

Yasuní en el siglo XXI

El Estado ecuatoriano y la conservación de la Amazonía

Guillaume Fontaine e Iván Narváz, coordinadores

Yasuní en el siglo XXI

El Estado ecuatoriano y la conservación de la Amazonía



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) 323 7960
www.flacso.org.ec

© **Instituto Francés de Estudios Andinos**

Av. Arequipa 4595, Lima 18 - Perú
Teléf.: (51 1) 447 60 70 Fax: (511) 445 76 50
E-mail: postmaster@ifea.org.pe
Pág. Web: <http://www.ifeanet.org>

Este volumen corresponde al tomo 249 de la Colección
«Travaux de l'Institut Français d'Études Andines» (ISSN 0768-424X)

© **Ediciones Abya Yala**

Av. 12 de Octubre 14-30 y Wilson
Casilla 17-12-719
Quito - Ecuador
Telf. (593) 2 2506247 y 2506251
Fax: (593) 2 2506267 y 2506255
www.abayayala.org
editorial@abayayala.org

© **Petrobras Ecuador**

Av. Amazonas s/n y José Arizaga esquina
Quito - Ecuador
Telf.: (593) 2 298 5300
www.petrobras.com.ec

© **Wildlife Conservation Society - Ecuador**

San Francisco 441 y Mariano Echeverría
Quito - Ecuador
Telf. (593) 2 224 0702
www.wcs.org

© **Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental**

Av. Av. Eloy Alfaro N32-650 y Rusia
Quito - Ecuador
Telf. (593-2) 2 223 410
www.ceda.org.ec

Los editores no comparten necesariamente las opiniones vertidas por
los autores ni éstas comprometen a las instituciones a las que prestan
sus servicios.

ISBN

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta:

Quito, Ecuador, 2007

1ª. edición: agosto, 2007

Índice

Presentación	11
Prólogo	
Problemas de la gobernanza ambiental en el Ecuador	13
<i>Guillaume Fontaine e Iván Narváez</i>	
Capítulo 1	
La política ambiental del Estado: ¿Hacia el colapso del modelo de conservación?	33
<i>Iván Narváez</i>	
Capítulo 2	
Problemas de la cooperación institucional: el caso del comité de gestión de la reserva de biosfera Yasuní	75
<i>Guillaume Fontaine</i>	
Capítulo 3	
Los conflictos territoriales y los límites de la co-gestión ambiental	129
<i>Paúl Cisneros</i>	

Capítulo 4	
La política indigenista del Estado y el territorio huao	175
<i>Rommel Lara</i>	
Capítulo 5	
La legislación contradictoria sobre conservación y explotación petrolera	207
<i>Ricardo Crespo</i>	
Capítulo 6	
La opinión pública frente a la extracción petrolera en el parque Yasuní	229
<i>Karen Andrade</i>	
Bibliografía	265
Anexos	279
Presentación de los coordinadores y coautores	323
Resumen de los capítulos	327
Índice detallado	339

Índice de mapas

Mapa I	
Catastro petrolero del Ecuador	21
Mapa II	
Evolución de los límites legales del parque Yasuní	23
Mapa III	
Bloques petrolíferos en el parque Yasuní en 2006	24
Mapa IV	
Proyecto de ubicación de infraestructuras de acceso al bloque 31	95
Mapa V	
Ubicación de las comunidades quichua del área de estudio	131

Para Julián, Juan José y María José.

Nous voyons même le jugement moral regagner du terrain face à la pensée technique et scientifique. Le mouvement écologiste nous a appris à reconnaître nos devoirs à l'égard de la nature, ce qui ne nous a pas conduits à fondre la culture dans la nature, mais au contraire à faire pénétrer le jugement moral jusque dans le domaine de la nature.

Alain Touraine (2005), *Un nouveau paradigme. Pour comprendre le monde aujourd'hui.*

Presentación

A través de este libro, el equipo del Observatorio Socioambiental de la FLACSO intenta echar una nueva luz sobre las relaciones entre el Estado ecuatoriano, las empresas petroleras que operan en la región amazónica y la sociedad. El proyecto se enmarca en un convenio tripartito, firmado entre la FLACSO, el Centro ecuatoriano de derecho ambiental (CEDA) y Petrobras Ecuador. En el transcurso de la investigación y de las actividades de campo, se involucró la *Wildlife conservation society* (WCS), en la organización de diversos eventos realizados en el área de estudio – foros socioambientales y visitas a las comunidades indígenas quichua. El Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEA) y la editorial Abya Yala se asociaron con estas cuatro instituciones, para la edición del libro.

El objetivo central de esta investigación es analizar el papel del Estado en la crisis que afecta el modelo de gestión del parque nacional Yasuní. Sin embargo, en lugar de centrarse exclusivamente en las dimensiones institucionales de esta crisis, los autores se interesaron también por la incidencia de las acciones no institucionales sobre las políticas públicas ambiental y petrolera. Ellos analizaron el papel del Estado a partir de tres ejes temáticos: los conflictos ambientales y territoriales, el marco legal y las políticas públicas y la incidencia de la opinión pública.

La obra rompe con la tradición de la recopilación, muy común en los estudios sociales latinoamericanos. En efecto, la organización del libro obedece a una división de tareas definida desde el inicio del proyecto: cada autor y autora tuvo a su cargo la elaboración de un capítulo temáti-

co, cuyos avances fueron discutidos en reuniones periódicas – con o sin interlocutores externos –, hasta su presentación a tres evaluadores pares. La dificultad radicó en conciliar la libertad y la iniciativa de cada colaboradora y colaborador, con las exigencias de rigor y coherencia del trabajo colectivo, en un plazo relativamente corto (18 meses) y teniendo en cuenta de las dificultades contingentes que no dejan de presentarse a lo largo de cualquier investigación.

Además, la originalidad de los mapas elaborados a partir de una información primaria y secundaria actualizada, certificada por el Instituto Geográfico Militar, constituye un precedente en el estudio de los conflictos ambientales en el Ecuador.

Esperamos que el resultado final contribuya a desmitificar los problemas que afectan el parque Yasuní. Más allá de este estudio de caso, esperamos que este trabajo ayude a entender mejor los problemas de “gobernanza ambiental” en el Ecuador, que no son sino problemas de construcción de la democracia.

Adrián Bonilla
Director
FLACSO Ecuador

Prólogo

Problemas de la gobernanza ambiental en el Ecuador

Guillaume Fontaine e Iván Narváez

Las áreas protegidas en la gobernanza ambiental global

La gobernanza ambiental

Las áreas protegidas son esenciales para la conservación y el manejo de la diversidad biológica y los 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 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) y de las áreas marinas en el manejo integrado de zonas costeras (que contribuyen a mantener la biodiversidad marina y a asegurar la sostenibilidad de la pesca).

La importancia de las áreas protegidas se incrementa en la medida en que constituyen 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 supervivencia de las poblaciones del entorno y disminución de la pobreza en general.

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-, en septiembre de 2003), para prevenir mayores problemas se amerita tener en cuenta los cambios demográficos y el incremento de la población urbana, las pautas de consumo insostenibles, la pobreza generalizada y sus repercusiones en los servicios relacionados con el medio ambiente, la mayor demanda de productos y suministros de bienes y servicios originarios de áreas protegidas, así como el desarrollo de infraestructuras inadecuadas.¹

Ahora bien, las instituciones ecuatorianas no disponen de recursos suficientes para aplicar solas los planes y estrategias de gestión necesarios, ni pueden desarrollar un entorno favorable de gestión debido a la falta de marcos normativos idóneos que viabilicen la concreción de la política de fraccionamiento competencial en materia ambiental (desconcentración y descentralización) a fin de aprovechar los beneficios que aportan y el valor de los servicios que prestan las áreas protegidas.

Por otro lado, las metodologías y estructuras actuales de gestión de áreas protegidas fueron diseñadas en condiciones diferentes y no es seguro que puedan adaptarse a las nuevas presiones. Más aún, si las medidas de conservación vigentes no surten el efecto deseado por causa del debilitamiento institucional, organizacional, económico, técnico y de las redes dedicadas a dicho propósito, y porque los responsables e interesados directos no cumplen adecuadamente su rol en materia de gestión y control de gestión ambiental empresarial, agravando la situación de los sectores excluidos como las comunidades indígenas.

Por lo expuesto, son comprensibles múltiples proclamas relacionadas a la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales, técnicas, económicas, financieras, políticas, socio-organizativas de los diversos actores involucrados en el manejo y la gestión de las áreas protegidas. De hecho, desde la preparación de la cumbre de la Tierra (organizada en Río de Janeiro, en junio de 1992), se nota una creciente preocupación por parte de los organismos internacionales, por involucrar a los actores de la sociedad civil en la “gobernanza ambiental”, entendida como el conjunto de

1 Como elementos referenciales para formular políticas, planes y estrategias de manejo y gestión de áreas protegidas desde una perspectiva de la gobernanza ambiental, se puede acudir al documento final del simposio “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.

reglas, prácticas y entidades institucionales que enmarcan la gestión del medio ambiente en sus distintas modalidades (conservación, protección, explotación de recursos naturales, etc.).

