que tales iniciativas están concebidas para llegar al ámbito regional, nacional y hasta el local, toda vez que es en este nivel donde se crean y se manejan las áreas protegidas. En consecuencia, las diversas formas de asociación para la gestión no sólo tienen sentido en términos de optimizar los escasos recursos económicos que generalmente se disponen, sino que además aportan ideas nuevas y perspectivas frescas. Y lo que es tan importante, pueden conducir al establecimiento de relaciones duraderas en base a conductas participativas, no excluyentes, equitativas y democráticas.

Respecto al manejo y gestión de recursos existentes en áreas protegidas existen diversas técnicas y metodologías, pero uno de los instrumentos más idóneos es el programa de manejo, el cual está basado en el conocimiento de las condiciones actuales de los recursos naturales, del uso que le dan los sectores sociales que interaccionan con el área y del contexto socioeconómico en que se desarrollan sus habitantes.¹⁰ Se genera así un marco conceptual que permite identificar las actividades productivas que

10 En la propuesta de nuevos enfoques para la conservación que hace (Paredes: 2003), enfatiza que:

“Salvo algunas excepciones las áreas protegidas enfrentan problemas comunes que trascienden los ámbitos cantonales, provinciales y regionales, entre otros: limitada capacidad para la movilización de recursos, conflicto entre los objetivos de desarrollo con los de conservación; marco legal y político descontextualizado e insuficiente; conflicto con

se practican en el área y jerarquizar la problemática implícita a ésta (impactos y amenazas); establecer categorías de manejo y normas para la conservación y aprovechamiento sustentable de sus recursos naturales; plantear mecanismos de participación de los sectores público, social y privado; y vincular a éstos con los objetivos que motivaron el establecimiento del área natural protegida, a través de lineamientos operativos y estrategias de manejo diferenciadas que permitan dirigir las acciones específicas a desarrollar en el área y compatibilizar la conservación de los ecosistemas y sus elementos, con los intereses de las poblaciones locales desde la perspectiva del desarrollo sustentable (Narváez, 2007: 245).

Política de participación social en la conservación (áreas protegidas)

Lo fundamental en una política de este tipo radica en establecer las categorías y el manejo, y concluir el proceso con el establecimiento de la legislación correspondiente. Generalmente constan las categorías de áreas pro-

las poblaciones locales. Las áreas protegidas se definen por sus objetivos el tipo de manejo. En Ecuador el tipo de gestión que ha prevalecido es el de la *gestión pasiva*, es decir, cuando la actividad mínima realizada es de vigilancia, control o seguimiento. La gestión pasiva se justifica en áreas protegidas cuyo fin principal sea la protección. El Ecuador requiere promover el tipo de *gestión activa*, es decir, donde las áreas protegidas que pertenecen al patrimonio nacional cuenten con planes de manejo actualizados, recursos humanos y económicos mínimos suficientes para su implementación.”

Plantea Paredes, que hay que promover la *gestión activa operativa* de las áreas protegidas, entendida ésta como una acción escalonada para que cada área cuente con Plan de Manejo (que incluya objetivos operativos, actividades, medios y plazos, así como instrumentos de verificación del logro de los objetivos) + presupuesto (específico destinado a su aplicación) + personal mínimo indispensable. Consideramos fundamental lo que propone el autor, que además del enfoque participativo interdisciplinario estratégico y gerencial, es importante agregar el *enfoque ecosistémico* del manejo de un área protegida, entendido como una respuesta a la necesidad de que la implementación de los planes de manejo, desde el Estado, los gobiernos locales y usuarios, beneficie a los ecosistemas existentes, reconociendo que los ecosistemas funcionan como entidades que requieren ser manejadas como tales y no por partes.

En esta perspectiva, cabe señalar que el Ministerio del Ambiente trata de introducir en la gestión de las AP el enfoque “gerencial”, el mismo que relacionaría todas las facetas del manejo de un área protegida en busca de sustentabilidad ecológica, financiera y social, esto incluiría por parte de los responsables del AP. Una capacidad de gestión gerencial o administrativa en lo financiero, manejo de recursos humanos, coordinación, control y monitoreo, además de la experticia de saber correlacionar las técnicas de conservación con las de interacción social y formación de alianzas con los actores locales y regionales.

tegidadas que incluyen desde las nacionales, regionales y locales, públicas y privadas (se puede elaborar una tabla que explique las categorías de AP, entidades encargadas de su declaración y administración).

La pertinencia técnica y jurídica de las distintas áreas protegidas ha sido oportunamente establecida, sin embargo, se han encontrado vacíos conceptuales, técnicos y jurídicos para la consolidación del SNAP, en todo caso de las tantas categorías, solamente son 7 las que se registran en la legislación vigente, como constan en el Art. 67 de la Ley forestal y conservación de áreas naturales y vida silvestre (Codificación 2004-017-R.O. No 418 del 10-09-04). Es relevante señalar que hay preocupación por impulsar una planificación estratégica que ordene la acción sobre AP, a partir de reconocer diversas escalas de planificación que se diferencian por su ámbito, actores involucrados y nivel de intervención. La planificación está supeditada a las prioridades nacionales, en interrelación con las prioridades regionales y locales, es decir: a nivel nacional para consolidar el SNAP, a nivel regional un sistema regional y a nivel local proyectar la consolidación de cada área protegida mediante los planes de manejo.

Lo de fondo consiste en aceptar que el SNAP requiere, conforme lo sugiere Ponce de León Chaux:

“...de una interrelación participativa entre el equipo planificador y los actores sociales e institucionales que hacen parte del proceso de ordenamiento territorial, de conservación de la diversidad biológica y el desarrollo social. Desde esta perspectiva el reto de esta política es doble, por un lado: tratar de vincular actores sociales e institucionales a la tarea de la conservación; y, por otro: consolidar el conjunto de áreas protegidas, caracterizándolo como un conjunto dinámico de ordenamiento ambiental del territorio, que permita al mismo tiempo la protección de los ecosistemas, la producción de bienes y servicios ambientales, la reproducción de la diversidad étnica y cultural del país, y el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos a través del uso sostenible de los recursos naturales.” (2005: 31-32).

De lo expuesto se desprende la posibilidad de trabajar en la unificación consensual del sistema de categorías, integrando las necesidades de conservación y las dinámicas sociales, económicas, políticas y culturales, e

incorporando los distintos sistemas regulatorios de los pueblos indígenas, afroecuatorianos, campesinos, como propuestas de manejo.

Por otra parte, queda pendiente determinar el tratamiento que ha de darse a las circunscripciones territoriales indígenas en relación a las áreas protegidas, en todo caso es pertinente fortalecer procesos de ordenamiento ambiental del territorio que incluyan estrategias de conservación, de investigación, de identificación de instrumentos económicos, legales e institucionales para la conservación de la diversidad biológica, así como estrategias de compensación, corresponsabilidad, alianzas con el sector privado, coordinación con instituciones seccionales, etc. En cuanto instrumentos que pueden aportar significativamente a la consolidación de la conservación en el Ecuador.

Planificación participativa en gestión de áreas protegidas

La planificación participativa de la gestión de áreas protegidas tiene como antecedentes la consecución de objetivos específicos, tales como:

Cuadro 18	
Planificación participativa: objetivos específicos	
1	Definir y establecer las estrategias para asegurar la protección de los ecosistemas presentes en las áreas protegidas, la preservación de la diversidad genética y la continuidad evolutiva de las plantas y animales existentes, en particular las especies endémicas, amenazadas o en peligro de extinción, así como los linajes que logren el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales que aseguren el ciclo hidrológico, la conservación de los suelos, la estabilidad climática y los procesos naturales de sucesión de las diversas formas vegetales.
2	Identificar y promover el desarrollo de opciones productivas para los habitantes, con base en el aprovechamiento racional, integral y sustentable de los recursos naturales, contribuyendo con ello a mejorar su calidad de vida, mediante proyectos alternativos compatibles con los objetivos del área.

3	Definir y establecer acciones tendientes a la capacitación productiva y aplicación de tecnologías apropiadas, así como el fomento de una cultura ambiental, particularmente en las localidades existentes dentro del área, y otras comunidades con las que interaccionan económica, social y culturalmente.
4	Identificar y promover estrategias para el desarrollo de actividades turísticas en forma regulada y controlada, que vayan de acuerdo con principios de conservación requeridos, y que estén encaminados a incrementar una derrama económica en beneficio de los habitantes del área y su zona de influencia.
5	Definir y fomentar la realización de investigación básica y aplicada, relacionada con los objetivos de conservación y uso racional y tradicional de los recursos naturales, así como el rescate de los valores históricos y culturales.
6	Definir y fomentar el desarrollo de programas ambientales, educativos, etc., tanto al interior como al exterior del área, a través del uso de los medios y técnicas apropiados .
Fuente: (www.Conanp.gob.mx/anp/programas/resumen/avisolalaguna). Adaptación: Iván Narváez.	

Co-manejo de áreas protegidas (co-gestión)

Se viene sosteniendo (Narváez, 2007: 247) que a diferencia de la gestión directa de las áreas protegidas por parte del Estado y que implica asumir la responsabilidad en forma aislada, en cambio, la co-gestión¹¹ tiene relación a una gestión en la que participan múltiples interesados directos (actores comunitarios, pueblos indígenas y afroecuatorianos, organizaciones comunitarias, empresas privadas, ONG, organismos públicos seccio-

11 Conforme al requerimiento del presente texto, el tema co-gestión ha sido asumido del texto desarrollado por Narváez (2007: 245). La cogestión tiene implicancias de carácter territorial, toda vez que tiene relación a las dinámicas que los pueblos indígenas desarrollan en sus territorios y la relación de esta dinámica con los procesos de integración impulsados por el Estado. Por ejemplo, reforma agraria, reforma estructural del Estado impuesta por los organismos multilaterales y considerados como elementos nuevos y más eficaces para gobernar (Cisneros, 2007). En términos generales, el Estado impulsa la cogestión para tratar de integrar diferentes actores en el área, y poder llevar a cabo las iniciativas de conservación y al mismo tiempo vencer algunas de sus propias limitaciones institucionales. Esta estrategia difiere de la propuesta por los pueblos indígenas, tendentes más bien a consolidar sus territorios antes que el establecimiento de áreas protegidas como una categoría que se superpone.

nales, instituciones científicas, universidades, etc.). Este hecho tiene que ver con la necesidad de responder a una buena gobernanza ambiental.

La UICN ha señalado en reiteradas ocasiones los beneficios que conlleva promover y fortalecer asociaciones en pro de la conservación, desde la adopción de la resolución 22 del Consejo en 1952 hasta la adopción de la resolución 1.42 de la Asamblea General, celebrada en Montreal (1996) y la resolución 2.15 de la segunda reunión del Congreso Mundial de la Conservación, celebrada en Amman (2000). En el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica, los Objetivos de Desarrollo del Milenio y en el plan de acción de la CMDS también se ha hecho hincapié en esta cuestión.

Las áreas protegidas coadministradas son áreas (de las categorías I a VI de la UICN) en las que la autoridad, la responsabilidad y la rendición de cuentas de la gestión están repartidas entre dos o más interesados directos, por ejemplo: órganos u organismos gubernamentales de diversos niveles, comunidades indígenas y locales, organizaciones no gubernamentales y agentes privados, o incluso entre diferentes gobiernos estatales, como en el caso de las áreas protegidas transfronterizas.

En igual forma sostiene Narváz (2007: 246), en el siglo XXI, el tamaño, el número y la complejidad de los sistemas de áreas protegidas han aumentado hasta adquirir proporciones extraordinarias. Teniendo presente los principios de la buena gobernanza, la consolidación, la ampliación y la mejora del sistema mundial de áreas protegidas deben basarse en el respeto de los derechos, los intereses y las preocupaciones de todos los interesados directos, incluido su derecho a participar en la adopción de decisiones relativas al establecimiento y la gestión de las áreas protegidas. La autoridad, las responsabilidades, los beneficios y los costos de la gestión de las áreas protegidas se deben repartir entre los actores pertinentes, siempre que les asistan derechos legítimos para ello. Estos derechos han de definirse en un proceso de negociación en el que participen en particular los grupos desfavorecidos, lo cual redundaría en un fortalecimiento del compromiso de la sociedad civil en las actividades de conservación. ¿Son los gobiernos por sí solos capaces de conseguir que se alcancen todos los objetivos de conservación de sus áreas protegidas y se satisfagan las necesidades sociales?

Algunos consideran que esto es sencillamente imposible. Por suerte, hay abundancia y diversidad considerables de conocimientos, aptitudes, recursos e instituciones pertinentes para los fines de la conservación que están a disposición de las comunidades indígenas, así como de los gobiernos locales, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado. La cogestión de sitios es una de las modalidades más eficaces para movilizar esos recursos en pro de la conservación. Pero, ¿cómo se puede conseguir la participación de esos agentes para lograr resultados satisfactorios?

- Los esfuerzos desplegados actualmente para incorporar a los pueblos indígenas, los pueblos móviles y las comunidades locales en la gestión de las áreas protegidas suelen limitarse a las consultas, la petición de ayuda para ejecutar actividades preestablecidas o la distribución de algunos “beneficios” (que a menudo no guardan relación con los costos que suponen), sin haber emprendido previamente un proceso eficaz de discusión y negociación de las opciones. Ello puede obedecer a diversas causas, pero la falta de políticas favorables y de capacidad se encuentra en la raíz de muchos fracasos. Es necesario adoptar medidas para facilitar la comprensión tanto de las posibilidades que ofrecen los enfoques de cogestión como de los obstáculos para su aplicación.
- Es preciso poner en marcha procesos de cogestión.
- Debe negociarse acuerdos de cogestión.
- Es necesario establecer organizaciones de cogestión. Hay que lograr una integración entre los enfoques adaptativos de la gobernanza y otras prácticas de gestión adaptativa más habituales.
- Se debe promover el aprendizaje impulsando un proceso participativo de seguimiento y evaluación (Narváez, 2007).

En razón de su diversidad, los enfoques de cogestión se pueden adaptar a diferentes contextos. Bien entendida y adoptada, la cogestión puede dar lugar a una distribución más eficaz y transparente del poder de decisión,

a una participación más activa e importante de las comunidades indígenas, itinerantes y locales en gestión de áreas protegidas, y a una mejor sinergia de las capacidades de conservación. En tales consideraciones, los participantes en el debate sobre el tema transversal “Comunidad y equidad” del V Congreso Mundial de Parques, celebrado en Durban (Sudáfrica) del 8 al 17 de septiembre de 2003: recomiendan que los tratados internacionales, los gobiernos, los organismos que se ocupan de áreas protegidas, los organismos donantes, las organizaciones no gubernamentales de conservación, las comunidades y el sector privado, y, en particular la Unión Mundial para la Naturaleza – UICN, como posible inspiradora y conductora de actividades coordinadas y sinérgicas (ver Anexo 2).¹²

Comités de gestión

Esta categoría tiene relación a la forma en como participan los diversos actores en las gestión del área, cuales son sus responsabilidades, el orden jerárquico u orgánico funcional, calidad de miembros y representación; objetivos del comité de gestión, atribuciones de los órganos del comité, limitaciones, tipos de reuniones, formas de comunicación, tipos de decisiones que se pueden tomar, etc. (Narváz, 2007: 250).

Gestión compartida o participativa

El término “manejo compartido” o “manejo participativo” define una situación en la que algunos o todos los interesados pertinentes a un área protegida y sus zonas de apoyo están involucrados en forma substancial con las actividades de manejo o gestión de la misma (Borrini-Feyerabend, 1997 en Araya y Peters, 2000). En el ámbito mundial, existen varios modelos de participación local en el manejo de áreas protegidas, zonas de

12 En los Anexos numerados del 2 al 9, deliberadamente se han tomado como referencias para el análisis varias de las propuestas planteadas en el V Congreso Mundial de Parques, celebrado en Durban (Sudáfrica) del 8 al 17 de septiembre de 2003, toda vez que constituyen aportes de especialistas cuyas tesis han sido debatidas en diversos foros, y que pueden servir de base o ser confrontadas con otras, en función de asumirlas conforme al interés del Estado y particularmente de la sociedad organizada e interesada en materia ambiental.

apoyo y recursos naturales, que difieren de acuerdo a las condiciones políticas y socioeconómicas locales (Narváez, 2007: 250).¹³

Un área protegida es responsabilidad del Estado, cuya planificación, manejo, desarrollo, administración, protección y control están en manos del gobierno central, a través del Ministerio del Ambiente o de la institución legalmente facultada para el efecto. En este sentido, la necesidad de una gestión compartida surge cuando previo a un diagnóstico técnico se establecen y analizan las principales debilidades y problemas del actual modelo centralizado o “excluyente” de gestión, por ejemplo: si no se ha integrado a las comunidades indígenas al manejo de la misma. Cabe considerar también la presencia de otros actores que deberían participar en el manejo y se analizará la viabilidad económica, social y política de este modelo aplicado al contexto local (Narváez, 2007: 250).

En el caso ecuatoriano, la necesidad de crear un comité de manejo compartido de un área protegida puede tener varias razones, entre otras: (Real, 1999 en Narváez, 2007: 250).

- La estructura centralista y desarticulada del Estado ecuatoriano, sumada a una abultada burocracia, impiden la asignación de los recursos económicos y humanos necesarios para manejar, controlar y monitorear adecuadamente las áreas protegidas del país.
- Si existe un plan de manejo, el incumplimiento del mismo provoca que actores locales y externos se aprovechen de la falta de presencia y control estatal para promover sus propios intereses, en detrimento directo del área protegida, más aún si el área es habitada por comunidades indígenas, cuyo compromiso activo y colaboración son indispensables para defender la integridad cultural y biológica del área.

13 El concepto de “Reserva de Biosfera” como categoría de manejo de un área protegida, fomenta y demuestra que es posible establecer una relación equilibrada entre la humanidad y el medio ambiente. Para reconciliar intereses conflictivos, planificar y coordinar actividades, se establece mecanismos apropiados, como juntas locales de gestión. En esencia, la gestión es un “pacto” entre la población local y la sociedad en su conjunto (Von Drosste, 1990: 81 y ss). En el caso ecuatoriano existe la Reserva de Biosfera – Parque Nacional Yasuní, y constituye un área protegida sujeta a diversas presiones extractivas que han generado niveles de conflicto de difícil solución, debido precisamente a la debilidad estatal para establecer en forma específica un sistema de gestión del área.

- Si el Estado ha firmado convenios que regulan el uso y manejo de determinados sectores con las comunidades, representa un primer paso en el manejo compartido “desde el interior” del área, considerando que el acceso a los recursos naturales dentro del área es esencial para asegurar los medios de vida locales y la supervivencia cultural de actores locales que tienen derechos ancestrales sobre el territorio en cuestión.
- Cuando en el área protegida operan otros actores interesados en participar activamente en la conservación de los recursos o en la prestación de servicios, turísticos, por ejemplo: universidades y organizaciones no gubernamentales dedicadas a la investigación y conservación que podrían aportar en la gestión de la misma.
- Cuando el área colinda con tierras estatales intervenidas en forma permanente y no sustentable por empresas petroleras y campesinos y algunas de sus actividades amenazan la integridad del área.
- Cuando la legislación nacional relacionada al manejo sustentable de áreas protegidas y sus zonas de apoyo está a punto de ser modificada para permitir una participación más amplia y democrática de la sociedad civil. La propuesta de ley de diversidad biológica enviada al Congreso Nacional Ecuatoriano contempla aspectos relacionados a ese propósito (Narváez, 2007: 252).

En el caso de que un área protegida aporte beneficios económicos directos a las comunidades locales en forma de recursos maderables, no maderables, agricultura, caza y pesca de autoconsumo, y para la producción a pequeña escala de artesanías y otros artículos para el mercado. Los recursos escénicos y las oportunidades de recreación, educación e interpretación ambiental del área son aprovechados por operadoras turísticas y las comunidades. El estado de conservación, la riqueza biológica y cultural del área favorecen la investigación científica y monitoreo ambiental por parte de universidades y organizaciones no gubernamentales. El área provee además beneficios indirectos, tales como la protección de cuencas hidrográficas y del suelo, la regulación climática, la conservación de espe-

cies en peligro de extinción y de procesos naturales que generan y mantienen la vida silvestre, etc. Por estas y otras razones es que se hace necesaria la gestión compartida (Narváez, 2007: 252).

El manejo compartido de gestión de un área protegida implica una relación directa con los actores naturales (pueblos indígenas),¹⁴ luego integrar a los demás actores como las organizaciones de colonos, las operadoras turísticas, las fuerzas armadas, las universidades y organizaciones no gubernamentales interesadas en la investigación y/o conservación, las empresas petroleras que operan al interior o en zonas aledañas. Cada uno de estos actores juega un papel importante en el contexto del área y de su manejo en particular, que amerita un tratamiento diferenciado para establecer el nivel de participación en la gestión, pero dentro de un contexto de planificación participativa y de corresponsabilidad.

Un esquema de manejo que conjugue los intereses del Estado, la sociedad civil y la población local, nace de la necesidad del derecho legítimo de la sociedad a participar en las decisiones y gestión de sus recursos, de la compleja problemática actual de las áreas protegidas y de comprobar que el modelo actual no ha resultado tan efectivo. En todo caso, procede analizar si el manejo compartido constituye realmente una alternativa viable. De ahí se desprende la urgencia de un análisis detallado del contexto local y estatal en toda su complejidad, diversidad y dinámica, empujando por una definición concertada del término “participación”, tomando en cuenta aspectos relacionados con la viabilidad económica, social y jurídico-política de un modelo de gestión compartida en cada categoría específica de área protegida, sin perder de vista el interés general y las prescripciones del desarrollo humano sustentable constantes en la

14 Los procesos de participación de las comunidades locales e indígenas en el manejo de las áreas protegidas ha cobrado gran importancia. Los países andinos y amazónicos están impulsando un cambio respecto la toma de decisiones de políticas para las áreas, que va desde una manera tradicional centralizada y vertical, hacia una forma descentralizada y eminentemente participativa. Esto representa una estrategia para lograr la viabilidad de los sistemas nacionales de áreas protegidas a largo plazo. En este sentido, se plantean diferentes formas de participación de las comunidades locales en la gestión de las áreas de conservación: por ejemplo, las administraciones pueden prever la participación de las comunidades locales en forma directa y efectiva desde el proceso de planificación, adoptar una estrategia de manejo adaptativo, o delegar parte o toda la gestión a organizaciones no gubernamentales (ONG), pueblos indígenas, organizaciones de campesinos, y hasta empresas excepcionalmente.

Constitución Política y convenios internacionales suscritos por el Estado (Narváez, 2007: 253).

Participación pública

Narváez (2007: 253) viene sosteniendo que en general, toda forma de manejo trata de lograr la sustentabilidad del área protegida, y para el efecto busca incluir a los diversos sectores involucrados en el área, con la finalidad de establecer compromisos de colaboración que mediante el trabajo conjunto lleven al cumplimiento de los objetivos propuestos: establecer mecanismos de coordinación entre las diversas instancias y sectores involucrados en el área, con la finalidad de que el Programa de Manejo sea operativo e incluyente en un contexto social, económico y político. De tal forma que se dé una convivencia armónica entre las acciones productivas, de desarrollo y las de conservación del área. Implementar los mecanismos de retroalimentación a fin de que los resultados de los programas de conservación, investigación y desarrollo comunitario aplicados en el área, enriquezcan y en su caso modifiquen las acciones para la operatividad del programa de manejo

Gestión comunitaria de áreas protegidas

La dimensión técnica de esta modalidad de gestión al menos puede tener dos formas: la participación de las comunidades en la gestión de las áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, particularmente aquellas que se encuentra en territorios ancestrales o indígenas; y, la conservación a través de áreas de protección privadas en tierras comunitarias o territorios indígenas (Narváez, 2007: 254 y ss).

En la primera forma, la participación institucionalizada dentro de las áreas del SNAP se establece en base a prescripciones legales que constan en el Art. 86 de la Constitución Política del Estado; la Ley de gestión ambiental reconoce la participación ciudadana en la gestión ambiental. Art.28, y que dispone del respectivo reglamento.

Respecto a los ámbitos de participación aún son restringidos, se limitan al de asociación, a través de convenios y o contratos para la gestión de algunos servicios, la colaboración a través de financiamiento puntual a proyectos de comunidades ubicadas en territorios del SNAP, y la integración, es decir, la participación en la elaboración de los planes de manejo.

En la segunda forma, la opción de establecer áreas protegidas privadas surge como una alternativa, aunque tiene un mínimo respaldo institucional y por ello dificulta en gran medida el acceso de las comunidades a determinados fondos, apoyos y reconocimientos. Es decir, por no poder entrar dentro del sistema oficial (Narváez, 2007: 254).

La gestión comunitaria tiende a fortalecer el desarrollo económico de las comunidades, su capacitación y organización en función de un óptimo manejo y conservación de sus propios recursos. Busca incidir en la gestión para la evaluación y monitoreo de los recursos naturales, vigilancia, administración, aplicación de tecnologías adecuadas y no impactantes, búsqueda de mercados para los productos del medio y la protección de la diversidad biológica a través del aprovechamiento sustentable de las especies y la recuperación de aquellas que se encuentren en peligro de extinción.

La participación comunitaria puede variar de acuerdo a la categoría de área, pero siempre se justificará por el énfasis en la relevancia histórico-cultural, ecológico-científica, educativa y recreativa, del desarrollo local y sustentable en general.

Una parte considerable de la diversidad biológica de la tierra perdura en territorios cuya propiedad, control o gestión corresponden a pueblos indígenas y comunidades locales, (incluidos los pueblos móviles). Sin embargo, el hecho de que tales pueblos y comunidades conserven activa o pasivamente muchos de esos sitios por medios tradicionales o modernos ha sido hasta ahora desatendido en los ámbitos oficiales de la conservación. Esos sitios, llamados aquí Áreas Conservadas por Comunidades (ACC), son sumamente diversos en lo concerniente a sus instituciones de gobernanza, objetivos de gestión, impactos ecológicos y culturales y otros aspectos. Sin embargo, presentan básicamente dos características distintivas: un control y una gestión que están predominante o exclusivamente en manos de comunidades; y, un compromiso de conservar la diversidad biológica, para cuyo cumplimiento se utilizan diversos medios (Narváez, 2007: 255).

En este contexto, las ACC son de ecosistemas naturales y modificados que contienen una biodiversidad importante, prestan servicios ecológicos y poseen valores culturales, y cuya conservación está a cargo de comunidades indígenas y locales en el marco del derecho consuetudinario o por otros medios efectivos. En el presente caso, por “áreas conservadas por comunidades” se entiende un enfoque amplio y abierto para la clasificación de esas iniciativas comunitarias, sin que se pretenda limitar la capacidad de las comunidades para conservar sus áreas de la forma en que consideren apropiada. En diversos instrumentos internacionales sobre derechos ambientales y humanos se reconoce la función de las comunidades en relación con la gestión de los recursos naturales, por ejemplo (Narváez, 2007: 255).

El Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) hace hincapié en los conocimientos, aptitudes, innovaciones y prácticas comunitarias pertinentes para la conservación de la diversidad biológica.

- La Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas reconoce el derecho de los pueblos a controlar y administrar sus territorios.
- En la actualidad, la mayoría de las ACC no están aún reconocidas en los sistemas de conservación nacionales e internacionales y muchas de ellas no están incluidas en las redes oficiales de áreas protegidas de los países. Posiblemente ello se deba a que los sistemas de gestión de los recursos de las ACC se suelen basar en regímenes de tenencia de la tierra, sistemas, normas e instituciones de carácter consuetudinario que en muchos países no están reconocidos oficial o jurídicamente. Las ACC que existen en la actualidad responden a objetivos de gestión correspondientes a distintas categorías de áreas protegidas. No obstante, en todas partes las ACC están expuestas a diversas amenazas, por ejemplo:

Cuadro 19

Amenazas en Áreas Conservadas por Comunidades

1	Las resultantes de arreglos de tenencia confusos y precarios.
2	La ejecución de proyectos de desarrollo no sostenibles.
3	La anulación del reconocimiento de los derechos consuetudinarios.
4	La centralización de los procesos de adopción de decisiones políticas.
5	Las desigualdades sociales, económicas y políticas.
6	La pérdida de conocimientos y los cambios culturales.
7	La comercialización de los recursos.
Narváz (2007: 256).	

En consecuencia, se reconoce que las comunidades necesitan apoyo y facilidades para poder responder a esas amenazas y tener más seguridad en sus prácticas de conservación y utilización sostenible. Habida cuenta de lo antedicho, los participantes en el examen del tema transversal sobre comunidades y equidad han deliberado sobre las ACC en varias sesiones del V Congreso Mundial de Parques y han llegado a la conclusión de que el reconocimiento nacional e internacional de esas áreas es una necesidad urgente. Por consiguiente, los participantes en el debate sobre el tema transversal “Comunidades y equidad” del V Congreso Mundial de Parques, celebrado en Durban (Sudáfrica) del 8 al 17 de septiembre de 2003 (Narváz, 2007: 257) hacen algunas recomendaciones a los gobiernos (ver Anexo 3).

Pueblos indígenas y áreas protegidas

Para el autor en cita, los pueblos indígenas, sus tierras, aguas y otros recursos han hecho una contribución sustancial a la conservación de los ecosis-

temas mundiales. Para que este proceso se mantenga, es preciso que, cuando proceda, las áreas protegidas, tanto las actuales como las futuras, tomen en cuenta el principio de la colaboración en la gestión prestando atención a las propuestas, intereses y necesidades de los pueblos indígenas.

Gran porcentaje de áreas protegidas del mundo están incluidas en tierras, territorios y recursos de pueblos indígenas o coinciden total o parcialmente en ellos. En muchos casos el establecimiento de estas áreas ha afectado sus derechos, intereses y medios de subsistencia, como resultado de lo cual se han generado conflictos persistentes convertidos ya en estructurales.

Si los objetivos de las áreas protegidas respetan los derechos de los pueblos indígenas que viven en ellas y sus alrededores, es posible lograr mejores resultados en la conservación sostenible de dichas áreas.¹⁵

Se reconoce en general que la única manera de garantizar a largo plazo la aplicación exitosa de programas de conservación consiste en contar con el consentimiento y la aprobación de los pueblos indígenas, entre otros agentes, ya que su cultura, sus conocimientos y sus territorios contribuyen al establecimiento de áreas protegidas integrales. A menudo las AP no tienen objetivos que coincidan con la necesidad de los pueblos indígenas de proteger sus territorios, recursos y derechos humanos frente a las amenazas externas.¹⁶

La resolución WCC 1.53 sobre pueblos indígenas y áreas protegidas, adoptada por los miembros de la UICN en el primer periodo de sesiones del Congreso Mundial de la Naturaleza (Montreal, 1996), promueve una política basada en los siguientes principios:

15 Por ejemplo: al interior de la RAE se viene impulsando un proceso de consolidación jurídica de los territorios de los pueblos indígenas. Ya han sido legalizadas 3.2 millones de hectáreas a favor de 504 comunidades indígenas. Este acercamiento es el resultado de la maduración de las organizaciones indígenas, las cuales han integrado la conservación ambiental como una de sus reivindicaciones. Sin embargo, el proceso está inconcluso puesto que los indígenas manifiestan que la entrega de tierras no coincide con sus aspiraciones de entrega de sus territorios considerados ancestrales. Un caso muy complejo constituye la Reserva de Producción Faunística de Cuyabeno (BID, 2002: 3).

16 El Estado que no asume el fraccionamiento competencial para la conservación con transferencia de poder, obstruye la descentralización democrática, y ello implica ratificarse en el clásico planteamiento de conservación de la naturaleza tendente a reforzar las divisiones existentes entre los actores locales y el gobierno, aumentando así la alienación y el conflicto en vez de resolverlos. Esto es claramente evidente con respecto al derecho a la tierra, por ejemplo: la legislación de parques nacionales enajena las áreas protegidas a favor del Estado, anulando, limitando o restrin-

- El reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas para con sus tierras, territorios y recursos que se encuentran en el interior de áreas protegidas.
- El reconocimiento de la necesidad de llegar a un acuerdo con los pueblos indígenas antes de establecer áreas protegidas en sus tierras o territorios.
- El reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas interesados en participar efectivamente en la gestión de las áreas protegidas establecidas en sus tierras o territorios, y de ser consultados antes de la adopción de cualquier decisión que afecte a sus derechos e intereses sobre esas tierras o territorios.

A petición de la Comisión Mundial de Áreas Protegidas (CMAP), en 1999 el Consejo de la UICN respaldó los principios y directrices sobre los pueblos indígenas y tradicionales y las AP, en respuesta a las medidas solicitadas en la resolución mencionada. Además, en varios órganos intergubernamentales, acuerdos internacionales y organizaciones internacionales de conservación se han adoptado y promovido políticas favorables al reconocimiento de los derechos e intereses de los pueblos indígenas en el contexto de la conservación de la diversidad biológica y la protección del medio ambiente.

giendo con ello los derechos de tenencia y uso. Pues los derechos sobre las tierras no son simplemente conceptos jurídicos, abstractos, sino que expresan las profundas conexiones entre los pueblos y el entorno, establecen el marco que regula el uso comunitario del medio ambiente y se encarnan en las instituciones políticas locales que proporcionan la alternativa a la gestión estatal directa de los recursos. La negación de los derechos territoriales de los pueblos indígenas es no sólo contraria al derecho consuetudinario e internacional, sino que desgarrar el tejido de la sociedad indígena y sus relaciones con el medio ambiente. En consecuencia, los pueblos locales responden a la imposición de áreas protegidas, asumiendo que detrás de esto se oculta la intención de agotar los recursos naturales. (Colchester, 2003: 50). Un ejemplo palpable es el caso del Parque Nacional y Reserva de Biosfera Yasuní, de cuyo cuidado es responsable el Estado, sin embargo, en sólo 10 años ha permitido la incursión de 7 empresas petroleras al interior del área protegida, con las graves consecuencias de impactos físicos, bióticos y sociales, particularmente a los pueblos huaorani y kichwa.

Por consiguiente, los participantes en los debates sobre el tema transversal “Comunidades y equidad” y el ciclo sobre la “Gobernanta” del V Congreso Mundial de Parques, celebrado en Durban (Sudáfrica) del 8 al 17 de septiembre de 2003, haciendo hincapié en que las recomendaciones que figuran a continuación deben aplicarse en un marco de plena asociación con los representantes libremente elegidos por los pueblos indígenas, recomiendan varios puntos (ver Anexo 4).

En el II Congreso Latinoamericano de Parques Nacionales y otras Áreas Protegidas, realizado en Bariloche –Argentina, en octubre del 2007, y convocado por UICN, FAO, Organización de la Naciones Unidas para el Medio Ambiente, y la Red Latinoamericana de Parques Nacionales, reconoce el liderazgo mundial de la región, no sólo en biodiversidad sino en la participación de comunidades locales y pueblos indígenas en la gestión de los parques. El documento conclusorio insta a los Estados a hacer efectiva la implementación de derechos de los pueblos originarios sobre sus territorios, la mayoría declarados áreas protegidas, y a gestionar asegurando su plena y efectiva participación en la toma de decisiones para el manejo y la protección de la naturaleza (Narváz, 2007).

El Cónclave también cuestiona el “desarrollo descontrolado” de megaproyectos de infraestructura que atraviesan áreas de conservación, la extensión del monocultivo, los plantíos para biocombustibles y la sobre explotación de recursos pesqueros, que afectan los servicios ambientales que prestan esas áreas. No excluyó la crítica al modelo de desarrollo económico y la explotación minera y de hidrocarburos en áreas protegidas, por cuanto es contraria a los objetivos de la conservación de la biodiversidad (ver Anexo 11).

Conservación y pueblos indígenas (no contactados)

Los pueblos indígenas libres (es decir itinerantes, cazadores, recolectores) son un subconjunto de los pueblos indígenas ancestrales cuyos medios de vida dependen de la utilización extensiva de la propiedad común de los recursos naturales y su movilidad es a la vez una estrategia de gestión para el uso y la conservación sostenibles de la tierra y un rasgo distintivo de identidad cultural.

En muchos casos, para establecer áreas protegidas se han enajenado tierras y recursos tradicionalmente utilizados por pueblos indígenas, como consecuencia de lo cual sus medios de subsistencia y su cultura se han visto reducidos y menoscabados. Sus derechos se pasan por alto por error, o a veces deliberadamente, y sólo se autoriza la participación de poblaciones locales sedentarias que viven alrededor de las áreas protegidas. Las prácticas de los pueblos indígenas crean y mantienen importantes conexiones en el paisaje. Las políticas de sedentarización que los priven de su identidad cultural y de su capacidad de realizar una gestión adecuada de la tierra, conducen a la pobreza y ponen en riesgo su supervivencia física y cultural.

Existen pruebas científicas de que la utilización móvil de los recursos naturales ha estado en armonía con la naturaleza y que en muchos casos promueve la integridad ambiental y la conservación de la biodiversidad, tanto silvestre como domesticada. Las asociaciones recíprocamente favorables entre pueblos indígenas móviles y las personas que realizan actividades de conservación son esenciales para el éxito a largo plazo de las iniciativas de conservación.¹⁷

Por consiguiente, los participantes que abordaron el tema transversal “Comunidad y equidad” en el ciclo sobre la “Gobernanza” del V Congreso Mundial de Parques, celebrado en Durban (Sudáfrica) del 8 al 17 de septiembre de 2003, proponen: (Ver Anexo 5).

17 Esta temática es muy controversial, cabe tomar en cuenta lo que acontece con el establecimiento de la zona intangible para los pueblos tagaeri y taromeni, el Estado ecuatoriano considera que éste garantiza los derechos de estos pueblos, no obstante, por otra parte se argumenta que la declaratoria de zona intangible no es más que una compensación tardía a la incapacidad del Estado para garantizar la conservación de áreas ecológicamente sensibles y culturalmente vulnerables. Es necesario analizar la propuesta de política para los pueblos en aislamiento voluntario asumida por el Gobierno nacional a partir de mayo de 2007, la misma que muestra un avance significativo en lo conceptual e instrumental, pero continúa manteniendo sesgos exclusionistas respecto a la consulta y participación sobre proyectos extractivistas que pueden desarrollarse en el área, y sobre los cuales es el pueblo huarani el sujeto cultural con mayor derecho para pronunciarse al respecto, dentro de determinadas condiciones que deben ser propiciadas por el Estado.

Gobernanza de áreas protegidas

La implicancia política del término gobernanza ha llevado a un amplio debate público nacional e internacional, inclusive, que ha permitido finalmente asumir que la gobernanza abarca la interacción entre las estructuras, los procesos, las tradiciones y los sistemas de conocimientos que determinan la forma en que se ejerce el poder, la responsabilidad, como se adoptan las decisiones en que expresan su opinión los ciudadanos y otros interesados directos. Este concepto se aplica a las áreas protegidas en todos los niveles: de sitio, nacional, regional y mundial.

El grado en el cual las áreas protegidas cumplen objetivos de conservación, contribuyen al bienestar de la sociedad y alcanzan las metas sociales, económicas y ambientales más amplias, está estrechamente relacionado con la calidad de su gobernanza. Desde esta perspectiva, estas áreas son importantes y beneficiosas para la sociedad en general y constituyen un legado para las generaciones futuras.

En el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, la ‘buena gobernanza’ se calificó como “esencial para el efecto” y a nivel general se afirma que ésta quizá sea el factor singular para erradicar la pobreza y promover el desarrollo. Desde el punto de vista práctico, también se asume que las áreas protegidas se deben administrar de acuerdo con el enfoque por ecosistemas definido por la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica (Decisión V/6), que puede caracterizarse de forma resumida como una estrategia de gestión integrada de las tierras, el agua y los recursos biológicos. Estrategia que promueve la conservación y la utilización sostenible de una manera equitativa.

Por otra parte cabe enfatizar que los principios que rigen instituciones como la UICN/WWF, respecto a los pueblos indígenas y las áreas protegidas, asumen la premisa de que la descentralización, la participación, la transparencia y la responsabilidad se deben tener en cuenta en todos los asuntos que afecten a los intereses recíprocos de aquellas y los pueblos indígenas. Por su parte, el PNUD ha publicado una lista de las características de la ‘buena gobernanza’ y ostenta un reconocimiento creciente de sus principales elementos constitutivos.

Cuadro 20	
<p>El reto no es sólo vincular la conservación con el desarrollo y con el combate a la pobreza. El reto también tiene que ver con la gobernanza de las áreas protegidas, como otro mecanismo para reducir la pobreza. Gobiernos, ONG, empresas, comunidades y demás actores, con el fin de mejorar el impacto positivo de las áreas protegidas en el combate a la pobreza deberían promover los principios de la buena gobernanza:</p>	
Legitimidad:	Por medio de la participación y la búsqueda de consensos y la orientación del trabajo en áreas protegidas.
Dirección:	Para alcanzar una visión estratégica de la relación entre comunidades y el manejo de las áreas protegidas.
Rendición de cuentas:	Y transparencia en el manejo de las áreas protegidas y sus recursos asociados
Justicia e imparcialidad:	Por medio de la distribución equitativa de costos y beneficios.
<p>Impulsando y poniendo en práctica los principios anteriormente señalados y unidos a procesos de descentralización y desconcentración, se podrá garantizar la viabilidad y el cumplimiento de las funciones ambientales, sociales y económicas de combate a la pobreza en las áreas protegidas y país en general.</p>	
<p>Fuente: (Narváz, 2007)</p>	

Bajo esta perspectiva, los participantes en el ciclo de talleres sobre la “Gobernanza de las áreas protegidas: nuevas modalidades de colaboración” del V Congreso Mundial de Parques, celebrado en Durban (Sudáfrica) del 8 al 17 de septiembre de 2003, hacen recomendaciones a los gobiernos y a la sociedad civil (ver Anexo 6).

Capítulo III

Marco jurídico institucional y gestión ambiental. Sistema de Gestión Ambiental (SGA) - Análisis comparativo estructural en el Yasuní

Marco jurídico-institucional: problemas de competencia y aplicación

El Ordenamiento jurídico ecuatoriano contiene normas de naturaleza ambiental que se expresan como:

- Leyes que establecen derechos y obligaciones relacionadas con la prevención y control de la contaminación ambiental: Constitución Política del Estado, Ley para la prevención y control de la contaminación ambiental, Ley de gestión ambiental.
- Normas de prevención y control de la contaminación ambiental que regulan la administración y uso de recursos naturales (Ley de hidrocarburos, Ley de minería, Ley de electrificación, Ley de pesca y desarrollo pesquero, etc. Y normas que regulan el ejercicio de actividades productivas en general (Ley de gestión ambiental).
- Normas que regulan la actividad del Ministerio del Ambiente cuando actúa como regulador son: Régimen forestal; Régimen de áreas naturales protegidas del Estado;; Régimen de biodiversidad.

El Estado y la gestión ambiental

El ámbito administrativo de la Función Ejecutiva está distribuido institucionalmente por sectores (ministerios, SENPLADES). Además de los ministerios, existen instituciones del Estado con mayor o menor grado de

autonomía fijada por los correspondientes actos normativos que les otorgan personalidad jurídica. Algunas de ellas ejercen competencias diversas en materia ambiental (Corporaciones Regionales de Desarrollo –CRM, CDG, Predesur–, otras instituciones del Estado). Además, el Estado cuenta con una organización territorial basada en las Instituciones del Régimen Seccional Autónomo (consejos provinciales, concejos municipales) que tienen potestades de naturaleza ambiental. La Constituyente de Montecristi (19/12/07) está tramitando un nuevo ordenamiento territorial del Ecuador.

Ámbitos de la gestión pública en general

La administración pública se fundamenta en la Constitución Política del Estado, en Leyes y en la estructura jurídica (régimen institucional y régimen normativo) disponible para tal efecto. Los mecanismos para ejecutar la gestión pueden agruparse en varios niveles que entre sí, no son necesariamente jerárquicos: expedición de normativa; ejecución en sus diversas modalidades; control y sanción.

Gráfico 6

Nivel jerárquico de las principales normas que conforman el ordenamiento jurídico ecuatoriano

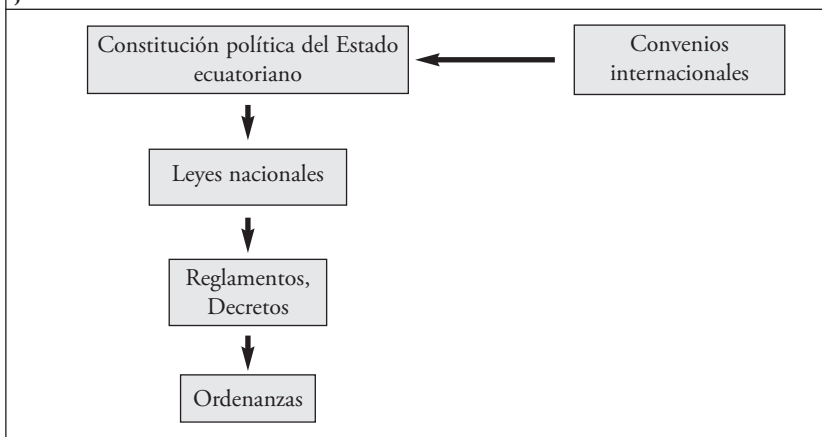
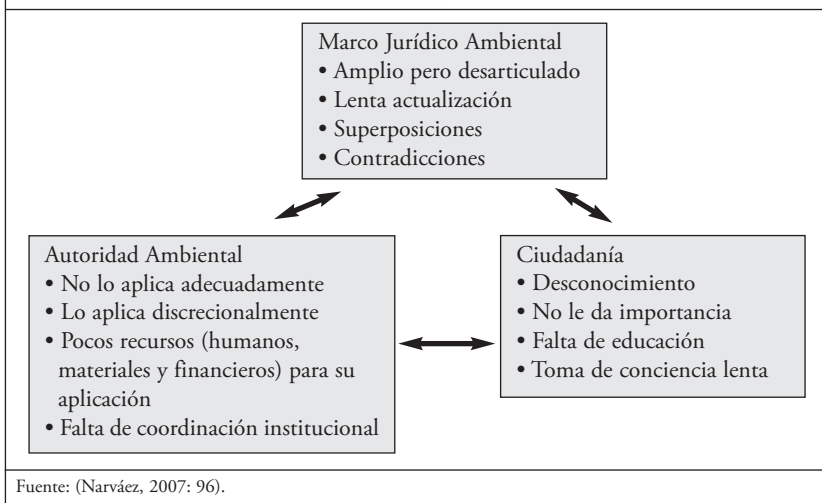


Gráfico 7

Nivel de inobservancia al ordenamiento jurídico ambiental



El marco institucional

La teoría sociológica sustenta que las instituciones obligan, presionan y para su mejor comprensión se las puede observar a partir de cuatro criterios: geográfico, histórico, de importancia y funcional. Por estrictos requerimientos del presente trabajo referiremos el último, es decir, desde el punto de vista de las funciones que desempeñan en la sociedad. El concepto función se refiere a lo que hace la institución, lo que realiza para cumplir su misión. Puede ser una función ideal, o sea, lo que debe cumplir comparado con lo que en realidad cumple. Todas las instituciones tienen problemas para sobrevivir, gobernarse, transmitir su cultura y las soluciones disponibles para manejar estos problemas pueden ser más o menos eficaces.

Desde el punto de vista funcional se las relaciona con las normas institucionales que rigen la formación y el funcionamiento de los grupos y las instituciones mayores en las cuales esos grupos participan. Las instituciones tienen caracteres de universalidad, variabilidad, estabilidad, conte-

nido. Respecto a la estabilidad, cada institución es un sistema de pautas establecidas en una sociedad. Esto facilita la organización y contribuye a la perduración del sistema, ya que dificulta la modificación estructural del mismo. Desde esta perspectiva se asume que la institucionalización implica la sustitución de un comportamiento espontáneo por uno pautado, formal, entonces, los elementos informales de estructuración reciben un reconocimiento legal, por lo cual la estructura se hace más definida y rígida. La consecuencia es que se reduce el margen de libertad y las desviaciones quedan sometidas a un control organizado: institucional, legal, formal con reglas claramente definidas. La formalización es una manera de aumentar el control.

Según Espinoza:

“...un cambio de estructuras institucionales viene acompañado de un lento proceso de aprendizaje y de modificación de las prácticas tradicionales, que suponen un cambio en la cultura institucional, que sólo podrá ponerse en evidencia e incidir efectivamente en la calidad de la administración y en el manejo de las áreas protegidas, en el largo plazo. En este sentido, las reformas legales propuestas para democratizar y racionalizar la administración de las áreas protegidas en el Ecuador, no han logrado ser negociadas con éxito en las altas esferas políticas.” (1994: 117).

Tal es el caso del proyecto de ley sobre la biodiversidad que hasta la fecha continúa en el Congreso Nacional de la República del Ecuador.

El marco institucional público lo conforman la Constitución Política del Estado, leyes y demás instrumentos para la administración. Las instituciones públicas ejecutan únicamente lo que prescribe la ley escrita. En lo que tiene relación al manejo de las áreas naturales protegidas, el Estado ha definido los marcos legales e institucionales: en 1996 creó el Ministerio del Ambiente, que entre otras funciones es responsable de la administración del sistema de parques y áreas protegidas a través de la Dirección Nacional de Parques, conforme a las prescripciones de la Ley forestal, Ley de gestión ambiental (1999). Actualmente la SENPLADES ha definido las bases de las políticas ambientales.

En lo que tiene relación a la conservación y manejo de las áreas naturales protegidas, el Estado ha hecho esfuerzos importantes para establecer marcos legales e institucionales en función de una innovación de las prácticas y políticas de las instituciones públicas responsables del manejo de las áreas protegidas, al margen de que los intereses públicos en su conjunto no han favorecido a la conservación como eje estratégico del desarrollo.

La gestión ambiental y administración del sistema de parques y áreas protegidas la ejecuta el MAE y constituye un verdadero desafío técnico y financiero, al igual que el manejo del patrimonio forestal del Estado, aún muy limitado bajo la responsabilidad de dicha institución.

El Instituto para el Ecodesarrollo de la Región Amazónica (ECO-RAE), creado en septiembre de 1992, es una entidad de derecho público con autonomía administrativa, económica y financiera, patrimonio propio y presupuesto especial, adscrita al MAE. Sus funciones son: la formulación, concertación y divulgación del Plan Maestro para el Ecodesarrollo de la RAE; la coordinación de inversiones y proyectos que realicen organismos públicos y privados; el asesoramiento a los gobiernos locales y organizaciones sociales sobre el cumplimiento de la legislación ambiental; la gestión y canalización de recursos financieros y científico-técnicos; y, la realización de programas de capacitación para la formulación y evaluación de proyectos de ecodesarrollo. Para realizar estas tareas el Estado designa recursos provenientes de la explotación petrolera, en base a leyes dictadas para el efecto.

El UDENOR, creada en agosto del 2000, adscrita a la Presidencia con el propósito de cumplir las siguientes responsabilidades: coordinar con los ministerios de Estado, otros organismos del sector público, gobiernos locales y seccionales los programas de desarrollo sustentable de las cinco provincias (Esmeraldas, Carchi, Sucumbíos, Orellana y Napo); generar proyectos productivos y comunitarios; gestionar recursos de cooperación internacional; ejecutar los proyectos mediante el concepto de tercerización a través de entidades del sector público, gobiernos locales, ONG, y mecanismos de administración directa pedido de donantes. A partir de la existencia de la SENPLADES, esta forma de gestión se está modificando.

En las 24 provincias del Ecuador existen aproximadamente 270 municipios, la mayoría de ellos rurales. Tanto en los consejos provinciales como

en los municipios se está creando las Unidades de Desarrollo Sustentable o del Medio Ambiente, encargadas de promover el desarrollo local tomando como base sistemas sustentables de innovación agropecuaria y forestal. Con las reformas constitucionales de 1998 y promulgación de la Ley de descentralización del Estado y participación Social (Ley No. 27 RO/169 de 8 de octubre de 1997) se establece un marco normativo que obliga a transferir progresivamente competencias (entre otras ambientales) y recursos a los gobiernos seccionales.

Para asegurar la sostenibilidad financiera a largo plazo del Sistema de áreas protegidas y asegurar un nivel de operatividad adecuado, entre otras iniciativas, con recursos de la Facilidad Ambiental Global (GEF) se estableció el Fondo de Áreas Protegidas (FAP). El objetivo es capitalizar el FAP con 8 millones de dólares. Esta es una forma de institucionalizar el financiamiento de la gestión del SNANP.

Entre otras instituciones que tienen competencia parcial sobre recursos naturales y competencia ambiental en el Ecuador constan:

Cuadro 21

- Ministerio del Ambiente.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda.
- Ministerio de Turismo.
- Ministerio de Comercio Exterior, Pesca y Competitividad.
- Ministerio de Defensa Nacional.
- Ministerio de Economía y Finanzas.
- Ministerio de Educación.
- Ministerio de Cultura.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- Consejos Provinciales.
- Concejos Municipales.
- Juntas Parroquiales.
- Jurisdicciones Territoriales Indígenas.
- Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME).

- Confederación de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE).
- Centro de Levantamiento Integrado de Recursos Naturales con Censores Remotos (CLIRSEN).
- Comisión de Estudios para la Cuenca del Río Guayas (CEDEGE).
- Comisión Permanente para las Islas Galápagos.
- Instituto Nacional de Desarrollo Agrario.
- Instituto Nacional de Pesca (INP).
- Instituto Nacional Galápagos (INGALA).
- Instituto Oceanográfico de la Armada Ecuatoriana (INOCAR).
- Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico (ECORAE).
- Unidad de Desarrollo del Norte (UDENOR).
- Secretaría de los objetivos de desarrollo del milenio (SODEM).
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES

La gestión ambiental

La gestión pública ambiental es el conjunto de actividades de las instituciones públicas o privadas conducentes a ejecutar las políticas del desarrollo sustentable. La descripción se subsume en el concepto de que, en general, las políticas, el control, el seguimiento y sanción de la gestión ambiental corresponden primordialmente al Estado y sus instituciones. Por otra parte, las instituciones privadas participan en forma creciente en todos los componentes de la gestión pública, principalmente a nivel de administración y manejo ambiental y últimamente en áreas que se consideraban potestativas del Estado, como las políticas públicas, en las que se intensifica el papel de las consultas y audiencias públicas (Pérez, 1997: 9; Bustos, 2007).

Se asume por gestión ambiental el conjunto de actividades normativas, administrativas, operativas y de control, estrechamente vinculadas, que deben ser ejecutadas por el Estado, empresas y la sociedad en general, para garantizar el desarrollo sostenible y la óptima calidad de vida (MRE, 1993: 1).

Desde la visión jurídica, la gestión ambiental corresponde principalmente al Estado, como una derivación de la función que cumple en materia de desarrollo. La gestión ambiental es entendida en la actualidad como: el conjunto de actividades humanas encaminadas a procurar la ordenación del medio ambiente y contribuir al establecimiento de un modelo de desarrollo sustentable (Brañes, 1991: 610 citado en Pérez, 1997: 9; Bustos, 2007).

Este es un enfoque suficientemente amplio de la gestión ambiental e incluye todas las actividades humanas, sean del Estado o de la sociedad conducentes al desarrollo sustentable. Al referirnos a la gestión pública ambiental forzosamente cabe restringir esta amplia definición, limitándola a la acción estatal, sin perjuicio de reconocer la importancia de las actividades privadas.

Para la gestión ambiental, una cosa es plantearse los temas y actividades que se comprenden involucrados en el desarrollo sustentable, otra muy diferente la supervigilancia y manejo de las actividades productivas del país en toda su amplitud, o el manejo de los recursos naturales renovables y no renovables, como el petróleo en la RAE y PNY, en cuanto entorno complejo sujeto a la presión extractivista del Estado y las empresas petroleras, así como la estructuración institucional para el control de la contaminación en condiciones de crisis de gobernabilidad, regional, nacional y los altos precios del petróleo que generan apetencias de toda índole. En última instancia, el tema de las alternativas institucionales públicas para la gestión ambiental y la aplicación del derecho ambiental, se convierte en “alternativas institucionales para la gestión del desarrollo sustentable”. En sentido amplio se puede identificar, “gestión pública”, con gobierno del Estado mismo y en sentido restringido, la gestión pública sería el ejercicio de la potestad estatal para concretar los objetivos, las políticas del gobierno y desarrollo sustentable como fin último. Esta es precisamente la que está en contradicción con la práctica extractivista en el PNY.

En todo caso, los instrumentos de la gestión ambiental son diversos, técnicos, específicos y en materia petrolera abundan en categorías, de acuerdo a la fase del proceso extractivo y a la dimensión del proyecto. Las operaciones en el PNY se ejecutan cumpliendo formalmente las normas legales y

Cuadro 22		
Actor	Objetivo	Componentes de la Gestión Ambiental Pública
Estado, ¹ institucionalidad pública.	<ul style="list-style-type: none"> - Bien común. - Desarrollo sustentable. 	<ul style="list-style-type: none"> - Objeto de la gestión. - Políticas, planeamiento y financiación. - Normativa legal. - Estructura jurídica e institucional. - Competencia. - Normativa administrativa y regulación. - Administración, manejo y operación. - Seguimiento y control. - Sanción y jurisdicción.

que entre otras exigencias contemplan la implementación de Estudios de Impacto Ambiental (EIA). Este hecho no garantiza que la gestión sea óptima o incuestionable, simplemente verifica la presencia de una institucionalidad pública ambiental mínima al interior del área protegida, y la necesidad de su potenciamiento a partir de visiones consensuadas y sustentadas en parámetros técnicos, antes que de otra índole.

Hacia 1980 los planes de desarrollo del país incorporan el componente ambiental en base al diagnóstico ambiental en el Ecuador realizado por Fundación Natura y que fuera actualizado en 1988, hasta que en 1993 se realiza el primer Congreso Ecuatoriano sobre el Medio Ambiente. La base

1 El objeto de la gestión son las acciones gubernamentales y ciudadanas sobre el desarrollo sustentable. Este último se manifiesta en las actividades relacionadas con el mejoramiento de la calidad de la vida humana y del crecimiento económico dentro de la capacidad de carga de los ecosistemas. En la Gestión Ambiental Pública se consideran incluidas también las actividades de los ciudadanos, siempre que tales actividades se encuentren previstas en la normativa jurídica vigente. De otra manera esas actividades de los ciudadanos se consideran parte de la gestión ambiental privada.

de la gestión ambiental gira en torno a 5 áreas estratégicas: diversidad biológica, áreas naturales protegidas, bosques/deforestación, recursos costeros y sistemas ecológicos importantes, y las características principales de dicha gestión se refieren a la continuación de la existencia, preservación (defensa, protección), conservación (manejo) e investigación (MRE, 1993: 9). A esta época se señala que lamentablemente en el Ecuador las condiciones de gestión ambiental son insatisfactorias: en la concepción, en afrontarla, como en la aplicación de leyes y regulaciones y sobre todo en eficacia y cobertura institucional. El problema básico está en no saber a ciencia cierta que hacer y como hacerlo (MRE, 1993: 9).

Plan de Manejo Ambiental (PMA)

Consiste en el diseño y puesta en marcha de las medidas de control ambiental: mitigación, rehabilitación, contingencia, compensación, remediación ambiental, monitoreo y auditorías ambientales, etc. Proporciona una conexión esencial entre los impactos predichos y las medidas de mitigación especificadas en los reportes de la evaluación ambiental (EA), incluyendo la implementación de las actividades necesarias; e incluye estrategias para que las medidas propuestas puedan ser ejecutadas y requiere del uso de matrices. Para cada actividad establece costos, cronograma de ejecución y la entidad responsable de su cumplimiento, trata los aspectos que se detallan a continuación.

Cuadro 23 Plan de Manejo Ambiental	
Plan de contingencias	<ul style="list-style-type: none"> - Introducción. - Actividades básicas de control. - Plan operativo. - Mecanismos de ejecución del plan. - Centro de operaciones de contingencia. - Equipo básico para control de contingencia. - Entrenamiento y simulacros. - Cooperación operacional externa. - Recuperación de áreas y monitoreo.
Plan de capacitación ambiental	<ul style="list-style-type: none"> - Introducción. - Objetivos. - Actividades. - Módulos de capacitación ambiental. - Recursos.
Plan de relaciones comunitarias	<ul style="list-style-type: none"> - Estrategias para contratación de mano de obra local. - Plan para la realización de obras y prestación de servicios.
Plan de tratamiento y disposición de desechos	<ul style="list-style-type: none"> - Definición. - Objetivos. - Metodología de desarrollo del plan. - Sistema de gestión ambiental de desechos. - Categorización de desechos. - Alternativas de manejo de desechos sólidos. - Recomendaciones. - Alternativa de manejo de desechos líquidos. - Emisiones atmosféricas.
Plan de medidas de prevención ambiental	<ul style="list-style-type: none"> - Implantación según los resultados de la fase de campo tendrá como enfoque básico el control de impactos ambientales negativos y la valoración de los impactos positivos.
Plan de rehabilitación de las áreas afectadas	<ul style="list-style-type: none"> - Alcance del plan. - Cronograma de actividades. - Recursos: personal y equipos. - Medidas de control de erosión: manejo de taludes y manejo de drenajes - Selección de espacios: producción de plantas.
Fuente: CEDA, 2006.	

El PMA constituye un instrumento de política empresarial, él resume o sintetiza todos los elementos que una empresa ejecuta en materia ambiental, se pone bajo el escrutinio de la institucionalidad estatal y todo el entorno al que está sometida la organización: medios de comunicación, trabajadores, comunidad indígenas, accionistas, Estado, clientes, mercado de valores, etc.. De la aplicación eficaz del PMA depende la imagen empresarial y fundamentalmente el cumplimiento del marco jurídico pertinente a la gestión ambiental y derechos de titularidad difusa-colectivos. De ahí que las empresas petroleras que operan en el PNY y su entorno procuran ejecutar bien estas actividades y tutelarlas a través de un marketing comunicacional y de imagen, a fin de invisibilizar las distorsiones que generan los incumplimientos normativos y de acuerdos. Son los incumplimientos la fuente generadora de conflictos, los que complejizan las relaciones interactoriales privando de consistencia política a los derechos y obligaciones y a la vez consolidando las asimetrías sustentadas en el ejercicio del poder autoritario, hegemónico y desarticulador que ostentan el Estado y las transnacionales petroleras en el PNY. El PMA incluye el Plan de Relaciones Comunitarias.

Plan de Relaciones Comunitarias (PRC)

Está diseñado para establecer un sistema interactivo de comunicación y participación con los habitantes que se encuentran dentro del área de influencia del proyecto extractivo específico, y fundamentalmente debe informar sobre el propósito y actividades del proyecto, responder a las inquietudes y propuestas de las comunidades indígenas (excepcionalmente de un pueblo indígena) o colonos en relación al proyecto, despejar cualquier incertidumbre que ellos puedan tener, concretar demandas sociales, etc. Pero también se ha convertido en instrumento de control empresarial y estatal de las organizaciones sociales. Su utilización defectuosa degenera las relaciones interactoriales y provoca rupturas organizacionales que han devenido en conflictos inter e intraétnicos (Narvárez, 2004: 228 y ss). En el entorno del PNY precisamente son los Planes Comunitarios los más cuestionados, y el que sentó las bases de este proceso

manipulatorio fue el implementado por la empresa Maxus, hacia 1993-1994-1995, con el pueblo huorani. La formulación sofisticada de estos instrumentos no hace menos dramáticas las consecuencias de su aplicación (Narváez, 1996), en el fondo es el vector a través del cual el actor hegemónico ejerce su poder de control y manipulación política, instituyendo prácticas clientelares y asistencialistas que generan relaciones de dominación y dependencia, en desmedro del actor subalterno y de todo el proceso.

Cuadro 24 Plan de relacionamiento comunitario	
Visión	- Garantizar la gestión ambiental y de relacionamiento comunitario en el ámbito de las actividades hidrocarburíferas, y evitar que afecten negativamente a la organización económica y social de las poblaciones asentadas en las zonas donde estas se realicen, en función de los enunciados del desarrollo sostenible.
Objetivos	- Regular relaciones. - Informar a la comunidad. - Concienciar.
Contenido	- Establecimiento de un compromiso corporativo de responsabilidad social en la misión y objetivos de la empresa. - Política de adquisición de tierras y obtención de servidumbres. - Política de prevención social y manejo de impactos. - Plan de consulta. - Política de responsabilidad social. - Definición de responsabilidades y funciones para el manejo del Plan de relaciones comunitarias de la empresa.
Efectos	- Mecanismo de control social creador de condiciones que flexibilizan las relaciones tensas entre actores empresariales, Estado y comunidades indígenas, en función de viabilizar el proyecto extractivo. - Mecanismo de segregación racial, que profundiza la exclusión de las comunidades indígenas en la toma de decisiones respecto a los problemas de fondo que se dan en torno al proceso extractivista en el PNY. Se plantea que debe desaparecer como responsabilidad de las empresas.

Punto de partida: base legal	- Constitución Política de la República, Ley de Gestión Ambiental, D.E. 1215 Reglamento para la Operaciones Hidrocarburíferas, Ley de Hidrocarburos, Reglamento de Consulta y Participación.
Base filosófico política	- Se sustenta en el desarrollo sustentable asumido por el Estado a partir de la Conferencia de Río-92, posteriormente en la constitución política de 1998.
Elaboración: Iván Narváez, 2006.	

Sistemas de gestión ambiental de las empresas petroleras que operan en el PNY

La implantación de un Sistema de gestión ambiental (SGA) implica la determinación de objetivos y principios ambientales empresariales, conforme a las disposiciones legales y contractuales; su complejidad se desprende del sistema de certificación escogido. Los SGA son estandarizados y responden a las exigencias del mercado y la competitividad, al igual que los procesos normativos globales tienen su origen en los círculos del capital de los países industrializados y se expanden vertiginosamente conforme a los requerimientos del marketing empresarial, por ejemplo: su implantación flexibiliza la resistencia a las operaciones petroleras porque garantiza mayor eficiencia de la gestión ambiental a partir de la mejor aplicación de la normativa legal, pero el control hegemónico del proceso extractivo y del área de influencia se maximiza, convirtiendo a la locación en una especie de zona restringida bajo régimen de excepción, distorsionando aún más las formas relacionales y asociativas indígenas y sociales en general, sobremanera sometidas a tensiones políticas producto del ejercicio del poder estatal y transnacional.²

2 Las empresas petroleras que operan en el PNY y la RAE en general, han asumido una base conceptual común respecto al desarrollo socio-económico local. Esto es, a la interacción entre desarrollo y territorio, situando al territorio como unidad de análisis en lugar de la empresa considerada en forma aislada. Tratan de construir una visión más integral del desarrollo socio-económico.

“Esta lógica se emula a una previa establecida por el mercado, donde el conjunto de instituciones de carácter territorial que contribuyen al proceso de innovación conforma, un “sistema territorial de innovación”, el cual consta de instituciones, tanto públicas como privadas, que producen efectos sistémicos que estimulan a las empresas locales a adoptar normas, expectativas, valores, actitudes y prácticas comunes y, en suma, una cultura de la innovación que es reforzada por los procesos de aprendizaje mutuos.” (Alburquerque, 2005: 6).

Si se asume que la innovación es un proceso social y territorial, ésta no sólo sucede a través de rupturas o saltos radicales, sino que avanza de forma continua, dentro de la trayectoria seguida por el proceso de producción (extracción), lugar donde se producen mejoras de producto y proceso y funcionan mejor cuando los actores implicados se encuentran cerca entre sí, en una interacción frecuente.³

En el PNY, el sistema territorial de innovación es una red interactiva compuesta por el agrupamiento sectorial de empresas petroleras, instituciones de educación superior e investigación vinculadas al sector extracti-

co local que incorpora el enfoque territorial del mismo como una de sus bases de sustentación teórica y conceptual. Su enfoque no es presentado como algo acabado, pero dista de ser un aprendizaje a partir del análisis de mejores prácticas empresariales. Reflejan el uso de una matriz multidisciplinar de reflexión que les permite desde diferentes ángulos una visión más completa y contextualizada sobre el análisis y la práctica del desarrollo socio-económico ambiental local que tratan de impulsar, desde la lógica y racionalidad occidental.

En este sentido, la innovación consiste en un proceso social y territorial de carácter acumulativo e interactivo en el cual los usuarios de conocimiento interactúan con los productores de conocimiento. De este modo, ambos actores (usuarios y productores de conocimiento) aprenden mutuamente el uno del otro, por medio de un aprendizaje a través de la interacción, de la cual siempre saca ventaja el actor hegemónico.

- 3 “Las empresas agrupadas territorialmente, frecuentemente comparten una cultura e identidad territorial común que facilita el proceso de aprendizaje social. Gran parte del conocimiento transmitido entre estos actores locales es de carácter tácito más que codificado, lo cual confiere ventajas a las empresas que participan en estas redes territoriales. Este lenguaje o código de comunicación común, facilitador de la interacción, puede ser también apoyado, complementariamente, por la creación de instituciones territoriales, que ayuden a producir y reforzar las normas y convenciones que gobiernan el comportamiento de las empresas locales y la interacción entre ellas.” (Alburquerque, 2005: 5).

Por ejemplo: la adopción de reglamentaciones y códigos de conducta empresariales más o menos análogos o estandarizados, en relación al área social o ambiental, que usan las empresas petroleras en la Amazonía.

vo, aún tangencialmente, los laboratorios de I+D (públicos y privados o mixtos), los centros de transferencia de tecnología, las cámaras y asociaciones empresariales, los centros de capacitación de recursos humanos y las instituciones gubernamentales. Todos estos actores han contribuido a la generación de una conducta o cultura de gestión ambiental empresarial relacionada a los diversos objetivos privados y estatales, en los cuales tienen relevancia los aspectos institucionales, políticos, sociales y culturales que están presentes en las actividades económicas extractivas, pero que le son funcionales.

A nivel internacional y desde un planteamiento más pragmático, diversos organismos han participado fomentando nuevos enfoques de gestión empresarial y el desarrollo sostenible ambientalmente, fortaleciendo las redes asociativas de actores públicos y privados locales involucrados en el proceso extractivista. Se podría asumir lo que (Albuquerque, 2005: 7) sostiene: "...que la sostenibilidad ambiental es un eje transversal en el diseño de planes y proyectos, considerando la conservación del medio ambiente local como un activo fundamental de la competitividad territorial y de apuesta al futuro para el desarrollo económico y social local."

Finalmente cabe enfatizar que la concreción aunque incipiente de la reforma del Estado –descentralización ambiental– y la puesta en marcha de la modernización de las administraciones públicas (central, regional y seccional) y de la gestión política, con el fin de lograr una participación activa del conjunto de la sociedad civil en los procesos de desarrollo, obliga a impulsar iniciativas de planificación estratégica con participación de los actores territoriales. Es decir, el análisis del desarrollo socio-económico local implica un enfoque integrador de todos los aspectos relativos a éste, el desarrollo institucional, empresarial, humano y el desarrollo sostenible; y que no ha sido excluido de la estrategia de gestión ambiental empresarial en el PNY, en función de los propios objetivos de las empresas petroleras.

Se puede colegir que la búsqueda de eficiencia en la gestión ambiental no está dada únicamente por la predisposición y obligatoriedad del cumplimiento de la normativa ambiental legal, o el temor a las veedurías ciudadanas y la socialización de la gestión, sino y sobre todo porque es beneficiosa para las empresas en términos económicos, dado que se ajusta a la

lógica y racionalidad del mercado a partir de la competitividad exigida por la globalización y la propia industria petrolera a nivel global.

Actualmente son visibles determinadas innovaciones de gestión ambiental que responden a presupuestos técnico-políticos para la gobernabilidad e institucionalidad regional y nacional para la gestión ambiental, y que como se ha expresado, han venido perfeccionándose a partir de las con-

Cuadro 25
Sistema de Gestión Ambiental (SGA)

SGA diseñado para	<ul style="list-style-type: none"> - Identificar impactos ambientales (pasados y actuales). - Aplicar la legislación ambiental, normas, reglamentos y estándares o guías de la industria. - Definir los objetivos ambientales de la empresa y evaluar su actuación. - Reconocer las deficiencias operativas de la empresa y corregirlas. - Monitorear el desempeño ambiental de la empresa. - Establecer y actualizar los procedimientos operacionales para mejorar el desempeño ambiental.
SGA: auditoría ambiental	<ul style="list-style-type: none"> - Herramienta de gestión empresarial que comprende una sistemática, documentada, periódica y objetiva evaluación de la organización, gestión de bienes, de equipos medioambientales.
Objetivos principales	<ul style="list-style-type: none"> - Conocimiento de la empresa de su situación y de los efectos que tiene la actividad que desarrolla sobre el medio ambiente. - Identificar las soluciones técnicas y económicamente viables que permitan la adecuación a la normativa vigente. - Establecer las medidas correctoras pertinentes. - Evitar sanciones penales y aumentar la rentabilidad económico-financiera.
Objetivo estratégico	<ul style="list-style-type: none"> - Determinar si las actividades hidrocarburíferas cumplen con los requisitos operacionales ambientales vigentes, incluyendo una evaluación de la tecnología aplicada.

	<ul style="list-style-type: none"> - Identificar los riesgos e impactos que las actividades hidrocarburíferas representan para el medio ambiente natural, la comunidad local y el personal involucrado en la operación. - Verificar el cumplimiento del Plan de Manejo: del plan de monitoreo ambiental, contingencia, relacionamiento comunitario, etc. así como de la legislación ambiental vigente.
Informe técnico de la auditoría	- Una vez concluida la auditoría la autoridad competente que la realizó, entregará el informe técnico al ente auditado o examinado, estableciendo las conclusiones y recomendaciones, las medidas correctivas y plazos si fuera el caso.
Punto de partida	- Constitución, Ley de Gestión Ambiental, D.E. 1215 Reglamento para la Operaciones Hidrocarburíferas, Ley de Hidrocarburos, (Normativa ambiental internacional).
Base filosófico-política	- Se sustenta en los principios doctrinarios constitucionales y del desarrollo sustentable en cuanto propuesta globalmente asumida.
Área de aplicación	- La asignada a la empresa para realizar las operaciones hidrocarburíferas en todas sus fases (bloques de 200.000 h. c/u).
Elaboración: Iván Narváez	

venciones internacionales (Foros interministeriales, Comité Técnico Inter-agencial –CTI– 1999: CEPAL, PNUD, PNUMA, BM, BID) y, por la acción de la sociedad civil, que actúa como contraparte de la institucionalidad pública en temas como los de salud, ambiente y derechos humanos.

Respuesta fallida de las empresas como responsables de la gestión ambiental y como sujetos auditables por parte del Estado

Los elementos técnicos básicos anteriormente descritos permiten comparar la estructura de los contenidos de los EIA implementados por las empresas petroleras que operan en la Amazonía ecuatoriana, PNY, con la estructura de un modelo institucional internacional, como el del CED. El ejercicio comparativo pretende verificar la lógica y racionalidad asumida desde una perspectiva regional-global, en función de contrastar la hipótesis inserta en diversos estudios especializados y sustentada por Messner (2003), en relación a la incidencia de la economía globalizada en la configuración de los estándares globales, cuya importancia para las estructuras básicas de la economía mundial, regional y local está dada por el impacto de estos instrumentos, en su estrategia de capacitación e inserción a la economía mundial. Tienen directa relación a estos instrumentos los denominados Sistemas de Gestión Ambiental ISO 9000, ISO 14000, entre otros, que aunque son de implantación voluntaria, llevan implícita la obligatoriedad de bogar por el cumplimiento de la normativa ambiental positiva (convenios internacionales, Constitución Política del Estado, Ley de gestión ambiental, etc.) cuya observancia es de estricta responsabilidad pública estatal, pero que no excluye las veedurías ciudadanas.

Los Planes de Manejo Ambiental de los Estudios de Impacto Ambiental ejecutados por las empresas REPSOL-YPF, Encana-Ecuador, Petrobras, que operan en la RAE y al interior del PNY, son legalmente aprobados por las instancias públicas correspondientes: Ministerio de Energía y Minas, Ministerio del Ambiente. Estos EsIA al ser contrastados con el EIA modelo de la consultoría convocada por el Centro de Estudios para el Desarrollo (CED) de Chile y auspiciado por el BID, 2001, se obtiene como resultado una virtual similitud metodológico-técnica. Esto confirma el aserto doctrinario respecto a la formación y generalización progresiva de las normas globales como respuesta, no sólo al idealismo abstracto de ONG ambientalistas globales, de objetivos intergubernamentales, sino y sobre todo a los intereses intrínsecos de las empresas multinacionales, perfectamente ancladas en la lógica inherente a los mercados globales (Messner, 2003; Arenas, 2003).

En consecuencia, las transformaciones globales inciden en los Estados nacionales y la política, vista ésta en su vertiente institucionalizada, es decir: el magnificado poder de los conglomerados transnacionales, el robustecimiento de organizaciones supranacionales con ascendencia sobre las decisiones políticas ambientales, la amplia cobertura comunicacional fundada en los desarrollos tecnológicos. “El tenor de estas mutaciones, sostiene (Arenas, 2003: 2), erosiona el incuestionable protagonismo que los Estados han tenido en la modernidad, obligándoles a ceder o compartir espacios, forzándolos a actuar de forma menos jerárquica y más coordinada hacia fuera y hacia dentro de sus propios territorios. Este hecho marca los caminos en la política –ambiental en particular– sobre todo en su dimensión institucionalizada.”⁴

Desde este enfoque, la objetividad comparativa ha permitido observar que no existen marcadas diferencias en cuanto al diseño técnico de los

- 4 Suscribiendo el enfoque de Arenas (2003: 3) uno de los espacios donde la condición global se hace más presente es el de la cultura y la construcción de identidades. En efecto, en la RAE, el proceso petrolero ejecutado por el Estado y las empresas transnacionales, el influjo de los procesos globales sobre las culturas selváticas les ha impreso un sentido calidoscópico, intemporal y procesal. De modo que las culturas e identidades subvierten los estrechos marcos regionales y nacionales, volviendo inútil y anacrónico los esfuerzos por atraparlas y congelarlas en el espacio y en el tiempo a partir de meros actos administrativos. Enfatiza la autora:

“...lo que hasta ahora se conocía como identidad nacional debe ser revisado a la luz del creciente rol de los componentes transnacionales y la cada vez menos decisiva variable territorial” (Arenas, 2003: 6).

y conforme a Habermas (2000: 175):

“el vaciamiento de la soberanía del estado nacional seguirá ahondándose y, por tanto, resulta imprescindible proseguir con la ampliación de las facultades de acción política a nivel supranacional”, citado en Arenas (2003:6).

En consecuencia, esta nueva arquitectura jurídica global rebasa los deberes y derechos estatuidos nacionalmente abriendo un boquete entre los marcos legales nacionales y los de aliento universal, en definitiva Arenas (2003: 6) asume la tesis de Habermas (2000: 123)

“los Estados ya no constituyen los nodos fundadores de la red mundial de relaciones comerciales, gracias a la estructura de relaciones interestatales o internacionales. Hoy se diría que son los Estados los que están insertos en los mercados y no las economías las que están dentro de las fronteras estatales”.

instrumentos de gestión. El punto nodal del problema que atañe a la gestión ambiental de responsabilidad empresarial y control de gestión ambiental por parte del Estado, no gira en torno al diseño técnico solamente, ni a la adopción de metodología exógenas forzosamente adecuadas para la aplicación en contextos sustancialmente diferentes a los originarios donde se concibió el modelo, sino, y sobre todo, porque el Estado implementa un proceso extractivista que ha girado en torno a la creación de expectativas como la posibilidad de una mayor participación de las regiones periféricas y de los sectores populares en la toma de decisiones y en la distribución de recursos que genera el proceso extractivo.

Sin embargo, desde la perspectiva de regiones como la Amazonía y específicamente de los pueblos y nacionalidades originarias, dicha expectativa se ha visto superada por el escepticismo y la frustración, al no modificarse en lo sustancial el carácter excluyente y asimétrico del modelo estatal. Dicho en otras palabras, el modelo de gestión de los recursos naturales, el de gestión ambiental, hasta la presente fecha, no ha asegurado ni garantizado mayor participación de los pueblos y nacionalidades en la toma de decisiones, ni ha modificado en lo fundamental el modelo extractivo de explotación de recursos naturales considerando variables culturales, tampoco ha garantizado a los pueblos indígenas beneficio mayor derivado de la generación de riqueza. Aquí radica lo sustancial de la crisis de gobernanza ambiental en el PNY y marca el límite de las responsabilidades empresariales en la gestión ambiental, y el de control de gestión de los aparatos estatales. Esta imbricación de responsabilidades ambientales empresariales-estatales, configuran un híbrido que distorsiona la verdadera responsabilidad política extractiva del Estado y a la vez camufla la gestión ambiental deficitaria de las empresas que ejercitan la explotación petrolera en el PNY.

La verdad es que el Estado no cumple su rol de órgano autónomo e imparcial de control de gestión (si aplica la sanción –obstruye el proceso) y la empresa no es sujeto auditable. Por su parte, las empresas han implementado sistemas de gestión y control ambiental propios que rebasan la capacidad de control de los mecanismos técnico-jurídicos institucionales, de por sí deficitarios e insuficientes, razones por las cuales la institucionalidad pública se subsume y mimetiza en el control que las propias empre-

sas hacen de su propia gestión. Es decir, Estado y empresas disponen de mecanismos de control justificatorios de sus propias debilidades y sujetos a un escrutinio administrativo ineficaz, limitado para observar objetivamente la gestión ambiental y mucho menos para sancionar por mala práctica ambiental, debido a que es juez y parte en el proceso.

La Empresa Estatal Petróleos del Ecuador –Petroecuador– en base a cláusulas específicas constantes en los contratos suscritos con las empresas petroleras privadas, tiene capacidad para hacer un seguimiento de las actividades de gestión socioambiental, evaluar y establecer las observaciones administrativas correspondientes, pero no existe como resultado observación técnica alguna o de otra naturaleza, a la gestión ambiental empresarial de cualquiera de las modalidades contractuales. Ya porque la acción de Petroecuador no es regular ni apropiada, o porque cuando ejecuta alguna evaluación, la realiza dentro de las condiciones operativas que establece la empresa privada y dependiendo de su apoyo logístico para sobrevivir en sus áreas de influencia. Estas circunstancias condicionan la decisión de los evaluadores y hacen que los mecanismos de evaluación y control socioambiental estén viciados moralmente.

En general, los funcionarios de las instituciones públicas de control operacional y de gestión ambiental realizan sus actividades en áreas operativas de las empresas privadas, sujetos a sus regímenes y a relaciones sobre la base de dependencia logística que a la vez genera condiciones afectivas que subjetivizan la evaluación de gestión y reducen al máximo el nivel sancionador. Estas constataciones muestran las limitaciones de los sistemas evaluatorios y de control, convertidos en mecanismos polarizados que connotan intereses extremos estatales y empresariales que distorsionan sustancialmente los resultados de las evaluaciones y el control, y sobre todo porque el Estado y las empresas tienen intereses económicos en el proceso extractivo.

La modalidad de evaluación y control de la gestión ambiental de las operaciones petroleras en el PNY, está vaciada de contenido ético y técnico, adolece de ilegitimidad, no garantiza el rendimientos de cuentas de la gestión ambiental empresarial a la sociedad civil, implica un mecanismo de exclusión social que lo torna antidemocrático y no considera la posibilidad de aproximar innovadas formas de escrutinio que dé paso a méto-

dos abiertos de control ambiental, que garanticen transparencia de la gestión ambiental y rompan el enclaustramiento de la evaluación, utilizada como estrategia para materializar los intereses económicos y ejercicio del poder autoritario estatal y transnacional en el espacio controlado.

Lo expuesto se agrava por la exclusión de la ciudadanía para que verifique la eficiencia o no del control estatal de la gestión ambiental en el PNY:

- La ciudadanía no tiene acceso a los planes anuales de gestión ambiental empresarial.
- No se registran sanciones por incumplimiento de los planes de manejo ambiental o normas legales.
- Las locaciones petroleras son áreas restringidas inaccesibles a la ciudadanía por lo que no puede realizar veedurías ni someter al escrutinio público la gestión ambiental empresarial.
- Las licencias ambientales han evaporado su contenido técnico-jurídico y ético y se las extienden fácilmente en función de objetivos mercantilistas.
- Los estudios ambientales como los EsIA, PsMA y auditorías, han sido convertidos en instrumentos técnicos estériles despojados de valor social.

Cuadro 26 Comparación estructural básica del contenido del EIA – CED: compañías petroleras que operan dentro del PNY y RBY						
Contenido de los estudios de impacto ambiental según el Centro de Estudios para el Desarrollo – y el BID	Empresas petroleras que operan dentro del PNY y RBY					
	Petrobras	REPSOL-YPF	Encana	Perenco	Ex Occidental	Petroecuador
1. Descripción del proyecto	x	x	x	x	x	x
2. Antecedentes área de influencia proyecto (línea base)	x	x	x	x	x	x
3. Identificación, análisis y vaorización de los impactos	x	x	x	x	x	x
4. Plan de manejo ambiental	x	x	x	x	x	x
Plan de relacionamiento comunitario	x	x	x	x	x	x
Punto de partida	Normativa global (Agenda 21, Legislación de la Comunidad Andina), Constitución Política del Estado, Ley de Gestión Ambiental, D.E. 1215 Reglamento para la Operaciones Hidrocarburiíferas, Ley de Hidrocarburos, (contratos petroleros). La gestión ambiental se basa en normas globales impuestas por el mercado global, en función de la producción, rendimiento y eficacia del capital.					
Ideología	Responden a los lineamientos de la corriente económico-política liberal capitalista. Se sustentan en las tesis del desarrollo sustentable y en los principios constitucionales del Estado					
Área de aplic.	Parque Nacional Yasuní, RBY y territorio huorani.					
Área de Influ.	Región Amazónica Ecuatoriana.					