Ello se manifestó, por ejemplo, con la acreditación de 1.400 organizaciones no gubernamentales (ONG) en la cumbre de Río, y la identificación de nueve grupos principales de la sociedad civil en la Agenda XXI (Mori 2004: 159 y 161). Detrás de este fenómeno, está la convicción de algunos, de que la participación de nuevos actores es un complemento necesario de la acción de los organismos multilaterales y de la comunidad científica, para coadyuvar al fortalecimiento de la regulación ambiental internacional y la formulación de políticas ambientales por los Estados (Kanie y Haas 2004: 4).

Para analizar la gobernanza ambiental, la Unión mundial para la conservación de la naturaleza (UICN) acude a una definición simple del concepto:

Governance can be described as the means by which society defines goals and priorities and advances cooperation; be it globally, regionally, nationally or locally. Governance arrangements are expressed through legal and policy frameworks, strategies, and action plans; they include the organizational arrangements for following up on policies and plans and monitoring performance. Governance covers the rules of decision-making, including who gets access to information and participates in the decision-making process, as well as the decisions themselves.

(Scanlon y Burhenne-Guilmin 2004: 2)

Como se puede ver, esta concepción de la gobernanza ambiental no la restringe a un problema de gobierno, mas contempla también la participación de otros sectores en los procesos de toma de decisión. La articulación entre distintos niveles de responsabilidad y de involucramiento, es entonces un aspecto crucial para determinar la eficacia de la gobernanza:

Who is involved and how decisions are made affect the commitment and ability to follow through [...] If the capacity for governance is weak at any level, this will undermine results. The need for structured devolution of authority to the local and community level necessitates good governance at national and local levels – but the devolution will fail unless it is

accompanied by the capacity to organize, fund and carry out the devolved responsibilities.

(Scanlon y Burhenne-Guilmin 2004: 2)

Aplicada a las áreas protegidas, la gobernanza ambiental se inscribe cada vez más en un acervo de reglas definidas a nivel internacional y que constituyen un regimen ambiental internacional. Las reservas de biosfera como aquella del Yasuní, – creada en el Ecuador en 1989 – constituyen un instrumento de “gobernanza ambiental global”, pues obedecen al regimen de derecho internacional a través de la Declaración de Estocolmo (1972), la Carta mundial para la naturaleza (1982), el informe Brundtland (1987), la Declaración de Río y la Agenda XXI (1992), el Borrador de convención internacional sobre medio ambiente y desarrollo elaborado por la UICN (1995), y aún la Declaración del milenio (2000) (Jeffery 2004: 14-16). Por lo tanto, el Estado ecuatoriano es cada vez más responsable ante la comunidad internacional.

En este sentido, se trata de elegir la mejor forma de administrar aquellas áreas, al amparo de normas legales y de políticas públicas claramente definidas. Sin embargo, este nivel sistémico no es suficiente y no garantiza una gobernanza eficiente sin la participación de los actores en los procesos democráticos. En la perspectiva de la UICN, ello implica considerar la gobernanza ambiental como un medio, más que un fin en sí, para asegurar la conservación del medio ambiente:

Thus, rights such as public participation in both policy formation and decision-making, including that of indigenous peoples; access to justice; access to information; due process; an informed, independent and unbiased judiciary; transparency and accountability, are all part of the concept of good governance and, in the context of protected areas, good governance must be present as well as integrated, at the local, state, regional and indeed global levels of civil society.

(Jeffery 2004: 11)

La sociedad civil

Si asumimos que una política de conservación eficiente depende de la relación entre estructuras de poder estables y procesos de toma de decisión y de gestión democráticos, entonces la eficacia de la gobernanza ambiental atañe también a la calidad de la gobernabilidad democrática. Aquella calidad depende del equilibrio dinámico entre las demandas de la sociedad y la capacidad del sistema político de tratarlas “de manera legítima y eficaz”, que varía en función de la percepción, los valores y las creencias de los actores, así como de su capacidad de organización y de presión sobre el Estado (Camou 2001 a: 31 y 36).

En ese sentido, el conflicto social – *a fortiori* el conflicto ambiental – y el grado de polarización entre las partes en pugna son constitutivos de la gobernabilidad democrática. Al denunciar las contradicciones entre ciertas políticas de desarrollo y las políticas ambientales, como en el caso de la extracción de petróleo y gas natural en la Amazonía andina, los movimientos ecologistas asumen un papel clave en la conclusión de arreglos institucionalizados que coadyuven, de manera duradera, a la equidad social y la justicia ambiental (Fontaine 2005 a). Por lo tanto, para entender el papel de la sociedad civil en la gobernanza ambiental, es imprescindible caracterizar estos movimientos colectivos y analizar su capacidad de incidencia en las políticas públicas.

Ahora bien, institucionalizar, como lo proponen los organismos internacionales, la participación de la sociedad civil en la gobernanza ambiental – a través de las ONG – plantea dos tipos de problemas. En primer lugar, las ONG carecen de una falta de representatividad y de legitimidad ante las sociedades nacionales; y en algunos casos dependen demasiado de los actores hegemónicos del mercado por su financiamiento, como para ser independientes. Por esta razón, algunas grandes ONG internacionales han sido objeto de fuertes críticas en los últimos años, tanto por su poder económico y político como por la falta de transparencia en sus relaciones con actores locales como las poblaciones indígenas amazónicas (Chapin 2004).

En segundo lugar, la sociedad civil no puede ser copartícipe de la gobernanza ambiental sin renunciar, en parte o en totalidad, a su rol crítico ante el sistema institucional y el mercado (García Guadilla 2001).

Por otro lado, surgen nuevos actores políticos, que esgrimen estrategias innovadoras para la organización y el manejo del espacio amazónico, fundamentalmente basadas en los principios del desarrollo sustentable, los derechos territoriales indígenas, la autodeterminación y la descentralización de la gestión ambiental. Ellos abogan por una gobernanza ambiental desde lógicas de acción racional que invocan la resistencia y la participación, más que la planificación burocrática.

En esta interrelación entre actores hegemónicos (empresas públicas y privadas, Congreso Nacional, gobierno central y organismos seccionales) y dominados (comunidades indígenas y campesinas, organizaciones sociales y ONG), el Estado es a la vez organizador del espacio, garante de los derechos sociales, culturales, económicos y políticos, contralor de la gestión ambiental empresarial en el área protegida y responsable del establecimiento de políticas públicas. Sin embargo, el Estado rehusa consultar a los actores sociales en los procesos de elaboración de las políticas públicas, lo cual desemboca en un déficit de gobernabilidad democrática, particularmente patente en la región andino-amazónica (Fontaine 2003 a).

El Estado

Sin la intervención del Estado, el proceso de integración de la región Amazónica a la economía nacional no se hubiera dado en las dimensiones actuales. Él orienta la articulación de la región con el resto del país y asume la conducción del proceso extractivo, propicia la incorporación de otros agentes (en particular las empresas petroleras y los organismos financieros), que cumplen roles diferenciados pero articulados al objetivo central de expansión de la industria extractiva. En este sentido, la economía amazónica es “funcional” al capital extractivo en cuanto viabiliza su reproducción a través de la apropiación y la intensificación de la extracción de los recursos naturales – en este caso no renovables –, para incrementar sus ganancias. La conservación de la biodiversidad y la tutela de los derechos colectivos legalmente constituidos aparecen como elementos complementarios – particularmente visibles en la reserva de biosfera Yasuní – para viabilizar la interacción Estado-empresas, dentro de la racionalidad del mercado.

Así mismo, el Estado juega un rol trascendental en la articulación del espacio amazónico ecuatoriano con el ámbito regional e internacional. Tradicionalmente, se considera la Amazonía como un espacio mundial, una frontera de recursos entendida como una vanguardia de expansión territorial del modo capitalista de producción y extracción (Bunker 1988; Becker 1982: 215; Gudynas 2005).

Sin embargo, la revolución tecnológica y la expansión industrial exigen una expansión horizontal, que valore el espacio 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 transnacionales y el espacio nacional. Su rol se afianza a través de instituciones burocráticas y financieras, que consolidan el control estatal regional y aquel de las relaciones sociopolíticas 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, los sectores no capitalistas con los espacios mercantiles a su proceso de circulación y reproducción, toda vez que la no integración (económica y territorial) y la vigencia de relaciones no capitalistas dificultan la expansión y dinamización de acumulación (Narváez 1998: 67-104).

Un problema de fondo que no puede ser excluido del análisis es el que tiene relación al Estado benefactor, que se fortaleció en la década de los años setenta y entró en crisis en los años ochenta. El debate sobre la gobernabilidad empezó precisamente por una análisis de la crisis del Estado de bienestar en Europa, Estados Unidos y Japón, con un estudio de la Comisión trilateral sobre los desafíos para los regímenes democráticos, planteados por la crisis económica generada por el primer choque petrolero en la década del setenta (Cf. Crozier *et al.*, 1975).