Organismos de control de gestión ambiental	El Estado a través de sus instituciones: Ministerio de Energía y Minas (DINAPA, SPA); Ministerio del Ambiente, Contraloría General del Estado. Organismos seccionales: municipios, consejos provinciales. (No hay rendimiento de cuentas en general).
Instrumentos de control	Evaluación y aprobación de los EsIA, PsMA, auditorías, informes anuales de gestión ambiental presentados por las empresas petroleras al Ministerio de Energía y Minas, DINAPA, SPA. (Instrumentos técnicos convertidos en instrumentos políticos).
Medios de control	Plan control de gestión por parte del Ministerio de Energía y Minas. Licencias ambientales concedidas por el Ministerio del Ambiente. No hay veeduría ciudadana eficaz (democrática).
Sanción legal	Acciones penales, civiles o administrativas en contra de la mala práctica ambiental (difíciles de impulsar por parte de la ciudadanía por falta de recursos y capacitación).
Participación ciudadana	Disponibilidad restringida a la información técnica ambiental, por parte de ONG, institutos de investigación, municipios y ciudadanía. No hay veeduría ciudadana eficaz. Exclusión de métodos participativos de gestión socioambiental.
Ventajas comparativas ambientales empresariales-sector privado	<ul style="list-style-type: none"> - Infraestructura petrolera nueva y tecnología petrolera de punta. - Sistemas de gestión ambiental estandarizados. - Personal capacitado. - Disponibilidad de recursos económicos para la gestión socioambiental. - Marketing empresarial publicitario. - Instrumentos jurídicos ambientales insuficientes y contradictorios. - Políticas estatales neo-indigenistas. - Ciudadanía con incipiente cultura ambiental. - Sistema administrativo vulnerable a la corrupción.

Conclusión estudios com- parados	No existe congruencia estructural en el orden de los lineamientos en los que se basan los EIA de las Compañías petroleras que operan dentro del PNY y RB y la estructura que sustenta el CED, no obstante esta diferencia es irrelevante, ya que en los contenidos de los EIA de las compañías petroleras se cumple con los lineamientos básicos que establece el estudio del CED conforme estándares globales. Se constata una disponibilidad instrumental ambiental empresarial innovada, en relación a la asumida en la década de los años 1980, pero igual es ineficaz.
Elaboración: Iván Narváz	

Capítulo IV

Instrumentos para la gobernanza ambiental (énfasis en el Yasuní)

Políticas de participación en la gestión de áreas protegidas

Las referencias teóricas en capítulos anteriores connotan que tales condiciones están concebidas para llegar al ámbito nacional, regional y local, toda vez que es en este nivel donde se crean y manejan las políticas. En consecuencia, las diversas formas de asociación para la gestión de áreas protegidas no sólo tienen sentido en términos de optimizar los escasos recursos económicos que generalmente se disponen, sino que además aportan ideas nuevas y perspectivas frescas. Y lo que es tan importante, pueden conducir al establecimiento de relaciones duraderas en base a conductas participativas, no excluyentes, equitativas y democráticas.

Respecto al manejo y gestión de recursos existentes en áreas protegidas existen diversas técnicas y metodologías, pero uno de los instrumentos más idóneos es el programa de manejo, el cual está basado en el conocimiento de las condiciones actuales de los recursos naturales, del uso que le dan los sectores sociales que interaccionan con el área y del contexto socioeconómico en que se desarrollan sus habitantes.

Se genera así un marco conceptual que permite identificar las actividades productivas que se practican en el área y jerarquizar la problemática implícita a ésta (impactos y amenazas); establecer categorías de manejo y normas para la conservación y aprovechamiento sustentable de sus recursos naturales; plantear mecanismos de participación de los sectores público, social y privado; y vincular a éstos con los objetivos que motiva-

ron el establecimiento del área natural protegida, a través de lineamientos operativos y estrategias de manejo diferenciadas que permitan dirigir las acciones específicas a desarrollar en el área y compatibilizar la conservación de los ecosistemas y sus elementos, con los intereses de las poblaciones locales desde la perspectiva del desarrollo sustentable.

El (V Congreso Mundial de Parques, 2003) establece que: la implicancia política del término gobernanza ha llevado a un amplio debate público nacional e internacional inclusive, que ha permitido finalmente asumir que la gobernanza abarca la interacción entre las estructuras, los procesos, las tradiciones y los sistemas de conocimientos que determinan la forma en que se ejerce el poder y la responsabilidad y se adoptan las decisiones, y en que expresan su opinión los ciudadanos y otros interesados directos. Este concepto se aplica a las áreas protegidas en todos los niveles: de sitio, nacional, regional y mundial.¹

El grado en el cual las áreas protegidas cumplen objetivos de conservación, contribuyen al bienestar de la sociedad y alcanzan las metas sociales, económicas y ambientales más amplias está estrechamente relacionado con la calidad de su gobernanza. Desde esta perspectiva, las áreas protegidas son importantes y beneficiosas para la sociedad en general y constituyen un legado para las generaciones futuras.

1 “La gobernanza conlleva la utilización de formas organizadas de interacción para los propósitos de los gobiernos. Implica la colaboración, que es una interacción que se desarrolla entre actores, y en donde los actores en el nivel intencional son individuales y en el nivel estructural, pueden ser considerados como un tipo de acuerdo organizativo formal, como un grupo de trabajo o proyecto. En el nivel de coordinación de la interacción social, en el que los actores son organizaciones, el nivel intencional de hacer las cosas “de hacer las cosas juntos” se expresa en acuerdos bi o múltiple, intra e interorganizacional y el nivel estructural de esas interacciones ocurre en sectores o subsectores de la diferenciación social.” (Koiman, 2005: 7).

Cuadro 27	
Las áreas naturales conservan la biodiversidad como recurso genético presente y futuro y prestan servicios ambientales, entre otros:	
1	Protección de cuencas hidrográficas: incluyendo el control de la erosión, reducción de inundaciones, y regulación del flujo y curso de los ríos.
2	Regulación de ciclos hidrológicos: de las fluctuaciones estacionales de las descargas de esteros y ríos, porque absorben la mayoría del agua de lluvias.
3	Procesos ecológicos:
a)	Estabilidad climática: los bosques regulan la temperatura a escala local, a través de la evapo-transpiración, lo que afecta al régimen de lluvias. La deforestación de la zona podría inducir un cambio extremando la temperatura y la sequedad del aire.
b)	Captación de CO ₂ : el PNY es parte de una gran reserva fotosintética, como son los bosques tropicales, cuya deforestación liberaría repentinamente el carbono contenido en la materia orgánica y cambiaría los flujos actuales de almacenamiento de CO ₂ en el planeta, aumentando el efecto invernadero.
c)	Protección de suelos: la pérdida de la cobertura vegetal puede generar la pérdida de nutrientes del suelo, la lixiviación de estos y por tanto la pérdida de fertilidad y posterior erosión.
d)	Conservación de la biodiversidad: incluyendo recursos genéticos, especies en peligro de extinción, diversidad de ecosistemas, y por tanto mantenimiento del proceso de evolución.
e)	Educación e investigación.
f)	Beneficios de consumo: para las poblaciones locales basadas en economías de subsistencia, ya sea en forma de caza y pesca, madera o infinidad de productos no maderables.
g)	Recreación y ecoturismo: con un valor económico importante y un efecto dinamizador de economías locales.
h)	Beneficios no relacionados con uso directo, sino con los valores de existencia (valores estéticos, culturales, espirituales, históricos, etc.).
i)	Valores futuros: valores de opción que podrían tener en el futuro.
j)	Beneficios de carácter global: fundamentalmente relacionados con el clima mundial y el mantenimiento de los recursos genéticos.

En el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, la ‘buena gobernanza’ se calificó como “esencial para el efecto” y a nivel general se afirma que ésta quizá sea el factor singular para erradicar la pobreza y promover el desarrollo. Desde el punto de vista práctico, también se asume que las áreas protegidas se deben administrar de acuerdo con el enfoque por ecosistemas definido por la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica (Decisión V/6), que puede caracterizarse de forma resumida como una estrategia de gestión integrada de las tierras, el agua y los recursos biológicos. Estrategia que promueve la conservación y la utilización sostenible de una manera equitativa.

Por otra parte cabe enfatizar que hasta los principios que rigen instituciones como la UICN/WWF, respecto a los pueblos indígenas y las áreas protegidas, asumen la premisa de que la descentralización, la participación, la transparencia y la responsabilidad se deben tener en cuenta en todos los asuntos que afecten a los intereses recíprocos de las áreas protegidas, los pueblos indígenas y otros pueblos tradicionales. Por su parte, el PNUD ha publicado una lista de las características de la ‘buena gobernanza’ y ostenta un reconocimiento creciente de sus principales elementos constitutivos.

<p>Cuadro 28 El reto no es sólo vincular la conservación con el desarrollo y con el combate a la pobreza. El reto también tiene que ver con la gobernanza de las áreas protegidas, como otro mecanismo para reducir la pobreza. Gobiernos, ONG, empresas, comunidades y demás actores, con el fin de mejorar el impacto positivo de las áreas protegidas en el combate a la pobreza deberían promover los principios de la buena gobernanza</p>	
Legitimidad	Por medio de la participación, búsqueda de consensos y orientación del trabajo en áreas protegidas.
Dirección	Para alcanzar una visión estratégica de la relación entre comunidades y el manejo de las áreas protegidas.
Desempeño	En función de mejorar la eficiencia y efectividad del manejo en las áreas protegidas.
Rendición de cuentas	Transparencia en el manejo de las áreas protegidas y sus recursos asociados.

Justicia e imparcialidad	Por medio de la distribución equitativa de costos y beneficios.
Sólo impulsando y poniendo en práctica los principios anteriormente señalados y unidos a procesos de descentralización y desconcentración, se podrá garantizar la viabilidad y el cumplimiento de las funciones ambientales, sociales y económicas de combate a la pobreza en las áreas protegidas y país en general.	
Fuente: UICN	

Bajo esta perspectiva procede tener en cuenta para el análisis las proposiciones de los participantes en el ciclo de talleres sobre la “Gobernanza de las áreas protegidas: nuevas modalidades de colaboración” del V Congreso Mundial de Parques, celebrado en Durban (Sudáfrica) del 8 al 17 de septiembre de 2003: Recomiendan que los gobiernos y la sociedad civil acojan sus recomendaciones (ver Anexo 8).

En conclusión, una estrategia de conservación ambiental basada en derechos, es básica y podría considerar las iniciativas de conservación ambiental que potencialmente afectan a las comunidades locales, deberían ser consecuentes con las normas de derecho internacional, incluyendo, por ejemplo, los derechos comunitarios de propiedad, el derecho a la cultura y a vivir en un medio ambiente sano. Esta estrategia contrasta con el trabajo con las comunidades desde la única intención de “darles lo que necesitan” y alcanzar los objetivos de un proyecto. Trabajar con un enfoque de derechos es ver a las comunidades como legítimas autoridades de sus propias prioridades de desarrollo, no como sólo beneficiarios y mucho menos obstáculos a superar por parte de los actores hegemónicos.

En referencia a los tipos de derechos que les asiste a las poblaciones locales para participar en el manejo de áreas protegidas (Troya, 2001: 31) parte de la necesidad del reconocimiento formal de los derechos ancestrales, aquellos que pasan de generación en generación y cuya esencia está basada en la existencia de antepasados que tuvieron una presencia y permanencia en un determinado tiempo y espacio, y por ende a su histórica interacción con el entorno y sus recursos. Todo esto fundamentado en una cosmovisión y una cultura y enfatiza en la necesidad del “derecho a su reconocimiento”, esto es el reconocimiento a su cultura como derecho

principal, ello implica a su cultura jurídica (derecho ancestral), etc., y no sólo de forma declarativa sino real a través de normas expresas en el sistema jurídico ecuatoriano, en las cuales se destaque y dé potencia a su rol frente a la conservación y uso sostenible del bosque y del suelo, ya sea dentro o fuera de las áreas protegidas (Troya, 2001:32). Ciertamente esos derechos a partir de 1998, en gran medida ya constan en el ordenamiento jurídico ecuatoriano y parten de la jerarquía constitucional.

Tipos de gobernanza de áreas protegidas

La dinámica conceptual permite perfeccionar la gobernanza² en forma acelerada. Actualmente se sostiene que la conservación y gestión sostenible de áreas con miras a asegurar la diversidad biológica, los servicios de protección de los ecosistemas y los valores culturales, dependen de la acción de la sociedad en su conjunto y particularmente del Estado, quien las crea y administra.

- La gobernanza descentralizada: a cargo de entidades públicas estatales/provinciales o locales/municipales.
- La cogestión con comunidades locales y otros interesados directos.
- Territorios de comunidades indígenas o tradicionales administrados por las mismas comunidades para obtener medios de vida y para fines culturales y de conservación.
- Áreas protegidas administradas por entidades del sector privado con arreglo a contratos a largo plazo o directamente en virtud de títulos de propiedad privada sobre las mismas.

2 Para la UICN, conforme al V Congreso Mundial de Parques: La gobernanza puede describirse como el medio por el cual la sociedad define las metas y prioridades, y fomenta la cooperación, ya sea a nivel local, nacional o mundial. "Las modalidades de gobernanza se expresan mediante marcos jurídicos y políticos, estrategias y planes de acción, e incluyen las modalidades de estructura para dar seguimiento a las políticas y planes, y supervisar el desempeño. La gobernanza abarca las normas para la toma de decisiones, en particular, quien tiene acceso a la información y participa en el proceso de toma de decisiones, así como las propias decisiones." (Burhenne-Guilmin et Scanlon, 2003: 2 citado en Fontaine, 2006 a: 2).

- Áreas protegidas objeto de conservación transfronteriza.

La expresión “tipos de gobernanza” en la presente recomendación se la emplea para establecer una categorización basada en las partes facultadas para la gestión; es decir, las partes sobre las que debería recaer la responsabilidad. Esa competencia puede tener su origen en normas jurídicas, consuetudinarias o en derechos legítimos de otra índole.

El mundo está experimentando cambios sociales, tecnológicos, culturales, demográficos y ambientales rápidos y profundos, y algunos mecanismos de gobernanza que eran apropiados el siglo pasado, han dejado de ser adecuados, por lo que predomina una tendencia hacia la descentralización de las competencias y responsabilidades en materia de gestión de áreas protegidas; se despliegan esfuerzos para establecer una mayor participación de la sociedad civil en la toma de decisiones respecto con las áreas protegidas.

El enfoque de ecosistemas propugnado como marco básico por el Convenio sobre la Diversidad Biológica (Decisión V/6) respalda la diversidad de tipos de gobernanza, pues reconoce el carácter central de los factores sociales, culturales, económicos e institucionales para promover la conservación y recomienda encarecidamente la descentralización de la gestión en el nivel apropiado más bajo y la participación de los interesados directos en las iniciativas de conservación.

El reconocimiento de diferentes tipos de gobernanza es importante para satisfacer los requisitos de los sistemas de áreas protegidas nacionales definidos en el artículo 8 del Convenio sobre la Diversidad Biológica, y en particular para asegurar la conectividad biofísica esencial para conservar la diversidad biológica. Así pues, los sistemas de áreas protegidas que combinan diferentes modelos de gobernanza tenderán a ser más flexibles, receptivos y adaptables ante diversas amenazas que se ciernen sobre la conservación, y por lo tanto más sostenibles y eficaces a largo plazo. Los participantes en el ciclo “Gobernanza, nuevas modalidades de colaboración” organizado en el marco del V Congreso Mundial de Parques, celebrado en Durban (Sudáfrica) del 8 al 17 de septiembre de 2003, proponen: (ver Anexo 9).

En relación a la gobernanza ambiental en el PNY cabe concluir que se la ha de entender como un proceso fundamentado en la legitimidad y respeto de las personas hacia las instituciones; que a su vez depende de la capacidad institucional para responder a los problemas y lograr consensos a través de acuerdos y compromisos (maneras políticas, sociales y administrativas de gobernar el acceso y uso de los recursos naturales). La gobernanza ambiental puede ser ejercida mediante organizaciones e instituciones estatales y/o por organizaciones e instituciones de la sociedad civil, dentro de ciertos parámetros técnicos de manejo. Desde esta perspectiva se puede referir las siguientes características:

Cuadro 29 Características que permiten o imposibilitan la buena gobernanza ambiental			
Hacia una buena gobernabilidad	Paradigmas de una buena gobernabilidad	Lejos de una buena gobernabilidad	
Negociación y concertación.	Preocupación central por el desarrollo regional.	Conflictos con violencia.	
Disenso pacífico.			
Confrontación no violenta.	Marco institucional que norme, potencie y haga eficientes las relaciones.	Repliegue del Estado en materia económica y bienestar social.	
Discusión abierta.			
Eficiencia en la gestión pública.			
Transparencia.		Cooperación entre actores públicos y privados y estratégicos.	Influencia en la gestión pública.
Experiencias históricas y actitudes favorables a la participación y el respeto a los derechos.			Corrupción.
Respeto a las libertades individuales y colectivas.			Desigualdad social.
Distribución de beneficios.			Concentración de riqueza.
Respecto a los mecanismos necesarios para el manejo óptimo de las áreas protegidas en el Ecuador, ver: financiamiento del Sistema de Áreas Naturales Protegidas del Ecuador (MAE, 2005: 79)			

Cuadro 30	
Etapas	Proceso metodológico
1	Creación de condiciones para el trabajo colectivo y la integración de conocimientos, con los diversos actores involucrados. (Consentimiento informado previo y código de ética).
2	Análisis participativo del contexto histórico, de sus actores, de potencialidades y recursos diversos, en el manejo colaborativo y la gobernanza ambiental.
3	Elaboración de lineamientos para la estrategia de trabajo y definición de elementos para el plan de manejo colaborativo.
4	Definición del seguimiento y alianzas de colaboración.
5	Sistematización de la experiencia y devolución de resultados.

Cuadro 31 Análisis de gobernanza ambiental ³	
Criterios	Descriptor
Legitimidad	Confianza en el marco institucional, en la transparencia para el manejo de recursos, valoración positiva en la gestión.
Participación	Derecho individual y colectivo para una toma redecisiones que se revierta positivamente en el desarrollo social, cultural y ambiental.
Distribución de beneficios capital natural y social	Distribución de los beneficios derivados del acceso a los recursos naturales, al territorio y al mejoramiento de la calidad de vida de los pobladores.

Continúa...

3 La referencia de la matriz para el análisis de gobernanza ambiental ha sido adaptada de un proyecto piloto de gobernabilidad en el manejo de áreas protegidas en categoría de Parque Nacional, en Costa Rica (SOLIDAR, 2003), y se soporta en un marco lógico específico del proyecto.

Petróleo y poder: el colapso de un lugar singular, Yasuní

<p>Información y verificación de los resultados</p>	<p>Los tomadores de decisiones logran a través de ello la credibilidad del público y las instituciones.</p> <p>Transparencia: se construye en el libre flujo de información. Los procesos institucionales y la información son directamente accesibles a aquellos involucrados. Se provee suficiente información para atender y dar seguimiento (Principio de las Naciones Unidas).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conocimiento sobre la toma de decisiones. • Formas y espacios para verificar los resultados del proceso. • Formas y espacios de tener incentivos y sanciones.
<p>Cumplimiento y rendición de cuentas</p>	<p>Responsabilidad: las instituciones y procesos tratan de servir a todos los actores.</p> <p>Efectividad y eficacia: procesos e instituciones producen resultados que alcanzan las necesidades haciendo un uso adecuado de los recursos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Administración competente. • Capacidad humana institucional. • Capacidad de sobreponerse a obstáculos y fortalecer la experiencia.
<p>Justicia y equidad de género</p>	<p>Equidad: hombres y mujeres tienen las mismas oportunidades para mejorar y mantener su calidad de vida. Propone darle más a quienes menos tienen.</p> <p>Aplicación de la Ley: los marcos legales son justos y se implementan de forma imparcial (Principio de las Naciones Unidas).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dignidad. • Distribución de beneficios. • Consistencia de la aplicación de la Ley. • Equidad de género. • Manejo alternativo de conflictos.
<p>Dirección</p>	<p>Visión estratégica: los líderes y el público tienen una perspectiva de largo plazo sobre la gobernabilidad y el desarrollo humano.</p> <p>Existe un entendimiento de las complejidades sociales, culturales e históricas que afectan el desarrollo (Principio de las Naciones Unidas).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Liderazgo efectivo: generar y apoyar ideas y procesos innovadores. • Proveer un modelo de buena conducta, siendo consistente en lo que se dice y lo que se hace.

La institucionalidad pública ambiental, competencias (tendencias-rupturas)

La institucionalidad tiene relación a la dimensión política, y son las instituciones políticas las que rigen el juego político y sus interacciones con otros sistemas, como el social o económico. Según Rothstein (1996:199-215) citado en Prats, 2003: 246). En este sentido, la institucionalidad, antes que desde una perspectiva eminentemente sociológica, también es asumida desde un marco más común a aproximaciones económicas, jurídicas y con objetos y metodologías de estudio más delimitadas. Conforme lo señala Offe (1996) citado en (Prats, 2003: 247) tienen presente:

“(a) los recursos y las limitaciones (materiales, legales, demográficas, tecnológicas, culturales, y otras); (b) la interacción e interdependencia en la persecución de los intereses (los actores compiten por los recursos persiguiendo intereses que deben defender expuestos a un entorno de incentivos); (c) la racionalidad de los agentes (que persiguen sus intereses más o menos altruistas de forma más o menos racional); y (d) las externalidades y la retroalimentación (puesto que los resultados de la interacción de los individuos afectan a terceros positiva y negativamente de forma retroalimentada). Así pues, es posible afirmar que en el estudio de las instituciones existen unas bases mínimas en las que se asienta el análisis, aunque difieren sus apreciaciones respecto a la racionalidad del individuo y la importancia de las reglas del juego formales e informales.”

Rescatando lo expuesto por (Rothstein, 1996 citado en Prats, 2003: 246), enfatizamos en aquellas instituciones encargadas de vigilar a los que vulneran las normas, sean o no miembros de la comunidad (instituciones de imposición de normas como, por ejemplo, puede ser la administración pública o los mecanismos informales como las sanciones de grupo). Y no se descarta para este requerimiento el análisis de la configuración institucional desde una óptica que permita conocer el marco institucional que influye sobre las políticas públicas (principal forma en la que el gobierno satisface necesidades), esta visión resulta demasiado simple –sostiene Prats– pues existen entramados institucionales clave que influyen sobre las mismas y que se escapan de los abordados desde la denominada inge-

niaría constitucional. En este sentido (Prats, 2003: 241) respecto a la gobernabilidad evidencia una serie de aproximaciones conceptuales que continúan en construcción. En una primera época –afirma– se entendió por gobernabilidad la distancia entre las demandas sociales y la habilidad de las instituciones públicas para satisfacerlas; así pues, la gobernabilidad se definía, en sentido amplio, como la capacidad de las instituciones públicas de hacer frente a los desafíos que confronta, sean éstos retos u oportunidades.

Posteriormente el término gobernabilidad surge para designar la consolidación de las democracias en transición. Autores como Guillermo O’Donnell (1979) o Adam Przeworski (1988) consideraron por gobernabilidad, “aquel estado de un país que, por un lado, evitaba la regresión autoritaria y, por otro, permitía avanzar, expandir y aprovechar las oportunidades sociales, económicas y políticas. Así pues, implícito a la gobernabilidad estaba la mejora del desempeño económico-social reforzado y generador de la mejora de lo político” (Prats, 2002: 106). Es posible observar en el trabajo de estos autores un doble papel de la gobernabilidad; por un lado existe gobernabilidad cuando se evita la autocracia y, por otro, cuando se expanden los derechos y oportunidades de las personas.⁴

Al final, sostiene Prats, una tercera corriente que ha contribuido a la mencionada amplitud y confusión acerca del concepto de gobernabilidad ha sido su utilización por las agencias internacionales como sinónimo de *governance* (o gobernanza –como recientemente ha propuesto y ha aceptado traducirlo la Unión Europea y la Real Academia de la Lengua Española respectivamente). Quizás la utilización más explícita del concepto ha sido la realizada por el Banco Mundial y el PNUD, quienes durante mucho tiempo han utilizado el término de gobernabilidad para referirse a: el proceso y las reglas mediante los cuales los gobiernos son elegidos, mantenidos, responsabilizados y reemplazados; la capacidad de los go-

4 Prats enfatiza en el discernimiento teórico de esos autores, con el propósito de aprovechar lo que él señala como esa doble dimensión del concepto gobernabilidad será recuperada para ahondar la doble vertiente del concepto de gobernabilidad, como *ausencia* de ingobernabilidad o estabilidad política o gobernabilidad para realizar políticas que satisfagan las necesidades de la ciudadanía. En nuestro caso, nos interesa este enfoque, como pauta de análisis de la gobernanza ambiental en el área protegida PNY, toda vez que es ahí donde se evidencia la crisis a la que se viene haciendo alusión.

biernos para gestionar los recursos de manera eficiente y formular, implementar y reforzar políticas y regulaciones; y, el respeto de los ciudadanos y del Estado a las instituciones que gobiernan las interacciones socio-económicas entre ellos (Kauffman, Kraay y Labatón, 2000).

Para Kooiman:

“...el papel de las instituciones influye en la conducta de los actores (y por lo tanto en su buena disposición o capacidad de entrar en interacciones), en consecuencia, la gobernanza socio-política a la que se hace referencia, es mucho más que un concepto analítico. Es un concepto con una carga normativa importante y su completo desarrollo puede ser considerado como un ejercicio normativo que apunta a la consecución de dos órdenes: a) un orden de gobierno dirigido a la solución de los problemas del día a día y a la creación de oportunidades, b) un segundo orden de gobierno relacionado con las condiciones de la gobernanza institucional.” (2005: 11).

Desde nuestra perspectiva, la tendencia actual es la de asumir que la gobernabilidad como aspecto fundamental del desarrollo, es consecuencia del cambio de visión con relación a la idea misma de desarrollo, en desarrollo humano, caracterizado por superar la sola perspectiva economista y utilitarista del mismo al incorporar una visión holística e integral del desarrollo y que se traduce en la idea primordial del bienestar del ser humano, expresado en términos de libertades y oportunidades, es decir, de expansión de las capacidades humanas. La doctrina del desarrollo humano⁵ establece dos premisas: que el desarrollo se apoye en estrategias

5 Es necesario discurrir respecto a la problematización teórica que hace Prats (2003: 248 y ss) en lo que tiene relación al avance hacia la gobernabilidad democrática para el desarrollo humano, en la medida en que desde esa perspectiva se aborda el análisis contextual. Señala el autor:

“Se propone un desglose de la gobernabilidad atendiendo a dos dimensiones básicas, una analítica y otra de índole normativa o valorativa. Con esta finalidad, se parte de una definición básica y minimalista de gobernabilidad, entendiendo la misma como la capacidad de un gobierno para formular e implementar decisiones públicas. Esta definición, muy similar a la utilizada en el análisis de políticas públicas (Subirats, 1989), en tanto es condición necesaria de todo refuerzo, resulta complementaria a la utilizada anteriormente para exponer el sentido más general de la gobernabilidad. La retroalimentación entre necesidades y políticas necesariamente tiene lugar a través de su formulación e im-

integrales y pluralistas que abarquen una dimensión interdisciplinaria: económica, personal (de capacidades humanas) e institucional del desarrollo. La segunda tiene que ver con la tarea protagónica que deben asumir los propios países en desarrollo. En este sentido, la dimensión institucional, la gobernabilidad y el valor de las capacidades institucionales son consideradas objeto y condición necesarias del crecimiento, del fomento del desarrollo humano y de la erradicación de la pobreza. En consecuencia, la gobernabilidad es comprendida como un proceso en continua construcción y que va asumiendo e incorporando a su explicación, aquellos aspectos de la realidad que tienen el poder de influir en la

plementación, procesos que encauzan la interacción entre actores estratégicos en todos los niveles de política. De esta forma, como se mostrará, esta definición también permite incluir el carácter multinivel de la gobernabilidad, pues no es necesario que la formulación y la implementación se produzcan en el mismo nivel de gobierno ni que, además, respondan a los mismos problemas o acciones de actores estratégicos. A su vez, dicha concepción minimalista de la gobernabilidad no se aleja de la formulada por otros autores que, como Coppedge (1997); Prats (2000); Altman y Castiglioni (2001) aceptan que la gobernabilidad obedece a la capacidad de aplicar institucionalmente decisiones públicas” (Prats, 2003: 249).

La gobernabilidad entendida como la capacidad de formular e implementar leyes permite adoptar el enfoque o aproximación de las capacidades elaborado por Sen (1985) y Nausbaum (1993). Para estos autores –insiste Prats:

“la capacidad es el espacio intermedio que vincula, a un nivel individual y de la persona, sus dotaciones con sus potenciales realizaciones en términos de bienestar. Y, aunque los estudios empíricos que validan esta aproximación se hayan situado más en la literatura sobre desarrollo, la capacidad de formular e implementar leyes desde la gobernabilidad permite analizar de mejor forma el rol de las instituciones. Así, las instituciones funcionarían como las dotaciones en términos de derechos y oportunidades de los individuos (‘entitlements’), confiriendo unas oportunidades de realización de políticas públicas efectivas al sistema político. En la medida en que las instituciones confieren unas propiedades (en términos de costes de transacción, de agencia, y demás) al sistema político, éstas determinan la capacidad del proceso político de transformar necesidades en políticas o, en un lenguaje más en la línea de Sen, dotaciones iniciales (en términos de derechos o desigualdad) en realizaciones de bienestar. De esta forma, la gobernabilidad pasa a comprenderse como el espacio intermedio existente entre los patrones de interacción de los individuos y actores (determinados institucionalmente) y las oportunidades en términos de formulación y implantación efectiva de políticas que estos confieren. Esta es una buena forma de vincular gobernanza y políticas a través de la gobernabilidad, que en último término hace referencia al refuerzo mediante el proceso político de las demandas y preferencias canalizadas institucionalmente y las políticas llevadas a cabo.” (Prats, 2003: 249).

capacidad de formular e implementar políticas y decisiones públicas. Es decir, ha sumado a su contenido, el objeto del control político (implementación de políticas); la capacidad de las instituciones públicas de hacer frente a los retos y oportunidades (desafíos); los procesos de transición y consolidación democrática; y los nuevos actores estratégicos (sector privado y sociedad civil).⁶

Desde los requerimientos del análisis, cabe referir que la doctrina relaciona gobernabilidad con institucionalidad y establece que el desarrollo institucional de una sociedad se materializa con el concepto gobernanza,

Partiendo de esta definición de gobernabilidad, es posible advertir una doble dimensión: por un lado, la gobernabilidad tiene una dimensión analítica en cuanto se fundamenta en reglas formales e informales cuyos efectos sobre la interacción de actores estratégicos (gobernanza) genera un grado observable mayor o menor de alineamiento entre necesidades y capacidades; por otro lado, al basarse en la satisfacción de necesidades mediante la formulación y la implementación de políticas públicas, la gobernabilidad posee una dimensión normativa en la medida en que requiere la identificación valorativa de cuáles son dichas necesidades básicas y los objetivos a cumplir por las políticas públicas. En su vertiente analítica, la gobernabilidad hace referencia a las condiciones necesarias y suficientes para que las instituciones políticas transformen de manera efectiva las demandas o necesidades en políticas o regulaciones.

En consecuencia:

“un mayor grado de gobernabilidad vendrá asociado a un mejor alineamiento entre demandas y políticas a través de las instituciones, que deberán resolver los ‘trade-offs’ existentes entre diseños alternativos. Desde un punto de vista normativo, la gobernabilidad vendrá asociada con mayores niveles de democracia y bienestar, en tanto (a) serán las fórmulas democráticas las que mejor canalicen las necesidades y las demandas ciudadanas y (b) será en términos de bienestar entendido como desarrollo humano que se juzgue la bondad de las políticas públicas. En esta sección primero se aborda la dimensión analítica de gobernabilidad, distinguiendo entre aproximaciones analíticas negativas y positivas según se trate de una gobernabilidad entendida como *ausencia* de ingobernabilidad o una gobernabilidad para satisfacer necesidades sociales vía políticas públicas. Como se expondrá más adelante, ambas acepciones conllevan objetos de análisis diferentes en tanto una se centrará en la formulación de políticas mientras que otra lo hará también en su implementación. En un segundo lugar, se aborda la gobernabilidad en su dimensión normativa, identificando sus vínculos con la democracia como fórmula para canalizar y expresar las preferencias en políticas y el desarrollo humano como objetivo de las reformas institucionales y de política.” (Prats, 2003: 250).

6 Conforme se explicita, los retos de la gobernabilidad no se agotan, se infiere en consecuencia, que los procesos de integración y la globalización son objeto de los nuevos desafíos de la gobernabilidad. Estas incógnitas hacen concluir que el concepto sigue abierto y por ende los términos gobernabilidad, gobernanza y buen gobierno que connotan diferencias específicas, adquirirán nuevas significaciones conforme se vayan consumando tales procesos integracionistas y globalizadores.

el cual define el conjunto de valores, principios y normas –reglas del juego formales e informales– que pautan el desarrollo de una determinada política pública y por el cual se establecen los actores estratégicos, los procedimientos y los medios legítimos de acción colectiva y de interacción. De aquí se desprendería que gobernabilidad vendría a significar la capacidad que las reglas del juego (gobernanza) confieren para formular, procesar y aplicar institucionalmente las políticas públicas – que derivan de los retos y oportunidades de una sociedad determinada. El buen gobierno, por su parte comprendería, una gobernabilidad que se construye bajo determinados principios rectores (participación; transparencia; responsabilidad política y rendición de cuentas; promoción del Estado de Derecho; eficacia y eficiencia; equidad; consenso de la sociedad en las prioridades económicas, sociales y políticas; control de la corrupción; captura e influencia, y descentralización) acordados por la comunidad internacional. En síntesis, estos principios vendrían a ser la base para articular una idea de la gobernabilidad democrática.^{7/8}

- 7 Al margen de lo difuso del concepto gobernabilidad democrática, se le reconoce la condición de construcción progresiva, incremental e interdisciplinaria y por ende se asume que su fortalecimiento pasa por establecer y favorecer las condiciones necesarias para que produzca el cambio institucional.
- 8 Altman (2001: 2) sustenta que a pesar del uso frecuente del concepto gobernabilidad y su asociación con diferentes tipos de crisis institucionales, todavía éste es un concepto que produce fuertes discusiones sobre su significado. Etimológicamente, gobernabilidad se refiere a la habilidad de gobernar. Y si entendemos a los gobiernos como redes de instituciones políticas, entonces gobernabilidad sería la capacidad de procesar y aplicar institucionalmente decisiones políticas. Entendiendo así a la gobernabilidad, ésta no sería más que una de las capacidades de cualquier tipo de régimen político, pudiendo ser democrático o no.
La gobernabilidad democrática será definida entonces como la capacidad de procesar y aplicar institucionalmente decisiones políticas sin violentar el marco del derecho y en un contexto de legitimidad democrática. En las palabras de Prats, “la crisis de gobernabilidad democrática presenta siempre un elemento común: la incapacidad de las instituciones democráticas nacionales –y de la comunidad internacional coadyuvante– para asumir y procesar democráticamente el conflicto” (Prats, 2000 citado en Altman, 2001: 2).
- 9 En términos estrictamente políticos Altman (2001: 6) sostiene que cada configuración institucional tiene sus falencias y virtudes de acuerdo al contexto en el cual se intente implementar, algunas combinaciones institucionales pueden resultar en fracasos estruendosos (...). El autor asume la crisis de gobernabilidad democrática como la incapacidad de procesar y aplicar institucionalmente decisiones políticas sin violentar el marco del derecho y en un contexto de legitimidad democrática. En este contexto, hace referencia a la crisis del Ecuador en la caída de Jamil Mahuad en 1999, y enfatiza que la crisis estalla precisamente por intentar combinaciones insti-

Respecto al cambio institucional,⁹ en cuanto requerimiento permanente de la sociedad, tiene por objeto adecuar y adaptar las instituciones a las necesidades sociales que van surgiendo, por ello se sustenta que no puede ser impuesto por una norma nacional o internacional, en consecuencia el cambio institucional exige actores e instituciones fuertes (con liderazgo político, económico y social) capaces de articular una visión y amparados en una coalición que sienta las bases de una profunda conciencia y amplio consenso político y social, sobre los resultados que se esperan. Tal consenso-coalición ha de sustentarse en los principios del desarrollo humano y gobernabilidad democrática y ser capaz de sostenerse en el tiempo en función de fortalecer dicha gobernabilidad, concluye la base doctrinaria.

Institucionalidad y gobernabilidad

En el Ecuador las instituciones políticas, el imperio de la ley y la rendición de cuentas no funcionan adecuadamente, ni satisfacen las expectativas de los ciudadanos. Se enfrentan serios problemas a la hora de reformar el Estado, aplicar políticas públicas modernizadoras —que incluyan lo ambiental—. La crisis de gobernabilidad democrática ha derivado en crisis de estabilidad política que ha precipitado la caída de varios presidentes de la República en ejercicio desde 1996 hasta el 2005. En este contexto, el área ambiental ha padecido las peores consecuencias, hasta el punto de que al Ministerio del Ambiente se lo desapareció, y posteriormente se lo reconstituyó como segmento del Ministerio de Turismo, se lo volvió a crear debilitado con el presupuesto más exiguo de todos y en consecuencia, incapaz de solventar las nuevas demandas de actores estratégicos como los pueblos indígenas y amazónicos en particular. La debilidad institucional en general y la ambiental en particular, han favorecido la ocurrencia de fenómenos como la movilización y paros regionales, el surgi-

cionales, en un contexto en el que una enorme parte de la población vive bajo la línea de pobreza, no tiene acceso a la justicia, no se le respetan los derechos civiles, políticos y culturales y son totalmente marginados. Es decir, sin una institucionalidad que signifique una base para arriesgar modificaciones que reconfiguren la institucionalidad (Altman, 2001: 9).

miento de liderazgos carismáticos de autoridades seccionales como los de la provincia de Orellana y Municipio de Orellana y el crecimiento de la influencia de poderes fácticos en las contiendas electorales.

Lo anteriormente expuesto connota que el Ecuador, sustentado en una frágil institucionalidad edificada a mediados del siglo pasado, evidencia una volatilidad política que anticipa condiciones que sugieren reformas diversas, sobre todo políticas anticíclicas.¹⁰ Esto implica que han de considerarse las políticas públicas ambientales dentro de ese contexto, y tomando en cuenta que la crisis regional amazónica está haciendo metástasis en el contexto nacional y su incidencia va a seguir siendo político-ambiental y particularmente económica por la importancia del petróleo en la conformación del PGE. A esto cabe añadirse que los cambiantes escenarios internacionales por el impacto de la globalización, hacen prever en los próximos 15 – 20 años un nuevo mapa con mayores exigencias de competitividad en la producción, exportaciones, procesos extractivos de recursos no renovables, etc., que obligan al país a entender su crisis desde otras perspectivas, incluso con ingredientes de oportunidad para la consolidación de sus estructuras institucionales y en función de la gobernabilidad democrática. A ese tiempo, las contradicciones culturales, como consecuencia del fortalecimiento de los particularismos étnicos y regionales, coadyuvarán sustancialmente al establecimiento de autonomías locales y subnacionales.¹¹

10 Un diagnóstico del BID (2003: 23) respecto a la dimensión institucional y la eficiencia de la gestión pública en el Ecuador, establece que la crisis de gestión pública se manifiesta en la dificultad de transformar en realidad las decisiones tomadas por las autoridades. La falta de recursos humanos y condiciones financieras, administrativas y organizativas adecuadas impiden que las entidades de gobierno y otros poderes del Estado realicen su función, dando lugar a que el Estado no pueda dar respuestas apropiadas a las necesidades de la población (en términos de eficiencia y calidad). Esta crisis se refleja en dos niveles: (i) gestión de la administración pública, y (ii) confianza en la administración de justicia.

El informe del Banco concluye afirmando que la administración pública se caracteriza por, alta rotación del personal y directivos, remuneraciones deterioradas, adverso clima laboral que fomenta el compromiso, falta de incentivos para mejoramiento de la gestión en las entidades públicas, estilos de gestión pública orientados a los procedimientos y no a los resultados, escasos mecanismos de evaluación de resultados y de rendición de cuentas. La inexistencia de organismos rectores para algunas funciones transversales de gestión, entre otros, tecnología de la información, adquisiciones, y bienes públicos, dificultan la labor de coordinación e integración de las acciones de los ministerios en estos sectores (BID, 2003: 23).

11 Efectivamente, las contradicciones culturales que no son resueltas satisfactoriamente por las élites e instituciones nacionales, pueden conformar un *driver* opuesto a las aspiraciones del desa

Institucionalidad ambiental (antecedentes históricos)

Se supone que la acción de un gobierno en parte es orientada y en parte constreñida por un conjunto de valores, pautas, organizaciones, roles y reglas que han llegado a ser compartidas con los miembros de una sociedad determinada a través de los procesos de comunicación, socialización y articulación de intereses y que se cuentan entre las principales funciones del sistema político (institucionalidad), pero eso no sucede en la RAE, y mucho menos en el entorno del área protegida y Reserva de Biosfera Yasuní en cuanto a la conservación, extracción y gestión socioambiental. Más aún cuando el concepto “medio ambiente” nace a la vida pública en la década de 1970 y mayormente insuflado con la primera Conferencia Mundial sobre el Medio Ambiente, realizada en Estocolmo, en 1972.

En el Ecuador, la protección del medio ambiente cobra importancia en la década de 1980 con su incorporación dentro de los derechos constitucionales de las personas. Un factor de interés por el tema ambiental, en general, pasa a ser el deterioro y contaminación creciente de las áreas física, biótica y antrópica. El país fue adoptando y adaptando su legislación en diversas materias ambientales, mediante la firma de convenios internacionales, especialmente para la protección del ambiente marino y para la preservación y conservación de los recursos silvestres.¹² La legislación ambiental ha sido promulgada con una óptica absolutamente sectorial y para resolver problemas específicos de salud, seguridad en el trabajo

económico e institucional y a la vigencia del estado de derecho. Los actores estratégicos y pueblos indios son portadores de reivindicaciones sociales y políticas que les estaban conculcadas por los grupos de poder, articulan respuestas dependiendo del grado de inclusión en las estructuras de poder. Esto implica asumir que donde prevalecen hechos de exclusión política y económica, pueden volcarse hacia expresiones radicales opuestas frontalmente a las instituciones sociales, políticas, económicas y culturales prevalecientes.

En la dimensión correspondiente, es lo que acontece en la RAE, hoy por hoy, donde los poderes locales y potencialmente los actores estratégicos, tienen en jaque al gobierno central, a partir de su control político de una región ecológicamente sensible, culturalmente vulnerable y económicamente estratégica por la disponibilidad de 5.060 millones de barriles de petróleo de reservas in situ, pero a la vez, con un acumulado de pobreza, analfabetismo, insalubridad, morbilidad, falta de infraestructura, etc., que de lejos supera los promedios de las otras regiones del país.

12 Cuenta ahora con un Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Estado (SNAPE), por ejemplo, pero que no alcanza la dimensión política necesaria para consolidarse y estar en capacidad de garantizar eficientemente la conservación.

jo, limpieza y mantenimiento de cursos de aguas, eliminación de desechos, estabilidad estructural de determinadas obras (embalses), construcción urbana, etc.

El origen de varias normas jurídicas sectoriales existentes se explica a través de dos causas principales: El cuidado que se estimaba necesario para no causar daños evidentes a ciertos recursos naturales; y, la ocurrencia de situaciones de crisis que provocaban reacciones de la sociedad y la autoridad, las cuales se traducían en normas y reglamentos que minimizaran el riesgo de su repetición. La legislación y su correspondiente reglamentación fueron otorgando una serie de facultades y competencias específicas a los distintos ministerios y servicios públicos, en una variedad de temas relacionados con el medio ambiente. Estos organismos han ido adquiriendo y perfeccionando competencias específicas con la visión que su propio sector les exige. Hoy Ecuador cuenta con legislación e institucionalidad ambiental significativa – pero ineficaz– sin embargo, la característica principal de la institucionalidad ambiental nacional, en su origen, es que ella ha sido de naturaleza sectorial y su concepción, por lo general, reactiva frente a hechos ambientales consumados.

La Cumbre de la Tierra (Río -1992) es el dispositivo que impulsa al Estado a tomar medidas ambientales relevantes. Hacia 1993 se configura la Comisión Asesora Ambiental –organismo de coordinación interministerial y en 1996 se crea el Ministerio del Ambiente, responsable de elaborar políticas en materia ambiental y de coordinar la acción de los organismos del Estado responsables de la ejecución de las labores normativas y de fiscalización ambiental en el ámbito nacional. Las reformas constitucionales de 1998 incorporan derechos colectivos y difusos y penalizan los delitos ambientales (sus conceptualizaciones y aspectos sectoriales ambientales constan en el ordenamiento jurídico). En forma simultánea prácticamente todos los ministerios y servicios públicos incorporan mediante diversos procedimientos, la dimensión ambiental en la gestión de sus actividades y establecen áreas operativas ambientales al igual que los concejos municipales, consejos provinciales y organismos regionales como PREDESUR, CRM, entre otros.

Caracterización de la institucionalidad ambiental actual

Diagnósticos realizados por diversos entes públicos y privados nacionales e internacionales y el Ministerio del Ambiente en particular, sobre la situación jurídico-institucional ambiental, han concluido que la labor del Estado se ha caracterizado por:

Cuadro 32 Institucionalidad ambiental actual	
Características	<ul style="list-style-type: none"> - Duplicidad de funciones y superposición de competencias entre diversos organismos públicos. - Ausencia de criterios estandarizados respecto de los estudios de impacto ambiental y de los métodos de análisis. - Ausencia de coordinación interinstitucional en forma permanente. - Falta de un procesamiento de datos sistemático y adecuado. - Precario nivel de fiscalización ambiental. - Débil aplicación de sanciones por inobservancia legal ambiental.
Causas principales de la situación crítica	<ul style="list-style-type: none"> - La ausencia de voluntad política para desarrollar y aplicar una política ambiental. - La carencia de un marco institucional-legal adecuado y eficiente. - La falta de recursos humanos especializados en cantidad y calidad. - La indisponibilidad de recursos económicos, materiales, equipamiento, y medios de transporte.
Elaboración: Iván Narváez, 2006.	

En todo caso, la construcción gradual de competencias sectoriales en los diversos ministerios y servicios públicos, ha tenido consecuencias en la capacidad de control y fiscalización de los mismos. En igual forma, el enfoque sectorial sobre aspectos relacionados con el medio ambiente, ha producido una superposición de competencias y una duplicidad de funciones de los diversos servicios públicos, hoy, con la coordinación de

Ministerio del Ambiente, están siendo objeto de análisis en función de evitar la duplicación de esfuerzos. No obstante encontrarse en pleno desarrollo el rol coordinador que la Ley de gestión ambiental asignó como tarea prioritaria al Ministerio, subsisten situaciones de descoordinación en algunos ámbitos, y son objeto de preocupación de la gestión al interior del sector público, que desde hace tiempo se encuentra en tránsito hacia una modernización que respalda la descentralización.¹³

La Ley de gestión ambiental (R.O. 418 del 10 de septiembre del 2004), Art. 8, establece el sistema coordinado de organismos públicos –Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental–, pero no deroga en forma absoluta las competencias y potestades que diversos servicios públicos tenían a la fecha de promulgación de la ley o los reglamentos correspondientes. Esta norma es clave para comprender el modelo institucional que se crea a partir de la vigencia de la ley, donde no hay una opción de desmantelamiento institucional, sino el aprovechamiento, racionalización y coordinación de potestades preexistentes, mediante la instalación de un órgano ministerial coordinador.

En síntesis, el tema ambiental no es ajeno al conflicto que se manifiesta entre objetivos de largo plazo con demandas de corto plazo. Los problemas ambientales por definición tienen soluciones de largo plazo. Los resultados de medidas para conservar bosques o disminuir la contaminación del aire o de cuerpos acuíferos se perciben muchos años después, incluso décadas, de haber sido ejecutadas las primeras acciones, pero al mismo tiempo, a la autoridad institucional se le exige resultados inmediatos. Un ejemplo concreto de lo enunciado constituye la deforestación del bosque húmedo tropical y concretamente del PNY, o la contaminación de los ríos con hidrocarburos, en donde la coyuntura sobrepasa el marco del análisis técnico al que debiera circunscribirse. Pero los problemas subsisten y lo que se haga o deje de hacerse puede comprometer la calidad de vida y la propia supervivencia intra e intergeneracional. Por ello, un ins-

13 En 1998 se reformó la Constitución Política, y la constitucionalización de la materia ambiental marca la nueva etapa ambiental ecuatoriana, conforme se demostrará en el acápite correspondiente. Sin embargo cabe anticipar que al margen de ello, los esfuerzos realizados en la racionalización de la dispersa legislación ambiental son insuficientes para aportar al mejor cumplimiento de las actividades empresariales de los particulares y del propio Estado.

trumento para enfrentar los problemas medioambientales es el establecimiento de una real institucionalidad que permita visualizar el largo plazo y evite el sesgo que se produce ante situaciones coyunturales, por muy importantes que parezcan.

Sustento de la institucionalidad en la legislación nacional

El derecho a vivir en un medio ambiente sano y libre de contaminación está recogido desde 1983 en la Constitución Política del Estado. En la nueva Constitución de 1998, en el Art.86, a este derecho se añade la declaración de interés público sobre "...la preservación del medio ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país..." (Art.86, lit.1). En el mismo sentido se declara también de interés público el sistema nacional de áreas protegidas y "...el mantenimiento de los servicios ecológicos, de conformidad con los convenios y tratados internacionales" (Art.86, lit.3), en evidente alusión a los compromisos adoptados en la Cumbre de la Tierra. Esta priorización al cumplimiento de los compromisos internacionales ambientales se reafirma en las políticas básicas sobre gestión ambiental (Art.1, numeral 10, párrafo 2º), aprobadas en 1994.

El principio de precaución ambiental también es recogido en la Constitución, en el Art.91, inciso 2, aplicado a cualquier acción u omisión que pueda tener impactos ambientales, así no existan evidencias científicas. Por tanto, una actividad de graves impactos como la explotación hidrocarburífera puede ser suspendida, más cuando se realiza en áreas protegidas destinadas a la conservación.

La Ley forestal y de conservación de áreas naturales y vida silvestre de 1979 (con la posterior revisión y reglamentación), Ley No. 74 RO/ 64 de 24 de agosto de 1981, es la que instrumentaliza el principio constitucional de la tutela ambiental, a través de la definición y delimitación del patrimonio forestal y de las áreas naturales de vida silvestre. Actualmente rige la nueva codificación de la Ley (2004-017), R.O 418 del 10 de septiembre del 2004.

La Ley define en el Art.66 el patrimonio de las áreas naturales del Ecuador, como “áreas silvestres que se destacan por su valor protector, científico, escénico, educacional, turístico y recreacional, por su flora y fauna o porque constituyen ecosistemas que contribuyen a mantener el equilibrio del medio ambiente”. Estas áreas se distinguen en varias categorías de manejo, para efectos de su administración: parques nacionales; reserva ecológica; reserva biológica; refugio de vida silvestre; áreas nacionales de recreación; reserva de producción de fauna; y, áreas de caza y pesca (Art.67).

Para cumplir con los objetivos de conservación el patrimonio de áreas naturales del Estado “...es inalienable e imprescriptible y no puede constituirse sobre él ningún derecho real...” (Art.68), aplicable también al patrimonio forestal (Art.2). Asimismo, cualquiera que sea la finalidad se prohíbe (Art.75) “...ocupar las tierras del patrimonio de áreas naturales del estado, alterar o dañar la demarcación de las unidades de manejo u ocasionar deterioro de los recursos naturales en ellas existentes. Se prohíbe igualmente contaminar el medio ambiente terrestre, acuático o aéreo, o atentar contra la vida silvestre, acuática o aérea, existentes en las unidades de manejo”.

Sin embargo, estos dos artículos son reiteradamente vulnerados por el Estado. El mismo organismo público encargado de la adjudicación de tierras (el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario –INDA–), actúa contrariamente a la Ley, cuando permite la venta de títulos de propiedad sobre las tierras del interior de las áreas protegidas y del patrimonio forestal, como en la reserva faunística Cuyabeno. Por si esto no es suficiente, el hecho de licitar concesiones petroleras de 200.000 Has. en las áreas protegidas a compañías extranjeras privadas viola la imprescriptibilidad. Su actividad además se caracteriza por estar afectando negativamente al suelo, a los cursos fluviales y subterráneos de aguas, al aire y a los organismos vivos.

Las actividades permitidas dentro de las áreas protegidas conforme al Reglamento son: preservación, protección, investigación, recuperación y restauración, educación y cultura, recreación y turismo controlados, pesca y caza deportiva controladas, aprovechamiento racional de la fauna y flora silvestres, las mismas que deben ser autorizadas por la Dirección Nacional Forestal, en base a la categoría de manejo de las áreas naturales.

A causa de la poca efectividad de la Ley forestal y de conservación de áreas naturales y vida silvestre, se ha debido reforzar la protección, a través de los decretos ejecutivos No. 551 y 552 de zonas intangibles. En enero de 1999, se declararon como tales áreas de la reserva de producción faunística Cuyabeno y en el parque nacional Yasuní, con el objetivo de evitar más daños irreparables al ambiente y pueblos indígenas como los tagaeri y taromenani en el PNY. Estas zonas quedan protegidas a perpetuidad de cualquier actividad minera, petrolera, maderera y de colonización. Posteriormente estos decretos recibieron un reconocimiento de la World Wide Fund, al compromiso del Estado ecuatoriano con la naturaleza.

Sin embargo, la realidad es muy distinta, la delimitación de estas áreas se hizo “esquivando” las concesiones petroleras. Por ejemplo: en el caso del PNY, las concesiones colindan con la zona intangible por el Norte, quedando una parte del río Nashiño dentro de la zona intangible y otra parte dentro de la concesión petrolera del bloque 31, responsabilidad de la compañía argentina Pérez Companc, hoy de Petrobras. La declaración de zona intangible de Yasuní no quedó definida por el Sur, dejando un plazo de tres meses para establecer estos límites. Este plazo ha vencido, y lo único que se determinó fue el nuevo mapa petrolero de enero del 2000, que contenía 10 nuevas concesiones al sur del Yasuní, donde todavía no había explotación petrolera, 3 de ellas colindantes con la supuesta zona intangible y territorio tagaeri. Cabe mencionarse el proyecto petrolero ITT (920 millones de barriles de petróleo de reservas probables), que colinda al sur-este con el PNY. (ver la alternativa de no extraer hidrocarburos en el eje Ishpingo –Tambococha– Tiputini (ITT), en Capítulo I).

Institucionalidad ambiental en el PNY

En principio, el PNY también es un espacio conflictivizado socio-ambientalmente, en este sentido, la crisis se pone de manifiesto cuando surgen problemas como los enunciados en acápite anteriores, en consecuencia sus amenazas reales constituyen la mejor pista para definir la crisis de gobernanza ambiental en el PNY y la RAE en general. Es decir, la presen-

te etapa se caracteriza: por la tendencia al triunfo del mercado petrolero sobre la conservación; de la sociedad sobre el Estado y de la participación sobre la autoridad. Estas son las dimensiones que han puesto a prueba la gobernabilidad regional, y a la luz de éstas se puede describir la crisis que del PNY.

Se ha señalado que a la fecha no existe una sola dependencia o entidad del Estado que asuma la competencia de todos los componentes descritos. Pero formalmente es el Ministerio del Ambiente el organismo central que establece las políticas de gestión ambiental. No obstante, las competencias sobre recursos naturales no renovables y actividades productivas, por su naturaleza, continúan atribuidas a una serie de instituciones públicas, y ello genera superposición de funciones y contradicciones de gestión, como en el caso del Ministerio de Energía y Minas, en cuanto responsable de la política de extracción petrolera, y a la vez organismo de control de gestión y sancionador de infracciones ambientales. Lo que choca con atribuciones que tiene el Ministerio del Ambiente en relación a las áreas protegidas y con la responsabilidad específica de la función jurisdiccional inclusive, en cuanto a la administración de justicia.

A partir de las bases teóricas expuestas en acápites anteriores, la aproximación a la problemática ambiental en el PNY se amplía en sentido, por cuanto permite observar el ejercicio del poder que se expresa a través de instituciones contraloras y de gestión, empresas, actores sociales estratégicos, pueblos indígenas, universidades, etc. y que en el tiempo se han subsumido en una vorágine de contradicciones y crisis difíciles de superar, en gran medida, debido a la inexistente o debilitada institucionalidad pública responsable del proceso (ver Barrera de Jorgenson, 2004).

La institucionalidad pública ambiental en el PNY tiene correspondencia con la administración ministerial horizontal que rige a nivel nacional y provincial e inclusive municipal. Pero es diferente a la existente en las décadas de los años 1980 y 1990, y conforme avanza el proceso de descentralización y fraccionamiento competencial ambiental que impulsa el Estado, aunque de manera restringida, cambian aún más las condiciones para el control de la gestión ambiental empresarial.

Lo expuesto tiene relación a que la dimensión ambiental interactúa con lo económico, y en el ámbito local al que se hace referencia se hace

exigible una actuación decidida desde las instancias públicas territoriales, lo cual obliga a incorporar dicha dimensión en los programas de fortalecimiento de los gobiernos locales. La descentralización no puede limitarse únicamente a mejorar la capacidad de la gestión eficiente de los recursos transferidos a los gobiernos locales y a la modernización de la gestión municipal. En este sentido se argumenta:

“...que la modernización de las administraciones seccionales debe incorporar también la capacitación en su nuevo papel como animadores y promotores del desarrollo económico local, a fin de construir conjuntamente con los actores privados y el resto de la sociedad civil local, los necesarios entornos territoriales innovadores para el fomento productivo y el desarrollo del tejido local de empresas.” (Alburquerque, 2005: 11).

La integración amazónica impulsada por el propio Estado y en función de la apropiación, uso y transformación de los recursos naturales, ha ido configurando un escenario en el que se disputan intereses potencialmente conflictivos, y en torno a su defensa o contraposición se han estructurado los diversos actores sociales, empresariales y políticos en la RAE y PNY.

La clasificación de los actores está dada a partir de la especificidad de su relación e interacción con el PNY, y el objeto de agruparlos es el de establecer su condición estructural dentro del espacio de interés, los ejes fundamentales de sus confrontaciones o alianzas que constituyen el vórtice que desencadena una serie de conflictos relacionados a la explotación petrolera, descentralización de escaso avance y la crisis de gobernanza ambiental. Desde esta perspectiva se clasifican en: sector público (nacional y local); sector privado (compañías petroleras, madereras y turísticas, universidades y estaciones científicas); sociedad civil: pueblos indígenas, (ONG, organizaciones populares e iglesias).

- El Ministerio del Ambiente

Es la autoridad competente con plena responsabilidad en la administración, conservación y manejo del PNY. Es el representante directo del Estado ecuatoriano en la gestión de recursos naturales, cada una de sus interacciones e interrelaciones con el sector privado y la sociedad civil refle-

jan la capacidad de regulación, control del sector público nacional. El MAE trata de establecer alianzas estratégicas con otros actores, conservando su papel regulador a escala local, delegando funciones y responsabilidades a gobiernos provinciales o municipales, dependiendo del grado de sensibilidad de las áreas naturales de cada jurisdicción y conforme a lo que prescribe el artículo 226 de la Constitución: "...la descentralización será obligatoria cuando una entidad seccional (Municipios o Consejos Provinciales) la solicite y tenga la capacidad para asumirla". La gestión ministerial en áreas protegidas sometidas a procesos extractivos es deficiente y ha sido cuestionada, particularmente la gestión.

- El ECORAE

Instituto para el Ecodesarrollo de la Región Amazónica, creado en septiembre de 1992, es una entidad de derecho público adscrita al MAE, con autonomía administrativa, económica y financiera, patrimonio propio y presupuesto especial. Sus funciones son: i) la formulación, concertación y divulgación del Plan Maestro para el Ecodesarrollo de la RAE; ii) la coordinación de inversiones y proyectos que realicen organismos públicos y privados; iii) el asesoramiento a los gobiernos locales y organizaciones sociales sobre el cumplimiento de la legislación ambiental; iv) la gestión y canalización de recursos financieros y científico-técnicos; y v) la realización de programas de capacitación para la formulación y evaluación de proyectos de ecodesarrollo (Varios, 2005). Para realizar estas tareas el Estado designa recursos provenientes de la explotación petrolera, en base a leyes dictadas para el efecto. El criterio generalizado es que el instituto no cumple el rol para el que fue creado y que el alto nivel de politización partidista lo ha tornado ineficiente. En más de una ocasión sectores políticos interesados han planteado su desaparición.

- La UDENOR

Fue creada en agosto de 2000, está adscrita a la Presidencia de la República y cumple las siguientes responsabilidades: i) coordinar con los ministerios de Estado, otros organismos del sector público, gobiernos locales y seccionales, los programas de desarrollo sustentable de las cinco provincias (Esmeraldas, Carchi, Sucumbíos, Orellana y Napo); ii) gene-

rar proyectos productivos y comunitarios; iii) gestionar recursos de cooperación internacional; iv) ejecutar los proyectos mediante el concepto de tercerización a través de entidades del sector público, gobiernos locales, ONG, y mecanismos de administración directa a pedido de donantes. Esta entidad fue creada con la finalidad de financiar y/o implementar proyectos de desarrollo con carácter social para combatir los efectos negativos provocados por el Plan Colombia. Sólo tiene una conexión marginal con los gobiernos locales y en el mejor de los casos ejecuta proyectos de desarrollo que aquellos no han podido concretar.

- Organismos seccionales

Los consejos provinciales y municipios están creando unidades de desarrollo sustentable o del medio ambiente, encargadas de promover el desarrollo local tomando como base sistemas sustentables de innovación agropecuaria y forestal. Con las reformas constitucionales de 1998 y promulgación de la Ley de descentralización del Estado y participación social, se establece un marco normativo que obliga a transferir progresivamente competencias (ambientales, entre otras) y recursos a los gobiernos seccionales.

Los organismos del régimen seccional amazónico han creado unidades ambientales, con presupuestos mínimos y personal técnico aún insuficiente. Los consejos provinciales de Sucumbíos, Orellana, Napo, Pastaza, Zamora Chinchipe disponen de planes de desarrollo sustentable, al igual que varios municipios, y han pasado a la fase de implementación, evidenciando serias dificultades para su concreción. Una limitación específica es que los planes no contienen políticas ambientales relacionadas a las áreas protegidas, que si bien están sujetas a otro régimen jurídico, deberían concitar el interés seccional para impulsar la gestión descentralizada. Para asegurar la sostenibilidad financiera del sistema de áreas protegidas y asegurar un nivel de operatividad adecuado a largo plazo, con recursos de la Facilidad Ambiental Global (GEF) se estableció el Fondo de Áreas Protegidas (FAP), cuyo objetivo es capitalizar el FAP con 8 millones de dólares. Esta es una forma de institucionalizar el financiamiento de la gestión del SNAP.

- Fuerzas Armadas

Son responsables de la seguridad del Estado y además protegen la infraestructura petrolera, desarrollan labores de asistencia social en las provincias amazónicas, realizan investigaciones en los campos agrícola y pecuario. Las relaciones con los diversos actores amazónicos se deterioran temporalmente cuando se producen acciones de represión contra la población civil, y particularmente cuando se realizan los paros provinciales. Son responsables del control y vigilancia de las áreas estratégicas petroleras y de recursos naturales en la región, como actividades complementarias (Varios, 2005). Las actividades de desarrollo social que ejecutan con las comunidades indígenas y colonas, son más bien vistas como una estrategia de acercamiento que coadyuvan al control militar fronterizo.

- Policía ambiental

Tiene base legal y fue creada para apoyar a la protección del medio ambiente, en especial para perseguir el tráfico de fauna y flora silvestre, a partir de un convenio entre la Policía Nacional y el Ministerio del Ambiente. El Distrito Regional de Orellana y Sucumbíos cuenta con cuatro agentes y el PNY con tres (Varios, 2005). Los resultados de su gestión son preocupantes y su eficacia está sujeta a la disponibilidad de instrumentos, logística, formación adecuada y ética institucional.

- Petroecuador

Es la Empresa Estatal Petrolera del Ecuador que a partir de 1989 asumió las operaciones petroleras que las venía ejecutando Texaco, pero a la vez heredó la tecnología, infraestructura y formas gestión ambiental inadecuadas. La deficiencia ambiental operativa está ligada a su crisis estructural. Al margen de la creación de la Gerencia de protección ambiental en el año 2000, Petroecuador se ve cada vez más involucrada en conflictos socioambientales que han trascendido a lo político, y si no hay un rechazo directo por su carácter de estatal, sí a su gestión. Como toda empresa petrolera se rige por el Reglamento para la operaciones hidrocarbúricas (Decreto Ejecutivo 1215). La demostración más palpable de su debilidad de gestión ambiental constituye la falta de control oportuno del derrame en Cuyabeno, ocurrido en septiembre de 2006, y que permitió en princi-

pio evidenciar causas de derrames provenientes de acciones intencionadas por parte de actores con intereses en las indemnizaciones y en trabajos de control y remediación. Mediante declaraciones de prensa realizadas el 14 de septiembre de 2006, el Presidente Ejecutivo denunció la participación de funcionarios en ese ilícito. Sin embargo, la empresa es el ente público que en gran medida a sustituido al Estado en la implementación de un desarrollo social incipiente a nivel rural amazónico.

- Empresas petroleras

El proceso extractivo genera impactos ambientales y sociales de los que son responsables las empresas petroleras, y en tales condiciones son los actores de primer orden en el relacionamiento interinstitucional del área. El manejo del conflicto es parte de la política empresarial asumida por delegación del Estado, que en base a los ingresos petroleros resuelve sus intereses económicos, sin considerar en forma eficaz la participación socioeconómica de las comunidades directamente afectadas, a fin de ir asumiendo los objetivos del desarrollo humano sustentable. Las empresas privadas representan al capital extractivo y poder político transnacional; no han logrado desprenderse del estigma ambiental que les dejó Texaco, y varias de ellas continúan aplicando políticas socioambientales indeseables, que contrastan con la responsabilidad social empresarial prescrita en sus estatutos y contratos. Actualmente se ventilan en su contra procesos por daños ambientales en los juzgados de la RAE.

- Pueblos indígenas y poblaciones locales

Son víctimas de los impactos que genera la extracción petrolera, y a la vez artífices de innovadas formas de participación en la construcción diaria de la sostenibilidad, utilizando los recursos renovables disponibles. Son clave en la gestión de las acciones de conservación y manejo de los recursos naturales del PNY, pero excluidos de una real planificación socioambiental participativa. Los pueblos indígenas se ubican en el centro de la vorágine del conflicto y el peligro del genocidio ronda a los tagaeri y taromenani. Actualmente exigen la concreción de los derechos colectivos: culturales, territoriales y de autodeterminación constitucionalmente establecidos. También son víctima de los desaciertos cometidos por dirigentes que

no han sabido direccionar de mejor manera la suficiencia orgánica, programática y discursiva de la que disponen, y al contrario, han ido cediendo a las presiones de los actores hegemónicos del poder económico y político, poniendo en riesgo su acumulación política y organizacional.

- ONG

En (Varios, 2005), se registra que intervienen en diversos aspectos relacionados con investigación, conservación de los recursos naturales, defensa de los derechos humanos, desarrollo comunitario, salud, educación, entre otros. Ostentan un poder político significativo que se desprende de su relación con las ONG ambientalistas transnacionales, a nivel del establecimiento de políticas ambientales y de conservación. Por su influencia y capacidad de respuesta a diversos problemas, las ONG cumplen un rol intermedio y de intermediación entre la población y las instancias gubernamentales nacionales, regionales o locales, lo que constituye una fortaleza que puede ser aprovechada dentro del proceso de descentralización democrática. Entre otras: IBIS Dinamarca, FEPP Regional Coca, Wildlife Conservation Society (WCS), Centro de Investigación de Bosques Tropicales (CIBT), Fundación Alejandro Labaca, Fundación Natura, EcoCiencia, Acción Ecológica, Consejo Ecuatoriano para la Conservación e Investigación de las Aves (CECIA), Fundación EcoEcuador, Fundación Bioparques, Fundación Jatun Sacha - Herbario Nacional, Corporación Educativa Macac, Maquita Cusunchic - Comercializando como Hermanos (MCCH), Fundación para la Salud Amazónica (FUSA), Fundación Acción Amazónica, Fundación Ayllu Warmi Cuna, Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales (UICN), Asociación de Promotores de Salud "Sandi Yura", Comité de Lucha contra el Sida (COLUSIDA), GTZ (Varios, 2005).

- Instituciones religiosas

Actualmente desarrollan en forma protagónica actividades en defensa de los derechos de los pueblos ocultos, y cuestionan la incapacidad del Estado para garantizar los derechos colectivos y de conservación en el PNY. Históricamente han jugado un rol definitorio en el proceso de integración de la RAE, y su interacción con los diversos actores tiene una inci-

dencia política relevante. Su importancia radica en la labor social que desarrollan: el Vicariato Apostólico de Aguatico, el Vicariato Apostólico del Puyo y la Iglesia evangélica aparecen como las más visibles y en todo caso, constituyen un actor preponderante que boga por el desarrollo humano regional (Varios, 2005).

- Otras instituciones

Cada cual con un específico perfil institucional tiene alguna responsabilidad sobre el manejo de recursos naturales en la RAE y PNY, al igual que competencia ambiental limitada. Su presencia aún incipiente en la región constata la débil presencia del Estado y reclaman su fortalecimiento en función de responder eficazmente a las ingentes demandas regionales (ver Cuadro 15).

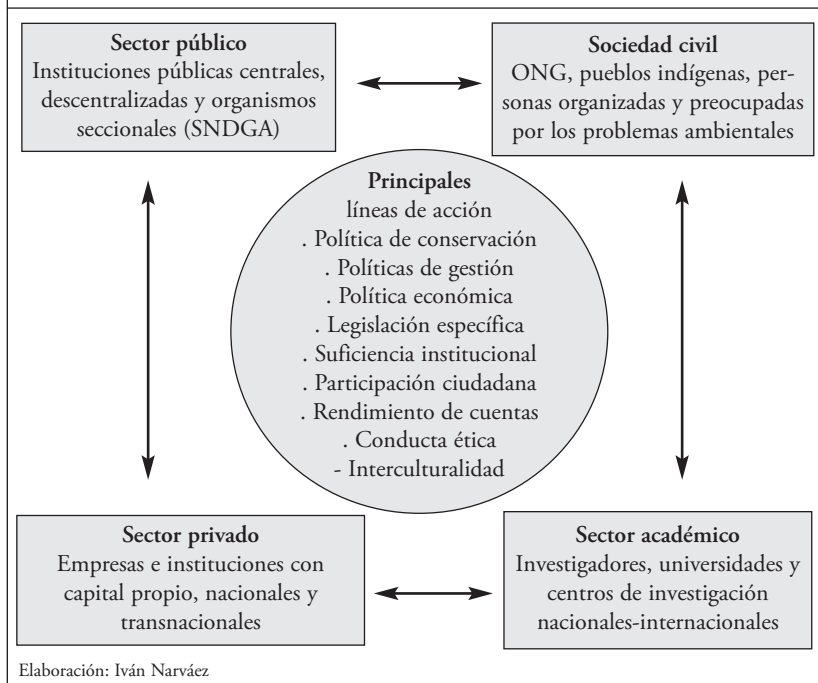
La capacidad institucional ambiental del país puede medirse por la calidad y cantidad de los recursos humanos, económicos, materiales, políticos y sociales que son asignados para llevar a cabo la gestión ambiental. Esta capacidad se transformará finalmente, en el desarrollo de herramientas, instrumentos y políticas encaminadas a conservar y utilizar racionalmente los recursos naturales. En el Ecuador es muy variada, existen informes del estado del medio ambiente con estadísticas irregulares, con la consecuente falta de seguimiento integral en el espacio y en el tiempo. No cuenta con programas y con la capacidad técnica suficiente para desarrollar y producir datos e informes ambientales, incluyendo posibles indicadores ambientales como de sustentabilidad, adolece de la falta de capacidad operativa y el marco legal para el desarrollo de sistemas para generar la información.

Esto permite reiterar que la calidad de un sistema político es evaluada de acuerdo con la capacidad de sus instituciones para asegurar la gobernabilidad de las instituciones políticas en base a la capacidad para convertir las demandas individuales en acción colectiva o en políticas públicas, construyendo coaliciones que satisfagan al mayor número de ciudadanos posible. Es decir, en el caso de la gobernanza ambiental del PNY, cabe explicar el funcionamiento de su proceso político y de la acción gubernativa tanto desde el interés del mercado extractivo, o desde una perspectiva social colectiva (pueblos indios, organizaciones sociales, ONG, sujetos culturales) en donde las negociaciones de los intereses entre particulares y

grupos, cede paso a la intervención de un mínimo repertorio de actores estratégicos, dotados de influencia en la estructura de poder imperante en el entorno social específico. En la RAE, hoy son los organismos seccionales los actores emergentes que juegan el rol aglutinador y representativo, en cuanto conocen de los recursos que dispone la Amazonía y tienen capacidad de movilización para exigir mayor participación regional de la renta petrolera, en el peor de los casos tamizada con actos violentos contra la industria petrolera, generalmente perpetrada por agentes de partidos opuestos al gobierno central. El caso Dayuma (noviembre de 2007) de propuesta vindicativa parroquial mutó a un hecho de judicialización de la política con el encarcelamiento de la Prefecta Llori, de Orellana, y la crisis política que provocó la destitución del Ministro de Gobierno.

Gráfico 8

Capacidad para la conservación en el PNY



Competencias ambientales institucionales

Históricamente, la región ha dependido de la extracción de los recursos naturales en gran parte base de su desarrollo económico, en este sentido, se ha considerado al medio ambiente y a los recursos naturales como de acceso libre, sin asignar el valor económico real a la escasez y calidad de los recursos. Por consiguiente, las inversiones públicas y privadas, que a menudo se guían por consideraciones financieras y de obtención de rentas de corto plazo, han conducido a un proceso de continuo deterioro del medio ambiente, sin que se haya tomado precauciones técnicas para administrar y conservar el capital natural. La parte medular de los problemas del medio ambiente, por ende, está constituida principalmente por fallas de mercado, que distorsionan las decisiones de inversión y la asignación de los recursos, en detrimento del patrimonio natural (BID, 2003: 9).

Desde la lógica y racionalidad financiera y del capital se sostiene que en el marco de los derechos de propiedad y las externalidades, se generan fallas de mercado que afectan la calidad, disponibilidad, gestión y distribución de los recursos naturales en todas sus dimensiones (agua, tierra, aire y suelo, por ejemplo), y que la corrección de esas imperfecciones del mercado exige una intervención pública decisiva e instrumentos de política eficaces. Sin embargo, desde otra perspectiva se argumenta que el problema real está en la baja capacidad de los gobiernos para crear y sostener instituciones ambientales con credibilidad para dictar leyes y reglamentos que se cumplan con eficacia. Debe reconocerse también que las insuficiencias políticas e institucionales de los gobiernos en materia de gestión ambiental, no son necesariamente fruto de la falta de información. Más bien, en la raíz de esas deficiencias suele encontrarse la interacción de fuertes intereses políticos y económicos, que fomentan políticas favorables a los intereses de quienes poseen mayor poder político y económico, en detrimento del resto de la sociedad y, particularmente, de los pobres, cuyos recursos principales se encuentran a nivel de su entorno natural.

Los cambios de políticas que conduzcan a la superación del problema requieren que se corrijan los profundos desequilibrios políticos mencionados dentro del marco de un proceso de descentralización democrática,

con la participación efectiva de la sociedad civil. Por consiguiente, deben subsanarse las fallas de las estructuras del Estado en un entorno de gobernabilidad transparente y participativa, y en el cual se configuren los modelos institucionales e instrumentos de política pública ambiental sustentable. En esencia, es necesaria la incorporación de la dimensión ambiental a todas las políticas públicas, estableciendo nexos explícitos entre aspectos de gestión ambiental, las prioridades fiscales y fundamentalmente sociales.

Cuadro 33	
Estructura del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental S (NDG)	
Nivel de gestión	Institución
1. Directriz	Presidencia de la República (Políticas petroleras/políticas ambientales). Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable (Asesor en materia de estrategias para el desarrollo sustentable).
2. Rector	Ministerio del Ambiente en materia de Áreas Protegidas.
3. Coordinador	Comisión Nacional de Coordinación del SNDGA. Establece reglas de coordinación.
4. Operativo	Organismos Sectoriales
	Subsecretaría de Protección Ambiental y Dirección Nacional de Protección Ambiental del Ministerio de Energía y Minas.
	Gobiernos Seccionales Autónomos
	Organismos de Justicia y Policía.
	Delegatarios y Concesionarios.
Fuente: (Crespo Plaza, 2007).	

En todo caso, el Ecuador ha creado una institucionalidad ambiental básica y superando múltiples limitaciones hace esfuerzos por consensuar normas ambientales con las potestades sectoriales y de los servicios que tengan vigencia a mediano y largo plazo, en función de responder a las crecientes necesidades de un medio ambiente óptimo como patrimonio intra e intergeneracional. Corresponde que las estructuras de gestión participativa han de erigirse a partir de una política que promueva e institucionalice los ámbitos de participación multisectorial para la gestión sustentable de los recursos naturales y debe fomentar un proceso de toma de decisión que sea democrático, y en particular, tratar a los actores tradicionalmente excluidos como participantes activos y no como meros receptores. La dimensión institucional ha de emerger como un aspecto esencial en la promoción de un cambio cultural e institucional en la praxis de la planificación y gestión ambiental a mediano y largo plazo, sólo entonces será posible la institucionalización de una cultura multi-sectorial, y evitar el empoderamiento de nuevas agrupaciones tendentes a favorecer el movi-lismo, la videopolítica, los liderazgos carismáticos, el surgimiento de particularismos étnicos y regionales y el crecimiento de la influencia de poderes fácticos para sacar provecho en las contiendas políticas o disputa por el manejo de recursos, a partir de la constatación de impactos socioambientales en el área de influencia del proceso extractivo, como sucede en la RAE y PNY más específicamente, donde los últimos paros de marzo del 2006, y el de Dayuma en noviembre de 2007, reflejaron las crisis de gobernabilidad, que bien pudo derivar en crisis de estabilidad política nacional.

La institucionalidad ambiental en el PNY tiene directa relación a la crisis de gobernabilidad y descentralización ambiental en el país. La administrativa pública para el control de gestión extractiva y ambiental en el PNY no es eficaz, menos aún como garante de la concreción de los derechos colectivos de las comunidades indígenas asentadas en las zonas de influencia petrolera y al interior del área protegida. Unos dirán que la mayoría de los problemas ambientales y de gestión descritos tiene su origen en actividades y conductas del ser humano, que responden a un conjunto distorsionado de incentivos y señales.

Límites del modelo de gestión ambiental en el PNY

Modelos estandarizados de gestión ambiental

Se ha venido haciendo alusión al diseño de una arquitectura de gobernanza global de la economía mundial, y de una arquitectura de la gobernanza global ambiental, como complemento, más aún, como instrumento funcional a la globalización. En teoría, los patrones de gobernanza global van más allá del mercado y de la intergubernamentalidad y tocan los campos de acción locales y regionales (Messner, 2003: 6). Tiene sentido en la medida en que a ese nivel sólo se ejecuta la política global subyacente en la cultura ambiental empresarial, al margen de lo que realmente acontece fuera de ese espacio. Messner (2003: 6) sostiene que por otro lado, se ven enfrentadas cada vez más con estándares globales (técnicas, sociales, ambientales) elaboradas, monitoreadas e incluso sancionadas generalmente por actores privados (por ejemplo, empresas, ONG, organizaciones de consumidores) organizados en redes globales políticas (global policy networks) y también por “redes globalizadas de gestión política.”

Este fenómeno es común en la RAE y particularmente en el área protegida Yasuní, donde el proceso petrolero se sujeta a normas legales de gestión ambiental, pero particularmente a normas estandarizadas internacionales integradas a las redes globales de control ambiental, que a la vez son garantía para ingresar a las redes de compradores globales que operan en los países industrializados. Esta reflexión procura demostrar que las estructuras de gobernanza encadenadas constituyen las relaciones y los mecanismos institucionales por medio de los cuales se decide: que producir, como producir y el flujo de producción. En definitiva, si existen estructuras diferentes de gobernanza ambiental, se obstruye el proceso continuo de gestión regional y global, toda vez que las empresas petroleras consideran sobremano lo que acontece ambientalmente a nivel local, por ejemplo: si se publicita una gestión ambiental negativa, ello repercute económicamente a nivel internacional en forma inmediata, con la variación del valor accionario empresarial en los mercados de bolsa.

Las normativas globales en general y ambientales en particular han cobrado importancia inusitada a nivel de las empresas y de las hidrocar-

buríferas especialmente. Según (Khaid Nadvi y Frank Waltring, 2002 citados por Messner, 2003: 9), en un estudio respecto a los estándares globales, evidencian que las normativas globales de la más diversa índole vienen cobrando importancia desde el punto de vista de las empresas y los emplazamientos locales deseosos de capacitarse para el mercado mundial. A la integración en cadenas globales de valor agregado le importa mucho las normas ISO 9000 y demás, dependen en grado creciente de la adaptación de un número cada vez mayor de normativas técnicas, sociales y ecológicas.

“La dinámica del surgimiento de las normativas globales proviene, en lo sustancial, de actores privados que operan a nivel mundial (en especial empresas y ONG) en redes de producción y comercio establecidos en torno a las cadenas globales de valor agregado se han desarrollado estándares globales de orden social, laboral, de protección infantil y ambiental (...) muchos estándares sociales y ecológicos van surgiendo dentro de “global policy network” en conflicto y en cooperación con las empresas “afectadas” siempre y cuando las ONG, los sindicatos y los consumidores estén en condiciones de reunir poder negociador y atraer a la opinión pública para reivindicar procesos de producción –extracción–, social y ambientalmente compatibles.” (Messner, 2003: 9).

Los procesos extractivos en ecosistemas ecológicamente sensibles y culturalmente vulnerables, son llevados a cabo dentro de esta estrategia, dado que las prácticas extractivas petroleras que afecten intereses comunitarios indígenas, son rechazadas a nivel planetario por las redes políticas y ambientales globales opuestas a las redes globales de la economía mundial, es decir, las empresas petroleras actúan dentro de una lógica y racionalidad ambiental pre-establecida por la lógica y racionalidad del mercado. Su esmero ambiental no se erige sobre la base de una cultura empresarial ambiental, sino en el temor al riesgo de una mala imagen global empresarial y disminución de la rentabilidad por su exclusión del mercado extractivo mercantil. A esta estrategia se adhiere el Estado, que para evitar el descalabro que puede suscitarse por una “mala práctica ambiental” empresarial sujeta a su control y veredicto, hace caso omiso del hecho transgresor de la normativa y flexibiliza su potestad sancionadora, redu-

ciéndola a observaciones irrelevantes que más bien depuran la conducta ambiental lesiva y legitiman el proceso extractivista.

Reiteramos que en materia ambiental las normas globales surgen básicamente de la presión de ONG, apoyadas ocasionalmente por los propios gobiernos, pero hay las normas globales fomentadas por empresas motivadas por intereses propios en la competencia global, y las normas sociales y ambientales específicas de cada empresa pasan a ser instrumentos distintivos entre empresas rivales (por ejemplo: los códigos de conducta, la responsabilidad empresarial). Hay empresas petroleras que han elaborado sus “signo distintivo” interno, Encana-Ecuador dispone el conceptualizado e institucionalizado por su matriz transnacional. Según Messner:

“...en las cadenas globales de valor agregado como es el caso de la industria petrolera y la petroquímica— los sistemas de gestión de calidad y ambiental ISO 9000 y 14000 respectivamente, pueden hacer las veces de sellos de calidad, contribuyendo a reducir los gastos de control de las empresas líder respecto a los proveedores contratados y los costos de búsqueda de nuevos proveedores. Las empresas de cobertura mundial que se han visto obligadas a aceptar normas sociales o ambientales bajo la presión de las ONG o de otros actores están interesadas en establecer esas normas a escala sectorial y global con el fin de compensar desventajas competitivas frente a sus competidores inmediatos.” (2003: 12).