En América Latina, este aspecto de la globalización ha sido opacado por una década, por el énfasis puesto en las reformas institucionales ligadas a la transición democrática, mientras fracasaban los planes de ajuste estructural de orientación neoliberal (Cf. Camou 2001 b).

Entre otras señales de esta crisis de modelo de gobierno, es preciso mencionar la aparición de nuevos actores sociales, que demandan espacios participativos. A ello se agregan las presiones externas que afectan la soberanía nacional y la escasez de recursos del Estado para financiar las políticas públicas, especialmente en el ámbito de la conservación. Ello

desarticula cualquier iniciativa innovadora en la democratización de las decisiones públicas, lo que obviamente afecta al manejo de recursos y la gestión ambiental. Estos factores fueron agravados por la carencia de una visión y planificación de largo plazo y la falta de un proyecto nacional de largo aliento, hasta llevar al colapso del centralismo administrativo y la elaboración – hasta la fecha muy tecnocrática – de un nuevo modelo de gobernanza basado en la descentralización y la transferencia de competencias ambientales. De ahí la necesidad de sortear nuevos mecanismos de gestión de las áreas protegidas (tales como el “comanejo”, la gestión participativa, los comités de gestión, etc.), impulsando la participación de las poblaciones locales (indígenas y colonas), el sector empresarial, las universidades y los centros de investigación científica y tecnológica.

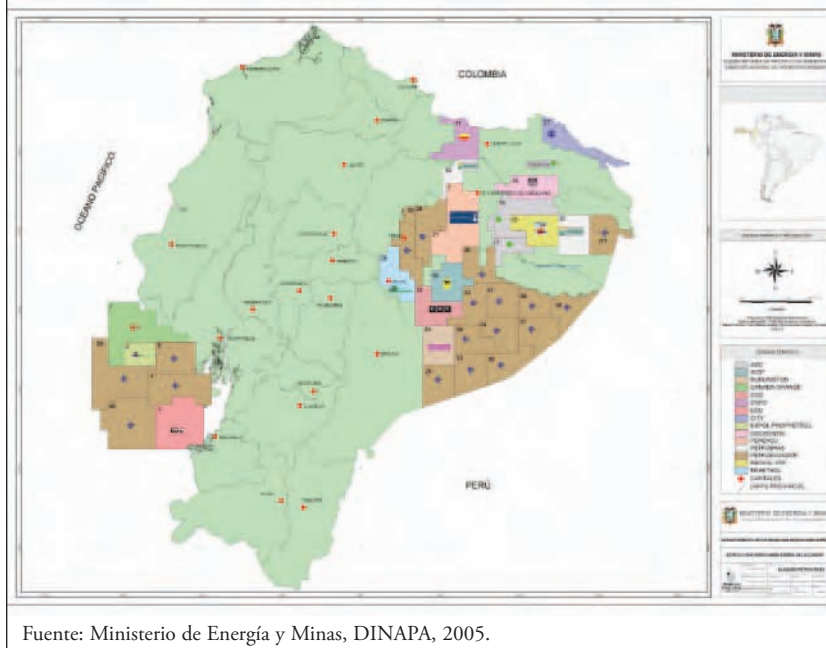
A pesar de estas reformas, en la región amazónica, las estructuras de gobernanza ambiental están a borde de colapsar, debido a la contradicción entre las políticas públicas de conservación y de extracción de petróleo. Los procesos de gobernabilidad no son democráticos, cuando los actores del mercado y el Estado se imponen como agentes hegemónicos de la construcción del espacio y determinan las formas de operación a nivel local que no dejan de generar conflictos por su dominio y su gestión. La situación actual del parque nacional Yasuní lo ilustra de manera emblemática.

El parque nacional Yasuní y la política petrolera ecuatoriana

La crisis del modelo de conservación

El sinnúmero de problemas que giran en torno al parque Yasuní y el territorio huao ameritan ser tratados a la luz de los objetivos de la sociedad y desde las diversas dimensiones: ecológica, política, económica, científico-técnica, sociocultural, ética y por ende desde los intereses intra e intergeneracionales. En particular, la crisis del modelo de conservación constituye un problema multicausal, socialmente emergente y de compleja solución, precisamente por la diversidad de factores que la han generado y porque se expresa al interior de una “frontera violenta”, inserta en el contexto de un proyecto nacional inconcluso.

Mapa I
Catastro petrolero del Ecuador



Esta situación se enmarca en un acervo de normas legales específicas para cada categoría, que son diferentes para cada actividad económica y a la vez se contraponen entre sí. Por este hecho, los actores involucrados y particularmente la población de la región, están obligados a realizar un esfuerzo enorme a fin de tratar de entender la polisemia jurídica – que ni siquiera los expertos han logrado elucidar – cuya errática aplicación perjudica a la consecución de los derechos y pone en riesgo la propia supervivencia cultural y física del pueblo huao y los clanes Tagaeri y Taromenane.

La Región Amazónica Ecuatoriana posee una reserva bio-genética inconmensurable y una riqueza cultural conformada por nueve grupos etnolingüísticos, que representan un tercio de la población regional. Desde el inicio de la explotación de yacimientos hidrocarbúricos en 1972, esta región cobró mayor importancia económica y política y, en un

período relativamente corto, se convirtió en un espacio estratégico para la economía nacional. Además, es sujeta a intensos procesos de integración y de colonización, cuyo principal actor ha sido el propio Estado y su motor principal – por lo menos en el Norte – ha sido la expansión de las actividades petroleras (Cf. Mapa I). (Cf. Anexo 1).

Este proceso se expandió al parque nacional Yasuní y el territorio de los huaorani, desde medianos de la década de los años ochenta (Cf. Anexo 2). El parque Yasuní fue creado en 1979, con una extensión de 678.000 has². Sus límites fueron reducidos a 544.730 hectáreas en 1990³, luego ampliados de nuevo a 982.000 has. en 1992⁴. (Cf. Mapa II). Por otro lado, el territorio de los huaorani fue parcialmente legalizado en una extensión de 66.570 has. (en abril de 1983), luego ampliado en 1990 (con rectificación en 1998) y 2001, hasta alcanzar unas 710.000 has en la actualidad (Cf. Anexo 4 c).

2 Mediante el decreto interministerial No 322, del 26 de julio de 1979.

3 Por el acuerdo ministerial del Ministerio de Agricultura y ganadería No 191, del 2 de abril de 1990.

4 Mediante el acuerdo ministerial No 202, del 26 de mayo de 1992.

Mapa II: Evolución de los límites legales del parque Yasuní

Límites a 1979



Límites a 1990



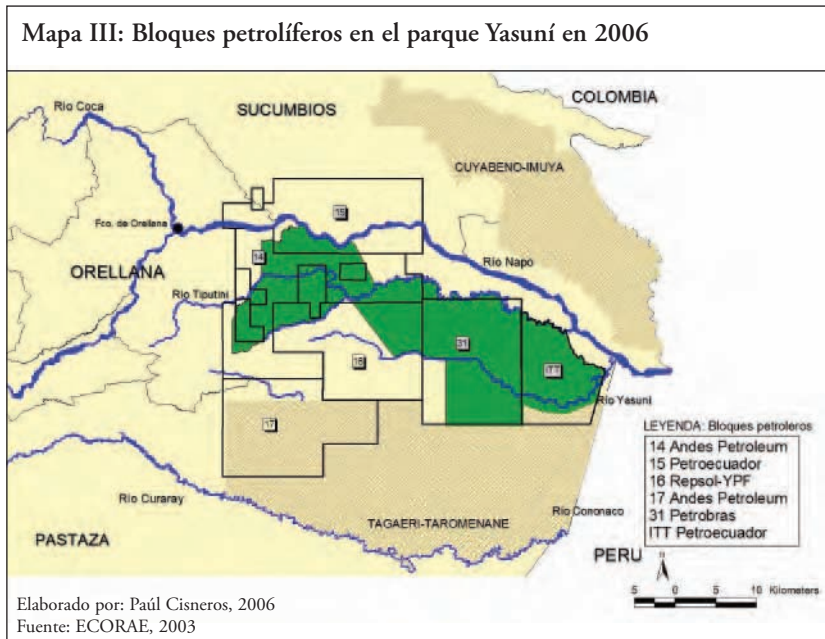
Límites a 1992



Elaborado por Paul Cisneros.
Fuente: IGM 2006, ECORAE 2003.



Actualmente, seis empresas realizan ahí sus actividades, cubriendo aproximadamente 800.000 has, lo que evidencia una contradicción explícita en las políticas públicas ambiental y petrolera, que ha desencadenado una virtual crisis de la gestión y del control ambiental, así como del manejo del espacio. De hecho, aunque este sea físicamente uno solo, se lo ha designado con diversas categorías (parque nacional, reserva de biosfera, zona intangible, territorio indígena); y se ubica en varias jurisdicciones provinciales, municipales y parroquiales, con las cuales se superponen las demarcaciones de los bloques petrolíferos 14, 15, 16, 17 y 31, además de los campos Ishpingo, Tiputini y Tambococha (ITT), sujetos a la administración transnacional y estatal respectivamente⁵ (Cf. Mapa III).



5 Las empresas petroleras transnacionales operan sujetas a convenios otorgados mediante licitación convocada por la instancia oficial: el Comité especial de licitaciones. Actualmente 17 contratos cubren un total de 3,4 millones has de la región amazónica.

Ahora bien, para muchas organizaciones indígenas, la conservación de las áreas protegidas y los proyectos convencionales de desarrollo – minería, construcción de represas, carreteras, oleoductos y gasoductos, programas de colonización – son dos caras de la misma moneda (Colchester 2003: 24). Ambos son experiencias impuestas desde arriba a las comunidades locales, por las que se les quita el control sobre la tierra, que pasa a ser asignada a usos determinados por personas ajenas a las comunidades. Estos hechos constituyen una violación de los derechos a la tierra y a la autodeterminación de los pueblos indígenas. Más aún cuando el propio Estado asigna a las áreas protegidas desde referencias políticas acordes a intereses concretos (extractivistas, conservacionistas, de seguridad, etc.), contraviniendo estipulaciones jurídicas internas e inclusive prescripciones que constan en convenios internacionales formalmente suscritos por él.

La legislación ambiental y la política petrolera

Las primeras medidas legales para proteger el medio ambiente en Ecuador fueron tomadas en 1976, mediante la Ley de prevención y control de la contaminación ambiental. Sin embargo, esta ley quedó sin efecto durante 15 años, por falta de reglamentos. El tema es tratado de manera más específica en la Ley forestal y de conservación de áreas naturales y vida silvestre, de agosto de 1981, en varios reglamentos relativos a agua (1989), aire (1991) y suelo (1992), así como en una multitud de normas emitidas por organismos públicos al nivel nacional, provincial y municipal (Narváez 2004: 366-374).

Tras la crisis política que desembocó en la caída del presidente Bucaram, en febrero de 1997, los ecologistas se involucraron en el proceso de reforma de la Constitución política, que conllevó importantes logros en este ámbito. Los principales cambios introducidos por la Constitución de 1998, constan en los artículos 86 a 90. El artículo 86 recuerda el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y libre de contaminación. Es complementado en particular por cuatro artículos dedicados a las responsabilidades ambientales, la participación de las comunidades, los objetivos de la política pública en materia ambiental y la responsabilidad por daños ambientales.

En la continuidad de la reforma constitucional, fue promulgada la Ley de gestión ambiental⁶, que confía al Ministerio del Ambiente la responsabilidad de promover el desarrollo sostenible, junto con los organismos encargados de la descentralización de la gestión ambiental. Entre los instrumentos que menciona la ley, figuran la planificación, los estudios de impacto y el monitoreo o control ambiental, así como diversos mecanismos de participación social. Por otro lado, en 1999, se procedió a la disolución del INEFAN (Instituto ecuatoriano forestal y de áreas naturales), adscrito desde 1993 al Ministerio de Agricultura y Ganadería, que competía con el Ministerio de Medio Ambiente – creado en octubre de 1996 y renombrado Ministerio del Ambiente en noviembre de 1999. Desde este Ministerio, se logró impulsar una reforma clave en el sistema de áreas protegidas, con la declaratoria de dos zonas intangibles en la región amazónica⁷, lo cual constituye la medida más drástica tomada hasta la fecha para prohibir las actividades extractivas en áreas protegidas.

La crisis política que desembocó en la renuncia del presidente Jamil Mahuad, el 21 de enero de 2000, detuvo este programa de reformas. Incluso, en los cuatro primeros meses del gobierno interinario de Gustavo Noboa, el Ministerio del Ambiente fue disuelto y sus atribuciones volvieron al Ministerio de Turismo. No fue sino en 2001 que se reiniciaron las medidas destinadas a reforzar la política ambiental, con la elaboración de un documento titulado “Política y estrategia nacional de biodiversidad de Ecuador 2001-2010”.

Este documento analiza la situación actual de la biodiversidad y formula algunos “principios básicos” para orientar la política del Estado a mediano plazo (sostenibilidad ecológica y económica, precaución y prevención, equidad, corresponsabilidad y participación, valor cultural de la biodiversidad).

6 El primer debate del proyecto de ley en el Congreso finalizó en agosto de 1996, pero el segundo debate fue postergado por la crisis política de 1997. La ley fue publicada en el Registro Oficial No. 245 del 30 de julio de 1999.

7 Mediante los Decretos ejecutivos No. 551 (creando la zona intangible Cuyabeno-Imuya) y No. 552 (creando la zona intangible Tagaeri-Taromenane), del 29 de enero de 1999. El 3 de enero de 2007, el presidente Alfredo Palacio firmó el Decreto ejecutivo No. 2187 sobre la delimitación de la zona intangible Tagaeri-Taromenane.

Las líneas estratégicas descritas en la tercera parte del documento destacan la necesidad de un modelo de desarrollo sostenible en el contexto de crisis económica que sigue afectando al país, de reforzar la conservación *in situ*, reducir la presión sobre la biodiversidad y respetar los derechos individuales y colectivos en relación al acceso y el control de los recursos naturales (Villaverde *et al.*, 2005: 106-107). No obstante, a pesar de haber recibido el apoyo de varios organismos internacionales de cooperación, esta “política y estrategia” aparece más bien como un proyecto utópico salpicado de buenas intenciones, debido principalmente a la competencia con la agenda de la política petrolera.

Desde la construcción del segundo oleoducto del país, el oleoducto de crudos pesados (OCP), en 2000-2003, la capacidad de transporte de petróleo supera la capacidad de producción. Por consiguiente, los tres gobiernos que se sucedieron entre 2000 y 2006 persiguieron un objetivo común: intensificar la explotación petrolera en la Amazonía, donde se produce la casi totalidad del petróleo ecuatoriano. Así fue como, mientras la Ley de biodiversidad quedaba sin adoptar en el Congreso, se expedieron dos reglamentos por decretos: el Reglamento de consulta y participación para la realización de actividades hidrocarburíferas y el Reglamento sustitutivo del reglamento ambiental para las operaciones hidrocarburíferas en el Ecuador⁸.

El primero es objeto de la oposición de un sector importante de la sociedad civil, compuesto de organizaciones y comunidades indígenas amazónicas, a las cuales se suman muchas ONG ecologistas y de defensa de los derechos humanos. Este reglamento responde a la necesidad de hacer viable la ratificación del Convenio 169 de la Organización internacional del trabajo (OIT) por el Ecuador (tras la reforma constitucional de 1998), en particular en cuanto a los derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas a ser informados y consultados, así como a participar en los proyectos de desarrollo susceptibles de afectar sus condiciones de vida. Pero el hecho mismo de que haya sido promulgado por decreto, al término de la administración Noboa, en un contexto de fuerte resistencia de muchas organizaciones locales y buena parte del movimiento ecologista a

8 Respectivamente el Decreto ejecutivo No. 1215 de febrero de 2001 y el Decreto ejecutivo No. 3401, de diciembre de 2002.

la ampliación de las actividades petroleras en la Amazonía, le resta mucha legitimidad. El problema no encontró solución con el gobierno de Lucio Gutiérrez, cuya política desembocó en la radicalización de conflictos locales y la división de las organizaciones indígenas amazónicas sobre este tema, ni tampoco tras su derrocamiento, en abril de 2004.

Ante las superposiciones de normas legales – a veces contradictorias – y su incidencia negativa para la conservación, mayormente visible a partir del impulso de los procesos extractivos a gran escala, necesitamos disponer de instrumentos teóricos y conceptuales para dotar de instrumentos que puedan servir a la toma de decisiones y el establecimiento de políticas públicas renovadas. Es menester un análisis de las relaciones entre el Estado, las empresas petroleras y la sociedad – compuesta por las organizaciones de la sociedad civil y las comunidades locales – que permita apreciar objetivamente cuál es el rol del Estado en el manejo y la gestión ambiental del parque Yasuní. Tal ha sido el propósito de la investigación cuyos resultados son presentados en este libro.

Problemáticas, hipótesis y metodología de la investigación

Problemáticas

Las preguntas que orientaron la primera parte de la investigación son: ¿Qué instituciones tienen competencia en la gobernanza ambiental del parque Yasuní? ¿Qué instrumentos de regulación son aplicables al área de estudio? ¿Cuál es el rol de los organismos de control, en particular en cuanto a la gestión ambiental de las actividades petroleras y la conservación?

Frente a estas inquietudes, surgieron las dos grandes hipótesis que guiaron el trabajo de campo, y es que el Estado ecuatoriano es el primer responsable de las contradicciones generadas entre la política petrolera y la política ambiental en el parque; pero por otro lado, la sociedad civil no ha sido capaz de ejercer una incidencia política suficiente como para contrarrestar los efectos nefastos de esta “esquizofrenia estatal” (Fontaine 2003 a: 387).