En este sentido, es palpable que los grandes impulsores de la formación de normas globales de índole ambiental y social en la economía mundial serán *global policy networks*, en las cuales serán sobre todo las ONG y las empresas los actores que irán estableciendo normas en el transcurso de negociaciones posteriores con el Estado. Bajo esta modalidad actúan las empresas petroleras en el Ecuador. Fueron ellas y el Estado quienes formularon e implementaron el Reglamento de consulta y participación para el sector petrolero promulgado en diciembre de 2002 y que ha sido refutado tardíamente por los pueblos indígenas (Narváez, 2004: 440).

La gran pregunta consiste en ¿Por qué razón emergen en la economía mundial las normas globalizadas desde redes que se organizan por sí solas aún cuando falta una institución central que impulse o supervise su esta-

blecimiento? Tal sería la lógica del intergubernamentalismo. En función de dar respuesta a esas incógnitas Messner (2003: 13) se refiere a los economistas neoinstitucionalistas (North, 1990; Williamson, 1985) quienes sostienen que:

“Las empresas se ven obligadas a operar con información limitada y con escasas capacidades para procesarla. Visto así, las normas, reglamentos y rutinas resultan esenciales para proporcionar transparencia y reducir así los costos de transacción. Las normas y reglamentos aceptados en todas partes ejercen una función adicional que es la de crear seguridad de expectativas en el seno de las complejas correlaciones interactivas existentes. Para las empresas, esa seguridad de expectativas es la base necesaria para actuar orientadas hacia el largo plazo, (por ejemplo: a la hora de tomar decisiones relativas a inversiones). Dada la presión que ejercen los consumidores, las ONG, –actores estratégicos en el caso del proceso extractivista–, es aconsejable ponerse de acuerdo cuanto antes en la adopción de normas globales cuyo impacto sea lo más amplio posible y que valgan igualmente para los competidores, para no tener que conformarse con la incertidumbre, el vacío legal o el cambio permanente de normas.”¹⁴

Sin necesidad de problematizar la base conceptual referida, procede puntualizar que en la industria petrolera, ecuatoriana en particular, se requiere de tiempos largos “en paz” para sacarle el máximo provecho a las relaciones interactoriales estables y a la seguridad jurídica, que pueden garantizar normas legales legitimadas por los actores estratégicos (comunidades

14 Messner enfatiza que según (March y Olson, 1984; 1989) las normas, al margen de las disposiciones puramente técnicas, poseen siempre dimensiones orientadoras que dan razón de ser. Las normas no funcionan como meras condiciones marginales que canalizan las actividades de unos actores empeñados en maximizar sus beneficios, sino que definen al mismo tiempo una *logic of appropriateness*, un catálogo de reglas de comportamiento apropiado (por ejemplo: las normas sociales y ambientales). Desde este punto de vista –reafirma el autor–, resulta ingenua la concepción neoliberal de que basta con especificar los derechos de propiedad y asegurar la competencia para que el mercado ejerza su función reguladora. Así como los sindicatos nacionales, entre otros actores impusieron la reglamentación normativa en la era del capitalismo nacional, los actores de orientación global operan hoy a favor de una moderación normativa del mercado globalizado. Las instituciones, para ser capaces de funcionar y sobrevivir, requieren de una legitimación social, dependiendo por ello de su integración a sistemas de normas y reglamentos. Esta interrelación mantuvo su vigencia en las economías nacionales del pasado y es también vigente en la economía mundial de nuestros días (Rodrik, 2000: 89 citado por Messner, 2003: 13).

indígenas, ONG, actores sociales subalternos) y el propio Estado, cuando cumple su función de promulgarlas. Entonces es más factible la gobernanza ambiental, además, en función de neutralizar la crisis de gobernabilidad regional, incrementar la rentabilidad petrolera y por parte del Estado, disponer de los recursos económicos provenientes de la actividad petrolera, para cumplir las obligaciones crediticias con los organismos multilaterales y acreedores en general.

En la línea argumentativa que se viene sosteniendo, salta a la vista que la formación y generalización progresiva de las normas ambientales globales no se deben sólo al idealismo abstracto de las redes políticas y ONG ambientalistas locales y globales, sino también a los intereses intrínsecos de las empresas multinacionales en reducir los costos de transacción, contar con seguridad de expectativas y disfrutar de legitimación social. Para el efecto, el Estado ecuatoriano ha reformado la normativa ambiental, adecuándola a las exigencias extractivistas, aún transgrediendo preceptos constitucionales que garantizan la conservación del medio ambiente (Art. 3, Numeral 3; Art. 23, Numeral 6), como es el caso del Art. 6 de la Ley de gestión ambiental.¹⁵

Las normas globales, aunque no surgen de modo automático en la economía globalizada, están sin embargo perfectamente ancladas en la lógica inherente a los mercados globales, concluye Messner (2003: 13). Ciertamente en materia ambiental, la Constitución Política ecuatoriana recoge los principios de la normativa ambiental internacional, pero en el fondo es funcional a las prescripciones de la normativa global de la economía mundial.

15 Constitución Política del Estado, Art. 3.- Deberes del Estado.- Nral. 3.- “Defender el patrimonio natural y cultural del país y proteger el medio ambiente”. Art. 23.- De los derechos civiles.- Nral. 6.- “El derecho a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación. La ley establecerá las restricciones al ejercicio de determinados derechos y libertades, para proteger el medio ambiente”.

Ley de Gestión Ambiental, Art. 6.- “El aprovechamiento racional de los recursos naturales no renovables en función de los intereses nacionales dentro del patrimonio de áreas protegidas del Estado y en ecosistemas frágiles, tendrán (sic) lugar por excepción previo un estudio de factibilidad económico y evaluación de impactos ambientales”.

Esta prescripción legal siempre será justificada a partir de la constatación de crisis económica que vive el país, y la necesidad de disponer de recursos en función del desarrollo nacional., en consecuencia se ha promulgado una norma que resulta ineficaz.

Transversalidad de los temas ambientales en el PNY

Se hace referencia únicamente a los que se considera necesarios para los objetivos del presente estudio: información y formación ambiental, participación ciudadana y resolución de conflictos. Considerando esta restricción, uno de los temas que realmente preocupa en el Ecuador es la práctica burocrática de enclaustrar la información en desmedro la democracia participativa que preconizan los gobiernos de turno. Sólo a partir de los últimos años, el Estado ha promulgado normas legales que prescriben la obligatoriedad que tienen las instituciones públicas, de informar a la comunidad respecto de su gestión y proporcionar la información que se les requiera. Particularmente la información relativa al proceso extractivo petrolero y la ambiental en particular no era accesible, y dada su complejidad técnica y carácter estratégico, con mayor razón. En las ciudades amazónicas más próximas a las áreas protegidas, y del PNY en particular, la comunidad no se aproxima a un conocimiento integral: económico, político, técnico, de manejo de recursos naturales como el petróleo y la madera, etc., del área protegida (Director del PNY, intervención pública del 23 de diciembre de 2005 –IMO). Tampoco los pueblos indígenas enfocan el problema desde esa perspectiva y a partir de sus propias demandas socio-económicas deforestan el BHT (Valerio Grefa, ex diputado amazónico –intervención pública del 23 de diciembre de 2005 –IMO). Todo esto implica menor capacidad de incidencia ciudadana en la administración del PNY, lo que no contribuye a una buena gobernanza ambiental local.

No obstante, existe cierto flujo de información ambiental hacia y desde la ciudadanía. Los ministerios de Energía y del Ambiente ecuatorianos por ejemplo, cumplen su rol comunicacional aún restringidamente. Para superar este escollo cabe considerar lo que sostiene (Sosa, 2003: 45) que los gobiernos deberán enfatizar su gestión de informar como parte de una “construcción” colectiva del ambiente deseado, antes que en políticas que vengan de las “altas esferas” de decisión. En la práctica esto implica un reconocimiento explícito de los gobernantes del derecho a la información ambiental, su operativización a través de marcos legales adecuados y programas que desburocraticen los procedimientos de solicitud

y apropiación de la información, y canales de comunicación permanentes con los ciudadanos y sus instituciones, empresarios y todos aquellos que tengan algo que decir respecto del desarrollo sustentable, gestión ambiental, etc. Estas premisas deben ejecutarse partiendo del fomento a una “cultura de la información”, que promueva una ciudadanía reflexiva e informada a la hora de tomar posición sobre los dilemas a los que se enfrenta la sociedad moderna, y en la RAE respecto al PNY, en cuanto espacio emblemático de la conservación, sometido a un intensivo extractivismo que anula todo indicio precautorio del entorno megadiverso.

Otro tema fundamental en materia ambiental es el de la participación ciudadana. En la RAE aún es incipiente y son los organismos seccionales los que están incorporando a sus agendas políticas y administrativas esta dimensión. En consecuencia, es plausible que se amplíe territorialmente, alcanzando a todos los organismos seccionales a través de programas de promoción de la participación, ejercicios ciudadanos, utilización de herramientas como las audiencias públicas y otras instancias de consulta, además de impulsar un marco legal que garantice el derecho a participar y a objetar las decisiones gubernamentales, promueva su aplicación en espacios más específicos (por ejemplo: EIA, áreas protegidas, etc.) y aliente la búsqueda de alianzas intersectoriales que se basen en la gestión participativa y asociada o manejo colaborativo del ambiente. Este campo será fuertemente promovido en el futuro, como condición insoslayable para alcanzar la gobernabilidad para el desarrollo sustentable. En el caso de la provincia de Orellana y sus municipios Orellana, y Joya de los Sachas, los planes de desarrollo y ambientales tienen un alto componente participativo en su formulación y nivel decisorio; en cambio el Municipio de Aguarico, cuya jurisdicción territorial mayoritariamente colinda con el PNY, no dispone de normas ambientales propias (ordenanzas), tampoco de plan de desarrollo sustentable, ni de línea base ambiental (Camacho, 2006: 6).¹⁶

16 El extremo de crisis ambiental del cantón Aguarico se refleja en el hecho de que ninguna de las seis parroquias que lo constituyen dispone de botaderos ni rellenos sanitarios y no se realiza recolección de basura, por lo que ésta se descarga a ríos y quebradas cercanas a las comunidades, generando condiciones de riesgo para la salud de las poblaciones. La única ordenanza que existe es para la recolección de basura y que se aplica parcialmente en la parroquia Tiputini, hoy cabecera cantonal, en vez de Nuevo Rocafuerte que fue abandonada por decisión del Concejo,

En la RAE y PNY los conflictos ambientales tienen una base multi-causal y sobremanera giran en torno a prácticas relacionales excluyentes y autoritarias propiciadas por los actores hegemónicos (Estado, empresas petroleras) y mínimas capacidades de los actores estratégicos para viabilizar sus expectativas vía consensual. Un agravante en este sentido es el incumplimiento o cumplimiento parcial de los acuerdos suscritos entre ellos o la variación de los objetivos por parte de los actores vulnerables. En las encuestas realizadas a actores clave ubicados al interior del PNY y áreas próximas, (diciembre de 2005 y enero de 2006) para objeto de la presente investigación, se refleja este hecho como preponderante.

Lo que se puede constatar es que los conflictos no han sido tomados como expresiones de una ciudadanía activa, y como reflejo de expresiones más potentes de la sociedad que ha empezado a revelarse, por ejemplo, presiones intra y extra regionales hicieron que en agosto de 2004 se retire a la empresa Petrobras la licencia ambiental para operar al interior del PNY. Comunidades quichuas del área de influencia del Bloque 23, adjudicado a la CGG, durante 6 años, haciendo prevalecer sus derechos colectivos, no han permitido que dicha empresa desarrolle sus operaciones, generando repercusiones adversas a la empresa y al propio Estado. De esto se desprende como lo enfatiza Sosa que:

“Los gobernantes deberán prestar gran atención a los futuros conflictos socioambientales y sus procesos de resolución, tratando de caracterizarlos para poder intervenir en el futuro con mejores probabilidades de éxito. Para operativizar esta premisa, habrá que crear sistemas de resolución de disputas convencionales y alternativos, métodos de resolución que eviten el ingreso en el sistema judicial, programas formación y capacitación de dirigentes y organizaciones en la resolución de conflictos y estrategias de negociación ambiental, y sistemas de monitoreo de conflictos que permitan anticiparse a las crisis y evitar o minimizar las consecuencias de conflictos sociales y ambientales.” (2003: 46).

a partir de problemas políticos que no han logrado superar en los últimos 4 años (Camacho, 2006). (Entrevista a funcionarios del Municipio-diciembre del 2005).

Los conflictos ambientales constituyen obstáculos a la gobernabilidad, al desarrollo sustentable, en consecuencia ameritan ser atendidos con máxima prioridad aquellos relacionados al manejo y gestión ambiental del PNY.

Otro tema relevante es la formación ambiental. Históricamente no ha sido preocupación del Estado ni de las empresas la capacitación ambiental formal o alternativa en diferentes niveles y para los diversos actores, y menos la relacionada con el proceso petrolero en las áreas protegidas y particularmente en el PNY. El conocimiento de un área protegida demanda un gran esfuerzo técnico-académico, multidisciplinario y permanente. En este sentido, ese conocimiento ha estado reservado a los científicos extranjeros más que a los nacionales, aunque el esfuerzo para la investigación hecho por las universidades San Francisco, Católica y SEK, connota que se apunta en otras direcciones. Pero la formación ambiental es un requerimiento ciudadano en función de asumir una postura objetiva que incida en las decisiones políticas que toma el Estado respecto a proyectos extractivos en áreas protegidas como el PNY.

El Estado más bien ha optado por ampliar el programa de estudios escolares con temas ambientales en función de la creación y fortalecimiento de una conciencia ambiental y un estilo de vida más “ecológico” y sano desde las edades más tempranas. La política es plausible y si la educación es básica para el desarrollo de los pueblos, la formación y educación ambientales serán probablemente las que salven a este planeta y otorgue una posibilidad de lograr el esperado desarrollo económico, social y ambiental sustentable. La educación y formación ambiental en general y de áreas protegidas en particular debe darse en ámbitos formales, pero también incorporarse en lo cotidiano como política de Estado y de los gobiernos seccionales, como lo está haciendo el de Orellana, pero que no lo han enfatizado los de Aguarico y Arajuno, respecto al PNY.

La transversalidad ambiental no se agota en los temas planteados, pero es un vector que aproxima a la problemática de la crisis de gobernanza ambiental en el Parque Nacional y Reserva de Biosfera Yasuní y territorio huaorani, que obliga a entender que los pilares de la gobernabilidad para el desarrollo sustentable son una clara visión estratégica del desarrollo sustentable nacional, el compromiso por respetar el imperio de la ley y de la

justicia, una elevada, eficaz y eficiente capacidad de respuesta ante las crisis ambientales, la promoción del desarrollo económico, ambiental y social con equidad, la búsqueda incesante de la participación y el consenso con los demás actores, la cotidiana rendición de cuentas en respuesta al derecho ciudadano a recibir la información relevante para la toma de las decisiones y la transparencia en el manejo de los bienes públicos como condición esencial del buen gobierno (Sosa, 2003).

El BID (2003: 16) –organismo del sistema financiero mundial– asume que uno de los grandes retos institucionales para la gestión ambiental ha sido la tendencia a considerar al medio ambiente como un sector y no como un eje transversal, con responsabilidades compartidas en los distintos planos de la toma de decisiones políticas. Esto limita la capacidad de las instituciones ambientales, definidas ampliamente, para integrarse a los diálogos nacionales sobre política fiscal y económica y para participar de manera constructiva en los debates sobre reformas sectoriales, integración, comercio exterior y otros temas de desarrollo significativos. Además, la gestión del medio ambiente se ve afectada por factores generales que influyen en la calidad y la eficiencia de la administración pública y de la gobernabilidad en general. Esos factores son el respeto por el estado de derecho, la participación ciudadana, la transparencia y los procesos efectivos de descentralización, entre otros. Si bien es importante el reconocimiento de los avances habidos en la región con respecto al medio ambiente, especialmente en cuanto a la formación de una mayor conciencia acerca de los problemas, debe señalarse que esto es apenas el comienzo de un proceso cuya maduración requerirá muchos años.

Consecuentemente el desafío de los gobernantes es alcanzar un equilibrio dinámico entre la concreción de una economía competitiva y la protección del ambiente natural y social, incorporar a los excluidos, mejorar la calidad de vida de la población y combatir la pobreza, indicadores que con respecto a las comunidades ubicadas al interior y entorno del PNY, son negativos.

De ahí la emergencia en crear condiciones para la gobernanza ambiental del PNY y una gobernabilidad local y regional estable y democrática, en la cual cada sector ofrezca su contribución específica: los gobiernos (central y locales) creando el ambiente político y jurídico propicio para el desarro-

llo económico con equidad, el sector petrolero privado generando riqueza y promoviendo la responsabilidad social y ambiental, la sociedad civil construyendo espacios de solidaridad y facilitando las interacciones políticas y sociales, así como la movilización y participación de grupos en las actividades económicas, políticas socioambientales, los pueblos indígenas consolidando sus derechos y proceso identitario desde la base de la interculturalidad y sin claudicar ante las veleidades del poder económico y político que subyacen en las relaciones con las empresas petroleras transnacionales.

*Colisión de coaliciones en el Yasuní y territorio huaorani
(políticas de exclusión)*

Previo al establecimiento de los límites de la gestión ambiental empresarial en el PNY, y del rol del Estado en el control de dicha gestión, cabe considerar la evaluación realizada por diversos entes privados y gubernamentales, y que sin ser concordante, es coincidente al declarar que dicha gestión es cuestionable e insuficiente. En principio se parte de que se requiere una gestión eficaz para preservar los valores de las áreas protegidas en el presente y el futuro. La evaluación de la eficacia de la gestión es un componente vital de una gestión adaptativa y cooperativa de las áreas protegidas, en la que los responsables de la gestión y los interesados directos colaboran y aprenden de la experiencia. La vigilancia y auditoría ambiental, socioeconómica e institucional en las áreas protegidas es un componente esencial de la gestión de estas últimas, puede facilitar información muy útil para evaluar los cambios registrados tanto en las áreas protegidas como en el medio ambiente más amplio y hacer un seguimiento de los mismos; también puede aportar datos que cumplan una función de alerta inmediata para diversos cambios ambientales, que permitan reconocer y repetir logros en materia de conservación o que posibiliten respuestas eficaces ante esos cambios (UNEP, 2003: 45).

La evaluación de la eficacia de la gestión puede mejorar la transparencia y la responsabilidad de los encargados de la gestión de áreas protegidas y contribuir así a una gestión cooperativa, a fortalecer el apoyo a las comunidades, y ofrecer una base más lógica y transparente para la plani-

ficación y la asignación de recursos. Al mismo tiempo hay un creciente interés de los organismos de gestión y ONG en el desarrollo y en la aplicación de sistemas de evaluación de la eficacia de la gestión de las áreas protegidas, pero el Estado que es el principal responsable camina rezagado frente a esta necesidad. Sin embargo, instituciones internacionales, organizaciones no gubernamentales y miembros de la sociedad civil piden garantías más rigurosas de una gestión eficaz; pero se ha verificado escaso entusiasmo en un sistema general de certificación de las áreas protegidas. En este sentido, instancias internacionales como el propio IV Congreso Mundial de Parques (Caracas, 1992), recomendó a la UICN que elabore un sistema de vigilancia de la eficacia de la gestión de las áreas protegidas, esta institución en el año 2000 presentó un marco y principios para la evaluación de la eficacia de la gestión. En el caso ecuatoriano, estos antecedentes en gran medida sirven para observar en que nivel de compromiso están los actores empresariales petroleros para respaldar dicha propuesta, y cual es su nivel de responsabilidad en la afectación del PNY, debido a una mala práctica ambiental y obsolescencia del modelo de gestión implantado en dicha área.

La legislación ecuatoriana vigente prescribe que se incluyan los estudios de impacto ambiental para la aprobación de proyectos específicos. Los estudios de impacto ambiental constituyen parte de la planificación ambiental, a nivel de proyecto. El EIA permite visualizar los posibles impactos de un proyecto extractivo u otro, sobre el ambiente (principalmente infraestructura) y propone las medidas a ser aplicadas, de prevención y mitigación, incluyendo la referencia de las normas e instituciones públicas involucradas en el cumplimiento o control de dichas medidas. Y conforme ya se ha detallado, dentro del EIA, el plan de manejo constituye la descripción de las actividades que se deberán implementar con el fin de evitar el impacto, mitigar los daños producidos o restaurar. Esto incluye la identificación de los órganos públicos competentes y las normas jurídicas y técnicas aplicables.¹⁷

17 Respecto a las auditorías independientes y permanentes que debe disponer el Ministerio de Energía a las empresas petroleras, tienen gran importancia las relacionadas a la verificación de la reinyección de las aguas de formación, no constan datos pertinentes en las evaluaciones revisadas, ni en los informes de auditorías dispuestas por la autoridad pública respectiva.

La eficacia del EIA depende principalmente de dos factores: la oportunidad de su realización, y su aplicabilidad. La oportunidad depende de llevarse a cabo en una temprana etapa del proyecto. En ocasiones esto significa también que se requieren sucesivos estudios: desde la pre-factibilidad, pasando por diseño, hasta la ejecución. En cada una de estas etapas los impactos podrían ser de naturaleza diferente y diferentes las correspondientes medidas de mitigación y otras previstas en el plan de manejo. La aplicabilidad se refiere a la ejecución del plan de manejo. Para esto se requiere un seguimiento adecuado y un marco jurídico que permita aplicación obligatoria del plan de manejo y contemple las sanciones en caso de incumplimiento. Y ciertamente existe el D.E. 1215 (Reglamento para la operaciones hidrocarburíferas en el Ecuador) que determina los procedimientos técnicos, pero es permanentemente inobservado y tampoco se aplican las sanciones que las circunstancias ameritan.

El carácter especializado de estas actividades de aplicación, cumplimiento y sanción del plan de manejo del EIA, concordante con la creciente normativa sobre medio ambiente y desarrollo sustentable, determina la dificultad para que una sola institución pública pueda abarcar exclusivamente la totalidad de las actividades de gestión ambiental, especialmente las de desarrollo. Pero el Ministerio del Ambiente ha centralizado las responsabilidades de control respecto a las actividades extractivas en áreas protegidas, y coordina con las instituciones especializadas respecto a operaciones fuera de dichas áreas, lo que en algo ha optimizado su rol. Por otro lado, la supervigilancia del cumplimiento de los planes de manejo es una tarea de alto nivel político, encargada a la institución ambiental que maneja ese nivel político de la gestión ambiental, como es el Ministerio del Ambiente, sin perjuicio del seguimiento que corresponde a las instituciones públicas de control operativo, como es el caso del Ministerio de Energía (SPA – DINAPA) en el sector hidrocarburífero. En todas estas etapas la participación ciudadana puede jugar un papel preponderante, pero actualmente es marginal o ha sido excluida.

Al margen de que Ley de gestión ambiental establece los mecanismos de aplicación de los planes de manejo contenidos en los estudios de impacto ambiental, también se contempla la obligatoriedad del cumplimiento de dichos instrumentos por medio del mecanismo contractual,

que se sustenta en el principio de que el contrato es una ley para las partes (*pacta sunt servanda*), contenido en el Art. 1561 del Código Civil. En el caso del contrato público, celebrado conforme a la Ley de contratación pública –en las cuantías determinadas– o conforme a las correspondientes normas administrativas –por debajo de tales cuantías–, las bases de la contratación (llamados pliegos de contratación por la doctrina) establecidas en el Art. 16 de la Ley de contratación pública sobre “documentos pre-contractuales” determinan los parámetros a los que se deberán ajustar obligatoriamente las ofertas. En efecto el Art. 23 de la citada Ley de contratación pública señala que “el Comité (de contrataciones) considerará únicamente las propuestas (ofertas) que se ciñan a los documentos pre-contractuales y a la Ley”.

De lo expuesto se deduce que existe una normativa ambiental legal que rige para los procesos extractivos petroleros en áreas protegidas o fuera de ellas, y en principio es concordante con los preceptos constitucionales y convenios internacionales, pero conforme se ha demostrado en acápite anteriores, existen contradicciones que propician la inobservancia de dichas normas, como es el caso del Art. 6 de la LGA, que permite la explotación petrolera en áreas protegidas, violentando expresamente el Art. 3, Nral. 3; Art. 23, Nral. 6 de la Constitución de la República, además de los Arts. 85, 86, 247. En igual forma se viola la Ley forestal, Arts. 68, 75, por lo que se amerita reglamentar la disposición del Art. 6 de la LGA, y expedir una Ley de áreas protegidas que regule claramente el interés público del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, que no está regulado por la Ley forestal a pesar de ser un objetivo constitucional (Crespo, 2006: 9).

Por otro lado, entre el Ministerio del Ambiente y el Ministerio de Energía existe una superposición de funciones y competencias en materia de aprobación del EIA, control de gestión ambiental y extensión de licencia ambiental. Debido a la importancia política del Ministerio de Energía, éste tiene una mayor jerarquía que subordina las decisiones del Ministerio del Ambiente en esa materia, ello da pábulo a que el Ministerio de Energía apruebe un proyecto extractivo, al margen de lo que haya decidido el Ministerio del Ambiente. Más aún, el Ministerio de Energía es el órgano rector de la política petrolera y prioriza sus objetivos instituciona-

les como el de impulsar la explotación hidrocarburífera, en tales condiciones es un organismo operativo, y a la vez de control de la gestión ambiental empresarial pública y privada, lo que no le permite un margen adecuado de autonomía que garantice transparencia y eficacia en sus actividades de control y decisiones sancionadoras. Al 2007 se sustituyó el MEM por los de petróleo y electricidad.

El problema fundamental radica en que legalmente el EIA es el instrumento técnico que sirve de base a la autoridad pública para decidir la viabilidad o inviabilidad de un proyecto extractivo. Si los resultados del EIA son adversos al proyecto, no debería haber autorización para la ejecución del mismo, pero resulta que en el caso ecuatoriano la autoridad pública siempre autoriza los proyectos extractivos en la RAE, al margen de su alta sensibilidad ecológica y vulnerabilidad cultural. Porque como se ha expresado, para el Estado es de prioridad estratégica la explotación petrolera a partir de los requerimientos económicos para la conformación del Presupuesto general del Estado.

Es precisamente en este momento donde cabe analizar si la dimensión técnica del EIA tiene o no incidencia en la toma de la decisión política respecto a la aprobación de un proyecto extractivo por parte de la autoridad pública. Y resulta que la decisión es política y está tomada a priori por los estamentos de máxima jerarquía política del Estado. Si no se considera esta variable técnica del EIA, entonces estos instrumentos no tienen ninguna validez y es ineficaz. En consecuencia, la gestión ambiental nace disminuida, y de aquí se deducen los límites del modelo de gestión impuesto, convertido desde esta perspectiva, en una formalidad insustancial útil únicamente para la aprobación de un proyecto y consecución de la licencia ambiental.

Esta observación tiene relación a lo expresado en el tema “modelos estandarizados de gestión ambiental”, en el cual se explica que la adaptación indiscriminada de una metodología exógena, a condiciones diferentes de los medios en los que aplica la metodología original, genera problemas en la ejecución de la gestión ambiental, por ser inviable, debido a la falta de instrumentos de control de la misma, y porque la lógica y racionalidad del diseño de dicha gestión no incorpora la lógica y racionalidad de otros modelos de gestión basados en categorías culturales diferentes.

Lo que es más, mientras no se cambie el modelo extractivista de explotación petrolera, el Estado está condicionado por variables eminentemente economicistas, políticamente excluyentes, éticamente cuestionables, socialmente inequitativas, es decir insustentables.

Desde esta perspectiva cabe reiterar, que si la arquitectura de gobernanza global de la economía mundial, va más allá del mercado y de la intergubernamentalidad y toca los campos de acción regionales y locales. También la arquitectura de la gobernanza global ambiental actúa sobre la intergubernamentalidad y llega a los campos de acción regional y local, actuando como instrumento funcional a la globalización (Narváez, 2006a).

En todo caso, el Plan Ambiental Ecuatoriano prescribe la necesidad de “implantar un proceso permanente de planificación para la gestión ambiental”, el Plan mismo es apropiado como punto de partida o antecedente para un verdadero proceso de planificación, conforme a la doctrina y normas jurídicas ecuatorianas. En efecto, cabe recordar la cita de Brañes, citado en (Pérez, 1997: 21) en referencia al documento de BID-UNAMA “Diseño y Ejecución de Políticas Públicas”. Al tratar sobre “la planeación y el ordenamiento ecológicos”, aquel autor afirma, refiriéndose a la nueva legislación ambiental mexicana, sobre el tema de planificación:

“... no establecen propiamente un sistema de planeación ecológica, a través del cual se formularían planes, programas y proyectos ambientales, lo que por cierto habría sido inconducente. El propósito de esos preceptos, consiste más bien en incorporar jurídicamente la dimensión ambiental a la planeación del desarrollo y reiterar el carácter participativo de dicha planeación en lo que hace a sus aspectos ecológicos.”

La cita permite reiterar que resulta inconducente proceder a una planificación ambiental o ecológica, como planes y programas ambientales separados de la planificación de las actividades productivas mismas que constituyen el desarrollo sustentable. Según el autor citado, el error más común de la planificación ambiental es la “sectorización”: frente al carácter global del manejo ambiental se da “la separación de la gestión ambiental de la gestión económica”. Los efectos que Brañes visualiza de tales

enfoques, consisten en que las competencias ambientales o ecológica se terminan ejerciendo “en el vacío”. Este constituye desde nuestra perspectiva, un límite de la gestión ambiental, y que en el sector petrolero se expresa en forma radical. La gestión ambiental para el sector hidrocarburoífero tiene que ser correspondiente a la importancia económica del recurso energético, y la importancia política ha de reflejarse en la dotación de instrumentos técnicos, jurídicos y sociales viables para la gestión ambiental en la RAE y PNY. Pues, las contradicciones explícitas que provoca el Estado, ha generado una “colisión de coaliciones”, es decir, una confrontación expresa y permanente entre los diversos actores hegemónicos y subalternos y al interior de ellos, respecto a la gestión ambiental en el área protegida, que está marcada por un sesgo exclusionista que no favorece la gobernanza ambiental del PNY (Narváez, 2006a).

Más aún, otros límites de la gestión ambiental se expresan en las falencias contenidas en los propios contratos petroleros, cuya matriz eminentemente economicista, distorsiona las políticas de gestión ambiental empresarial, relegándolas a una dimensión irrelevante, cuyo incumplimiento el propio Estado se encarga de invisibilizarlo, en función de sus objetivos crematísticos asumidos como “prioridad nacional”.

Cuadro 34

La espiral de la destrucción en la RAE y PNY

En el Ecuador y en la RAE en particular, es muy visible la “sociedad del riesgo” y esta marca la época social en la que la solidaridad surge por miedo y se convierte en una fuerza política, movilizadora de agentes y actores sociales, capaces de las acciones más drásticas por reivindicar lo que consideran que les corresponde.

En la “sociedad del riesgo”, los peligros globales hacen que se resquebrajen los tradicionales sistemas de seguridad; los daños pierden su dimensión espacio temporal para convertirse en globales, permanentes y no atribuibles a determinados responsables, tampoco van a seguir siendo compensados financieramente, por lo que resulta claro que ya no hay peligros. globales como tales, sino que se entremezclan y difuminan con los conflictos de la pobreza, conflictos étnicos, culturales, éticos. Por lo que con mayor razón toca pensar en una democracia ecológica como núcleo de una modernidad responsable.

¿Qué se puede hacer en la RAE y PNY desde esta perspectiva?

Cuadro 35

Sustentabilidad y gobernabilidad en la RAE y PNY

La sustentabilidad implica una ampliación de las concepciones tradicionales de libertad política, asegura que cada ciudadano pueda actualizar su derecho a ser un sujeto de la decisión e implementación de su propio desarrollo.

La sustentabilidad política incorpora, junto a las tradicionales concepciones de libertades políticas, los requerimientos de autodeterminación de los pueblos indígenas o de las comunidades locales o regionales en relación con poderes centralizados, como también la reivindicación de equidad de género en el ámbito público y privado.

Esta dimensión política de la sustentabilidad permite asegurar el incremento de la profundización democrática, y, por lo tanto, niveles crecientes de gobernabilidad en la región y en el país.

Percepción de los actores estratégicos respecto a la crisis de gestión ambiental en el Yasuní

Existe una preocupación más o menos común por parte de los actores estratégicos que actúan al interior y entorno al PNY, respecto a lo que sucede en él.¹⁸ Y es que a partir de una conceptualización universalizada que proclama que las áreas protegidas se han establecido porque las sociedades humanas han optado conscientemente por conservar la naturaleza, la diversidad biológica y las áreas que se destacan por su valor y significación desde el punto de vista de la cultura. Entonces los individuos y las

18 “No se puede reducir el agente social al estatuto de elemento pasivo considerando sus intenciones y sus acciones como efectos y no como causas” Las dinámicas no podrían ser entendidas como el resultado del impacto inexorable de fuerzas exógenas. Es necesario enfocar los fenómenos humanos a partir de los actores, de sus intenciones, sus capacidades para interpretar una situación y elaborar una estrategia para actuar en una realidad social, los actores no son sólo individuos, sino también organizaciones, instituciones que, al constituir una unidad de decisión suficientemente homogénea, se componen también como actor autónomo. Y cada actor tiene su estrategia, entendida como: un conjunto de acciones coordinadas o de manejo de conductas articuladas entre ellas con arreglo a un objetivo, con objeto de una victoria, es decir la satisfacción de los intereses del actor. “La estrategia es el resultado de un plan, de un proyecto o de un programa que contiene finalidades” (Raffestin, 1981 citado en Dubaele, 1996: 4). Esto implica que los comportamientos de los actores tienen un sentido, que corresponde a una racionalidad (Raffestin, 1981 citado en Dubaele, 1996: 4).

comunidades a menudo las utilizan por razones espirituales y porque son fuente de inspiración y curación y les ofrecen un ámbito de paz y comunión con la naturaleza:

“Muchas áreas protegidas trans-fronterizas ya se han promovido y administrado como áreas para la paz y la cooperación, lo cual les añade un valor muy importante como medios de consolidación de la paz entre los pueblos, las naciones y las comunidades. Desde esta perspectiva las áreas protegidas son instrumentos fundamentales para la conservación de la naturaleza y como tales son una expresión de los deseos y compromisos más profundos de la humanidad en pro de la preservación de la vida en el planeta, por lo cual, son objeto de profunda reverencia y son percibidos como la realización de una vocación ética. Muchas sociedades, en especial los pueblos indígenas y tradicionales, reconocen la existencia de lugares sagrados y protegen áreas geográficas naturales, ecosistemas o especies como parte de sus actividades tradicionales; esto refleja unas opciones sociales o culturales y la visión de la naturaleza como algo sagrado e indisoluble de la cultura.” (UICN-UNEP, 2003, Cap. II, 5).

También perciben a los lugares sagrados como fuente inigualable de conocimientos, incluida la comprensión de su propia cultura, por lo cual se los podría comparar con las universidades. Los lugares sagrados son objeto de reverencia y de cuidado por los pueblos indígenas y tradicionales y son una parte fundamental de sus territorios, que aportan considerables beneficios a las comunidades, tanto a nivel local y nacional y mundial. En algunos casos, estos pueblos están interesados en que los lugares sagrados se reconozcan como parte de los sistemas de áreas protegidas existentes. Teniendo presente estas consideraciones, otros actores se adhieren a esta visión y respaldan el reconocimiento de valores espirituales y enfoques culturales de la conservación (UICN- UNEP, 2003, Cap. II, 5).

En cuanto el desarrollo institucional ambiental y la capacidad de gestión ambiental alcanzada han sido insuficientes para contener los costos ambientales del grado y modalidad de expansión económica y concentración de problemas que ha experimentado el PNY en los últimos 10 años, está pendiente un considerable fortalecimiento de la plataforma institucional y de la capacidad requerida para que el país, el Estado, puedan con-

trolar efectivamente las externalidades negativas del proceso extractivista que recaen sobre el medioambiente del PNY y de la RAE. Entonces, se hacen necesarios consensos políticos, manejo equitativo de recursos naturales, conservación responsable, perfeccionamiento de los instrumentos de política e innovaciones de la gestión pública destinada a revertir los rasgos negativos y trayectoria de la degradación ambiental e iniquidad social.

Percepción de los pueblos indígenas, sus derechos y áreas protegidas

En el contexto legal internacional consta el reconocimiento a los derechos colectivos y territoriales de las poblaciones locales. El Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado por el Ecuador en 1998, establece la obligación de consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en su idioma, respecto a los proyectos que puedan afectarles negativamente. Obliga a realizar evaluaciones conjuntas de la incidencia social, espiritual y cultural que esos proyectos puedan generar (Art.6 y Art.7).¹⁹

El Art.15 del mencionado Convenio establece que los recursos naturales existentes en las tierras de los pueblos merecen una protección especial, dándoles "...el derecho a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos..." En el caso que la propiedad de los recursos pertenezca al Estado (como los del subsuelo) "...los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los

19 Los pueblos indígenas amazónicos reclaman el derecho a la consulta y participación respecto a proyectos que les puedan afectar, inclusive en relación al establecimiento de áreas protegidas sobre sus territorios, como se menciona en la Declaración de los Pueblos Indígenas en el 5º Congreso Mundial de Parques, que tuvo lugar en Durban en 2003. "La declaración de áreas protegidas sobre los territorios indígenas sin nuestro consentimiento e participación, ha tenido como resultado nuestro despojo y reasentamiento, la violación de nuestros derechos, el desplazamiento de nuestros pueblos, la pérdida de nuestros lugares sagrados y la lenta pero continua pérdida de nuestras culturas, al igual que nuestro empobrecimiento. Es por tanto difícil hablar de los beneficios para los pueblos indígenas cuando se declaran áreas protegidas en nuestros territorios de forma unilateral. Primero, se nos despojó en nombre de reyes y emperadores, después en nombre del desarrollo del Estado, y ahora en nombre de la conservación". (Traducción de Shannah Metz, Center for International Environmental Law (CIEL), Washington, DC, Marzo 2006).

pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras...”. El artículo también establece la participación en los beneficios y el derecho a indemnización en el caso de realizarse la explotación.

El Convenio tiene la importancia de una ley supranacional y ha trascendido a la legislación nacional al incorporar sus preceptos a la Constitución Política del Estado. Sin embargo, la explotación de los recursos del subsuelo continúa transgrediendo dichos instrumentos, toda vez que no se han realizado consultas apropiadas, ni los pueblos indígenas han recibido participación de la explotación petrolera y mucho menos se ha evaluado conjuntamente las incidencias de ésta en los territorios indígenas, y en gran medida es lo que acontece en el PNY con los pueblos quichua y huaorani.

Por otra parte, el Estado ecuatoriano es un país pluricultural y multiétnico que fomentará la interculturalidad (Art.62 de la Constitución Política del Estado). (Art.84, lit.2) se declara la integridad de los territorios, “...que serán inalienables, inembargables e indivisibles, salvo la facultad del Estado de declarar su utilidad pública...” Este también sería el caso de las áreas protegidas, por lo que es previsible el conflicto entre los derechos de las poblaciones locales y los intereses estatales sobre estas áreas, a pesar de que la Constitución prescribe la participación de las comunidades en la administración de las mismas (Art. 84, lit. 4). En el fondo existe oposición: el Estado crea áreas protegidas sin consultar a las poblaciones locales y sobrepuestas a sus territorios ancestrales y además los considera una amenaza para la gestión de las áreas, aduciendo que generan impactos negativos con sus actividades de subsistencia.

En los últimos 15 años, la comunidad conservacionista ha hecho esfuerzos más concertados para desarrollar principios y pautas tendientes a conciliar los derechos indígenas con las iniciativas de conservación. El Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB, 1992) impone a los gobiernos la obligación de respetar, preservar y mantener el conocimiento, las innovaciones y las prácticas de los pueblos indígenas, y de proteger y alentar el uso tradicional de sus recursos naturales por parte de estos pueblos.

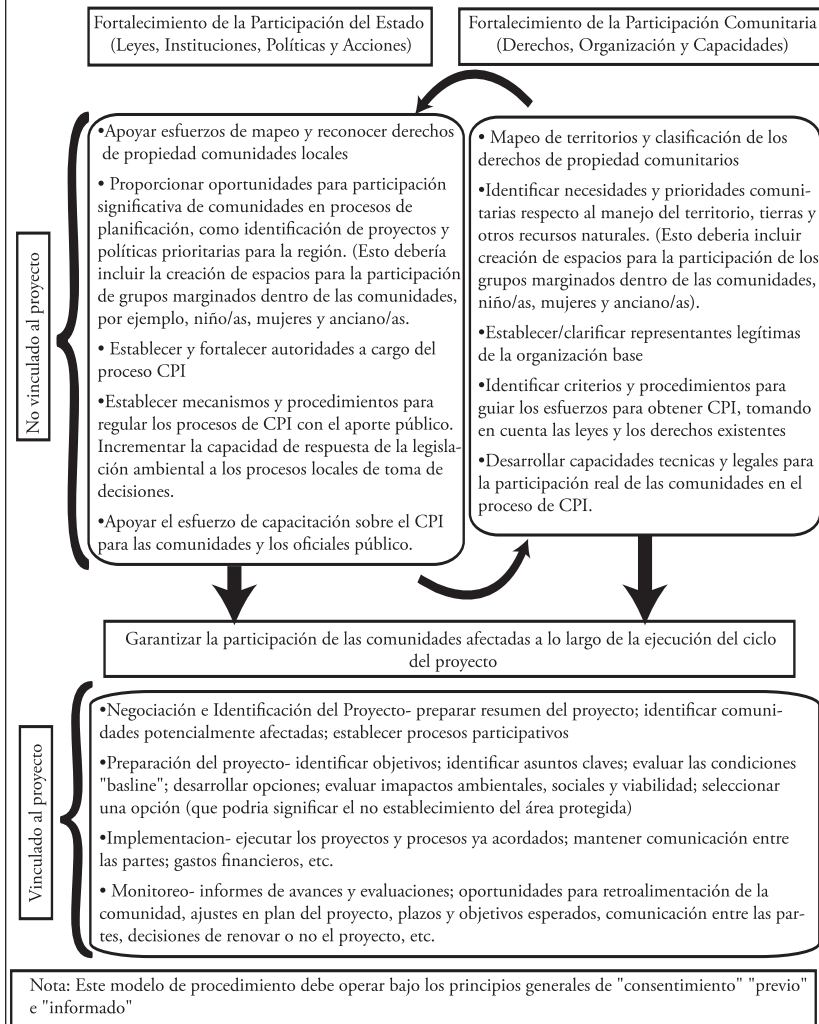
Al mismo tiempo, ha habido importantes avances en la legislación internacional, que ha definido con mayor claridad los derechos de los pueblos indígenas, avances que se han consolidado en el proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.²⁰ Ahora es posible remitirse a documentos y tratados internacionales de derechos humanos, y a la jurisprudencia de las comisiones de derechos humanos de las Naciones Unidas que los interpretan, y afirmar con confianza que la ley internacional actualmente reconoce los derechos de los pueblos indígenas a: la autodeterminación; disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales; no ser privados en ningún caso de sus medios de subsistencia; poseer, desarrollar, controlar y usar sus tierras, territorios y recursos comunales, que tradicionalmente han poseído u ocupado de alguna u otra forma; disfrutar libremente de su propia cultura y mantener sus formas de vida tradicionales; otorgar su consentimiento libre e informado previamente a que se realicen actividades en sus tierras; ser representados por sus propias instituciones; —ejercer su propia ley consuetudinaria;— la restitución de sus tierras y compensación por las pérdidas sufridas. A través de sus resoluciones y recomendaciones, el Congreso Mundial de la Naturaleza ha reconocido explícitamente estos avances de la legislación internacional y ha exhortado a los gobiernos y a sus miembros a su cumplimiento (Foro Internacional Indígena sobre biodiversidad, Boletín Informativo No. 2) <http://www.naya.org.ar/biblioteca/revistas/kimvn/boletin2>.

20 Estos reconocen los derechos de los pueblos indígenas a: la autodeterminación; disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales; no ser privados en ningún caso de sus medios de subsistencia; poseer, desarrollar, controlar y usar sus tierras, territorios y recursos comunales, que tradicionalmente han poseído u ocupado de alguna otra forma; disfrutar libremente de su propia cultura y mantener sus formas de vida tradicionales; otorgar su consentimiento libre e informado previamente a que se realicen actividades en sus tierras; ser representados por sus propias instituciones; ejercer su propia ley consuetudinaria; la restitución de sus tierras y compensación por las pérdidas sufridas.

Cuadro 36.

Estructura Conceptual para Operativizar el Proceso de CIP

Diagrama 1: Estructura Conceptual para Operativizar el proceso del CIP



Nota: Este modelo de procedimiento debe operar bajo los principios generales de "consentimiento" "previo" e "informado"

Fuente: (Metz, 2006: 23)

Respecto a la explotación de los recursos no renovables en territorios indígenas, la Constitución, Art.84, lit.5, establece: “Ser consultados sobre planes y programas de prospección y explotación de recursos no renovables que se hallen en sus tierras y que puedan afectarlos ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten, en cuanto sea posible, y recibir indemnizaciones por los perjuicios socioambientales que les causen”.

Y en relación a la conservación de la biodiversidad, y prácticas de manejo ancestrales, están garantizados en el (Art.84, lit.6 y 7), y respecto al derecho al derecho a los lugares rituales y sagrados, plantas, animales, minerales y ecosistemas de interés vital desde el punto de vista de aquella (lit.12), también se alteran por la explotación de los recursos renovables en sus territorios. En menor grado en la zona intangible del Yasuní, donde habitan grupos indígenas huaorani -tagaeri-taromenani, que hasta ahora han evitado el contacto con la civilización occidental.

El Reglamento de la Ley forestal, Art.102) reconoce los derechos territoriales de las “comunidades aborígenes”, y obliga al Ministerio de Agricultura, a delimitar “...gratuitamente las tierras de su dominio o posesión, las mismas que no serán susceptibles de posesión o adjudicación a favor de terceros”, y para garantizar el mantenimiento de un nivel de vida adecuado (Art.103). En todo caso, en el Ecuador hay una normatividad difusa sobre la situación jurídica de la población indígena, aunque en franco proceso de análisis y debate para su perfeccionamiento.

Lo de fondo radica en la falta de ordenamiento del espacio amazónico para conciliar intereses diversos en el aprovechamiento de recursos, esto ha traído como consecuencia múltiples conflictos crecientes, impactos ambientales negativos y nivel de vida no satisfactorio. Frente al fracaso del modelo de desarrollo capitalista implementado y modo de extracción impuesto en la cuenca (Bunker, 1985: 25 y ss), los pueblos indígenas plantean el imperativo de que se respete su modelo de manejo del bht (butil hidroxitolueno) conforme a sus prácticas milenarias, y que la explotación de los recursos del subsuelo sirva para impulsar el desarrollo regional, concebido éste desde una perspectiva holística y sistémica, para no agotar el recursos ni alterar la base misma del recurso y garantizar la permanencia física y etno-cultural de los pueblos que la habitan.

La propuesta indígena va más allá del hecho de considerar a la cuenca como región que presta innegables servicios ambientales globales: control del efecto invernadero, mantenimiento del equilibrio hídrico en la atmósfera, circulación de nutrientes, conservación de la biodiversidad y de la diversidad cultural, etc.. Porque ver así el problema, es únicamente responder a los intereses del mundo industrializado que exige el mantenimiento de estos servicios ambientales, pero sin asumir los costos de los mismos por el no uso de los recursos de la Amazonía.

La propuesta indígena es una propuesta política: ésta involucra elementos tendentes a romper las relaciones de poder existentes, en la medida en que plantea que para conciliar los intereses económicos y sociales de los países de la cuenca con los intereses ambientales de la comunidad internacional y nacional han de modificarse las estructuras de poder a nivel regional y nacional, permitiendo que los pueblos indígenas asuman el control de sus territorios, manejo de sus recursos, práctica de formas de gobierno propios y compartimiento de los beneficios por la explotación de recursos naturales en sus espacios. Evidentemente se pretende que esta propuesta no sea entendida como un mecanismo de división o fraccionamiento de la sociedad nacional en los países amazónicos, y mucho menos de éstos frente a los países del industrialismo avanzado; sino al contrario, como un instrumento más de integración de las comunidades nacionales, de cooperación entre los países de la región y al interior de cada uno de ellos. En este sentido, la propuesta indígena no es unilateral, sino que se afianza en la realidad socio-política nacional frente al poder hegemónico exógeno, como una alternativa que facilite el aprovechamiento de los recursos en base al consenso social y político interno necesario para garantizar su sustentabilidad a largo plazo.

Para Rodrigo de la Cruz (2005: 3), la relación entre pueblos indígenas y organismos de conservación, sobre territorios indígenas y áreas protegidas es muy crítica, debido a las visiones distintas respecto a la conservación. El supuesto de que los pueblos indígenas no tienen capacidad para administrar los áreas protegidas, sino sólo para guarda parques, contrasta con el hecho de que en esas mismas áreas las empresas extractivas obtienen licencias de operación con suma facilidad, especialmente madereras, mineras y de hidrocarburos; el caso del parque nacional Yasuní, adjudica-

do en gran parte a las empresas petroleras es un ejemplo. Por ello, los pueblos indígenas reclaman el derecho a tomar decisiones sobre estos territorios. El problema fundamental radica en que los pueblos indígenas jamás fueron consultados para el establecimiento de estas figuras de protección y menos que hayan otorgado el consentimiento libre, previo e informado.

En igual forma, la superposición de áreas protegidas sobre territorios indígenas conlleva a un conflicto que no ha podido ser superado, porque en ese momento se limitan los derechos a la propiedad de las tierras y territorios indígenas, así como de acceso a los recursos naturales, y esto es atentatorio a los derechos humanos fundamentales, como al libre tránsito en su propio territorio, a la alimentación y al establecer planes de manejo, en muchos casos, sin la participación indígena (de la Cruz, 2005: 4).²¹

Percepción de las ONG ambientalistas

Las organizaciones no gubernamentales (ONG) que realizan actividades relacionadas a la conservación, medio ambiente en general y derechos humanos en el Ecuador han crecido en número e importancia en los últimos veinticinco años. La primera en actuar jurídicamente fue la Fundación Natura, hacia finales de los años 1970 y su política y estrategia estaba dirigida hacia la conservación. A partir de entonces, el directorio de este tipo de instituciones es abultado (Narváez, 2004: 371).

El movimiento ecologista liderado por Acción Ecológica inició en 1989 la campaña “Amazonía por la vida” y el primer tema emblemático fue el de la defensa del PNY, en alianza con el pueblo huaorani, entonces el más radicalmente opuesto a las actividades petroleras, que además apoyó una acción legal planteada por la Corporación de la Defensa de la Vida (CORDAVI) ante el Tribunal de Garantías Constitucionales (TGC),

21 Un ejemplo clásico del conflicto entre área protegida y territorio indígena es el del PNY y la asociación kichua de Curaray, en este caso, el Estado incluyó arbitrariamente 350.000 hectáreas de la comunidad en el PNY. Tales omisiones dejan desprotegidas a amplias zonas de los territorios indígenas de Pastaza, de las intenciones estatales y del capital transnacional de ampliar la frontera extractiva, cuando están en juego más de 1.200 millones de barriles de crudo pesado en reservas estimadas (Ortiz, 2004: 8).

en contra de los ministerios de Energía y Minas, de Agricultura y de la empresa estatal Petroecuador, alegando la inconstitucionalidad de la licitación de bloques petroleros en el PNY, alcanzando finalmente el 2 de octubre de 1990 una resolución favorable del TGC (Fontaine, 2006: 12).

Hacia 1990 afloran discrepancias entre las organizaciones del movimiento ecologista, tanto en aspectos ideológicos como en los métodos de trabajo, hasta el punto de excluir de la campaña “Amazonía por la vida” a Fundación Natura, acusada de no tener una posición clara sobre el tema petrolero en el PNY. El Comité Ecuatoriano para la Defensa de la Naturaleza y el Medio Ambiente (CEDENMA) por su parte, sometido a la presión de Acción Ecológica y Fundación Natura se volvió un escenario de enfrentamiento entre radicales y progresistas.

En 1998 asumió el Ministerio del Ambiente, Yolanda Kakabadse, figura sobresaliente del movimiento ecologista y, con la asesoría de técnicos de EcoCiencia y Fundación Natura, logró impulsar una reforma clave en el sistema de áreas protegidas, con la declaratoria de zonas intangibles en la Amazonía ecuatoriana, lo cual constituye la medida más drástica tomada hasta la fecha para prohibir las actividades extractivas en el PNY y la reserva faunística Cuyabeno (Fontaine, 2006: 17).²²

22 Según Fontaine (2006: 12), a inicios de los años 1990 se podían distinguir tres corrientes del ecologismo en el Ecuador: una conservacionista preocupada exclusivamente de la constitución de espacios protegidos, otra ecologista que incluiría la defensa del medio ambiente en una acción política por el cambio estructural de la sociedad y una tercera ambientalista involucrada en la lucha por la defensa de los derechos económicos y sociales, sin necesariamente plantear una ruptura radical con el modelo capitalista. No obstante, pese a su aparente lógica, esta tipología no se justifica en los hechos.

Para el autor en cita:

“...actualmente parece más adecuado oponer dos grandes tipos de organizaciones ecologistas en función de su lógica de acción racional –activista burocrática– y reconocer que ninguna escapa a la necesidad de profesionalizar sus miembros, racionalizar su gestión, cultivar sus relaciones con el sistema político y el mercado. Cabe identificar subgrupos en función de sus actividades: defensa de los derechos humanos o defensa de los derechos ambientales, investigación científica o investigación-acción, manejo de bosque o certificación forestal, ecoturismo o desarrollo participativo, etc. En cada una de ellas se vislumbra la línea de fractura que opone los expertos o “consultores” y los activistas. Esta tensión trae muchos conflictos internos al movimiento ecologista, pero es a la vez la mejor garantía para que esta siga ejerciendo su capacidad crítica en torno a las políticas públicas y coadyuve a mejorar la gobernanza ambiental.”

En general, el movimiento ecologista ecuatoriano se muestra abierto a nuevas formas de manejo de las áreas protegidas, en correspondencia a las estrategias diseñadas por organizaciones para la conservación internacionales, aprobadas en congresos especializados, como el V Congreso Mundial de Parques, Durban (Sudáfrica) en septiembre de 2003. Se advierte en la estrategia de las ONG, la necesidad de superar la lógica de actuaciones dispersas en la cooperación internacional para el desarrollo, movidas mayoritariamente por una perspectiva asistencial. Estas no hicieron hincapié en que el desarrollo local no es desarrollo social solidario. Ahora se trata de alentar la introducción de innovaciones tecnológicas, de gestión, sociales e institucionales al interior de los sistemas productivos locales, a fin de generar condiciones de creación de empleo y renta de forma variable y sostenida. La urgencia de promover las actividades económicas empresariales de pequeña o mediana escala, así como el fortalecimiento de los gobiernos locales para la promoción del desarrollo económico local, ha de estar dentro de la estrategia de desarrollo en los diferentes territorios en función de resultados más consistentes que los de los solos esfuerzos aislados.

En todo caso, un aspecto importante que afecta a las ONG, es que cada cual se dedica a lo suyo, sin buscar una concertación de acciones y una coordinación. Este individualismo ha repercutido muchas veces en la duplicación de acciones y en la reducción y disminución de los impactos posibles (sic) (Varios, 2005: 236), lo que seguramente no ha repercutido positivamente para el control y manejo de impactos socioambientales.

No puede pasar por alto el debate sobre la relación entre los pueblos indígenas, otras comunidades locales y el movimiento ambiental. El mencionado debate fue resumido en un artículo escrito por Mac Chapin, “A Challenge to Conservationists”, (*World Watch Magazine*, Nov./Dec. 2004: 8). Este artículo saca a la luz la creciente y controversial división entre los movimientos indígenas y ambientales, relacionada con la conservación ambiental, en general, y con el establecimiento de áreas protegidas, en particular, en territorios ancestrales. Esta división es evidente en el Ecuador, uno de los países más “mega-diversos” en el mundo, con una mezcla única de condiciones ambientales naturales (por ejemplo, extrema biodiversidad y especies endémicas) y diversidad cultural (con trece nacio-

nalidades indígenas, una significativa población afroecuatoriana y otras comunidades que guardan una importante relación con su medio ambiente). Esta ruptura ha sido también recogida en un reciente documento (Carta Oficial No. 00172/DJC, mayo 16 de 2005) escrita por Luis Macas, presidente de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), la más grande e influyente organización indígena en el país, a Leonard Good, presidente del Fondo Mundial para el Ambiente (GEF) en Washington D.C.

Dicha carta denuncia las intenciones y acciones de las “tres grandes” organizaciones no-gubernamentales (ONG) del movimiento ambiental – CI, TNC y WWF, y sus socios ecuatorianos –incluido el Ministerio del Ambiente del Ecuador– acusándolos de promover “condiciones económicas favorables” para ellas y sus aliados empresariales, así como de “repararse el país, por encima de los intereses de las poblaciones directamente dependientes de los recursos naturales y el medio ambiente.” La carta exige que todos los fondos del GEF destinados para estas ONG sean congelados hasta que se realice una exhaustiva evaluación de su trabajo, progreso y gasto, que cuente con la participación de los “beneficiarios” directos e indirectos (Metz, 2006: 5 y ss).²³

- 23 La polémica sobre la relación entre las industrias de extracción y las áreas protegidas no ha dejado de sonar desde esa fecha. A fines del año pasado, miembros de Consejo de la UICN y miembros en general reclamaron cuando el Secretariado de la UICN anunció, en el contexto de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sustentable, que estaba trabajando en pro de una nueva “sociedad” con las industrias extractivas. Como resultado del escándalo se suavizó el lenguaje. Ahora la UICN dice estar comprometida en un “diálogo” con las industrias, pero independientemente del término que se use, la realidad sigue siendo prácticamente la misma (Oilwatch – WRM, 2004:17).

“Muchas organizaciones conservacionistas, incluidas aquellas que participan en el EBI, cada vez más se encuentran con compañías energéticas que operan en las mismas áreas del mundo en las que ellas están trabajando. Hay una gran cantidad de controversia en torno a este solape, incluso dentro de la comunidad conservacionista. Algunas organizaciones conservacionistas creen que no debería haber ningún desarrollo petrolífero en áreas con un elevado valor de biodiversidad. Sin embargo, algunas organizaciones, acepten o no los escenarios globales de crecimiento en la demanda del petróleo y el gas, han llegado a la conclusión de que aún cuando el desarrollo del petróleo y del gas puede plantear una amenaza, también representa una oportunidad para mejorar la conservación de la biodiversidad. La presencia de las compañías energéticas puede proporcionar influencia, concienciación, experiencia y capacidad de gestión e ingresos para apoyar las actividades de conservación. Dado que hay un equilibrio a alcanzar entre el desarrollo

La CONAIE cuestiona la efectividad y transparencia con que los recursos invertidos para la conservación son utilizados, así como la responsabilidad de las instituciones ambientales por los impactos que sus proyectos tienen en las comunidades locales. Un área en que los fondos del GEF han sido enfocados en el Ecuador y en el resto del mundo, es en el establecimiento de áreas protegidas y el mejoramiento de su manejo; 60 por ciento del presupuesto global del GEF financia “nuevos y ya existentes parques, refugios de vida silvestre, patrimonios naturales y otros lugares protegidos”. En el Ecuador, el Sistema Nacional de Áreas Protegidas ha recibido un importante apoyo del GEF. Las preocupaciones expresadas en la carta de la CONAIE están directamente relacionadas con las preocupaciones planteadas por otros pueblos indígenas y comunidades locales en otras partes del mundo. Estas comunidades alegan que varios esfuerzos nacionales e internacionales para establecer áreas protegidas para la conservación no tienen éxito en la protección de la biodiversidad o de los hábitat en peligro porque no toman en cuenta las necesidades, prioridades y realidades de las comunidades locales, y mucho menos están determinadas por su activa participación y consentimiento en el diseño e implementación del proyecto (Metz, 2006: 5 y ss).

La dinámica a la que hace referencia Chapin y reflejada en la carta de la CONAIE se relaciona no sólo con cuestiones de “efectiva implementación del proyecto”, sino también con asuntos más fundamentales y políticos sobre el manejo de conflictos, justicia y derechos humanos. Estas cuestiones han tenido un rol central en el debate entre los pueblos indígenas y las organizaciones ambientales en el contexto del establecimiento de áreas protegidas. Como declara un abogado de derechos internacionales y dirigente indígena:

económico y la conservación de la diversidad, el desafío de las organizaciones conservacionistas consiste en ser una voz potente en defensa de la protección de la biodiversidad, aprovechando a la vez las oportunidades adecuadas para asociarse con la industria.” (EBI, 2005: 12). “Reconocemos que necesitamos aliados inusuales para ganar la guerra a salvar la biodiversidad hotspots de la Tierra. El desarrollo del petróleo puede, verdaderamente, co-existir con la biodiversidad cuando se planifica cuidadosamente, aplica prácticas sofisticadas y se coordina bien con los intereses de la comunidad” (EBI, 2005: 12). Efectivamente esta estrategia ha funcionado para que las empresas continúen presionando la expansión de la frontera extractiva, al margen de las consecuencias negativas que ello implica, para las comunidades y territorios ancestrales.

“Es de conocimiento público que, en muchos casos, las actividades conservacionistas han tenido en el pasado un impacto sustancialmente negativo sobre los pueblos indígenas, y si bien la situación ha mejorado, algunas de estas actividades continúan afectándolos hasta el día de hoy. Por ejemplo, existe amplia documentación que evidencia que las tierras y recursos de los pueblos indígenas les han sido expropiados; que se les ha denegado el acceso y el control de recursos vitales para su subsistencia y recursos culturales, así como sobre sus lugares sagrados y religiosos; que han sido realojados forzosamente y sujetos a otros abusos de derechos humanos y que casi todas las áreas protegidas han sido instauradas sobre territorios de los pueblos indígenas sin su consentimiento” (Metz, 2006:4).

Algunos Estados y ONG consideran a las áreas protegidas como medios necesarios para proteger los recursos naturales del mundo para las presentes y futuras generaciones. De hecho, la Convención sobre Diversidad Biológica, de la cual el Ecuador y 168 países más son parte, declara que “las áreas protegidas son una contribución vital para la conservación de los recursos naturales y culturales del mundo”, tanto que el Artículo 8: literales a) y b) reconocen que un sistema de áreas protegidas es un elemento central de cualquier estrategia nacional para la conservación de la biodiversidad.

Estas declaraciones plantean cuestiones fundamentales: bajo el derecho internacional, ¿Cómo se relacionan los derechos de los pueblos indígenas y otras comunidades locales, legalmente y en la práctica, con el derecho de los Estados a actuar en defensa del interés público al establecer áreas protegidas para la protección de la biodiversidad? ¿Cuál es el rol de las organizaciones de conservación al respecto? ¿Cómo se pueden reconciliar estos derechos, en la práctica, para asegurar el respeto a los derechos y la sostenibilidad ambiental? (Metz, 2006: 5 y ss).

Sector académico (universidades y centros de investigación)

Universidades ecuatorianas han suscrito convenios de préstamo de uso o comodato en el PNY con el Estado (INEFAN, hoy MAE), para realizar

investigaciones científicas de los recursos del parque; formar y capacitar al personal ecuatoriano; capacitar al personal nativo (indígena); crear y desarrollar banco de datos sujetas al Código Civil (Art. 2077 y ss) que regulan el comodato.

Los principales campos de acción del sector académico en el campo de la conservación de la diversidad biológica del país se pueden ubicar en la docencia y la investigación que se desarrollan en las instituciones de enseñanza superior y de investigación. El factor común a las dos actividades es su localizada ubicación geográfica en el PNY; los tres centros superiores que tienen estaciones científicas en el Parque Nacional son privadas: Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE), Universidad San Francisco (USFQ) y la Universidad Internacional San Estanislao de Koska (SEK). También se registra a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) que realiza investigaciones socioambientales, pero no dispone de estación (Varios, 2005: 233).

Estas tienen el gran reto de participar en el diseño y aplicación de las políticas que atiendan de manera paralela a los requerimientos de un sector extractivo en proceso de cambio muy acelerado y las necesidades sociales. La relación universidades-sociedad implica contemplar varios aspectos: la función intrínseca que es la formación académica de los profesionales, la relación con el sector extractivo, y la relación con la sociedad en conjunto con su ambiente. Y aquí radica el origen del cual se derivan los problemas de la relación entre universidades, sociedad y sector extractivo. Podría asumirse que esas instituciones hacen esfuerzos para sumarse a las acciones extractivas²⁴ y a la vez crear alternativas que les permitan a los sectores más desprotegidos como los pueblos indígenas del área de influencia petrolera, enfrentar los conflictos socioambientales coyunturales y permanentes.

En entrevista a David Romo (Karen Andrade, junio: 2006), director de la Estación de Biodiversidad de Tiputini de la Universidad San Fran-

24 Al margen del reconocimiento por las actividades que ejecutan estas universidades a través de las estaciones científicas: educación, investigación, conservación y desarrollo comunitario, es evidente una especie de malestar por parte de comunidades locales, porque consideran que su evidente relación de asesoramiento y prestación de servicios a las empresas, sesga la relación con los actores subalternos en cuanto éstos tienen una posición crítica a la gestión petrolera transnacional.

cisco, sustenta que el Estado es contradictorio en su política de conservación, toda vez que, por una parte establece legalmente el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), y por otra, la legislación ecuatoriana no reconoce la categoría de Reserva de Biosfera y por tanto no está normada, aunque fue el Estado quien solicitó esta denominación a la UNESCO. Una vez conformada la Reserva de Biosfera Yasuní, debería estar configurada por el PNY como zona núcleo, los territorios indígenas como la zona de amortiguamiento y un espacio de 10 kilómetros a la redonda podría ser la zona de transición. Si las reservas de biosfera deben ser coordinadas por el Estado, para su funcionamiento se debe conformar un Comité que incluya representantes de los diferentes actores del área protegida, en el caso Yasuní: Ministerio del Ambiente, Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de Defensa, los gobiernos seccionales de Sucumbíos, Orellana, Pastaza, organizaciones indígenas ONHAE, FCUNAE, OPIP, y la organización de colonos FACAO, las ONG WCS, FEPP, EcoCiencia, ECOLEC y el proyecto CAIMAN, las universidades Católica, San Francisco y SEK y las empresas petroleras YPY-REPSOL, Petrobras, Encana-Ecuador, Occidental, Petroecuador y la Cámara de Turismo de Orellana. Con este comité de gestión tan diverso y cuyos intereses no han sido canalizados para buscar la conservación del PNY, no es sorpresa que sea preocupante la situación de la gestión del área protegida.

No obstante, David Romo reconoce que:

“...debido a la óptima gestión de las empresas, por ejemplo en el Bloque 16, no ha habido un solo derrame de crudo, se puede decir que los impactos directos de la explotación petrolera hoy en día son manejables y que las probabilidades de un derrame son muy bajas. Pero lo que no se puede controlar son los impactos secundarios, principalmente generados por los diferentes grados de intervención que se dan entre las petroleras y las poblaciones locales kichuas y huaorani. Aunque se puede argumentar que el sector petrolero ha sido irresponsable y que sus políticas han sido inmediatistas, de lo cual tiene culpa el Estado ecuatoriano por no establecer una política clara y coherente, dejando que cada empresa resuelva sus problemas como mejor le convenga.” (Andrade, 2006).

Para el biólogo David Romo, el problema de fondo para la conservación del PNY está directamente relacionado con el alto crecimiento poblacional del área y el ritmo de consumo y presión de desarrollo sin precedentes, toda vez que ninguna de las comunidades indígenas que habitan dentro y alrededor del PNY tiene en su mente el mantenerse como sociedad de subsistencia básica. Todos y cada uno de ellos están buscando como integrarse a la economía de mercado, y por la falta de alternativas, la primera opción es la sobre explotación de los recursos, procesos que se darán con o sin petroleras. Concluye afirmando que las vías –carreteras– no son el problema fundamental, sino la falta de presencia del Estado para tomar las riendas sobre como se deben dar los procesos de desarrollo en la región.

En este sentido, la posición de la Universidad San Francisco es muy clara, apuesta a la conservación y apoya el desarrollo sustentable. Sin embargo, se conoce que las universidades han confundido su rol, por una parte trabajan como asesores para el manejo del PNY y al mismo tiempo trabajan como consultores de las empresas petroleras y, en particular, de Petrobras con quien habrían firmado un convenio para realizar alguna tarea técnica.

Percepción de los organismos seccionales de Orellana

Han alcanzado²⁵ un nivel político considerable y tienden a fortalecer el proceso de descentralización, con el consiguiente incremento de funciones en la administración pública territorial. No obstante, la dimensión ambiental aún es incipiente y sólo la presión social hace que los políticos y técnicos busquen enfoques apropiados para enfrentar las demandas ambientales de los respectivos ámbitos territoriales. Este hecho resulta obligado no sólo para dar respuestas concretas a la población, sino por la insuficiencia de las políticas centralistas y sectoriales, y de los viejos enfoques redistributivos y asistencialistas de las políticas de desarrollo regional y de cohesión social.

25 Los organismos seccionales y los gobiernos locales son escenarios de relaciones de poder y reproducción de dichas relaciones de poder. En general, los municipios han sido espacios de ejercicio del poder tradicional, de prácticas racistas, excluyentes, en donde las prioridades, las agendas políticas, los usos de los recursos, los ordenamientos del espacio, han seguido el patrón tradicional de configuración del orden del poder tradicional (Ortiz, 2003: 4).

Las estrategias seccionales locales se están abriendo paso con un fuerte componente de pragmatismo, una concepción ascendente “de abajo hacia arriba” y una visión más integral del desarrollo, que incorpora la dimensión ambiental y un planeamiento horizontal del mismo a partir de la vinculación territorial de las diferentes políticas de desarrollo local. Por ejemplo, la Prefectura de Orellana propone a las empresas petroleras, la captación de mano de obra local a partir de la compra de bienes y prestación de servicios a través de empresas locales. La planificación de la gestión provincial y municipal es participativa y la resuelven “las mesas sectoriales”, en las que la presencia de actores sociales es hegemónica en la elaboración del Plan Estratégico Participativo, y en materia ambiental la estrategia de gestión surge de esos espacios.

Este hecho constata las ventajas de la construcción de entornos innovadores territoriales, frente al fracaso de las actuaciones diseñadas por el gobierno central, que por lo general resultaban demasiado genéricas e ineficaces, ya que la lejanía y verticalidad impedían incorporar en ella los rasgos específicos de los diferentes sistemas productivos y de gestión ambiental locales. En todo caso, el avance del proceso de descentralización que incluye lo ambiental, está abriendo espacios para el desarrollo local y empleo, y a la vez, presiona para el cambio de políticas de desarrollo regional amazónico. La mayor participación de las administraciones locales en el fomento del desarrollo y la búsqueda de fuentes de empleo supone una redistribución de competencias y funciones en materia económica entre los diferentes niveles de la administración pública seccional.

Asimismo, la promulgación de ordenanzas ambientales obliga a conductas sociales y empresariales limpias y posibilita una especie de círculo virtuoso de interacciones entre el avance de una democracia más participativa y la descentralización de competencias, para asegurar la asunción de tales competencias, capacidades y recursos por parte de las entidades y actores territoriales en la definición de estrategias para el desarrollo sostenible local. Todo esto constituye un instrumento coercitivo que obliga a las empresas petroleras a mantener estándares ambientales óptimos e incorporar procesos de adaptación ante las nuevas estrategias políticas de los organismos seccionales. De ahí en adelante, se requiere una concertación institucionalizada de los actores públicos, privados y sociales más relevantes

en función de sentar las bases para una buena gobernanza ambiental local y del PNY en particular. Esto marca la diferencia entre crear instrumentos desde el nivel central –que pueden ser utilizados por los diferentes territorios– o impulsar y promover un protagonismo y capacidad mayores de dichos territorios para el mejor aprovechamiento de los recursos endógenos, en base a la construcción de ese capital social territorial.²⁶

De todas formas, evaluar la gobernabilidad desde el punto de vista de la forma como se construye y maneja la agenda pública ambiental en el PNY, e interpretarla o reconstruirla a partir del estado actual de las relaciones económicas, sociales, políticas, empresariales, es un ejercicio interactivo necesario que permitiría constatar si las políticas ambientales públicas son el engranaje más relevante para promover y encauzar las demandas y transformaciones económico-sociales y ambientales en la región, aprovechando en gran medida, de la capacidad de movilización y paros de actividades como medida de presión para lograr los objetivos planteados al gobierno central, así se deduce del anunciado para fines de abril, en forma conjunta entre las provincias de Sucumbíos, Orellana, Napo, Pastaza y Morona Santiago, decidido por la “Mesa de Políticas Petroleras” durante la VII Cumbre Amazónica, desarrollada el 6 y 7 de abril de 2006, que entre otras resoluciones adoptó la de exigir la declaratoria de caducidad del contrato suscrito entre el Estado y la empresa norteamericana Occidental, porque habría violado las leyes ecuatorianas al ceder acciones a la empresa canadiense Encana, fuera de las estipulaciones del contrato. Petición que fue ejecutada por el Gobierno de Alfredo Palacio.

26 Para los requerimientos del presente trabajo se asume que la identidad territorial, como el capital social, no deben ser entendidos como activos preexistentes o inexistentes en un territorio, sino como un activo intangible que es posible construir localmente mediante la generación de espacios de concertación y redes de confianza entre actores para enfrenar los retos comunes. En este sentido, la participación de los diferentes actores sociales en la discusión de los diferentes problemas locales colabora a este proceso de construcción de identidad territorial compartida y, en suma, a la construcción social de los territorios (Alburquerque, 2005: 10).

Cuadro 37

Evolución legal, institucional ambiental y de conflictos en la RAE y PNY

1972	1982	1989	1992	1998	2001	2002-2007
<ul style="list-style-type: none"> - TEXACO –GULF - Déficit de normas ambientales - Estocolmo 1972 	<ul style="list-style-type: none"> - Creación de Petroecuador - Crea área ambiental UPA - PIMA - Fomento extractivo PNY 			<ul style="list-style-type: none"> - Constitucionalización de normas ambientales - Reglamento de operaciones hidrocarbúricas 		
<ul style="list-style-type: none"> - Organizaciones indígenas nuevos actores: CONFENIAE - Ampliación frontera extractiva - Relacionamiento comunitario empresarial CEPE - Políticas de Conservación Internacional en auge (WWF, UICN); Programas de NNUU, PNUD, PNUMA, etc. - Política ambiental organismos Multi y bilaterales BM-BID-CAM. - Convenios Internacionales (ambiente y conservación) 		<ul style="list-style-type: none"> - Río 92 - desarrollo sustentable - Reversión de las operaciones - EIA, PMA, SGA de Texaco al Estado. - Demanda por daños ambientales contra Texaco - “Acuerdo de Caballeros” 		<ul style="list-style-type: none"> - LGA, Reglamento de Consulta y P - Penalización delitos Ambientales - Paro en Sucumbíos y Orellana por recursos y daños ambientales - Oposición OCP - Plan Colombia 		
<p>Crisis de gobernanza ambiental en el PNY</p> <ul style="list-style-type: none"> - Johannesburgo 2002 - Conflictos en instancias del Estado: (MAE vs. INDA), (MAE vs. MEM) desconocimiento - Conflictos MAE : (con diferentes actores: pueblos indígenas, colonos, ONG, empresas) falta de autoridad - Conflictos compañías petroleras: (con pueblos indígenas, colonos, ONG, Estado) incredulidad - Débil institucionalidad pública - Exclusión social de la renta petrolera, inequidad social, asistencialismo clientelar - Relacionamiento comunitario empresarial no consensuado - Organismos seccionales nuevos actores regionales: empoderamiento político - Demanda ambiental contra Texaco: Sentencia judicial pendiente (genera expectativas) - Organizaciones indígenas fracturadas (debilitamiento político) - Gestión ambiental empresarial estandarizada (sin control estatal eficiente y cuestionada) - Crisis de gobernanza ambiental - Descentralización ambiental incipiente - Paros bi-provinciales. Sucumbíos-Orellana (recursos, caducidad contrato Oxy, elecciones 2006) - PNY y RBY es área vulnerable con alto riesgo de fracasar en la protección y mantenimiento 						

de la diversidad biológica, a mediano plazo (amenazas: caza, pesca y tráfico de especies silvestres, actividad maderera, agrícola y ganadera, exploración y explotación de petróleo, apertura de vías, colonización, fragmentación y aislamiento del hábitat, contaminación de cuerpos de agua, turismo descontrolado, pueblo huaorani acosado y cooptado por empresas petroleras, madereros y el propio Estado (ver: Parks Watch, 2004).

- Los problemas globales, (crisis ambiental producto de la crisis de la modernidad industrial, científico-tecnológica). Lógica y racionalidad occidental.
- El Ministro de Energía, Alberto Acosta, propuso la no extracción de petróleo en el Yasuní (NO proyecto ITT) y la venta de servicios ambientales (junio de 2007).
- El 24 de octubre de 2007, el Ministerio del Ambiente, restituye la licencia ambiental a Petrobras, a fin de que continúe con sus operaciones en el B-31.

Elaboración: Iván Narváez.

En este contexto cabe preguntarse: ¿Cómo está estructurado conceptual y metodológicamente el tema ambiental; hay un modelo de gestión ambiental estandarizado; cuáles son los límites del modelo de gestión ambiental; quiénes diseñan y ejecutan los instrumentos de gestión ambiental y en base a qué esquemas: biólogo, conservacionista, o sustentable?

Se puede asumir la temática desde una perspectiva interdisciplinaria, intersectorial, intercultural y de manera integral (Estado, empresas, pueblos indígenas, poderes locales, ONG, sujetos culturales). La gestión ambiental actual ha establecido una barrera que tiene su origen en la sola utilización de técnicas occidentales, y está subordinada al cientificismo occidental, por ejemplo: pesa más lo que opine un biólogo sobre la biota amazónica, que lo que asuma un sabio indígena sobre la materia.

Políticas participativas (instrumentos para la gobernanza ambiental)

Los diversos foros internacionales y especializados en materia de conservación y áreas protegidas sostienen que la gobernanza abarca la interacción entre las estructuras, los procesos, las tradiciones y los sistemas de conocimientos que determinan la forma en que se ejerce el poder y la responsabilidad y se adoptan las decisiones, y en que expresan su opinión los ciudadanos y otros interesados directos. Este concepto se aplica a las áreas

protegidas en todos los niveles: de sitio, nacional, regional y mundial. El grado en el cual las áreas protegidas cumplen objetivos de conservación, contribuyen al bienestar de la sociedad y alcanzan las metas sociales, económicas y ambientales más amplias, está estrechamente relacionado con la calidad de su gobernanza. Por consiguiente, las áreas protegidas son importantes y beneficiosas para la sociedad en general y constituyen un legado para las generaciones futuras. En el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible la ‘buena gobernanza’ se calificó como “esencial para el desarrollo sostenible”; y se indicó que los Estados habían asumido los compromisos de: adoptar una ‘buena gobernanza’ conforme a lo establecido en el Consenso de Monterrey sobre la financiación para el desarrollo, y promover la democracia y el imperio de la ley como se indicó en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas (UICN-UNEP: V Congreso Mundial de Parques, Sudáfrica, 2003).

La gobernabilidad para el desarrollo sustentable implica un proceso basado en la participación y la discusión, en busca de consensos que permitan avanzar hacia una visión conjunta del desarrollo local, regional y nacional (Sosa, 2003). En lo concerniente a lo regional y local por ejemplo: en la RAE se manifiestan actores que pugnan por ingresar en el debate sobre lo que conviene a la región, a espacios locales y al PNY en particular,²⁷ entre otros: las empresas extractoras de recursos naturales que tratan de mejorar sus procesos de gestión y satisfacer sus expectativas económicas; los gobiernos locales están en la búsqueda de nuevas estrategias y metodologías de administración y gestión ambiental a partir de la formulación e implantación de planes de desarrollo local, como el caso del Consejo Provincial de Orellana y Municipio de Orellana, lo que hace prever la inserción de empresarios ambientalmente responsables en los ámbitos del desarrollo local y planeamiento estratégico, a partir de diagnósticos ambientales de las actividades industriales, verifica-

27 Los nuevos actores buscan posicionarse ante conflictos ambientales específicos y no pretenden establecerse ni vincularse entre sí con un enfoque estratégico. Sin embargo, es previsible que en los próximos años fortalecerán sus alianzas, y desde la perspectiva de la gobernabilidad, el desarrollo sustentable no podrá alcanzarse, si los actores no comienzan a conocerse y reconocerse en sí mismos como sujetos culturales, como parte de un proceso de cambio en la forma de gestionar el ambiente.

ción de la debilidad de la legislación ambiental como fuertes condicionantes para el desarrollo local.

Están las organizaciones sociales de nueva generación, como los sujetos culturales, las organizaciones ambientalistas, pequeños productores que aparecen aún tímidamente en escena y de la mano de equipos profesionales en cuestiones técnicas y legales, con el propósito de generar una masa crítica que les permita revertir la razón tecnológica y reduccionista del desarrollo que promueven los grupos de poder y algunas instancias gubernamentales. Son organizaciones pequeñas de gran flexibilidad y movilidad que reaccionan rápidamente ante los cambios de escenario, y utilizan argumentos legales y técnicos frente a aquellos argumentos que lamentablemente sin éxito, procuró imponer durante 30 años el movimiento ecologista (Sosa, 2003: 27).

Los colectivos sociales como (foros, organizaciones comunitarias, etc.) son de los más importantes que han surgido en la RAE y provincia de Orellana y Sucumbíos. Llevan adelante gestiones concretas y directas a favor del medio ambiente local, inclusive postergando demandas relacionadas con los impactos negativos directos en sus comunidades, y poniendo énfasis en reclamos relacionados al manejo ambiental regional, descarga de residuos contaminantes provenientes de la industria petrolera, deforestación, etc. A través de sus líderes se contactan con organizaciones especializadas externas, cuentan con recursos humanos –aunque limitadamente– para organizar acciones, y se auto convocan para discutir sobre los reclamos que efectúan ante los gobiernos locales, el Estado y empresas. Estas organizaciones tienen un peso específico en las decisiones y producen fuertes impactos sociales si sus demandas no son atendidas.

Cuadro 38 Los problemas de relacionamiento empresas - comunidades (mala gobernanza ambiental)			
Problema	Causa	Efecto	Solución
<ul style="list-style-type: none"> - Falta de delimitación de responsabilidad social. - Omisión o supresión de lo intercultural. 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de normativa clara y política de Estado ausente. - Relación directa empresas comunidades. 	<ul style="list-style-type: none"> - Las empresas determinan sus acciones y responsabilidad sin control. 	<ul style="list-style-type: none"> - Establecer responsabilidades. - Establecer alianzas para trabajo y mutuo control.
<ul style="list-style-type: none"> - Alta conflictividad. - Crisis de gobernanza ambiental. 	<ul style="list-style-type: none"> - Lógicas y prioridades distintas, lo económico sobre lo social. - Deficiencia de comunicación. 	<ul style="list-style-type: none"> Conflictos: - Polarización de acciones. - Procesos de negociación errados. Violación de derechos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Disminuir ámbitos de negociación directa. - Compatibilizar intereses a través de la intervención de terceros. - Estrategias de información. - Interculturalidad activa.

Elaboración: Iván Narvóz

También actúan los movimientos ambientales globales, cada vez más cerca de los espacios locales e incidiendo de manera directa o indirecta en las acciones de los gobernantes y en función de los intereses de aquellos. Por ejemplo: en torno a la problemática que envuelve al PNY, diversas ONG (IBIS, WCS, EcoCiencia, Acción Ecológica), etc., han tenido una presencia real y virtual determinante.

En la RAE, la función jurisdiccional es un actor que está incidiendo en la gobernabilidad ambiental. Porque si bien las sentencias ambientales no tienen muchos antecedentes en el país, en la región amazónica el caso Texaco vincula a otros conflictos ambientales de proporciones menores. Este hecho tiene relevancia a partir de las reformas de la Constitución en 1998, que viabiliza la creación un cuerpo normativo que penaliza los delitos ambientales, sólo entonces los ciudadanos y las instituciones –tanto

públicas como privadas— poseen un conjunto de derechos que empiezan a ser ejercidos. Ante el aumento de la conflictividad y debido a un mayor conocimiento de los deberes y derechos, la justicia tendrá trabajo adicional dirimiendo conflictos ambientales, y en este sentido su papel será definitorio en muchos aspectos de la política ambiental, y de las estrategias ciudadanas para observar el cumplimiento de dicha política.

Las congregaciones religiosas desde antiguo han incorporado a su mensaje de fe el tema de la armonización humano-espiritual con la naturaleza. Es una especie de reencuentro de las tradiciones religiosas, las tradiciones indígenas y las llamadas “religiones de la nueva era” (Sosa, 2003: 28). Todo esto incide en la forma de pensar de la ciudadanía y potencia el trabajo de las iglesias, que por lo general tienen gran capacidad de promover corrientes de opinión sobre el futuro social, económico y ambiental de la RAE y espacios locales.

Para los trabajadores de las propias empresas petroleras, los temas ambientales ya no son obstáculos y han incorporado a su agenda propuestas técnicas que buscan comportamientos empresariales más responsables ambientalmente, a través de la gestión adecuada de las actividades industriales, y bajo la triada seguridad industrial, gestión ambiental y salud ocupacional.