De ahí que aparecieron otras preguntas, que orientaron la segunda parte de la investigación: ¿Qué estrategias adoptaron las comunidades

indígenas y sus organizaciones para conseguir la legalización de sus territorios? ¿Cómo se articularon éstas con las acciones de las organizaciones indígenas nacionales e internacionales? ¿Qué papel jugó el movimiento ecologista ecuatoriano en los conflictos ambientales generados alrededor del parque Yasuní? ¿Qué incidencia tuvieron aquellos conflictos en las reformas legales y las políticas públicas?

Estas preguntas llevaron a formular dos hipótesis complementarias de las anteriores, y es que las acciones de las comunidades huaorani y quichua del área de estudio son relativamente desarticuladas de aquellas del movimiento indígena ecuatoriano y amazónico en general; por su parte, el movimiento ecologista aparece dividido internamente entre un sector radical y activista por un lado, y un sector moderado y comprometido más bien en el trabajo técnico de asesoría al sector institucional.

La organización del libro responde a la articulación de estas dos series de preguntas e hipótesis. En el primer capítulo, Iván Narváez analiza la política ambiental del Estado y evalúa la viabilidad del modelo de conservación imperante en el parque Yasuní.

En el capítulo 2, Guillaume Fontaine analiza la incidencia de los conflictos ambientales en los esfuerzos de cooperación institucional, a través de la experiencia del comité de gestión de la reserva de biosfera Yasuní.

En el capítulo 3, Paúl Cisneros estudia la incidencia de los conflictos territoriales en la margen derecha del río Napo, sobre la cooperación entre las comunidades quichua y el Ministerio del Ambiente para la conservación del parque.

En el capítulo 4, Rommel Lara pone en perspectiva histórica la política indigenista del Estado y su rol en la configuración del territorio huao y las relaciones entre los huaorani, la sociedad ecuatoriana y las empresas petroleras.

En el capítulo 5, Ricardo Crespo presenta los principales textos legales y normativos que enmarcan la conservación de la diversidad biológica y las actividades petroleras en la región amazónica.

Finalmente, en el capítulo 6, Karen Andrade observa cómo se genera la opinión pública alrededor del parque y de qué manera ésta incide en las políticas públicas en el contexto actual.

La investigación sociológica

La metodología utilizada consistió en una investigación sociológica de 18 meses, en la cual se articularon varios instrumentos y técnicas. La idea original del proyecto salió de un foro socioambiental, realizado en Quito, en febrero de 2005, sobre “la gestión ambiental del bloque 31”, en el cual intervinieron representantes de Petrobras, la Universidad San Francisco de Quito y la fundación Futuro Latinoamericano. Un segundo foro se llevó a cabo en Puerto Francisco de Orellana en enero de 2006, sobre “petróleo y conservación en el parque nacional Yasuní”, en el cual intervinieron representantes Ministerio del Ambiente por el parque Yasuní, la Mesa cantonal de medio ambiente y la *Wildlife conservation society*. Un tercer foro fue organizado en Puerto Francisco de Orellana en marzo de 2006, sobre “la descentralización de competencias ambientales”, con la participación del secretario nacional de Desarrollo Sustentable para la Presidencia de la República, el director de Biodiversidad, Áreas Protegidas y Vida Silvestre del Ministerio del Ambiente, un representante de la Dirección de Ambiente del Consejo Provincial de Orellana y un representante del proyecto Bosques-Solidaridad Internacional. (Cf. Anexo 6 a). Además de estos eventos públicos, se llevaron a cabo cuatro series de entrevistas semidirigidas a los actores claves del área de estudio (Cf. Anexo 6 b). Estas entrevistas, realizadas individualmente o en grupo según la disponibilidad de los interesados, complementaron oportunamente las informaciones levantadas en la documentación de fuentes primarias y secundarias.

A partir del material así recolectado, se redactó una cronología de las etapas de la constitución del espacio en nuestro área de estudio y del contexto regional y nacional en el cual éstas sucedieron (Cf. Anexo 1). Esta “historia natural del parque Yasuní” permite analizar los “datos duros” en una doble perspectiva diacrónica (o evolutiva) y sincrónica (o simultánea), imprescindible para la sociología de los conflictos ambientales. Por último, Paúl Cisneros elaboró una serie de mapas, a partir de la información primaria y secundaria disponible sobre la evolución de los límites del parque y del proceso de licitación de bloques petrolíferos en el área de estudio, que fueron validados por el Instituto Geográfico Militar.

Agradecimientos

El trabajo del equipo del Observatorio Socioambiental fue ampliamente facilitado por la cooperación activa del jefe del parque nacional Yasuní, Alonso Jaramillo, y los intercambios que tuvimos con él. Así mismo, nuestras hipótesis fueron regularmente retroalimentadas en las reuniones sostenidas con actores vinculados con el comité de gestión de la reserva de biosfera Yasuní – en particular David Romo, director de la Estación Tiputini por la Universidad San Francisco de Quito, Esteban Suárez, director de la WCS, Emerita Villarea, coordinadora de proyecto por el Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP), Mauricio Castillo, coordinador de ciencias naturales para la UNESCO y Carolina Mancheno, consultora por el Ministerio del Ambiente, ambos contratados por la WCS en el momento de la investigación, así como Víctor Utreras de la WCS y Martha Noboa, del Municipio Francisco de Orellana.

Asimismo, contamos con el respaldo de varios funcionarios del Ministerio del Ambiente y de la Secretaría Nacional de Desarrollo Sustentable de la Presidencia de la República, quienes contribuyeron a rectificar y enriquecer los avances de la investigación. Por último, nuestro trabajo se benefició de la colaboración del equipo de relaciones comunitarias y seguridad industrial de Petrobras, tanto para la logística de transporte en algunas salidas de campo, como para el acceso a la información técnica relevante.

La revisión de los textos por todos los miembros del equipo facilitó considerablemente el trabajo de los coordinadores, por lo cual la contribución de cada autor y autora rebasó los límites de la redacción de una contribución. Andrea Madrid y Ana Pohlenz ayudaron por su lado a la revisión de la forma general del texto. La evaluación a cargo de Esteban Suárez, Hernán Darío Correa y un lector anónimo nos ayudó a aportar correcciones importantes a la versión final del manuscrito. Finalmente, Paulina Torres y Antonio Mena aportaron su habitual talento y atención a la revisión final, el diseño y la edición del libro.

A todas y a todos, dirigimos nuestros agradecimientos.

Capítulo 1

La política ambiental del Estado: ¿Hacia el colapso del modelo de conservación?

Iván Narváez

Introducción

En 1993, con oportunidad del primer congreso ecuatoriano sobre el medio ambiente, se establece la base de la gestión ambiental que gira en torno a cinco áreas estratégicas: la diversidad biológica, las áreas naturales protegidas, los bosques y la deforestación, los recursos costeros y los sistemas ecológicos importantes. Las características principales de dicha gestión se refieren a la continuación de la existencia, preservación (defensa, protección), conservación (manejo) e investigación (Ministerio de Relaciones Exteriores 1993: 9). 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 encaminadas a procurar la ordenación del medio ambiente y contribuir al establecimiento de un modelo de desarrollo sustentable (Pérez 1997: 9).

En este contexto se insertan el parque Yasuní y el territorio huao, donde en 2007, operan las empresas multinacionales, Andes Petroleum, Repsol-YPF, Petrobras y Perenco, así como la estatal Petroecuador. Ahora bien, el rol del Estado en el control de la conservación de la diversidad biológica y de la gestión ambiental ejecutada por estas empresas ha sido técnicamente evaluado por entes privados y gubernamentales, que lo consideran cuestionable e insuficiente. Nuestra lectura es que el modelo de conservación en el Yasuní está al borde del colapso.

El punto de partida para sostener esta tesis gira en torno a la caracterización de la responsabilidad del Estado para garantizar la tutela del área protegida y del territorio huao, y la determinación de cuál fue su objetivo estratégico: la conservación de la diversidad biológica; el desarrollo humano de los pueblos huao y quichua, y del clan Tagaeri-Taromenane a partir del reconocimiento de sus derechos territoriales y autodeterminación; o la explotación de recursos naturales no renovables asumida como prioridad nacional e inmersa en los objetivos de la modernización del Estado y diseñada a la vez para responder a la lógica y racionalidad del capital extractivo.

En primer lugar se analizan las normas ambientales y políticas de conservación que aquellas establecen, en función de relieves la legislación y las políticas de conservación y gestión ambiental en áreas protegidas como objetivo público. Luego, se evidencia cómo las contradicciones y superposiciones legales condicionan las políticas de conservación que se aplican en el parque Yasuní y el territorio huao, hasta el punto de generar conflictos que no pueden ser manejados por la institucionalidad pública.

Estos conflictos involucran a actores empresariales privados e intergubernamentales en un proceso de dimensiones políticas complejas. Con el afán de elucidar su incidencia, se las aproxima al estudio de los estándares ambientales globales y a la crisis de la conservación en el Yasuní. Esta es la parte central del estudio y concluye con una referencia jurídica a los daños ambientales en bienes de titularidad difusa (en áreas de alto riesgo por la extracción petrolera) y que pueden ser tratados a partir de la vigencia de un marco jurídico que tenga como base el sistema de responsabilidad civil extracontractual objetivo¹. Desde esta perspectiva se explicitan y analizan los instrumentos de gestión, la gestión empresarial ambiental y el control de ésta en el parque Yasuní y el territorio huao ejecutado por los agentes públicos. Este locus de la problemática no excluye el escudriñamiento de la intencionalidad subyacente del Estado para la consecución del objetivo estratégico eminentemente extractivista y economicista.

1 El sistema de responsabilidad civil extracontractual objetivo 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 (Narváez Álvarez 2006: 67).

La constatación del colapso del modelo de conservación y gestión ambiental en el Yasuní constituye la parte final de la investigación, y la forma de cómo se expresa la crisis de dicho modelo tiene diversos fundamentos que van desde la existencia de una especie de mutualismo empresa-comunidad, la desterritorialización de los espacios indígenas, la inequidad y exclusión social como productos del proceso hidrocarburífero, la hegemonía estatal en la organización del espacio y la falta de una clara política pública respecto a los derechos colectivos; lo que permite evidenciar la necesidad de impulsar un “contrato natural”.²

Se enfatiza la observación de la gestión ambiental en el modelo “extracción-conservación”, y aquellas reciprocidades violentas que el Estado no ha podido controlar en el espacio protegido y entorno territorial del pueblo huao y del clan Tagaeri-Taromenane, generadas a partir de la implantación del proceso petrolero, la explotación clandestina de madera y los cambios socio-organizativos.

Políticas de conservación y gestión ambiental en el parque Yasuní

Eficacia de la gestión y legislación ambiental como objetivo público

El ordenamiento jurídico ecuatoriano parte de la Constitución Política de la República (o Carta fundamental) como una fuerza activa que define su estructuración política. Las instituciones jurídicas devienen de ella y conforme al artículo 272, prevalece sobre cualquiera otra norma legal. El artículo 142 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. (Cf. Infra: Capítulo 5).

La Carta fundamental prescribe como deberes primordiales del Estado: defender el ambiente e impulsar el desarrollo sustentable. El artí-

2 La noción “contrato natural” se amplía en el acápite final del texto, y tiene más relación a un enfoque político que a una disposición legal.

culo 23.6, 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 afroecuatorianos: el “Capítulo V: De los derechos colectivos” (artículos 83, 84 y 85) y la “Sección 2ª. Del medio ambiente” (artículos 86 a 91). En igual forma, los artículos 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, entre otras.³

En el discurso de la institucionalidad pública se ha establecido lo que la Unión mundial para la conservación de la naturaleza (UICN) nota que para garantizar una gestión ambiental óptima en las áreas protegidas, la vigilancia y auditoría ambiental, socioeconómica e institucional son componentes esenciales a fin de facilitar información, evaluar los cambios registrados en ellas, hacerles un seguimiento, aportar datos y posibilitar respuestas eficaces en materia de conservación (UICN y PNUMA 2003).

En los últimos años, el discurso insiste en la necesidad de la “evaluación de la eficacia de la gestión de las áreas protegidas” y particularmente del parque Yasuní, en función de lograr transparencia, un manejo participativo, una base más lógica para la planificación y asignación de recursos para la gestión. El IV congreso mundial de parques (Caracas, 1992), recomendó a la UICN que elabore un sistema de vigilancia de la eficacia de la gestión de aquellas áreas. En 2000, ésta presentó un marco técnico y de principios para la concreción del propósito.⁴

3 La Constitución Política de la República 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 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. En materia ambiental es evidente el cambio del paradigma jurídico, al consagrar al ambiente como un derecho colectivo y establecer el desarrollo sostenible como objetivo fundamental, lo que implica el reconocimiento de los derechos intra e intergeneracionales.

La Ley de gestión ambiental, la Ley para la prevención y control de la contaminación ambiental y el Reglamento ambiental para las operaciones hidrocarburíferas en el Ecuador⁵, prescriben que se incluyan los estudios de impacto ambiental para la aprobación de proyectos industriales y extractivos específicos. Estos estudios constituyen parte de la planificación ambiental, permiten visualizar los posibles impactos del proceso petrolero y contienen las medidas técnicas aplicables de prevención y mitigación, incluyendo la referencia de las normas legales e instituciones públicas involucradas en el cumplimiento o control de dichas medidas. Contienen los planes de manejo ambiental, que contienen la descripción de las actividades que se deberán implementar con el fin de evitar impactos, mitigar daños producidos o restaurar.⁶ La legislación pertinente, además contempla la obligatoriedad del cumplimiento de dichos instrumentos por medio del mecanismo contractual, que se sustenta en el principio de que el contrato es ley para las partes (*pacta sunt servanda*), contenido en el artículo 1561 del Código Civil.

La eficacia del estudio de impacto ambiental implica dos factores: la oportunidad de su realización y la aplicabilidad. Esta última se refiere a la ejecución del plan de manejo ambiental, acompañada de un seguimiento adecuado, procedimientos técnicos de gestión, un marco jurídico que establezca la aplicación obligatoria del plan y contemple las sanciones en caso de incumplimiento. El Reglamento ambiental es el principal instrumentos técnico-jurídico para el efecto.

De lo expuesto se deduce que el Ecuador dispone de una normativa ambiental legal que rige para los procesos extractivos petroleros, en las áreas protegidas o fuera de ellas. En consecuencia, el discurso ambiental público aparece como concordante con los preceptos constitucionales y convenios internacionales ambientales suscritos por el Estado.

4 Instrumento que habría aportado a superar el entorno de crisis ascendente que acosa al parque Yasuní y territorio huao en relación al modelo de conservación, fuertemente condicionado por el proceso extractivo petrolero y sistema de gestión socio-ambiental empresarial.

5 Decreto ejecutivo 1215, en República del Ecuador (2001).

6 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 contaminación en el parque Yasuní y particularmente sobre la reinyección de las aguas de formación. En las evaluaciones revisadas, ni en los informes de auditorías dispuestas por la autoridad pública constan datos al respecto, lo que refleja la inexistencia de estos impactos o el carácter reservado de la información.

Políticas de conservación y gestión ambiental en áreas protegidas

En la década de los años setenta el Estado ya dispone de una incipiente política conservacionista y de gestión ambiental. Posteriormente abandona el énfasis sanitario y asume a finales de los años ochenta la noción del ecodesarrollo. A partir de la Conferencia de Río de Janeiro en 1992, inicia un proceso de reformas políticas y jurídicas que llega a su máximo nivel con la reforma constitucional en 1998. El artículo 86 de la Carta fundamental prescribe que el Estado protegerá el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice un desarrollo sustentable.

Hacia 1993 (año del primer congreso ecuatoriano sobre el medio ambiente) se definieron las políticas sectoriales (económicas y sociales) que tenían impacto sobre lo social y áreas protegidas: económicas: aprovechamiento de recursos naturales (petróleo, minería, forestales, pesca, agricultura, turismo); sociales: con énfasis en las políticas para pueblos indígenas, y en las de participación social y descentralización⁷. Sobre esta base, se ha tratado de establecer las lógicas del desarrollo en relación con las políticas de conservación. En todo caso, es evidente el énfasis conservacionista como un justificativo de la verticalidad del modelo económico, tal cual se detalla a continuación.

La diversidad biológica es asumida como un recurso estratégico del país, para mejorar la calidad de vida de la población y potenciar los beneficios sociales, culturales y económicos asociados. En igual forma se establece que el desarrollo del sistema nacional de conservación *in situ* de la biodiversidad incluirá: especies, variedades nativas y recursos genéticos en general, y se declara prioritaria la incorporación de la conservación y el manejo sustentable de la biodiversidad en la planificación nacional, regional y local.

Por otra parte se establece la obligación de aplicar la consulta previa a toda decisión estatal que pueda ocasionar impactos sobre la diversidad

7 La base de la gestión ambiental gira en torno a cinco 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. (Ministerio de Relaciones Exteriores 1993).

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 es un requisito legalmente obligatorio en todos los procesos de acceso a los recursos genéticos y al desarrollo de proyectos relacionados con organismos. Otro aspecto fundamental constituye el disponer de mecanismos de apoyo para el uso, la conservación y el manejo sustentable de los bosques naturales y plantados, pero en general se define una política de incentivos al desarrollo de actividades productivas sustentables, y el fomento del uso sustentable de la biodiversidad con estudios y planes de manejo que permitan una gestión eficiente.

La consolidación del sistema nacional de áreas protegidas⁸ se plantea como un requerimiento impostergable, incorporando las áreas protegidas municipales, comunitarias y privadas, lo que coadyuva a la conservación, la rehabilitación y el desarrollo de los ecosistemas más sensibles. Las líneas estratégicas de política se dirigen a la conservación y el aprovechamiento sustentable del capital natural, la gestión de la calidad ambiental, la conservación y recuperación de ecosistemas frágiles y amenazados, las regiones de atención especial.⁹ Esta visión ha sido asumida en términos oficiales y se desprende de la base jurídica constitucional y legal, para una mejor comprensión, a continuación se detallan los principios rectores establecidos por el Ecorae (Instituto para el ecodesarrollo de la Región Amazónica Ecuatoriana).