Un papel preponderante en la gestión de los conflictos ambientales es cumplida por los medios de comunicación. Por ejemplo, el periodismo investigativo ha incursionado en el tema petrolero y forestal amazónico denunciando hechos vinculados a temas de contaminación, contrabando de especies de flora o fauna, e incluso realizan campañas con posiciones claras ante determinados proyectos o actividades extractivas potencialmente peligrosas para el medio ambiente. Tal es el caso de la denuncia del programa de televisión “Día a Día” de Teleamazonas, respecto a la suscripción de un contrato de usufructo del territorio huaorani, entre la dirigencia de la ONHAE y una empresa norteamericana, el mismo que por este efecto abocó conocimiento la Procuraduría General del Estado, a fin de evitar la vigencia del contrato y precautelar los intereses del Estado, al margen de la decisión de la dirigencia indígena. En todo caso, el incremento de la cobertura para el tratamiento de los conflictos ambientales en el PNY, influye notablemente en la toma de las decisiones gubernamen-

tales. En este caso, el programa “Día a Día” logró detener el proyecto impulsado por dirigentes huaorani, pero no ha sido capaz de incidir para obligar al Estado a no ampliar la frontera extractiva contaminante, o implementar sistemas óptimos de gestión ambiental.

Una variable transversal en el contexto de la gobernanza ambiental es la concertación. La figura política de la “concertación social” como instrumento de las políticas estatales se ha llevado a cabo con relativa eficacia en Europa. En América Latina los resultados han sido negativos o escasos. Si se hiciera un balance general para la región, cabría decir que, con pocas excepciones, la concertación constituye mucho más una aspiración y una retórica de ciertos sectores, que una experiencia positiva concreta (Von Potobsky, 1990: 282 en Pérez, 1997).

De hecho, la inestabilidad política y la escasa institucionalización ambiental contribuyen a esa magra realidad. El poco uso de este marco en América Latina no debe ser un motivo para descartar sus posibilidades en la gestión pública ambiental. La implementación de medidas ambientales en las áreas de desarrollo todavía significa costos adicionales, que son absorbidos por las empresas, el Estado y finalmente la sociedad. Sin embargo, no se deben descartar las posibilidades que suministran las técnicas de concertación como instrumento apropiado de la gestión ambiental (Pérez, 1997: 10). En este sentido, las políticas públicas surgen como el engranaje más relevante para proponer y encausar las demandas y transformaciones económico-sociales, y son fuente principal de presión para promover la renovación de la propia actividad pública y la reforma del Estado, en función de la gobernanza ambiental en el PNY. A partir del enfoque de Tomassini (1996: 26), ver cuadro 6, se lo puede considerar para un área protegida.

Desde la perspectiva que atañe a este trabajo, en el contexto de la gestión ambiental pública, la concertación o monitoreo ambiental autónomo constituyen una alternativa al acentuado enfrentamiento entre los actores hegemónicos y subalternos que se interrelacionan por efectos de la explotación petrolera en el PNY. ONG ambientalistas, empresas transnacionales, comunidades indígenas, gobiernos locales, Estado, actores estratégicos, universidades, etc., han identificado “temas críticos” de la temática ambiental a fin de analizarlos y proponer alternativas técnico-polí-

ticas de extracción, producción y gestión ambiental. Sin embargo, en un espacio extremadamente sensible ecológica y socialmente como la RAE y el PNY en concreto, dicha aspiración continúa siendo una utopía. Hoy por hoy, las empresas petroleras son corresponsables de la crisis ambiental amazónica y del área protegida en particular. Pero es el Estado el principal responsable por la ineficacia de sus mecanismos de control de gestión extractiva y ambiental, por la débil institucionalidad en el área, exclusión de los actores estratégicos en la toma de decisiones respecto a los procesos extractivos, y además por la presencia de mercaderes de la naturaleza que giran en torno a un economicismo fundamentalista.

En todo caso, a pesar de que se maneja el lenguaje de “derecho a participar,” en la práctica existen pocas oportunidades reales para los ciudadanos comunes de participar en la identificación de prioridades ambientales de carácter nacional. Los oficiales del Ministerio del Ambiente, ONG y grupos indígenas concuerdan en que existen muy pocas o nulas oportunidades para que la voz de las comunidades locales o de las organizaciones sean escuchadas y tomadas en cuenta durante el desarrollo de la legislación ambiental y otras decisiones acerca del “interés público” en Ecuador. Por ejemplo:

“El movimiento ambiental ecuatoriano ha desarrollado varias estrategias para guiar el desarrollo de las políticas ambientales, incluyendo la Estrategia Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible en Ecuador y la Estrategia Regional para la Conservación de la Biodiversidad. Mientras que la invitación es entendida como abierta a todos los sectores y miembros de la sociedad, en realidad, las recomendaciones sobre políticas tienden a ser desarrolladas por un pequeño grupo compuesto por “los mismos actores ambientales” que tienen intereses personales o creados en el asunto. Hasta ahora, ha habido limitados esfuerzos consistentes y efectivos para incluir la participación de las comunidades locales en esas discusiones” (Metz, 2006: 20).

Por otra parte, la incipiente inversión en el mejoramiento de la capacidad técnica y analítica de la autoridad ambiental para liderar el diseño de instrumentos económico-fiscales e instrumentar la gestión ambiental, es un problema pendiente, al igual que la falta de control y fiscalización para ha-

cer cumplir la normativa vigente, y en función de advertir procesos aún más lacerantes en el PNY y que requerirán de medidas drásticas de gestión para contrarrestarlas, por ejemplo: hay que estar atentos a lo que puede suceder en torno al proyecto petrolero ITT en la RAE, y que el presidente Rafael Correa en febrero de 2007 expresó su predisposición a implementar el proyecto, obviamente observando las normas de la tutela ambiental.

Reparación civil por daños ambientales

En el Ecuador el estudio de esta problemática está en ciernes, no obstante, el abordamiento que hace (Narváez Álvarez, 2006) permite enfatizar aspectos relevantes que se desarrollan a continuación. Se parte de la determinación de que las fuentes del principio reparatorio son los delitos y los cuasidelitos (Art. 2214 C.C.); su fundamento es la responsabilidad subjetiva,²⁸ su naturaleza jurídica es la Lex Aquila romana que data del año 287 a.C., que regulaba el resarcimiento del daño causado a otro (*damnum injuria datum*), al herir o matar a un esclavo o a un animal, o al destruir o menoscabar una cosa cualquiera. La indemnización era fijada en el valor más alto que durante el año hubiera reunido el esclavo, animal o la cosa (Cabanellas, 1968: 527). A partir del reconocimiento de los derechos de titularidad diferenciada²⁹ y la consagración de los derechos de tercera ge-

28 La intención es connotar las conveniencias de que la responsabilidad que opere sobre las actividades de riesgo en general, y las actividades hidrocarburíferas específicamente, sea la objetiva por todos los considerandos que se han estudiado, no obstante partimos de la estructura normativa que rige en el país, la cual se erige sobre la responsabilidad subjetiva.

29 Se denomina de titularidad diferenciada al derecho de propiedad sobre los bienes colectivos, cuya posesión corresponde a todas y cada una de las personas que viven dentro de una comunidad o que pertenecen a una colectividad, en función del ejercicio de acciones, que se consideran ambientales, por ejemplo: una persona de fuera de la jurisdicción donde ocurrió el daño ambiental, puede accionar para la recomposición del bien ambiental afectado, pero no puede demandar una reparación patrimonial individual.

La titularidad indiferenciada hace referencia al uso y goce de los bienes colectivos. La trascendencia de la titularidad indiferenciada está marcada por el deber reparatorio sobre el bien afectado por el daño ambiental. Cuando el deber reparatorio nace para alcanzar la recomposición ambiental o reparación "in natura", no se perfecciona en la satisfacción de los intereses particulares de aquellos que más usufructuaban del bien colectivo, sino simplemente en la reestructuración del bien para los potenciales usufructuarios, pero siempre titulares de ese bien.

neración, principalmente los referentes al ambiente como bien público, la reparación por daños ambientales se torna compleja porque nace la distinción de la difusividad del daño y de la reparación; distinción que contrapone el derecho clásico representado en la figura de los daños y perjuicios, y el derecho contemporáneo a partir de la reparación colectiva.³⁰

La reparación es el acto jurídico por el cual, una vez establecida la responsabilidad, sea por el criterio subjetivo u objetivo, se ha de fijar la indemnidad correspondiente al valor del bien dañado; previamente se requiere la valoración de los daños para fijar el monto de las indemnizaciones debidas; el problema surge cuando el objeto de la cuantificación económica, es el medio ambiente. ¿Cómo establecer un valor para este bien? ¿Qué consideraciones se han de tener en cuenta? ¿Cómo justificamos una cuantía frente a un bien invaluable?³¹

En este sentido, la reparación ambiental es el proceso jurídico –práctico por el cual, a partir de la determinación valorativa de un bien que ha sufrido deterioro por un daño ambiental, el agente dañoso debe indemnizar efectivamente al o a los afectados. Guido Tawil citado por (Dromi, 2002: 154) sostiene que es, no sólo el resarcimiento pecuniario propio del ordenamiento civil, sino también la restitución de los ambientes ecológicamente dañados o deteriorados, a su estado anterior.³²

Cuando el recurso común se convierte en recurso de libre acceso para la totalidad de la humanidad, se desata la tragedia que Hardin advierte,³³

30 La difusividad del daño se refiere a los efectos de uno o varios actos dañosos sobre una pluralidad de personas, y la recomposición a cada uno de los afectados a través de la figura de daños y perjuicios en base a la responsabilidad subjetiva y todos sus elementos; la difusividad de la reparación en cambio, hace referencia al deber de recomponer por todos los gravámenes que se generan sobre una colectividad, por uno o varios actos dañosos, partiendo de la premisa de la existencia de responsabilidad objetiva, acción que se torna independiente a la reparación individual a que pudieran estar sujetos los afectados.

31 Estas incógnitas no son ajenas al campo del derecho estrictamente, pero dada la dinámica de las ciencias jurídicas y la necesidad de la interdisciplinariedad para la mejor administración de justicia, el derecho ha recurrido a una nueva ciencia económica llamada economía ecológica y por cuestiones de mejor entendimiento, a sus conceptos nos remitimos.

32 Este concepto nos permite diferenciar dos instituciones que juntas confluyen en una reparación total ante los daños ambientales: la reparación patrimonial individual, y la reparación difusa colectiva.

33 Un ganadero obtiene un beneficio directo de la cría de sus propios animales, que pastan en un campo común, pero que también debe pagar un costo en razón de la escasez de la hierba, costo

tragedia cuyo desenlace fáctico es la extinción del recurso natural sobre-explotado y sobre cuya conservación no se ha trabajado, no se ha invertido dinero ni esfuerzo, por cuanto cada individuo no considera más que sus costos y beneficios privados, bajo la hipótesis de que sus propias acciones no tienen una influencia significativa en los recursos globales (teoría de la extinción de los espacios comunes). Este proceso depredatorio es mayormente visible en el PNY a partir en los últimos años, y que se ha extendido al área social en cuanto provoca la matanza de grupos de personas pertenecientes a los pueblos ocultos o no contactados.

La conservación del medio ambiente como un bien jurídico digno de tutela, la paralización de las causas de degradación ambiental, y la consagración de los derechos de tercera generación, son cuestiones que dentro de la economía clásica no fueron consideradas, pero actualmente tiene consecuencias económicas visibles dentro de los sectores productivos, porque los costos que habría que comprometer para evitar esos deterioros o los que implica la reparación de los daños, son montos que, en varias legislaciones, deben ser justificados en la contabilidad que cada compañía lleva, o como en el caso ecuatoriano, deben asignarse conforme a las políticas de prevención de daños por actividades de riesgo que la autoridad ambiental establece, previa a la emisión de las licencias ambientales que les permiten operar dentro del Estado ecuatoriano³⁴(Narváez Álvarez, 2006).

que crece con la cantidad de sus animales. Sin embargo, como comparte sus costos con los otros ganaderos mientras que el rédito solo proviene de su ganado, tiene interés en aumentar su rebaño y apacentar cada vez más animales. Como cada ganadero tiene el mismo interés, esta estrategia lleva a una creciente escasez de la hierba, es decir, a la desaparición del recurso común

34 Las licencias ambientales son permisos emitidos por la autoridad ambiental para la incursión de una empresa en una actividad denominada de riesgo, éstas se emiten una vez que la empresa haya acreditado todos los requisitos especificados en el Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria del Ministerio del Ambiente (TULAS) y una vez aprobados sus estudios de impacto ambiental.

Ahora bien, en la práctica existe una confusión entre auditoría ambiental y estudios de impacto ambiental; la auditoría ambiental analiza la situación del ambiente en el momento en que se va a dar inicio al desarrollo de las actividades de riesgo (minerías, petroleras, madereras, etc.) y los impactos potenciales que se darían en este proceso, esto es, la auditoría ambiental expone de frente todos los riesgos ambientales a los que se expone una empresa. El estudio de impactos ambientales, en cambio, es un procedimiento previo a la incursión en la actividad de riesgo, que sirve como base en la toma de decisiones pues registra y valora de manera sistemática y global todos los efectos potenciales de un proyecto con el objeto de evitar desventajas para el medio

Desafortunadamente las políticas de prevención no hacen consideraciones integrales, sino que se limitan a satisfacer intereses economicistas tanto de los afectados como de los agentes dañosos. La valoración de los bienes ambientales deteriorados y la respectiva cuantificación económica debe recoger además de las pérdidas patrimoniales, todos los costos sociales, colectivos, sociológicos, culturales, psicológicos, esto al decir de (Gherzi, 2004: 67) es un análisis epistemológico económico de los daños al ecosistema que permite la cuantificación desde una proyección social y no meramente individual o empresarial. Las políticas ambientales se perfeccionan en sus instrumentos entre los que la doctrina menciona: estructuras normativas, ecoimpuestos, privilegios tributarios, permisos de desechos negociables, licencias ambientales (límites tolerables de contaminación), creación de mercados de derechos de contaminación (titularización para emisión de derechos de carbono).

Las causas del deterioro del medio ambiente principalmente son tres: el tamaño de la población, el nivel de promedio de consumo individual y la naturaleza de la tecnología (Bontems, 2000: 11).³⁵ En los países industrializados, aún con menos del 30 por ciento de la población mundial, consumen la mayor parte de los recursos naturales importados desde los países en desarrollo, la ventaja comparativa para el mundo industrializado está en que estos países productores de tecnología compiten en un mercado donde los recursos naturales están subvalorados y la tecnología tiene un precio que no siempre resulta accesible. Las razones de este fenómeno son históricas. Antes de que el medio ambiente fuera considerado un bien jurídico, se lo llamaba “recurso común”, se caracterizaba por no tener un propietario definido y el uso de los bienes que el medio ambiente prodigaba no estaba reglado porque primaba el principio “quien primero llega, primero que obtiene el servicio”, cualquier persona podía acceder a los elementos de la naturaleza en forma arbitraria sin tener que ren-

ambiente (Bustamante Alsina, 1995: 85) Además, el estudio de impactos ambientales es determinante para la obtención de ciertas autorizaciones administrativas como las licencias ambientales, por ejemplo.

35 Cada una de ellas puede resultar más decisiva según el grado de desarrollo de cada país; así pues, en los países en desarrollo existe una necesidad depredadora sobre los recursos naturales porque el aumento de la población conlleva una presión creciente en la explotación de los mismos, a la vez que aumenta sensiblemente la emisión de los desechos (Bontems, 2000: 12).

dir cuentas a ninguna persona o autoridad, así llegaron a convertirse en bienes comunes.

Estos bienes en cambio, aún cuando mantenían la gratuidad en el servicio, ya no podían ser utilizados en forma irracional, se aplicaba el principio “a cada quien según su necesidad”, pero el uso se tornó abusivo porque la gente aumentaba los bienes de su propiedad que aprovechaban del consumo, como en el caso del ganado y los pastizales, hasta que el abuso de los mismos, y del medio ambiente se vio proyectado en la desaparición del recurso natural. La característica de la gratuidad genera una subvaloración de los elementos que componen el medio ambiente, aun cuando tengan un alto grado de comercialización dentro de los mercados, razón por la que se sobreexplotan, porque la rentabilidad, aunque parezca mínima, es buena en tanto no existen costos de producción. Dado que –como se mencionó anteriormente– el riesgo es la desaparición definitiva del bien, se hace imperiosa la intervención del Estado como representante del colectivo social y como titular de los bienes públicos, a través de instrumentos jurídicos, reglamentaciones, y regulaciones técnico-económicas (Narvárez Álvarez, 2006).

Los mercados regulados por la oferta y la demanda padecen de ciertas deficiencias que tornan difícil la cuantificación económica de los bienes ambientales,³⁶ pero la economía ecológica ha concebido su valoración a

36 Se hace referencia básicamente a las externalidades, que son todo impacto negativo no dado precio en el mercado; estas existen cuando es más costoso hacerlas desaparecer que tolerarlas. En materia ambiental, las externalidades aparecen cuando las acciones de los agentes económicos producen efectos en los recursos naturales que no han sido compensados en ninguna forma. Al decir de Stiglitz, citado por (Gherzi, 2004: 151), se entiende que hay externalidad siempre que una persona o una empresa emprende una acción que produce un efecto en otra persona u otra empresa por el que ésta última no paga ni es pagada.

Otro factor importante en la deficiencia del mercado es la estrategia del Free – Rider, que es el abuso de un sector minoritario ante el esfuerzo común de un grupo mayoritario por salvaguardar los bienes ambientales; esto es, que frente a la preocupación y a todos los medios que se utilicen por preservar el medio ambiente en un espacio colectivo, sea dentro de la comunidad, a nivel corporativo, ó a nivel global, existan personas, industrias, o países que usufructúen de los esfuerzos realizados sin que exista una colaboración real de su parte en la preservación del medio (Martínez Alier, 2002; Azqueta; 2002).

Como tercer factor para la deficiencia del mercado está la inexistencia de un mercado concreto para los bienes ambientales porque el fundamento humano para la preservación del medio ambiente está en las generaciones futuras que son sociedades que no existen actualmente pero que se tiene certeza van a habitar el planeta (Bontems, 2000: 17 y ss.).

partir de tres premisas: el valor de opción, valor de legado y valor de existencia, que juntos determinarán el valor económico total del elemento del medio ambiente. El valor de opción es el costo que el agente contaminante ha de pagar por los bienes ambientales de que priva a la sociedad presente y sobre todo a la futura, por la desaparición de alguna especie biodiversa; la importancia radica en los riesgos que puede conllevar la (no) existencia del bien para los usos futuros.³⁷ El valor de legado está íntimamente relacionado al desarrollo sustentable, parte del valor que el agente contaminador esté dispuesto a pagar y la sociedad esté dispuesta a recibir por los beneficios de mantener un espacio ambiental saludable para el gozo y disfrute de las generaciones inmediatamente siguientes. Finalmente, el valor de existencia es la cuantía que se fija sobre un bien independientemente de los usos presentes y futuros que se le dé al mismo, o los servicios que éste brinda a la colectividad (Bontems, 2000: 28; Azqueta, 2002: 68 y ss.; Martínez Alier, 2002).

Azqueta (2002: 68) considera el valor de uso, de no uso y el de opción, para hacer la valoración del medio ambiente (cuantificación económica) y afirma que se ha de distinguir la significancia del elemento ambiental entre los usuarios de éste, para quienes tiene un valor evidente y, entre los no usuarios, para los que también puede tener un valor pero no será tan significativo como para los primeros.

También dentro de los valores de opción hay que precisar cuándo existe valor de opción propiamente dicho y cuándo valor de cuasi-opción, Azqueta los distingue: valor de opción es aquel que se deriva de la incertidumbre individual que experimenta la persona con respecto a si el bien ambiental en cuestión estará o no disponible para su utilización en el futuro, y los riesgos de no contar con éste. Valor de cuasi-opción es el beneficio neto obtenido al posponer la decisión, por parte del órgano decisor (autoridad) para la explotación del recurso ambiental hasta la obtención de mayor información de los impactos dentro del modelo de

37 Se trata de un valor intrínseco a los costos de producción por el riesgo de que, aplicando la teoría evolucionista de Darwin, por la extinción de un ave amazónica por ejemplo, se prive del disfrute que le puede originar a las personas presentes o futuras la existencia de la especie o simplemente de las especies, que ante la extinción de aquella, tampoco tendrán la oportunidad de existir y que potencialmente podrían ser la solución a un problema determinado.

desarrollo sustentable. Es el costo del saber que tan necesario puede ser ese elemento ambiental en el desarrollo de las siguientes generaciones.

Reparación patrimonial individual por daños ambientales

En el contexto del PNY se ha dicho, permanentemente, que se producen impactos ambientales generados por las empresas petroleras y que afecta a conglomerados humanos indígenas, la reparación de estos daños han de ser vistos a partir de la comprensión de la naturaleza jurídica de los daños y perjuicios y que según (Narvárez Álvarez, 2006) es la figura del “*damnum injuria datum*”; latinismo que hace referencia al daño causado sin derecho. Dentro de la legislación ecuatoriana, la institución nace en el Art. 2214 C.C. y se perfecciona en el Art. 1599 que incluye, como parte constitutiva de los daños y perjuicios al daño emergente cuando el daño ya se ha producido, y al lucro cesante que es lo que se deja de ganar como consecuencia de ese daño; al respecto Cabanellas (1968: 579) sostiene que los daños son la lesión total o parcial a un interés legítimo, el mal que se causa a una persona o cosa ajena; y los perjuicios son la pérdida de utilidad o ganancia, cierta y positiva, que ha dejado de obtenerse.

El deber reparatorio abarca en sí la figura del daño emergente y el lucro cesante; pero además se ha de considerar el concepto del daño moral que consiste en el dolor, la angustia, la aflicción física o espiritual, y en general, los padecimientos inflingidos a la víctima por el evento dañoso. En la práctica ecuatoriana, el Art. 2232 del Código Civil, obliga al juez a hacer su valoración, a partir de la sana crítica, considerando la afectación del acto dañoso en la psiquis de la persona en función de sus propias características, esto es, la connotación espiritual que puede tener un acto o hecho en una persona plenamente diferenciada en cuanto a su estabilidad emocional.

En el sistema latinoamericano, el sustento de la responsabilidad civil parte del precepto: “No hay responsabilidad sin culpa”. Por ello no se puede llevar a efecto una sanción jurídica sobre agentes, que aunque dañosos, no sean imputables de dolo, culpa o negligencia. La responsabilidad civil nace de varios factores: el delito, el cuasidelito, la actividad

jurisdiccional, actuaciones de las partes en el proceso, etc. La responsabilidad civil genera el deber de reparación siempre que el elemento volitivo en la concreción del daño sea probado. La reparación está justificada por la culpa de quien desarrolla la actividad que da origen al daño (Gherzi, 2001: 50). También se debe considerar la legitimación procesal en el reclamo de la reparación del daño, es decir, la legitimación activa que se trata de un individuo perjudicado en sus derechos a causa de una actividad realizada por otro, y la legitimación pasiva que recae sobre un agente dañoso sobre el cual recae la culpa, dolo o negligencia probada. Pero es fundamental que entre el daño y la culpa exista una relación causal que vincule el daño directamente con el hecho antijurídico, e indirectamente con el elemento de imputación subjetiva o de atribución objetiva (Gherzi, 2001: 55 citado en Narváez Álvarez, 2006: 56 y ss).

En consecuencia, la responsabilidad civil nace a partir de la concreción de un acto que ha vulnerado el derecho de un tercero. El fin mediato del perjudicado siempre será la reparación del derecho vulnerado, pero el fin inmediato es la finalización del hecho dañoso; esto se puede lograr por dos vías: con la conclusión de la actividad que ha generado el daño; o, con la imposición de la obligación de la mejora en el procedimiento productivo mediante la adopción o instalación de medidas de salvaguarda. El código civil ecuatoriano contempla que la fuente de los daños son los delitos y los cuasidelitos, y al tratar sobre el dolo establece que éste no se presume sino en los casos especialmente previstos por la ley, y que en los demás casos debe probarse (Art. 1475 C.C.).

La doctrina jurídica establece que en el acto ilícito hay dos principios fundamentales que integran su concepto: la violación de una regla de derecho (elemento objetivo), y, que el acto ilícito nazca por voluntad del autor, participando con discernimiento, intención, y libertad (elemento subjetivo). Entre el delito y el cuasidelito existe una diferencia más bien subjetiva. Si el acto es ejecutado a sabiendas, y con intención de dañar a la persona o a los derechos de otro, se estará frente a un delito; si por el contrario, el atentado contra el derecho ajeno, no es con el afán de perjudicar, sino que, se ejecutó por falta de previsión, y por ello se ha incumplido un deber impuesto por el convivir humano, se habrá violado una regla de derecho, y se constituye un cuasidelito.

El sistema latinoamericano con respecto a la responsabilidad civil tiende a examinar si en verdad la persona tenía la intención de infringir la ley, esto es, establecer en que dirección estaba orientada su voluntad al momento de realizar la acción reprochada, o de omitir el comportamiento exigido; y a partir de esta determinación se erige el deber reparatorio. Cuando la reparación se va a hacer en numerario, tanto la determinación del contenido del daño, y de sus efectos y consecuencias supone el avalúo de los perjuicios.

Los daños y perjuicios son una figura diferente a la de la responsabilidad civil, pues son consecuencia de ésta en el sistema latinoamericano, y así mismo son diferentes a la figura del daño en sí. Para la reparación de los daños se ha de hacer la apreciación de la culpa con relación a un tipo ideal o abstracto, prescindiendo de las condiciones personales del sujeto. En el Código Civil ecuatoriano se hace una gradación de la culpa: *Culpa leve*.- Es la falta de aquella diligencia y cuidado que los hombres emplean ordinariamente en sus negocios propios.... El que debe administrar un negocio como buen padre de familia es responsable de esta especie de culpa. *Culpa levísima*.- Es la falta de aquella esmerada diligencia que un hombre juicioso emplea en la administración de sus negocios importantes. Esta especie de culpa se opone a la suma diligencia o cuidado. *Dolo*.- Consiste en la intención positiva de irrogar injuria a la persona o propiedad de otro (ver: Código Penal ecuatoriano).

Para Narváz Álvarez (2006), la legislación hace la apreciación de la culpa con respecto al grado de diligencia que ha de tener un hombre dedicado al comercio, en sentido general. En otras legislaciones latinas también se aplica el mismo método de valoración a partir de una persona idealizada, tomando como tipo de comparación el “bonus pater familias” de los romanos; “el comerciante honesto y leal” del código alemán; “el hombre prudente y previsor” del código ruso, o “el hombre promedio” del código francés (Velasco Celleri, 2005: 50). Finalmente, bajo el sistema de responsabilidad extra-contractual subjetiva se prevé que en la determinación del deber resarcitorio se considere la existencia del caso fortuito y la fuerza mayor como eximentes de la culpa y del mismo deber resarcitorio.

Reparación colectiva difusa - la compensación social

La figura del daño ambiental se ha tornado un elemento complejo que convive con una sociedad que permanece inmutable frente a la defensa del medio ambiente y que ha tenido que fortalecerse sobre la marcha a fin de reformar la estructura jurídica de la responsabilidad civil aplicada a la materia ambiental.

En el análisis que se viene realizando (Narváz Álvarez, 2006), la regulación ambiental específica no ha sido suficiente para contrarrestar los conflictos surgidos a partir del desarrollo de actividades energético-productivas y las normas atinentes a la materia no satisfacen los requerimientos reales de este tipo de daños. Además, en infinitas ocasiones ha resultado casi imposible probar la existencia del nexo causal entre el agente dañoso, el hecho dañoso y el perjudicado por el daño, cuando este daño afecta a bienes de titularidad indiferenciada, como se ha expresado, es frecuente en áreas protegidas que son patrimonio social, como el caso del PNY. Esto ha presionado a los, efectivamente involucrados, a reclamar la aplicación de criterios foráneos a fin de cubrir la insuficiencia legislativa que existe en el marco jurídico nacional, como es el reconocimiento del criterio de la probabilidad en materia ambiental,³⁸ a fin de abandonar la vieja doctrina del criterio de necesidad, o el uso de las presunciones de causalidad, que conduzcan a un resarcimiento adecuado de este tipo de daños, puntualizando en la restricción del régimen de exenciones vigente de la responsabilidad jurídica civil, dotándolo de un nuevo alcance.

Reiterando el caso de las áreas petroleras, la obligada convivencia de las empresas transnacionales y de la comunidad a partir de la incursión en actividades productivas denominadas de riesgo, y la presión de las primeras para remitirse a sus leyes naturales frente a incidentes socio – jurídicos, han generado la necesidad de introducir en la legislación nacional instituciones desarrolladas en legislaciones extranjeras; y más que por la propia conveniencia en el tratamiento de la problemática jurídica, es por la urgen-

38 El criterio de probabilidad hace alusión a las consecuencias inmediatas según el curso natural y ordinario de las cosas con una probabilidad razonable de que sucedan. El criterio de necesidad en cambio atiende a las consecuencias inmediatas como un sobrevenir ineludible y forzoso (Cafferatta, 2002: 32)

cia de cubrir vacíos legales que estancan la administración de justicia y la pronta reparación de los daños. El sistema de responsabilidad objetiva es el fundamento del derecho de daños en el *Common Law*, y que se ha ido extendiendo a partir de la incursión en las denominadas actividades de riesgo y de la radicación de empresas denominadas “transnacionales” en territorios que mantienen el sistema jurídico romanista, y que frente a problemas jurídicos que se desataban en el curso de sus operaciones amparados, además, en los principios del derecho internacional privado exigían la aplicación de su normativa de origen. Toda esta calamidad fáctica ha hecho conveniente la revisión de la estructura del deber resarcitorio por daños ambientales, y la adopción y utilización del sistema de responsabilidad extra-contractual objetivo. Así denotamos, que en la Ley de gestión ambiental vigente, para el caso de las actividades que generan riesgo es precisamente la idea del riesgo la que redundo tanto en la prevención como en el resarcimiento de esta clase de daños y se guarda una tendencia a implementar el sistema de responsabilidad extra-contractual objetiva para la imposición del deber resarcitorio (Narváez Álvarez, 2006: 66).

El sistema de responsabilidad civil extra-contractual objetiva rige en los Estados que se acogen al *Common Law*. En estas legislaciones el daño es el elemento de referencia del sistema resarcitorio, al contrario del sistema romanista y latinoamericano donde la culpa es la protagonista, quedando sentado un sistema unificado de reparación con independencia de la génesis del deber violado que la origina (Ponti, 2003: 9 en Narváez Álvarez, 2006). Se entiende, como lo fundamenta Narváez Álvarez (2006: 67) que el deber resarcitorio es una figura independiente a la de la culpabilidad, y para que proceda la indemnización a causa del daño producido por la incursión en actividades de riesgo, no se requiere la existencia de un delito, ni siquiera la ejecución de un acto civilmente ilícito, pues lo único que debe probarse es que el daño existe, así como la relación causa – efecto, y que no existan causales de defensa. A tal punto llega la independencia entre el elemento subjetivo del daño y el elemento objetivo del daño, que el sistema anglosajón no acepta el caso fortuito y la fuerza mayor como eximente del deber de reparación, únicamente lo considera para determinar la responsabilidad penal cuando el sindicado responsable ha obrado ilícitamente.

La recomposición colectiva, junto a la reparación patrimonial (daños y perjuicios) forman juntas una reparación integral a un bien ilegítimamente afectado y un derecho injustificadamente violentado. Ahora bien, la recomposición y la reparación colectiva únicamente existen cuando se dan dos presupuestos: que el daño hubiere recaído sobre bienes de titularidad diferenciada; que la colectividad afectada tenga un reconocimiento como tal de su existencia frente a las autoridades estatales.³⁹ Esto en consideración a que los intereses tradicionales están dejando paso a nuevos intereses mayoritarios, auspiciados por el desarrollo técnico de los últimos tiempos.

Los daños ecológicos poseen características propias tan acusadas, y sobre todo tan especiales, que obligan a realizar una labor adaptadora de las normas generales a los específicos casos de daños al medio ambiente. En este punto se hace necesario entender que la estructura de la responsabilidad subjetiva, como principio rector de la responsabilidad, en general es lo más acertado en sociedades donde existe propensión al abuso del derecho como es el caso latinoamericano, pero que por condiciones mundiales y globalizadoras, como es la inserción de las empresas transnacionales en el proceso productivo de las naciones proveedoras de materia prima (entiéndase petróleo, madera o minerales), y el desarrollo de actividades de riesgo con las conocidas consecuencias ambientales que generan, esa estructura resulta obsoleta porque el abuso del derecho se hace más factible, y lo que es peor aún, es que se lo usa contra los más vulnerables que son los realmente afectados por los daños. Ante tales coyunturas es que el derecho, como elemento organizativo y dinámico de la sociedad debe reacondicionarse para lograr una situación de equilibrio en el manejo de los conflictos. El que sean daños difusos, incluso futuros o diferidos, la dificultad de determinación del sujeto agente, y por consiguiente, la problemática que aparece en relación al nexo causal, etc. torna la responsabilidad subjetiva en inaplicable, o más bien la torna injusta,

39 Sobre este particular, se considera que es una limitación al ejercicio del derecho de acción por un lado, y al derecho de exigir el cumplimiento del deber reparatorio por otro, en tanto muchos de los casos de daños ambientales suceden sobre bienes de titularidad diferenciada, pero las colectividades afectadas sólo están unidas por la coyuntura.

mientras la responsabilidad objetiva permite la defensa de los intereses de las víctimas de los daños.

De lo expuesto se puede deducir que en el Ecuador, apremia la adopción de la responsabilidad objetiva y ello implica una reforma legal profunda que trastoque la base de la tradición jurídica romanista, en función de adoptar los instrumentos del *Common Law*, conforme avanza el proceso de modernización legal y que en gran parte ya es un hecho en materia laboral y penal a partir de la reforma constitucional de 1998.

Nuevos sujetos del derecho de acción frente a los daños ambientales colectivos

La tendencia a reconocer la nueva problemática social fundada en los problemas que afectan al medio ambiente y a partir de ahí a todos los seres humanos, pone en primer orden los intereses llamados colectivos y magnifica la defensa de los derechos denominados de “titularidad difusa”, como aquellos cuya propiedad se apoya en todas y cada una de las personas que pertenecen a una colectividad. Cuando estos derechos han sido quebrantados por una acción u omisión⁴⁰ que degenera en un daño, surge un interés supraindividual que conjuga a una colectividad o comunidad que logra efectivizar su unidad, ya sea que la adquirieron previamente, a través de un reconocimiento legal por una autoridad estatal, o simplemente por la coyuntura⁴¹ para la utilización de los instrumentos jurídicos en función de la concreción de sus derechos, y para la misma eficacia de la ley (Bobbio, 2002⁴² en Narvárez Álvarez, 2006: 69).

40 El Art.1902 del Código Civil español, actúa como cláusula general de responsabilidad en esa legislación, estableciendo que: “El que por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado”. De este Art. desprendemos dos conclusiones generales: que el acto dañoso ocurre ante una acción o una omisión indistintamente, y que la legislación española construye su estructura resarcitoria y reparatoria sobre la responsabilidad subjetiva tal como ocurre actualmente en nuestra legislación. En contraposición a nuestra legislación, la Constitución ecuatoriana ha dado un paso al frente en la defensa de los derechos atinentes al medio ambiente. El Art. 87 señala que 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 omisiones en contra de las normas de protección al medio ambiente.

41 La inclusión de grupos no reconocidos por el Estado, previamente a la consecución del daño, es el verdadero aporte de esta tesina. Sobre este punto conceptualizaremos más adelante.

Por su parte Moreno Trujillo (1991: 181) hace referencia a la dificultad del acoplamiento de la normativa a las nuevas necesidades, sobre todo en el campo medio ambiental, y esto es asimilable a nuestra realidad dado que la estructura sistemática y los daños posan en la responsabilidad subjetiva tanto en el Ecuador como en España, y al respecto ella afirma que no es tan fácil la adaptación de los mecanismos jurídicos ya existentes en el campo de la responsabilidad civil extracontractual en el ámbito de los daños medioambientales, para llegar a hacer verdaderamente efectivo ese principio resarcitorio. La única forma de ser justos en el tratamiento de los conflictos por daños al ambiente es a partir de la responsabilidad objetiva. Pero esta estructura objetiva obliga a flexibilizar la participación de las víctimas de los daños que son las partes vulnerables del conflicto, a estos sujetos, asociados por la coyuntura es a quienes se denomina: nuevos sujetos del derecho de acción frente a los daños ambientales (Narvárez Álvarez, 2006).

En este sentido, frente a fenómenos como los que apareja el daño ecológico no se está ya en presencia de conflictos puramente intersubjetivos, como ocurre en la concepción individualista del proceso clásico o tradicional, sino que en razón de que el daño es difuso y la causa, en la mayor parte de la hipótesis, es colectiva, la violación puede producirse no solamente a nivel de un derecho subjetivo en estricto censa, sino que pueden ser lesionados tanto intereses legítimos como intereses colectivos, es decir, que afecten a muchos, como si se tratara de una colmena de derechos (Carranza, 1989: 706). La reclamación en la defensa de los derechos medioambientales goza de dos tipos de legitimaciones activas: una legitimación activa general, y otra en particular.

La legitimación activa en general está dada por la propia constitución en el Art. 91 Inc. 3º que establece que sin perjuicio de los derechos de los directamente afectados, cualquier persona natural o jurídica, o grupo humano, podrá ejercer las acciones previstas en la ley para la protección del medio ambiente. La legitimación activa en particular como se indica sólo puede ser ejercida por el directamente afectado, más se espera que los

42 Bobbio categoriza a la ley bajo tres elementos fácticos: justicia, validez y eficacia. La eficacia en el plano ambiental se logra a partir de la consecución de la gobernanza ambiental, y que tiene una íntima relación a la gobernabilidad democrática de una sociedad.

efectos jurídicos que generen la interposición y respuesta de la acción sean extensivos no únicamente a los accionantes sino que exista difusión de la reparación a todos los afectados. En consideración a esto la legitimación activa en particular le corresponde a:

- Al afectado.
- Al defensor del pueblo.
- A las asociaciones que propenden a esos fines, registradas ante la autoridad competente y conforme a la ley.
- Finalmente, los grupos humanos unidos ante la coyuntura de entre quienes salga un procurador común, que actúe en beneficio no sólo de los accionantes sino de todos los afectados⁴³.

Es decir, ante la presencia de un daño ambiental se considera a todo el grupo humano afectado por el mismo. Este grupo unido a partir de una coyuntura se une en pro de la reivindicación de sus derechos ante la justicia. Para esto, en la legislación ecuatoriana ya se ha previsto una suerte de fuero en razón de la materia, dado que el bien jurídico tutelado que se ha visto vulnerado alcanza un interés nacional e internacional (competencia en el conocimiento de la causa) al que hace alusión el Art. 42 de la Ley de gestión ambiental, norma especial en razón de la materia. Este grupo humano, representado por un procurador común, apela al órgano administrativo la reparación por parte de quien corresponda, de sus derechos, y los efectos jurídicos de este reclamo alcanza a todos los afectados aún cuando no hayan participado activamente dentro del proceso. Rápidamente se expone los legitimados activos frente a los diferentes tipos de acciones ambientales que actualmente guarda la legislación.

43 La visualización de esta forma reparatoria extensiva a todos los afectados responde al criterio de reparación colectiva. La legislación angloamericana hace referencia al *Action Class* para extender el efecto de la sentencia a un grupo considerable de personas aún cuando no hayan comparecido todos ante la justicia. En el sistema latino se puede importar esta figura y hacerla ejecutable.

Capítulo IV: Instrumentos para la gobernanza ambiental (énfasis en el Yasuní)

Cuadro 39				
No.	Nuevos actores	Acción	Competencia	Cuerpo Legal
1	Cualquier persona o grupo humano (legitimación activa en general)	Impugnación constitucional	Tribunal Constitucional	276 y 277 Const. 23 y ss. L. Con. Const
2	Cualquier persona o grupo humano (legitimación activa en general)	Amparo Constitucional (Por peligro inminente)	Juez de lo civil o Juez de Instancia o Juez Penal	95 Const 47 L. Con. Const.
3	El afectado (legitimación activa en particular)	Procedimiento en sede administrativa	Ante el mismo órgano autor del hecho	69 Estatuto del régimen jurídico administrativo de la función ejecutiva (Erjafe)
4	El afectado (legitimación activa en particular)	Procedimiento en sede contenciosa	Tribunal Contencioso Administrativo	38 L. Modernización
5	El afectado (legitimación activa en particular)	Acciones civiles que se reputan como acciones ambientales (delitos y cuasidelitos)	Juez de lo Civil	2241 C. Civil
6	Cualquier persona o grupo humano (legitimación activa en general)	Acciones previstas por la L.G.A	Pdte. Corte Superior del lugar donde se produzca el daño	42 L.G.A.

Petróleo y poder: el colapso de un lugar singular, Yasuní

7	El Estado	Acción de repetición (concesionarios y delegatarios)	Tribunal Contencioso Administrativo	20 Constitución
8	Defensor del Pueblo (legitimación activa en particular)	Acciones populares : recurso de amparo, recurso de inconstitucionalidad	Tribunal Constitucional	96 Constitución 23 y 48 L. Con. Const.
9	El afectado (legitimación activa en particular)	Acción penal	Juez de lo penal	437 C. Penal 215 C.P.P.
Fuente: (Narváez Álvarez, 2006)				

La aplicación de estos instrumentos jurídicos una vez perfeccionados, coadyuvaría a la consecución de la gobernanza ambiental y de la gobernabilidad. Lo que implica que la teoría extra-contractual objetiva conforme se ha sustentado en acápites anteriores, es un requerimiento impostergable del ordenamiento jurídico del país, fundamentalmente para su aplicación en las áreas de extracción hidrocarburífera en la RAE, PNY, territorio huaorani en particular y tal cual se ha reiterado si el proyecto ITT se implementa, con mayor razón todavía.

Capítulo V

El fraccionamiento competencial ambiental

La centralización del Estado

Se la define como el hecho de tomar para sí, el gobierno central, toda la autoridad. La centralización del Estado no es otra cosa que asumir facultades atribuidas a organismos locales.

El régimen de centralización administrativa se da cuando los órganos públicos se agrupan colocándose unos respecto a otros en una situación de dependencia tal que entre todos ellos existe un vínculo que, partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden, los vaya ligando hasta el órgano de inferior categoría, a través de diversos grados en los que existen ciertas facultades. La relación jurídica que liga a los diversos órganos colocados en la situación que se acaba de describir, constituye lo que se denomina relación de jerarquía.

La relación de jerarquía consiste en una relación de dependencia que implica ciertos poderes de los órganos superiores sobre los inferiores, y de autoridad que va desde el Presidente de la República, hacia abajo.

El centralismo es evidente en todos los ámbitos: en la cultura, en la distribución de la actividad económica y en la organización social. Esto ha llevado a la conformación de un Estado marcadamente centralista en lo que se refiere a los campos político, fiscal y administrativo.

En lo político, el centralismo se expresa a través de un sistema poco representativo y participativo. Ha provocado un distanciamiento de los elegidos frente a los electores de manera que la sociedad se siente excluida de las decisiones que la afectan.

El centralismo administrativo se percibe a través de la deficiente calidad de los servicios. La mayoría de ellos son prestados por entidades estatales que no gozan de legitimidad, así como por los gobiernos seccionales, lo que provoca falta de transparencia y rendición de cuentas. Las decisiones se las toma al margen de las necesidades reales de la sociedad. La centralización administrativa ecuatoriana se alcanzó en forma incompleta a mediados de 1970, tal vez por ese motivo, el debate sobre la modernización que se inicia a comienzos de 1990, postergó el planteamiento legislativo de una descentralización administrativa y de una autonomía política para el cuatrienio 1997-2000 (Carrión, 2007).

El centralismo fiscal es consecuencia de lo antes mencionado y se expresa en una captación y distribución de recursos inequitativa, no solidaria. Además, la gestión de los recursos públicos se realiza en forma poco eficiente y transparente.

La actual persistencia del centralismo

El Ecuador ha presentado características de centralismo derivadas del proceso de colonización, continuadas desde su independencia y estructuración como Estado, a la sombra de los bloques de poder que han marcado la vida socio-económica del país, con pocas variantes cruciales hasta fines del siglo XX. Un primer campo de ejercicio centralista ha sido el socio-cultural.

La distancia entre las organizaciones de base y quienes toman las decisiones ha causado en el Ecuador innumerables conflictos, unos con consecuencias inmediatas, como es el caso de agudización de la pobreza y migración desarticulada hacia las ciudades y el exterior, otros con efectos en el mediano y largo plazo, por ejemplo: la desaparición lenta de estructuras sociales y culturales.

Conforme al (CONAM, 2000: 5-6), los primeros efectos se explican con el análisis de la distribución de la pobreza en las áreas urbanas y rurales en el Ecuador. Tomando como muestra el año 1995 se encuentra que, mientras el 75,8 por ciento de la población de las áreas rurales corresponde a la clasificación de pobres, las áreas urbanas registran un 42,4 por

ciento. Si se observa el indicador de indigencia en el mismo año, se constata que un 33,9 por ciento de los habitantes del área rural se hallan en esa situación, en contraste a sólo un 10,6 por ciento en el área urbana.

El efecto de mediano y largo plazo, caracterizado como la lenta extinción de valores étnico-culturales, se ve claramente en los siguientes hechos:

- Cambio vertiginoso de la actividad económica de las comunidades indígenas, con un desarrollo aún incipiente en la calidad en sus productos y, por consiguiente, poca competitividad.
- Desplazamiento territorial que obliga a los pobladores rurales a subemplearse con los nuevos propietarios o a trasladarse a territorios menos productivos y/o a suburbios ciudadanos.
- Pérdida de valores culturales: lengua, costumbres, idiosincrasias, entre otros.
- Inserción forzada en entornos físicos y humanos ajenos a los propios (suburbios de las ciudades y también otros países), lo que trae consigo pérdida de las identidades de los pueblos y nacionalidades y escasas posibilidades de mejoramiento integral.

La falta de políticas con fundamentos territoriales, debido a la ausencia de participación de las comunidades regionales e influida por los factores antes anotados, obliga a que las grandes concentraciones urbanas atraigan migraciones desarticuladas e innecesarias; provocando, a su vez el abandono y deterioro de la calidad de vida en las áreas rurales, con impactos a veces irreversibles en los valores culturales y en la cohesión social de los pueblos indígenas.

El régimen centralizado constituye la forma principal de la organización político-administrativa del Estado. Parte de su estudio abarca la organización del poder ejecutivo, en cuyas manos se concentra principalmente la mayor parte de la función ejecutiva comandada por el Presidente de la República, quien ocupa el lugar más alto de la jerarquía administra-

tiva, concentrando en sus manos los poderes de decisión, de mando y jerárquico necesarios para mantener la unidad en la administración. El Ecuador ha estado marcado por características socioculturales y determinaciones históricas, que han dado lugar a relaciones clientelares entre los poderes centrales y la población, lo cual ha fortalecido paulatinamente el carácter centralista del Estado; y como consecuencia última, ha minado los niveles de gobernabilidad existentes en el país (CONAM, 2000: 5-6).

Puntos críticos de la centralización

- Las limitaciones del voto como única expresión de voluntad política. El comportamiento derivado de condiciones de vida precarias obliga a mantener esperanzas en los dirigentes elegidos, o en lo que se ha dado en llamar la clase política. Ésta, por diferentes circunstancias se vuelve capitalina en su desempeño y únicamente regresa a sus respectivas provincias durante los procesos electorales, encontrándose con una ciudadanía pasiva y apática, cuyas opciones se circunscriben al mejor postor de corto plazo.
- Inexistencia de mecanismos de participación en la toma de decisiones. Pues los niveles subnacionales carecen de instrumentos y de espacios tanto para la discusión y control de las actividades de los entes gubernamentales en las provincias y regiones, como para la toma de sus propias decisiones, limitando, por tanto, su injerencia en el desarrollo local y nacional, y dando mayores márgenes de acción a los niveles centrales. Por otro lado, el nivel central poco se ha interesado en garantizar y facilitar el acceso a las decisiones por parte de las organizaciones de la sociedad, especialmente en sus expresiones provinciales y locales. La falta de representatividad implica la falta de representación efectiva e inexistencia de mecanismos de información, de rendición de cuentas y de control por parte de quien elige. Según Donoso (1999:24):

“...un sistema centralista también se produce en las provincias y en los cantones, donde tampoco se da atención a sus respectivas periferias, lo cual ha llevado en los últimos 25 años a la creación de 2 nuevas provin-

cias (Sucumbíos y Orellana que representan un 10% de incremento. (2 más se crearon en el 2007: Santo Domingo de los Colorados y la de Santa Elena) y alrededor de 108 cantones (95% de incremento). Ha sido una búsqueda de autogestión y de recursos, que en muchas oportunidades ha producido malos resultados porque no se contaba con los requisitos mínimos para tener éxito”.

- Democracia representativa formal débil y llena de defectos que ha generado desconfianza y desinterés del ciudadano común por la política, lo que no aporta a la consolidación del Estado social de derecho. El país no ha tenido la suficiente estabilidad política para emprender un proceso sostenido de desarrollo, ha pasado de un conflicto a otro, perdiendo las oportunidades de la modernidad y que otros pueblos latinoamericanos las han sabido aprovechar.
- Inexistencia de órganos legislativos en los niveles subnacionales. La existencia de un solo Congreso en el nivel nacional traslada el tratamiento de todos los temas hacia la capital, perdiéndose la perspectiva provincial y cantonal en los marcos globales; donde por lo general, lo específico regional y local pierde importancia y carece de sustento territorial. Para Donoso (1999: 23) la administración central promueve el clientelismo y la corrupción, cuando las asignaciones de recursos están supeditadas a las decisiones de la burocracia central.
- La bipolaridad política – administrativa existente en el nivel provincial. La existencia de un Gobernador designado por el presidente de la República y del Prefecto Provincial producto de la elección popular, trae como consecuencia la imprecisión gubernativa en la provincia, toda vez que las entidades nacionales de orden sectorial con presencia en las provincias, toman las decisiones que obedecen a los intereses de la administración central.

Polarización ideológica en la descentralización

Conjuntamente con el surgimiento de nuevas instituciones de gobierno supranacionales, dos principales fuerzas están determinando la descentra-

lización de los estado-nación:¹ la globalización en cuanto proceso relacionado al surgimiento de mercados competitivos globales y rápido cambio técnico y búsqueda de nuevas reglas de juego para gobernar las transacciones económicas a todos los niveles; y las crecientes demandas de democratización que surgen de la base social.

En consecuencia:

“Las reformas del Estado son procesos históricos que involucran cambios políticos, legales, administrativos y territoriales de las formas centralizadas del estado-nación, transfiriendo parte de sus funciones, de su autoridad y poder. Algunas son transferidas a organizaciones supranacionales y multinacionales, otras a los gobiernos locales, a las organizaciones no gubernamentales (ONG) y a las empresas privadas.” (Llambí y Lindemann, 2000: 6).

En todo caso, por ser procesos históricos, estas reformas han experimentado retrocesos políticos, corto circuitos y resultados mixtos, y uno de los principales problemas es que hoy, el concepto es una categoría suficientemente vacía que puede ser llenada con casi cualquier cosa (Gershberg, 1998: 47 citado en Llambí y Lindemann, 2000: 6).

1 Se asume que el surgimiento del estado-nación fue un producto histórico de centralización política, a nivel global, relacionado con largos procesos de formación de los estados nacionales y con la construcción de la nacionalidad, es el caso de los estados de Europa Occidental y en otras partes. Los tres siglos que transcurrieron entre el Tratado de Westfalia (1648) y el Acuerdo de Bretton Woods (1945) dieron lugar a diferentes formas de estados-nación centralizados en Europa y en el resto del mundo mediante, primero, la colonización y, posteriormente la independencia (Held, 1995 citado en Llambí y Lindemann, 2000: 9).

En consecuencia, las actuales reestructuraciones del estado-nación también constituyen el resultado de un proceso global. El abandono del Tratado de Bretón Woods en 1973, la caída del Muro de Berlín en 1989, y el inicio de la Ronda Uruguay de negociaciones en 1986, son hitos históricos en la busca de una nueva institucionalidad política y económica a nivel mundial. Como resultados de todos estos cambios las formas altamente centralizadas del estado-nación en América Latina han transferido parte de sus funciones a: cuerpos de gobierno supranacionales: OMC, TLC, Mercosur, etc.; los gobiernos subnacionales: provinciales, municipales; y, a diferentes tipos de organizaciones no gubernamentales, asociaciones de base y empresas privadas. Paralelo a estos procesos está en curso un proceso de transnacionalización de las funciones de gobierno vinculado a la transnacionalización creciente del capital a nivel mundial (Held, 1995 citado en Llambí y Lindemann, 2000: 8). Este proceso histórico puede ser analizado a partir de 5 categorías de reformas del Estado: las reformas políticas; las reformas administrativas; la descentralización territorial; la transferencia de funciones y competencias a nivel público; y, la transferencia de funciones a actores que operan en el mercado.

El abordamiento del tema implica algunas consideraciones teóricas y normativas, en este sentido, en la doctrina jurídico-política el concepto descentralización ha sido asumido desde diversas perspectivas y adecuado a cada jurisdicción nacional conforme a los requerimientos específicos. Según Dromi (2001: 187):

“En lo que tiene relación a la organización, sostiene que la función administrativa puede ser: a) La función administrativa centralizada, en la que las facultades de decisión están reunidas en los órganos superiores de la administración (...). Los órganos que integran la administración centralizada tienen una relación piramidal. b) La función administrativa descentralizada que tiene lugar cuando a través de una ley, un órgano de la administración central confiere regular y permanentemente atribuciones a órganos inferiores, dentro de su misma organización. El órgano así descentralizado carece de personalidad jurídica y patrimonio propio. c) La función administrativa descentralizada que opera cuando el ordenamiento jurídico confiere atribuciones administrativas o competencias públicas en forma regular y permanente a entidades dotadas de personalidad jurídica, que actúan en nombre propio y por cuenta propia, bajo el control del Poder Ejecutivo.”

La descentralización² se impone como instrumento de la organización administrativa, política y económica, evitando la intervención económica estatal excesiva, tanto en el sector público como en el privado. La descentralización económica del Estado supone la redistribución hacia las regiones, provincias, municipios, parroquias; y respecto a la comunidad, asociaciones intermedias, los particulares, el sector privado y las empresas.

2 En la argumentación de Finot:

“Descentralización política sería la transferencia de procesos democráticos de decisión sobre gasto y financiamiento para la provisión de determinados bienes públicos desde una jurisdicción político-administrativa dada a otra más reducida. Las condiciones para que esta transferencia contribuya a la eficiencia serían primordialmente tres: i) que los ámbitos de los procesos locales de decisión correspondan a diferenciaciones geográficas de la demanda; ii) que las preferencias ciudadanas sean efectivamente reveladas; y iii) que las ganancias generadas por las condiciones anteriores sean superiores a las posibles pérdidas en términos de economías de escala.” (2005: 32).

También es reconocer libertad e iniciativa individual y social y es exigir participación responsable como respuesta al Estado que descentraliza (Dromi, 2001: 868). En cuanto a la privatización³, como modo de descentralización económica, es un medio para liberar las energías materiales y morales del país a través del talento, de la iniciativa, de la capacidad. Ella va en busca de la competencia y de la desmonopolización que tutela, justamente, la defensa de la competencia (Dromi, 2001: 868).

Para Cabanellas (1968: 672), la descentralización es la acción de transferir a diversas corporaciones o personas parte de la autoridad antes ejercida por el gobierno supremo del Estado. Sistema administrativo que deja en mayor o menor libertad a las corporaciones provinciales o municipales, para la gestión de los servicios públicos y otras actividades que a las mismas interesan dentro de la esfera de su jurisdicción territorial (Narváz, 2007 y 2009).

Descentralización es cualquier acto en el cual, de manera formal, el gobierno central cede poderes a actores e instituciones a niveles más bajos en una jerarquía política, administrativa y territorial (Ribot, 2002: 4):

“La descentralización política o democrática tiene lugar cuando los poderes y recursos se transfieren a las autoridades representativas de las poblaciones locales y responsables hacia ellas. El objetivo de la descentralización democrática es aumentar la participación popular en la toma de decisiones locales. La descentralización democrática es una forma institucionalizada de enfoque participativo.” “...la descentralización administrativa implica la transferencia de poder a las oficinas locales del Estado central, como prefectos, administradores o autoridades técnicas locales de los ministerios sectoriales.”

Carrión (2007: 32) asume que la descentralización es un proceso complejo tendiente a distribuir la centralidad (el poder) en el marco de la búsqueda del equilibrio democrático entre los poderes (la centralidad) exis-

3 La privatización no es una forma de descentralización democrática, ya que opera sobre la base de una lógica exclusiva más que sobre la lógica pública inclusiva de la descentralización, aunque a menudo se la hace a nombre de ella (Ribot, 2002: 4). Además la privatización tiene relación al desmantelamiento del Estado y su exclusión de cualquier proceso económico, conforme a la lógica neoliberal.

tentes al interior del estado, con la finalidad de profundizar la democracia, potenciar el desarrollo y mejorar la calidad de vida de la población. Desde esta perspectiva se entiende a la descentralización como un medio antes que como un fin, es decir, que no se agota en sí misma

La Ley de descentralización del Estado y de Participación Social, Art. 3 define como la “transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros de las entidades de la Función Ejecutiva hacia los Gobiernos Seccionales Autónomos, a efecto de distribuir los recursos y los servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales...”.

Objetivos de la descentralización hasta el 2006 y con modificaciones a partir de 2007

Como pronunciamientos políticos de los grupos de incidencia coincidentes con la propuesta de modernización (privatización) del Estado, se designaron los siguientes:

- Descargar responsabilidades del gobierno central, modernizar la administración y reducir los controles para solucionar la ineficiencia de su burocracia y garantizar mayor libertad al mercado. Priorizar las privatizaciones.
- Mejorar la poca capacidad del Estado para atender las demandas insatisfechas de la población debido a la centralización, impulsando a la participación ciudadana en la toma de decisiones y el control. Se busca democratizar y modernizar el Estado.
- Establecer mayor eficiencia en la asignación de recursos a través de la provisión de servicios por medio de instituciones locales que pueden ajustarlos mejor a las demandas y mejorar las recaudaciones y la participación privada que introduzca elementos de competencia.
- Promover un nuevo modelo de desarrollo social que potencie los recursos locales, procure una distribución más equitativa de la riqueza en el territorio e incorpore a la población al proceso.
- Transferencia de competencias ambientales.

Por otra parte, es explícita una tendencia que fundamenta que cuando se distribuye la centralidad por fuera del estado, mediante la transferencia de competencias y recursos hacia el mercado, lo que existe es el descentramiento o privatización, y no descentralización. En este caso, afirma Carrión (2007: 33) se pierde la mentalidad de lo público, de lo estatal y de lo político (...) de allí que la descentralización tenga que ver con el todo y no con una de sus partes. Efectivamente, en el texto se desarrolla la descentralización desde una perspectiva integral, conforme se explicará más adelante.

Descentralización funcional

Conforme lo sustenta Narváez (2007: 209), este concepto responde a una designación más bien de carácter práctico, tiene relación a la descentralización política y económica en las estructuras gubernamentales y viene siendo objeto de atención desde un buen tiempo atrás, hasta el punto de haber concitado interés académico, técnico y político que ha trascendido a los organismos internacionales y multilaterales, agencias de cooperación vinculadas con el desarrollo.

Técnicos del Banco Mundial sostienen por ejemplo: que la descentralización constituye uno de los retos más significativos y trascendentes de la reforma del Estado y la sociedad, considerando que la centralidad en la toma de decisiones afecta negativamente a la calidad de los servicios públicos. El gobierno central no ha podido brindar soluciones como si lo pueden los consejos provinciales y municipios (gobiernos locales), que por el hecho de estar más cercanos a los problemas están en capacidad de orientar el gasto para satisfacer necesidades importantes de la comunidad (Frank, 2003: 398), según esta visión, para el caso ecuatoriano se determinan varios desafíos (Frank, 2003: 398-399 citado en Narváez, 2007: 209) y resumiendo se enfatiza en los siguientes puntos:

- “a) Administración pública paralela, la ‘descentralización funcional’: en la estructura actual de la administración pública el desafío de la descentralización no son los ministerios sectoriales, sino las múltiples entidades autónomas que dependen del gobierno central y tienen jurisdic-

- ciones y competencias ambiguas, por ejemplo: los organismos de desarrollo regional, unidades ejecutoras, agencias adscritas a los ministerios, etc., por lo que deben ser sujetos de evaluación desde el punto de vista de la calidad de servicios que prestan; de rendición de cuentas; y sostenibilidad fiscal, considerando que manejan ingentes recursos financieros.
- b) Transferencia de recursos a concejos municipales y consejos provinciales: dichas transferencias no están sujetas a la asunción de competencias y en cuanto no están condicionadas a la generación de ingresos propios, dichas transferencias han disminuido la autonomía de los gobiernos locales y han acrecentado la dependencia al gobierno central. Las transferencias discrecionales constituyen rescates encubiertos que favorecen a consejos provinciales y municipios determinados. Cabe observar que gran parte de la descentralización se realiza sin afectar las estructuras del gobierno central porque únicamente canalizan recursos de crédito internacional hacia los gobiernos locales. Lo que deja como resultado la necesidad de revertir esa tendencia de la descentralización fiscal que sólo contribuye a la presión financiera que tiene el gobierno central y hace que esta no sea sostenible a largo plazo.
- c) Endeudamiento y responsabilidad fiscal: toda vez que la descentralización produce una presión al endeudamiento, genera nuevas necesidades de inversión y cubrimiento de brechas existentes entre recursos transferidos y competencias asumidas a ser financiadas vía crédito, lo que da lugar a rescates encubiertos que han inducido al riesgo moral.”

Descentralización administrativa

En el análisis pertinente, Narváez (2007: 210) sostiene que a nivel internacional se registra hasta el 40 por ciento de gasto descentralizado, mientras que en el Ecuador sólo el 7 por ciento del gasto total se realiza por parte de los consejos provinciales y municipios. Se afirma que esto se debe en parte a trámites engorrosos, transferencias tardías y falta de decisiones propias por parte del centralismo, lo que afecta a los gobiernos locales.⁴ (ver: Torres Ameli en Carrión 2007: 225 y ss).

En este sentido, determinar las competencias ha implicado abordar a negociaciones vía firma de convenios, producto de la presión política de los organismos seccionales. Este proceso involucra a los tres niveles: nacional, provincial y municipal a partir de los siguientes pasos: determinar la situación existente de las competencias existentes; acuerdo entre el Ministerio y los consejos provinciales y los municipios sobre la gestión de la competencia; negociaciones detalladas entre los consejos provinciales y los municipios y, convenios de transferencia y puesta en marcha de los servicios.

(Frank, 2002: 404; Real: 2004) han estudiado en forma específica las categorías de transferencias ambientales por sectores e instituciones, información que se registra en acápite posteriores (Narváez, 2007: 211).

Se aduce que esta forma de negociación es atípica, pero que permite organizar los gobiernos locales en base a objetivos comunes, no obstante se visualizan riesgos: no por la definición de transferencia de competencias —que trata de minimizar duplicaciones y asignar responsabilidades según la capacidad de cada gobierno local— sino en el sistema contractual; otro riesgo radica en la estructura política, financiera y administrativa en la cual están enmarcados los convenios, dadas las pocas condiciones para una prestación de servicios basada en la rendición de cuentas; existencia de dobles autoridades en cada nivel de gobierno, duplicación de funciones y complejo arreglo de jurisdicciones; además, sistema fiscal disperso.⁵ (Narváez, 2007: 211).

4 El derecho administrativo es organizacional y dentro de esta característica hay tres planos que coexisten: nacional, provincial y municipal. Pues bien, el régimen jurídico municipal es administrativo. Si se asume la autonomía del llamado derecho municipal, bien se podría aceptar mañana la existencia de un derecho regional, dado su tratamiento constitucional.

5 En el caso ecuatoriano, dadas las adversas condiciones en las que se desarrolla el proceso de descentralización la Comisión de Competencias sólo dirime conflictos en la administración de competencias, pero no tiene la capacidad jurídica para fallar, únicamente recomienda, y las partes no están obligadas a ejecutar tales recomendaciones.

Descentralización fiscal

Al respecto Narváez (2007) enfatiza que el sistema fiscal está en el centro del debate de la descentralización, toda vez que la transferencia de recursos es la herramienta central para la legitimación de los gobiernos locales, si no se da, la crisis política local es inminente. Además de la connotación política, determina las condiciones para la prestación de servicios. Para Frank (2002: 405):

“...no son las leyes de descentralización quienes garantizan la coordinación entre niveles de gobierno, ni los convenios de transferencia de competencias, sino el sistema financiero disponible para los gobiernos locales. Este sistema ha de ser analizado a partir de: las transferencias, de los ingresos propios, del endeudamiento y de la responsabilidad fiscal.”

Estas dimensiones a la vez tiene sus propias particularidades, por ejemplo: es un sistema disperso que para las transferencias a los gobiernos locales tiene que regirse en no menos de 16 leyes especiales (Frank, 2003: 405), además el sistema de transferencias asigna recursos sin las correspondientes competencias y en consecuencia viola un principio básico de la Ley de descentralización; también hay que considerar que las transferencias son discrecionales y ambiguas.

Otro enfoque, en cambio cuestiona la descentralización en cuanto responde a políticas de descentralización neoliberales, y en consecuencia ha sido convertida en un programa de modernización administrativa, despolitización financiera y desmantelamiento del Estado ineficiente. Esta tesis se inserta en la estrategia global de desmantelamiento de la regulación estatal; Palán (1996: 221-222), además, anota que el objetivo de tal descentralización es provocar una “situación en la cual los bienes y servicios públicos están provistos primordialmente por medio de las preferencias reveladas de individuos y por mecanismos de mercado”.

Según esta visión, en última instancia, los gobiernos han asumido las directrices de las políticas de descentralización propuestas básicamente por el Banco Mundial y en ese marco se ha impulsado el programa de desarrollo municipal. A lo que se puede argumentar, que posteriormente se efec-

tuó la reforma constitucional y a partir de entonces se ha promulgado una normativa en torno a la descentralización que hace vislumbrar el advenimiento de un proceso descentralizador más acorde a las exigencias de la sociedad actual, hasta el punto de asumir, lo que Espinoza (1996: 232) sostenía: Democracia, desarrollo y descentralización deben ser interdependientes e interactuantes en un proyecto alternativo para superar el centralismo como ideología autoritaria y como práctica burocrática corrupta y para combatir la pobreza como el mayor mal de nuestra sociedad, y citando a (Kieffer, Fernando: Estrategia e itinerario de la descentralización, en Jonás Frank, 2003: 32): señala: "...la evolución de la democracia en Latinoamérica impactada por sus crisis cíclicas tiene la necesidad de crear una simbiosis o un nexo entre democracia y descentralización".

Para Espinoza (1996: 258, en Narvárez, 2007):

"Un problema crucial de la descentralización como es el de la autonomía y fortalecimiento económico de los municipios, tiene raíces en la política presupuestaria que es donde mayormente se observa las deformaciones del centralismo, debido a la escasa participación en el Presupuesto General del Estado (PGE)."

Para un proceso alternativo de construcción de un Estado descentralizado y democrático, a la vez que integrado a un destino nacional, es necesario que adicionalmente se redefinan las competencias y las formas de organización de los poderes centrales, en los cuales deben tener un espacio político-administrativo los gobiernos regionales y a falta de estos las organizaciones que representan a los gobiernos seccionales como AME y CONCOPE; que exista el reconocimiento pleno de las autonomías funcionales, administrativas y económicas de los municipios y consejos provinciales, abandonando la concepción de una descentralización centralizada; que se apliquen políticas nacionales de planeamiento económico, social, demográfico y ambiental en armonización con la planificación regional, la que a su vez debe articular el planeamiento municipal y provincial; que se desarrollen formas de organización participativa ciudadana, familiar, barrial, comunal, en dirección de sus intereses individuales y colectivos (Narvárez, 2007: 213).

En base a los lineamientos conceptuales de la SENPLADES, un proceso moderno de descentralización trata de asumir innovadas posturas que incluyen dimensiones económicas, políticas, sociales, ambientales y culturales, tendentes a la consecución de un modelo de desarrollo humano y sustentable; parte de lo que se ha dado en llamar descentralización democrática, y que implica la posibilidad de la gobernanza ambiental (Narváez, 2007).

Descentralización democrática

En (Narváez, 2007: 214) se sustenta que la descentralización⁶ hace referencia a la entrega de competencias⁷, atribuciones⁸ y funciones⁹ del

6 La Constitución Política del Estado Ecuatoriano en el Art. 225 prescribe.- El Estado impulsará mediante la descentralización y la desconcentración, el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales, la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza.

El gobierno central transferirá progresivamente, funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas o a otras de carácter regional. Desconcentrará su gestión delegando atribuciones a los funcionarios del régimen seccional dependiente.

En el Art. 226, segundo inciso, establece que: En virtud de la descentralización, no podrá haber transferencia de competencias sin transferencia de recursos equivalentes, ni transferencia de recursos, sin la de competencias. La descentralización será obligatoria cuando una entidad seccional la solicite y tenga capacidad operativa para asumirla.

Según el Observatorio de la Política Fiscal (2005: No. 10), la descentralización de un país implica realizar cambios desde tres puntos de vista: el político –nuevas formas de representación-, el fiscal –redistribución de recursos- y el administrativo –transferencia de competencias. En el caso ecuatoriano, concluye, estos cambios se pueden efectuar a nivel de provincias, cantones o parroquias. La redistribución de recursos significa una mayor posibilidad por parte de los gobiernos locales de generar y administrar sus propias rentas, así como una mayor participación en el presupuesto nacional.

La transferencia de competencias supone una mejora de la capacidad administrativa de los gobiernos seccionales a fin de que puedan asumir la tarea de manejar aquellos servicios, como la educación por ejemplo, en los que se consideren más competentes (Narváez, 2007: 214).

7 Competencias: son las áreas de responsabilidad comprendidas en la gestión de un sector o aspecto del desarrollo. Por ejemplo: en medio ambiente son competencias del Estado: políticas y legislación ambientales, sistema de información ambiental, sistema único de evaluación de impacto ambiental, control y prevención de contaminación ambiental, áreas protegidas, ecosistemas frágiles, producción limpia, educación ambiental, remediación ambiental (CONAM, B del E, MFCP, GTZ, 2000: 19- 40).

Gobierno central a los gobiernos seccionales. También se la asume como autonomía¹⁰, es decir, tiene relación no sólo al manejo de competencias como salud, educación, ambiente, etc., sino que implica una demanda de poder, distribución y acceso al poder, cuyo efecto puede tener para una colectividad un cambio en la correlación de fuerzas y de las instancias de poder. La descentralización o la autonomía implican capacidad para concretarlas por parte de los gobiernos locales, que deben estar preparados para asumir las nuevas competencias en base a niveles aceptables de gestión, eficiencia y generación de recursos propios; lo anterior no excluye la distribución de los ingresos del presupuesto general del Estado a los gobiernos locales/autónomos, y además refleja un cambio significativo en el comportamiento político del Estado centralista y concentrador (Narváez, 2007: 215).

El proceso de descentralización tiene una incidencia de carácter político:¹¹ por la forma, con la delegación de competencias a través de los

- 8 Atribuciones: son las facultades principales involucradas en la administración de una competencia. Por ejemplo: son atribuciones del Estado: de políticas, de control, de planificación, de financiamiento, de operación, de la infraestructura. Estas son diferentes para cada nivel de gobierno, por ejemplo: a nivel cantonal le corresponde la función de “ejecutar las competencias de interés cantonal” (desarrollo cantonal), y en la de remediación ambiental, concurre principalmente, en el control de las acciones de remediación ambiental (CONAM, B del E, MFCP, GTZ, 2000: 19- 40).
- 9 Las funciones o roles constituyen el marco de referencia que guía la naturaleza y alcance de las competencias y atribuciones que la Constitución establece para cada nivel de gobierno: nacional, provincial, cantonal, parroquial, además de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas (CONAM, B del E, MFCP, GTZ, 2000: 19- 40).
- 10 Autonomía, es un estatus jurídico que no ha sido claramente establecido en el debate de la descentralización, dado que tiene una profunda connotación política sobre la transferencia de poder (CONAM, B del E, MFCP, GTZ, 2000: 19- 40).
- 11 En el sistema democrático, la democracia procura la libertad social o libertad participativa. Por tal motivo, la descentralización del poder es signo de democracia y participación. La participación no solamente se exterioriza por el sufragio, sino también, y primordialmente, por otras instituciones que garantizan una efectiva democracia.

Con la descentralización se transfieren atribuciones o competencias públicas en los planos intermedios de la grada institucional del poder. La Administración es pública. No es solamente ejecutiva ni únicamente estatal, es más que estatal. Lo público no está solamente en manos del Estado. El Estado no es el único dueño y soberano de lo público, pues en la “administración de lo público” participan, también, los cuerpos intermedios. Ellos comprenden a las corporaciones profesionales, los sindicatos, los consorcios, las cooperativas, los concesionarios de servicios públicos, las universidades privadas y otros modelos organizativos que crea la sociedad, en fun-

canales formales y legalmente establecidos y conforme a los objetivos y limitaciones del Estado, y por el fondo tiene relación, a que la descentralización es democrática, o no lo es. Desde esta perspectiva, y con el propósito de incrementar la eficiencia de la gestión ambiental, mejorar la equidad en las jurisdicciones locales y, por ende, la calidad de vida de la población se aboga por la gestión participativa de los recursos naturales con base en la comunidad.

Así aparece la descentralización democrática como una forma positiva de institucionalizar la participación ciudadana y fomentar la gobernabilidad.¹² Es relevante tener en cuenta lo que (Ribot, 2002: 1) sostiene: la descentralización requiere transferencia del poder al igual que representación responsable, en base a lo que se denomina principios de distribución del poder y más conocidos como principios de subsidiaridad ambiental.

ción del pluralismo social, para la defensa del interés de algunos que, junto al de los demás, es el interés de todos. Pero no hay libertad sin control del ejercicio del derecho de los demás, para una adecuación justa y de equilibrio entre las libertades. No existe Estado democrático sin control.

En correlación a lo expuesto, confirma Dromi:

“...la gestión económica y administrativa es privada y pública (estatal y no estatal). De allí que se hable de una administración mixta de la economía. El Estado actúa motivado por el principio sustantivo de la subsidiariedad, por el que se determinan las obligaciones conjuntas de dejar hacer, fomentar para que se haga, y hacer en sustitución de actividades no hechas. La Administración, por un lado interviene para dirigir y por otro para ejecutar. Entonces, la intervención es directiva y directa; de orientación y de sustitución; administrativa e incluso legislativa, según los casos.” (2002: 853).

“La intervención estatal es más amplia que en el liberalismo, por ello admite la coacción para garantizar la dirección parcial de la economía por vía de estímulos, programas, planes y proyectos, mediante intervención indicativa. La planificación democrática es concertada y de ejecución descentralizada. La planificación es una exigencia del sistema democrático, como instrumento para programar la acción estatal y la participación individual y sectorial. La titularidad de los medios económicos es mixta, algunos son privados y otros son públicos.” (Narváez, 2007: 215).

¹² En el caso ecuatoriano, la mayoría de las reformas legales de descentralización se caracterizan por una insuficiente transferencia de poderes hacia los gobiernos locales y bajo la estricta vigilancia y fiscalización del gobierno central. En el caso ecuatoriano, para impulsar el proceso descentralizador auspiciado por el Estado se ha promulgado la normativa pertinente, también se ha reformado la Constitución de la República y se han expedido reglamentos y normas supletorias, concluyendo con la promulgación de ordenanzas dictadas por los organismos seccionales y correspondientes a su competencia.

Estos principios son útiles para guiar la división de poderes para la toma de decisiones, la normatización, la ejecución, la aplicación y la solución de controversias entre los niveles del gobierno y las instituciones a cada nivel.

En este sentido es importante considerar la seguridad de las transferencias de poder, a fin de que los representantes locales no continúen sometidos, en lo que es de su competencia a las autoridades centrales. Para el efecto, la ley ha de prever el ámbito de los derechos seguros de los representantes. En síntesis, la rendición de cuentas a la comunidad por parte de los representantes locales que toman las decisiones, garantiza equidad, eficiencia y fortalecimiento de la democracia. “Se colige que poderes seguros y representación responsable van de la mano en materia ambiental. La descentralización ambiental no debe asumir lo uno o lo otro, para evitar la celotipia del poder central por la descentralización, y en consecuencia su bloqueo.” (Ribot, 2002: 1 citado en Narváez, 2007: 216).

La existencia de un marco legal es condición indispensable y nunca suficiente para lograr una acción en procura de la preservación de medio ambiente. Los fundamentos legales que se establecen permiten a una institución abordar la temática ambiental, tales instrumentos legales pueden ser clasificados como: legislación ambiental general, legislación ambiental específica y legislación ambiental seccional. Los aspectos que tratan tienen relación a políticas ambientales, planificación, participación social, descentralización o transferencia de competencias ambientales. Y estos instrumentos existen, sin embargo no son eficaces en la jurisdicción del PNY, porque el modelo concentrador y centralista erosiona la viabilidad misma de la descentralización democrática, y porque la descentralización de las áreas protegidas no es prioridad de los organismos seccionales amazónicos, tampoco del Estado, y mucho menos del PNY inserto en la Reserva de Biosfera, zona intangible y estratégica por su diversidad genética e ingentes reservas petroleras (Ribot, 2002: 1 citado en Narváez, 2007: 216).

Descentralización desde la interculturalidad

Una aproximación culturalista de la descentralización no es presuntuosa, en cuanto esta corriente pone énfasis en la cultura como instancia fundamental de la relación (hombre-naturaleza). El discurso culturalista comienza por someter a juicio aquello que el liberal da por sentado: la cultura economicista y científica de Occidente, que es en la que los culturalistas encuentran el origen de la crisis ambiental actual. Escobar (1999: 81) argumenta que:

“Según la crítica culturalista, la objetivación de la naturaleza por la ciencia moderna reduccionista, su explotación como recurso por las economías de mercado, el deseo ilimitado de consumo instigado por el postulado de la escasez, la subordinación de la mujer por el hombre —que algunos analistas ven como la otra cara de la moneda del control de la naturaleza por el humano—, y la explotación de los no occidentales por los occidentales, son los mecanismos culturales que han llevado al mundo moderno a la destrucción sistemática de sus entornos biofísicos.”¹³

En este sentido, la interculturalidad significa “entre culturas”, es decir: relaciones, interacciones. Interculturalidad no es simple coexistencia de culturas diferentes, sino la convivencia de éstas en su diferencia, y la convivencia sólo es posible desde la vivencia de la propia vida cotidiana entre los diversos pueblos culturalmente diferenciados y con sentidos propios y distintos de la existencia. Implica encuentros dialogales y una continua relación de alteridad entre sujetos concretos, entre seres humanos provistos de visiones distintas del mundo; por ello y a diferencia de la pluriculturalidad, que es un hecho fácilmente constatable, la interculturalidad es

13 Uno de los puntos clave a que se refieren los culturalistas es el tratamiento de la naturaleza como mercancía. “El presupuesto de la escasez, por otro lado, contribuye a cimentar la opinión de que lo que cuenta es encontrar formas más eficientes de usar los recursos, no sacar la naturaleza de los circuitos del mercado (...) Más grave aún, la economización de la naturaleza permite que hasta las comunidades más remotas del Tercer Mundo sean arrancadas de su contexto local y redefinidas como recursos a ser gerenciados. Comienzan así estas comunidades su largo y peligroso viaje hacia la economía mundial.” (Escobar, 1999).

una realidad que aún no existe, pues se trata de un proceso a alcanzar, un proceso que para que exista, debe ser construido (Guerrero, 2000: 10 citado en Narváez, 2004: 229).

Por su parte la sociedad dominante, desde el ejercicio del poder, históricamente ha buscado construir un modelo de sociedad en el que se anule la diversidad y la diferencia; a eso respondió el surgimiento del Estado-nación, así como el de las mismas sociedades democráticas, que no son sino proyectos universalizantes y homogeneizantes que han logrado que en los conceptos de patria o ciudadano, termine ahogándose la riqueza de la diversidad, la diferencia y la pluralidad.

“A ese imaginario de poder de la sociedad dominante responde su visión de la cultura. Elites que se consideran a sí mismas herederas de la “razón”, “culturas eruditas”, “desarrolladas”, “civilizadas”, capaces de producir ciencia, arte, literatura; frente a una mayoría social excluida, ignorante, bárbara, a-histórica y en consecuencia incapaz de construir futuro. Este imaginario de la cultura construido desde el poder, tiene un claro contenido ideológico: por un lado niega la diversidad de saberes y racionalidades o la reconoce deformándola, encasillándola en una visión idílica y folklórica de los pueblos indios. Niega la existencia de otras diversidades socio-culturales, regionales, de género, de clase, generacionales, de las culturas afro, y populares urbanas, o diversidad étnica resultante de la migración interna y externa.” (Escobar, 1999).

Más aún, las diferencias políticas también están subsumidas en el conjunto, y desde esta realidad, cabe analizar la descentralización desde el enfoque intercultural. Para el efecto procede identificar como dentro del proceso de descentralización se dan las pugnas y alianzas por el poder, a fin de legitimar proyectos de futuro, conceptualizaciones de región, etc. Por otro lado cabe determinar los aspectos afectivos, cognitivos y relacionales, que son su efecto y reproducen los discursos del “diferente” cuestionando las “condiciones naturales”. En igual forma corresponde tener claro los diversos conceptos: integración, regiones, descentralización y el fin mismo de ésta, que viene a ser la autonomía y sus dimensiones económicas, políticas y administrativas, además de la consabida repercusión en el desarrollo de los pueblos amazónicos.

La descentralización vigente se enmarca en una política de Estado, y sus logros son mínimos, el propio poder central obstruye el proceso y no viabiliza la descentralización democrática, financiera ni la transferencia competencial. Existe poca participación social y menos indígena, porque los mecanismos no están bien definidos y ello ha generado mayores discrepancias y apatías entre los gobiernos provincial, municipal y la sociedad civil. Esto evidencia el vacío y desfase entre las normas legales para la descentralización, la capacidad para implementarlas y la escasa voluntad política para hacerlo.

La descentralización como meta reclama la participación igualitaria de los grupos, y particularmente de los más excluidos. En este sentido, el significado de la ciudadanía es más amplio que el ejercicio de los derechos políticos e implica “la ciudadanía cultural, una ciudadanía que reconoce las tradiciones culturales presentes en una determinada sociedad y que es capaz de valorarlas y de hacer que esas diferencias y tradiciones tengan espacios de manifestación, producción y representación en la sociedad como un todo.” (Chuecas Cabrera, 2006).

Así planteado el problema, este modelo de poder compartido propone construir el poder desde las bases y redefinir la hegemonía como consenso de los “ciudadanos”. Para construir el poder del consenso es necesario promover nuevas relaciones de poder entre la sociedad civil y el Estado a favor de los procesos de autonomía y empoderamiento de la diversidad cultural. La reorganización del poder en lo local, regional y nacional permitirá que la pertenencia a una determinada cultura no sea motivo de impotencia y marginación (Chuecas Cabrera, 2006). En términos culturales la descentralización necesita releer lo cultural como parte central del capital social.

“Lo cultural permite entenderse y dar sentido a los acontecimientos políticos, a los proyectos de desarrollo local, regional o nacional. Caso contrario, el Estado con patrones de desarrollo que favorece a unos pocos, se estructura sobre un concepto de ‘ciudadanía’ que reproduce y perpetúa las bases de la desigualdad, exclusión y marginación de los grupos culturalmente diferentes.” (Chuecas Cabrera, 2006).

Límites para la descentralización

Dada la concreción del estudio realizado por (Carrión, 2002: 130 y ss) citamos las 4 razones fundamentales que evidencian tales límites:

a) “La resistencia al cambio. Se presenta como un obstáculo cultural y administrativo de las personas, los actores sociales y las instituciones para romper con los procesos inerciales en los cuales están inmersos. Se expresa por ejemplo, en el ámbito local, cuando las autoridades municipales se oponen a la participación ciudadana. El centralismo. Como una relación social que tiene su base de sustentación local y nacional, se opone a la descentralización en la medida en que sus actores principales pierden los privilegios que disfrutaban. El centro justifica su actitud por la supuesta incapacidad de los entes locales para asumir las nuevas competencias, porque la dispersión de recursos no permite el desarrollo o por la dificultad que entraña el control de la corrupción, entre otros. La vieja tradición municipalista que caracteriza a países como el Ecuador, sirve como mecanismo para perpetuar las elites locales, estructuradas –a su vez– sobre relaciones patronales, gamonales y caciquiles. Sobre estas bases construyeron el poder político y económico los grupos dominantes locales.

De allí que un proceso de descentralización que redefine las relaciones de poder y diseñe una nueva organización estatal tiene resistencias en estos grupos locales vinculados –para su existencia y reproducción– con el centralismo. Por eso, en estos casos, la propuesta central del municipalismo gira alrededor de la distribución económica y no de un cambio en las relaciones de poder.

b) El fiscalismo. Según el centro, el incremento de las transferencias económicas,¹⁴ concebidas como gasto, debilita el gobierno y el desarrollo nacionales y, por lo tanto, tiene efectos en las variables macroeconómicas

14 Parte de la presión descentralizadora se ha justificado en el reconocimiento de un manejo ineficiente de los recursos públicos con consecuencias en la inequidad regional. También se ha juzgado la baja calidad de los servicios públicos y, en general, la pobre gestión del Estado para favorecer un desarrollo equilibrado entre los ciudadanos y el territorio. De ahí que la descentralización se ve como una opción hacia un manejo más eficiente y efectivo de los recursos de manera que cubra las necesidades diferenciadas de las regiones, se mejore la calidad y eficiencia de los servicios públicos y se alcance mayor flexibilidad y adaptabilidad ante los cambios principalmente económicos; siempre se parte de una percepción más o menos cercana de los efectos de

(inflación, déficit). Para la periferia, la descentralización debe adoptarse sobre la base de mayores ingresos de redistribución nacional, sin el incremento de nuevas competencias y de nuevos recursos locales. Esta polarización es terreno fértil para el clientelismo intraestatal.

c) El municipalismo y el unilateralismo. Cuando son llevados al extremo, creen encontrar solución a todos los problemas. Se convierten en el actor central, el objeto y el fin de la descentralización. Por ello se sostiene que, al crear más municipios y entregarles más funciones, se tendrá más democracia, eficiencia y desarrollo. Esta posición conduce a la pérdida de una perspectiva nacional de descentralización, a desconocer el tema crucial del gobierno intermedio y a homogeneizar el propio desarrollo local, al no reconocer la existencia de otros poderes locales. (Carrión, 2002: 130). Paradójica y desgraciadamente, en el Ecuador de hoy el municipio se ha convertido en uno de los factores más negativos para la descentralización. Según una encuesta realizada a las autoridades municipales, existe poco interés en la transferencia de nuevas competencias, en la ampliación de la democracia local y en el incremento de los recursos propios. En general, las autoridades municipales no demandan más competencias, pero tampoco quieren el fortalecimiento de la democracia local. La participación popular y el mejoramiento de la representación social erosionarían las bases sociales sobre las cuales descansa su poder. La participación popular es aceptada sólo si no está institucionalizada y, además, bajo un esquema

la centralización que se contrastan con una visión más bien idealizada de lo local y/o lo privado. Por otra parte, en general, el debate se ha centrado más en el reparto de los recursos y del poder político que en las nuevas funciones y competencias que adquirirían los gobiernos municipales y provinciales. La descentralización, en teoría y desde el punto de vista económico, plantea un rediseño de la gestión pública para mejorar la eficiencia en la asignación de los bienes públicos en base a preferencias territorialmente diferenciadas; pudiendo ser política cuando incorpora la participación social, la transparencia, etc. y económica, cuando incorpora la competencia económica (Finot, 2002: "Descentralización y participación en América Latina: una mirada desde la economía", en Revista de la CEPAL 78).

La descentralización financiera, por su parte, se define como la reasignación de recursos del gobierno central a los gobiernos seccionales, que busca una localización adecuada de impuestos, gastos, transferencias, reglamentaciones y funciones a fin de lograr una mayor eficiencia y equidad en el uso de los recursos públicos. La descentralización estaría limitada cuando existen externalidades generadas por la gestión de ciertas jurisdicciones que afectan a otras localidades, cuando cierta gestión de provisión de bienes o servicios públicos tiene economías de escala, y cuando ciertas políticas locales afectan la equidad social nacional y regional (CAAP, Ecuador DEBATE N° 61; www.dlh.lahora.com.ec/).

de cooptación que garantice y reproduzca la clientela. Un incremento de competencias significaría no sólo más responsabilidades, sino también una transformación de la escena y sociedad locales, en tanto que ésta se ampliaría sobre la base de su complejidad y de la presencia de nuevos actores descentralizados, y;

d) El localismo.- En la medida en que se municipalice o localice el debate de la descentralización y se crea que los municipios, los alcaldes, lo local, son el eje de la descentralización, también se pierde de vista que se trata de una relación social particular, de colonialismo interno, que entraña la relación centro-periferia. La descentralización debe ser concebida como una propuesta de confianza nacional, que atraviesa todo el territorio y requiere de amplios consensos para su realización. El tema no corresponde al orden local –porque la suma de municipios no define un país–, sino al nacional, lo cual no se percibe desde los municipios ni tampoco desde el gobierno central.” (Carrión, 2002: 130).

La descentralización de la gestión ambiental municipal-regional

Esta referencia específica busca evidenciar que el Ecuador se mueve en esta materia, dentro de los límites de los demás países, en este sentido, la descentralización presenta una gran diversidad entre los países de la región. Sus alcances y características están más relacionados con las génesis particulares de los procesos de descentralización política y administrativa y menos con la naturaleza unitaria de los estados. En los países donde la gestión ambiental está desconcentrada territorialmente, en la práctica la transferencia de funciones y competencias a nivel subnacional (a los estados, regiones, departamentos y provincias o a los municipios), presenta diferentes grados de profundidad.

El proceso de descentralización ha tenido un ritmo lento, en muchos casos como consecuencia de que los niveles subnacionales, y en particular los municipios, no están preparados para recibir muchas de las responsabilidades de la gestión ambiental en virtud de su incapacidad técnica y financiera. En muchos casos en que las entidades territoriales han recibido funciones y competencias como autoridad ambiental, se conjetura que

no están siendo capaces de ejercerlas cabalmente. Se señalan como factores limitantes para la gestión regional y municipal, la insuficiencia jurídica, las restricciones presupuestarias, la falta de estructuras administrativas y la ausencia de personal capacitado.

“Las funciones propias de la autoridad ambiental se descentralizan, por lo general, a nivel de estados, departamentos o provincias, siendo relativamente excepcional su descentralización a nivel municipal. Se exceptúan de este último patrón algunas de las grandes ciudades de Latinoamérica que tienen la responsabilidad de la mayor parte de este tipo de funciones, aunque se encuentran también municipios con jurisdicción sobre grandes conglomerados urbanos que no las tienen. La gestión ambiental que adelantan los municipios se concentra principalmente en el manejo y disposición de la basura y las aguas servidas, en el ordenamiento urbanístico, y en el ejercicio de algunas funciones policivas en materia ambiental.” (Rodríguez-Becerra y Espinoza, 2002).

Se ha encontrado que una de las principales dificultades para desarrollar una descentralización eficaz de las funciones propias de la autoridad ambiental a nivel subnacional, es la de dotar a los entes responsables para ello de autonomía frente a los objetos de la regulación como las entidades territoriales mismas (estados, provincias, municipios), como grandes usuarios que son del medio ambiente y los recursos naturales renovables. O, en otras palabras, cómo hacer para que la autoridad ambiental descentralizada no sea a la vez juez y parte. Entre las estrategias utilizadas para superar esta dificultad se identificó el principio que excluye a las autoridades locales de actuar como instancia decisoria en asuntos ambientales en los que son la fuente del impacto, y el establecimiento de cuerpos colegiados directivos de las agencias principales a nivel subnacional, en los cuales participan representantes de los diversos grupos de la sociedad como garantes de la construcción del interés público; se examinó, también el esquema de las corporaciones autónomas regionales de Colombia, en el que la descentralización de la autoridad ambiental no está enfocada en el departamento o en el municipio, sino en unas entidades intermedias (Rodríguez-Becerra y Espinoza, 2002).

En general, existe insuficiente información sobre el grado de éxito de los procesos de descentralización. Sin embargo se registran experiencias significativas y avances en lo que toca a gestión ambiental en algunos estados, provincias y departamentos, así como de las megaciudades, de las grandes ciudades y las ciudades intermedias. De acuerdo con la información disponible, se puede afirmar que la gestión ambiental de los centros urbanos comienza a consolidarse en la región, ampliándose más allá de los confines de la recolección y disposición de las basuras y las aguas servidas, para incluir en su agenda el combate a la contaminación atmosférica e hídrica, la producción limpia, la conservación de los ecosistemas y la construcción de los espacios públicos. Contrasta la nueva situación con la de los años 1970 y 1980 cuando el grueso de la gestión ambiental se realizaba a nivel rural.

El estudio latinoamericano con referencia a los municipios y centros urbanos pequeños –señala que– no ha sido posible construir una imagen sobre las formas de gestión ambiental allí predominantes y su grado de éxito, aunque se estima que se requiere un fuerte proceso de desarrollo de capacidades de gestión a este nivel. No obstante se registran experiencias particulares alentadoras, como son, por ejemplo, las relacionadas con la puesta en marcha de las Agendas 21 locales, muchas veces con el apoyo de agencias internacionales, y las expresiones de gestión vinculadas a la asociación entre municipios y las alianzas con el sector público y privado, para enfrentar problemas específicos que requieran de capacidades que superen a un municipio individual. Las experiencias positivas de la gestión ambiental a nivel subnacional en el marco de procesos de descentralización, evidencian la pertinencia de ir en esta dirección. Como se ha mostrado, la descentralización es una forma de hacer más eficaz y eficiente la protección ambiental al acercar los procesos decisorios al ciudadano y a los escenarios en los cuales se juega la calidad ambiental.

En este estudio se concluye que la descentralización es quizá la principal prioridad de los próximos años en materia de fortalecimiento institucional. En particular, se requiere la realización de grandes esfuerzos para fortalecer el papel de los entes territoriales y los municipios como agentes fundamentales en la orientación, promoción y fiscalización de la sustentabilidad ambiental del desarrollo. Sin embargo, como condición para

adelantar procesos dirigidos a fortalecer la descentralización de la gestión ambiental, se requiere profundizar en el conocimiento de lo que está ocurriendo en el nivel subnacional con el fin de tener un mejor entendimiento de sus limitaciones y dificultades, así como para extraer las buenas prácticas que pueden ser compartidas (Rodríguez-Becerra y Espinoza, 2002).

La descentralización en el Ecuador

En la segunda mitad del siglo XIX, Matovelle (1880) señala que:

“Centralización se designa a aquel sistema de administración en que el manejo de todos los intereses y negocios sociales, está confiado únicamente al jefe de gobierno, de cuya voluntad dependen todos los demás agentes de la administración, mientras que descentralización es el sistema opuesto al anterior, es decir aquel en que los negocios propios de las diversas localidades, se administran por sus autoridades especiales, dependiendo éstas de la superior, nada más que en cuestiones nacionales.” (Citado en Pérez, 2001: 23).

Considerando este antecedente, la “descentralización” en el Ecuador ya estuvo presente desde el siglo XIX. Dentro del régimen administrativo interno del país se observa que el Gobernador provincial ostenta muchas facultades, incluyendo el mando militar, esto se debe a las dificultades de transporte y comunicación entre las diferentes provincias y la capital (Matovelle, 1880 citado en Pérez, 2001: 23).

En aquel tiempo la descentralización, era más bien una desconcentración de poder, según Vedel (1992: 398 citado en Pérez, 2001) esta desconcentración era: “Una técnica de organización que consiste en trasladar importantes poderes de decisión a los agentes del poder central ubicados a la cabeza de las diversas circunscripciones administrativas o de los diferentes servicios”.

Mientras que la descentralización es una transferencia de competencias a otras entidades públicas y de poder real.

Un caso de descentralización en el Ecuador fueron las llamadas “Juntas” y otras unidades administrativas locales, que no tenían personalidad jurídica asignada por ley, pero se manejaban con autonomía suficiente para ser consideradas como una especie de descentralización; éstas se encargaban de la recaudación local y directa de rentas específicas para obras y fines determinados (Pérez, 2001: 24-25)¹⁵. En un país como el Ecuador de aquella época, sin políticas públicas formalmente expresadas, sin planificación de actividades y con transporte y telecomunicaciones incipientes, más que una verdadera descentralización tal manejo constituía una verdadera disipación de las potestades y de los fondos estatales (Pérez, 2001: 25).

En el año 1908 se dicta la “Ley de centralización de rentas”, en ésta se dispone que las asignaciones legalmente establecidas en el presupuesto se calculen en cantidades de sures y no como cuotas de rentas. A partir de esta ley, proliferaron las juntas, comités, institutos, consejos, centros, ligas, oficinas, programas, cámaras, etc. y demás formar de dispersión administrativa, con sus consecuencias de crecimiento desmedido de la burocracia, de poco control y muchos abusos (Pérez, 2001: 116).

Hasta entrado el siglo XX, la Administración Pública ecuatoriana se ha caracterizado por su dispersión. La obra política de Velasco Ibarra en sus cinco períodos estuvo principalmente orientada a lograr la centralización política y administrativa del país, por ejemplo, a través del desarrollo de las vías de comunicación y la centralización administrativa.¹⁶

En la década de los años 1970 durante la dictadura militar, se realiza un esfuerzo centralizador con la supresión de cerca de 170 impuestos

15 Tómesese el caso de la “Junta Especial de Saneamiento de Guayaquil”, que percibía rentas diversas, unas recaudadas por el tesorero municipal o pagadas a la Junta directamente por “los representantes o agentes vendedores residentes en Guayaquil, de fábricas, compañías o casas de comercio del exterior que efectuaren ventas por cuenta de ellas.”

16 Velasco Ibarra vetaba la creación de una “junta de fomento” en los términos siguientes:

... “esta serie de entidades autónomas que arrebatan al Poder Ejecutivo sus facultades legales, van creando en el País la anarquía, la confusión de facultades y van socavando el concepto de autoridad con gravísimo daño para la República. Esta dispersión de fondos entregados a entidades autónomas perfectamente irresponsables es un desperdicio de los pocos dineros fiscales que tienen el país y que deberían ser empleados por la respectiva autoridad legal y constitucional sin duplicar actividades”. (D.L. Se crea la Junta de Fomento del Archipiélago de Colón. Objetado por el Ejecutivo. RO. 984 del 1 de diciembre de 1955).

locales, los mismos que se los unifica en un fondo de donde se realizan repartos a los diferentes municipios (Moncayo, 1986: 198-199). Permanentes penurias fiscales y los diversos modos como los sucesivos gobiernos incurrir en gastos extra presupuestarios, impiden la transferencia oportuna de los fondos que legítimamente pertenecen a las entidades seccionales.

Actualmente en el Ecuador se ha considerado que resultan suficientemente claros los objetivos nacionales y las competencias establecidas en las diferentes leyes, lo que permitiría que, sin desmedro del manejo unitario del Estado, las provincias y las regiones cumplan con las metas de corto, mediano y largo plazo, en forma directa y recaudando y manejando por sí solas un porcentaje de los recursos fiscales de índole nacional generados localmente.

Para Carrión (2002: 118) el proceso centralizador de la sociedad, la economía, la cultura, la política y el territorio –en un contexto de globalización y revolución científico técnica– ha conducido al desarrollo de su antítesis, la descentralización. Este proceso se habría iniciado en Europa antes que en América Latina, y no hay un solo modelo, por lo que se reconoce la existencia de ciertas constantes generales. En todo caso, cada país asume la alternativa que mejor le conviene frente a los efectos nocivos del centralismo y de la descentralización, y en el caso ecuatoriano se configura como problema acuciante. Para este autor, por el peso y la apuesta que se ha hecho por el municipio, como eje y fin del proceso descentralizador, ya se comienza a percibir algunos problemas:

“El proceso nos está mostrando que la descentralización es considerablemente más compleja que la llamada “municipalización” ya que introduce muchas anomalías en la relación Estado-sociedad civil. Las ideologías eficientistas y del “small is beautiful” se imponen tras el planteo “municipalista” a ultranza y ocultan los problemas que empieza a producir. Esto supone relativizar la afirmación de que el municipio sea el sujeto central y único de la descentralización. La descentralización exige una respuesta global, mediante una propuesta que sea capaz de contener la heterogeneidad de la realidad, a través de una flexibilidad institucional que contenga varios órganos nacionales y subnacionales. Esto es, a través de una pluri institucionalidad articulada. Por lo que amerita plantear y retomar el

tema de la estructura del Estado en su conjunto y dentro de él, el rol que debe jugar el gobierno intermedio. Esta instancia se convierte en el eje a partir del cual se pueden articular los distintos niveles de acción del Estado, para dotarle de una nueva estructura acorde a los tiempos y las circunstancias. De esta manera, es factible construir, por un lado, una propuesta nacional fundada en la diversidad regional y local, y por otro, diseñar la estructura global de relación del Estado y la sociedad civil.” (Carrión, 2002: 118 y ss).

Por su parte (Real, 2004: 12 en Narváez, 2007: 219) resume que, históricamente, el proceso de descentralización y desconcentración fue instaurado en el Ecuador a partir de 1993 cuando se dictó la Ley de modernización del Estado, privatizaciones y prestación de servicios públicos por parte de la iniciativa privada¹⁷. Esta ley estableció los principios y normas generales para regular, entre otros mecanismos, la descentralización, la desconcentración y la simplificación del Estado ecuatoriano.¹⁸

En 1994 se dictó el Estatuto Jurídico del Régimen Administrativo de la Función Ejecutiva¹⁹ en el que se complementó algunos conceptos aparecidos en la Ley de modernización. En ese año, la Comisión Asesora Ambiental de la Presidencia de la República (CAAM)²⁰, promovió “la formación de unidades ambientales coordinadoras, ejecutoras y evaluadoras de la actividad ambiental regional provincial²¹” en varios cantones. Aunque este proceso constituyó un ejercicio de descentralización sin mayores resultados prácticos, permitió a los organismos seccionales ensayar escenarios administrativos de carácter ambiental en sus dependencias (Narváez, 2007: 219).

En 1997, se dictó la Ley de descentralización del Estado y participación social, que constituyó la primera ley específica sobre la materia. Allí se determinó que el Estado ecuatoriano transferirá definitivamente las “funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente

17 Ley 50 (Registro Oficial 349, 31-XII-93).

18 Artículo 1, literal b) de Ley de modernización.

19 Decreto Ejecutivo 1634, publicado en el Registro Oficial No. S2-411 del 31 de Marzo de 1994 y reformado mediante Decretos Ejecutivos 2428, publicado en el Registro Oficial 536 del 18 de Marzo del 2002 y 2971 publicado en el Registro Oficial 647 del 23 de Agosto del 2002.

20 Decreto Ejecutivo 117. RO 283 del 24 de septiembre de 1993. Esta entidad desapareció luego de su fusión al Ministerio del Ambiente.

21 Programa Prioritario de la CAAM. Acuerdo s/n, RO 434 del 5 de mayo de 1994.

financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero, de que son titulares las entidades de la Función Ejecutiva, hacia los Gobiernos Seccionales Autónomos”.²²

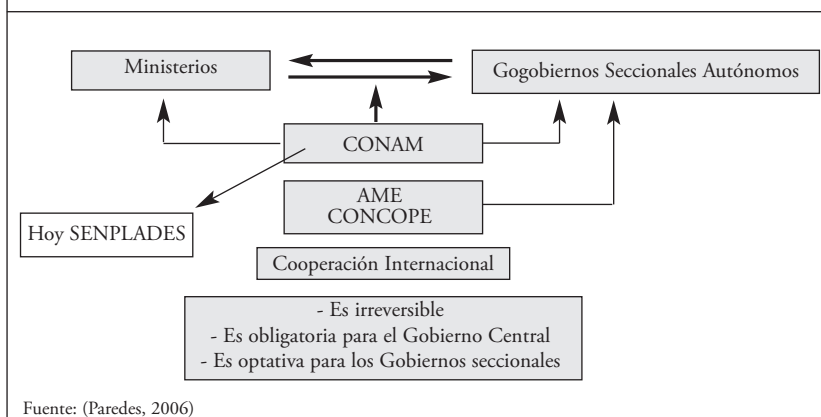
En 1998, la política descentralizadora adquiere categoría constitucional. En las reformas a la Constitución de ese año se incorporó una norma por la que se determinó que todas las competencias del Gobierno central son susceptibles de descentralizarse a excepción de la defensa y seguridad nacional, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión del endeudamiento externo y aquellas que la Constitución y los convenios internacionales expresamente las excluyen.²³ (Narváz, 2007:20).

Por lo menos 60 países están descentralizando ciertos aspectos de la gestión de los recursos naturales. Aunque los motivos tras la descentralización son bastante variados, la mayoría de los donantes y gobiernos justifican la descentralización como un medio para aumentar la eficiencia y la equidad de las actividades de desarrollo y del suministro de servicios, y también para promover la participación local y la democracia. Los agentes de desarrollo, los administradores de los recursos naturales y algunos ambientalistas también promueven la descentralización como una manera de aumentar la eficiencia y la equidad en la gestión de los recursos naturales. Donde se está procediendo con las reformas de descentralización, se está efectuando el modo en que las personas valoran, utilizan, manejan y tienen acceso a los recursos naturales y como expresan sus demanda de inequidades al respecto. Las reformas de la descentralización cambian la infraestructura institucional para la gestión local de los recursos y, en algunos casos, crean una base institucional para una gestión y un uso más popular y participativo de los recursos naturales y de otro tipo de recursos públicos (Ribot, 2002: 4-5).

22 El Art. 3 de la Ley de descentralización del Estado y participación social, prescribe: la descentralización del Estado consiste en la transferencia definitiva de las funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero, de que son titulares las entidades de la Función Ejecutiva hacia los gobiernos seccionales autónomos a efectos de distribuir los recursos y los servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales.

23 Artículo 226 de la Constitución Política del Estado.

Gráfico 9 - La descentralización (actores)



Las primeras referencias legales sobre la descentralización de funciones de carácter ambiental y ecológico,²⁴ fueron dadas en la Ley especial de descentralización del Estado y de participación social, que estableció que los gobiernos seccionales deberían “coadyuvar a la preservación y conservación de los bienes patrimoniales culturales y naturales en coordinación con los organismos competentes...”²⁵. Más tarde, en 1999, la Ley de gestión ambiental²⁶ propugnó la creación de un Sistema nacional descentralizado de gestión ambiental²⁷ en el que se integrarían todas las competencias ambientales existentes en diferentes ministerios. A partir de esta ley, la descentralización del Ministerio del Ambiente se constituyó en una de las tareas más importantes de este organismo. En este contexto, se desarrollaron una serie de instrumentos normativos, políticos y administrati-

24 Existe una discusión conceptual sobre el alcance de estos términos. Generalmente se asume que lo ambiental se refiere a la calidad de los recursos agua, aire y suelo, así como a aspectos relativos al medio humano (ruido, radiaciones, epidemias, etc.), mientras que lo ecológico refiere a aquellos aspectos relacionados con el medio natural: áreas naturales, recursos naturales renovables, biodiversidad, entre otros. En el ámbito administrativo del Ministerio del Ambiente, se ha asociado lo ambiental con denominaciones como “competencias marrones” o “calidad ambiental”; y, lo ecológico con “competencias verdes” o “capital natural”.

25 Artículo 9, lit. d, de la Ley de descentralización del Estado y de Participación Social.

26 Publicada en el Registro Oficial 245 del 30 de junio de 1999 (Codificación: 2004-019).

27 Artículo 10 de la Ley de Gestión Ambiental (Codificación: 2004-019).

vos tendentes a preparar política y administrativamente al Ministerio del Ambiente, para descentralizar sus competencias.

En el 2001 y 2002, se introdujeron ciertas reformas en las leyes de Régimen Municipal²⁸ y de Régimen Provincial²⁹, dirigidas a la creación de unidades de gestión ambiental en dichas entidades. El entorno político y económico en el que se generó la tendencia descentralizadora al interior del Estado, estuvo caracterizado por la crisis de la deuda y el inicio de los programas de ajuste estructural promovidos por los organismos financieros internacionales. Por provenir la propuesta sobre la descentralización del gobierno central, en sus inicios se vio a este proceso con desconfianza por parte de los organismos seccionales, los que consideraron que era una forma de los gobiernos de desembarazarse de competencias que suponían gastos administrativos y financieros elevados, para que sean dichos organismos los que asuman esos costos (Real, 2004: 13). Este recelo en torno a la descentralización marcaría a las negociaciones políticas que posteriormente se efectuaron al respecto, las que a más de lentas fueron complejas y distorsionadas en relación de lo que el centro y la periferia política esperaban del proceso. De estas circunstancias no estuvo exento el proceso de descentralización ambiental, lo que habría de traer consecuencias durante su implementación (Narváez, 2007: 221).

La argumentación de Real (2004: 13) pondera que entre los años 2000 y 2003, el Ministerio del Ambiente desarrolló un conjunto de definiciones políticas y estratégicas en las que incluyó a la descentralización como objetivo institucional prioritario. Igualmente, ha realizado una serie de acciones para implementar esta política, y afirma que la definición política más importante que efectúa el Ministerio es la de asumir un contexto administrativo descentralizado como su visión institucional. En los lineamientos estratégicos del Ministerio del Ambiente, expuestos en el Texto Unificado de la Legislación Secundaria del Ministerio del Ambiente³⁰ (TULASMA, libro I, Art. 2), se determina que la Visión de

28 Codificación de la Ley de régimen municipal (Suplemento del Registro Oficial 331, 15-X-71). Reformas: Ley 99-37 (Registro Oficial 245, 30-VII-99).

29 Ley de régimen provincial. Registro Oficial 288, 20-III-2001. Reformas: Ley 2002-73 (Suplemento del Registro Oficial 595, 12-VI-2002).

30 Edición Especial No. 2 del Registro Oficial del 31 de marzo del 2003.

este Ministerio es la de ser: "...la autoridad ambiental nacional sólida, líder del Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental, con un equipo humano comprometido con la excelencia, que guíe con transparencia y efectividad al Ecuador hacia el desarrollo sustentable".

Las diferentes estrategias que el Ministerio del Ambiente ha dictado para consolidar sus áreas de acción institucional, también se adhieren a la política de descentralización. Así, en la Estrategia Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Ecuador (MAa, 2000), se incluye a los gobiernos seccionales como los "agentes centrales de la gestión ambiental" (MA, 2000: 78), organismos a través de los cuales el Ministerio viabilizaría la política de descentralización. En la Estrategia Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Ecuador (MAa, 2000) y en la Estrategia para el Desarrollo Forestal Sustentable (MAB, 2000), el concepto de descentralización también consta como elemento protagónico de los procesos administrativos en dichas áreas (Narváz, 2007: 222).

En cumplimiento de una de las disposiciones transitorias de la Constitución Política³¹, el gobierno central dictó el primer Plan Nacional de Descentralización por el período 2001-2002³², en el que se determinaron las áreas de aplicación de la descentralización, que incluyó a los recursos forestales, biológicos, áreas protegidas, control y prevención de la contaminación ambiental, remediación ambiental y ecosistemas frágiles.³³ En el Plan Nacional correspondiente al período 2003-2004, elaborado por la Comisión Nacional de Descentralización y Organización Territorial, (CNDOT, 2003) del período 2003-2004, se ofrece una visión integral del proceso, que incluye la "orientación, guía, operativización y monitoreo" del proceso de descentralización, así como determina los objetivos y metas de este proceso, y establece un plan operativo concertado.

Cabe enfatizar que los primeros convenios de descentralización que realizó el Ministerio del Ambiente, los suscribió en febrero de 2001 en el marco de un proceso denominado de "delegación y coordinación"³⁴ de

31 Disposición Transitoria Trigésima segunda de la Constitución: "Para hacer efectivas la descentralización y la desconcentración, el gobierno nacional elaborará un plan anual e informará al Congreso sobre su ejecución".

32 Decreto Ejecutivo 1616, publicado en el Registro Oficial 365 del 10 de Julio del 2001.

33 Ver Numeral 4: Aplicación y Sector 9: Ambiente, de Decreto Ejecutivo 1616.

funciones. Este tipo de convenios, cuya relevancia en la gestión ambiental fue mínima, tuvieron un plazo de dos años y se suscribieron a nivel nacional, con 48 cantones. En algunos casos, estos convenios otorgaron un alcance mayor de acción en cuanto a ejecución de competencias, que el que proporcionó más tarde el convenio de transferencia de competencias ambientales suscrito con 67 organismos seccionales³⁵ a finales de 2002 (Narváz, 2007: 223).

(Real, 2004: 18) señala que a finales de 2003 y con el fin de dar continuidad al proceso descentralizador, el Ministerio del Ambiente consideró necesario tener un análisis global de cómo se encuentra el proceso, cuáles son sus debilidades y qué medidas deben tomarse en las siguientes etapas del mismo. Al efecto y en el marco del proyecto “Desarrollo del Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental”³⁶, se solicitó una consultoría para la “evaluación y propuesta de control y seguimiento del proceso de descentralización de la gestión ambiental”, bajo cuya referencia y contexto se realiza el presente análisis.

Si el proceso nacional de descentralización se ha caracterizado por estar inmerso en un ambiente de crisis política y gubernamental, el caso de la descentralización ambiental se caracterizó por la inestabilidad político-administrativa. Durante el proceso hubo el cambio de ministro por cuatro ocasiones³⁷, lo cual ocasionó también cambios de estilo en el proceso. Esta circunstancia significó que haya momentos de tardanza y apresuramiento en la definición de competencias y suscripción de convenios de transferencia de las mismas, concluye el autor en cita, ³⁸ a lo que hay que agregar, que dicha inestabilidad administrativa no sólo fue ministe-

34 Ver: Convenios de “Delegación de funciones y coordinación entre el Ministerio del Ambiente y Municipios” del país. Ministerio del Ambiente.

35 No todos los cantones que suscribieron los convenios de “Delegación de funciones y coordinación”, suscribieron los convenios de transferencia de competencias.

36 Convenio de Cooperación Técnica no Reembolsable No. ATN/SF-8182-EC.

37 Durante el proceso de transferencia de competencias ambientales estuvieron en funciones los siguientes ministros del Ambiente: Rodolfo Rendón (Mayo 2000-Mayo del 2001); Lourdes Luque (Mayo 2001- Enero 2003); Edgar Isch (Enero-Julio 2003); y César Narváz (Julio 2003-abril 2004).

38 En el documento denominado Propuesta de adendum al convenio de transferencia de competencias ambientales y recursos a los gobiernos seccionales, presentado al Ministerio del Ambiente el 26 de enero de 2004, por el consultor Byron Real, se hace constar por ejemplo: el Plan Ope...

rial, sino presidencial con la caída del Coronel Lucio Gutiérrez, lo que agravó aún más lo anterior (Narváez, 2007: 224).

Política nacional de descentralización de la gestión ambiental

Para la doctrina jurídica, las políticas públicas deben ser entendidas como grandes orientaciones de Estado que establecen las bases para enmarcar el comportamiento de todos los actores públicos y privados en una determinada materia o sector. En consecuencia, la política de descentralización de la gestión ambiental resulta ser la base que orientará el proceso que el Ministerio del Ambiente y la SENPLADES³⁹ han iniciado con miras a la descentralización de la gestión ambiental hacia los gobiernos locales: consejos provinciales, municipios, juntas parroquiales, jurisdicciones territoriales indígenas y afroecuatorianas, en lo que es de su interés y en base a acuerdos y convenios sólidos que permitan avanzar en la dirección expresada en la política.

La formulación de esa política forma parte de una estrategia más amplia de políticas ambientales orientadas a la consecución del desarrollo sustentable, es decir: el desarrollo económico, equidad social y equilibrio

rativo de Descentralización 2004 que ejecutaría dicha institución, además constan las propuestas de planes de acción institucionales para continuar el proceso de descentralización de la gestión ambiental, a corto, mediano y largo plazo. En forma precisa se establecen las acciones, responsables, los objetivos acción, resultados y plazo. Además se especifican las acciones, las competencias, la institucionalidad y los recursos financieros, en función de implementar los planes de descentralización.

En las acciones previstas a mediano plazo, se propone elaborar la estrategia de gestión ambiental hacia las juntas parroquiales y las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas, identificando grupos locales críticos y determinando la forma de capacitación y participación. Para las acciones a largo plazo ya se enuncia que se ha de iniciar la descentralización de competencias hacia juntas parroquiales y circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas con capacidad institucional para ejecutarlas. Finalmente se enuncia la conclusión de la transferencia de competencias ambientales y la correspondiente evaluación nacional de la aplicación descentralizada de competencias. En todo caso, cabe investigar el estado de esta planificación, en función de exigir que se cumpla el proceso.

39 Según declaraciones públicas hechas por el presidente Correa, a finales de enero de 2007, el CONAM es una institución que desaparecería en su gobierno, y así fue, actualmente funciona la SENPLADES.

ecológico. Políticas como ya se han expuesto: producción limpia, recursos hídricos, gestión integral de los residuos y desechos peligrosos. Las políticas sectoriales, en consecuencia, ganarán en eficiencia al poder contar en su implementación con una gestión ambiental descentralizada. Igualmente las políticas transversales como la de información, supervisión, fiscalización y control ambiental crearán sinergias positivas que contribuyan al fortalecimiento de la gestión ambiental y del mejoramiento de la calidad de vida de las personas humanas, de la sociedad en general (Narváez, 2007: 261).

Cuadro 40 Integrar la política ambiental con las políticas económicas, sociales, culturales y de ordenamiento territorial, para superar la pobreza y lograr el desarrollo sustentable	
¿Objetivos del Estado?	
1	Fortalecer la participación responsable de la gestión ambiental entre la sociedad civil, la autoridad ambiental nacional, seccional, y los niveles de gestión descentralizada, en el marco de un SGA nacional.
2	Promover la participación responsable e informada de la sociedad civil, en la toma de decisiones ambientales y en el control de su cumplimiento.
3	Impulsar la aplicación de instrumentos de gestión ambiental para la prevención y producción limpia.
4	Promover el ordenamiento territorial, el manejo de cuencas, bosques y zonas marino costeras así como la recuperación de ambientes degradados, considerando la vulnerabilidad del territorio.
5	Incorporar en las cuentas nacionales la valoración de la oferta de los recursos naturales y ambientales, la degradación ambiental y la internalización de los costos ambientales.
6	Promover y evaluar permanentemente el uso eficiente, la prevención y la conservación del suelo, subsuelo, agua y aire, evitando las externalidades ambientales negativas.
7	Reconocer y defender el conocimiento y la cultura tradicionales indígenas, su protección y registro, el acceso y la distribución de beneficios de los recursos genéticos, conforme a la Constitución Política.
8	Fortalecer la educación y la investigación ambiental en todos los niveles.
9	Implementar sistemas de evaluación del impacto ambiental para asegurar la participación ciudadana, la coordinación multisectorial y el cumplimiento por parte de las empresas, de los criterios y condiciones de protección ambiental.
10	Cumplir los tratados internacionales en materia de gestión ambiental, y facilitar la participación y el apoyo de la cooperación internacional para recuperar y mantener el equilibrio ecológico.
Elaboración: Iván Narváez	

El proceso de descentralización ambiental (fraccionamiento competencial y transferencia de poder) ¿Instrumento u obstáculo para la gobernanza ambiental?

A partir de la noción descentralización democrática, la descentralización ambiental viene a ser una consecuencia ineludible de aquella. Para lograr la descentralización ambiental es indispensable (Ribot, 2002):

“1) Trabajar prioritariamente con las instituciones democráticas locales, 2) Transferir suficientes y apropiados poderes y trabajar en base a los principios de subsidiaridad ambiental,⁴⁰ 3) Transferir poderes como derechos seguros, es decir, el gobierno debe utilizar medios seguros para transferir poderes a los gobiernos locales y afianzar la institucionalidad y la participación ciudadana, que a la vez comprometa a sus representantes, 4) Apoyar la equidad y la justicia social, 5) Establecer las normas ambientales mínimas necesarias y sólidas a nivel ecológico, 6) Apoyar la educación ambiental local respecto a los derechos ambientales establecidos en las leyes, en función de fomentar la participación y la gobernanza ambiental, 7) Desarrollar indicadores para el monitoreo, evaluación y control de la descentralización ambiental y sus resultados. En consecuencia, desarrollar y monitorear indicadores de avance en la legislación de la descentralización ambiental.”⁴¹

40 Martín Mateo (2001: 47) sostiene que: correlato de la globalidad es la subsidiariedad que se corresponde con el otro extremo del aforismo “pensar globalmente, actuar localmente”, y en función de explicar el concepto hace alusión a que el V Programa de la Comunidad Europea sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible hace especial hincapié en este postulado que entronca con el artículo 3B del tratado que dispone que la Comunidad intervendrá sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, lo que se subsume en el artículo A que ordena que las decisiones sean tomadas de la forma más próxima posible a los ciudadanos. Este principio es aplicado al ambiente por el artículo 130.R donde se precisa que las medidas pertinentes deberán adoptarse “preferentemente en la fuente misma”, de donde deduce el tribunal de Justicia Europeo, Sentencia del 9 de julio de 1992, que “incumbe cada región, municipio u otro ente local adoptar las medidas apropiadas para asegurar la recepción, del tratamiento y la gestión de sus propios residuos: en consecuencia éstos deberán gestionarse lo más cerca posible del lugar de producción”.

41 Es necesario explorar el grado en que se ha llevado la descentralización de los recursos naturales y sus resultados sociales y ambientales medibles, considerando que este proceso demanda tiempo y gran esfuerzo colectivo, interinstitucional y sectorial. Pero sobre todo, considerando que la descentralización ambiental tendrá lugar cuando el gobierno central formalmente transfiera poderes a actores e instituciones en los niveles más bajos en la jerarquía político-administrativa y territorial.

El fraccionamiento competencial no es visto únicamente a nivel horizontal, es decir, reproduciendo instancias públicas de menor jerarquía en jurisdicciones provinciales o municipales, por ejemplo: el Ministerio del Ambiente ha instalado agencias subsidiarias debilitadas administrativa, económica y técnicamente, que reproducen las mismas falencias burocráticas de la instancia central. Al igual que el ECORAE ha abierto modestas oficinas en las provincias amazónicas, sin soporte básico para su funcionamiento y mucho menos para cumplir los objetivos institucionales, como el de impulsar el Ecodesarrollo de la Región Amazónica Ecuatoriana.

El fraccionamiento competencial⁴² ambiental tiene relación a la traslación de las potestades que tienen los organismos centrales, a los poderes locales, en condiciones óptimas para el cumplimiento de las nuevas funciones específicas. Por ejemplo: el Ministerio del Ambiente tiene potestad de crear áreas protegidas, previo el cumplimiento de requisitos establecidos en la ley, a la vez es responsable de su administración y manejo conforme a una planificación y estrategia definidas en las políticas públicas ministeriales. El Ministerio podría transferir la administración de un área protegida pero no se desprende del poder de crearla, ni transfiere su dominio al organismo seccional, para mediante la libre disposición del bien, y en función de sus propios objetivos económicos, sociales, culturales o científicos, promover el desarrollo endógeno (ejemplo: parque nacional Cajas).

42 Llamblí y Lindemann:

“La descentralización de las funciones tradicionalmente desempeñadas por los gobiernos centrales, particularmente en el sector público vinculado a la agricultura y el desarrollo rural, generalmente se justifica con consideraciones políticas y de equidad social. No obstante, los objetivos políticos (fortalecer la rendición de cuenta de los funcionarios, la participación social, y la democratización) pueden coincidir con objetivos económicos (por ejemplo, una mejor asignación de recursos por parte del sector público, y una mayor disposición de los usuarios para pagar los servicios proporcionados por el Estado) (2000: 13 y ss).

A nivel nacional, es posible identificar como descentralización la dirección general de estos procesos de reforma del Estado. Pero, al ser procesos históricos, estas reformas también han experimentado retrocesos políticos, cortocircuitos y resultados mixtos. Uno de los principales problemas para el análisis de todos estos procesos es que el término “descentralización” se ha convertido en un concepto sumamente impreciso en la literatura sobre el desarrollo.

Ser “representante responsable” para recibir el “poder seguro” implica una condición que expresa capacidad para ejercerlo a través de mecanismos políticos, económicos, administrativos y técnicos, eficientemente y de forma sostenible. Condición que no todos los gobiernos seccionales la han asumido por causas estructurales. Por otra parte, el Estado-nación es reticente al ejercicio de la democracia integral, de la autonomía de los poderes locales, en consecuencia, dada su naturaleza centralista y concentradora, la descentralización democrática no es viable y por ende, tampoco el fraccionamiento competencial ambiental en materia de áreas protegidas. En la RAE, por ejemplo, no se vislumbra esta propuesta concreta para la transferencia de competencias para la gestión del PNY por parte del los poderes locales y de ello se desprende que por esta vía, la gobernanza ambiental es aún más utópica. Los planes de desarrollo del Consejo Provincial de Orellana y Concejo Municipal de Orellana (2005) ya aluden esta posibilidad, pero el Municipio de Aguarico aún no dispone de plan de desarrollo y menos de plan ambiental, siendo el que mayormente limita con el PNY.

El Consejo Provincial de Orellana, según la Prefecta (entrevista personal: 12-19-2005) está impulsando un plan estratégico participativo que ha iniciado por la conformación de mesas sectoriales en salud, educación, ambiente, políticas petroleras, equidad de género, niñez, juventud, tercera edad, agrícola, y una mesa de seguridad que cuenta con el respaldo de la policía, Fuerzas Armadas y la sociedad civil. Este Plan tiene relación al Plan bi-provincial gestado hace 4 años entre Sucumbíos y Orellana, y les ha permitido concretar un paro unitario que según la autoridad provincial: “les hundió el piso a las transnacionales, cuando les recordaron que operan dentro de su territorio y en consecuencia entran al proceso o se las lleva el viento.” Éstas están cumpliendo los acuerdos –reitera la prefecta– pero no con la celeridad del caso porque todo cambio genera resistencia y dado la prepotencia que ostentan la transnacionales por su poder, porque ellas son quienes mandan en el país, porque los poderes del Estado como el gobierno, el Congreso y otros, están de rodillas frente a ellas dejando que se lleven los recursos, y por eso el paro, para evitar que eso continúe, para exigir la caducidad del contrato con la empresa Occidental, para impulsar la nacionalización del petróleo. En todo caso, su obje-

tivo radica en fortalecer la estructura organizativa política de cada provincia, a fin de recuperar la institucionalidad.

Respecto a la descentralización sostiene que se fortalecerá para alcanzar las autonomías que les permitan tomar decisiones, establecer políticas y finalmente asumir la tarea ambiental vía prefectura, porque si continúa la responsabilidad en el MAE, no se superará el problema ambiental. Su actitud frente al gobierno y las empresas transnacionales es de presión para que cumplan los acuerdos, caso contrario van las medidas de hecho, con sus respectivas consecuencias socio-económicas y políticas, concluye la Prefecta (entrevista personal: 12-19-2005).

La descentralización ambiental tiene varios conflictos que no pueden ser dilucidados por la institucionalidad local, toda vez que no tiene limitaciones meramente administrativas, tributarias, sino que tienen relación a las transferencias de poder y aspecto legales sujetos a intereses políticos de difícil trámite en el Congreso Nacional. En concreto, la administración de las áreas protegidas es un punto álgido por lo siguiente: el Ministerio del Ambiente al descentralizar a los municipios tiene el riesgo de que se rompa con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, y de que se vaya a desmembrar las áreas hasta llegar a tener varios parques municipales, lo que llevaría a perder la concepción de eco-sistemas de las áreas –bienes nacionales de uso público– Código Civil Art. 604. Entonces el Ministerio propone trabajar con figuras como la “delegación de administración” en ésta, las decisiones las toma el delegatario e impone las condiciones con las cuales el delegado administra el bien.

Los gobiernos seccionales sostienen que ellos son parte del Estado, con potestad pública para administrar y no podrían quitar el derecho de los ecuatorianos al goce de las áreas protegidas. La negativa a la descentralización de áreas protegidas consta en la resolución de Procuraduría General del Estado del 24 de agosto de 2004. Se concluye al respecto, que la Ley de gestión ambiental obliga a la autoridad ambiental a establecer un Sistema Descentralizado de Gestión; si se apela al principio de integridad de gestión ambiental, el sistema descentralizado debe incluir las áreas protegidas para

43 Conforme se ha expresado en el acápite sobre descentralización democrática, la descentralización ambiental implica una re-configuración espacial de las instituciones estatales, una re-definición de las responsabilidades de los niveles del Estado y sus instituciones con las políticas públicas,

lograr dicha integridad en el territorio (CEDA, 2006: 2-3)⁴³ (ver: LGA, Art. 11), (ver: normativa general para la organización y funcionamiento de los comités de gestión en el Patrimonio Nacional de Áreas Protegidas, 2001).

Devolución de competencias o transferencia de competencias ambientales

En sentido general, la descentralización significa la recuperación o fortalecimiento de competencias de servicios a la comunidad provincial, cantonal y parroquial, en base a la transferencias financieras desde el gobierno central, pero ésta no es un fin en sí mismo, sino un camino para que los gobiernos locales contribuyan a dinamizar el desarrollo mediante la concreción de obras y acciones que satisfagan las necesidades de la población: luz eléctrica, agua potable, caminos vecinales, teléfonos, instalaciones sanitarias, vivienda, transportación y que a la vez dinamicen la economía, la producción y circulación de bienes y servicios.

Además, la dimensión ambiental está inmersa en todas las actividades descritas, tiene un rol transversal, sin embargo, es el ámbito menos claro de la descentralización, es el menos reconocido y respaldado en la práctica, aunque discursivamente ocupa un sitio preponderante. Las competencias ambientales (ver anexo 9) establecidas para ser asumidas eficientemente implican que los gobiernos locales dispongan de recursos técnicos, económicos y de poder político concreto para ejecutarlas, evaluar y auditar la gestión ambiental (Narvárez, 2007: 228).

Análisis del convenio marco en base al A.M. 055, derogado por el 106 (Proceso de devolución de competencias)

En la consultoría que sobre este tópico realizó (Real, 2004: 25), evidencia que de acuerdo a la ley que regula el proceso de descentralización en

reconocimiento de nuevos actores e interlocutores político-institucionales y la re-vigORIZACIÓN de los gobiernos locales como frontera para el ejercicio de la democracia (Ojeda, 2005: 73). La descentralización ambiental no excluye el rediseño de la estructura del poder y por lo tanto, respecto de ésta se reacomodan todas las estrategias políticas entre el actor central y los sub-gobiernos.

el país, deberán suscribirse convenios entre el gobierno central y los gobiernos seccionales, a fin de que proceda el mecanismo de transferencia de competencias. La Ley de descentralización del Estado y participación social, Art. 12, prescribe lo siguiente:

“Para la transferencia de las atribuciones, funciones y responsabilidades señaladas en esta Ley, el Presidente de la República conjuntamente con el Ministro de Finanzas y Crédito Público y con los demás ministros que correspondan según la materia suscribirán con los representantes legales de los municipios y consejos provinciales, según el caso, los convenios respectivos en los que deberán señalarse con precisión absoluta los recursos financieros, materiales y tecnológicos necesarios que serán obligatoriamente transferidos para atender las nuevas atribuciones, funciones y responsabilidades. Los recursos a los que se refiere este artículo no podrán ser inferiores a los que las entidades de la Función Ejecutiva dedican para el financiamiento de la prestación de los servicios públicos a transferirse.

Será obligatorio para la Función Ejecutiva las transferencias definitivas a las que se refieren los artículos 9 y 10 de esta Ley que le sean solicitadas por el respectivo municipio y consejo provincial que cuente con las condiciones para ello.”

En consecuencia, conforme lo sustenta Real, para cumplir con esta disposición y dentro del proceso de descentralización de la gestión ambiental, se elaboró el denominado “Convenio Marco de Descentralización”, el que fue aplicado a todos los casos de petición de descentralización que los gobiernos seccionales efectuaron al Ministerio del Ambiente. Este Ministerio suscribió hasta el 2004, 67 convenios de descentralización, cumpliendo con los procedimientos previstos en la Constitución y leyes sobre la materia.

A fin de tener una visión global de este instrumento contractual de carácter administrativo, el autor en cita presenta un análisis del mismo, enfatizando los aspectos de fondo que requieren ser corregidos para continuar con el proceso de transferencia de competencias ambientales.

En los convenios de transferencias se han detectado problemas en cuanto a la conceptualización de los mismos y afirma Real (2004: 19) que significarán una limitación importante al momento de aplicar las compe-

tencias por parte de los gobiernos seccionales. Estos problemas son: la confusión entre competencias y funciones, la omisión de competencias y desvinculación de su fuente legal.

En lo que tiene relación a la confusión entre los términos competencias y funciones, señala Real, que aún estando muy claro que el objetivo de la descentralización es la transferencia de ciertas actividades administrativas a “órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía” (Fraga, 1969), esas actividades a descentralizar, son las competencias.

En los convenios de transferencia suscritos por el Ministerio del Ambiente, es notorio que no en todos los casos el objeto de transferencia es una competencia (ver cláusula segunda del Convenio). A fin de facilitar la comprensión de este detalle, se ha preparado el anexo 4, en el que se transcriben las acciones incorporadas a la matriz del Convenio de Transferencias, que realmente constituyen una competencia. En el anexo 5, en cambio, se transcriben aquellas acciones incluidas en la matriz del Convenio de Transferencias, que no constituyen una competencia, sino que son funciones administrativas del Ministerio del Ambiente. Por ejemplo, aquí se aprecia como en el caso del numeral 1 la acción “Formular políticas en concordancia con las políticas nacionales”, consta como una “competencia”, cuando en realidad es una función, pues formular políticas no es una acción privativa de un ente en particular. En cambio, en el mismo numeral, en la columna “Funciones básicas para la operación de las competencias” se presenta como “función” a la acción de “Establecer incentivos y desincentivos para el manejo sustentable de bosques y la reforestación”, la que en realidad constituye una competencia, pues esa acción administrativa es privativa de una entidad en particular.

Análisis y explicaciones pormenorizadas de la distinción entre funciones y competencias han sido ya efectuadas en el capítulo II del trabajo de (Real: 2004), sin embargo, para este autor:

“Conviene recalcar que al confundirse entre esos términos, se corre el riesgo de distorsionar el marco de actividades a descentralizar y, obviamente, el funcionamiento ulterior del sistema de gestión ambiental. Según lo indicado en el análisis terminológico de las “atribuciones, funciones, res-

ponsabilidades y competencias”, resulta claro que con esas denominaciones se está refiriendo a dos figuras concretas, que son las “funciones” y las “competencias”. De éstas, las funciones son una característica institucional que le facultan a realizar un tipo de actividades y no otro. Por ejemplo, la “función” de un hospital es dar servicios de salud y no conceder préstamos para vivienda, actividad que no podría efectuarla así le fuera transferida vía descentralización. Entonces, lo que práctica y técnicamente se puede transferir en el proceso de descentralización son sólo las competencias administrativas, pues sólo éstas contienen un mandato legal y político ejecutable, que son la esencia del proceso de “devolución” de competencias, como también se conoce a la descentralización. Al constituir las funciones una característica institucional, éstas no son descentralizables, pues tanto el gobierno central como los gobiernos seccionales tienen, por naturaleza, funciones que, salvando obvias diferencias de alcance territorial y político, en términos generales, éstas coinciden.” (2004: 19 y ss).

Respecto a la ausencia de la fuente legal de competencias a descentralizar, anota Real (2004: 26) que vinculada a la definición de competencias a descentralizar, consta el hecho de que la matriz respectiva del convenio, no determina la fuente legal de las competencias que se transfieren. En el convenio se indican 22 acciones que se descentralizarán, pero éstas no corresponden al texto legal que asignan dichas acciones al Ministerio del Ambiente. Lo que allí consta son sólo una interpretación y racionalización de dichas funciones, efectuadas por quienes prepararon el Convenio, pero no las normas legales que asignan los mandatos administrativos al Ministerio del Ambiente. En el proceso de descentralización, los convenios constituyen el vehículo administrativo que transfiere las competencias a un órgano diferente del que actualmente las posee y las competencias son mandatos legales destinados a una entidad. Entonces, si se quieren transferir mandatos legales, éstos no deben interpretarse, sino que deben transferirse tal cual constan en su origen legal. En caso de que la entidad receptora de una competencia requiera de la interpretación de una norma legal que asigne competencias, ésta deberá obtenerla de la manera prevista en la ley.⁴⁴ La ausencia de la ley acarreará conflictos de

44 De acuerdo al artículo 3 del Código Civil, “sólo al legislador toca explicar o interpretar la ley” de un modo generalmente obligatorio.

interpretación por parte de los entes seccionales e incluso de los terceros administrados.

Fundamenta Real, que este aspecto tiene una importancia significativa cuando de descentralización de funciones se trata: las competencias que se transfieren en un convenio, no se generan en dicho convenio, tienen una existencia anterior, es decir, en las leyes que asignaron dichas funciones o atribuciones al ente central.

“Cuando un ente seccional aplique esas funciones o atribuciones que se descentralizan, su basamento normativo continúa en dichas leyes, a través del convenio. Como ya se indicó, el convenio es el elemento transmisor de las competencias, por lo que allí debe señalarse solamente las actividades que ciertas normas asignan a un ente central, las que serán, en adelante, desempeñadas por un ente seccional. El convenio, además, es el documento que prueba que una competencia determinada corresponderá ser ejercida por un ente seccional. Cuando ese ente seccional ejerza las competencias descentralizadas, su basamento administrativo para actuar será el convenio, que debe indicar con exactitud de que las fuentes legales nacen las mismas. Si no existiera una fuente legal que permita a un ente seccional declarar una veda, por ejemplo, un particular podría rechazar jurídicamente un acto administrativo en ese sentido.” (Real, 2004: 26).

Las observaciones que hasta aquí se ha efectuado con relación a la determinación de las competencias a descentralizar, apuntan a nociones medulares en todo sistema legal y democrático: la legalidad, la legitimidad, la seguridad jurídica y el estado de derecho. Estas nociones guardan relación con la consolidación de un sistema legal previsible y explícito, que permita la realización de actividades socioeconómicas por parte de los particulares y, consiguientemente, el progreso del país. Si se transfieren competencias en una forma parcial, sin determinar el sustento legal de las mismas o, se lo hace en una manera tal que menoscaben su legalidad y legitimidad⁴⁵, entonces lejos de mejorar al sistema legal se profundizarían

45 El principio de legalidad significa que los actos y comportamientos de la administración deben estar justificados en una ley previa (García de Enterría y Fernández, 1980). El principio de legitimidad significa que la norma provenga de un ente previsto en el sistema jurídico como competente (Real, 2004).

deficiencias que son fuente de inoperancia administrativa en el sector público. Además, de esta manera se permitiría a los órganos beneficiados con las delegaciones desarrollar un sistema administrativo basado en asunciones y prácticas internas, que no necesariamente corresponda al que el sistema legal de gestión ha previsto. Esto explicaría la omisión de algunas competencias ambientales en la matriz utilizada en dicho convenio, pero no solucionaría los problemas de legalismo y legitimidad. La cláusula cuarta del Convenio Marco de Transferencia de Competencias del Ministerio del Ambiente hacia los Gobiernos Seccionales, proporcionaría alguna explicación a la manera parcial de transferir las competencias, al manifestar que habrá una “transferencia progresiva de competencias” a los gobiernos seccionales, que aquí han sido anotados.

En relación a la omisión de competencias en igual forma sostienen Real (2004: 27), que otro aspecto de interés en el proceso de descentralización es el hecho de que en la matriz de competencias a transferir, no constan todas las competencias que pertenecen al Ministerio del Ambiente. Al igual que lo explicado anteriormente, esta omisión podría explicarse con el principio de progresividad,⁴⁶ que caracteriza a la descentralización, el cual permite a las entidades centrales seleccionar las competencias que convienen o están listas para descentralizar y dejar otras para una etapa posterior. Sin embargo, en el presente caso, no existen bases para pensar que la omisión de algunas competencias responde a la aplicación del citado principio.

“En primer lugar, el Reglamento a la Ley de descentralización establece que uno de los requisitos de los convenios de descentralización es la determinación de “las competencias que se hubieren identificado como transferibles”⁴⁷, para posteriormente detallar las competencias que efectivamente se transferirán. En segundo lugar, al analizarse las competencias que se pretenden descentralizar y las que han sido omitidas, puede verse que existen entre varias de ellas nexos de ejecución que no podrían mantenerse separados, es decir que unas competencias sean ejecutadas por un ente regional o local y otras por el ente central. Tómese como ejemplo la

46 Ver artículo 5 de Ley de descentralización y participación social.

47 Artículo 5 numeral 4 de Reglamento a Ley de descentralización.

competencia “Declarar áreas protegidas dentro de su jurisdicción”, que es una de las que se va a descentralizar; y, la competencia relativa a la gestión de áreas naturales: “la planificación, manejo, desarrollo, administración, protección y control del patrimonio de áreas naturales del Estado, estará a cargo del Ministerio del Ambiente”⁴⁸, que ha sido omitida en la matriz de competencias a descentralizar. Aquí es obvio que la una competencia debe ser consecuencia de la otra, entonces, ambas competencias deben pasar al ente seccional, pero esto no sucede”. (Real, 2004: 27).

En este caso, es muy probable que el ente seccional “sobreentienda” que si tiene atribución de crear áreas protegidas, tendrá también para su administración. Pero esa facultad no le ha sido concedida y si asume que sí debe realizarla, incurriría en un caso de arrogación de competencias administrativas. Al respecto es importante comprender que el derecho público es un área legal en donde los funcionarios públicos observarán que “sólo se puede hacer lo que la ley faculta”.⁴⁹

De lo expuesto se desprende, conforme lo sustenta el autor en cita, si no se dice expresamente en el convenio que transfiere dicha competencia, el organismo seccional no podría “sobrentender” que a más de la potestad de crear áreas protegidas, le corresponde también la de administrar las áreas protegidas creadas anteriormente e incluso la que creó. Si se omiten esas competencias, los organismos seccionales carecerían de sustento normativo para efectuar algunas actividades administrativas de importancia para la gestión ambiental.

En el anexo 6 del estudio de Real, se indican aquellas competencias que corresponden al Ministerio del Ambiente⁵⁰ y que aunque no constan en la matriz, deberían ser también parte del proceso de descentralización,

48 Artículo 69 de la Ley forestal y de conservación de áreas naturales y vida silvestre.

49 Esto en oposición al derecho privado, en el que se puede realizar “todo lo que la ley no prohíba” (Real, 1995).

50 Entre las competencias incluidas en este anexo, constan varias determinadas en la Ley de prevención y control de la contaminación ambiental, cuya mayoría de artículos fueran derogados por la Ley de gestión ambiental. Aunque se ha asumido que las atribuciones constantes en los artículos restantes de la citada ley corresponden al Ministerio del Ambiente, sin embargo del análisis de la Ley de gestión ambiental, no se desprende que exista una transferencia de esas atribuciones hacia este ministerio. En consecuencia, esas atribuciones continuarían correspondiendo al Ministerio de Salud. Para evitar problemas de competencia entre los ministerios de Salud

Cuadro 41

Selección de competencias a descentralizar

a) En el manejo de bosques, plantaciones forestales, flora y fauna silvestres	
1	Formulación de políticas.
2	Elaboración y ejecución de estrategias y programas de desarrollo y uso sustentable del recurso forestal.
3	Emisión de normas forestales, plantaciones forestales, flora y fauna silvestres y vedas, previa coordinación del Ministerio del Ambiente, de conformidad con lo establecido en el literal d) del artículo 12 de la Ley de gestión ambiental.
4	Autorización y control del aprovechamiento forestal y la movilización de productos forestales, mediante el otorgamiento de guías de circulación.
5	Declaración de bosques protectores y otorgamiento de certificados de afectación de bosques protectores.
6	Dar aval a los programas y proyectos propuestos localmente, enmarcados dentro de las estrategias y programas de desarrollo nacionales.
7	Resolver y juzgar infracciones en primera instancia dentro de su jurisdicción.
8	Prevenir y controlar desastres y amenazas al recurso forestal.
9	Declarar áreas protegidas dentro de su jurisdicción.
10	Capacitar, informar y realizar extensión forestal y sobre biodiversidad.
11	Autorizar y controlar el aprovechamiento, la comercialización interna y la tenencia de la flora y fauna silvestres; y,

y el del Ambiente, así como para asegurar la legalidad de las acciones que se tomen en función de las competencias referidas, debe establecerse, en forma oficial, a qué dependencia pertenecen las competencias aludidas.

b) En calidad ambiental	
1	Formular políticas.
2	Emitir normas técnicas de acuerdo a las competencias transferidas y previa coordinación de este Ministerio, de conformidad con lo establecido en el literal d) del artículo 12 de la Ley de gestión ambiental.
3	Regular el establecimiento de incentivos relacionados con el mejoramiento tecnológico que asegure la óptima calidad ambiental.
4	Establecer tasas y sanciones de acuerdo con las normas y regulaciones vigentes.
5	Formular mecanismos para prevenir, controlar, sancionar y corregir acciones que contaminen o contravengan a las normas vigentes.
6	Aprobar estudios de impacto ambiental para el funcionamiento de industrias y actividades contaminantes, de conformidad con lo establecido en el Capítulo II de la evaluación de impacto ambiental y del control ambiental, del Título III de la Ley de gestión ambiental.
7	Determinar un sistema de evaluación de impactos ambientales para proyectos o actividades, que no sean consideradas de interés nacional y cuya competencia no pertenezca a otro sector del Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental.
8	Controlar el cumplimiento de: normas, estándares de calidad ambiental, permisos ambientales para el funcionamiento de industrias y actividades contaminantes tanto públicas como privadas.
9	Realizar auditorías ambientales dirigidas a las actividades productivas o que puedan causar daños ambientales.
10	Formular y ejecutar el plan de prevención y control de calidad ambiental provincial o cantonal, así como los indicadores de su gestión.

11	Coordinar los sistemas de control para la verificación del cumplimiento de las normas de calidad ambiental referentes al aire, agua, suelo, ruido, desechos y agentes contaminantes, así como la aplicación de programas y proyectos de asistencia técnica a la industria y agroindustria y de servicios varios, incluyendo los de reconversión industrial.
12	Promover la participación de la iniciativa privada y comunitaria en las actividades relativas al mantenimiento y mejoramiento de la calidad ambiental, el uso y operación de tecnologías ambientalmente sustentables, en coordinación con entidades públicas y privadas.
13	Dar asistencia técnica a entidades y organismos públicos y privados en todo lo relacionado con el control y la aplicación de estándares específicos de calidad ambiental.
14	Desarrollar y financiar proyectos de control de calidad ambiental.
15	Capacitar e informar.
Fuente: Artículo 6 del Acuerdo Ministerial 055 (derogado, sólo como referencia) hoy rige el 106	

pues entre ellas existen competencias que están enlazadas para permitir a la entidad ejecutora una gestión completa en un área administrativa.

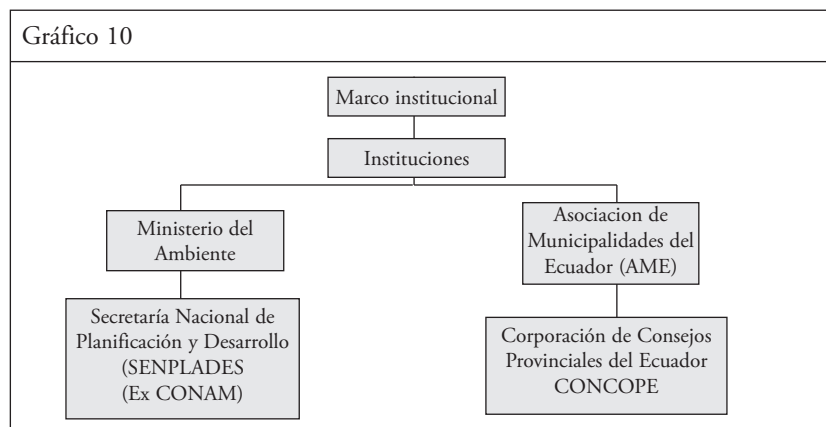
Si por conveniencias institucionales o políticas debe descentralizarse una parte de las competencias para en otra etapa continuarse con el resto, entonces es conveniente que se elijan aquellas competencias enlazadas de tal manera que conformen un componente administrativo-ecológico, en vez de competencias aisladas, como es el caso actual, concluye sobre este asunto Byron Real (2004: 28).

En el mes de marzo de 2001, el Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE) suscribe un convenio con el Estado ecuatoriano con la finalidad de iniciar las demandas de descentralización de competencias en materia ambiental y es así que, el 2 de octubre de 2001, el Consejo Provincial de Orellana, demanda la transferencia de las siguientes competencias: turismo, vialidad, ambiente, recurso forestal, ambiente-recurso biodiversidad, ambiente-gestión ambiental.

Los municipios de la costa como el de Guayaquil, iniciaron una verdadera maratón para conseguir la descentralización de competencias que consideraron necesarias para el desarrollo local.

Los municipios de la Amazonía han tenido la preocupación permanente de impulsar los procesos de descentralización, pero por diversas razones no se han podido materializar debido a los cambios frecuentes y drásticos en la legislación respectiva, es así que, mediante el Decreto Ejecutivo No. 2824, publicado en el Registro Oficial 623 de 22 de julio de 2003, se dejan sin efecto 52 cuerpos legales entre decretos ejecutivos y acuerdos ministeriales relacionados a temas de descentralización.

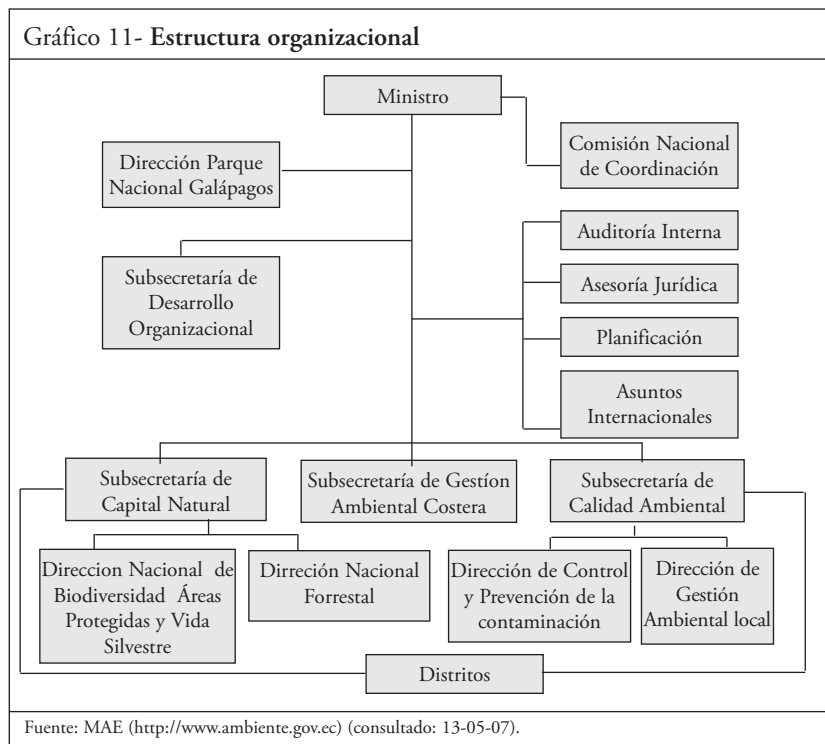
Marco institucional en la descentralización ambiental



Ministerio del Ambiente del Ecuador (MAE)

La Ley de gestión ambiental establece que la autoridad ambiental nacional la ejerce el Ministerio del Ambiente, instancia rectora, coordinadora y reguladora del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental; sin perjuicio de las atribuciones que en el ámbito de sus competencias y acorde a las leyes que las regulan, ejercen otras instituciones del Estado.

El Ministerio del Ambiente desarrolló un conjunto de políticas y estratégicas en las que incluyó a la descentralización como objetivo institucional prioritario expuesto en el Texto Unificado de la Legislación Ambiental Secundaria.



Funciones del MAE

El Ministerio del Ambiente es el organismo del Estado ecuatoriano encargado de diseñar las políticas ambientales y coordinar las estrategias, los proyectos y programas para el cuidado de los ecosistemas y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Propone y define las normas para conseguir la calidad ambiental adecuada, con un desarrollo basado

en la conservación y el uso apropiado de la biodiversidad y de los recursos con los que cuenta el país.

Desde una visión solidaria con las poblaciones y su ambiente, impulsa la participación de todos los actores sociales en la gestión ambiental a través del trabajo coordinado. De esta manera contribuye a consolidar la capacidad, tanto del Estado como de los gobiernos seccionales para el manejo democrático y descentralizado del tema ambiental y apunta a comprometer la participación de diversos actores: las universidades, los centros de investigación, y las ONG.

El Ministerio asume que la gestión ambiental es una responsabilidad de toda la sociedad, porque la calidad de vida depende de las condiciones ambientales en las que se desarrolla. Se encarga de recopilar la información de carácter ambiental como un instrumento para educar a la población sobre los recursos naturales y la biodiversidad que posee el país, y la manera más adecuada para conservarlas y utilizarlas (<http://www.ambiente.gov.ec>) (consultado: 13-05-07).

Se ha planteado como objetivos: formular, promover y coordinar políticas de Estado, dirigidas hacia el desarrollo sustentable y la competitividad del país; proteger el derecho de la población a vivir en un ambiente sano, y asegurar la conservación y uso sustentable del capital natural del país (<http://www.ambiente.gov.ec>).

Respecto a su gestión: hasta fines de 2002, se firmaron 68 convenios con gobiernos seccionales para efectuar las transferencias de competencias en el área ambiental. Salvo muy contadas excepciones la ejecución de estos convenios quedó truncada, en unos casos por la falta de decisión política de la autoridad de turno y por el escaso seguimiento que se produjo en los gobiernos seccionales. (Ana Albán, Ministra de Ambiente, suplemento institucional No. 2. CONAM, junio 2006).

Problemas del MAE

A pesar de la importancia que reviste la materia ambiental, el Ministerio aún no cuenta con un entorno favorable para su desempeño, y entre otras debilidades se anotan las siguientes:

- Inestabilidad política: once ministros en los últimos ocho años; presión externa por parte de los grupos de poder, ONG y sociedad civil; falta de coordinación entre instituciones; inconsistencia del Plan Ambiental Ecuatoriano; debilitada imagen institucional; prácticas de corrupción.
- Ineficiencia administrativa: falta de personal técnico calificado (Antes INEFAN 632, hoy Subsecretaría Forestal 130, y en la Dirección Nacional Forestal 7); escasos peritos en materia ambiental; tecnología desactualizada que retrasa procedimientos; inconformidad del personal que trabaja en el Ministerio.
- Bajo presupuesto: proveniente del Estado, \$4 millones; cooperación internacional \$26 millones; autogestión \$10 millones. Total: \$40 millones.
- Marco jurídico institucional: la normativa ambiental del Ecuador es extensa, pero tiene vacíos y adolece de contradicciones que dificultan la gestión del MAE.

Posibles alternativas

El MAE puede tener mayor participación en la planificación y ejecución de proyectos ambientales públicos y privados; promover la participación social como una herramienta para el crecimiento de la conciencia ambiental; proponer al Estado mayor inversión para la investigación y desarrollo de nuevas tecnologías en el área ambiental.

- Conciencia ambiental: implica tener en cuenta el control de la degradación ambiental como instrumento para disminuir los índices de pobreza; la biodiversidad como una forma alternativa de desarrollo así como la base de la seguridad alimentaria; fomentar el desarrollo de la agricultura y el ecoturismo, con base en la riqueza genética del país.
- Coordinación interinstitucional: es necesaria la participación activa y coordinada del MAE con otros ministerios, para evitar la dilución de

esfuerzos; para que la emisión de licencias ambientales sea transparente y en función de la conservación.

- Jerarquía política: El MAE debe ser la primera autoridad ambiental del país; estar a la vanguardia en cuanto a conocimiento técnico así como investigación y desarrollo; contar con el apoyo de la sociedad civil, y velar por el cumplimiento de la normativa ambiental vigente; evitar la influencia político-partidista y de grupos de poder para cumplir con los objetivos de la descentralización de funciones. Está llamado a mantener el liderazgo en su responsabilidad de educar a la población sobre como conservar y utilizar los recursos naturales y la biodiversidad.

Interrogante: Si el MAE apoya la competitividad, ¿por qué entonces en el proceso de descentralización no consideró necesario transferir competencias en el marco del Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental? sabiendo que este sistema ofrece perspectivas de desarrollar mecanismos que permitan transferir las competencias ambientales en manos de entidades ajenas al Ministerio, y de identificar a tiempo problemas y falencias en la aplicación de las competencias por parte de gobiernos seccionales ofreciendo alternativas y soluciones en un escenario de consulta, diálogo y coordinación interinstitucional.

Cronología del proceso de descentralización del MAE

La siguiente información se basa en el documento Evaluación y Análisis Legal del Proceso de Descentralización de la Gestión Ambiental (Real, 2004), así como en datos expuestos por Santiago Ortiz en la exposición sobre la descentralización en el Ecuador realizada en el mes de Abril de 2006, en FLACSO.

Cuadro 42 Acontecimientos	
1993	Ley modernización del Estado privatizaciones y prestación de servicios públicos por parte de la iniciativa privada (Ley 50).
1994	Estatuto Jurídico del Régimen Administrativo de la Función Ejecutiva ⁵¹
1994	La Comisión Asesora Ambiental de la Presidencia de la República, CAAM ⁵² , promovió “la formación de unidades ambientales coordinadoras, ejecutoras y evaluadoras de la actividad ambiental regional provincial ⁵³ ”
1997	Ley de descentralización del Estado y participación social
1997	La Ley de distribución del 15 por ciento del presupuesto del Gobierno central para los gobiernos seccionales se propone regular la distribución, manejo, transferencia y control de dicha asignación establecida en la Constitución Política, para planes o proyectos de inversión, sin perjuicio de otros recursos que se asignen.
1998	Constitución: la política descentralizadora adquiere categoría constitucional. ^{54, 55}
1999	Ley de juntas parroquiales.
1999	Ley de gestión ambiental propugnó la creación de un Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental. ⁵⁶
2000	Consulta de autonomías.
2001 y 2002	Se introdujeron reformas en las leyes de Régimen Municipal y de Régimen Provincial tendentes a la creación de unidades de gestión ambiental.
2000 - 03	Modelo de Gestión (CONAM).
2000 - 03	El Ministerio del Ambiente desarrolló definiciones políticas y estrategias ambientales. Ha realizado una serie de acciones para implementar esta política. ⁵⁷

51 Decreto Ejecutivo 1634, publicado en el Registro Oficial No. S2-411 del 31 de Marzo de 1994 y reformado mediante Decretos Ejecutivos 2428, publicado en el Registro Oficial 536 del 18 de Marzo de 2002 y 2971 publicado en el Registro Oficial 647 del 23 de Agosto de 2002.

52 Decreto Ejecutivo 117. RO 283 del 24 de septiembre de 1993. Esta entidad desapareció luego de su fusión al Ministerio del Ambiente.

53 Programa Prioritario de la CAAM. Acuerdo s/n, RO 434 del 5 de mayo de 1994.

54 Artículo 226 de la Constitución Política. En las reformas a la Constitución de ese año se incorporó una norma por la que se determinó que todas las competencias del Gobierno central son susceptibles de descentralizarse a excepción de la defensa y seguridad nacional, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión del endeudamiento externo y aquellas que la Constitución y los convenios internacionales expresamente las excluyan.

55 Artículo 9 de la Ley de descentralización del Estado y de participación social.

56 Artículo 10 de la Ley de gestión ambiental.

Petróleo y poder: el colapso de un lugar singular, Yasuní

2001	Primeros convenios de descentralización que realizó el Ministerio del Ambiente, los suscribió en el marco de un proceso denominado de “delegación y coordinación” ⁵⁸ de funciones.
2001	Acuerdo Ministerial 055, sobre Regulación para la Transferencia de Competencias del Ministerio del Ambiente a los Gobiernos Seccionales. ⁵⁸
2002	Se suscribieron varios convenios de transferencia de competencias ambientales con 67 organismos seccionales ⁶⁰
2001-2002	Primer Plan Nacional de Descentralización en el que se determinaron las áreas de aplicación de la descentralización, que incluyó a los recursos forestales, biológicos, áreas protegidas, control y prevención de la contaminación ambiental, remediación ambiental y ecosistemas frágiles ⁶¹ .
2003-2004	Plan Nacional elaborado por la Comisión Nacional de Descentralización y Organización Territorial (CNDOT, 2003).
2003	Creación y conformación de la “Comisión Nacional de Descentralización y Organización Territorial”, como cuerpo asesor del Presidente de la República y, el nivel ministerial, la conformación de la Comisión Interna de Descentralización, como ente asesor del Ministro del Ambiente y de coordinación con las entidades relacionadas con la descentralización como son el CONAM y los gobiernos seccionales.
2004	Evaluación y análisis legal del proceso de descentralización de la gestión ambiental (Real López).
2005	Programa de apoyo a la descentralización (CONAM, 2006: 5).
2003-2006	Algunos municipios piden ciertas transferencias de competencias, sólo el Municipio de Cuenca concreta la firma del convenio ⁶² (CONAM, 2006: 4).
2004-2006	Se han realizado varios talleres y encuentros de descentralización de turismo, donde participaron representantes del Ministerio de Turismo, del sector privado, de los municipios y de los concejos provinciales con quienes han llegado a acuerdos importantes (CONAM, 2006: 5).

57 Edición Especial No. 2 del Registro Oficial del 31 de marzo de 2003 - La definición política más importante que efectúa el Ministerio es la de asumir un contexto administrativo descentralizado como su visión institucional. En los lineamientos estratégicos del Ministerio del Ambiente.

58 Ver: Convenios de “Delegación de funciones y coordinación entre el Ministerio del Ambiente y Municipios” del país. Ministerio del Ambiente.

59 Acuerdo No. 055, emitido el 2 de octubre de 2001, el mismo que establece los mecanismos y procedimientos a considerarse en el proceso de descentralización. (Registro Oficial No 438, del 23 de Octubre de 2001).

60 No todos los cantones que suscribieron los convenios de “Delegación de funciones y coordinación”, suscribieron los convenios de transferencia de competencias.

61 Ver Numeral 4: Aplicación y Sector 9: Ambiente, de Decreto Ejecutivo 1616.

62 Cayambe solicitó al MAG transferencias en el sector agropecuario. Cuenca concreta la firma

2006	Proyecto de autonomías.
2006	El CONAM y su programa de apoyo a la descentralización tiene proyectado finalizar su plan de trabajo en cada una de las áreas en las que opera conjuntamente con los gobiernos seccionales autónomos.
2007	Se crea la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).
Fuente: (CONAM, 2006: 3; SENPLADES, 2007)	

El CONCOPE frente a la descentralización ambiental- Convenio Marco de Transferencia de Competencias del Ministerio de Ambiente

El CONCOPE, es una entidad autónoma de Derecho Público, cuya Acta Constitutiva data del 19 de Octubre de 1969. Basa su existencia en la Ley de régimen provincial expedida el 4 de febrero del mismo año.⁶³

La estructura orgánica funcional está conformada por los siguientes niveles: Asamblea General, Comisión Ejecutiva, Presidencia, Dirección Ejecutiva.

Lo conforman 24 consejos provinciales, que representan al mismo número de provincias del Ecuador; (a partir de octubre de 2007 son 24 provincias) organismos que de acuerdo a los artículos No. 228 y 230 de la Constitución Política del Ecuador, adquieren la categoría de gobiernos provinciales.

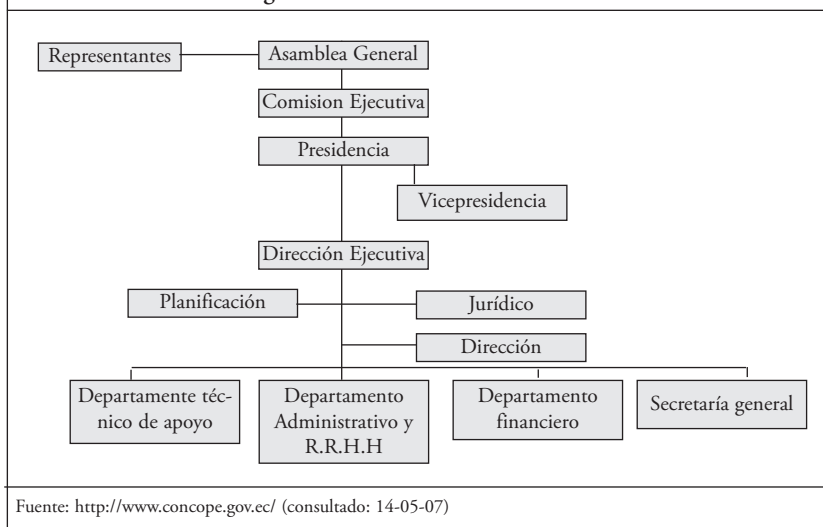
Misión institucional: apoyar la gestión del nuevo rol de los consejos provinciales como gobiernos provinciales o intermedios, promotores del desarrollo provincial y administradores de su territorio.

Objetivo principal: consolidar al CONCOPE como un organismo con liderazgo nacional e internacional, en el escenario de los gobiernos intermedios.

del convenio, y asume la transferencia de competencias de manejo de bosques, plantas forestales, flora y fauna de especies del la Reserva el Cajas y de la calidad ambiental (CONAM, 2006 : 4).

63 El presente texto ha sido analizado a partir de los siguientes textos: CONCOPE: “Estado actual y perspectivas del proceso de descentralización a nivel intermedio 2005”; “Descentralización”, *El Universo*, 20 de junio 2003; y (www.concope.gov.ec).

Gráfico 12 - Estructura organica funcional CONCOPE



Rol del CONCOPE: este organismo se ha posicionado como un referente técnico político de acompañamiento a los consejos provinciales. De acuerdo a la Ley y a su estatuto le corresponde:

- Fomentar la cooperación interprovincial en aras del desarrollo armónico del país.
- Preparar y gestionar la aprobación de proyectos que beneficien a los gobiernos provinciales.
- Defender la autonomía de los gobiernos provinciales.
- Asesorar y asistir a las corporaciones provinciales.
- Cooperar con el Gobierno nacional en el estudio de planes y programas de competencia de los gobiernos provinciales.
- Propender al perfeccionamiento de funcionarios, empleados y trabajadores de los gobiernos provinciales.
- Suministrar orientación y ayuda para la preparación de estudios sobre proyectos de interés provincial
(<http://www.concope.gov.ec/portal/concope/organizacioninterna>)
(consultado: 17-05-07).

*Convenio Marco de Transferencia de Competencias
del Ministerio de Ambiente*

Este convenio impulsó la firma de convenios específicos para la transferencia de competencias y recursos ambientales con ocho provincias: manejo de bosques, plantaciones forestales, flora y fauna silvestre y calidad ambiental. También define a favor de los gobiernos provinciales las partidas presupuestarias y los recursos humanos que se destina para la cobertura de las competencias. Sin embargo, inmediatamente después de la firma de los convenios existieron replicas y dificultades debido a:

- Falta claridad sobre los recursos destinados a las competencias en negociación.
- Dificultades en el costeo de las competencias por provincias.
- Bajos montos destinados a las competencias.
- Falta de voluntad de las autoridades.
- Falta de voluntad expresa en los mandos medios para descentralizar.
- El cambio de gobierno de 2003 significó un estancamiento de la negociación con el MAE, producto de cambios de titulares sucesivos y sus respectivos equipos hasta la virtual paralización del proceso (CONCOPE, 2005: 39).

Otra de las dificultades encontradas es que pese a que se firmaron convenios marco y se desarrollaron procesos de demandas unificadas y de negociación sectorial, a la hora de presentar las demandas de competencias (decisión específica e individual de cada gobierno local), lo han hecho pocos consejos provinciales (menos de 10 solicitudes) debido a la incertidumbre de los recursos, por la falta de capacidad de las instancias, etc. Ante el virtual estancamiento de los convenios sectoriales, el CONCOPE ha guiado su agenda a otros temas de interés, tales como: el desarrollo económico territorial, y la elaboración de una nueva Ley de régimen provincial (CONCOPE, 2005: 41).

Obstáculos para la descentralización

A partir de la experiencia institucional de descentralización ambiental, el CONCOPE registra una serie de hechos que constituyen elementos relevantes para el análisis y evaluación del fraccionamiento competencial ambiental, entre otros:

- Hasta el 2005 ninguna competencia fue transferida a los consejos provinciales y pocas a los municipios.
- Ausencia de una política nacional de reforma del Estado.
- La modernización se limitó a impulsar procesos de privatización.
- La reducción del Estado produjo vaciamiento de competencias del gobierno central: Estado desertor.
- Las leyes y reglamentos propician modelo discrecional “1 a 1” (28.000 convenios posibles, altos costos, duplicidad de funciones, caos institucional).
- No se definen mecanismos de negociación válidos para las partes.
- No existe un sistema claro de competencias obligatorias por niveles de gobierno ¿Quién hace qué?
- Débil articulación entre niveles de gobierno: central, intermedio y local ¿Quién coordina con quién?
- Alta rotación de ministros y funcionarios impide sostenibilidad de procesos de negociación.
- Dificultad de identificar y valorar recursos vinculados a gestión de competencias.
- Ministerios ven la descentralización como pérdida de poder, y no como proceso de fortalecimiento de todos los niveles de gobierno (CONCOPE, 2007: 3).

A partir de la información disponible, puede afirmarse que no existe ningún proceso exitoso y culminado de transferencia de competencias desde el gobierno central a alguno de los consejos provinciales, es decir, no existe ninguna competencia que esté siendo operada en este momento por el nivel provincial como efecto de la ruta establecida en la ley, el reglamento y los planes de descentralización.