La política de conservación y gestión ambiental ha ido evolucionando a la par de la normativa sobre la que se erige, por tanto, desde el discurso de la institucionalidad, el Estado ha actuado con cierto nivel de coheren-

8 El sistema nacional de áreas naturales protegidas constituye la herramienta principal para la conservación in situ de la biodiversidad. Consta en el artículo 86.3 de la Constitución política del Estado (Registro Oficial No. 1, del 11 de agosto de 1998). Este sistema no ha sido institucionalizado, pero cuerpos legales expedidos después de las reformas constitucionales de 1998, lo hacen constar como tal, por ejemplo el Reglamento especial de turismo en áreas naturales protegidas (Registro Oficial No. 656, del 5 de septiembre del 2002). En la codificación de la Ley forestal y de conservación de áreas naturales y vida silvestre, artículo 66 (Registro Oficial 418 del 10 de septiembre del 2004), se establece el Patrimonio de áreas naturales del Estado, que no corresponde a lo que la Constitución en su artículo 86 establece como Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas. Desde esta perspectiva, la ley debe regular el establecimiento de un sistema, conforme lo prescribe la Carta Magna.

9 Cf. Ministerio de Relaciones Exteriores (1993); Ministerio del Medio Ambiente (1997). "Plan de manejo del parque nacional Yasuní". Quito: mimeo.

cia jurídico-política y programática. De lo que se trata ahora es de explicar el antagonismo entre el discurso institucional ambiental descrito y la realidad concreta, caracterizada por la inconsistencia jurídica de la normativa ambiental, la crisis del modelo de conservación en el parque Yasuní, la violencia que persiste al interior del pueblo huao como consecuencia de estos procesos mayormente agravados por la centralización de las responsabilidades de control respecto a las actividades extractivas en las áreas protegidas, por parte del Ministerio del Ambiente del Ecuador.

Este hecho es muy grave porque el Ministerio no ha considerado realmente el volumen y el carácter especializado de las actividades extractivas que se ejecutan, y el esfuerzo que ellas demandan respecto a la verificación del cumplimiento de los estudios de impacto ambiental y el plan de manejo ambiental o aplicación de la sanción correspondiente por su inobservancia; tampoco ha logrado comprender y asumir la creciente normativa sobre medio ambiente y desarrollo sustentable que tiene que aplicar. En tales circunstancias se ha hecho imposible que la sola institución pública Ministerio del Ambiente pueda ejecutar eficientemente la totalidad de actividades de control y gestión ambiental en áreas protegidas y territorio huao.

Esta situación se agrava por el hecho de que el Ministerio del Ambiente actúa subordinado a instituciones públicas de control operativo petrolero con mayor peso político, como es el caso del Ministerio de Energía y Minas. Este último ejecuta de manera directa actividades de control ambiental, a través de la Subsecretaría de Protección Ambiental y la Dirección Nacional de Protección Ambiental (DINAPA), aduciendo razones de carácter sectorial. En el fondo la debilidad institucional del Ministerio del Ambiente no le permite hacer el control por sí mismo y tampoco someter a su jurisdicción política el carácter sectorial del Ministerio de Energía y Minas.

Finalmente, el criterio de que la ley ambiental para la conservación y gestión se torna inviable, radica en el carácter difuso y contradictorio del que adolece, conforme se ilustra en el acápite que sigue.

Políticas de conservación y legislación ambiental contradictorias

Las tierras que forman parte del sistema nacional de áreas protegidas son “patrimonio” nacional y parte del dominio sobre el cual el Ministerio del Ambiente tiene el poder de decisión definitivo. Aquí 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. Por ejemplo, las leyes vigentes no expresan completamente la realidad “pluricultural” del Ecuador, ni tampoco asumen en forma integral los significativos avances del derecho internacional sobre los derechos humanos y el derecho ambiental, mayormente visibles a lo largo de las dos últimas décadas – incluyendo la declaración final de la Cumbre de Río de 1992, el Convenio sobre diversidad biológica y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Desde esta perspectiva, 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). Los pueblos indígenas sostienen que su propio gobierno en función de la defensa de su territorio, es la opción más efectiva para garantizar la conservación, considerando la incapacidad del Ministerio del Ambiente para poner un alto al proceso extractivista.

Ciertamente, los procesos no esclarecidos para la determinación del “interés público” e inadecuadas formas de participación local en tales procesos; las decisiones sobre si 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 o el bien común. El resultado de esto es que los derechos e intereses de los pueblos indígenas, a menudo son subordinados al interés de la mayoría, generando conflictos, muchas veces violentos, o en el peor de los casos la extinción del recurso común.

Cuando el recurso común se convierte en recurso de libre acceso para la totalidad de la humanidad, se desata la tragedia que advierte Garrett Hardin (en Bontems y Rotillon 2000: 18). El desenlace fáctico de la “tra-

gedia de los comunes”¹⁰ 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.

En la estructura política ecuatoriana faltan 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 sistema de áreas protegidas se debe en gran parte a estos factores que minimizan los aportes locales. El Estado tiene la autoridad para establecer áreas protegidas en nombre del “interés público”, sin embargo, las actividades estatales en este aspecto no son consecuentes con las normas internacionales de derechos humanos, y que 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: 47).

Así por ejemplo, el artículo 66 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 constituyen ecosistemas que contribuyen 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.

En noviembre de 2006, el Ministerio del Ambiente ha recibido de Ecolex, el proyecto de Reglamento a la Ley de gestión ambiental sobre la participación ciudadana y consulta previa, y en dicho instrumento legal se norma esta actividad. Sin embargo, en la práctica las autoridades del

10 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 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.

Ministerio del Ambiente y los abogados ambientalistas concuerdan en que existen pocas oportunidades reales para la participación local en el desarrollo de leyes ambientales, al igual que en la identificación del “interés público” en temas ambientales. En este sentido para Metz (2006: 48), mientras la participación política de las comunidades indígenas sea subrepresentada, 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.

Las contradicciones de la ley propician su inobservancia y la tornan ineficaz. Por ejemplo, el artículo 6 de la Ley de gestión ambiental, que faculta la explotación petrolera en áreas protegidas, 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 económica y de evaluación de impactos ambientales.

(República del Ecuador, 2006 c)

No obstante, los artículos 3.3 y 23.6 de la Constitución, taxativamente lo prohíben, al igual que los artículos 68 y 75 de la Ley forestal y de conservación de áreas naturales y vida silvestre.

No existe garantía de que el estatus de área protegida bajo la jurisdicción del Ministerio del Ambiente evite futuras operaciones extractivas en su interior. Y en el caso del parque Yasuní con mayor razón, toda vez que el Estado ecuatoriano busca desarrollar los campos Ishpingo, Tiputini y Tambococha (ITT) que registran 1.200 millones de barriles de reservas posibles de petróleo pesado. Esto implica que, por la magnitud del proyecto¹¹, la opinión pública nacional e internacional debe estar alerta para hacer prevalecer el principio precautorio establecido en la Cumbre de Río de 1992 y en el artículo 91 de la Constitución, además del fundamento político de la conservación y ético inclusive, desde la perspectiva de la sustentabilidad.

11 El “proyecto ITT” comprende tres componentes interrelacionados: extracción de petróleo para la exportación, refinación de petróleo para satisfacer la demanda regional de productos limpios, y generación termoeléctrica a partir de la utilización del residuo de la refinación (coque).

Por otro lado, entre el Ministerio del Ambiente y el Ministerio de Energía y Minas existe superposición de funciones y competencias en materia de aprobación del estudio de impacto ambiental, control de gestión ambiental y extensión de licencia ambiental. Debido a su importancia política, el Ministerio de Energía y Minas tiene mayor jerarquía y subordina las decisiones del Ministerio del Ambiente en esa materia, ello da pábulo a que el Ministerio de Energía y Minas apruebe un proyecto extractivo por sobre lo que haya decidido el Ministerio del Ambiente, aunque de éste depende en última instancia la aprobación de la licencia ambiental para cualquier proyecto en áreas protegidas. Más aún, el Ministerio de Energía y Minas es el órgano rector de la política petrolera y prioriza sus objetivos institucionales 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 estatal y privada, lo que no le deja un margen adecuado de autonomía que garantice transparencia y eficacia en sus actividades de control y decisiones sancionadoras.

El problema fundamental de las contradicciones radica en que legalmente el estudio de impacto ambiental 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 estudio de impacto ambiental 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 la región amazónica ecuatoriana, ignorando la alta sensibilidad cultural y vulnerabilidad ecológica que la caracterizan. 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.

Precisamente en esta fase se concentra la dimensión técnica del estudio de impacto ambiental, y ahí corresponde resolver si la categoría técnica tiene incidencia relevante en la toma de la decisión política 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 estudio de impacto ambiental, este instrumento no tiene ninguna validez y es ineficaz. En consecuencia, la ges-

ción ambiental nace disminuida (*capitis diminutio*) y de aquí se deducen la debilidad legal y los límites del modelo de conservación y gestión impuesto.