Frente a este hecho, el CONCOPE esboza dos tipos de vías del proceso de descentralización: el primero supone una modificación del marco jurídico y reglamentario del proceso, lo cual significa una enorme dificultad. El otro camino implicaría mantener el modelo actual y apostar a revisar algunos de los supuestos y de los instrumentos. En este caso, el rol desarrollado por el CONCOPE a través del diseño de una estrategia consensuada y global debería ser reforzado de modo que las resoluciones de las asambleas de prefectos estén sostenidas por solicitud de demandas coherentes con las decisiones, de lo contrario la acción del CONCOPE no es correspondida por cada consejo provincial. Además, le es recomendable intervenir de manera más activa en la resolución de algunos problemas estructurales señalados (CONCOPE, 2005: 49).

Lineamientos generales para la implementación de competencias

Al margen de que con el advenimiento de la nueva Constitución de la República se pueda consolidar la propuesta de autonomías, además de la descentralización, aún perdura el afán de racionalizar lo existente y en este sentido, a septiembre de 2007 los consejos provinciales proponen:

En el nivel nacional:

Establecer mesas nacionales de discusión para acordar:

- Profundizar el establecimiento del sistema descentralizado de gestión ambiental, el sistema nacional descentralizado de control forestal; el sistema nacional de emisión de licencias ambientales y de evaluación de impactos ambientales.
- Establecer una estrategia conjunta de financiamiento para la operación de competencias y el fortalecimiento institucional de los gobiernos subnacionales.
- Acordar una estrategia para la acreditación de los gobiernos subnacionales para la emisión de licencias ambientales.

En el nivel provincial:

- Elaborar una línea base que permita conocer el estado de situación de la gestión ambiental provincial.
- Establecer planes de implementación de competencias descentralizadas, en el corto y mediano plazos, con criterio de progresividad.
- Elaborar modelos de gestión ambiental provincial.
- Definir los requerimientos, financieros, técnicos, normativos, administrativos, tecnológicos y logísticos para la operación de competencias
- Implementar una estrategia de transición para la operación de competencias ambientales en las provincias (CONCOPE, 2007: 20).

Ex Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM)

El CONAM⁶⁴, hasta marzo de 2007 era un órgano adscrito a la Presidencia de la República, cuyo objetivo era promover la modernización del Estado. Este objetivo comprendía la descentralización, desinversiones, privatizaciones, concesiones y reforma del Estado. Inició sus actividades en 1994 en aplicación de la Ley de modernización expedida en 1993.⁶⁵ Su misión era modernizar el Estado y la sociedad con eficiencia y transparencia para mejorar la calidad de vida y bienestar de los ecuatorianos (www.conam.gov.com). En su momento esta institución asumía que:

El CONAM desde la Unidad de descentralización de la estructura del Estado, implementaba el Programa de Apoyo a la Descentralización (PAD), promovía la participación como una forma de comunicación entre la sociedad civil y el Estado para la implementación de la descentralización; se potenciaba el protagonismo ciudadano, con más y mejor información, tomándolo en serio y fortaleciendo sus capacidades para participar.

64 El gobierno de Rafael Correa anunció la desaparición del CONAM, actualmente funciona la SENPLADES.

65 Ley de descentralización del Estado y participación social, Capítulo IV de la Descentralización y Desconcentración, Art. 34.

El PAD tenía por objeto apoyar a los gobiernos seccionales autónomos para que mediante la asistencia técnica y la capacitación a su personal, asuman las competencias que podían ser transferidas desde el Gobierno central. De esta manera buscaba que los gobiernos seccionales fueran los líderes de este proceso otorgando poder a la sociedad organizada en cada una de sus localidades. El PAD constituía una estrategia para promover el diálogo, la concertación de las decisiones y la articulación de recursos y experiencias que faciliten el proceso de descentralización en el país.

Estrategia: apoyo a la puesta en marcha de la descentralización, consolidación del marco legislativo, de los procesos de transferencia, del fortalecimiento de los ministerios y gobiernos seccionales para que se dé un traspaso efectivo de competencias.

Estas actividades involucraban la asistencia técnica y capacitación para apoyar los procesos de negociación entre el Gobierno central y los gobiernos seccionales y el fortalecimiento institucional de los gobiernos seccionales, a fin de facilitar una efectiva asunción de las competencias transferidas.

Apoyo a la descentralización fiscal: conjuntamente con el Ministerio de Economía y Finanzas diseñaba modelos alternativos de transferencia de recursos a los gobiernos seccionales para establecer criterios de distribución transparentes y equitativos y fortalecer las administraciones tributarias locales.

Estudios: el PAD desarrollaba estudios sobre la delimitación territorial de circunscripciones indígenas y afroecuatorianas, orientados a profundizar el proceso autonómico, considerando su impacto sobre la gobernabilidad y la gestión fiscal. Se trabajaba en coordinación con el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y pueblos del Ecuador (CODENPE).

Comunicación ciudadana y participación social: se implementaba una estrategia de comunicación a través de la cual se producían materiales informativo-educativos, se realizaban monitoreos de opinión y percepciones de los sectores sociales para conocer la evolución de las reacciones ciudadanas frente al proceso de descentralización y se realizaban talleres y seminarios nacionales, provinciales y municipales para la promoción de la participación social en el proceso de la descentralización (Gallardo, 2006).

Actores involucrados y roles: ministerios, consejos provinciales, municipios, juntas parroquiales, organizaciones sociales, sociedad civil, Consorcio Nacional de Consejos Provinciales (CONCOPE), Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME), Consejo Nacional de Juntas Parroquiales del Ecuador (CONAJUPARE), Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE).

- Los ministerios: para los ministerios, transferir competencias no significaba dejar de responsabilizarse de las políticas. Por el contrario, implicaba asumir nuevos compromisos y roles generando las articulaciones necesarias con los gobiernos seccionales, marcando pautas que permitieran vincular e integrar los proyectos locales a lo nacional aportando sus experiencias, conocimientos y herramientas.
- Los gobiernos seccionales autónomos: según (Gallardo, 2006), un reto que tenían los gobiernos seccionales autónomos no sólo era lograr la transferencia de recursos desde el Gobierno central, sino hacer que estos recursos sean gestionados lo mejor posible para satisfacer las demandas locales. Para ello, el gobierno seccional debía estar dispuesto a escuchar lo que la gente necesita, y juntos articular esfuerzos para fomentar un plan dirigido a mejorar la calidad y cobertura de los servicios públicos.
- La ciudadanía y las organizaciones: la ciudadanía y las organizaciones debían ser protagonistas en ese proceso. La descentralización sería posible, con el interés y compromiso de la gente en participar y trabajar para lograr cambios positivos. Llegar a tener servicios de calidad, mejores alternativas, mayor cobertura es un trabajo arduo que se logra con el esfuerzo de las autoridades y el apoyo ciudadano, concluye la entrevistada Verónica Gallardo (Coordinadora del PAD). Entrevista viernes, 10 de marzo 2006.

Al margen de lo expuesto, al CONAM se lo calificó como una institución funcional a los objetivos de la privatización y modernización del Estado, conforme a las directrices de los organismos multilaterales y bases filosófico políticas neoliberales.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES)

Mediante Decreto Ejecutivo No. 1372 del 12 de febrero de 2007 se creó la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), como organismo técnico responsable de la planificación nacional, fusionando la ex ODEPLAN y la Secretaría de Diálogo Social y Planificación.

Mediante Decreto Ejecutivo No.103, del 8 de febrero de 2007, se fusionó el CONAM, y la Secretaría Nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, SODEM a la SENPLADES.

Esta secretaría es el organismo técnico responsable de administrar el sistema nacional de planificación, cuya construcción demanda de una mejor reorganización de la planificación y distribución equitativa y territorial de los recursos públicos.

Tiene como misión administrar el Sistema nacional de planificación a nivel sectorial y territorial, estableciendo objetivos y políticas nacionales, sustentados en procesos de información, investigación, capacitación, seguimiento y evaluación; orientando la inversión pública; promoviendo una reforma sostenida, integral y democrática del Estado, a través de una activa participación ciudadana, que contribuya a una gestión pública transparente y eficiente e impulse el desarrollo humano sostenible.

Objetivos principales:

- Lograr que el país, a través de la planificación, cuente con un sistema articulado con principios, normas y mecanismos que permitan organizar la función pública y orientar la actividad privada para alcanzar los objetivos nacionales.
- Diseñar e implementar un sistema de planificación participativo, descentralizado, autorregulado y operativo, que brinde espacios adecuados para las iniciativas de desarrollo nacional y local.
- Formular el Plan Nacional de Desarrollo, con objetivos, metas e indicadores que faciliten su monitoreo y evaluación.
- Participar en la elaboración del Plan plurianual de gobierno.

- Proveer de planes de inversión pública con recursos fiscales y de cooperación internacional.
- Promover la gestión por resultados, la rendición de cuentas a través del monitoreo y la evaluación de la gestión del sector público en relación a sus objetivos y metas planteadas.
- Establecer un sistema de seguimiento y evaluación para garantizar el logro de resultados de calidad.
- Coordinar las acciones de las distintas instituciones del Estado para alcanzar el cumplimiento de las metas y objetivos de desarrollo del milenio.
- Proveer a los actores del Sistema nacional de planificación de información sistematizada, pertinente y confiable sobre aspectos relevantes de la realidad nacional; estudios e investigaciones que contribuyan a mejorar la formulación de políticas públicas y la elaboración de propuestas de desarrollo.
- Proveer al sector público de un sistema de capacitación y formación para desarrollar competencias en el uso de herramientas técnicas para la planificación, gestión, seguimiento y evaluación de proyectos.
- Proveer de metodologías y herramientas de participación ciudadana en la elaboración de planes, programas, propuestas de reforma del Estado y ordenamiento territorial.
- Definir las estrategias, normas, y procedimientos para dirigir, coordinar, ejecutar y controlar los procesos que se establecen en la Ley de modernización del Estado.
- Definir los lineamientos y mecanismos que promuevan los procesos de descentralización y desconcentración, transfiriendo progresivamente determinadas competencias del gobierno central a los gobiernos seccionales autónomos, con el fin de generar un desarrollo regional competitivo y equilibrado.
- Lograr una gestión pública transparente y eficiente que impulse el desarrollo humano sostenible (www.senplades.gov.ec) (consultado: 07-09-24).

En cuanto a las estrategias: el Gobierno nacional, a través de la SENPLADES, delinea un nuevo modelo de desarrollo que conlleva cambios es-

tructurales en la orientación de las políticas públicas, con miras a lograr un nuevo país con equidad social, económica, ambiental, territorial, étnica, de género e intergeneracional. En suma, una Patria altiva y soberana con un estado de derecho y una democracia participativa. En esa perspectiva, el gobierno del Ecuador ha decidido impulsar la puesta en marcha de la Reforma del Estado, el Plan Nacional de Desarrollo Social, Productivo y Ambiental 2007 – 2010, el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2020, así como otras estrategias, planes y proyectos de desarrollo (www.senplades.gov.ec) (consultado: 07-09-24).

En materia de transferencia de competencias ambientales

Se han establecido las políticas ambientales públicas más generales y que serán el referente para el establecimiento de otras a nivel sectorial, jurisdiccional seccional y nacional:

Conservar y usar de manera sostenible la biodiversidad:

- Fortalecimiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y del patrimonio natural.
- Aplicación del control y fiscalización de las actividades extractivas. Diseño de mecanismos de control y prevención de catástrofes ecológicas.
- Diseño de programas regionales de control de la huella ecológica de las grandes ciudades con criterios de racionalidad social a largo plazo, controlando los avances del uso del suelo inmobiliario.
- Uso alternativo y sostenible de la biodiversidad, con especial atención a la cultura de los pueblos indígenas y afroecuatorianos.
- Conservación y manejo de áreas protegidas.

Manejar integralmente el patrimonio forestal del país:

- Control y manejo de los bosques nativos.
- Manejo de áreas del patrimonio forestal fuera del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

- Restauración las tierras degradadas y de aptitud forestal.
- Fortalecimiento del marco legal, participativo y de información forestal.

Manejar integralmente los recursos hídricos con enfoque de cuenca hidrográfica:

- Desarrollo de una política integral del recurso agua con criterios de racionalidad social y equidad entre poblaciones y regiones y entre campo y ciudad.
- Desarrollo de un marco legal e institucional coherente y participativo.
- Fortalecimiento del manejo de los recursos hídricos con enfoque de cuenca .

Desarrollar una respuesta frente a los efectos del cambio climático (prevención, reducción y mitigación):

- Promoción de la gestión de información sobre cambio climático.
- Fortalecimiento del marco institucional para el cambio climático.
- Mejora de los procesos de negociación internacional estableciendo alianzas internacionales proactivas a favor de la racionalidad ambiental global.
- Reducción de la vulnerabilidad de sectores geográficos/sociales y ecosistemas prioritarios del país.

Consolidar la institucionalidad ambiental e impulsar una estrategia de sostenibilidad:

- Aplicación de una reforma y fortalecimiento institucional ambiental.
- Fortalecimiento del sistema de fiscalización y cumplimiento de las regulaciones y la legislación ambiental.
- Fortalecimiento de la participación y control ciudadano con enfoques de género e interculturalidad en la gestión ambiental.

Articular la dimensión ambiental con políticas sociales y económicas, hacia una política inclusiva:

- Promoción de productos de calidad ambiental, en particular de la economía social y solidaria y certificación de la calidad ambiental de los productos ecuatorianos.
- Fomento de la educación ambiental y la investigación científica.
- Incorporación de consideraciones ambientales en los sectores productivos público y privado.
- Incorporación de la dimensión ambiental en el diseño de las políticas públicas.
- Fomento de las actividades alternativas a la extracción de los recursos naturales.

Integrar el análisis y gestión del riesgo en los procesos de planificación, ordenamiento territorial, inversión, y gestión ambiental:

- Definición y unificación metodologías que incorporen la Gestión de Riesgos en la planificación del desarrollo, sobre la base de experiencias existentes en el país y la región.
- Determinación de los indicadores de la Gestión de Riesgos y establecer los parámetros para su medición.
- Implementación de una base legal que incluya la obligatoriedad de incorporar el análisis de riesgos en proyectos de desarrollo y de inversión, tanto públicos como privados.
- Expedición de una Ley de ordenamiento territorial.

Desarrollar mecanismos e instrumentos de reducción de riesgos, normalizados en los niveles (nacional, provincial y local):

- Medidas de planificación espacial (mapas de riesgo).
- Medidas técnicas de construcciones de obras civiles.

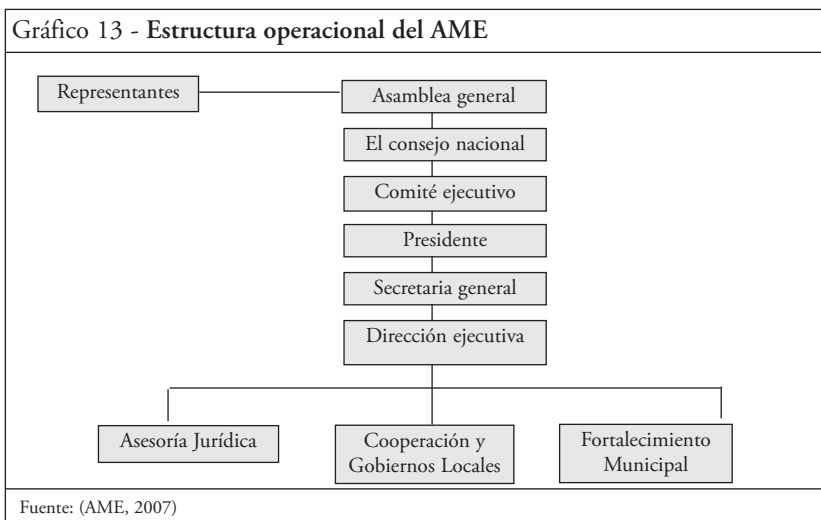
La (SENPLADES, 2007:11-20) concluye afirmando que los problemas no son sólo locales, y que la planificación nos hace entender que son problemas nacionales, y gestionar competencias no es un tema que sólo incumba a los GSA (Gobiernos seccionales autónomos), sino que es un tema de interés nacional.

La Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME) y su funcionamiento

Constituye una de las organizaciones más antiguas a nivel público, es una institución autónoma “creada por los municipios, para los municipios”. Se establece en Octubre de 1940 y en enero de 1966 es reconocida legalmente como organismo de asistencia y coordinación, adopta las características jurídicas que mantiene hasta la actualidad.

La Constitución Política de la República del Ecuador en su Art. 229 faculta a los organismos seccionales para asociarse transitoria o permanentemente, a fin de alcanzar objetivos comunes, y es esta previsión constitucional la que ampara legalmente su creación y funcionamiento, de manera que la Ley orgánica de régimen municipal la concibe como una persona jurídica autónoma de Derecho Público, de carácter permanente, integrada por todas las municipalidades ecuatorianas; tiene patrimonio propio y sede en la capital de la República.

La estructura orgánica funcional está conformada por las siguientes instancias directivas:



Rol de la AME

Con el objetivo de cumplir con los fines de la AME y de acuerdo a su Estatuto realiza las siguientes actividades:

- Proponer la creación de diferentes ordenanzas.
- Resolución de conflictos internos del gobierno local y con particulares.
- Capacitación sobre distintos ámbitos jurídicos.
- Formulación de proyectos de ley.
- Apoyo y asesoramiento sobre demandas interpuestas ante los organismos de la Función Judicial y de control constitucional.
- Apoyar la constitución de asociaciones, mancomunidades y empresas municipales; y hacer efectiva la eficiencia y gestión pública.

La AME y la descentralización: objetivos institucionales

Se ha planteado como prioridad, sostener acciones conducentes al logro de una auténtica descentralización administrativa con transferencia de facultades y recursos, paralela al desarrollo de los diferentes municipios.

- Alcanzar la participación activa y permanente de las municipalidades en los cuerpos directivos de las entidades encargadas de establecer, organizar, o prestar servicios públicos a nivel local.⁶⁶
- La AME propone y ejecuta las políticas institucionales, en los campos relacionados con la descentralización, la gobernabilidad, el desarrollo social y el establecimiento de óptimas condiciones de gestión para obtener la cooperación nacional e internacional, fomentando las capacidades de gobierno local de las municipalidades ecuatorianas (AME, 2005:1).

⁶⁶ <http://www.ame.gov.ec/frontEnd/images/objetos/DirectorioMunicipiosMar06.pdf>.

Actividades en gestión ambiental descentralizada

La Dirección de Cooperación y Gobiernos Locales continúa apoyando la conclusión de los procesos de descentralización de competencias ambientales. Para este efecto se han planificado las siguientes actividades:

- Apoyos puntuales para el fortalecimiento de la gestión ambiental en municipios que han requerido asistencia.
- Definir las necesidades y estado de la gestión ambiental municipal: estructura administrativa, requisitos básicos ordenanzas ambientales.
- Establecer los instrumentos necesarios para apoyar en la generación de herramientas básicas de gestión ambiental (control de calidad ambiental, impactos ambientales, ordenanzas de control ambiental, etc.).
- Impulsar la capacitación en temas de gestión ambiental para municipios.
- Consolidar la descentralización ambiental impulsando el proceso de descentralización del control forestal, con la suscripción del Acuerdo entre el Ministerio del Ambiente, AME y el CONCOPE.⁶⁷

Otras actividades que se contemplan dentro del plan acción son:

- Impulsar el proyecto de implementación de la Agenda 21 en los municipios del país.
- Proyecto Ciudadanía Ambiental.
- Asistencia puntual y diseño en función de requisitos puntuales de la Dirección y municipios.
- Localización de fuentes de financiamiento con el apoyo de la Unidad de Cooperación (<http://www.ame.gov.ec/frontEnd/images/objetos/consultas>).

Desde esta perspectiva institucional (CONAM, 2002:12), la descentralización debe ser vista como un instrumento poderoso, para la conforma-

⁶⁷ <http://www.elmercurio.com.ec/web/titulares.php?>

ción de una sociedad ágil, eficiente, participativa con la ciudadanía, con transparencia en su gestión, fomentando los principios de solidaridad, equidad y ayudando a mejorar el bienestar social de las mayorías desfavorecidas.⁶⁸

La AME y limitaciones para la descentralización

En el Ecuador se debate sobre el papel ambiental del gobierno central y organismos descentralizados. Como alternativa se propone que se debe tomar a los municipios (entes seccionales específicos) como las principales autoridades del contexto de la gestión ambiental, dejando que ejerzan una autoridad primaria, sin embargo los gobiernos seccionales por estar en calidad de directos beneficiarios y protagonistas del proceso en cuestión, tienen muchas limitantes (Fundación Natura, 2005: 15).

La descentralización en el Ecuador ha tenido una cronología de esfuerzos inconclusos, y no ha podido mantener una línea de continuidad porque el país optó por una estrategia de descentralización basada en la concepción de transferencia de competencias a cambio de recursos del gobierno central a los gobiernos seccionales, en la modalidad de convenios individuales y en una gama inmensa de potenciales competencias a ser transferidas, además estando involucrados la AME y el CONCOPE las experiencias de coordinación y articulación no han sido las más óptimas entre los gobiernos seccionales, por lo cual se observa un vínculo débil entre estas dos instituciones, como entre las prefecturas y los municipios en los propios territorios (CONCOPE, 2005:17).

El CONCOPE había tomado en cuenta la participación del AME en la propuesta de demandas unificadas que apuntaba a construir una cierta racionalidad del proceso en la medida en que, buscaba organizar la demanda, estructurar mecanismos de coordinación entre los gobiernos loca-

68 Para las Naciones Unidas, la descentralización promovida en el contexto de un discurso pluralista, enfatizó una mayor representación de los ciudadanos, un énfasis en las reformas de Estado hacia un desarrollo basado en la acción del mercado con programas de ajuste estructural y el apoyo de la gobernabilidad local para mejorar la efectividad de los servicios ofrecidos a las poblaciones locales (CONAM, 2002: 12).

les y establecer lógicas de competencias compatibles y consensuadas, aunque tuvieron buena coordinación la AME no participó activamente en esta constitución (CONCOPE, 2005: 29).

Uno de los principales obstáculos en la descentralización ambiental es la falta de coordinación y en la mayor parte de los casos una relación poco participativa y en ocasiones claramente conflictiva entre los representantes de los organismos seccionales como: prefecto, alcalde y actores locales de la provincia, a pesar de que la legislación nacional cita claramente la función que deben cumplir estas instituciones. Desde esta institución (AME, 2007: 2-8) se observa lo siguiente:

Estado de la descentralización del sector ambiente municipal

- Se han firmado 59 convenios con municipios para la transferencia de competencias.
- Queda pendiente la transferencia de recursos a municipios por parte del Ministerio del Ambiente.
- Existe una matriz de competencias por niveles de gobierno consensuada entre MA-AME-CONCOPE-CONJUPARE (Acuerdo Municipal No. 106).
- El modelo es de carácter voluntario para el gobierno seccional.
- No se puede identificar procesos completos sin trabas.
- Existen sin embargo, varias experiencias de manejo descentralizado exitoso: parque nacional Cajas, procesos de control de contaminación ambiental, entre otros.

Consideraciones generales

- Existe la tendencia a confundir procesos de delegación con procesos de descentralización y gestión mancomunada.
- Los municipios han iniciado procesos de fortalecimiento con respaldo técnico, enmarcados dentro de los lineamientos del sistema descentralizado de gestión ambiental.

- Duplicación de competencias que implica gestión ineficiente y competición por fondos.

Gestión municipal: áreas de acción

- Gestión ambiental.
- Manejo costero integrado.
- Uso del suelo.
- Saneamiento ambiental.
- Calidad ambiental.
- Monitoreo.
- Control.
- Prevención.
- Acreditación

Descentralización

- Nulo avance desde la expedición del Acuerdo Ministerial 106.
- Desaceleración evidente por parte de autoridades del Gobierno central.
- Falta de voluntad política en algunos municipios, proximidad a elecciones.
- Nula voluntad política efectiva desde el Gobierno central en el nuevo gobierno por firma de adendas o nuevos convenios

Factores para mejorar la gestión ambiental

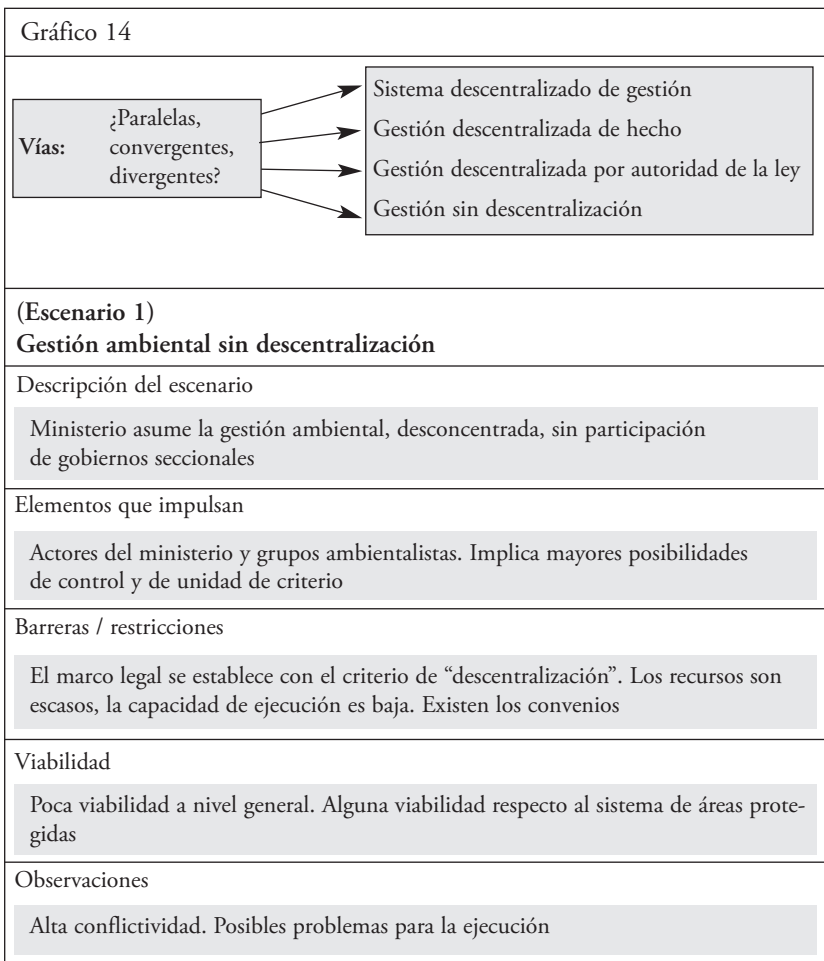
- Variar esquema voluntario de proceso de solicitud de competencias.
- Priorización de transferencias por parte de autoridades seccionales y centrales.
- Asignación suficiente y coherente de presupuestos
- Compromiso político que apoye a las decisiones e iniciativas técnicas de funcionarios.

- Nula fuerza del ex CONAM en ministerios y entes del Gobierno central para apoyar procesos de firma de convenios y traslado de competencias

Conclusiones

- No existe voluntad política en el Gobierno central.
- No existe voluntad política generalizada en municipios.
- No se asignan presupuestos necesarios y suficientes.
- Debe promoverse la sensibilización de la ciudadanía.
- Hay avances considerables en gestión ambiental municipal.
- Los municipios han iniciado acciones conforme a las disposiciones de la Ley orgánica de régimen municipal
- Superposiciones de competencias dificultan la gestión.

El futuro de la gestión: cuatro escenarios:



<p>(Escenario 2) Gestión descentralizada de hecho</p>
<p>Descripción del escenario</p> <p>Municipios asumen elementos de gestión ambiental “de hecho”, sin relación o coordinación con Ministerio. El MAE mantiene sus competencias si ejercerlas en los territorios</p>
<p>Elementos que impulsan</p> <p>Las reformas a la Ley y las demandas locales impulsan a actuar a los GSA</p>
<p>Barreras / restricciones</p> <p>Poca coordinación y formalización. Las acciones no siempre se ejecutan basadas en criterios de sostenibilidad</p>
<p>Viabilidad</p> <p>Es el escenario que se está dando de hecho</p>
<p>Observaciones</p> <p>Posibles conflictos de competencia a futuro. El mayor riesgo es el de disgregación</p>
<p>(Escenario 3) Gestión descentralizada por autoridad de la ley</p>
<p>Descripción del escenario</p> <p>Con base en las normas de la LORM, los GSA inician procesos de ejecución de los convenios, obligando al Ministerio a responder.</p>
<p>Elementos que impulsan</p> <p>Los convenios firmados y las reformas a la LORM.</p>
<p>Viabilidad</p> <p>La cercanía de un tiempo político electoral podría impulsar a que se inicien procesos de este tipo.</p>
<p>Observaciones</p> <p>Alta conflictividad. Aunque pueden hacerse observaciones formales a los convenios, la rigidez de las reformas da mayores posibilidades al solicitante de Descentralización.</p>

(Escenario 4) Sistema de gestión descentralizada
Descripción del escenario La ejecución de los convenios se negocia como parte de la construcción del Sistema Descentralizado.
Elementos que impulsan Necesidad de aclarar el rol rector. Necesidad de establecer mecanismos de coordinación.
Barreras / restricciones Podría ser visto como una “estrategia de distracción”
Viabilidad Hay poca credibilidad del MAE en el proceso de Dz por parte de los GSA. No hay una definición clara del Sistema (mecanismo de coordinación, niveles)
Observaciones Escenario positivo

Desafíos y oportunidades

Derechos de la naturaleza, titularidad indiferenciada, fraccionamiento competencial, plurinacionalidad y consulta previa informada; entre otros, han sido temas relevantes incorporados a la nueva Constitución Política del Ecuador, decidida mediante referéndum en el 2008. En tales circunstancias, los actores políticos cumplieron el rol que les correspondía estructurando el nuevo marco normativo constitucional. Este hecho jurídico político implicó un proceso en el que salieron a luz las contradicciones que entraña una visión diversa del ejercicio del poder, construcción de identidades, autodeterminación de los pueblos, contaminación ambiental, explotación de recursos naturales, por ejemplo: desde la lógica y racionalidad del Estado, de los representantes de sectores sociales y de los factores reales del poder.

Por otra parte, los tópicos socioambientales permanentes, a los cuales se les adjudica importancia relativa y que son banales, están ahí, anquilosados en el tiempo, en la memoria y la cotidianidad. Esta constatación ha sido el dispositivo de la presente investigación, para rescatar de “ahí”, de ese silencio in-intencional, el tópico “crisis de la Región amazónica y del Yasuni” en particular; región que por cerca de 40 años ha estado circunscrita a un entorno político complejo marcado por un proceso extractivo múltiple. Se trata, entonces, de establecer criterios que permitan coadyuvar a la innovación del ordenamiento jurídico, al fortalecimiento institucional ambiental como instrumentos de una gobernanza que haga viable el ejercicio pleno de los derechos de la naturaleza, de los derechos funda-

mentales y de los derechos económicos, sociales, culturales y políticos generando condiciones en las que prevalezcan la racionalidad ambiental y específicas lógicas de acción que guíen a la equidad social y profundización de la democracia, equilibrio ecológico y sostenibilidad económica.

Si bien es cierto, el estudio no aborda el análisis de la nueva Constitución, si trata lo más relevante del marco jurídico-institucional precedente, y en este sentido, los desafíos y oportunidades tienen relación a resumir los aspectos socioambientales de carácter permanente y que ameritan ser considerados al margen de otras prioridades, iniciando por aludir que la crisis ambiental planetaria exige un mayor desarrollo de marcos legales e institucionales a nivel internacional y nacional, que den respuestas eficaces y oportunas a las expectativas de los pueblos de la Amazonía, expectativa que se ha visto superada por el escepticismo y la frustración, al no modificarse en lo sustancial el carácter excluyente y asimétrico del modelo extractivista, al no propiciar la participación colectiva en la toma de decisiones, ni de los recursos económicos provenientes de la riqueza petrolera. Aquí radica lo fundamental de la crisis de gobernanza ambiental en la RAE y en el Yasuní y esta marca las corresponsabilidades empresariales y del Estado. Esta imbricación de corresponsabilidades anómalas distorsiona la política extractiva del Estado y camufla la nefasta gestión ambiental transnacional en el Yasuní. Más aún cuando las empresas han implementado sistemas de gestión y control ambiental justificatorios de sus propias debilidades y que rebasan la capacidad de control de los mecanismos técnico-jurídicos institucionales.

Un aspecto relevante tiene relación a la política estatal de conservación, en la que prima el no-reconocimiento del pueblo huaorani como sujeto cultural en interacción con su espacio de vida, en el cual ejerce su poder a partir de la construcción de su territorio en base a la adopción de formas de manejo de los recursos desde su propia cosmovisión. Dicha política empresario-estatal ha estado dirigida a que el sujeto cultural pierda poder y control sobre su territorio, entonces ese espacio pierde “valor” y se convierte en un factor de producción –extracción– de bienes y servicios, totalmente distinto al significado que ese sujeto cultural le dio. El resultado es que por la incidencia de la lógica extractivista del Estado etnocéntrico, el pueblo indígena se desarticula, se inmoviliza y el espacio se desterritorializa.

za convirtiéndose en “no-lugar”. En tales circunstancias se produce una ruptura del espacio, de la otredad indígena y su racionalidad.

En consecuencia, el Estado extractivista se convierte en el sujeto (destructor del espacio Yasuní) debido a que por una parte extrae los recursos y por otra pretende conservar la naturaleza. Entonces se da la paradoja que el Estado ecuatoriano no extrae ni conserva adecuadamente, tampoco opta por el desarrollo de los pueblos indígenas, ni por una conservación que implique el reordenamiento del territorio desde una visión ecosistémica. El Estado ha optado por el capital porque le representa legitimidad, recursos, poder burocrático, y como subterfugio respalda la conservación de los vestigios que va dejando el modelo extractivista. En este sentido, la declaratoria de la zona intangible en el Yasuní no fue más que una compensación tardía a las ineficiencias y complicidades del propio Estado con el capital extractivo, respecto al fracaso de la conservación y control de gestión ambiental y nula política social en el área de impacto petrolero.

Igual preocupación genera el vaciamiento del contenido ético del que han sido objeto los EsIA, por ello han devenido en mecanismos que no garantizan transparencia de la gestión ambiental, y han sido convertidos en instrumentos técnicos estériles despojados de valor social. El re-posicionamiento de estos instrumentos queda pendiente para ser asumido por el nuevo ordenamiento legal, en cuanto el Derecho también es un instrumento legítimo para el manejo de los conflictos en forma pacífica.

Un desafío prioritario para enfrentar el errático proceso extractivista desarrollado por el Estado y las transnacionales petroleras, es corregir el sentido calidoscópico e intemporal impuesto por el influjo de los procesos globales sobre las culturas amazónicas. Más aún cuando las culturas e identidades amazónicas han subvertido los estrechos marcos regionales y nacionales, volviendo inútiles y anacrónicos los esfuerzos por atraparlos y congelarlos en el espacio y en el tiempo a partir de meros actos administrativos. Bien vale referir que lo que hasta ahora se conocía como identidad nacional debe ser revisado a la luz de la cada vez menos decisiva variable territorio-Estado. Pues, la nueva arquitectura jurídica plurinacional rebasa los deberes y derechos establecidos a nivel interno, abriendo un boquete entre los marcos legales nacionales y los de aliento universal; en

definitiva, son las nacionalidades y pueblos la razón de ser del Estado y la función primordial de éste es concretar los derechos de aquellos.

Se puede vislumbrar como desafío la concertación válida de los intereses de actores estratégicos y sujetos culturales a partir de un tratamiento equitativo de derechos y responsabilidades. Las dificultades para alcanzar acuerdos plenos respecto a la conservación, no pueden ser óbice para establecer criterios, procedimientos y normas básicas que rijan para todos, en todo caso la corresponsabilidad no implica dejar a los pueblos indígenas actuar a su libre arbitrio, sino guiar la conservación desde su cosmovisión, en cuanto eje expedito de gestión de los ecosistemas selváticos.

Se torna ineludible referir a la descentralización ambiental como oportunidad y desafío, considerando que la sociedad dominante a través de todos los medios y desde el ejercicio del poder ha impulsado un modelo de sociedad en el que se anule la diversidad y la diferencia; a eso respondió el surgimiento del Estado-nación y de las mismas sociedades democráticas, que no son sino proyectos universalizantes y homogeneizantes que han logrado que en los conceptos de patria o ciudadano, termine ahogándose la riqueza de la diversidad, la diferencia y la pluralidad. A ese imaginario de poder de la sociedad dominante responde su visión de la cultura. Las elites se consideran a sí mismas herederas de la “razón”, “culturas eruditas”, “desarrolladas”, “civilizadas”, capaces de producir arte y ciencia, frente a una mayoría social excluida, ignorante, bárbara, ahistórica y en consecuencia incapaz de construir futuro. Este imaginario de la cultura construido desde el poder, tiene un claro contenido ideológico: por un lado niega la diversidad de saberes y racionalidades o la reconoce deformándola, encasillándola en una visión idílica y folklórica.

Desde la centralidad del poder se niega el fraccionamiento competencial (regional y seccional) de la gestión económica, administrativa, política o ambiental, y no admite que el desarrollo socio-económico local implique un enfoque integrador de todos los aspectos relativos a éste, el desarrollo institucional, empresarial, humano y el desarrollo sostenible. El fraccionamiento competencial ambiental ha desencadenado pugnas y alianzas por el poder, a fin de legitimar proyectos de futuro, conceptualizaciones de región, etc. De ahí la necesidad de tener claros los diversos conceptos: integración, región, descentralización y el fin

mismo de ésta que es la autonomía y sus dimensiones económicas, políticas y administrativas para fomentar el desarrollo de los pueblos amazónicos. La descentralización vigente se enmarca en una política de Estado, y sus logros son mínimos, el propio poder central obstruye el proceso y no viabiliza la descentralización democrática, la financiera, ni la transferencia competencial. Existe poca participación social y mucho menos indígena, porque los mecanismos no están bien definidos y ello ha generado mayores discrepancias y apatías entre los gobiernos locales y la sociedad civil. Esto evidencia el vacío y desfase entre las normas legales para la descentralización, la capacidad para implementarla y la escasa voluntad política para respaldarla.

En consecuencia, para construir el poder del consenso es necesario promover nuevas relaciones de poder entre la sociedad civil y el Estado a favor de los procesos de autonomía y empoderamiento de la plurinacionalidad y diversidad cultural.

La reorganización del poder en lo local, regional y nacional permitirá que la pertenencia a una determinada cultura no sea motivo de marginación. En términos culturales la descentralización necesita releer lo cultural como parte central del capital social. Lo cultural permite entenderse y dar sentido a los acontecimientos políticos, a los proyectos de desarrollo local, regional o nacional. Caso contrario, un Estado con patrones de desarrollo que favorece a unos pocos, se estructura sobre un concepto de “ciudadanía” que reproduce y perpetúa las bases de la desigualdad, exclusión y marginación de los grupos culturalmente diferentes.

Corresponde vincular la descentralización con la propuesta del desarrollo humano sostenible, y este enfoque implica una política social de naturaleza inclusiva, centrada en la generación de mecanismos que promuevan el desarrollo de la ciudadanía en el contexto de una política de Estado que asuma el proceso de descentralización como elemento fundamental del desarrollo sostenible, a partir del reconocimiento de la RAE como espacio heterogéneo que requiere políticas públicas específicas erigidas sobre la estructura de sus propios problemas y potencialidades biológicas, socioeconómicas y culturales. En este sentido, desde la interculturalidad, la descentralización o es democrática, o no lo es.

El énfasis está en la descentralización democrática que reclama la participación igualitaria de los diversos sectores, y particularmente de los excluidos. En este sentido, el significado de participación ciudadana es más amplio que el ejercicio de los derechos políticos e implica “la ciudadanía cultural”, una ciudadanía que reconoce las tradiciones culturales y que es capaz de valorarlas y de hacer que esas diferencias culturales tengan espacios de manifestación, producción y representación en la sociedad. Así planteado el problema, este modelo de poder compartido propone construir el poder desde la base organizacional y redefinir la hegemonía como consenso de los ciudadanos.

Toda vez que la información ambiental aún es incipiente hacia y desde la ciudadanía, y por cuanto los ministerios de Petróleo y Minas y del Ambiente ecuatorianos cumplen su rol comunicacional en forma restringida, para superar este escollo los gobiernos deberán enfatizar su gestión de informar como parte de una “construcción” colectiva del ambiente deseado, antes que en políticas que vengan de las “altas esferas” de decisión. En la práctica esto implica un reconocimiento explícito de los gobernantes del derecho a la información ambiental, su operativización a través de marcos legales adecuados y programas que desburocraticen los procedimientos de solicitud y apropiación de la información, y canales de comunicación permanentes con los ciudadanos y sus instituciones, y todos aquellos actores que tengan algo que decir respecto al desarrollo sustentable, gestión ambiental, etc. Estas premisas implican el fomento a la “cultura de la información”, que promueva una ciudadanía reflexiva e informada a la hora de tomar posición sobre los dilemas a los que se enfrentan los sujetos culturales y el contexto de la sociedad, pero fundamentalmente respecto al PNY, en cuanto espacio emblemático de la conservación, sometido a un extractivismo intensivo que anula todo indicio precautorio del entorno megadiverso.

En relación al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) en el Ecuador está por construirse y, en consecuencia, los desafíos son diversos y urgentes. Esto significa que no se ha creado, porque al margen de la buena voluntad se requieren de estrategias y políticas claras creando espacios de concertación de acciones entre el Estado (Ministerio del Ambiente), los gobiernos seccionales, organizaciones comunitarias, pue-

blos indígenas, ONG, y la Red de bosques privados, inclusive. Más aún cuando existen divergencias conceptuales y prácticas respecto a nociones como: áreas protegidas, territorios indígenas, tierras estatales, recursos naturales y gestión, etc. Y cuando para resolver estas discrepancias, cada actor tiene sus propias prioridades, la desconfianza entre los diferentes grupos de interés conduce a la profundización de los problemas.

Del análisis efectuado se desprende que en materia de áreas protegidas hay que profundizar su entendimiento desde lo particular y micro hacia lo general y macro, dado que las alianzas perdurables y realmente democratizadoras se construyen desde lo local hacia lo regional y nacional: comunidades –juntas parroquiales –municipios-consejos provinciales– Estado, y puede ser posible si se resuelven dos problemas críticos: el de la tenencia de la tierra en las áreas protegidas; y la definición definitiva de los límites físicos de las áreas. Por lo tanto, procede crear una percepción de seguridad y pertenencia de los pobladores locales a través la titulación de tierras en áreas protegidas vía Ministerio del Ambiente-INDA, y de compromisos protocolarizados que establezcan la formulación e implementación técnica de planes de manejo, que aseguren un acuerdo social para la conservación y buen manejo de los territorios y que en caso de incumplimiento se reverterían al Estado.

En el Ecuador, el desarrollo y fortalecimiento de los sistemas nacionales de áreas protegidas, tal como lo establece la Convención sobre Diversidad Biológica (artículo 8) debe ser considerada como una prioridad por los gobiernos en el marco de las Estrategias nacionales de biodiversidad y planes de acción. Esto debería contemplar:

- El análisis de vacíos para determinar biomas mal protegidos e identificar oportunidades para desarrollar corredores biológicos que podrían contribuir a la conservación de la biodiversidad y al desarrollo sostenible por fuera de las áreas protegidas.
- El uso del amplio espectro de categorías de manejo de áreas protegidas, desde protección estricta hasta uso múltiple de recursos.
- El uso de diferentes esquemas institucionales y de manejo dándole prioridad al fortalecimiento de los gobiernos locales, las comunidades locales y los pueblos indígenas para establecer y manejar áreas protegidas.

- El desarrollo de programas para la construcción de capacidades dirigidos a agencias y funcionarios responsables de las áreas protegidas.
- El diseño de mecanismos para incorporar a las áreas protegidas como elemento clave dentro de las estrategias para el alivio a la pobreza, así como en el planeamiento sobre uso del territorio y en el manejo de recursos en otros sectores (forestal, energía, pesquerías, gestión del agua, agricultura, salud).
- El uso de mecanismos innovadores para asegurar el financiamiento sostenible de las áreas protegidas incluyendo el pago por servicios ambientales y el comercio de carbono en el marco del Protocolo de Kioto.

Desde esta visión, los problemas políticos y operativos existentes referidos no pueden ser resueltos exclusivamente con modificaciones legales y creación de instancias burocráticas, sino y sobre todo con las transformación de las prioridades políticas a partir de las referencias del desarrollo humano sustentable que el país aspira. Y desde esta perspectiva el Yasuní podría ser sometido a una reingeniería físico-administrativa en función de modificar la estructura de la Reserva de Biosfera, a partir del establecimiento de un nuevo núcleo y zona de amortiguamiento; asignando un porcentaje de la renta petrolera para el desarrollo de los pueblos del entorno, en el marco de una planificación del desarrollo regional post petrolera, con base en el ecoturismo, gestión participativa, control transparente y políticas públicas explícitas sustentadas en la racionalidad ambiental.

Finalmente, sólo cabe enfatizar que en el Ecuador los conflictos no han sido tomados como expresión de una ciudadanía activa, ni como reflejo de expresiones más potentes de una sociedad que se revela. En tales circunstancias urge prestar atención a los futuros conflictos socio-ambientales y sus procesos de resolución, tratando de intervenir con mejores probabilidades de éxito. Los conflictos ambientales no constituyen el peor obstáculo a la gobernabilidad ni al desarrollo sustentable, sino la exclusión política, la marginación, la inequidad típicas del Estado extractivista promotor de la acumulación de capital.

La sustentabilidad y gobernanza ambiental en la RAE y PNY implican una ampliación de las concepciones tradicionales de libertad política, ase-

gurando que cada ciudadano pueda ejercer su derecho a ser un actor positivo en la implementación de su propio desarrollo. La sustentabilidad política incorpora, junto a las tradicionales concepciones de libertades políticas, los requerimientos de autodeterminación de los pueblos indígenas y de las comunidades locales o regionales, como también la reivindicación de equidad de género en el ámbito público y privado, transparencia en el manejo de los bienes públicos como condición esencial del sector público, rendición de cuentas en respuesta al derecho ciudadano a recibir la información relevante para la toma de decisiones, mejorar la calidad de vida de la población, es decir: una gobernanza ambiental óptima en cuanto núcleo esencial para la profundización de la democracia ecológica en una sociedad del riesgo, en la que la solidaridad surge por miedo y se convierte en una fuerza política, movilizadora de sujetos culturales y actores sociales capaces de las acciones más impredecibles por hacer prevalecer sus derechos. Sociedad del riesgo en la que resulta claro que hay peligros globales como tales, y que se entremezclan y difuminan con los conflictos locales de la pobreza, conflictos étnicos, culturales, éticos, por ejemplo.

Bibliografía

- Altman, David (2001). Crisis de gobernabilidad democrática: orígenes y mapa de lectura. *Revista de Instituciones y Desarrollo* 8 y 9: 385-410. Barcelona: Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona
- Acción Ecológica (1998). Petróleo en Áreas Protegidas. *Alerta Verde* 55. Quito
- (2004). Yasuní por siempre. *Alerta Verde* 133. Quito.
- (2005). Propuesta para la Reserva de la Biosfera Yasuní. Un llamado eco-lógico para la conservación, el clima y los derechos. (<http://www.llacta.org>)
- Agencia de Desarrollo (2008). Las exportaciones del Ecuador. *Revista Capital* 13. Quito: Ed. Trama.
- Alburquerque Llorens, Francisco (2005). *Reflexiones sobre el desarrollo económico en la práctica: desarrollo territorio*. Madrid: Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales Universidad Complutense de Madrid.
- Andrade, Karen (2006). Entrevista a David Romo, Director de la Estación de Biodiversidad de Tiputini de la Universidad San Francisco. Junio
- Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME) (2005). “Poder municipal, municipios exitosos, Quito.

- _____ (2007). “Gestión ambiental municipal, avances, gestión descentralizada y perspectivas”. Quito: Simposio en FLACSO, septiembre.
- Aramburu, Carlos y Eduardo Bedoya (2003). *Amazonía: procesos demográficos y ambientales*. Lima: Ed. CIES.
- Araya, Ignacio y Hubertus Peters (2000). Participación de comunidades locales en la gestión de áreas protegidas y sus zonas de apoyo: primeros pasos en la formación de un comité de manejo compartido en la Reserva de Producción Faunística Cuyabeno, Amazonía Ecuatoriana - Proyecto PETRAMAZ (Proyecto ECU/B7-3010/94/130 Gestión ambiental: explotación petrolífera y desarrollo sostenible en la Amazonía ecuatoriana). Miami: Asociación de Estudios Latinoamericanos.
- Arenas, Nelly (2003). *La condición global: el Estado-nación en la encrucijada*. Caracas: Ed. Politeia. (www2.bvs.org.ve/scielo.php?scrit=sci).
- Azqueta, Diego (2002). *Introducción a la economía ambiental*. España: Ed. McGraw-Hill.
- Banco Mundial –Ecuador– (2004). *Una Agenda económico y social del nuevo milenio*. Bogotá: Ed. Alfaomega.
- Badia, Juan Ferrando (1976). *Estudios de ciencia política*. Madrid: Ed. Tecnos.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2002). “Ecuador: Programa de desarrollo sostenible de la frontera amazónica norte del Ecuador”. Quito.
- _____ (2003). “Medio ambiente - documento de estrategia.” Washington, D.C.
- _____ (2004). “Estrategias del Banco con el país.” Quito.
- Bara Neto, Pedro y Sánchez Gordon Wilmsmeier (2006). *Hacia un desarrollo sustentable e integrado de la Amazonía*. Chile: Ed. CEPAL-IIRSA- CAF.
- Barrera de Jorgenson, Amanda (2004). “El petróleo: ¿Una amenaza o una oportunidad para la conservación y el desarrollo sostenible en Ecuador?”, En *Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador 1. Las reglas del juego*, ed. Guillaume Fontaine, 185-186. Quito: Ed. FLACSO

- Baquero, Patricio (2006). "Formulación de la política petrolera.", pp. 137-153, En *Petróleo y desarrollo sostenible, en Ecuador: 3. Las ganancias y las pérdidas*. Fontaine, Guillaume. Editor. Quito: Ed. FLACSO
- Bobbio, Norberto (2006). *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. México: Ed. FCE.
- Bontems, Philippe y Pilles Rotillon (2000). *Economía del ambiente*. Quito: Ed. Abya Yala. 2da edición revisada. Quito. (traducción).
- Brañes, Raúl (1991). *Aspectos institucionales y jurídicos del medio ambiente, incluida la participación de las Organizaciones no Gubernamentales en la gestión ambiental*. Washington: BID.
- Brack, Antonio y Willibaldo Brack (1994). *Amazonía: desarrollo y sustentabilidad*. Mss. Quito.
- Bunker, Stephen (1985). *Underdevelopig the Amazon*. Illinois: University of Illinois.
- Burgos Silva, Germán (2005). *Estado de derecho y desarrollo humano, más allá del derecho y desarrollo económico. Hacia un marco de capacidades institucionales básicas*. http://www.iadb.org/ETICA/Documentos/bur_estad.doc
- Bustos, Fernando (2007). *Manual de gestión y control medioambiental*. Quito: Ed. Industria Gráfica.
- Bustamante Alsina, Jorge (1995). *Derecho ambiental*. Argentina: Ed. Abeledo Perrot.
- Cabanellas, Guillermo (1968). *Diccionario de Derecho Usual*. Argentina: Ed. OMEBA.
- Cabodevilla, Miguel Ángel (2006). ¿Zona intangible o espejismo intangible? *Revista Vanguardia*, 06-05-(2-8), Quito.
- Cafferatta, Néstor (2002). *Daño ambiental*. Argentina: Ed. Abeledo Perrot.
- Camacho, Juan (2006). "El cantón Aguarico: situación ambiental". Quito: FLACSO. Monografía.
- Carassale, Santiago (2005). *Política y derecho: Unger, Luhmann y Habermas*. México – FLACSO: Ed. Coyoacán.
- Carranza, Jorge (1989). *Aproximación interdisciplinaria a la responsabilidad por daño ambiental*. Tomo IV. Estados Unidos: Ed. J.A.

- Carrión Fernando (2002). “La descentralización en América Latina: una perspectiva comparada”. En *Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe* 5: 118-131. Caracas: FLACSO- Unesco - Nueva Sociedad.
- comp. (2007). *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*. Quito: Ed. FLACSO.
- Castagnino, Ernesto (2002). “Reformas al Estado y políticas públicas en el área social ¿Contraposición o convergencia?” VII Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Lisboa: CLAD-BID.
- CEDA (2006). *Identificación de los conflictos legales en los avances de la descentralización en el Ecuador*. Quito. <http://www.ceda.org.ec/contenidos.php?>
- Jeannette, Sánchez (2004). “Ola descentralización, macroeconomía y desarrollo local”, en: *Ecuador Debate* 61. Centro Andino de Acción Popular (CAAP). Quito: Ed. Albazul.
- Cisneros, Paúl (2007). “Gobernanza ambiental y conservación de la naturaleza: un caso de control territorial indígena en el parque nacional Yasuní”. Tesis de maestría. Quito: FLACSO.
- Colchester, Marcus (2003). *Naturaleza cercada: pueblos indígenas, áreas protegidas y conservación de la biodiversidad*. Montevideo: Ed. MMBP.
- Consejo Provincial de Orellana y Concejo Municipal de Orellana (2006). *Línea Base ambiental de la provincia de Orellana*. Quito: Ed. Impre-fepp.
- CONAM (2000). “Propuesta del nuevo modelo de gestión para el Ecuador” (documento de trabajo). Quito: Ed. CONAM –GTZ – BE.
- (2006). “Propuesta de nuevo modelo de gestión para el Ecuador”. Quito: Ed. CONAM.
- CONCOPE (2005). “Estado actual y perspectivas del proceso de descentralización a nivel intermedio” Quito – Ecuador.
- (2007). “De la descentralización por sectores a la construcción de competencias territoriales”. Quito: Simposio en FLACSO, septiembre.
- Crespo Flores, Carlos (2005). “La negociación como dispositivo para reducir las relaciones de dominación: aspectos conceptuales y metodológicos”. En *Encrucijadas ambientales en América Latina*, ed. Hernán Coorea y Iokiñe Rodríguez , 237, 254. Chile: Ed. Andros Impresores.

- Crespo Plaza, Ricardo (2007). "La legislación contradictoria sobre conservación y explotación petrolera." pp. 2007-227. *En Yasuní siglo XXI El Estado ecuatoriano y la conservación de la Amazonía*. Quito: Ed. FLACSO, ABYA YALA.
- Chuecas Cabrera, Adda (2006). *La interculturalidad en el proceso de descentralización*. www.google.com.ec/search?
- Deler, Jean Paul (1996). "Estructuras espaciales del Ecuador contemporáneo". En *Nueva Historia del Ecuador*, volumen 12, Ensayos generales 1. Quito: Ed. CEN.
- Deléage, Jean Paul (1993). *Historia de la ecología*. Barcelona: Ed. Icaria.
- De la Cruz, Rodrigo (2005). Descripción de la comprensión corriente del consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas como un asunto metodológico, en las actividades relacionadas con los pueblos indígenas: significados y desafíos. Nueva York: Ed. NN.UU.
- De Sousa Santos, Boaventura (2004). Otra globalización es posible: diálogo con Boaventura de Sousa Santos, (Chavarría Miguel y García Fernando). *Íconos* 19. Quito: Ed. FLACSO.
- (2006). *Conocer desde el Sur*. Lima: Ed. UNMSM.
- Díaz Polanco, Héctor (1991). *Autonomía regional: la autodeterminación de los pueblos indios*. México: Ed. Siglo XXI.
- Diario El Comercio (2005). *Nuestra Tierra*. Quito.
- Diario El Comercio (2007). *Un consorcio petrolero da su oferta para desarrollar el ITT*, 19 de agosto, Quito.
- Diario Hoy (2008). Especiales del domingo, páginas 1-2-3. 17 de febrero. Quito
- Diario El Universo (2007) Robert Hosftede. Representante de la UICN para el Hemisferio Sur, 11 de octubre. Guayaquil.
- Donoso, Patricio (1999). *Descentralización y desarrollo local*. Quito.
- Dromi, Roberto (2001). *Derecho administrativo*. Buenos Aires: Ed. Editorial de Ciencia y Cultura.
- (2002). *Reparación ambiental*. Argentina: Ed. Ciudad Argentina.

- Dubaele, Bertrand (1996). *Territorios amazónicos: retos, estrategias y dinámicas espaciales en la región del parque nacional Yasuní (Amazonía ecuatoriana)*. Quito: Ed. INEFAN, TCA.
- Dussel, Enrique (1994). *El encubrimiento del otro: hacia el origen del mito de la modernidad*. Quito: Ed. Abya Yala.
- Duverger, Maurice (1970). *Instituciones políticas y derecho constitucional*. España: Ed. Ariel.
- ECORAE (1997). “Plan maestro para el codesarrollo de la Región Amazónica Ecuatoriana”. Diagnóstico Integral de la RAE. Quito: Ed. ECORAE
- (2006). Informe de Gestión año 2006. Quito: Ed. ECORAE
- EcoCiencia (2005). “Áreas protegidas en el Ecuador, manejo y diagnóstico jurídico-institucional”. Quito.
- Escobar, Arturo (1999). *El fin del salvaje: naturaleza, cultura y política en la antropología contemporánea*. Bogotá: Ed. CEREC.
- (2000). “El lugar de la naturaleza y la naturaleza del lugar: ¿globalización o postdesarrollo?” En *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. Edgardo Lander. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.
- (2005). *Más allá del Tercer Mundo, globalización y diferencia*. Bogotá: Ed. Imprenta Nacional.
- Espinoza, Guillermo (2001). *Fundamentos de evaluación de impacto ambiental*. Chile: Ed. Centro de Estudios para el Desarrollo (CED)-BID.
- Espinoza, Leonardo (1996). “Descentralización gubernamental, desarrollo local y pluriregional”. En: *Democracia, desarrollo y descentralización: por una propuesta alternativa*, ed. Fernando Carvajal, 229-259. Quito: Ed. ILDIS.
- Espinoza, María Fernanda (1994). “Políticas de conservación y manejo de áreas naturales protegidas en la Amazonía norte del Ecuador”. Tesis. Quito: FLACSO.
- Finot, Iván (2005). Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local. *Revista de la CEPAL* 86. Chile: Ed. CEPAL.

- Fontaine, Guillaume (2003). *El precio del petróleo: conflictos socioambientales y gobernabilidad en la región amazónica*. Quito: Ed. FLACSO-IFEA.
- (2004). Los megaproyectos extractivos como problema de gobernabilidad democrática. Comunicación al VIII Congreso ecuatoriano de sociología. Encuentro de ciencias sociales de las Américas “América el tiempo de las alternativas”. Mesa 11: “Sociedad Civil y gobernabilidad democrática para el desarrollo sostenible”. Quito. (Inédito).
- (2007a). Verde y negro: gobernanza ambiental y política petrolera en el parque nacional Yasuní (Ecuador). Quito: FLACSO-CEDA-Petrobrás-WCS. 20
- (2007b). Gobernanza energética, renta petrolera y conflictos en el Ecuador. *Ecuador Debate* 70. Quito: Ed. CAAP.
- (2007c) “De los conflictos crónicos a la institucionalización de los arreglos”, Taller Internacional de Experiencias: S.F. de Bogotá.
- (2007e). “ITT: entre nacionalismo, ecologismo y gobernanza energética. Las apuestas del proyecto Ishpingo, Tambococha y Tiputini en el Ecuador”. Quito (Inédito).
- Fontaine, Guillaume y Narváez, Iván (2005). “Problèmes de la Gouvernance Énergétique en Écuateur”. En: *Les hidrocarburos dans les Amériques, les nouvelles règles du jeu*. Problèmes D’Amérique Latine, número double 57/58. Garibay David y Rousseau Isabelle (Coordinadores). Paris. Ed: EDIPRINT.
- (2005). Micro conflictos ambientales y crisis de gobernabilidad en la Amazonía ecuatoriana. *Iconos* 21. Quito: Ed. FLACSO.
- (2006). “Utopía verde: ecologismo y conflictos por petróleo en Ecuador.” Ponencia en el 52 Congreso de Americanistas de Sevilla (Julio). “Viaje en los Terruños de la gobernabilidad”.
- (2006a). “¿Radicales? Conflictos ambientales y ecologismo en la Amazonía ecuatoriana”. Quito. (Inédito).

- Fontaine, G. e I. Narváez, (Coordinadores) (2007). *El Yasuní en el siglo XXI. El Estado ecuatoriano y la conservación en la Amazonía*. Quito: Ed. Abya Yala-FLACSO.
- Foucault, Michel (1979). *La microfísica del poder. Mas allá del bien y del mal*. Madrid: Ed. La Piqueta.
- (1980). *Genealogía del racismo*. Buenos Aires: Ed. Altamira.
- (1999a). *Estrategias del poder*. Barcelona: Ed. Paidós.
- (1999b). “La verdad y las formas jurídicas”. En *Estrategias de poder*. Barcelona: Ed. Paidós.
- (2007). “La integubernamentalidad”. En *Ensayos sobre la biopolítica*. Argentina: Ed. Paidós.
- (1982). “The History of sexuality”. Vol 1, Harmondsworth: Penguin.
- (1996). “Omnes et Singulatum: Hacia una crítica de la ‘Razón política’”. en *Tecnologías del yo*. Bs. As.: Paidós.
- Foro Internacional Indígena sobre Biodiversidad. (2002). Boletín Informativo No. 2 <http://www.naya.org.ar/biblioteca/revistas/kimvn/boletin2.htm>
- Frank, Jonás (2003). “Descentralización”. En *Ecuador una agenda económica y social del nuevo milenio*, 397-424. Bogotá: Ed. Alfaomega - Banco Mundial.
- Franco, Juan Carlos (2006). “Responsabilidad cultural: el reto de la inclusión de los derechos culturales”. En *Petróleo y desarrollo sostenible en el Ecuador*. Quito: Ed. FLACSO.
- Fuerzas Armadas del Ecuador (2004). “Política de la Defensa Nacional del Ecuador”. Quito.
- Fundación Natura (2005). “Agenda Ambiental de Desarrollo Sustentable para los Gobiernos Locales”. Quito.
- Gallardo, Verónica (2006). Entrevista viernes, 10 de marzo. (Coordinadora del PAD).
- García Palacios, Omar (2005). *Las políticas públicas: productos del sistema político*. www.ciudadpolitica.com/modules/sitemap/
- Gherzi, Carlos (2004). *Daños al ecosistema y al medio ambiente*. Argentina: Ed. Astrea.

- Greco, Orlando (2003). *Diccionario de sociología*. Buenos Aires: Valleta Ediciones.
- Grupo Técnico Asesor PNY (2004). “Programa de fortalecimiento a largo plazo del PNY y Reserva de Biosfera Yasuni”. Orellana.
- Gudynas, Eduardo (2001). Actores sociales y ámbito de construcción de políticas ambientales. *Ambiente y Sociedad* 4 (8): 5-19. Brasil, Campinas.
- (2005). *Amazonía política: contexto internacional y desarrollo sostenible amazónico. Las posibilidades y límites de un nuevo regionalismo*. Quito, Ed. ILDIS.
- Habermas, J. (1986). *La reconstrucción del materialismo histórico*. Madrid: Ed. Taurus.
- (1989). *Teoría de la acción comunicativa I. Racionalidad de la acción y racionalización social*. Buenos Aires: Ed. Taurus.
- (1999). *La inclusión del otro*. España: Ed. Paidós.
- Haesbaert, Rogelio (2002). *Territorios alternativos*. Sao Paulo: Ed. Contexto.
- Herrería Bonnet, Luis (2007). “Farsa Ambiental”. En Diario Hoy 5 de agosto, página 5, Quito.
- Illaquiche, Raúl (2001). “Autonomía y desarrollo de los pueblos indígenas” en Boletín No 26, icci ary-rimay. Ed. ICCI, Quito (icci.native-web.org/boletín)
- Iniciativa de Energía y Biodiversidad (EBI) (2005). *Integrando la conservación de la biodiversidad en el desarrollo del petróleo y el gas*. Washington: Ed. EBI. www.TheEBI.org.
- Instituto Ecuatoriano de Estudios (IEE) (2006). “Políticas públicas y reparación de daños sobre recursos hídricos”. Quito. Texto inédito, consultor: Iván Narváez.
- IWGIA-FPP (1998). *Derechos indígenas y conservación de la naturaleza –asuntos relativos a la gestión*. Copenhague: Ed. IWGIA.
- Jaramillo, Alonso (2007). “Yo se cuidar el Yasuni de todo depredador...”. En Diario Hoy 19 de agosto, Revista del domingo -4, Quito.
- Kimerling, Judith (2007). *¿Modelo o mito? Tecnología de punta y normas internacionales en los campos petroleros de la Occidental*. Quito: Ed. Abya Yala.

- Kooiman, Jan (2005). Gobernar en gobernanza. *Revista Instituciones y Desarrollo* 16, Volumen 1:171-194, (11).
<http://www.ruralfinance.org/servlet/BinaryDownloaderServlet?filename=1113592922837-Governance.pdf>
- Larrea, Carlos (2007). “¿Petróleo o conservación en el Yasuní? Un dilema histórico para el Ecuador”. Conferencia. Quito: FLACSO.
- Leff, Enrique (1998) “Globalización, racionalidad ambiental y desarrollo sustentable”. En *La guía ambiental, población y medio ambiente*. México: Ed. IAP. www.union.org.mx/publicaciones/publicaciones.htm (Visitado: 15/05/08).
- (2002). *El saber ambiental: sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder*. México: Ed Siglo XXI.
- (2003a). Racionalidad ambiental y diálogo de saberes: sentidos y senderos de un futuro sustentable. *Desarrollo y medio ambiente*, 7: 13-40. jan./jun. Paraná, Ed. UFPR.
- (2004). *Racionalidad ambiental. La reapropiación social de la naturaleza*. México. Ed. Siglo XXI.
- (2005). III Encuentro Internacional sobre el desarrollo sostenible en el Petén, México. (www.prisma.org.sv/PETEN/Leff.htm)
- Leis, Héctor Ricardo (2001). *La modernidad insustentable: las críticas del ambientalismo a la sociedad contemporánea* Montevideo: Ed. Nordan Comunidad.
- Le Prestre, Philip (2000). *Ecopolítica internacional*. Sao Paulo: Ed. SENAC.
- Levinas, Emmanuel (2002). *Totalidad e infinito: ensayo sobre la totalidad*. Salamanca: Ed. Sígueme.
- Llambi, Luis y Tomás Lindemann (2000). Reformas del Estado y descentralización del sector público rural y agrícola: lecciones de la experiencia latinoamericana. Caracas.
- Macdonald, Theodore (2007). *Un enfoque de los derechos indígenas a comienzos del siglo XXI: normas internacionales, movimientos sociales y reclamos de ciudadanía* (www.idrc.ca/en/ev-100733-201-1-DO_TOPIC). Consultado septiembre de 2007.

- Mato, Daniel (2003). "Actores sociales y transnacionales, organizaciones indígenas, antropólogos y otros profesionales en la producción de representaciones de cultura y desarrollo". En: *Políticas de identidades y diferencias sociales, en tiempos de globalización*. pp.331-354. Caracas: Ed. Universidad Central de Venezuela.
- (2005). *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*. Caracas: Ed. Universidad Central de Venezuela.
- Martínez, Esperanza (2007). Ecuador ¿Un tercer boom petrolero? *Semanario Peripecias* 52.
- Martínez Alier, Joan (2001). *Economía ecológica y política ambiental*. México: Ed. Fondo de Cultura Económica.
- (2007). "Una economía post petrolera". Conferencia en FLACSO, 26 de noviembre. Quito.
- Martín Mateo, Ramón (2001). *Manual de Derecho Ambiental*. Madrid: Ed. Trivium.
- Meggers, Betty (1999). *Ecología y biogeografía de la Amazonía*. Quito: Ed. Abya Yala.
- Messner, Dirk (2003). La arquitectura de gobernanza global en la economía globalizada. El concepto del World Economic Triangle. *Instituciones y Desarrollo* 14-15. (http://www.iigov.org/revista/?p=14_05)
- Metz, Shannah (2006). *Consentimiento previo e informado y áreas protegidas. Estudio de caso: cordillera del Cóndor, Ecuador*. Washington, DC: Center for International Environmental Law (CIEL). Marzo.
- Ministerio de Defensa del Ecuador (2005). "Política de la Defensa Nacional del Ecuador". Quito.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (1993). *La gestión ambiental en el Ecuador*. Quito: Ed. MRE.
- (2007). "Comercio e Integración. Bonos Yasuní: plan financiero". Taller FLACSO. Quito.
- Ministerio del Ambiente de Ecuador (1997). "Plan de Manejo del PNY". Quito.
- (2005). "Análisis de las necesidades del Sistema Nacional de Áreas Protegidas" Quito.
- (2007). *Guía del patrimonio de áreas naturales protegidas del Ecuador*. Quito: Ed. IGM.

- Ministerio del Ambiente-UNESCO-Wildlife Conservation Society (2001). Memorias del seminario taller. Quito: Ed. Simbioe.
- Ministerio del Ambiente de Ecuador-Unión Europea (MMA-UE) (1999). “Zonas intangibles de la Amazonía ecuatoriana. Por la diversidad cultural y biológica”.
- Ministerio de Energía y Minas. Dirección Nacional de Hidrocarburos y Petroproducción (2007). “Estimación de reservas de hidrocarburos y gas del país”. Quito
- Ministerio de Minas y Petróleos (2008). “Visión de largo plazo del sector petrolero utilizando una matriz energética”. Quito.
- Misión de verificación del Parque Nacional Yasuní (2004). *Informe de la Misión de verificación de impactos petroleros en la reserva de la biosfera del Yasuní/territorio huaorani*. Quito: Ed. Acción Ecológica.
- Moncayo, Jaime (1986). *Situación socio-económica y financiera de los municipios del Ecuador*. Quito: Ed. BEDE.
- Mora, Elys Gilbrando (2003). Transformaciones de la política internacional: algunas líneas para avanzar en el debate sobre la gobernabilidad democrática. *Reflexión Política* 5:10. Colombia: Ed. IEB-UNAB.
- Moreno Trujillo, Eulalia (1991). *La protección jurídico-privada del medio ambiente y la responsabilidad por su deterioro*. España: Ed. José María Bosch S.A.
- Narváz, Iván (1996). *Poder étnico vs. poder-transnacional Maxus-huaorani*. Quito: Ed. Porvenir.
- (1998). *RAE, conflictos socioambientales*. Quito: Ed. Porvenir.
- (1999). *Operación ITT ¿La última frontera extractiva?* Quito: Petroecuador.
- (2004). *Derecho ambiental y sociología ambiental*. Quito: Ed. Jurídica Cevallos.
- (2006). “Políticas y normativas para la prevención y remediación de daños a recursos hídricos”. En *IEE*, Quito. (Inédito)
- (2006a). “Huaorani: en el vórtice de la conservación del Yasuní (La propuesta del “contrato natural”)” Tercer Encuentro de la Sección de Estudios Ecuatorianos de la LASA, Quito.

- _____ (2007). “El proceso extractivo petrolero e impactos socioambientales en el parque nacional Yasuní y territorio huaorani”. Tesis doctoral. Quito.
- Narváez Álvarez, María José (2006). “Reparación por daños ambientales en el sector hidrocarburífero”. Tesis-Jurisprudencia. Quito: PUCE.
- Observatorio de la política fiscal (2005). No. 10, Quito.
- Ojeda, Lautaro (2005). *Contexto económico y social de los pueblos y nacionalidades indígenas*. [www/Latautonomy.org/EstudioPolítico_Ecuador.pdf](http://www.Latautonomy.org/EstudioPolítico_Ecuador.pdf).
- Organización de las Naciones Unidas (2004). “Ecuador 2004-2008, Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo”. Ecuador.
- Ortiz, Pablo (1996). Tres apuntes sobre corrupción y conflictos en la política ambiental del sector petrolero en el Ecuador. *Petróleo y Sociedad* 5. Quito: Ed. CETAPE.
- _____ (2005) Representaciones sociales, autonomía y desarrollo: Banco Mundial y pueblos indígenas amazónicos de Ecuador en los albores del siglo XXI. En *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*, coord. Daniel Mato, 33-51. Caracas: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela.
- _____ (2006). “Políticas estatales, conflictos socioambientales y ampliación de la frontera extractiva”. En *Petróleo y desarrollo sostenible, 3: Las ganancias y las pérdidas*, ed Guillaume Fontaine, 43-54, Quito: Ed. FLACSO.
- _____ (2007). “Notas en torno a los conflictos socioambientales asociados a la minería metálica en gran escala en el Ecuador”. Quito: FLACSO-PLASA-York University. Quito, noviembre 21-22.
- Palán, Sonia (1996). “Propuestas de descentralización y regionalización en el Ecuador”. En *Democracia, desarrollo y descentralización: por una propuesta alternativa*. 205-228. Quito: Ed. ILDIS.
- Paredes, Domingo (2003). “Reflexiones sobre el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP)”. Quito.
- _____ (2006). “Reflexiones sobre los procesos de planificación del desarrollo, biodiversidad y áreas protegidas en el Ecuador”. Quito.

- Parks Watch (2004). “Evaluación rápida del gran Yasuní”. Quito.
- Peña Meléndez, Wilson (2005). *Despertar la Amazonía multicultural y pluriétnica*. Bogotá: Ed. Universidad Libre-Facultad de Derecho.
- Pérez, Efraín (1996). *Gestión pública ambiental*. Proyecto BID-CONADE. (Inédito)
- _____ (1997). *Diseño y ejecución de las políticas públicas de desarrollo sustentable*. Quito: Ed. BID-CONADE.
- _____ (2001). La descentralización y las autonomías en el sistema político ecuatoriano. Quito: Ed. STADE.
- Petrobrás (2005). “Plan estratégico de vida de la nacionalidad huaorani”. Reunión consejo de gobierno de la ONHAE, ex presidentes de la ONHAE, la DINAPA y Petrobras. Quito.
- Petroecuador (2007). *Informe estadístico 1972-2006*. Quito: Ed. Petroecuador.
- Prats, Oriol Joan (2003). El concepto y el análisis de la gobernabilidad. *Revista Instituciones y Desarrollo* 14-15: 239-269. Barcelona: Ed. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya (<http://www.iigov.org/revista/>).
- Ponce de León Chau, Enrique. (2005). “Estudio jurídico sobre categorías regionales de áreas protegidas”. Bogotá: Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt.
- Quintana, Marta María (2006). Entre nosotros: la radicalización de la alteridad en Levinas. *A Parte Reí, Revista de Filosofía*. Buenos Aires: Ed. Universidad de Buenos Aires.
- Real, Byron (1999). *Descentralización y participación social*. Quito: Ed. INEFAN- Abya Yala.
- _____ (2004). “Evaluación y análisis legal del proceso de descentralización legal”. En *Evaluación y propuesta de control y seguimiento del proceso de descentralización de la gestión ambiental*. Quito: Ed. Ministerio del Ambiente (Inédito).
- REPSOL-YPF (2006). “Informe de la auditoría ambiental del Bloque 16”. Quito.
- Ribot, Jesse C. (2002). *La descentralización democrática de los recursos naturales: la institucionalización de la participación popular*. Washington, DC: Ed. World Resources Institute.

- Rodríguez-Becerra, Manuel y Guillermo Espinoza (2002). *Gestión ambiental en América Latina*, Washington, D.C.: Ed. BID.
- Rojas, Martha y Carlos Castaño (1990). *Áreas protegidas en la cuenca amazónica*. Bogotá: Ed. INDERENA.
- Romo, David (2006). Entrevista realizada por Karen Andrade, junio.
- Ruiz Jarén, Eduardo (2007). *Un camino hacia el tercer excluido* (aafi.filosofia.net/ALFA/alfa/)
- SENPLADES (2007). “Programa de apoyo a la descentralización: el proceso de descentralización en ambiente”. Quito.
- Scientists Concerned for Yasuní National Park (2004). “Technical advisory report on: the biodiversity of Yasuní national park, its conservation significance, the impacts of roads and our position statement”. Quito.
- SOLIDAR (2003). “Gobernabilidad de áreas silvestres protegidas en Costa Rica: la experiencia de manejo conjunto del Parque Nacional Cahuita”. Costa Rica.
- Sosa, Eduardo (2003). “Crisis de gobernabilidad en la gestión ambiental”. En *Gobernabilidad para el desarrollo sostenible*, 23-50. Buenos Aires: Ed. FARN.
- Soto Sepúlveda, Maximiliano (2004). La trasgresión identitaria y comunicativa de la posmodernidad. *Revista Mad*. 11. Septiembre. Departamento de Antropología. Universidad de Chile. <http://www.revista-mad.uchile.cl/11/paper05.pdf>
- Sutton, Sara (2006). La exclusión social y el silencio discursivo. *Otoño II* (I). México.
- Tomassini, Luciano (1996). *Gobernabilidad y políticas públicas en América Latina*. Washington, D.C.: Ed. BID.
- Touraine, Alain (1995). *¿Qué es la democracia?* Montevideo: Ed. FCE.
- (1997). *¿Podremos vivir juntos?* Buenos Aires: Ed. FCE.
- (2002). *La crisis de la modernidad*. México: Ed. FCE.
- (2006). *Un nuevo paradigma para comprender el mundo de hoy*. Argentina: Ed. Paidós.
- Troya, Roberto (2001). *Participación local en la conservación de áreas naturales y protegidas del Ecuador: aspectos legales*. Quito: Ed. The Nature Conservancy.

- UICN-UNEP (2003). Convenio sobre la diversidad biológica: V Congreso Mundial de Parques. Aumento de la capacidad institucional y social en materia de gestión de áreas protegidas en el siglo XXI, Durban (Sudáfrica) del 8 al 17 de septiembre.
- UNEP/CBD/SBSTTA/9/5/Rev.123 (2003). Convenio sobre la diversidad biológica. Distr. General, septiembre.
- UNDAF-Organización de las Naciones Unidas -ONU (2004). Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Evaluación Común País-CCA. Quito.
- Vallejo Espinoza, Andrés (2003) *Desarrollo sostenible y conservación de la naturaleza en la Amazonía ecuatoriana*. Quito: Ed. SIMBIOE.
- Varios (2005). *Parque Nacional y Reserva de Biosfera Yasuní: historia problemas y perspectivas*. Quito: Ed. FEPP.
- Velasteguí Martínez, Luis Ángel (2004). La era petrolera en el Ecuador y su incidencia en el presupuesto general. *Revista académica de Economía*. Guayaquil. (<http://www.eumed.net/coursecon/ecolat/index.htm>).
- Velasco Célleri, Emilio (2005). *Sistema de práctica procesal civil*. Quito. Ed. Quito.
- Villavicencio, Arturo (2007). “Ecuador: país neutral de carbono”. Conferencia en FLACSO, 26 de noviembre.
- Viteri Gualinga, Carlos (2000). “La Amazonía ecuatoriana”. Diario Hoy, 5 de noviembre.
- Vicepresidencia de la República del Ecuador (2007). “Yasuní ITT: cambio de modelo por el cambio climático, documento conceptual iniciativa gubernamental”. Quito.
- Von Droste, Bernd (1990). *Canje de deuda por naturaleza y reserva de biosfera*. Uruguay: Ed. UNESCO.
- Wildlife Conservation Society (2007). “Programa Ecuador”. Boletín No. 2, Quito.
- Yarí, Juan (2007). “Default humanístico – anomia”. En *Perspectivas sistémicas: la nueva comunicación*. <http://www.redsistemica.com.ar/yaria.htm> (Consultado, 12/09/07).

Bibliografía jurídica

- Código Civil Ecuatoriano
- Constitución Política de la República del Ecuador
- Convenio 169 de la OIT
- Convenio sobre la diversidad biológica
- Convenio sobre el cambio climático
- Estatuto Orgánico del Ministerio de Energía y Minas
- Estatuto Jurídico del Régimen Administrativo de la Función Ejecutiva
- Ley de Contratación Pública
- Ley de Descentralización y Participación Social
- Ley de Hidrocarburos
- Ley de Prevención y Control de la Contaminación
- Ley de Gestión Ambiental
- Normas para la Prevención, Control y Rehabilitación del Medio Ambiente en las Actividades Hidrocarburíferas de Exploración y Explotación en los Parques Nacionales Equivalentes. RO 4 del 16 de agosto de 1988
- Reglamento Sustitutivo del Reglamento Ambiental para las Operaciones Hidrocarburíferas en el Ecuador
- Reglamento para la prevención y control de la Contaminación ambiental en lo relativo al recurso agua. RO 204 del 5 de junio de 1989.
- Reglamento para la prevención y control de la contaminación ambiental originada por la emisión de ruidos. RO. 560 del 12 de noviembre de 1990
- Reglamento que establece las normas de calidad del aire y sus métodos de medición. RO. 726 del 15 de julio de 1991
- Reglamento para la prevención y control de la contaminación ambiental en lo referente al recurso suelo. RO. 989 del 30 de julio de 1992
- Reglamento para el manejo de los desechos sólidos. RO 991 del 3 de agosto de 1992
- Reglamento al Art. 28 de la LGA

Fuentes electrónicas

<http://www.edu.org.ec>

<http://www.flacso.org.ec>

<http://www.redibec.org>

<http://www.oilwatch.org>

[http://\(www.Conanp.gob.mx/anp/programas/resumen/aviso_la_laguna](http://(www.Conanp.gob.mx/anp/programas/resumen/aviso_la_laguna)

<http://www.iucn.org/themes/wcpa/>

<http://www.concope.gov.ec/portal/concope/organizacioninterna>

<http://www.conam.gov.ec/html/descentralizacion/ambiente.html>

<http://www.ame.gov.ec/frontEnd/images/objetos/consultas>

<http://www.elmercurio.com.ec/web/titulares.php?>

<http://www.theebi.org/pdfs/EBI%20Spanish.pdf>

<http://www.union.org.mx>

<http://www.securities.com-Business & Industry info>

<http://www.revistamad.uchile.cl/11/paper05.pdf>

Anexos

Anexos 1

Normativa ambiental

Ley de gestión ambiental

Fue promulgada mediante RO/ No. 245 del 30 de julio de 1999¹ y sometida a codificación el 2004-019, R.O. 418 del 10 de septiembre de 2004, obviamente tiene su sustento en la Constitución Política del Estado. Establece los principios y directrices de política ambiental, el esquema institucional general relacionado con la gestión ambiental y desarrolla algunos instrumentos específicos de gestión. En cuanto a la estructura institucional, dispone el establecimiento de un Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental (SDGA), conformado por instituciones estatales relacionadas a la materia, sometidas al Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable (CNDS), y conforme al Art. 10, el (SDGA) es el “mecanismo de coordinación transectorial, integración y cooperación entre los distintos ámbitos de gestión ambiental y manejo de recursos naturales...”.

1 El Congreso Nacional: Considerando: Que la Constitución Política de la República del Ecuador, reconoce a las personas, el derecho a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación; declara de interés público la preservación del medio ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país; establece un sistema nacional de áreas naturales protegidas y de esta manera garantiza un desarrollo sustentable; Que para obtener dichos objetivos es indispensable dictar una normativa jurídica ambiental y una estructura institucional adecuada; y, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, expide la siguiente Ley de gestión ambiental.

Además establece la Comisión Nacional de Coordinación, cuyo principal objeto es dirigir el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental, con mecanismos adecuados de coordinación. Este Sistema está sometido a las disposiciones técnicas de la autoridad ambiental que es el Ministerio del Ambiente. Sitúa como instrumento importante, la formulación y calificación de los Estudios de Impacto Ambiental para la ejecución de toda actividad productiva o extractiva.

Cuadro 1	
Ley de gestión ambiental (Articulado pertinente)	
Art. 5	Se establece el Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental como un mecanismo de coordinación transectorial, interacción y cooperación entre los distintos ámbitos, sistemas y subsistemas de manejo ambiental y de gestión de recursos naturales. En el sistema participará la sociedad civil de conformidad con esta Ley.
Art. 6	Permite por excepción la explotación de hidrocarburos en áreas protegidas, contradiciendo prescripciones que constan en tratados internacionales que no admiten excepción alguna a la regla general. ²
Art. 8	La autoridad ambiental nacional será ejercida por el Ministerio del ramo, que actuará como instancia rectora, coordinadora y reguladora del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental, sin perjuicio de las atribuciones que dentro del ámbito de sus competencias y conforme las leyes que las regulan, ejerzan otras instituciones del Estado.
Art. 9	Estable las responsabilidades del Ministerio del ramo (Ambiente) en 14 literales que abarcan desde: a) La elaboración de la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial y los planes nacionales; g) Dirimir los conflictos de competencia que se susciten entre los organismos integrantes del Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental; la resolución que se dicte al respecto causará ejecutoria. Si el conflicto de competencia involucra al Ministerio del ramo, éste remitirá el expediente al Procurador General del Estado, para que resuelva lo pertinente. Esta resolución causará ejecutoria; i) Constituir Consejos Asesores entre los organismos componentes del Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental para el estudio y asesoramiento de los asuntos relacionados con la gestión ambiental, garantizando la participación de los entes seccionales y de la sociedad civil; etc.

2 El Art. 6 de la LGA, contradice las disposiciones de los Arts. 68 y 75 de la Ley forestal, que establecen la inalterabilidad de las áreas protegidas.

Art. 10	Las instituciones del Estado con competencia ambiental forman parte del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental y se someterán obligatoriamente a las directrices establecidas por el Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable. Este Sistema constituye el mecanismo de coordinación transectorial, integración y cooperación entre los distintos ámbitos de gestión ambiental y manejo de recursos naturales; subordinado a las disposiciones técnicas de la autoridad ambiental.
Art. 11	Establece que el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental estará dirigido por la Comisión Nacional de Coordinación, y dispone la integración de esta Comisión.
Art.13	Los consejos provinciales y los municipios, dictarán políticas ambientales seccionales con sujeción a la Constitución Política de la República y a la presente Ley. Respetarán las regulaciones nacionales sobre el Patrimonio de Áreas Naturales Protegidas para determinar los usos del suelo y consultarán a los representantes de los pueblos indígenas, afroecuatorianos y poblaciones locales para la delimitación, manejo y administración de áreas de conservación y reserva ecológica.
Art. 14	La Ley prevé una vinculación legal de la planificación con la elaboración del presupuesto ³ y la inclusión obligatoria en los planes, de las normas y directrices contenidas en el Plan Ambiental Ecuatoriano. ⁴
Art. 15	El Ministerio a cargo de las finanzas públicas, en coordinación con el Ministerio del ramo elaborará un sistema de cuentas patrimoniales, con la finalidad de disponer de una adecuada valoración del medio ambiente en el país y procurarán internalizar el valor ecológico de los recursos naturales y los costos sociales derivados de la degradación ambiental. El ministerio del ramo presentará anualmente al Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental un informe técnico en el que consten los resultados de la valoración económica del medio ambiente y de los recursos naturales renovables.

3 En 1972 se logra en el Ecuador una reforma administrativa y se le asigna a la planificación un importante rol en la economía. En 1984 se expidieron los Planes Integrales de Transformación y Desarrollo. Posteriormente se aplica al control de los sistemas ambientales la técnica de la planificación para ordenar los espacios y utilizar mejor los elementos. Ya la Conferencia de Estocolmo afirmó que: “La planificación racional constituye un instrumento indispensable para conciliar las diferencias que pueden surgir entre las exigencias del desarrollo y la necesidad de proteger y mejorar el medio”.

4 La administración pública para fines ambientales es muy compleja y tiene en cuenta diversas consideraciones, entre las principales: promulgación de leyes, institucionalidad y responsabilidad específica, formulación de políticas y estrategias, planificación y programación, presupuestos, organismos de control, etc.

De la evaluación de impacto ambiental y del control ambiental	
Art.19	Las obras públicas privadas o mixtas y los proyectos de inversión públicos o privados que puedan causar impactos ambientales, serán calificados previamente a su ejecución, por los organismos descentralizados de control, conforme el Sistema Único de Manejo Ambiental, cuyo principio rector será el precautelatorio.
Art.31	El Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental, a través de los medios de difusión de que dispone el Estado proporcionará a la sociedad los lineamientos y orientaciones sobre el manejo y protección del medio ambiente y de los recursos naturales.

Cuadro 2 Esquema del Sistema Nacional de Descentralizado de Gestión Ambiental (SNDGA)

Nivel de gestión	Institución
1. Directriz	Presidencia de la República (Políticas petroleras/políticas ambientales) Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable (Asesor en materia de estrategias para el desarrollo sustentable)
2. Rector	Ministerio del Ambiente en materia de Áreas Protegidas
3.Coordinado	Comisión Nacional de Coordinación del SNDGA. Establece reglas de coordinación
4. Operativo	<u>Organismos Sectoriales</u> Subsecretaría de Protección Ambiental y Dirección Nacional de Protección Ambiental del Ministerio de Energía y Minas
	Gobiernos Seccionales Autónomos
	Organismos de Justicia y Policía
	Delegatarios y Concesionarios
Fuente: Crespo Plaza (2006:14)	

Ley de prevención y control de la contaminación ambiental

(Codificación 2004 -020) R.O. 418

Estipula disposiciones para la prevención y control de la contaminación del aire, de las aguas y del suelo. Sin hacer mención a las responsabilidades de los gobiernos seccionales, pero que deben ser cumplidas indefectiblemente por todos las instituciones y personas naturales o jurídicas a través de sus representantes.

Ley forestal y de conservación de áreas naturales y vida silvestre

(Codificación 2004 -017) R.O. 418

Es determinante en lo relacionado a las áreas protegidas, y corresponde tener en cuenta particularmente el Título III de las Áreas Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre, Capítulo I, del Patrimonio Nacional de las Áreas naturales. El Art. 68 prescribe que: “El patrimonio de áreas naturales deberá conservarse inalterado. A este efecto se formularán planes de ordenamiento de cada una de dichas áreas. Este patrimonio es inalienable e imprescriptible y no puede constituirse sobre él ningún derecho real.”

El Art. 75 establece que: “Cualquiera que sea la finalidad, prohíbese ocupar las tierras del patrimonio de áreas naturales del Estado, alterar o dañar la demarcación de las unidades de manejo u ocasionar deterioro de los recursos naturales en ellas existentes.

Se prohíbe igualmente, contaminar el medio ambiente terrestre, acuático o aéreo, o atentar contra la vida silvestre, terrestre, acuática o aérea, existente en la unidades de manejo.” Es sobremanera importante considerar estas estipulaciones legales, precisamente porque son las que se inobservan y en consecuencia generan los conflictos socio-ambientales, éticos y políticos, de difícil tratamiento y solución.

Ley que protege la biodiversidad en el Ecuador

(Codificación 2004 -021) R.O. 418

Esta ley prácticamente se remite a establecer cuáles son los bienes nacionales que integran la diversidad biológica del país, y que el Estado ecuatoriano tiene el derecho soberano de explotar sus recursos en aplicación de su propia política ambiental, conforme a las normas legales que rijan para el efecto y garantizando los derechos ancestrales de los pueblos indígenas, negros o afroecuatorianos, sobre los conocimientos, los componentes intangibles de biodiversidad y los recursos genéticos a disponer sobre ellos.

En todo caso, se sobrentiende que en relación a las potestades de los organismos seccionales sobre esa materia, se atenderán al tenor de la ley, sin perjuicio de que puedan legislar al respecto, para su particular jurisdicción territorial y conforme a sus políticas de descentralización en materia ambiental.

Ley de desarrollo agrario

(Codificación 2004 -02) R.O. 418

Está inmersa en el contexto de la legislación agraria y en general hace referencia a la necesidad de mantener la estabilidad del ecosistema, la racional conservación del medio ambiente y la defensa de los recursos naturales. Es decir, conforme al (Art.2) en el marco de un manejo sustentable de los recursos naturales y del ecosistema. En cuanto a la descentralización o participación de los gobiernos locales en estos procesos no alude nada, por lo que procede asumir las normas específicas, si es del caso.

Ley de hidrocarburos

Según la Constitución Política, al Estado le corresponde explotar racionalmente los bienes de su dominio exclusivo, de manera directa o con la participación del sector privado. Dicha racionalidad implica considerar la variable ambiental.

Artículo Innumerado: El Estado velará porque la actividad petrolera no provoque daños a las personas, a la propiedad ni al medio ambiente. Periódicamente se procederá a realizar auditorías socioambientales. (Agregado por el Art. 20 de la L.44 R.O. 326 del 29/11/1993).

Art. 1.- Los yacimientos de hidrocarburos y sustancias que los acompañan, en cualquier estado físico en que se encuentren situados en el territorio nacional, incluyendo las zonas cubiertas por las aguas del mar territorial, pertenecen al patrimonio inalienable e imprescriptible del Estado. Y su explotación se ceñirá a los lineamientos del desarrollo sustentable y de la protección y conservación del medio ambiente (Segundo inciso agregado por la Disposición General Primera de L.99-37, Ley de Gestión Ambiental).

Art. 31.- Petroecuador y los contratistas o asociados, en exploración y explotación de hidrocarburos, en refinación, en transporte y en comercialización, están obligados, en cuanto les corresponda, a lo siguiente:

- s) Presentar para la aprobación del Ministerio del Ramo los planes, programas y proyectos y el financiamiento respectivo para que las actividades de exploración y explotación no afecten negativamente a la organización económica y social de la población asentada en las áreas donde se realicen las mencionadas actividades y a todos los recursos naturales renovables y no renovables locales. Igualmente, deberá planificarse los nuevos asentamientos poblacionales que fueren necesarios. Para la antedicha aprobación el Ministerio del Ramo contará con los informes de los organismos de desarrollo regional respectivos y del Ministerio de Bienestar Social. (Texto sustitutivo, Art.12, num.4 de L.101 R.O. 306 13/08/1982).
- t) Conducir las operaciones petroleras de acuerdo a las Leyes y Reglamentos de protección del medio ambiente y de la seguridad del país y con relación a la práctica internacional en materia de preservación de la riqueza ictiológica y de la industria agropecuaria. Para el efecto, en los contratos, constarán las garantías respectivas de las empresas contratistas. (Texto sustitutivo, Art.12, num.4 de L.101 R.O. 306 13/08/1982).

- u) Elaborar estudios de impacto ambiental y planes de manejo ambiental para prevenir, mitigar, controlar, rehabilitar y compensar los impactos ambientales y sociales derivados de sus actividades. Estos estudios deberán ser evaluados y aprobados por el Ministerio de Energía y Minas en coordinación con los organismos de control ambiental y se encargará de su seguimiento ambiental, directamente o por delegación a firmas auditoras calificadas para el efecto (Agregado por el Art.37 del D.L.2000-1 R.O. 144 sup. 18/08/2000). Al Ministerio de Energía y Minas por intermedio de la Dirección Nacional de Hidrocarburos, le corresponde controlar y fiscalizar las operaciones hidrocarbúferas, y además sancionar las infracciones.

Reglamento sustitutivo del Reglamento Ambiental para las Operaciones Hidrocarbúferas en el Ecuador (D.E. 1215)

Fue expedido mediante Decreto Ejecutivo N0. 1215 y publicado en el Registro Oficial No. 265, de 13 de Febrero del 2001, se fundamenta en las disposiciones que se contienen en el artículo 86 de la Constitución Política de la República del Ecuador, en el artículo 31 de la Ley de hidrocarburos, en los artículos y 33 de la Ley de gestión ambiental y en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo. Está constituido por 91 Arts., por 7 disposiciones transitorias y 2 disposiciones finales; 5 anexos sobre parámetros técnicos y un 6to. Anexo como glosario. Dada su extensión nos remitimos a citar los primeros artículos que tratan sobre: ámbito, parámetros y definiciones, sujetos de control, consulta, manejo de aspectos socioambientales.

Introducción, enfoques y objetivos: hacia el 2001, la posición oficial argumentó que durante los últimos 10 años, la gestión ambiental en el sector hidrocarbúfero ha mejorado sustancialmente dentro de un marco legal que se desarrolló a través de varios instrumentos: uno llamado “acuerdo de caballeros” a inicios de los años 1990, el Acuerdo Ministerial No. 621 (1992) y el Decreto Ejecutivo No. 2982 (1995) contentivo del Reglamento Ambiental para las Operaciones Hidrocarbúferas en el

Ecuador, cuya reforma fue impulsada por la Subsecretaría de Protección Ambiental del Ministerio de Energía y Minas, y discutida con algunos sectores involucrados como la empresa estatal y sus filiales, empresas petroleras privadas; el Ministerio del Ambiente; organizaciones no gubernamentales, etc.

El Reglamento se enmarca dentro de las nuevas normas constitucionales y legales que se adoptaron en el país durante los últimos años, así como de estándares ambientales aceptados a nivel nacional e internacional en la industria petrolera.⁵

- La Constitución Política del Ecuador (1998) garantiza la preservación del medio ambiente, la prevención de la contaminación y la participación de la comunidad.
- La Ley de hidrocarburos exige en términos generales en su Art. 31/literal t: conducir las operaciones petroleras de acuerdo a las leyes y reglamentos de protección del medio ambiente.
- En el mismo artículo 31 de la Ley de hidrocarburos, literal u), agregado por el Decreto-Ley 2000-1, Ley No. 690 para la promoción de la inversión y de la participación ciudadana, publicado en el suplemento del Registro Oficial No. 144 de 18 de Agosto de 2000, obliga a Petroecuador, sus filiales y contratistas o asociados a elaborar estudios de impacto ambiental y planes de manejo ambiental para prevenir, mitigar, controlar, rehabilitar y compensar los impactos ambientales y sociales derivados de sus actividades. Estos estudios deberán ser evaluados y aprobados por el Ministerio de Energía y Minas que en coordinación con los organismos de control ambiental se encargará del seguimiento ambiental en forma directa o por delegación a firmas auditoras calificadas para el efecto.
- En la Ley de gestión ambiental se establece la coordinación interinstitucional a través del Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental, del cual la Subsecretaría de Protección Ambiental del Ministerio de Energía y Minas es integrante por sus competencias sectoriales respec-

5 Conforme se ha argumentado, el enfoque responde a la estrategia de la “globalización de las normas ambientales” y establecimiento de “sistemas de gestión estandarizados”.

to a la industria hidrocarburífera. Esta Ley define, entre otros, los parámetros técnicos como instrumentos para la gestión ambiental.

Las políticas básicas ambientales del Ecuador establecen que la gestión ambiental se fundamentará en la corresponsabilidad, cooperación y coordinación dirigidas a garantizar un desarrollo sustentable, en base al equilibrio entre lo social, lo económico y lo ambiental. (Estas políticas han sido integradas a las TULSMA, con las reformas de junio de 2006). Entre los diversos convenios internacionales ratificados por el Ecuador, se hace énfasis en la Declaración de Río 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, la cual establece los principios que los Estados deberán asumir para promulgar leyes ambientales dentro de estándares internacionales de la industria petrolera.

Cuadro 3	
Reglamento D.E. - 1215	Contenido (extracto pertinente)
Art. 1. Ámbito	El Reglamento sustitutivo del Reglamento Ambiental para las Operaciones Hidrocarburíferas en el Ecuador y sus Normas Técnicas Ambientales, se aplicará a todas las operaciones hidrocarburíferas y afines que se llevan a efecto en el país. Dicho Reglamento tiene por objeto regular las actividades hidrocarburíferas de exploración, desarrollo y producción, almacenamiento, transporte, industrialización y comercialización de petróleo crudo, derivados del petróleo, gas natural y afines, susceptibles de producir impactos ambientales en el área de influencia directa, definida en cada caso por el Estudio Ambiental respectivo.
Art. 2. Parámetros y definiciones	Se incorporan y forman parte del Reglamento, los parámetros, límites permisibles, formatos y métodos así como las definiciones de los términos generalmente utilizados en la industria hidrocarburífera y en la temática ambiental que constan en sus Anexos Nos. 1, 2, 3, 4, 5 y 6.

Anexos

<p>Art. 3. Autoridad ambiental</p>	<p>La Subsecretaría de Protección Ambiental (SPA) del Ministerio de Energía y Minas, a través de la Dirección Nacional de Protección Ambiental (DINAPA), es la dependencia técnico - administrativa del sector que controlará, fiscalizará y auditará la gestión ambiental en las actividades hidrocarburíferas.</p>
<p>Art. 4. Sujetos de control</p>	<p>Se entienden como sujetos de control Petroecuador, sus filiales y sus contratistas o asociados para la exploración y explotación, refinación o industrialización de hidrocarburos, almacenamiento y transporte de hidrocarburos y comercialización de derivados de petróleo, así como las empresas nacionales o extranjeras legalmente establecidas en el país que hayan sido debidamente autorizadas para la realización de estas actividades.</p>
<p>Art. 7. Procedimiento de coordinación para áreas protegidas</p>	<p>Los estudios ambientales para la ejecución de proyectos petroleros que incluyan actividades hidrocarburíferas en zonas pertenecientes al Patrimonio Nacional de Áreas Naturales, Bosque y Vegetación protectores deberán contar con el pronunciamiento previo de Ministerio del Ambiente en que se establezcan las condiciones técnicas mínimas que debe cumplir la gestión ambiental a desarrollarse. A partir de dicho pronunciamiento, las actividades específicas se sujetarán al trámite y niveles de coordinación establecidos en el reglamento. (...)</p>
<p>Art. 19. Apertura de carreteras en áreas protegidas</p>	<p>En las zonas del Patrimonio Nacional de Áreas Naturales, se prohíbe la apertura de carreteras para actividades exploratorias, En el caso de operaciones de desarrollo y producción, si por razones técnicas y/o económicas justificables se requieren otras condiciones de operación, estas se someterán a consideración de la Subsecretaría de Protección Ambiental la que coordinará el respectivo pronunciamiento del Ministerio del Ambiente. En todo caso, el acceso por vías y carreteras en áreas protegidas será restringido y controlado bajo la responsabilidad de la autoridad competente en coordinación con la operadora.</p>

La Consulta y participación en el Reglamento 1215	
<p>En cuanto a la consulta y participación el reglamento es muy escueto, basta leer los Arts. 9, 20 y 37 que se transcriben para constatarlo, pero claro, esta debilidad aparentemente habría sido superada con la promulgación del Reglamento de Consulta y Participación para la Realización de Actividades Hidrocarburíferas (Decreto Ejecutivo Nro. 3401 – R.O. No. 728 del 19 de diciembre del 2002), que no es de la conformidad de todos los involucrados, particularmente de los pueblos indígenas.</p>	
Art. 9. Consulta	Previamente al inicio de toda licitación petrolera estatal, el organismo encargado de llevar a cabo las licitaciones petroleras debe aplicar en coordinación con el Ministerio de Energía y Minas y el Ministerio del Ambiente los procedimientos de consulta previstos en el Reglamento que se expida para el efecto.
Art. 20. Manejo aspectos socio ambientales	Los sujetos de control, en todas las fases de las actividades hidrocarburíferas que ejecuten y en las áreas de operaciones, contarán con personal profesional capacitado para el manejo de aspectos socio-ambientales.
Art. 37. Presentación pública	Previo a la entrega de los Estudios Ambientales a la Subsecretaría de Protección Ambiental para su evaluación y aprobación, los sujetos de control realizarán una presentación pública de los Estudios de Impacto Ambiental para el proyecto respectivo, conjuntamente con representantes de la operadora, de la consultora ambiental y de la población del área de influencia directa, bajo la coordinación de la Subsecretaría de Protección Ambiental, quien además canalizará los comentarios y observaciones de los asistentes.

Estatuto Orgánico del Ministerio de Energía y Minas (Gestión Socio-Ambiental)

De conformidad con el Acuerdo Ministerial No.176, el Ministerio de Energía y Minas se rige por el Estatuto Orgánico por Procesos, correspondiendo a la gestión socioambiental las siguientes funciones:

- Gestión socioambiental sectorial energética, hidrocarburífera y minera.
- Evaluar estudios ambientales.
- Realizar inspecciones de campo, determinar acciones pertinentes y elaborar informes.

- Participar en la realización de auditorías ambientales.
- Elaborar informes sobre derrames de petróleo y derivados, así como otras contingencias hidrocarburíferas y mineras; y, dar el seguimiento correspondiente.
- Tramitar y atender denuncias.
- Receptar, analizar y contestar requerimientos en materia ambiental hidrocarburífera y minera.
- Realizar el seguimiento de la implementación de programas y proyectos comunitarios por parte de las compañías petroleras y mineras.
- Realizar en sus jurisdicciones la coordinación interinstitucional con los organismos relacionados con los aspectos ambientales.

Estas normas quedan solamente enunciadas, por cuanto debido a su especialidad tienen que ser abordadas en su integridad y desde una perspectiva comparada, en función de requerimientos específicos. Son tan importantes que ameritan un análisis pormenorizado, a fin de tratar la descentralización ambiental.

Reglamento al artículo 28 de la LGA

(Consulta y participación)

Conforme a lo dispuesto en los artículos 28 y 29 de la Ley de gestión ambiental, se ordena mediante una adecuada reglamentación, los criterios y mecanismos de la participación ciudadana y consulta previa, a ser adoptados por las autoridades que conforman el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental, a fin de salvaguardar la seguridad jurídica y la gobernabilidad de la gestión pública, sobre todo en materia ambiental:

Ámbito.- Regula la aplicación del artículo 28 de la Ley de gestión ambiental. En consecuencia, sus disposiciones serán los parámetros básicos que deban acatar todas las instituciones del Estado que integren el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental, sus delegatarios y concesionarios, en concordancia con la ley.

Fines.- El fin principal es contribuir a garantizar el respeto al derecho colectivo de todo habitante a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación. Son fines complementarios:

1. Precisar los mecanismos a ser utilizados en la aplicación de los procedimientos de participación ciudadana y consulta previa establecidos por la ley.
2. Permitir a la autoridad pública, que tome una decisión de riesgo ambiental, conocer de manera fidedigna los criterios de la comunidad.
3. Contar con los criterios de la comunidad, como base de la gobernabilidad y desarrollo de la gestión ambiental.
4. Transparentar las actuaciones y decisiones que puedan afectar al ambiente, asegurando a la comunidad el acceso a la información disponible.

Anexo 2

(Capítulo II- 3.7 Co-manejo - gestión). Los participantes en el debate sobre el tema transversal “Comunidad y equidad” del V Congreso Mundial de Parques, celebrado en Durban (Sudáfrica) del 8 al 17 de septiembre de 2003: recomiendan que los tratados internacionales, los gobiernos, los organismos que se ocupan de áreas protegidas, los organismos donantes, las organizaciones no gubernamentales de conservación, las comunidades y el sector privado, y, en particular la Unión Mundial para la Naturaleza – UICN:

- 1) Respalden el examen, la consolidación, el fortalecimiento y la ampliación de las actuales experiencias de cogestión de áreas protegidas.
- 2) Promuevan la participación de los interesados directos en la adopción de decisiones concernientes a la gestión de áreas protegidas, en particular las comunidades indígenas, móviles y locales y los grupos desfavorecidos, mediante una diversidad de mecanismos, incluida la producción y distribución de información; participen en actividades conjuntas de previsión y evaluación participativa; apoyo a la organización de los interesados directos y el fortalecimiento de su capacidad; negocien acuerdos de gestión y participación en los beneficios; y promuevan la potenciación de la capacidad de acción y la responsabilidad para la conservación de áreas administradas eficazmente en régimen de cogestión y gestión comunitaria;
- 3) Creen o refuercen marcos jurídicos y de políticas que favorezcan para la cogestión de las áreas protegidas;
- 4) Emprendan programas encaminados a desarrollar y fortalecer las capacidades institucionales y humanas de cogestión de las áreas protegidas como parte de los esfuerzos de buena gobernanza y gestión más eficaz, por ejemplo mediante cursos de capacitación básica y de perfeccionamiento para responsables de la gestión de los recursos naturales, visitas de intercambio nacional e internacional e iniciativas conjuntas de aprendizaje entre instituciones que se ocupan de áreas protegidas y sitios en los que se hayan emprendido actividades de cogestión;

- 5) Promuevan actividades de investigación-acción en áreas protegidas administradas en régimen de cogestión, centradas en la identificación de interesados directos, la creación de iniciativas de comunicación social, el desarrollo de procesos de negociación, la adopción consensuada de decisiones, los resultados y las repercusiones de la cogestión, y la legislación y las políticas que puedan crear un entorno favorable;
- 6) Extiendan el intercambio de experiencia y de lecciones aprendidas sobre la cogestión de áreas protegidas a nivel nacional, regional e internacional, entre otras cosas, fortaleciendo la labor del Grupo de Trabajo sobre Cogestión (CMWG) de la Comisión de la UICN sobre Política Ambiental, Económica y Social (CEESP) y del programa conjunto CMAP/CEESP sobre el tema de las comunidades indígenas y locales, la equidad y las áreas protegidas (TILCEPA);
- 7) Exhorten a la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica a que en su programa de trabajo sobre áreas protegidas aborde cuestiones de cogestión, en particular en lo concerniente al establecimiento de un marco jurídico y de políticas favorable, al fortalecimiento de la capacidad, y la investigación-acción participativa y el intercambio de experiencia y de enseñanzas aprendidas (V Congreso Mundial de Parques, celebrado en Durban (Sudáfrica) del 8 al 17 de septiembre de 2003).

Anexo 3

(Capítulo II- 3.11 Gestión comunitaria). Los participantes en el examen del tema transversal sobre comunidades y equidad han deliberado sobre las ACC en varias sesiones del V Congreso Mundial de Parques y han llegado a la conclusión de que el reconocimiento nacional e internacional de esas áreas es una necesidad urgente. Por consiguiente, los participantes en el debate sobre el tema transversal “Comunidades y equidad” del V Congreso Mundial de Parques, celebrado en Durban (Sudáfrica) del 8 al 17 de septiembre de 2003, recomiendan que los gobiernos:

- a) Promuevan un proceso multisectorial para el reconocimiento, la incorporación, la evaluación y la exclusión de las Áreas Conservadas por Comunidades (ACC);
- b) Reconozcan y promuevan las ACC como una forma legítima de conservación de la diversidad biológica y, cuando las comunidades así lo decidan, las incluyan en sistemas nacionales de áreas protegidas, mediante reformas apropiadas de los regímenes jurídicos y las políticas;
- c) Velen por que en las políticas, directrices y principios oficiales se reconozcan los diversos arreglos (formales o informales) establecidos localmente por las propias comunidades, o junto con otros actores, para la gestión de las ACC;
- d) Faciliten la continuidad de las ACC y su extensión a otros sitios, incluso mediante la aplicación de diversas medidas financieras, técnicas, humanas, de información, investigación, apoyo público, creación de capacidad y otros medios o incentivos que las comunidades pertinentes consideren apropiados, así como la restitución de los derechos tradicionales consuetudinarios;
- e) Reconozcan que puede resultar apropiado que algunas áreas protegidas existentes se conviertan en ACC, transfiriendo la responsabilidad de su gestión a las comunidades;
- f) Faciliten protección a las ACC contra las amenazas externas a las que hacen frente, incluidas las mencionadas en el preámbulo;
- g) Respeten el carácter sagrado y la importancia de las ACC en todas las operaciones que pudieran afectar a esos sitios o a las comunidades per-

tinentes, y asignen particular atención a la aplicación de los principios del consentimiento previo informado, la evaluación participativa del impacto ambiental, y otras medidas establecidas en decisiones y documentos del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB);

- h) Presten apoyo a las actividades de seguimiento y evaluación de las ACC realizadas por las comunidades mismas, así como al seguimiento y evaluación participativo realizado por organismos o agentes externos; y
- i) Proporcionen información imparcial en el momento y el lugar necesarios y/o a petición de las comunidades pertinentes;

2) Recomiendan además que las comunidades:

- a) Se comprometan a conservar la biodiversidad en las ACC manteniendo servicios ecológicos y manteniendo los valores culturales conexos;
- b) Estudien la posibilidad de ampliar la red de ACC para incluir sitios en los que actualmente no se realicen actividades de conservación o no se apliquen sistemas de gestión sostenibles;
- c) Fortalezcan o inicien medidas para responder a las amenazas que se ciernen sobre las ACC, incluidas las mencionadas en el preámbulo de la presente recomendación;
- d) Reconozcan los valores ecológicos, culturales y de otra índole de las ACC y las especies contenidas en territorios sujetos a al control y la gestión de las comunidades;
- e) Soliciten, cuando proceda, el reconocimiento público de las ACC que estén a su cargo, incluso el de los gobiernos; y
- f) Se comprometan a fortalecer o establecer mecanismos efectivos de responsabilidad interna;

3) Recomiendan asimismo, que los organismos de conservación y otras organizaciones no gubernamentales (ONG), los organismos donantes, el sector privado y otros agentes:

- a) Respeten el carácter sagrado y la importancia de las ACC en todas sus actividades que podrían afectar a esos sitios o a las comunidades per-

- tinentes, y en particular las actividades que podrían perjudicarlas;
- b) Presten apoyo de diverso tipo a las ACC, siempre que la comunidad pertinente lo considere apropiado, incluso para contribuir al fortalecimiento de la capacidad;
- 4) Piden que las organizaciones internacionales:
- a) Reconozcan las ACC en todos los instrumentos y bases de datos pertinentes, incluida la Lista de Áreas Protegidas de las Naciones Unidas y la Base Mundial de Datos sobre Áreas Protegidas;
 - b) Prevean una cobertura adecuada de las ACC en los documentos pertinentes, por ejemplo el Informe sobre el estado de las áreas protegidas del mundo y la Base Mundial de Datos sobre Áreas Protegidas;
 - c) Promuevan las ACC mediante programas apropiados de trabajo, en particular el Programa de Trabajo del CDB sobre áreas protegidas; y
 - d) Integren las ACC en el sistema de categorías de la UICN para la gestión de las áreas protegidas, mediante la introducción de una dimensión de gobernanza, interpretaciones apropiadas y adiciones en las definiciones y directrices, en especial con respecto a los valores culturales, y procuren identificar ACC que correspondan a cada una de las seis categorías de áreas protegidas de la UICN (V Congreso Mundial de Parques, celebrado en Durban (Sudáfrica) del 8 al 17 de septiembre del 2003).

Anexo 4

(Capítulo II - 4. Pueblos indígenas y áreas protegidas). Los participantes en los debates sobre el tema transversal “Comunidades y equidad” y el ciclo sobre la “Gobernanta” del V Congreso Mundial de Parques, celebrado en Durban (Sudáfrica) del 8 al 17 de septiembre de 2003, haciendo hincapié en que las recomendaciones que figuran a continuación deben aplicarse en un marco de plena asociación con los representantes libremente elegidos por los pueblos indígenas, recomiendan:

- 1) Recomiendan que los gobiernos, las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, las comunidades locales y la sociedad civil:
 - a) Velen por que en las áreas protegidas existentes y futuras se respeten los derechos de los pueblos indígenas;
 - b) Pongan término a todos los reasentamientos forzados y a todas las expulsiones de pueblos indígenas de sus tierras que guardan relación con las áreas protegidas, así como a la sedentarización forzada de los pueblos indígenas móviles;
 - c) Velen por que el establecimiento de áreas protegidas se base en el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas, y por que se lleve a cabo una evaluación previa del impacto social, económico, cultural, y ambiental, con la plena participación de los pueblos indígenas;
 - d) Perfeccionen y apliquen, en coordinación con los pueblos indígenas los Principios y Directrices sobre los Pueblos Indígenas y Tradicionales y las Áreas Protegidas de la UICN y el WWF, disponibles en el sitio: (<http://www.iucn.org/themes/wcpa/>), así como los principios basados en la resolución WCC 1.53 de la UICN, que consagran el pleno respeto de los derechos, los intereses y las aspiraciones de los pueblos indígenas;
 - e) Reconozcan el valor y la importancia de las áreas protegidas designadas por pueblos indígenas como una base sólida para establecer y ampliar la red de áreas protegidas;
 - f) Establezcan y hagan cumplir leyes y políticas apropiadas para proteger los derechos de propiedad intelectual de los pueblos indígenas con respecto a sus conocimientos tradicionales, sus sistemas de innovación y

- sus recursos culturales y biológicos, así como para penalizar todas las actividades de biopiratería;
- g) Promulguen y establezcan leyes y políticas que reconozcan y garanticen los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras y aguas ancestrales; h. ESTABLEZCAN y apliquen mecanismos para reparar toda injusticia histórica provocada por la creación de áreas protegidas, prestando especial atención a los derechos de tenencia de la tierra y el agua, así como a los derechos históricos o tradicionales a acceder a los recursos naturales y a los lugares sagrados en las áreas protegidas;
 - i) Establezcan mecanismos participativos para la restitución a los pueblos indígenas de las tierras, los territorios y los recursos que se les hubiera arrebatado al establecer áreas protegidas sin su consentimiento libre, previo e informado, y para proporcionarles compensaciones justas y rápidas sobre la base de acuerdos alcanzados de una manera plenamente transparente y apropiada desde el punto de vista cultural;
 - j) Establezcan una comisión independiente y de alto nivel para abordar la cuestión de la verdad y la reconciliación en relación con los pueblos indígenas y las reas protegidas;
 - k) Velen por el respeto de la autoridad de los pueblos indígenas en materia de toma de decisiones y PRESTEN APOYO a su gestión y conservación de los recursos naturales en las áreas protegidas, reconociendo, cuando proceda, la función central de las autoridades tradicionales, así como de las instituciones y organizaciones representativas;
 - l) Pidan a los encargados de la gestión de las áreas protegidas que apoyen activamente las iniciativas de los pueblos indígenas encaminadas a reactivar y aplicar, cuando proceda, sus conocimientos y prácticas tradicionales en la gestión de la tierra, el agua y otros recursos dentro de las áreas protegidas;
 - m) Emprendan una revisión de todas las leyes y políticas vigentes en materia de conservación de la biodiversidad que tengan repercusiones para los pueblos indígenas, y velen por que todas las partes trabajen de manera coordinada para garantizar la implicación y participación efectivas de los pueblos indígenas;
 - n) Creen y promuevan incentivos para apoyar a las áreas protegidas declaradas y administradas por los propios pueblos indígenas, así

- como otras iniciativas de conservación encaminadas a proteger las tierras, las aguas, los territorios y los recursos frente a las amenazas exteriores, incluidas las de explotación;
- o) Garanticen el desarrollo de procesos abiertos y transparentes para llevar a cabo negociaciones genuinas con los pueblos indígenas en relación con cualquier plan destinado a establecer o ampliar sistemas de áreas protegidas, a fin de preservar sus tierras, aguas, territorios y recursos naturales asegurándose de que las decisiones que los afecten se adopten sobre la base de un acuerdo recíproco;
 - p) Integren los sistemas de conocimientos y de educación de los pueblos indígenas en las actividades de interpretación y educación sobre los valores naturales, culturales y espirituales de las áreas protegidas; y
 - q) Velen por que las áreas protegidas promuevan un alivio de la pobreza y una mejora del nivel de vida de las comunidades que viven en los parques y sus alrededores mediante mecanismos eficaces y acordados de distribución de los beneficios;
- 2) Recomiendan a la UICN y a la CMAP que:
- a) Formulen y apliquen, con la plena participación de los pueblos indígenas, un programa de trabajo para apoyar sus iniciativas e intereses en relación con las áreas protegidas y promover la participación activa de sus autoridades, instituciones y organizaciones representativas en la formulación y aplicación de dicho programa;
 - b) Proporcionen apoyo y recursos financieros a los pueblos indígenas para la conservación de áreas protegidas en régimen de cogestión, que les pertenezcan y se encuentren bajo su administración;
 - c) Alienten a los organismos y organizaciones internacionales de conservación a adoptar políticas claras sobre los pueblos indígenas y la conservación, y a establecer mecanismos de reparación de agravios; y
 - d) Lleven a cabo un examen de la aplicación de la resolución 1.53 del Congreso Mundial de la Naturaleza, titulada Los Pueblos Indígenas y las Áreas Protegidas y de los Principios y Directrices sobre Pueblos Indígenas y Tradicionales y Áreas Protegidas de la UICN y el WWF; y

- 3) Recomiendan a los miembros de la UICN que en el próximo periodo de sesiones del Congreso Mundial de la Naturaleza estudien la posibilidad de establecer una comisión de la UICN sobre pueblos indígenas y áreas protegidas. (<http://www.iucn.org/themes/wcpa/>): pp.69.

Anexo 5

(Capítulo II - 4.1 Conservación y pueblos indígenas (no contactados).

Los participantes que abordaron el tema transversal “Comunidad y equidad” en el ciclo sobre la “Gobernanza” del V Congreso Mundial de Parques, celebrado en Durban (Sudáfrica) del 8 al 17 de septiembre de 2003:

- 1) Hacen suyos los principios de la Declaración de Dana y, basándose en dicha declaración y en la labor desarrollada en los talleres del CMP sobre los pueblos indígenas móviles:
- 2) Reconocen que las recomendaciones generales relativas a la cogestión conjunta de las áreas protegidas (recomendación 5.25) y a las áreas conservadas por comunidades (recomendación 5.26) se aplican a los pueblos indígenas móviles;
- 3) Recomiendan que los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales, las comunidades locales, la sociedad civil, las organizaciones internacionales y los órganos intergubernamentales reconozcan debidamente los derechos y las capacidades y necesidades especiales de los pueblos indígenas móviles y, en consecuencia:
 - a) Aseguren que los pueblos indígenas móviles gocen de plenos derechos para participar en la cogestión de sus tierras o administrarlas en régimen de autogestión, que puedan obtener beneficios equitativos de la utilización de los recursos naturales, incluido el ecoturismo, y que su derecho consuetudinario se respete y reconozca en la legislación nacional;
 - b) Reconozcan los derechos colectivos y consuetudinarios de las comunidades móviles y respeten la integridad de los sistemas de gestión de los recursos de los pueblos indígenas móviles;
 - c) Reconozcan como un tipo de gobernanza de áreas protegidas la conservación comunitaria de áreas por pueblos indígenas móviles y apro-

- vechen sus instituciones y normas consuetudinarias tradicionales y en evolución;
- d) Promuevan políticas que faciliten el desplazamiento y el comercio a través de las fronteras de los pueblos indígenas móviles que tradicionalmente viven en áreas protegidas transfronterizas y las utilizan;
 - e) Adopten y promuevan métodos de gestión adaptativa que reconozcan la dependencia de los pueblos indígenas móviles respecto de los recursos de propiedad común y aprovechen su movilidad y diferentes modos de vida, sus medios de subsistencia, sus derechos a los recursos y a la tenencia de la tierra, sus derechos consuetudinarios y su flexibilidad en el uso de la tierra;
 - f) Adapten la gestión de áreas protegidas y de áreas conservadas por comunidades a las necesidades especiales de las comunidades móviles, con inclusión de sus derechos de utilización, sus prácticas de gestión de los recursos, sus derechos de usufructo estacionales o temporales, sus corredores de desplazamiento, y su utilización móvil de los recursos para lograr objetivos concretos de conservación;
 - g) Respeten, promuevan e integren, como complemento de la corriente principal de la ciencia, la utilización de los conocimientos tradicionales, las instituciones y el derecho consuetudinario y las prácticas de gestión de recursos de los pueblos indígenas móviles;
 - h) Reconozcan y garanticen los derechos de los pueblos indígenas móviles a la restitución de sus tierras, territorios y recursos, que ellos han conservado, ocupado y utilizado tradicionalmente de forma sostenible, y que hayan sido incorporados a áreas protegidas sin su consentimiento libre, previo e informado, reestableciendo la movilidad cuando proceda;
 - i) Promuevan el diálogo intercultural y la solución de conflictos en y entre los pueblos móviles y los pueblos sedentarios tanto en las áreas protegidas como en sus alrededores;
- 4) Instan a los gobiernos a que aprueben el proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de las poblaciones indígenas adoptado en 1994 por la ahora denominada Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, y ratifiquen y apliquen efectivamente el Convenio 169 de la

OIT sobre pueblos indígenas y tribales en los países independientes, cuando los pueblos afectados así lo deseen.

Anexo 6

(**Capítulo II - 5. Gobernanza de áreas protegidas**). Los participantes en el ciclo de talleres sobre la “Gobernanza de las áreas protegidas: nuevas modalidades de colaboración” del V Congreso Mundial de Parques, celebrado en Durban (Sudáfrica) del 8 al 17 de septiembre de 2003: Recomiendan que los gobiernos y la sociedad civil:

- 1) Destaquen la importancia de la gobernanza como concepto fundamental para las áreas protegidas y PROMUEVAN la ‘buena gobernanza’ como factor fundamental para la gestión eficaz de todas las áreas protegidas en el siglo XXI;
- 2) Reconozcan que la gobernanza de las áreas protegidas debe reflejar y abordar los factores sociales, ecológicos, culturales, históricos y económicos pertinentes, y que la ‘buena gobernanza’ en cualquier área debe definirse teniendo en cuenta las circunstancias, las tradiciones y los sistemas de conocimientos locales;
- 3) Adopten los principios generales de “legitimidad y expresión”, “responsabilización”, “buen desempeño”, “equidad” y “dirección” como fundamento de la ‘buena gobernanza’ de las áreas protegidas en el siglo XXI y los utilicen como base para desarrollar sus propios principios a fin de mejorar la gestión de las áreas protegidas;
- 4) Insten a todos los participantes en el establecimiento y la gestión de áreas protegidas a que procuren aplicar los principios de ‘buena gobernanza’ antes mencionados, prestando también atención a lo siguiente:
 - a) El reconocimiento de los diversos sistemas de conocimientos;
 - b) La apertura, la transparencia y la responsabilización en la toma de decisiones;
 - c) El ejercicio de un tipo de liderazgo incluyente;
 - d) La movilización del apoyo de diversos interesados, con especial hincapié en los asociados y las comunidades locales e indígenas; y
 - e) la distribución de la autoridad y los recursos y la delegación y descentralización de dicha autoridad cuando proceda;

- 5) Reconozcan que la ‘buena gobernanza’ contribuye al logro de los objetivos de las áreas protegidas y a la aceptación social y la sostenibilidad de la conservación a largo plazo;
- 6) Fomenten y mejoren la capacidad de los encargados de la gestión de las áreas protegidas para aplicar los principios de buena gobernanza antes mencionados al aplicar el enfoque por ecosistemas promovido por el Convenio sobre la Diversidad Biológica y al abordar el cambio mundial; y
- 7) Exhorten a la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica a que aborden la cuestión de la buena gobernanza en el programa de trabajo para las áreas protegidas, en particular con respecto a las necesidades en materia de fortalecimiento de la capacidad y al intercambio de experiencias y de lecciones.

Anexo 7

(Capítulo II- 5.1 Diversidad de tipos de gobernanza de áreas protegidas y prestación de apoyo). Los participantes en el ciclo “Gobernanza, nuevas modalidades de colaboración” organizado en el marco del V Congreso Mundial de Parques, celebrado en Durban (Sudáfrica) del 8 al 17 de septiembre del 2003: (Recomendación del CPM 5.17).

- 1) Recomiendan que los gobiernos y la sociedad civil:
 - a. Reconozcan la legitimidad y la importancia de una variedad de modelos de gobernanza de áreas protegidas como medio para ampliar la cobertura de las mismas en el mundo, corregir deficiencias de los sistemas nacionales de áreas protegidas, aumentar el apoyo del público a dichas áreas y fortalecer la relación de las personas con la tierra, el agua dulce y el mar; y
 - b) Promuevan relaciones de respeto, comunicación y apoyo recíprocos entre quienes administran y quienes defienden áreas protegidas en el marco de los diferentes modelos de gobernanza;
- 2) Solicitan a la Comisión Mundial de Áreas Protegidas (CMAP) de la UICN que perfeccione su sistema de categorías para la gestión de las áreas protegidas para que éste abarque una dimensión de gobernanza que reconozca la legitimidad de diversos enfoques de la gestión de áreas protegidas y explicita que se pueden utilizar diferentes modelos de gobernanza para lograr objetivos de conservación y de otra índole;
- 3) Recomiendan que dentro de esa “dimensión de gobernanza” se reconozcan al menos cuatro modalidades generales de gobernanza aplicables a todas las categorías de áreas protegidas de la UICN, a saber
 - a) La gestión gubernamental;
 - b) La cogestión (es decir, una gestión en la que participan múltiples interesados directos);
 - c) La gestión privada;
 - y
 - d) La gestión comunitaria (áreas conservadas por comunidades);
- 4) Instan a los Presidentes de las comisiones de la UICN a que establezcan un grupo de trabajo sobre la gobernanza de las áreas protegidas integrado por miembros de diversas comisiones, en especial la CMAP, la Comisión sobre Política Ambiental, Económica y Social (CEESP) y

la Comisión de Derecho Ambiental (CEL), que se encargue de proponer un programa integral de trabajo que comprenda lo siguiente:

- a) Actividades de investigación que respalden, mejoren y evalúen la eficacia de la gestión y los atributos de buena gobernanza de todos los tipos de gobernanza de áreas protegidas (en particular, los que incluyan enfoques centrados en la realización de áreas protegidas (en particular, los que incluya enfoques centrados en la realización de investigaciones participativas)
- b) Análisis del tipo y grado de apoyo requeridos desde el punto de vista de la legislación, las políticas y las prácticas para mejorar la gobernanza de las áreas protegidas;
- c) Compilación, análisis e intercambio de experiencias y prácticas óptimas pertinentes;
- d) Iniciativas de aumento de la capacidad;
- 5) Alientan al PNUMA/Centro Mundial de Vigilancia de la Conservación a que amplíe su programa de acopio y divulgación de datos para asegurar el reconocimiento de todos los tipos de gobernanza, en particular las áreas valiosas desde el punto de vista de la conservación establecidas y administradas fuera de las redes de áreas protegidas oficiales, por ejemplo áreas conservadas por comunidades y áreas protegidas privadas;
- 6) Piden a las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica que:
 - a) Reconozcan la legitimidad de todos estos tipos de gobernanza;
 - b) Adopten medidas legales y de política que refuercen la eficacia de la gestión y los atributos de buena gobernanza de las mencionadas modalidades de gobernanza; y
 - c) Se comprometan a suscribir iniciativas encaminadas a fortalecer las capacidades institucionales y humanas, en particular mediante el fomento del aprendizaje mutuo entre las instituciones y sitios de áreas protegidas que despliegan actividades semejantes (Recomendación CPM 5.17).

Anexo 8

(Capítulo V- 5. 1. Políticas participativas en áreas protegidas). Los participantes en el ciclo de talleres sobre la “Gobernanza de las áreas protegidas: nuevas modalidades de colaboración” del V Congreso Mundial de Parques, celebrado en Durban (Sudáfrica) del 8 al 17 de septiembre del 2003: recomiendan que los gobiernos y la sociedad civil acojan sus recomendaciones.

- 1) Destaquen la importancia de la gobernanza como concepto fundamental para las áreas protegidas y PROMUEVAN la ‘buena gobernanza’ como factor fundamental para la gestión eficaz de todas las áreas protegidas en el siglo XXI;
- 2) Reconozcan que la gobernanza de las áreas protegidas debe reflejar y abordar los factores sociales, ecológicos, culturales, históricos y económicos pertinentes, y que la ‘buena gobernanza’ en cualquier área debe definirse teniendo en cuenta las circunstancias, las tradiciones y los sistemas de conocimientos locales;
- 3) Adopten los principios generales de “legitimidad y expresión”, “responsabilización”, “buen desempeño”, “equidad” y “dirección” como fundamento de la ‘buena gobernanza’ de las áreas protegidas en el siglo XXI y los utilicen como base para desarrollar sus propios principios a fin de mejorar la gestión de las áreas protegidas;
- 4) Insten a todos los participantes en el establecimiento y la gestión de áreas protegidas a que procuren aplicar los principios de ‘buena gobernanza’ antes mencionados, prestando también atención a lo siguiente:
 - a) El reconocimiento de los diversos sistemas de conocimientos;
 - b) La apertura, la transparencia y la responsabilización en la toma de decisiones;
 - c) El ejercicio de un tipo de liderazgo incluyente;
 - d) La movilización del apoyo de diversos interesados, con especial hincapié en los asociados y las comunidades locales e indígenas; y
 - e) la distribución de la autoridad y los recursos y la delegación y descentralización de dicha autoridad cuando proceda;
- 5) Reconozcan que la ‘buena gobernanza’ contribuye al logro de los objetivos de las áreas protegidas y a la aceptación social y la sostenibilidad de la conservación a largo plazo;

- 6) Fomenten y mejoren la capacidad de los encargados de la gestión de las áreas protegidas para aplicar los principios de buena gobernanza antes mencionados al aplicar el enfoque por ecosistemas promovido por el Convenio sobre la Diversidad Biológica y al abordar el cambio mundial, y;
- 7) Exhorten a la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica a que aborden la cuestión de la buena gobernanza en el programa de trabajo para las áreas protegidas, en particular con respecto a las necesidades en materia de fortalecimiento de la capacidad y al intercambio de experiencias y de lecciones.

Anexo 9

(Capítulo V - 2. Tipos de gobernanza de áreas protegidas) Los participantes en el ciclo “Gobernanza, nuevas modalidades de colaboración” organizado en el marco del V Congreso Mundial de Parques, celebrado en Durban (Sudáfrica) del 8 al 17 de septiembre de 2003, recomiendan:

- 1) Que los gobiernos y la sociedad civil:
 - a) Reconozcan la legitimidad y la importancia de una variedad de modelos de gobernanza de áreas protegidas como medio para ampliar la cobertura de las mismas en el mundo, corregir deficiencias de los sistemas nacionales de áreas protegidas, aumentar el apoyo del público a dichas áreas y fortalecer la relación de las personas con la tierra, el agua dulce y el mar; y
 - b) Promuevan relaciones de respeto, comunicación y apoyo recíprocos entre quienes administran y quienes defienden áreas protegidas en el marco de los diferentes modelos de gobernanza;
- 2) Solicitan a la Comisión Mundial de Áreas Protegidas (CMAP) de la UICN que perfeccione su sistema de categorías para la gestión de las áreas protegidas para que éste abarque una dimensión de gobernanza que reconozca la legitimidad de diversos enfoques de la gestión de áreas protegi-

das y explicito que se pueden utilizar diferentes modelos de gobernanza para lograr objetivos de conservación y de otra índole;

3) Recomiendan que dentro de esa “dimensión de gobernanza” se reconozcan al menos cuatro modalidades generales de gobernanza aplicables a todas las categorías de áreas protegidas de la UICN, a saber

- a) La gestión gubernamental; b) La cogestión (es decir, una gestión en la que participan múltiples interesados directos;
- c) La gestión privada; y d) La gestión comunitaria (áreas conservadas por comunidades);

4. Instan a los Presidentes de las comisiones de la UICN a que establezcan un grupo de trabajo sobre la gobernanza de las áreas protegidas integrado por miembros de diversas comisiones, en especial la CMAP, la Comisión sobre Política Ambiental, Económica y Social (CEESP) y la Comisión de Derecho Ambiental (CEL), que se encargue de proponer un programa integral de trabajo que comprenda lo siguiente:

- a) Actividades de investigación que respalden, mejoren y evalúen la eficacia de la gestión y los atributos de buena gobernanza de todos los tipos de gobernanza de áreas protegidas (en particular, los que incluyan enfoques centrados en la realización de investigaciones participativas en áreas protegidas;
- b) Análisis del tipo y grado de apoyo requeridos desde el punto de vista de la legislación, las políticas y las prácticas para mejorar la gobernanza de las áreas protegidas;
- c) Compilación, análisis e intercambio de experiencias y prácticas óptimas pertinentes;
- d) Iniciativas de aumento de la capacidad;

5) Alientan al PNUMA/Centro Mundial de Vigilancia de la Conservación a que amplíe su programa de acopio y divulgación de datos para asegurar el reconocimiento de todos los tipos de gobernanza, en particular las áreas valiosas desde el punto de vista de la conservación establecidas y

administradas fuera de las redes de áreas protegidas oficiales, por ejemplo áreas conservadas por comunidades y áreas protegidas privadas;

- 6) Piden a las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica que:
- a) Reconozcan la legitimidad de todos estos tipos de gobernanza;
 - b) Adopten medidas legales y de política que refuercen la eficacia de la gestión y los atributos de buena gobernanza de las mencionadas modalidades de gobernanza; y
 - c) Se comprometan a suscribir iniciativas encaminadas a fortalecer las capacidades institucionales y humanas, en particular mediante el fomento del aprendizaje mutuo entre las instituciones y sitios de áreas protegidas que despliegan actividades semejantes.

Anexo 10

Descentralización ambiental (Real, 2004: 19)

En el estudio al que hemos hecho mención, desarrolla en forma extensiva lo concerniente a la descentralización, por nuestra parte y por requerimientos específicos del presente trabajo, referiremos en forma sintética los temas de nuestro interés, en este sentido, sostiene el autor, la descentralización como cualquier proceso político, tiene al ejercicio del “poder” como su objeto de análisis. En este caso, se trata del “poder administrativo” y más concretamente, de la facultad de ejercer, por transferencia, un poder administrativo o competencia, por parte de otro ámbito estatal. Es por esta razón que gramaticalmente la palabra “competencia” tiene un parentesco cercano con “poder”.

Por otra parte es importante determinar el objeto jurídico de la descentralización, esto es la “transferencia de potestades administrativas”, lo cual ayudará a identificar si las acciones que se han elegido para ser trasladadas del ente central a los organismos seccionales, constituyen dichas potestades. Al efecto, se realizará una breve reflexión doctrinaria de lo que constituye una competencia, así como de otros conceptos muy ligados

como son los de “atribuciones” y “funciones” y luego se pasará a analizar las competencias que el Ministerio del Ambiente ha incluido en la primera fase de descentralización de las mismas.

Atribuciones, funciones y competencias: Descripción desde la perspectiva de la Administración Pública:

No obstante estar desarrollado el término en la parte conceptual, es pertinente citar lo que detalla Real (2004: 19) al respecto, la descentralización ha sido definida como la “transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero, de que son titulares las entidades de la Función Ejecutiva hacia los gobiernos seccionales autónomos, a efectos de distribuir los recursos y los servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales”. De acuerdo a este concepto legal, cuatro serían los aspectos jurídicos a transferir: funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos. Salvo el último de estos aspectos, que es auto explicativo y se refiere a elementos más o menos tangibles, todos los demás tienen un significado jurídico que va más allá del gramatical, por lo cual amerita un análisis detenido de cada término. Estos términos son extensamente utilizados en derecho público y derecho administrativo, pero su uso por parte de la administración pública muchas veces es equívoco.

No existe en el sistema jurídico ecuatoriano, definiciones de lo que administrativamente constituyen las funciones, atribuciones y responsabilidades, términos con los que se refiere a las acciones que los organismos públicos deben realizar como parte de su vida institucional. En el artículo 3 de Ley de descentralización se citan estos términos como sinónimo de “competencia administrativa”. La Constitución Política, expresa que “el gobierno central transferirá progresivamente funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas o a otras de carácter regional”. Más adelante la Constitución, afirma que “Las competencias del gobierno central podrán descentralizarse, excepto la defensa y la seguridad nacionales, la dirección de la política exterior y las

relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión de endeudamiento externo y aquellas que la Constitución y convenios internacionales expresamente excluyan. En virtud de la descentralización, no podrá haber transferencia de competencias sin transferencia de recursos equivalentes, ni transferencia de recursos, sin la de competencias.”

Si bien en el artículo 225 la Constitución afirma que en el proceso de descentralización se transferirán “funciones, atribuciones, competencias y responsabilidades”, en el artículo 226 se refiere exclusivamente a las competencias como el elemento jurídico administrativo a transferir. La omisión de los términos restantes, los de “funciones, atribuciones y responsabilidades”, no es casual, sino que obedece al hecho de que esos términos tienen significados genéricos y, así, pueden utilizarse sinónimica o intercambiamente, pero en términos estrictos, las competencias tienen una diferencia jurídica con los otros términos citados. Por lo tanto, como se verá en el análisis siguiente, la noción jurídica de competencia, es la que interesa en el proceso de descentralización y aunque tiene un parentesco obvio con los conceptos de atribuciones, funciones y responsabilidades, no expresa lo mismo que estos términos. Una confusión de estos términos en el proceso de descentralización, podría distorsionar el proceso.

El uso indistinto de las expresiones citadas, es parte de lo que el tratadista argentino Agustín Gordillo (1998) llama “peligrosos usos emotivos y políticos del lenguaje”, de los que “el derecho administrativo está plagado”. La utilización indistinta de los términos: atribución, función, responsabilidad y competencia, que son utilizados en forma sinónimica en varios instrumentos legales y documentos públicos del país, conllevan a una confusión, que podría tener efectos jurídicos de importancia si no se los aclara a tiempo durante el proceso de descentralización. Esta circunstancia obliga a que se efectúe un análisis de los citados términos y se proporcione una explicación de su función normativa. Se iniciará este análisis por los términos y atribución y responsabilidad y luego, con mayor detalle se abordarán los términos función y competencia.

El término atribución es la capacidad de actuar que un organismo público tiene. Esta capacidad se materializa a través de funciones y competencias. En este sentido puede decirse que es atribución de un organismo público “ejercer las funciones a, b y c” o, “ejercer las competencias a,

b y c”. Entonces “atribución” es un término neutro que solamente designa la aptitud de obrar de una entidad.

Con el sustantivo en plural responsabilidades, se entienden al conjunto de acciones que se ha encomendado a un órgano público. Al igual que atribuciones, el vocablo responsabilidades es un término neutro y generalizador de actividades. Desde el punto de vista de que ambos términos designan a acciones institucionales en general, puede afirmarse que son utilizados como sinónimos y que su uso no tiene un efecto jurídico administrativo, como sucede con la confusión de los términos funciones y competencias, que se refieren a situaciones distintas en la administración pública.

Función: es un elemento simbólico de lo que un organismo público debe hacer debido a su naturaleza institucional. Este “debe hacer” está determinando la caracterización institucional que tiene un organismo: por ejemplo, un hospital “debe” (o tiene como función) curar a la gente; un banco “debe” (o tiene como función) resguardar el dinero de sus clientes. Las funciones de una entidad son una cuestión subjetiva, cuando obedecen a las expectativas sociales, es decir a lo que la gente espera que un organismo debe hacer, lo cual no siempre se realizan de forma explícita (Villar, 2002); o legal, cuando así lo determina un cuerpo normativo.

Competencia: en cambio es aquel conjunto específico de acciones que un marco legal reconoce a una institución como entidad jurídica pública (Villar, 2002). Según el administrativista Gordillo, “no debe confundirse la competencia con la “aptitud de obrar” de los órganos administrativos, o con el “complejo de atribuciones otorgadas al órgano, en otros términos, la competencia no designa al conjunto de actividades que pueden imputarse a un órgano estatal, sino sólo el conjunto de actividades que el órgano puede legítimamente realizar” (Gordillo, 1998). Las características elementales de la competencia son: se derivan de una disposición expresa de la ley; su ejercicio es obligatorio; está repartida en razón de materia, grado o territorio; es irrenunciable y, por tanto, no puede ser objeto de pactos que afecten su ejercicio; es constitutiva del órgano que la ejerce (Fraga, 1976).

El sistema legal ecuatoriano no establece una diferencia expresa entre “competencia” y “función” administrativas. Pero, a partir de la única refe-

rencia conceptual expresa que sobre la “competencia administrativa” proporciona el Estatuto Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, es posible establecer el significado de cada una de esas nociones. Este instrumento normativo determina que: “la competencia administrativa es la medida de la potestad que corresponde a cada órgano administrativo. La competencia es irrenunciable y se ejercerá por los órganos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación, cuando se ejerzan en la forma prevista en este estatuto”.

Este concepto proporciona todas las características jurídicas que la doctrina jurídica asigna a la competencia administrativa: poder, exclusividad, obligatoriedad, legalidad (es decir, atribuidas normativamente), e irrenunciabilidad. La noción de función administrativa carece de estas características jurídicas, pues su función está dirigida a proporcionar, metafóricamente hablando, la “identidad” institucional de los organismos públicos. A través de ejemplos sobre dos acciones encomendadas a un organismo público se puede apreciar la diferencia entre lo que constituyen competencia y función administrativas: la “recopilación de información de carácter ambiental, como instrumento de planificación, de educación y control”, constituye una función del Ministerio del Ambiente mientras que la facultad de otorgar una licencia “para el inicio de toda actividad que suponga riesgo ambiental”, es una competencia del mismo Ministerio”. En el primer ejemplo, se trata de una acción genérica, que no tiene un agente receptor determinado, ni tiene un carácter de exclusividad a favor del órgano administrativo y, por tanto no tiene consecuencia jurídica alguna. En cambio, en el segundo ejemplo, pueden notarse que la acción encomendada al órgano administrativo, tiene las características anotadas para la competencia administrativa: poder, exclusividad, obligatoriedad, legalidad e irrenunciabilidad. Estas características hacen que la competencia sea de naturaleza jurídica (especie) y tenga un propósito distinto al de una función, que es de naturaleza administrativa (género). Esta diferenciación es de capital importancia en cualquier proceso de descentralización.

Real (2004) recurre a Gordillo (1998) para manifestar que es necesario diferenciar al ejercicio de la función como género y al ejercicio de la competencia como especie. La ley atribuye una función a un órgano y dis-

pone que el ejercicio de la función sólo será legítimo cuando lo realice en su competencia: el que lo realice fuera de la competencia, pero dentro de la función, significa que el acto es irregular, pero ello no quita que el acto sea estatal y pueda acarrear la responsabilidad de la administración (Gordillo 1998). Pero para que un acto administrativo sea válido, es necesario que además de ser realizado dentro de la función que corresponde al órgano, lo sea dentro de la competencia del mismo.

En el análisis del proceso de descentralización (...) nos concentraremos en las funciones y competencias institucionales, que son el verdadero objetivo a descentralizar, dejando de lado los términos atribuciones, responsabilidades y otros que en sentido genérico e indefinido se usaren, pues como ya se indicó, constituyen expresiones sinónimas para designar a los dos primeros términos (Real, 2004: 22).

Anexo 11

Segundo Congreso Latinoamericano de Parques Nacionales y otras Áreas Protegidas, celebrado en Bariloche entre el 30 de septiembre y el 6 de octubre del 2007

Declaración de Bariloche

Los más de dos mil doscientos participantes en este Segundo Congreso Latinoamericano de Parques Nacionales y otras Áreas Protegidas, celebrado en Bariloche entre el 30 de septiembre y el 6 de octubre de 2007 personificamos una amplia gama de variados intereses: gestores de áreas protegidas, representantes de gobiernos nacionales y locales y de organismos de integración regional, organizaciones civiles dedicadas a la conservación de la naturaleza y desarrollo social, organizaciones internacionales, representantes de pueblos indígenas y de comunidades locales, organizaciones de la sociedad civil, científicos y académicos, así como empresarios privados; igualmente, compartimos una preocupación y un compromiso común.

Apreciamos y agradecemos los esfuerzos realizados por la Administración de Parques Nacionales de Argentina, el Programa de Naciones Uni-

das para el Medio Ambiente (PNUMA), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Redparques, la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN) y su Comisión Mundial de Áreas Protegidas, así como de todas las organizaciones e individuos que contribuyeron a hacer realidad este Congreso facilitando el intercambio de conocimientos y experiencias como también la discusión de nuestras preocupaciones y aspiraciones con respecto a nuestras áreas protegidas.

Reconocemos que las áreas protegidas de la región, como parte de nuestra herencia natural y cultural, son instrumentos indispensables para alcanzar los objetivos del desarrollo sostenible y para elevar el bienestar de nuestros pueblos, al mismo tiempo que aportan soluciones a las principales problemáticas ambientales globales. Alcanzar dicho reconocimiento constituye una necesidad urgente y un gran reto para todos.

Reafirmamos que la región latinoamericana tiene carácter de acreedora ambiental de los países desarrollados.

Reconocemos que después de una década de haber realizado el Primer Congreso Latinoamericano de Parques Nacionales y otras Áreas Protegidas en la ciudad de Santa Marta, Colombia, del 21 al 28 de mayo de 1997, se ha propiciado una serie de importantes eventos que marcan pautas en la agenda internacional sobre áreas protegidas:

- La adopción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio durante la Cumbre de Naciones Unidas sobre el Milenio (Nueva York, Estados Unidos de América, Septiembre del 2000) que establece objetivos e indicadores prioritarios para el desarrollo; La Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, Sudáfrica, del 26 de agosto a 4 de septiembre del 2002) donde se adoptaron las metas de reducir antes del 2012 el ritmo actual de pérdida de la diversidad biológica, de establecer redes de áreas marinas protegidas antes del 2012 y de mantener o restablecer las poblaciones de peces a niveles sostenibles antes del 2015;
- El I Congreso Internacional de Áreas Marinas Protegidas (IMPAC, Geelong, Australia, octubre del 2005) que ha establecido recomendaciones para aumentar la cobertura y fortalecer la efectividad de las áreas marinas protegidas;

- El V Congreso Mundial de Parques de la UICN (Durban, Sudáfrica, Septiembre del 2003) que adoptó el Acuerdo de Durban y el Plan de Acción de Durban para las áreas protegidas;
- La adopción (Decisión VII/28) por la 7ª Conferencia de las Partes (Kuala Lumpur, Malasia, Febrero del 2004) del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) del Programa de Trabajo de la CDB sobre Áreas Protegidas;
- El I Congreso Mesoamericano de Áreas Protegidas (Managua, Nicaragua, 2003) y el II Congreso Mesoamericano de Áreas Protegidas (Ciudad de Panamá, Panamá, Abril del 2006) que han establecido pautas y recomendaciones para fortalecer las áreas protegidas de la región.
- El IV Congreso Mundial de Guardaparques, Australia, 2003;
- El V Congreso Mundial de Guarda parques, Escocia, 2005;
- El Congreso Iberoamericano de Guarda parques, Chile;
- La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los pueblos indígenas, 2007;
- El Primer Congreso internacional de áreas marinas protegidas;
- Las ratificaciones de los países del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales 169 OIT, Ginebra, 1989.

Destacamos el surgimiento, avance y fortalecimiento de diversas formas de organización social que han ocurrido en la región en las últimas décadas y que derivaron en procesos de gestión ambiental compartida de las áreas protegidas entre los Estados y los actores sociales locales, contribuyendo a la conservación de los espacios naturales protegidos y la conservación de la diversidad biológica.

Reafirmamos nuestro apoyo y compromiso con el Programa de Trabajo en Áreas Protegidas establecido por el CBD como compromiso fundamental para el logro de los sistemas de áreas protegidas, financieramente sostenibles y manejados de manera eficiente.

Somos conscientes de que vivimos en un mundo en constante transformación, en el que cada día son más evidentes los impactos asociados al cambio climático, la creciente fragmentación de ecosistemas y la propagación de especies invasoras. Enfrentamos grandes retos de conservación y

desarrollo vinculados a la reducción de la pobreza, el crecimiento demográfico, la urbanización, el desarrollo económico e industrial en algunos casos descontrolado y la contaminación asociada con sus procesos de producción, el rápido desarrollo de megaproyectos y de agroindustrias no alimentarias, la demanda creciente de alimentos y otros recursos naturales, la sobreexplotación de los recursos pesqueros, el deterioro de los ambientes costeros, en especial los crecientes y serios problemas de demanda sobre calidad y abastecimiento de agua además de la problemática asociada a la disponibilidad de tierras y especulación.

Estamos orgullosos de nuestra gran riqueza natural y cultural ya que la región cuenta con varias de las áreas más importantes en megadiversidad del mundo y con importantes centros de endemismo y biodiversidad de relevancia global. También estamos orgullosos del cúmulo de conocimientos y experiencias que hemos alcanzado en la difícil pero necesaria labor de enfrentar las amenazas que se ciernen sobre nuestro patrimonio natural y cultural.

Valoramos que actualmente Latinoamérica tiene alrededor de 4000 áreas protegidas, con una superficie mayor a 4 millones de km², es decir más del 18 % del territorio terrestre de la región. Estas cifras representan el 4 % del número de áreas pero el 20 % en cuanto a la extensión de todas las áreas protegidas del mundo. Esto convierte a nuestra región en una de las más dinámicas y comprometidas con el establecimiento y manejo de áreas protegidas a nivel mundial.

Somos conscientes de que existen importantes vacíos, especialmente en la protección de los ambientes marinos y de los ecosistemas interiores de agua dulce y que existen sesgos importantes en la conservación de la biodiversidad terrestre en las diferentes regiones.

Preocupa el atraso en la cobertura de áreas marinas protegidas que sólo representa alrededor de 0.5% de la superficie marina de la región. Existe una baja tasa de creación de nuevas áreas marinas protegidas y vacíos importantes en la representación de los ecosistemas, especialmente en el Pacífico sudeste y en el Atlántico sur oeste. No existen esfuerzos para la creación de áreas protegidas oceánicas y de alta mar, siendo que esta zona sufre uno de los mayores niveles de explotación pesquera en el mundo. Vemos que será muy difícil cumplir con el compromiso internacional del 2012 si no se hacen intensos esfuerzos en el corto plazo.

Celebramos el avance e implementación en la región de políticas y planes regionales y subregionales¹ en torno a la conservación de la biodiversidad. Son instrumentos que indican la voluntad de los países para tratar los temas ambientales en conjunto, y esperamos que estos planes se conviertan en políticas de acción a nivel regional, nacional y local.

Reconocemos los logros alcanzados, aunque aún incompletos, en el desarrollo de sistemas nacionales de áreas protegidas, la evaluación de la efectividad de manejo de muchas de estas áreas, el creciente perfeccionamiento de los cuerpos de guarda parques y demás trabajadores de la conservación para mejorar el desempeño de sus funciones. Reconocemos además las experiencias alcanzadas en la desconcentración y descentralización de las funciones del gobierno respecto al establecimiento y gestión de áreas protegidas, el desarrollo de iniciativas de conectividad ecológica y funcional y la contribución de esquemas de gobernanza como el comanejo de áreas protegidas, áreas administradas por gobiernos subnacionales y locales, pueblos indígenas y comunidades locales y propietarios privados.

Destacamos que el turismo vinculado a las áreas protegidas, es un instrumento que puede contribuir a su conservación, por cuanto:

- Constituye una de las principales fuentes de financiamiento de las actividades de conservación;
- Hace posible que las áreas protegidas cumplan un importante rol en el desarrollo de las economías regionales generando beneficios a las comunidades locales y pueblos originarios;
- Potencia el rol educativo de las áreas protegidas, al permitir la experiencia del contacto directo del turista con la naturaleza;
- Posibilita el acceso y conocimiento de las áreas protegidas a toda la sociedad, lo que contribuye a la formación de una conciencia ambiental y refuerza su compromiso con los valores y objetivos de la conservación. Sólo se defiende lo que verdaderamente se conoce y se siente como propio.

Reconocemos que la región es líder global en la gestión conjunta y responsable de áreas protegidas con pueblos indígenas, afrodescendientes y grupos étnicos diversos, cuyos territorios, tierras y recursos han sido en

muchos casos conservados a través del empleo de la Estrategia Regional de Biodiversidad para los países de los Andes Tropicales, el Plan de Desarrollo Sostenible de los Países Amazónicos, la Estrategia Centroamericana de Biodiversidad y Uso Sostenible y los Programas Estratégicos Regionales de Conectividad –PERCON y de Trabajo en Áreas Protegidas - PERTAP de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, y las estrategias de integración biorregionales en el Cono Sur por ejemplo Yungas, Gran Chaco y Bosque Andino Patagónico, Programa regional para la gestión sostenible de las AP amazónicas de la OTCA, Plan de acción de la CPPS, Programa de mares regionales de PNUMA para el Gran Caribe entre otros. sus prácticas y conocimientos tradicionales. No obstante, todavía se advierte insuficiente participación de estos grupos y del ejercicio pleno de sus derechos colectivos e individuales garantizados por la legislación nacional e internacional. Por ello, proponemos que esta riqueza en cuanto a experiencias y lecciones aprendidas sea apropiadamente utilizada en la definición de políticas y lineamientos técnicos globales y regionales sobre áreas protegidas, potenciando el conocimiento científico y tradicional, así como el respeto a los derechos humanos de los pueblos y comunidades que han habitado ancestralmente en dichos sitios.

Reconocemos el valor de las áreas protegidas como espacios de excelencia para la educación e interpretación ambiental.

Identificamos que en la última década las amenazas existentes a la integridad de las áreas protegidas se han intensificado, especialmente el avance de actividades agrícolas de gran escala (incluyendo la producción de agrocombustibles), la colonización ilegal de tierras, el tráfico ilegal de madera (tala) y otras especies invasoras de flora y fauna y la extensión de actividades mineras, petroleras y forestales no sostenibles así como de cultivos de uso ilícito en algunos países. En muchos casos estas amenazas se ven agudizadas por el surgimiento de iniciativas de infraestructura vial y energética que carecen de consideraciones ambientales adecuadas, así como por el incremento de la demanda de recursos naturales para el comercio internacional, lo cual las hace más vulnerables al cambio global.

Vemos con preocupación que el impacto del cambio climático, en forma de cambios en el régimen de temperatura y precipitación, así como las consecuentes variaciones en los patrones de distribución de biomas y

especies, constituye una nueva amenaza para las áreas protegidas de Latinoamérica. Ante esta situación, es urgente desarrollar acciones que permitan identificar a diferentes escalas, la vulnerabilidad de las áreas protegidas al cambio climático y establecer medidas de mitigación y adaptación, especialmente en ecosistemas críticos y diseñar sistemas de indicadores y monitoreo particulares. Asimismo, el diseño de los Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas deberá modificarse para permitir aumentar la resiliencia de los ecosistemas más frágiles y contribuir a reducir la vulnerabilidad de poblaciones que dependen directamente de los bienes y servicios ecosistémicos.

Identificamos que las áreas costeras y marinas están siendo sometidas a presiones cada vez mayores por usos como la pesca, el turismo y el desarrollo urbano. Hay áreas costeras y marinas de gran importancia ecológica que no reciben atención y gestión adecuada que las hacen más vulnerables.

Igualmente, identificamos la necesidad de establecer áreas protegidas para la conservación de ecosistemas singulares y frágiles de alta montaña en la región, tales como glaciares, páramos, punas, jalcas y humedales, en el marco de estrategias integradas para la conservación de estos ecosistemas mediante su valoración y su gestión para prevenir su pérdida y degradación por amenazas globales.

Destacamos que la región latinoamericana cuenta con bosques y ecosistemas asociados, en particular la Amazonía (cuenca y bioma), con una enorme diversidad de paisajes, ecosistemas y especies, un volumen significativo de agua y carbono almacenado, multiplicidad de valores ecológicos, sociales y económicos y servicios ambientales particularmente importantes para mantener los equilibrios climáticos global y regional. A pesar de esto la Amazonía es también frágil frente a los cambios climáticos y necesita estrategias integradas de conservación con las áreas protegidas como lineamientos prioritarios e integración entre los países en temas como análisis de región, interpretación de procesos ecológicos e interacciones mas allá de las fronteras, así como evaluación de efectividad de gestión, promoción de la sostenibilidad financiera y desarrollo de capacidades.

Vemos con gran preocupación que a pesar de que la investigación ha demostrado la significativa contribución de las áreas protegidas al mante-

nimiento de importantes servicios ecosistémicos, como la provisión de agua y la protección de costas y cuencas hidrográficas ante desastres naturales, así como el aporte que ofrecen y las oportunidades que abren para mejorar el nivel de vida de las poblaciones locales, muchas áreas protegidas continúan adoleciendo de apoyo en cuanto a recursos humanos y financieros para su gestión efectiva y sufren los impactos derivados de proyectos de desarrollo económico y de infraestructuras inadecuadas. Es necesario que los gobiernos de la región integren los requerimientos de estas áreas en las diferentes políticas y estrategias nacionales de planificación del uso de las tierras aguas y mares en el marco del ordenamiento territorial.

Reconocemos que los conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales de los pueblos indígenas en sus territorios contribuyen a la conservación de la diversidad biológica, y por tanto la calidad ambiental y el desarrollo sostenible en Latinoamérica.

Celebramos la reciente aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la que constituye un hito para avanzar en el fortalecimiento de los sistemas nacionales de áreas protegidas.

Felicitamos a los organizadores de este congreso por la iniciativa voluntaria para la mitigación de la huella ecológica de la realización de este evento, e invitamos a otros congresos en el futuro de considerar su impacto ambiental y de aplicar un mecanismo similar.

Reconocemos que muchas áreas protegidas de la región constituyen espacio de vida de pueblos en aislamiento voluntario y el manejo de estas áreas debe considerar específicamente los derechos humanos de estas comunidades. Considerando lo anterior, nosotros participantes del Segundo Congreso Latinoamericano de Parques Nacionales y otras Áreas Protegidas declaramos que:

- Es fundamental reafirmar el papel indelegable de los Estados en la conducción de las políticas de Áreas Protegidas, en el marco de una amplia participación de las comunidades locales y en general del conjunto de la sociedad para una gestión incluyente de las áreas protegidas. La sociedad latinoamericana y mundial debe valorar integralmen-

te las áreas protegidas y todos sus atributos tangibles e intangibles. En tal sentido, deberá promoverse la inclusión de este concepto en la creación y manejo de las áreas protegidas.

- Es de suma importancia articular y fortalecer los componentes de los sistemas de áreas protegidas nacionales consolidando la adecuada integración con otras estrategias de conservación públicas y privadas en el marco del ordenamiento territorial.
- Es prioritario que las diferentes instituciones locales, nacionales, regionales e internacionales vinculadas a la conservación de la biodiversidad y el desarrollo sostenible se nutran de las experiencias y lecciones aprendidas en la región para que sean utilizadas de mejor manera en la definición de políticas y en la ejecución de las diferentes convenciones, acuerdos y programas regionales e internacionales que operan en Latinoamérica.
- Es importante reafirmar la visión latinoamericana de las áreas protegidas acordada en el Congreso de Santa Marta, que considera estos territorios como “espacios estratégicos para los países, porque son indispensables para su crecimiento, su desarrollo y para la búsqueda de condiciones de vida adecuadas dentro de su territorio, además de constituir una de las principales opciones en la protección del patrimonio natural”.
- Es prioritario y de importancia estratégica aprovechar las oportunidades vinculadas a los acuerdos internacionales y regionales para que los requerimientos de la planificación estrategias nacionales y sectoriales.
- La exploración y explotación minera y de hidrocarburos en áreas protegidas, así como la reducción de la superficie de áreas protegidas declaradas para fines extractivos, es contraria a los objetivos de conservación de la biodiversidad.
- Es de la mayor importancia que los donantes y las agencias de cooperación y desarrollo internacional reafirmen mediante acuerdos vinculantes su compromiso y prioridad en apoyar las iniciativas nacionales y regionales vinculadas al desarrollo y gestión efectiva de sistemas nacionales de áreas protegidas; actuando como aliados y socios en este proceso facilitando el desarrollo de sinergias entre las diferentes agencias y actores nacionales y locales, involucrando a un aliado fundamental como es el sector privado.

- Es necesario avanzar en completar los sistemas nacionales de AsPs incluyendo el desarrollo y fortalecimiento de corredores biológicos (conservación y manejo) y otras iniciativas de conectividad, para que sean ecológicamente representativos, funcionales y eficaces en particular frente a los retos que surgen por efectos del cambio en el clima y en los ecosistemas. Se debe ampliar el abanico de opciones para la conservación de áreas de alto valor ecológico y cultural, para lo cual es necesario usar las diferentes opciones existentes las diferentes categorías de áreas protegidas, bajo diferentes esquemas de administración y gobernanza.
- Se debe fomentar el debate público y abierto sobre el carácter social de los servicios ambientales que son prestados por las áreas protegidas.
- Es esencial fortalecer y ampliar los procesos de planificación participativa de las áreas protegidas y aplicar los principios de buena gobernanza (transparencia, equidad, rendición de cuentas y mecanismos del manejo de conflictos) como un mecanismo que involucra activamente a los actores, generando espacio de diálogo donde se analizan las preocupaciones y expectativas y se establecen compromisos y responsabilidades para la acción conjunta y coordinada de las instituciones, las comunidades locales y pueblos indígenas, los científicos y académicos así como el sector privado en apoyo al manejo efectivo y participativo de las áreas protegidas.
- Instamos a los Estados a que en un marco de cooperación y con arreglo a las particularidades nacionales y regionales, se pongan a disposición los medios que hagan posible el pleno ejercicio y la efectiva implementación de todos los derechos que se reconocen en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, incluyendo los territorios indígenas declarados en áreas protegidas.
- Las áreas protegidas declaradas total o parcialmente sobre territorios de pueblos indígenas deberán gestionarse respetando los derechos estos pueblos, asegurando la plena y efectiva participación de sus organizaciones representativas en la toma de decisiones para el manejo y protección de estos sitios, incluyendo esquemas de manejo, considerando el artículo 28.1 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

- En el caso de los pueblos indígenas vecinos a las áreas protegidas consideramos que tienen el derecho a la participación en la gestión de las mismas en condiciones de igualdad con los otros actores involucrados en éstas áreas.
- Es necesario armonizar, ampliar, fortalecer y actualizar los mecanismos y los marcos jurídicos e institucionales para promover un contexto propicio para el involucramiento y la participación de actores claves, especialmente comunidades locales y pueblos indígenas, en la toma de decisión y la gestión a todos los niveles y en la distribución equitativa de los costos y beneficios asociados al establecimiento y manejo de las áreas protegidas.
- Es esencial continuar desarrollando, sobre bases y normas bien definidas, justas y claramente establecidas y aceptadas, nuevas e interesantes alianzas con el sector privado, incluyendo el empresarial, para lograr compromisos innovadores y apoyo en favor de las áreas protegidas y que a la vez fomenten el bienestar de la sociedad latinoamericana.
- Reconocemos el rol de las áreas protegidas en la reducción del riesgo ambiental. Bajo esta premisa es necesario ampliar la visión de la conservación a nivel de paisaje y cuencas hidrográficas una manera más efectiva a la mitigación y adaptación del cambio climático, ampliando el marco territorial de referencia de la gestión ambiental en nuestros países.
- Reforzamos el conocimiento de que las áreas protegidas tienen un papel fundamental en la protección de regulación hídrica y además que el acceso a agua potable es un derecho fundamental de las sociedades humanas. Los estados y las sociedades tienen que buscar los medios para cubrir los costos de su manutención. Teniendo en cuenta que esta declaración no tendría impacto alguno sin un decidido apoyo y una voluntad para promover y ejecutar acciones nos comprometemos a:

1. Demostrar y comunicar, con argumentos ambientales, sociales, culturales y económicos derivados de los resultados de la investigación y el conocimiento tradicional, el papel insustituible de las áreas protegidas en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y en la aplicación de

importantes acuerdos ambientales multilaterales (Convención de Diversidad Biológica, Convención de Patrimonio Mundial, Convención sobre Especies Migratorias, Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional (Ramsar), Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, Convención de Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación, el Tratado Antártico) e instamos a los Estados al cumplimiento de las obligaciones adquiridas en estos marcos.

2. Instar a los gobiernos de Latinoamérica y a los organismos de integración regional, que reconozcan el papel fundamental de las áreas protegidas en las estrategias de adaptación al cambio climático y la lucha contra la desertificación y la promoción de estrategias regionales de monitoreo, mitigación y adaptación a estos fenómenos.

3. Revitalizar la atención de la región sobre el Tratado Antártico, sugiriendo su carácter permanente como área protegida internacional donde muchos países de la región mantienen una responsabilidad de presencia permanente, cumpliendo con el acuerdo que legitima su participación, especialmente frente a la amenaza del cambio climático y los intereses económicos emergentes.

4. Exhortar a los gobiernos, a la cooperación internacional, y a la sociedad civil, para que en el período de 2008-2018, acuerden metas presupuestarias anuales concretas e implementen las reformas legales y administrativas necesarias, que cierren las brechas financieras identificadas en los planes de sostenibilidad financiera de los sistemas de parques nacionales desarrollados dentro del programa de trabajo de la Séptima Conferencia de las Partes de la CDB .

5. Impulsar la consolidación de la sustentabilidad financiera de las áreas protegidas proponiendo mecanismos atractivos y tangibles complementarios a los financiamientos fiscales otorgados por los gobiernos en cumplimiento de su función indelegable.

6. Velar porque los compromisos y acuerdos comerciales y de desarrollo económico, y las iniciativas de Infraestructura, no afecten negativamente las áreas protegidas y menoscaben las posibilidades de alcanzar los objetivos de conservación y apoyo al desarrollo por los cuales fueron creadas asegurando el cumplimiento de las convenciones internacionales que tienen carácter vinculante para nuestros países.

7. Apoyar y promover la aplicación de los estudios y evaluaciones encaminados a alcanzar una mejor representatividad en el sistema latinoamericano de áreas protegidas con especial atención a fortalecer la conservación del medio marino y los ecosistemas interiores de agua dulce.

8. Instar a que los gobiernos declaren el período 2008-2018 como la Década de las Áreas Marinas Protegidas, priorizando en Latinoamérica la creación de redes nacionales y regionales de áreas marinas protegidas y la gestión integrada de los océanos para cumplir con los compromisos de alcanzar las metas del 2012 y 2015. Es prioritario incrementar durante este decenio el número y la superficie de las áreas marinas protegidas en la región, tanto en las zonas costeras como en alta mar, que contribuyan a la conservación de la biodiversidad y procesos marinos, a su manejo integrado y al mantenimiento de las pesquerías sostenibles.

9. Desarrollar y promover formas de colaboración binacional, subregional o regional para el desarrollo, la planificación y el manejo colaborativo de áreas protegidas colindantes en zonas de frontera y de sistemas binacionales o subregionales de áreas protegidas.

10. Impulsar y facilitar el desarrollo de nuevas alianzas y de estrategias innovadoras de generación de ingresos para alcanzar el financiamiento sostenible de las áreas protegidas; incluyendo un mayor uso de oportunidades y mecanismos de compensación por bienes y servicios ecosistémicos.

11. Promover y aplicar evaluaciones de efectividad de manejo de las áreas protegidas como mecanismo para reducir las amenazas que éstas enfrentan y como herramienta para mejorar la gestión tanto de áreas protegidas

individuales como de sistemas y subsistemas nacionales de áreas protegidas, especialmente en el marco del Programa de Trabajo del CDB sobre Áreas Protegidas establecido por la Séptima Conferencia de las Partes de la CDB como herramienta fundamental para lograr sistemas de áreas protegidas viables.

12. Promover una mayor difusión del enfoque ecosistémico y del rol de Áreas Protegidas en las estrategias nacionales de adaptación al cambio climático y la articulación de las AP con los paisajes circundantes. Identificar a diferentes escalas la vulnerabilidad de las AP al cambio climático y establecer medidas de mitigación y adaptación, especialmente en ecosistemas críticos como los páramos y otros ecosistemas como los humedales y los ecotonos marinos de interfase. Es urgente desarrollar investigaciones aplicadas a AP vulnerables para contribuir hacia una mayor resiliencia de ecosistemas claves que podrían verse afectados por el cambio climático.

13. Facilitar y fortalecer la participación informada de las comunidades locales, pueblos indígenas y afrodescendientes, organizaciones civiles, asociaciones de mujeres, científicos y académicos, usuarios, así como el sector privado en la planificación participativa de las áreas protegidas, aplicando los principios de buena gobernanza como son la transparencia, equidad, rendición de cuentas y acceso a mecanismos para el manejo de conflictos y el desarrollo de mecanismos e iniciativas que permitan el manejo eficaz de estas áreas y la distribución equitativa de los costos y los beneficios asociados al establecimiento y manejo sostenible de las áreas protegidas.

14. Fortalecer la capacidad institucional de los gestores y entes que inciden en el manejo de las ANP, incluyendo las agencias gubernamentales a todo nivel, ONG, comunidades locales, asociaciones, propietarios privados, empresas y otras entidades, y mejorar el conocimiento, habilidades y competencia de los profesionales, guarda parques y otro personal que trabaja en y con las ANP así como su estabilidad y condiciones laborales, prestando especial atención a fortalecer iniciativas de capacitación y profesionalización de personal involucrada en a todo nivel a la implementación efectiva del programa de trabajo sobre ANP de la CBD, y a la formación de las genera-

ciones más jóvenes a las que corresponde ejecutar las acciones futuras a favor de la conservación de estas áreas.

15. Contribuir a crear sociedades concientes y comprometidas con un ambiente político propicio para el manejo efectivo de las áreas protegidas y para resolver los problemas y amenazas que enfrentan, mediante el fortalecimiento de instituciones, programas e iniciativas de comunicación, concienciación, interpretación, y educación formal informal. Como también mediante el uso de medios y mensajes apropiados para audiencias metas específicas, que contribuyan al mayor entendimiento por parte de comunidades locales, visitantes a las áreas protegidas, tomadores de decisión y la sociedad, sobre la importancia de las áreas protegidas y su contribución al desarrollo sostenible y al futuro de la vida en el planeta.

16. Solicitar a los países a que, donde sea apropiado y con el libre consentimiento fundamentado previo de los pueblos indígenas, exploren opciones para articular, dentro de sus Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas, a las porciones de territorios indígenas destinadas a la conservación.

17. Solicitar a la UICN que considere la integración del concepto de Territorios Indígenas de Conservación como un modelo legítimo de gobernanza de áreas protegidas establecidas en territorios ancestrales de pueblos indígenas, independientemente de la categoría de manejo, reconociendo en dicho modelo la integración de cultura y naturaleza, el papel del derecho consuetudinario, la institucionalidad tradicional y el ejercicio de la autoridad indígena en tales territorios.

18. Promover la integración de políticas sobre áreas protegidas en las estrategias de reducción de la pobreza y en los instrumentos de planificación y ejecución de modelos de desarrollo basados en la sostenibilidad y la equidad social.

19. Promover el reconocimiento del rol primordial de los guardaparques y demás trabajadores de la conservación en la protección de las áreas protegidas, de sus recursos naturales y culturales. Incentivar y promover, desde el

sector público y privado, la consolidación de la Red Latinoamericana de Guardaparques a través de una plataforma virtual de intercambio experiencias, aprendizaje y de generación de capacidades.

20. Facilitar y promover el intercambio de conocimientos, experiencias y lecciones aprendidas sobre la planificación y manejo de áreas protegidas tanto a nivel regional como internacional, mediante el trabajo en redes y la utilización de sistemas de información y comunicación que permitan el uso y acceso a una amplia gama de usuarios.

21. Fortalecer el papel de la Red Latinoamericana de Parques Nacionales, otras Áreas Protegidas, Flora y Fauna Silvestre como un espacio indispensable de cooperación técnica horizontal y una plataforma de concertación y definición de lineamientos de política y capacidades regionales. Se insta en la reunión de México (Marzo 2008), cuando la Red cumplirá 25 años de existencia, a iniciar los ajustes a su misión y sus estatutos a fin de adaptarla a las nuevas condiciones y oportunidades del contexto actual de los países, fortaleciendo el papel estratégico para las autoridades nacionales y otras áreas protegidas de la región.

22. Divulgar y promover ampliamente los resultados de este congreso y la aplicación de sus conclusiones y recomendaciones en el desarrollo de políticas y prácticas encaminadas a fortalecer las áreas protegidas de nuestra región; a través de una estrategia plan de trabajo producto de este congreso que dé atención prioritaria a obtener apoyo político para la ejecución de estas recomendaciones en el marco del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe (Santo Domingo, noviembre 2007), las reuniones intersesionesales del Convenio sobre la Diversidad Biológica y su Novena Conferencia de las Partes (Alemania, mayo 2008)

23. Solicitar la inclusión en el nuevo Programa de UICN (2009-2012), a ser discutido y aprobado en el Congreso Mundial de Conservación de la UICN (Barcelona, 5-14 Octubre 2008), las principales actividades de seguimiento que sean necesarias para la promoción y ejecución de las recomendaciones del Congreso por parte de la UICN y de sus miembros y asociados.

24. Instar a los organismos multilaterales y las agencias de cooperación a hacer suyas las conclusiones y recomendaciones del presente Congreso.

Anexo 12

Determinación de problemas en la legislación ambiental ecuatoriana

Problema en el ámbito normativo: Las normas ambientales provienen de varias fuentes: nacional, sectorial y seccional, en este sentido:

- La gestión ambiental institucional en materia normativa se dispersa en instituciones de distintos ámbitos: nacional, sectorial y seccional y con diversos enfoques, por lo que el usuario desconoce con precisión la norma que es aplicable y la institución competente.
- La relación entre instituciones con competencias ambientales compartidas no es clara.
- La legislación ambiental establece la autoridad ambiental nacional y las autoridades ambientales sectoriales, pero hace falta más instrumentos de coordinación interinstitucional.
- La legislación no establece con precisión los alcances del ejercicio de las potestades normativas de las distintas autoridades en el ámbito ambiental.
- En materia ambiental la legislación nacional otorga amplias potestades en distintos ámbitos, entre ellos a los municipios.

Problemas secundarios en el ámbito normativo:

1)La Ley de gestión ambiental establece competencias en forma imprecisa, razón por la cual se generan:

- Conflictos institucionales por la falta de claridad respecto a la autoridad competente en materia ambiental sectorial o seccional.
- Dispersión de la potestad ambiental en varias autoridades administrativas.
- La normativa ambiental prevé como instrumento casi exclusivo de coordinación institucional, la conformación de sistemas, comités o

consejos que carecen de alternativas válidas de coordinación y de ejecución de atribuciones concurrentes.

- La normativa ambiental no establece con claridad el alcance de las competencias institucionales en materia ambiental.
- La normativa ambiental no establece un régimen institucional claro y uniforme para el ejercicio de potestades en materia ambiental.

2) Criterios diferentes para expedir normativa secundaria, por lo que:

- Los parámetros establecidos en normas sectoriales pueden ser distintos a los que se encuentran establecidos para el ámbito nacional.
- La autoridad que expide las normas ambientales, define de acuerdo a su propia especialización y experiencia, el criterio estructurador de la norma correspondiente.
- La potestad normativa la ejercen distintas autoridades y no está definido el alcance del ejercicio de las potestades que le corresponden a la autoridad ambiental.
- No están definidos los criterios unificadores para la expedición de las normas de naturaleza ambiental.

3) Las instituciones competentes en materia ambiental legislan a través de legislación secundaria y ello provoca:

- Debilitamiento de la autoridad ambiental por falta de capacidad institucional, conflicto institucional y por la especialización.
- Conflictos institucionales relacionados con la regulación y aplicación de normas ambientales en los sectores productivos.
- Dispersión en los criterios técnicos y administrativos para la expedición de normativa ambiental secundaria.
- La Ley de gestión ambiental no establece las competencias institucionales en forma clara.
- La especialización en materia ambiental está en la institución que regula el correspondiente sector.
- Las normas especializadas por materia o sectoriales establecen competencias ambientales a favor de las correspondientes instituciones.

- Los requerimientos normativos sectoriales y seccionales superan la capacidad institucional de la autoridad ambiental para establecer las normas ambientales especializadas.

4) Algunos instrumentos internacionales no han determinado la autoridad ambiental competente, ni al menos a través de Decreto Ejecutivo según la Ley de modernización del Estado, de ahí que:

- No existe coordinación institucional interna en el ejercicio de obligaciones y compromisos internacionales de naturaleza ambiental.
- En uso de potestades institucionales asignadas por disposiciones legales, ciertas instituciones asumen competencias que se desprenden de compromisos internacionales.
- Normas y compromisos internacionales de naturaleza ambiental no se cumplen por no contar con instrumentos institucionales y normativos específicos.
- La institucionalidad competente para la aplicación de los compromisos internacionales de naturaleza ambiental es diversa al interior del país.
- No existe en la normativa interna del Ecuador, un procedimiento único y automático para el establecimiento de competencias institucionales que se desprendan del cumplimiento de obligaciones internacionales de naturaleza ambiental.
- La normativa internacional no establece mecanismos e instrumentos institucionales específicos de implementación de su normativa.

5) La autoridad ambiental actúa como regulador y regulado en: a) Régimen forestal; b) Áreas Naturales del Estado; C) Biodiversidad

- El Ministerio del Ambiente no cuenta con una estructura institucional administrativa que le permita cumplir eficientemente la potestad de control y sanción a las instituciones que conforman el Régimen Descentralizado de Gestión Ambiental.
- Se acrecienta la potestad discrecional del Ministerio del Ambiente en sus ámbitos de competencia en materia de uso de recursos naturales,

sin que se pueda precisar si actúa como autoridad ambiental o como autoridad sectorial.

- El Ministerio del Ambiente tiene al mismo tiempo la potestad de control y sanción de todas las actividades productivas en el Ecuador, así como en su propio sector en materias especializadas respecto a los recursos naturales.
- La legislación ambiental propiamente dicha le asigna potestades regulatorias y de control al Ministerio del Ambiente; y normas sectoriales especializadas le asignan las mismas competencias.

Problema en el ámbito de ejecución: cada institución –nacional, regional, seccional, sectorial– tiene competencias ambientales conforme al ámbito correspondiente, sin embargo

- El usuario no reconoce una autoridad ambiental única pero tampoco reconoce a las autoridades ambientales en el ejercicio de sus actividades específicas.
- Hay conflictos de jerarquía entre instituciones el mismo rango administrativo –secretarías de Estado– y de distinta línea administrativa –secretarías de Estado y régimen seccional autónomo.
- Hay conflictos de competencia para efectos de verificar, controlar y sancionar incumplimientos de obligaciones de naturaleza ambiental.
- Cualquier institución se podría convertir en regulador, controlador, sancionador y regulado por la falta de precisión en la asignación de competencias para la ejecución de actividades, en algunos casos de ejecución de actividades específicas.
- La legislación ambiental vigente asigna competencias similares a más de una autoridad pública.

Problemas secundarios en el ámbito de ejecución:

1) La legislación ambiental vigente no establece vínculos en el ejercicio de actividades específicas, entre la autoridad ambiental nacional, las

autoridades sectoriales ambientales y las autoridades seccionales ambientales, por tal razón:

- El usuario de la legislación ambiental está sometido a procedimientos diferentes en cada institución a fin de cumplir sus obligaciones y ejercer derechos de naturaleza ambiental.
- El usuario de la legislación ambiental no conoce con precisión la autoridad a la que debe acudir para cumplir con sus obligaciones y ejercer derechos de naturaleza ambiental.
- Existen conflictos de competencias entre la autoridad seccional y las autoridades de las instituciones del Sistema Descentralizado de Gestión ambiental.
- El ejercicio de la potestad de autoridad ambiental que le corresponde al Ministerio del Ambiente es cuestionado.
- No se encuentra determinado con precisión el alcance de las potestades de las instituciones del Estado que en sus áreas e especialización –sectorial o seccional– les corresponde en materia ambiental.
- No se encuentran determinados con precisión los instrumentos de coordinación institucional para el ejercicio de competencias en materia ambiental.

2) El Régimen forestal contenido en la Ley forestal y de conservación de áreas naturales y vida silvestre (1981) se ha modificado a través de la expedición de la normativa secundaria del Ministerio del Ambiente (Codificación actual RO/ No. 418 del 10 de octubre del 2004)

- Son cuestionadas las acciones específicas de gestión en materia forestal que lleva adelante el Ministerio del Ambiente.
- Ante la imposibilidad de contar con una reforma legal del régimen forestal, el Ministerio del Ambiente ha recurrido a la expedición de normas secundarias con el objeto de otorgar legitimidad a las acciones que en esta materia ha desarrollado.
- La Ley forestal vigente no recoge la experiencia acumulada por el sector ni las tendencias modernas de administración y manejo forestal.

- Se están expidiendo normas que reforman el régimen forestal otorgando amplias potestades en esta materia al régimen seccional autónomo.

3) El régimen de biodiversidad en el Ecuador no tiene vínculo directo entre la Ley que protege la biodiversidad en el Ecuador y el TULASMA

- La falta de definición de la Ley que protege la biodiversidad en el Ecuador, provoca un amplio rango de discrecionalidad en la administración de la diversidad biológica.
- El Libro IV, Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio del Ambiente desarrolla ampliamente el tema relacionado con la administración y manejo de la biodiversidad en el Ecuador.
- La Ley forestal y de conservación de áreas naturales y vida silvestre establece normas para la administración y manejo de la flora y fauna silvestre lo más cercano al concepto de biodiversidad que se encuentra normado en la legislación sobre áreas protegidas.
- La Ley que protege la biodiversidad en el Ecuador fue expedida en 1996 e incorpora al dominio público del Estado a la biodiversidad. Sin embargo no se hace precisiones sobre el alcance de tal disposición tomando en cuenta que en términos legales esta incorporación afecta directamente al uso de todos los recursos naturales en el Ecuador.

Problema de control y sanción. La infracción de normas ambientales administrativas o técnicas u obligaciones contractuales, requieren de mayor claridad

- Los procedimientos de control y sanción en materia ambiental no están unificados.
- El alcance del ejercicio de la potestad de “autoridad ambiental” en el ámbito nacional, sectorial y seccional no está definido.
- Las competencias institucionales en materia ambiental para ejercer el control y la potestad sancionadora adolecen de imprecisión.
- El accionante no reconoce una autoridad –única o indistinta– que le permita ejercer sus derechos constitucionales, relacionados con el medio ambiente.

- Las autoridades competentes para juzgar infracciones ambientales no ejercen sus potestades eficazmente.
- La institucionalidad con competencias ambientales es débil.
- Son pocos los casos de control, juzgamiento y sanción de infracciones ambientales.

Problemas secundarios en el control y sanción:

1) El procedimiento administrativo sancionador previsto en el Código de la Salud data de 1971 y sus criterios de juzgamiento y sanción han sido ampliamente superados por los conceptos desarrollo sustentable

- Se requiere de un procedimiento administrativo sancionador específico, ágil y actualizado para la materia ambiental.
- Las sanciones administrativas para infracciones administrativas de naturaleza ambiental que constan en el Código de la Salud requieren ser actualizadas.
- La competencia específica para juzgar acciones establecidas en el Código de la Salud es del Ministerio de Salud. El juzgamiento de infracciones administrativas de naturaleza ambiental debería recaer en la autoridad ambiental nacional –Ministerio del Ambiente– o seccional –consejos provinciales o concejos municipales.
- Las infracciones administrativas de naturaleza ambiental no están tipificadas.
- La Ley de gestión ambiental no determina con precisión la autoridad competente para juzgar infracciones ambientales.
- La Ley de gestión ambiental no tipifica infracciones administrativas en materia ambiental.

2) La legislación vigente no define los roles de las autoridades en el control, juzgamiento y sanción de infracciones administrativas relacionadas con el desarrollo sustentable

- Las autoridades no han definido bien su rol en el control, juzgamiento y sanción de infracciones ambientales.
- Las instituciones con potestades en materia ambiental no tienen una estructura institucional adecuada para el control, juzgamiento y sanción.
- La ciudadanía en general no sabe exactamente a qué autoridad acudir para perseguir la comisión de infracciones ambientales.
- La ciudadanía no tiene confianza en la administración pública en materia ambiental y no ejerce los derechos que le corresponden.

3) La teoría de la administración del Estado ha demostrado que las potestades regulatorias, ejecutorias y de juzgamiento y sanción deben estar en órganos y organismos administrativos distintos

- La autoridad ambiental no se encuentra debidamente definida.
- Podría existir contradicciones en el ejercicio de potestades que le corresponden a la misma autoridad como regulador y como regulado.
- Las decisiones de la autoridad ambiental pierden legitimidad cuando no se autorregula y en cambio pretende regular otras actividades productivas.
- La autoridad ambiental no tiene capacidades operativas para ejercer las potestades de regulador y regulado.

4) Hacen falta instrumentos jurídicos que permitan el ejercicio de acción en materia ambiental, sobre la base de los principios técnicos recogidos en la legislación ambiental

- Los instrumentos para juzgar las infracciones a las normas ambientales son los tradicionales vigentes en el derecho ecuatoriano por lo que se requiere innovarlos.
- No existe un vínculo entre los principios técnicos de prevención, control y sanción en materia ambiental y los correspondientes instrumentos jurídicos para su implementación, por lo que se pierde confianza en la efectividad de la norma jurídica de naturaleza ambiental.
- La legislación ambiental no ha recogido suficientemente los conceptos

jurídicos que permitan la instrumentación apropiada del ejercicio de los derechos ambientales.

- La legislación ambiental establece un procedimiento especial para el juzgamiento de infracciones ambientales por acciones u omisiones del sector privado. Si la acción u omisión proviene de una institución del Estado, el procedimiento es distinto.

Problema de exégesis normativa: hay disposiciones de la Ley de gestión ambiental que no tienen la forma de norma jurídica (manda, prohíbe o permite). Su estructura y contenido descriptivo impiden su aplicación apropiada

- La norma jurídica ambiental establece objetivos genéricos.
- La Ley de gestión ambiental hace referencias a normas o principios generales contenidos en instrumentos internacionales en forma excesiva.
- Las normas jurídicas no asignan competencias específicas ni efectos jurídicos ni por cumplimiento ni por incumplimiento.
- Generalmente la autoridad ambiental que debería aplicar la norma desconoce el alcance de la norma y por lo tanto no la aplica.
- El usuario de la norma desconoce el alcance de la norma misma y por lo tanto no la aplica.
- La autoridad y el usuario de la norma no dan credibilidad a la validez, eficiencia y eficacia de la norma y en consecuencia la desconocen.

Problema de vigencia de la norma

- Hay disposiciones legales obsoletas que deben desaparecer.
- Hay autoridades administrativas que aplican únicamente las normas que le corresponden a su sector.
- No se aplica la legislación ambiental actual por desconocimiento de la misma.
- La aplicación de las normas del desarrollo sustentable es sectorial y no coordinada.

Anexo 13.
Matriz de competencias ambientales por niveles de gobierno A.M. 106 - MAE
R.O. 374 del 11 de octubre del 2006

1. Rectoría del sistema nacional						
Atribución	Funciones y responsabilidades	Norma legal	MAE	CPR	MUN	JP
1.1 Rectoría, coordinación y regulación del SNDGA		Art. 8 CLGA				
1.2 Elaboración Estrategia nacional de Ordenamiento territorial		Art. 9 literal a) CLGA				
1.3 Promover normas nacionales de manejo ambiental y evaluación de impactos ambientales		Art. 9 Literal b) CLGA				
1.4 Constituir Consejos asesores entre los organismos del SNDGA		Art. 9 Literal i) CLGA				
1.5 Coordinar para expedir normas técnicas nacionales de protección ambiental		Art. 9 Literal d) CLGA				
1.6 Dirimir conflictos de competencia en el ejercicio del SDGA		Art. 9 Literal g) CLGA				
1.7 El Ministerio a cargo de las finanzas públicas, en coordinación el MAE elaborará un sistema de cuentas patrimoniales		Art. 15 CLGA				
1.8 Autorizar el aprovechamiento racional de recursos naturales no renovables en el PNAP		Art. 6 CLGA				
1.9 Regular mediante normas de bioseguridad la propagación, experimentación, uso, comercialización		Art. 9 lit l) CLGA				

e importación de organismos genéticamente modificados.						
1.10 Administración y cumplimiento de Acuerdos, Convenios y otros instrumentos internacionales suscritos y ratificados por Ecuador.						
2. Políticas y planificación ambientales						
2.1 Formular las políticas		Art. 179 nural 1 CPR				
2.2 Formulación de estrategias de desarrollo sustentable		Art. 5 lit. e) CLGA				
2.3 Formulación de planes, programas y proyectos		Art. 5 lit. e) CLF				
2.4 Ejecución de programas y proyectos		Art. 5 lit. e) CLGA				
2.5 Administrar la red nacional de información ambiental		Art. 9 lit. h) CLGA				
2.6 Elaborar planes seccionales de ordenamiento territorial		Art. 9 lit. a) CLGA				
2.7 Estrategias de coordinación administrativa y de cooperación		Art. 9 lit. f) CLGA				
2.8 Coordinar sistemas de control y seguimiento de normas de calidad ambiental		Art. 9 lit. j) CLGA				
2.9 Definir un sistema de control y seguimiento de normas y parámetros		Art. 9 lit. k) CLGA				
2.10 Adoptar medidas administrativas		Art. 46 CLGA				

3. Calidad ambiental						
Atribución	Funciones y responsabilidades	Norma legal	MAE	CPR	MUN	JP
3.1 Formular políticas de calidad ambiental	3.1.1 Establecer políticas y estrategias en calidad ambiental en concordancia con las políticas nacionales dictadas por el Ministerio del Ambiente	Art.179 numeral 1 CPR		x	x	
3.2 Emitir normas técnicas previa coordinación con el Ministerio del Ambiente, conforme a la Ley de Gestión Ambiental	3.2.1 Crear y mantener la base normativa para prevenir la contaminación, preservar, controlar y mejorar la calidad ambiental.			x	x	
	3.2.2 Establecer normas técnicas de calidad ambiental y niveles máximos permisibles de contaminantes ambientales			x	x	
	3.2.3 Emitir la normativa sobre la protección de fuentes de agua, calidad de aire y suelo			x	x	
	3.2.4 Regular el establecimiento de incentivos relacionados con el mejoramiento tecnológico, mejores prácticas y certifi-			x	x	

Anexos

	caciones que aseguren el mejoramiento de la calidad ambiental					
	3.2.5 Fomentar la producción mas limpia en los procesos productivos y servicios			x	x	x
	3.2.6 Regular la aplicación de mecanismos de recuperación de costos por concepto de control ambiental			x	x	
3.3 Sancionar los incumplimientos de acuerdo con las normas y regulaciones en calidad ambiental		Art. 40 CLGA; 1, 6 y 10 de la CLPCCA	x	x	x	
3.4 Determinar que actividades requieren EIA		Art. 9 e) CLGA	x			
3.5 Calificación ambiental previa		Art. 19 CLGA	x	x	x	
3.6. Otorgamiento de licencias ambientales		Art. 20 y 21 CLGA	x	x	x	
3.7 Evaluación de sistemas de manejo ambiental		Art. 22 CLGA	x	x	x	
3.8 Ordenar Auditorías ambientales		Art. 21 CLGA	x	x	x	
3.9 Establecer mecanismos para prevenir, mejorar, controlar, sancionar y corregir acciones que contaminen o contravengan las nor-	3.9.1 Mantener y consolidar registros actualizados sobre fuentes contaminantes; publicar periódicamen-	Art. 40 y 46 CLGA	x	x	x	

mas nacionales y locales vigentes	te listas de sustancias contaminantes y ; normar su uso					
3. Calidad ambiental						
	3.9.2 Preservar, mejorar y promover la calidad ambiental en su jurisdicción		x	x	x	x
	3.9.3 Monitorear y mantener registros sobre información relacionada con la prevención y el control de la calidad ambiental.		x	x	x	
	3.9.4 Declarar alertas y emergencias por episodios de contaminación y adoptar medidas emergentes en su jurisdicción y/o en coordinación con autoridades de otras jurisdicciones de ser pertinente.		x	x	x	
	3.9.5 Ejecutar planes de contingencia y mitigación en coordinación con otras instituciones para la atención de emergencias ambientales		x	x	x	x

Anexos

	3.9.6 Controlar la incineración de residuos patológicos e industriales y desechos peligrosos				x	
	3.9.7 Controlar la emisión de fuentes móviles y fijas				x	
	3.9.8 Controlar depósitos y almacenamiento de material contaminante y materiales peligrosos.				x	
3.10 Formular y ejecutar el plan de prevención de la contaminación y la preservación, mejoramiento y control de la calidad ambiental en su jurisdicción en concordancia con el plan ambiental ecuatoriano (provincial o cantonal), así como formular y regular los indicadores de su gestión.	3.10.1 Evaluar y desarrollar planes y programas de prevención de la contaminación, preservación de la contaminación, preservación, mejoramiento de la calidad ambiental	Art. 7 y 14 CLGA		x	x	x
	3.10.2 Elaborar y ejecutar el plan ambiental en su jurisdicción			x	x	x
	3.10.3 Establecer y monitorear indicadores de calidad ambiental en su jurisdicción			x	x	
3.11 Promover la participación social relativa a la preservación, mejo	3.11.1 Promover la participación de la comunidad en	Art. 9 literal m) CLGA	x	x	x	x

ramiento y control de la calidad ambiental.	la preservación, mejoramiento y control de la calidad ambiental.					
3.12 Capacitar	3.12.1 Elaborar y ejecutar planes, campañas y otras actividades tendientes a la educación y difusión de la problemática de la preservación, mejoramiento y control de la calidad ambiental en coordinación con las direcciones provinciales de educación y otras entidades de la sociedad civil		x	x	x	x

4. Manejo de bosques, plantaciones forestales, flora y fauna silvestres						
Atribución	Funciones y responsabilidades	Norma legal	MAE	CPR	MUN	JP
4.1 Delimitar Patrimonio Forestal del Estado		Art. 3 CLF	x			
4.2 Dictar normas para ordenamiento y manejo de bosques y vegetación protectores en su jurisdicción		Art. 7 CLF	x	x	x	
4.3 Elaboración del Plan Nacional de Forestación y Reforestación		Art. 13 CLF	x			
4.4 Supervisión de contratos y licencias de aprovechamiento forestal		Art. 34 CLF		x		
4.5 Resolución de contratos o licencias de aprovechamiento forestal		Art. 35 CLF		x		
4.6 Autorizar aprovechamiento de bosques productores		Art. 36 CLF		x		
4.7 Determinar el precio de la madera en pie		Art. 36 CLF	x			
4.8 Recaudar el precio de la madera en pie		Art. 36 CLF		x		
4.9 Determinar tierras comunitarias o de posesión ancestral		Art. 39 CL	x			
4.10 Adjudicar áreas del Patrimonio Forestal del Estado		Art. 38 CLF	x			
4.11 Integrar la guardia forestal		Art. 45 CLF	x			
4.12 Autorizar la exportación de productos semielaborados forestales en el marco de los convenios internacionales ratificados		Art. 47 CLF	x			

Petróleo y poder: el colapso de un lugar singular, Yasuní

4.13 Autorizar exportación flora y fauna silvestres en el marco de los convenios internacionales ratificados		Art. 49 CLF	x			
4.14 Autorizar importación productos forestales en el marco de los convenios internacionales ratificados		Art. 49 CLF	x			
4.15 Determinar el nivel tecnológico mínimo de las industrias para el aprovechamiento primario forestal.		Art. 61 CLF	x			
4.16 Promover y controlar el mejoramiento de los sistemas de aprovechamiento, transformación primaria e industrialización de recursos forestales y de flora y fauna silvestres.	4.16.1 Promoción	Art. 65 CLF	x	x	x	x
	4.16.2 Control			x		
4. Manejo de bosques, plantaciones forestales, flora y fauna silvestres						
Atribución	Funciones y responsabilidades	Norma legal	MAE	CPR	MUN	JP
4.17 Prohibir la importación o fabricación de equipos para actividades forestales		Art. 65 CLF	x			
4.18 Formular políticas nacionales forestales y de biodiversidad		Art. 179 numeral 1 CPR	x			
4.19 Formular políticas forestales y de biodiversidad en concordancia con las leyes y políticas nacionales en ámbito de su jurisdicción	4.19.1 Establecer la política forestal y de biodiversidad en concordancia con la política nacional	Art. 5 literal d) CLF		x	x	

Anexos

	4.19.2 Establecer incentivos para el manejo sustentable de bosques, forestación y reforestación			x	x	
4.20 Elaborar planes, programas y proyectos de desarrollo y uso sustentable del recurso forestal y de la biodiversidad			x			
4.21 Elaborar y ejecutar planes, programas y proyectos de desarrollo y uso sustentable del recurso forestal y de la biodiversidad en su jurisdicción.	4.21.1 Aprobar programas y proyectos locales de acuerdo a la norma técnica del ministerio del ambiente	Art. 5 literal d) y e) CLF		x	x	
	4.21.2 Elaboración y ejecución de estrategias y programas de desarrollo forestal			x	x	
	4.21.3 Impulsar programas y proyectos de forestación y reforestación, uso sustentable y conservación de los bosques nativos y de biodiversidad.			x	x	x
	4.21.4 Promover el desarrollo comunitario sustentable en las zonas de influencia de áreas naturales protegidas y			x	x	x

	bosques protectores en concordancia con planes de manejo.					
	4.21.5 Orientar y apoyar la elaboración de proyectos y programas de uso sustentable y conservación del recurso forestal y de biodiversidad			x	x	x
	4.21.6 Promover la restauración y recuperación de tierras de aptitud forestal y degradada, así como de los ecosistemas y especies de flora y fauna silvestres.			x	x	x
	4.21.7 Promover y apoyar el establecimiento de estaciones de investigación forestal y de especies de flora y fauna silvestres que no sean especies invasivas.		x	x		
4. Manejo de bosques, plantaciones forestales, flora y fauna silvestres						
Atribución	Funciones y responsabilidades	Norma legal	MAE	CPR	MUN	JP
	4.21.8 Promover y apoyar el establecimiento de viveros forestales			x	x	x

Anexos

	con material genético certificado.					
	4.21.9 Promover y apoyar el establecimiento de centros de rescate, zoológicos, jardines botánicos y zoológicos.			x	x	x
	4.21.10 Promover programas alternativos que disminuyan la presión sobre los recursos forestales y de flora y fauna silvestres.			x	x	x
4.22 Administrar, conservar y fomentar los siguientes recursos naturales renovables. Bosques de protección y producción, tierras de aptitud forestal, fauna y flora silvestre (Estableciendo mecanismos de coadministración nacional-seccional)	4.22.1 Bosques estatales de protección y producción	Art. 5 literal f) CLF	x	x	x	
	4.22.2 Tierras de aptitud forestal, fauna y flora silvestre	Art. 5 literal f) CLF	x	x	x	
4.23 Declarar bosques protectores	4.23.1 Declaración de bosques protectores públicos y privados	Art. 7 CLF	x	x	x	
	4.23.2 Emisión de certificados de no afectación de bosques	Art. 7 CLF	x			

Petróleo y poder: el colapso de un lugar singular, Yasuní

4.24 Elaborar y ejecutar planes de ordenamiento territorial sobre la base de la política y las normas nacionales establecidas en esta materia en su área de jurisdicción		Art. 16, 17 y 21 CLGA		x	x	
4.25 Forestación en tierras privadas		Art. 16,11 CLF5 literal d) CLF		x	x	
4.26 Establecimiento de vedas a nivel nacional			x			
4.27 Establecimiento de vedas a nivel provincial en coordinación con el MAE		Art. 40 CLF	x	x		
	4.27.1 Ejecutar las vedas para la caza, pesca, recolección de flora y aprovechamiento forestal de especies nativas fuera del patrimonio de áreas naturales protegidas con establecimiento de sistema de corresponsabilidad con cantones y parroquias	Art. 5 literal d) y e) CLF		x		
4. Manejo de bosques, plantaciones forestales, flora y fauna silvestres						
Atribución	Funciones y responsabilidades	Norma legal	MAE	CPR	MUN	JP
4.28 Emitir normas técnicas de plantaciones forestales, flora y fauna silvestres	4.28.1 crear y actualizar la base normativa		x			

Anexos

	forestal y de biodiversidad					
	4.28.2 Crear y actualizar la base regulatoria forestal y de biodiversidad en coordinación con el MAE			x	x	
4.29 Registro forestal		Art. 102 CLF	x			
4.29.1 Administrar el registro forestal y otorgamiento de patentes de funcionamiento de establecimientos forestales	a. Inscripción en el registro Forestal y otorgar la patente forestal	Art. 102 CLF		x		
	b. Registrar actividades forestales (base de datos)	Art. 102 CLF		x		
4.30 Concesionar la explotación de manglares a comunidades locales		Art. 1 CLF			x	
4.31 Autorizar el aprovechamiento comercial de productos forestales diferentes a la madera; y, además, los recursos genéticos sujetos a un régimen internacional de acceso.	4.31.1 Controlar las actividades de caza y pesca y las de recolección de especies y elementos de la vida silvestre.	Art.41 CLF	x			
	4.31.2 Proteger las especies de flora y fauna silvestre				x	x
4.32 Velar por la conservación y el aprovechamiento racional de los recursos forestales y naturales existentes	4.32.1 Normar, coordinar, supervisar y auditar el sistema nacional Descentralizado de Control forestal	Art.5 literal b CLF	x			

4.33 Supervigilar la producción, tenencia, aprovechamiento y comercialización de materias primas forestales	4.33.1 Aprobación de planes y programa de aprovechamiento y corta de árboles	Art. 43 CLF inciso 1		x		
	4.33.2 Emisión de licencias de aprovechamiento forestal maderero			x		
	4.33.3 Expedición de formatos de guías de circulación de productos forestales	Art. 44 CLF	x			
	4.33.4 Emisión y entrega de guías de circulación de productos forestales			x		
	4.33.5 Verificación in situ del aprovechamiento forestal			x		
	4.33.6 Control de movilización de productos forestales y diferentes a la madera		x	x		
	4.33.7 Implementación del sistema nacional de información forestal		x	x	x	x

Anexos

Atribución	Funciones y responsabilidades	Norma Legal	MAE	CPR	MUN	JP
4.34 Supervigilar la producción, tenencia, aprovechamiento y comercialización de flora y fauna silvestre				x		
4.35 Juzgar y resolver la imposición de sanciones administrativas		Art. 94 CLF	x			
4.36 Proveer de asistencia técnica (capacitación, adiestramiento y extensión forestal)		Art. 12,51 CLF	x	x	x	x
4.37 Apoyo técnico (capacitación y extensión)		Art. 17 CLF		x	x	x
4.38 Impulsar la conformación de alianza público- privadas que beneficien el desarrollo forestal		Art. 19 CLF		x	x	x
4.39 Capacitar, informar y realizar la extensión y difusión forestal y sobre biodiversidad.	4.39.1 Ejecutar campañas de educación para prevención de incendios forestales			x	x	x
	4.39.2 Capacitar sobre protección y uso sustentable de bosques nativos y de biodiversidad		x	x	x	x
	4.39.3 Ejecutar campañas de concienciación y programas de capacitación para la prevención del tráfico ilegal de vida silvestre		x	x	x	x

Petróleo y poder: el colapso de un lugar singular, Yasuní

4.40 Prevenir y combatir incendios forestales		Art. 57 y 58 CLF			x	x
4.41 Prevenir y controlar desastres y amenazas al recurso forestal	4.41.1 Prevenir, detectar y controlar incendios forestales, plagas y enfermedades que afectan a bosques y vegetación natural.			x	x	x
<p>CPR: Constitución Política de la República CLGA: Codificación a la Ley de gestión ambiental CLF: Codificación a la Ley forestal <input type="checkbox"/> Nivel de Asignación por niveles de Gobierno</p> <p>Fuente: MAE (Acuerdo Ministerial 106, 4-IX-2006)</p>						

Art. 2.- Para establecer vedas de especies forestales en virtud de competencias descentralizadas, se requerirá informe técnico favorable de la Autoridad Forestal Nacional, de conformidad con la norma técnica que para el efecto dictará esta Cartera de Estado.

Art. 3.- Expedir los “Lineamientos del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental”, concertado por los actores del proceso de descentralización el mismo que es parte de este acuerdo, y se agrega como anexo al mismo y contiene las directrices generales para los sistemas descentralizados de gestión ambiental.

Art. 4.- Los consejos provinciales y municipios que a la presente fecha tengan suscritos convenios de descentralización y que no hayan solicitado la transferencia de competencias adicionales, podrán adherirse a la matriz de competencias por niveles de gobierno que se oficializa por este acto y negociar un convenio ampliatorio que incluya las nuevas competencias concertadas.

Art. 5.- Se deroga el Acuerdo Ministerial No. 055 del Ministerio del Ambiente, publicado en el Registro Oficial 438 de 23 de octubre de 2001.

Disposición final.- De la ejecución del presente acuerdo que entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial, encárgase a los señores subsecretarios y directores de Planificación y de Asesoría Jurídica.

Comuníquese y publíquese
Dado en Quito, a 04 SET. 2006

Comuníquese y Publíquese

Dado en Quito, a 04 SET. 2006



Anita Albán
Ministra del Ambiente

Anita Albán

Ministra del Ambiente

Anexo del Acuerdo Ministerial 106 (MAE)

Principios del Proceso de Descentralización

El proceso de transferencia de competencias del Ministerio hacia los gobiernos seccionales se insertará en el proceso de construcción del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental, en los términos de la ley y del presente acuerdo.

La descentralización como principio de gestión administrativa, es política de Estado; por ende del Ministerio:

- Promoverá que los gobiernos seccionales de los diferentes niveles de gobierno conozcan y soliciten la transferencia de competencias, en el contexto del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental.
- Facilitará asistencia técnica y acompañamiento para la implementación de las competencias.
- Establecerá una política y estrategias de financiamiento de la gestión ambiental, en corresponsabilidad con las autoridades económicas del Gobierno Central y los gobiernos seccionales.

El proceso de transferencia de competencias del Ministerio hacia los gobiernos seccionales se enmarcará dentro de los siguientes principios:

- a) Aprovechamiento sustentable.- El uso sostenible de organismos, ecosistemas y otros recursos naturales en niveles que permitan su renovación, sin afectar su estructura; de acuerdo a los principios definidos en la política y estrategia nacional de biodiversidad;
- b) Eficiencia.- En la optimización de los recursos económicos, técnicos y humanos, utilizando la mejor modalidad de gestión disponible;
- c) Eficacia.- En el logro de los resultados propuestos en la gestión ambiental;
- d) Transparencia.- En el conocimiento y la información requerido por la sociedad civil, por las acciones emprendidas en la gestión ambiental;
- e) Ordenamiento.- Claro y preciso de los roles y competencias de los gobiernos seccionales en los procesos de descentralización de competencias, evitándose la duplicación y superposición de competencias;
- f) Flexibilidad.- En la transferencia de competencias reconociendo la heterogeneidad de la realidad nacional y del desarrollo institucional de los organismos locales; es decir, su complejidad, su tamaño, su capacidad, entre otros;
- g) Concertación.- En la vinculación ordenada de las capacidades institucionales, a través de acuerdos y pactos sociales locales, regionales y nacionales;
- h) Solidaridad.- Por el establecimiento de mecanismos que permitan la redistribución equitativa tanto de la autoridad como de los recursos dentro del Estado, con el fin de fortalecer la democracia y se mejore la calidad de vida de la población,
- i) Equidad.- En el reparto de recursos en proporción a su realidad geográfica, a su población y a las características particulares de la zona;
- j) Progresividad.- En la transferencia de competencias ambientales, conforme los gobiernos seccionales vayan fortaleciendo sus capacidades operativas y de gestión ambiental;
- k) Concurrencia.- Por el ejercicio de ciertas competencias a nivel nacional, provincial y cantonal, según los niveles de jerarquía y jurisdicción, observando que no sean contrapuestas o superpuestas a las nacionales;

- l) Participación ciudadana.- Entendido como los mecanismos por los cuales se involucra activamente a todos los sectores sociales en la gestión ambiental, en pro de un desarrollo sustentable participativo y una efectiva rendición de cuentas; y,
- m) Subsidiariedad.- Entendido como la facultad del Ministerio del Ambiente de suplir de manera temporal el ejercicio de las competencias transferidas a los gobiernos seccionales, frente a una grave y sustancial deficiencia, paralización o indebida utilización de los recursos asignados para esos fines.

Lineamientos del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental, por los actores del proceso de negociación. Elementos conceptuales

La gestión ambiental nacional y local se enmarcará dentro del desarrollo sustentable, asumido este, como el mejoramiento de la calidad de vida humana dentro de la capacidad de carga de los ecosistemas; que implican la satisfacción de las necesidades actuales, sin comprometer la satisfacción de las necesidades de las futuras generaciones⁶

Así como una dimensión clave para el desarrollo económico territorial, donde el capital natural es un elemento que toma cada vez más relevancia a nivel internacional en la construcción de territorios competitivos.

La aplicación de estos conceptos para la gestión en el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental - SNDGA, implica posicionarse en una orientación científica y aproximación ecológica, como principio de interpretación y de toma de decisiones adecuadas, sobre la orientación que prioriza lo ambiental como recursos o capital natural; y las estrategias de ciencia, educación, uso sostenible, participación ciudadana, etc.

Para la gestión se asume el “enfoque por ecosistemas”⁷ como una estrategia para el manejo integrado de suelo, agua y, en general recursos bióti-

6 Ley de Gestión Ambiental, glosario de definiciones.

7 Propuesto por la UICN en torno al Convenio de Biodiversidad, como forma de gestión que ayude a alcanzar los tres objetivos de la convención: conservación, uso sostenible, y repartición justa e igualitaria de los beneficios provenientes de la utilización de recursos.

cos y abióticos que promueve su conservación y uso sostenible de forma equitativa.

Concepto del sistema

El Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental, en concordancia con el Art. 5 de la Ley de Gestión Ambiental, se establece “como un mecanismo de coordinación transectorial, interacción y cooperación entre los distintos ámbitos, sistemas y subsistemas de manejo ambiental y de gestión de recursos naturales.”

Los gobiernos seccionales se incorporan a la construcción del SNDGA y a la implementación de sistemas locales, como forma de mejorar la gestión pública y la gobernabilidad con una lógica territorial. En ese sentido, se obligan a cumplir las directrices del Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable - CNDS y a respetar el rol de rectoría del Ministerio del Ambiente.

El proceso de descentralización de competencias administrativas del Ministerio del Ambiente hacia gobiernos seccionales autónomos, se entiende como una orientación estratégica en el contexto de la construcción del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental, y del Proceso de Modernización y Descentralización del Estado.

Niveles territoriales del sistema descentralizado

Se reconocen como niveles territoriales de gobierno del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental los siguientes:

- Nivel nacional.

La visión de la gestión desde los ecosistemas busca reconocer la complejidad, discontinuidades, incertidumbres de los sistemas biológicos y culturales sobre los que actúa la gestión. El manejo debe adaptarse, de forma que pueda responder a tales incertidumbres y debe contener elementos de "aprender haciendo" o retroalimentación de investigación.

Para efectos de la gestión ambiental nacional y local se entiende como territorio, tanto la base física de una jurisdicción de gestión, como las múltiples interacciones y determinaciones sociales, económicas, políticas y culturales que en él se producen. La gestión ambiental implica una gestión integral de los ecosistemas existentes en los territorios por parte de las diferentes autoridades de los niveles territoriales.

- Nivel provincial.
- Nivel cantonal.
- Nivel parroquial.

Si se formaren organismos públicos con base territorial para el manejo de una cuenca hidrográfica, o de una área de gestión⁸ o de un recurso natural, éstos deberán ser elementos integrantes del sistema propuesto, manteniendo las relaciones pertinentes según las funciones a ellos atribuidas.

Instituciones del sistema descentralizado

Se entiende como instituciones del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental las siguientes:

En el nivel nacional, de acuerdo con la Ley de gestión ambiental:⁹

- El Presidente de la República como autoridad del Estado.
- El Ministerio del Ambiente como organismo rector del sistema.
- El Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable, como órgano asesor de la Presidencia y autoridad del SNDGA.
- La Comisión Nacional de Coordinación del Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental, como órgano que facilita la articulación con los niveles de gobierno.
- Diversos ministerios y organismos públicos con competencias en temas ambientales.

Para el correcto funcionamiento del SNDGA, se promoverá el fortalecimiento y actuación permanente del Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable y la Comisión Nacional de Coordinación.

8 Por ejemplo áreas de gestión que pueden consistir en: cuencas hidrográficas, áreas protegidas, áreas forestales, ecosistemas, etc.

9 El CNDS y la Comisión de Coordinación no son niveles en sí mismos, sino organismos con una función específica.

En los niveles seccionales se reconocen:

- Nivel provincial: consejos o gobiernos provinciales.
- Nivel cantonal: concejos o gobiernos cantonales.
- Nivel parroquial: juntas o gobiernos parroquiales.

Roles principales de los niveles territoriales

Se consideran como roles principales de los niveles territoriales, en relación con el SNDGA, los previstos en la ley y en la matriz de competencias ambientales consensuada:

- a) Del nivel nacional: rectoría del sistema, cuyos roles principales son la formulación, implementación, seguimiento, evaluación, definición de políticas, estrategias, normas, auditorías y planes nacionales. La coordinación, implementación, evaluación y seguimiento integral del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental y la representación internacional del sistema y ejecución de convenios internacionales;
- b) Del nivel provincial, se considera como roles principales la articulación, entendida como coordinación entre los subsistemas territoriales con el nivel nacional del sistema, y con los subsistemas nacionales de gestión de recursos o subsistemas sectoriales, así como la definición de políticas y la planificación territorial en los ámbitos de su jurisdicción enmarcados en las políticas nacionales. En relación con las competencias actuales del Ministerio del Ambiente, se considera adicionalmente un rol de ejecución en el manejo forestal y de la flora y fauna silvestre;
- c) Del nivel cantonal, sus roles principales serán los de ejecución, destacando el desarrollo e implementación de instrumentos de gestión para el manejo de los recursos y los ecosistemas así como el control y prevención de actividades humanas que impacten en el ambiente; y,
- d) Del nivel parroquial, su rol principal es el de coordinación con entes subnacionales y organismos públicos involucrados, y de las iniciativas

de control social de la gestión ambiental y de las actividades que impacten en el ambiente.

Esta definición de roles no obsta a que los procesos locales de concertación puedan identificar otros mecanismos de articulación y otra división de roles

Ámbitos de articulación territorial

El funcionamiento del sistema requiere la identificación de mecanismos idóneos de articulación o eslabonamiento entre los subsistemas, y más explícitamente, entre las instituciones del sistema a las que se hace referencia.

Esta articulación propenderá al logro de tres objetivos centrales: hacer más eficiente la gestión ambiental, mantener o mejorar los indicadores biofísicos de ecosistemas compartidos, e identificar áreas y herramientas idóneas de gestión.

Las principales articulaciones, tanto verticales (entre niveles) como horizontales (entre subsistemas territoriales del mismo nivel) deberían darse en:

- Los mecanismos de definición de políticas, estrategias y normas, mediante la participación de los niveles territoriales menores en la toma de decisiones de los otros niveles, asegurando la interacción entre aquellos.
- En los mecanismos de planificación y de definición de presupuestos, propiciando la implementación, evaluación y seguimiento de procesos participativos y la conformación e implementación del Sistema Nacional de Planificación, que vincule las instancias nacionales, provinciales, cantonales y parroquiales pertinentes.
- Mecanismos de definición e implementación del sistema nacional de información ambiental que tenga en cuenta el nivel central, el provincial y el cantonal.

Se propenderá que los instrumentos financieros y de gestión ambiental se articulen para asegurar la coherencia del sistema, entre ellas los mecanismos de información, normativas, y los mecanismos de seguimiento de la gestión. El Ministerio de Ambiente, en su proceso de re-estructuración, identificará la instancia de articulación con los subsistemas territoriales, a más de promover el funcionamiento de los entes nacionales de dirección del sistema.

Se entiende como componentes del SNDGA los subsistemas territoriales definidos por áreas temáticas de gestión ambiental, entre niveles de gobierno (verticales) y por niveles de gobierno (horizontales).

Los sistemas de gestión ambiental territorial consideran como componentes:

- Los actores públicos y privados que ejercen acciones que pueden tener impacto en las condiciones ambientales.
- La gestión de los recursos naturales y ecosistemas existentes en el territorio,
- El control de las acciones humanas, y los impactos que afectan en los ecosistemas.
- Territorio, entendido como el espacio biótico en el que confluyen los componentes económicos, sociales, políticos y culturales.

Criterios básicos para la conformación de los subsistemas territoriales

Los sistemas de nivel provincial deberán ser conformados a partir de procesos de concertación/coordinación local, que serán convocados y coordinados por los consejos - gobiernos - provinciales, como autoridades de la jurisdicción, participe el Ministerio del Ambiente.

Se propenderá a que los consejos - gobiernos - provinciales y cantonales se constituyan como autoridad ambiental local, sobre la base del cumplimiento de los requisitos de fortalecimiento institucional establecidos en la normativa vigente.

Los subsistemas provinciales, cantonales y parroquiales, fomentarán la participación ciudadana en la toma de decisiones.

Se recomienda que los subsistemas territoriales definan:

- Mecanismos de participación ciudadana, para la formulación de políticas territoriales integrales, económicas, sociales, ambientales e institucionales.
- Mecanismos y espacios de coordinación entre actores públicos y privados vinculados con la gestión ambiental.
- Mecanismos de control social, y un mecanismo de rendición de cuentas hacia la comunidad.
- Un mecanismo de promoción de resolución alternativa de conflictos ambientales, y de ser el caso, una instancia de resolución de conflictos.
- Mecanismos de promoción para la conformación de redes interinstitucionales y sociales.

Principios para la gestión del sistema descentralizado

Para la gestión de los sistemas, se considerarán los principios siguientes:

Gobierno de cercanía: En lo posible, la prestación de servicios públicos vinculados con la gestión ambiental se dará en el gobierno de cercanía que facilite el acceso de los ciudadanos a dichos servicios.

Subsidiaridad: Si el gobierno de cercanía, por motivaciones técnicas, de capital humano, o de sostenibilidad financiera, no pudiera prestar un servicio, éste será dado por el gobierno de nivel territorial superior, asegurando la coordinación de esfuerzos y el fortalecimiento de capacidades para una posible asunción de competencias posterior por parte del gobierno de cercanía.

Optimización de recursos y eficiencia: Para los casos en los que la gestión del gobierno de cercanía resultara inadecuada, sea por la influencia de las externalidades como por la posibilidad de lograr economías por agregación, se podrá asignar una competencia o servicio al nivel territorial inmediato superior.

Sostenibilidad financiera del sistema: Deben garantizarse los recursos para el adecuado funcionamiento del sistema. Parte de los mismos, puede originarse en transferencias, instrumentos económicos, tasas y cargas, o incentivos para una gestión ambiental adecuada dentro de las respectivas jurisdicciones.

Al considerarse la gestión ambiental una responsabilidad del Estado y de todos los actores implicados, se buscarán mecanismos de aportación de todos esos niveles, promoviendo el co-financiamiento de las intervenciones.

Los recursos fiscales provenientes de la gestión ambiental deberán ser utilizados en la gestión ambiental, en este caso considerada desde un punto de vista restrictivo como conservación, remediación de impacto, promoción del manejo sostenible de los recursos.

La gestión de los recursos fiscales se enmarca en los principios de responsabilidad fiscal y transparencia.

Sustentabilidad ecológica: La garantía de la integridad, continuidad y mantenimiento de todos los ecosistemas de país, así como de sus funciones ambientales y proceso ecológicos y evolutivos, implica que tanto el uso de especies y genes como el manejo de los ecosistemas debe realizarse dentro de límites y con procedimientos que no causen daños irreversibles en los ecosistemas.

Sostenibilidad económica: La conservación y utilización de la biodiversidad, de sus bienes y servicios, generan beneficios económicos para la sociedad y dan un potencial de desarrollo productivo.

Precaución y prevención: La falta de certeza o de pruebas científicas no constituye razón para postergar la adopción de medidas eficaces y de protección y de conservación, cuando exista peligro de daño grave o irreversible a la biodiversidad o de usurpación de los derechos a la integridad cultural de los pueblos indígenas, afroecuatorianos y comunidades locales.

Equidad: El ejercicio de los derechos de uso y acceso a los recursos de la biodiversidad y la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de su uso y conservación hacia todos los actores, hombres y mujeres,

y sectores de la población ecuatoriana, dentro de un marco de sustentabilidad ecológica.

Valor cultural de biodiversidad: El reconocimiento, respeto y fortalecimiento de la identidad y diversidad culturales garantizan la protección, recuperación y valoración de los conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales de los pueblos indígenas, afroecuatorianos y comunidades locales, con sustanciales para la conservación y uso sustentable de la biodiversidad y para el mantenimiento de la riqueza cultural del país.

Gestión adaptativa: El enfoque de la gestión ambiental ecosistémica plantea que las acciones dentro de la gestión ambiental son experimentos de los que se debe aprender uniendo la ciencia y experiencia del ser humano para alcanzar el desarrollo sustentable.

Modalidades de gestión: La decisión y definición de la conformación de asociaciones o mancomunidades es autónoma de los gobiernos locales, de acuerdo con la ley y la Constitución, sin embargo para efectos de lograr una gestión ambiental nacional y local articulada es necesario que la definición de áreas de gestión debe ser consistente con el desarrollo sustentable y el enfoque por ecosistemas de la gestión ambiental, y un funcionamiento adecuado del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental.

Se promoverá la “gestión por cuencas hidrográficas” según las competencias y roles que se definan pertinentes. Este mecanismo, sin embargo, no es obligatorio. Las provincias y cantones podrán, de acuerdo con sus necesidades y su ordenamiento territorial, elegir la forma más conveniente de articulación interna para la gestión ambiental.

En caso de formación de mancomunidades para el manejo de cuencas hidrográficas o territorios, éstas se considerarán como una modalidad de gestión para el territorio. Los integrantes públicos de dichas mancomunidades o asociaciones podrán delegar parte de la gestión de sus competencias en las mismas como mecanismo de articulación, pero seguirán siendo responsables directos ante la comunidad de esa gestión.

Lineamientos generales para la implementación del SNDGA

Para la implementación del SNDGA es necesario considerar:

- a) El fortalecimiento del rol rector del Ministerio del Ambiente, que le permita formular políticas concertadas de gestión ambiental para la operación del sistema;
- b) La aprobación de los lineamientos generales del SNDGA por parte del Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable;
- c) La operación efectiva de las competencias en los gobiernos seccionales, esto implica:
 - Definir y ejecutar las adecuaciones organizacionales de los gobiernos seccionales, tanto técnicas, como administrativas para la operación de las competencias transferidas.
 - La formulación de planes ambientales provinciales o cantonales o en su lugar la incorporación de la planificación ambiental en los planes de desarrollo de los gobiernos seccionales.
 - La definición, formas de gestión de las competencias, en cada gobierno seccional.
 - Realizar el ordenamiento jurídico necesario, esto es, la emisión de ordenanzas provinciales o cantonales para operar competencias.
 - La identificación de fuentes de financiamiento por autogestión de los gobiernos seccionales o a través de la movilización de recursos financieros de instituciones nacionales e internacionales;
 - Ejecutar un proceso de fortalecimiento institucional de los gobiernos seccionales en los que se incluya un programa de capacitación y asistencia técnica para la operación de las competencias;
- d) Establecer compromisos perdurables con el Ministerio del Ambiente; en el tratamiento operativo de la descentralización; y,
- e) Una mayor participación de actores locales en el marco del sistema descentralizado.

Anexo 13

Estudio de Impacto Ambiental (EIA)

El EIA ^{10 11 12 13 14 15} (citas en Pérez, 1997a) es un instrumento técnico de evaluación de impactos ambientales, destinado a minimizar o eliminar los efectos negativos y a maximizar los positivos que surgen por el desarrollo o ampliación de un proyecto. Tiene un carácter multidisciplinario, para cubrir el ambiente en forma integral abarcando los componentes físico-naturales, biológicos y socio-económico culturales, a fin de determinar las condiciones existentes y capacidades del medio, y prever los efectos y consecuencias de la realización de un proyecto, indicando medidas y controles a aplicar.

10 En el Ecuador, la Ley de prevención y control de la contaminación es la primera que establece la obligatoriedad del Estudio de Impacto Ambiental (EIA), de “instituciones públicas o privadas interesadas en la instalación de proyectos industriales, o de otras que pudieran ocasionar alteraciones en los sistemas ecológicos y que produzcan o puedan producir contaminación del aire”. Los estudios y las medidas de control que se proponen se deben presentar al Ministerio de Salud para su aprobación (Art. 15). Codificación 2004 – 020 – Art. 5.

11 A. 2144. Reglamento para la prevención y control de la contaminación ambiental en lo relativo al recurso agua. R.O. 204 del 5 de junio de 1989.

12 A. 7789. Expídese el reglamento para la prevención y control de la contaminación ambiental originada por la emisión de ruidos. R.O. 560 del 12 de noviembre de 1990.

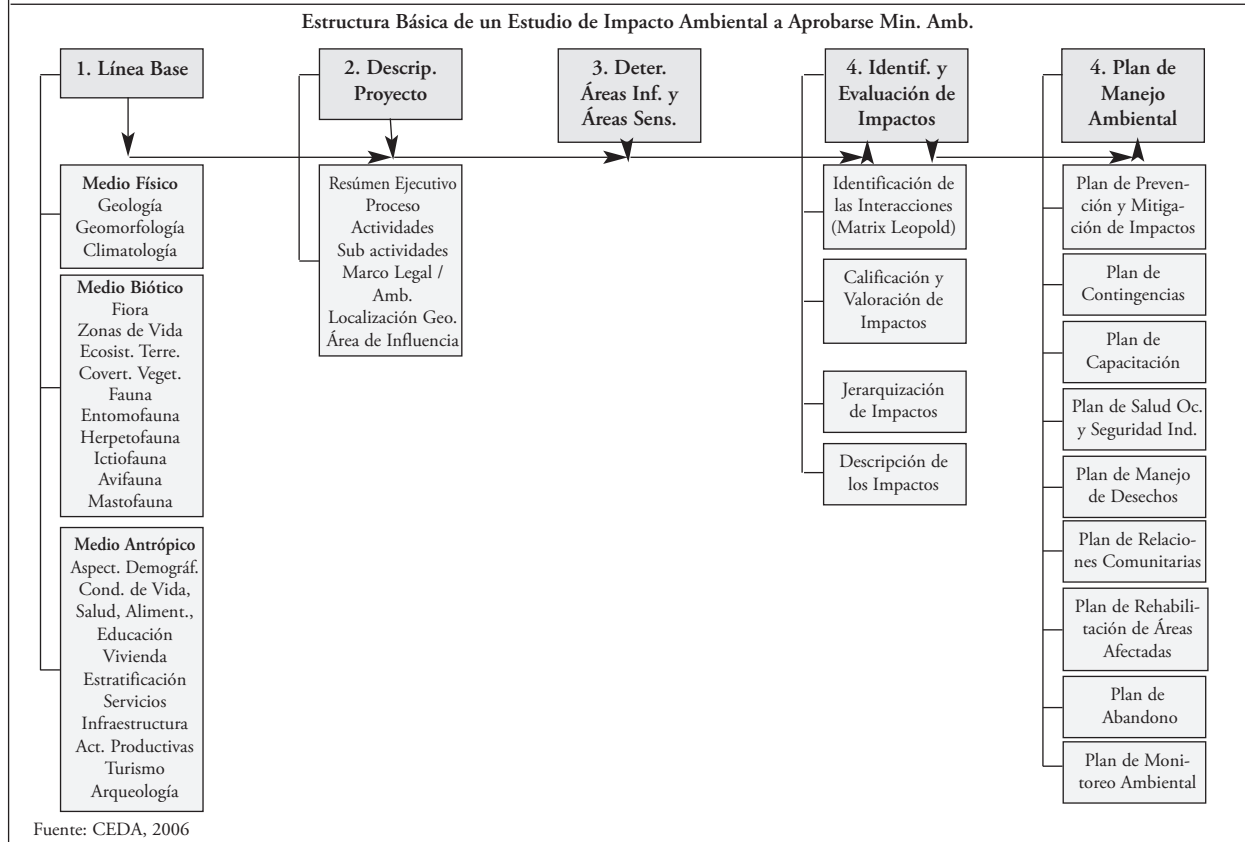
13 A. 11338-A. Reglamento que establece las normas de calidad del aire y sus métodos de medición. R.O. 726 del 15 de julio de 1991.

14 A. 14629. Reglamento para la prevención y control de la contaminación ambiental en lo referente al recurso suelo. R.O. 989 del 30 de julio de 1992.

15 A. 14630. Reglamento para el manejo de los desechos sólidos. R.O. 991 del 3 de agosto de 1992.

Cuadro 1			
Procedimiento para un Estudio de Impacto Ambiental			
Requisitos EIA	<ul style="list-style-type: none"> - Aprobación por parte de SPA Ministerio de Energía - Presentación pública 		
Contenido	<ul style="list-style-type: none"> - Ficha técnica - Diagnóstico ambiental (línea base)- descripción detallada de aspectos físicos, bióticos, socio económico y culturales - Descripción de actividades del proyecto - Determinación de áreas de influencia y sensibles - Identificación y evaluación de impactos - Planes de manejo ambiental 		
Proceso administrativo ambiental	<table border="0" style="width: 100%;"> <tr> <td style="vertical-align: top; width: 50%;"> <ul style="list-style-type: none"> - TdR's Estudio Impacto Ambiental - Consulta y Participación TdR's - Estructuración EsIA: - Levantamiento información Línea Base - Evaluación Impactos - Diseño Plan Manejo Ambiental </td> <td style="vertical-align: top; width: 50%;"> <ul style="list-style-type: none"> - Consulta y Participación EsIA - Aprobación EsIA (licencia) - Regularización CNRH - Licenciamiento Ambiental - Monitoreo Ambiental - Auditoría Ambiental </td> </tr> </table>	<ul style="list-style-type: none"> - TdR's Estudio Impacto Ambiental - Consulta y Participación TdR's - Estructuración EsIA: - Levantamiento información Línea Base - Evaluación Impactos - Diseño Plan Manejo Ambiental 	<ul style="list-style-type: none"> - Consulta y Participación EsIA - Aprobación EsIA (licencia) - Regularización CNRH - Licenciamiento Ambiental - Monitoreo Ambiental - Auditoría Ambiental
<ul style="list-style-type: none"> - TdR's Estudio Impacto Ambiental - Consulta y Participación TdR's - Estructuración EsIA: - Levantamiento información Línea Base - Evaluación Impactos - Diseño Plan Manejo Ambiental 	<ul style="list-style-type: none"> - Consulta y Participación EsIA - Aprobación EsIA (licencia) - Regularización CNRH - Licenciamiento Ambiental - Monitoreo Ambiental - Auditoría Ambiental 		
Punto de partida Base legal	Constitución, Ley de Gestión Ambiental, D.E. 1215 Reglamento Ambiental para las Operaciones Hidrocarburíferas, Ley de Hidrocarburos, los contratos		
Base filosófico política	Se sustenta en los principios doctrinarios constitucionales y del desarrollo sustentable		
Fuente: Acuerdo Ministerial 1215 (RAOHE)			

Gráfico 1. Metodología a aplicarse en los Estudios de Impacto Ambiental



La Comisión Interinstitucional de Protección del Ambiente (CIPA) elaboró sucesivos reglamentos que establecen estándares ambientales sobre varios recursos, señalando las diversas condiciones para la elaboración de estudios de impacto ambiental. Se han normado los estándares del agua, ruidos aire, suelos y desechos sólidos. Las normas sobre aguas, suelos y desechos establecen las condiciones del estudio de impacto ambiental respectivo.¹⁶

La Ley de Hidrocarburos dispone la obligatoriedad de evitar los impactos ambientales en el desarrollo de la actividad hidrocarburífera. En su reforma al Art. 31, literal t) prescribe “Conducir las operaciones petroleras de acuerdo con las leyes y reglamentos de protección del medio ambiente y de la seguridad del país y con relación a la práctica internacional en materia de preservación de la riqueza ictiológica y de la industria agropecuaria. Para el efecto, en los contratos, constarán las garantías respectivas de las empresas contratistas.” En concordancia con lo determinado por la Ley de hidrocarburos, se han dictado los reglamentos para las actividades hidrocarburíferas¹⁷, incluyendo las que se realizan en áreas protegidas¹⁸.

16 Referencia histórica: Pérez (1997a) considera que estas normas pudieron en algún momento cuestionarse, porque se dictaron mediante Acuerdo del Ministro de Salud, en contravención de lo que disponía la indicada Ley de prevención y control de la contaminación, que atribuía al CIPA y no al Ministro de Salud la expedición de dichos Acuerdos. Así, decía el Art. 6 de la Ley que “corresponde al Comité: ... c) expedir mediante acuerdo, las correspondientes normas técnica y regulaciones”. La nueva codificación 2004 – 020, ha derogado dicha normativa.

17 A. 621. Expídese el Reglamento Ambiental para las Actividades Hidrocarburíferas en el Ecuador. RO 888 del 6 de marzo de 1992. REFORMA. A. 677. Refórmase el Reglamento Ambiental para las Actividades Hidrocarburíferas en el Ecuador. RO 995 del 7 de agosto de 1992. (Derogado).

18 A. 1743. Expídese las Normas para la Prevención, Control y Rehabilitación del Medio Ambiente en las Actividades Hidrocarburíferas de Exploración y Explotación en los Parques Nacionales o Equivalentes. RO 4 del 16 de agosto de 1988. Posteriormente se promulga el Reglamento para la Operaciones Hidrocarburíferas 2982 (derogado) y luego el reformatorio a éste, mediante D.E. 1215, en febrero de 2001, y que está vigente.

Anexo 14

Trámite jurídico de la descentralización ambiental

Constitución Política de la República (Promulgada en 1998)

A partir de las reformas de 1998: En el Título I de los principios fundamentales. Art. 1 determina que: el gobierno del Ecuador es de administración descentralizada.

El Art. 124 de la Carta Magna, estatuye que: la administración pública se organizará y desarrollará de manera descentralizada y desconcentrada.

Art. 225 de la Constitución reza: “El estado impulsará mediante la descentralización el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana, de las entidades seccionales, la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza. El gobierno central transferirá progresivamente funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas”

De los Gobiernos Autónomos: Art. 228 de la Constitución establece que: “Los gobiernos seccionales autónomos serán ejercidos por los consejos provinciales, los concejos municipales, las juntas parroquiales y los organismos que determine la ley para la administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas”.

Los gobiernos provinciales y cantonales, gozarán de plena autonomía y en uso de su facultad legislativa podrán dictar ordenanzas, crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras”.

Art. 233. Establece que el Consejo Provincial representará a la provincia y, además de las atribuciones previstas en la ley, promoverá y ejecutará obras de alcance provincial en vialidad, medio ambiente, riego y manejo de cuencas hidrográficas de su jurisdicción...).

Art. 234. De los municipios y concejos municipales: “...Cada concejo podrá planificar, organizar y regular...).” Esta disposición tiene concordancia con las disposiciones de la LORM Arts. 11 y el Art. 14 que dice relación a la prevención y control de la contaminación. (Concordancias: Art. 32. CP; Art. 202 LORM; Art. 13 LGA).

Ley especial de descentralización del Estado y participación social (1)
Ley No. 27. RO/169 de 8 de octubre de 1997

El 25 de septiembre de 1997 se expide la Ley especial de descentralización y de participación social (comúnmente llamada Ley Trole I), fue promulgada en el Registro Oficial 169 del 8 de octubre de 1997, la misma que no se ha concretado como se esperaba, entonces, se podría considerar que la descentralización en el Ecuador es un mito, que la ley es letra muerta o solamente se utiliza este tema a manera de discurso demagógico.

Objetivos de la descentralización: promover el desarrollo económico local, mejorar la calidad de vida de los habitantes de una región o localidad, priorizando las necesidades de la misma, fortalecer la gobernabilidad y la participación ciudadana.

La base legal que ampara la descentralización es amplia y está consagrada en leyes de todo tipo, generales, especiales, orgánicas, decretos, ordenanzas y resoluciones, etc.

Esta norma constituye la piedra angular del tema fraccionamiento competencial ambiental, que esta inmerso en la propuesta global de desconcentración, descentralización, privatización, autonomías, aún desde un enfoque neoliberal seriamente cuestionado, pero que ha dado pábulo a que amplios sectores sociales esgriman la tesis de una descentralización democrática vía transferencia de poder real. Hasta mientras la ley establece:

Cuadro 1	
Art.1.- Objeto	“...Impulsar la ejecución de la descentralización y desconcentración administrativa y financiera del Estado, la participación social en la gestión pública, así como poner en práctica la categoría de Estado descentralizado.”
Art.2.- Ámbito de aplicación	“Las disposiciones se aplicarán a las entidades, organismos, dependencias del Estado y otras del Sector Público; las que integran el Régimen Seccional Autónomo; y, las personas jurídicas creadas por Ley para el ejercicio de la potestad estatal o para la prestación de servicios públicos.”

Art.3.- Definiciones	“La descentralización del Estado consiste en la transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero, de las entidades de la Función Ejecutiva hacia los Gobiernos Seccionales Autónomos.”
Art.5.- Principios de la Descentralización	“La Descentralización del Estado se sustentará en los principios de autonomía, progresividad, eficiencia, agilidad, coparticipación en la gestión pública y solidaridad social.”
Art.9.- Municipios	<p>“La Función Ejecutiva transferirá definitivamente a los municipios las funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, financieros, materiales y tecnológicos, para el cumplimiento de:</p> <ul style="list-style-type: none"> i) Controlar, preservar y defender el medio ambiente. ii) Los municipios exigirán los estudios de impacto ambiental necesarios para la ejecución de las obras de infraestructura; iii) Velar y tomar acción para proteger la inviolabilidad de las áreas naturales como de conservación y reserva ecológica;”
Art.10.- Consejos Provinciales	“La Función Ejecutiva transferirá definitivamente a los consejos provinciales funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero, para el cumplimiento de: Prevenir, evitar y solucionar los impactos ambientales negativos que se puedan producir o se produzcan.”
El Art. 13.- Suscripción de Convenios	Establece la necesidad de suscribir convenios para la delegación de funciones, pero no de una forma imperativa (obligatoria), pues al decir...”podrá” o “procurará” está manifestando que no siempre se deben hacer estos convenios para la delegación de funciones.
El Art. 14.- Respecto a la mancomunidad señala	“El Presidente de la República y los Ministros de Estado competentes en función de la materia, procurarán firmar convenios con dos o más entidades del régimen seccional autónomo con el objeto de establecer la gestión común de programas, proyectos y servicios a ejecutarse en forma conjunta (...).”
Art.15.- Fortalecimiento Institucional	“La Función Ejecutiva contribuirá para una efectiva y apropiada capacitación y asistencia técnica a los funcionarios y empleados de las entidades del régimen seccional autónomo, a efectos de lograr su fortalecimiento institucional.”

Art.19 Políticas y Lineamientos Nacionales	“Las políticas y lineamientos generales que fija el Presidente de la República en lo concerniente al medio ambiente, y otros, deberán observar obligatoriamente los gobiernos seccionales autónomos y las personas jurídicas creadas por Ley para la prestación de los servicios públicos descentralizados.”
Art.20.- Canalización de Planteamientos Seccionales	“Los gobernadores de las respectivas provincias, darán especial atención a la canalización de los requerimientos de los municipios y del respectivo consejo provincial en materia de descentralización administrativa y financiera.”
Art.26.- Desconcentración de Funciones	“Es obligación de cada entidad y organismo del sector público, establecer e implementar programas permanentes de desconcentración de funciones y recursos, en los términos previstos en la Ley de Modernización del Estado.”
Art.32.- Creación y Apoyo a Órganos Desconcentrados	Establécese la obligación de las entidades y organismos del sector público de instituir órganos regionales, provinciales o cantonales, para atender las necesidades de la respectiva localidad.
Art.36.- Formas de Participación Social y Comunitarias	“Los alcaldes, prefectos provinciales y organismos de desarrollo regional, promoverán e impulsarán la participación social e iniciativa popular a través de las siguientes entidades sociales territoriales: Comités Barriales; b) Federaciones Barriales; y, c) Juntas Parroquiales.”
Art. 37.- De los Comités Barriales	“...Su ámbito de acción estará delimitado físicamente por el concejo municipal dentro del territorio de su circunscripción parroquial...”

Reglamento de aplicación de la ley especial de distribución del 15% del presupuesto del gobierno central para los gobiernos seccionales

La constatación de una incipiente descentralización financiera representa la aplicación de esta norma, a partir de entonces los organismos seccionales presionan por la distribución de un porcentaje mayor de la renta del Estado. Por ahora la Ley prevé únicamente lo siguiente:

Art.1.-“Fondo de descentralización.- El Fondo de Descentralización, creado mediante la Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales, se

constituirá con los recursos equivalentes al 15% del Presupuesto del Gobierno Central, con excepción de los ingresos provenientes de los créditos internos o externos, que financian dicho presupuesto y se distribuirá entre los municipios y consejos provinciales del país, para la ejecución de planes y proyectos de inversión, sin perjuicio a la percepción de otros recursos que se asignen a través del Fondo de Desarrollo Seccional, FODESEC, y de los que corresponden a cada municipio o consejo provincial, de conformidad con otras leyes.”

Ley de gestión ambiental (2004-019)

La Ley de gestión ambiental Art. 5.- Prescribe: “Se establece el sistema descentralizado de gestión ambiental como un mecanismo de coordinación transectorial, integración y cooperación entre los distintos ámbitos, sistemas y subsistemas de manejo ambiental y de gestión de recursos naturales. En el sistema participará la sociedad civil de conformidad con esta ley”. El Art. 13 establece que los consejos provinciales y los concejos municipales, dictarán políticas ambientales seccionales con sujeción a la Constitución Política de la Republica y a la presente ley...”

Ley de modernización del Estado (L. 50-PCL. RO 349:31 -dic- 1993)

El espíritu de la norma radica en pretender acelerar el proceso de cambios y transformaciones públicas en los diversos sectores administrativos, con el fin de lograr que el Estado se inserte en la lógica y racionalidad de la globalización, a partir de los preceptos filosófico-políticos neoliberales que fundamentalmente apuntaron a la reducción del tamaño del Estado e incremento de la participación del sector privado en la economía pública. En todo caso, el modelo no excluye la transferencia de competencias a los gobiernos locales, conforme a las prescripciones convencionales que se establecieron y de acuerdo a las capacidades de aquellos. Desde esta perspectiva la ley en mención dicta:

Art. 34.- “El Consejo Nacional de Modernización del Estado, CONAM, coordinará, supervisará y controlará la ejecución de las políticas de descentralización que tiene por objeto la delegación del poder político, económico, administrativo o de gestión de recursos tributarios del gobierno central a los gobiernos seccionales, en coordinación con la Asociación Nacional de Municipalidades AME y con el Consorcio de Consejos Provinciales CONCOPE en lo que sea pertinente. Así mismo coordinará, supervisará y controlará la ejecución de las políticas de desconcentración cuya finalidad es transferir, competencias, tributos y responsabilidades administrativas y de gestión tributaria del gobierno central a sus propias dependencias provinciales.”

Reglamento Sustitutivo del Reglamento General de la Ley de modernización (DE 1623, RO/ 441 del 31 de marzo de 1994)

El objetivo del Reglamento es viabilizar la aplicación de la Ley en forma expedita y eficaz, en este sentido se prescribe:

Art. 1.- Áreas de modernización.- ...comprende las siguientes áreas:

- a) Descentralización y desconcentración administrativa; racionalidad administrativa
- b) Desmonopolización, privatización y delegación de servicios públicos a la iniciativa privada; y,

Capítulo V de la Descentralización y desconcentración:

Art. 30.- Transferencia de atribuciones por parte del Presidente de la República.-...

Art.- 31.- De la Descentralización.- La descentralización administrativa es el proceso mediante el cual una entidad u organismo del Gobierno Central transfiere atribuciones u obligaciones de que gozaba a favor de otra entidad que es descentralizada ya territorialmente o funcionalmente...

Art. 32.- Plan de Descentralización del Sector Público.- ...

Art. 33.- Objetivo de los procesos de descentralización.- Es objetivo de los procesos de descentralización transferir o delegar el poder económico, administrativo y de gestión del Gobierno Central a las entidades, organismos o gobiernos regionales o municipales.

*Ley Orgánica de Régimen Provincial
(Codificación 000 R.O. 288 del 20 de marzo del 2001)*

Al igual que los concejos municipales, los consejos provinciales están empeñados en impulsar la descentralización en áreas de su interés. Al respecto el debate público ha sido recurrente, pero no se ha logrado definir los límites y posibilidades concretos, más bien cada autoridad seccional ha enfocado el proceso conforme a sus intereses políticos y particularmente electorales; lo que evidencia la fragilidad del proceso, la manipulación del mismo, y los visos de un fracaso lamentable. No obstante cabe hacer constar que sus objetivos y fines tienen relación a la descentralización y autonomías que se plantea a nivel de la ciudadanía en general.

Art.1.- (Reformado por el num. 1 del Art. 2 de la Ley s/n, R.O. 116, 2-VII-2003).- El Consejo Provincial es institución de derecho público, goza de autonomía y representa a la provincia. Tiene personería jurídica, con capacidad para realizar los actos que fueren necesarios para el cumplimiento de sus fines, en la forma y condiciones que determinan la Constitución y las leyes. Fundamentalmente su misión es impulsar el desarrollo social, cultural y material de la provincia, con especial atención al sector rural, y colaborar con el Estado y las municipalidades en la respectiva circunscripción, para la realización armónica de los fines nacionales.

Art. 7.- establece las competencias, literales: f, h, y k. Este último literal prescribe que: “Planificación bajo principios de conservación, desarrollo y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales”.

Art. 9 establece las atribuciones: “Colaborar con los organismos correspondientes en la explotación forestal y pesquera y para proteger las obras que construya, y también para impedir las despoblación ictiológica y la tala de bosques...”.

Ley Orgánica de Régimen Municipal
(R.O. 159 del 5 de IX del 2005)

Es una norma de vieja data y ha merecido reformas que permiten en la actualidad impulsar el proceso desconcentrador y descentralizador, como una fase hacia las autonomías que proclaman ciertas municipalidades, fundamentalmente aquellas que tienen capacidad de autogestión – autofinanciamiento. Mayor énfasis le dan aquellos gobiernos locales que disponen de poder político identificado a estructuras partidistas de tinte liberal, para quienes el ejercicio del poder local les representa una forma de compensación a su incapacidad de ejercer el poder central. En todo caso, la ley determina que:

Art. 1.- “El Municipio es la sociedad política autónoma subordinada al orden jurídico constitucional del Estado, cuya finalidad es el bien común local y, dentro de éste y en forma primordial, la atención de las necesidades de la ciudad, del área metropolitana y de las parroquias rurales de la respectiva jurisdicción...”

Art.19.- “En ningún caso de descentralización se podrá objetar o condicionar la transferencia de competencias al cumplimiento de requisitos o formalidades que no estén previstos en la Constitución Política de la República y la ley.

Para solicitar la transferencia de competencias las municipalidades deberán tener capacidad operativa para asumirla. El concejo cantonal respectivo determinará la capacidad operativa para asumir nuevas competencias.”

Art.20.- “Presentada la solicitud de descentralización de competencias y recursos por parte de una municipalidad, la autoridad del Gobierno

Central a quien está dirigida tendrá el término de treinta días para pronunciarse, de no hacerlo y vencido el término, la solicitud se entenderá aceptada en las condiciones propuestas.

Si en el término de noventa días contados a partir de la fecha de aceptación expresa o tácita de la solicitud de transferencia presentada por una municipalidad, no se suscribiere el convenio de transferencia de competencias, entrará en vigencia la propuesta escrita de la municipalidad y el funcionario público responsable de la omisión será destituido por la autoridad nominadora.”

Art. 21.- “Suscrito el Convenio de manera expresa o aceptada tácitamente la propuesta municipal, el ministerio del ramo transferirá los recursos humanos y materiales en el ámbito de su competencia y el Ministerio de Economía y Finanzas transferirá los recursos económicos equivalentes, que en ningún caso serán inferiores a los destinados por el gobierno central en el correspondiente ejercicio económico; (...).”

El inciso segundo del Art. 213 establece: “...Los municipios y distritos metropolitanos efectuarán su planificación siguiendo los principios de conservación, desarrollo y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales”.

Acrónimos

(AME)	Asociación de Municipalidades del Ecuador
(APE)	Asociación de Consejos Provinciales del Ecuador
(ACC)	Áreas Conservadas por Comunidades
(BID)	Banco Interamericano de Desarrollo
(CLIRSEN)	Centro de Levantamiento Integrado de Recursos Naturales con Censores Remotos
(CONAM)	Consejo Nacional de Modernización
(CEPAL)	Comisión Económica para América Latina
(CEDEGE)	Comisión de Estudios para la Cuenca del Río Guayas
(CIPA)	Comisión Interinstitucional de Protección del Ambiente
(CEDA)	Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental
(CED)	Centro de Estudios para el Desarrollo
(CEL)	Comité Especial de Licitaciones
(CAF)	Corporación Andina de Fomento
(CONAIE)	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador
(CONCOPE)	Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador
(CNDS)	Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable
(CTI)	Circunscripciones Territoriales Indígenas

(CMDS)	Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible - 2002
(CMAP)	Comisión Mundial de Áreas Protegidas
(CDB)	Convenio sobre la Diversidad Biológica
(CRM)	Centro de Reconversión de Manabí
(CONAJUPARE)	Consejo Nacional de Juntas Parroquiales del Ecuador
(CODENPE)	Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador
(COLUSIDA)	Comité de Lucha contra el Sida
(DINAPA)	Dirección Nacional de Protección Ambiental
(D.E)	Decreto Ejecutivo
(EBI)	Iniciativa de Energía y Biodiversidad
(ECORAE)	Instituto para el Ecodesarrollo de la Región Amazónica
(EIA)	Estudio de Impacto Ambiental
(FAO)	Organización para la Alimentación y la Agricultura
(FMI)	Fondo Monetario Internacional
(FLACSO)	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
(GEF)	Facilidad Ambiental Global
(IIRSA)	Iniciativa de Integración de la Región Suramericana
(ITT)	Ishpingo – Tambococha – Tiputini
(IEE)	Instituto Ecuatoriano de Estudios
(INP)	Instituto Nacional de Pesca
(INGALA)	Instituto Nacional Galápagos
(INOCAR)	Instituto Oceanográfico de la Armada Ecuatoriana
(INDA)	Instituto Nacional de Desarrollo Agrario
(LGA)	Ley de Gestión Ambiental
(MAE)	Ministerio del Ambiente del Ecuador
(MRE)	Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador
(NN.UU)	Organización de las Naciones Unidas

Acrónimos

(OTCA)	Organización del Tratado de Cooperación Amazónica
(ONPLATA)	Fondo financiero del Río de la Plata
(OMC)	Organización Mundial del Comercio
(OCDE)	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
(OIT)	Organización Internacional del Trabajo
(OCP)	Oleoducto de Crudos Pesados
(ONG)	Organización No Gubernamental
(PMA)	Plan de Manejo Ambiental
(PNY)	Parque Nacional Yasuní
(PNUMA)	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
(PNUD)	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
(PMA)	Plan de Manejo Ambiental
(PRC)	Plan de Relacionamiento Comunitario
(PIB)	Producto Interno Bruto
(PETROECUADOR)	Empresa estatal Petróleos del Ecuador
(RMI)	Reserva Monetaria Internacional
(RAOHE)	Reglamento Ambiental para las Operaciones Hidrocarburíferas en el Ecuador
(R.O.)	Registro Oficial
(RAE)	Región Amazónica Ecuatoriana
(SGA)	Sistema de Gestión Ambiental
(SNAP)	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
(SODEM)	Secretaría de los objetivos de desarrollo del milenio
(SNDGA)	Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental
(SENPLADES)	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
(TLC)	Tratado de Libre Comercio
(TH)	Territorio Huaorani
(TULASMA)	Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria del Ministerio del Ambiente

(UICN)	World Conservation Union-Unión Mundial para la Conservación de la Naturaleza
(UNESCO)	Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura
WWF	Fondo Mundial para la Conservación
WCS	Wildlife Conservation Society

Este libro se terminó de
imprimir en enero de 2009
en la imprenta Crearimagen.
Quito, Ecuador