Desde esta perspectiva el estudio de impacto ambiental se vuelve una formalidad irrelevante para la aprobación de los proyectos y la consecución de las licencias ambientales. No se explica de otro modo cómo es que se fue ampliando la frontera extractiva en el parque Yasuní y el territorio huao, hasta llegar al nivel actual de impactos negativos irreversibles que configuran delitos, como el de lesa humanidad, en el caso de la muerte violenta de grupos de personas de los Tagaeri y Taromenane a partir del incremento de las actividades de extracción petrolera y maderera en su hábitat.

Normas y estándares ambientales globales que coadyuvan a la crisis del parque Yasuní y el territorio huao

Las observaciones anteriores tienen relación al tema de los “modelos estandarizados de gestión ambiental”: la adaptación indiscriminada de una metodología exógena a condiciones diferentes de los medios en los que se aplica la metodología original, genera problemas en la ejecución de la gestión ambiental. Ésta es inviable debido a la falta de instrumentos de control y porque la lógica y la racionalidad del diseño de dicha gestión no incorporan otros modelos de gestión basados en categorías culturales diferentes, o no respetan los que existen. Esto acontece en el parque Yasuní y el territorio huao y es aún más grave, cuando el modelo extractivista de explotación petrolera implementado por el Estado está condicionado por variables de gestión eminentemente economicistas, políticamente excluyentes, socialmente inequitativas y éticamente cuestionables, es decir insustentables.

Para Messner (2003), a usanza de lo que pasa con la economía globalizada, también sucede con el diseño de una arquitectura de gobernanza global de la ecología mundial, y este es el punto de partida para determinar qué actores son responsables de la política reguladora ambiental a escala global y qué patrones de gobernanza ambiental rigen, subordinados a la gobernanza global de la economía mundial. Es palpable que los pro-

tagonistas centrales y pilares decisivos son los Estados nacionales junto con “sus” organismos y regímenes internacionales (Fondo Monetario Internacional, Organización Mundial del Comercio, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OIT, nuevas instituciones como organizaciones ambientales de ámbito mundial, etc.). El eje es el paradigma de un orden económico mundial de cobertura intergubernamental y multilateral. Ahora bien, 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.

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 política transnacional, 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 difusos marcos regulatorios ambientales estatales y los sistemas estandarizados de gestión.

No pasa inadvertido que los actores extractivistas hegemónicos, armados con una información adecuada, se sirven de todas las redes y utilizan todos los territorios. Prefieren el espacio reticular (más importante), pero su influencia alcanza también los espacios banales (comunes) más escondidos. He ahí por qué los territorios nacionales se transforman en un espacio nacional de la economía internacional y los sistemas de ingeniería más modernos, creados en cada país, son mejor utilizados por firmas transnacionales que por la propia sociedad nacional. En tales condiciones, la noción de territorialidad es puesta en jaque y no falta quien hable de desterritorialización (atribuyéndole algunos significados extremos, como el de “supresión del espacio por el tiempo” o el del surgimiento de lo que llaman “no-lugar”¹² (Virilio y Augé, citados en Santos 2000: 206). El no-

12 El término “no lugar” se lo asume como el espacio que ha perdido valor cuando el sujeto (pueblo) ha perdido el control y el poder sobre dicho espacio, y que por tal razón se ha convertido

lugar caracteriza actualmente al parque Yasuní y el territorio huao, que precisamente por haber llegado a esta condición, padecen el proceso de desterritorialización y las consecuencias socioculturales que de ello se derivan, además de la muerte violenta de los Tagaeri y Taromenane.

El “Plan ambiental ecuatoriano” (en Kenber 1999) comprende cuatro objetivos: formular e implantar un conjunto coherente de políticas ambientales sectoriales, a través de las cuales se impulse el ordenamiento de las actividades, para lograr, en cada caso, el tratamiento simultáneo de lo social, lo económico y lo ambiental, y con ello el desarrollo sostenido del país; realizar diagnósticos de la situación ambiental, identificación de los principales problemas y causas, y propuesta de políticas y estrategias sectoriales para diversos campos estratégicos de la gestión ambiental; formular y promover la ejecución de un conjunto de proyectos estratégicos que permitan la real y efectiva aplicación de las políticas básicamente ambientales; formular y promover la implantación de un conjunto mínimo de programas ambientales básicos, que permitan la aplicación de las políticas y estrategias sectoriales.

Este plan establece la necesidad de “implantar un proceso permanente de planificación para la gestión ambiental”. Es apropiado como punto de partida o antecedente para un verdadero proceso de planificación, en base a la doctrina y normas jurídicas ecuatorianas. A efecto de ampliar este criterio, cabe recurrir a la reflexión de Brañes. A propósito de “la planeación y el ordenamiento ecológicos”, refiriéndose a la legislación ambiental mexicana, Brañes afirma:

[...] no establece 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.

(Brañes, citado en Pérez 1997: 21)

en un factor de producción –extracción– de bienes y servicios, totalmente distinto al significado que esos sujetos le dieron. El espacio se desterritorializa cuando pierde la dimensión política asignada por los pueblos que lo habitan (Ver supra, el acápite sobre el contrato natural).

Ello permite reiterar que resulta improcedente una planificación ambiental o “ecológica”, con planes y programas “ambientales” separados de la planificación de las actividades productivas mismas que constituyen el desarrollo sustentable. En este sentido, el error más común de la planificación ambiental es la “sectorización”, porque 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 ecológicas se terminan ejerciendo “en el vacío”. Este hecho constituye un límite de la gestión ambiental, y en el sector petrolero se expresa en forma radical.

La gestión ambiental (planificación) para el sector hidrocarbúfero 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, económicos y sociales viables para la gestión ambiental en el parque Yasuní y el territorio huao. Pues, las contradicciones explícitas que provoca el Estado han generado una “colisión de coaliciones”, es decir, una confrontación expresa y permanente, no sólo entre los diversos actores hegemónicos (empresas y Estado) y subalternos (pueblos quichua y huao), sino también al interior de estos últimos.

La gestión ambiental en el área protegida está marcada por un sesgo excluyente que no coadyuva a un ordenamiento territorial sustentable, tampoco a la gobernanza ambiental. Más aún, otros límites de la gestión ambiental se expresan en las falencias contenidas en los propios contratos petroleros¹³ cuya matriz economicista distorsiona las políticas de gestión

13 Kimerling (2006: 115-116) sostiene que en vista a la ausencia de procedimientos para la evaluación y aprobación gubernamentales, las provisiones contenidas en el Contrato podrían operar como una forma legalizada, aunque no explícita, de autorregulación, trasladando efectivamente la autoridad que debe ejercer el Estado, en la selección de un conjunto de normas, a la compañía, cuya conducta tiene que ser controlada. La Occidental y otras compañías que trabajan en el Ecuador han promocionado en forma agresiva, las normas y pautas de la industria bajo la rúbrica general de “normas internacionales” y “la mejor práctica”. Como resultado se suele confundir la opinión del sector petrolero privado con las normas jurídicas del Estado y, para los ecuatorianos que no entienden de donde provienen las normas ni como evolucionan, las normas de la industria están adquiriendo un manto de autoridad jurídica estatal y legitimidad que ofrece garantías engañosas en cuanto a la protección del ambiente. La confusión sobre las fuentes de normas internacionales se complica debido a la ignorancia reinante en cuanto a su contenido. Muchos ecuatorianos creen que existe un cuerpo creíble, aunque enigmático, de normas internacionales concretas y que estas pueden proteger de manera eficaz el ambiente. La Occidental y

ambiental empresarial, relegándolas a una dimensión irrelevante – y el propio Estado se encarga de “invisibilizar” el incumplimiento de la gestión, en función de sus objetivos crematísticos establecidos como “prioridad nacional”.

En todo caso, se podría asumir que la estrategia estatal diseñada para la gestión de la conservación en el parque Yasuní responde a los requerimientos técnicos determinados en la ley. Pero al margen de su sola formulación, en la práctica, la falta de decisión política para exigir su concreción erosiona la viabilidad misma de la estrategia y debilita aún más la institucionalidad pública, responsable del control de la implementación de la gestión. Por esta vía no se evita el colapso del modelo de conservación y gestión ambiental.

Los sistemas de estándares globales para la gestión ambiental no reflejan la eficiencia que se supone garantizan a nivel del bosque húmedo tropical, más que por deficiencias estructurales de aquellos, por la incapacidad de ponerlos en funcionamiento conforme a la compatibilidad que demanda la tecnología de punta que dispone la industria petrolera, pero no las empresas que operan en la Región Amazónica Ecuatoriana. En este sentido, los entes públicos competentes no controlan que realmente se asuma la tecnología de punta ofrecida por las empresas y tampoco que se apliquen en forma eficaz los sistemas de gestión ambiental estandarizados. En concreto, la gestión misma y los controles de gestión ambiental no son prioridad del Estado y son sólo parcialmente de los organismos seccionales ubicados en el área petrolera. En tales circunstancias se agrava la condición ecológicamente crítica a la que han hecho descender al parque Yasuní.

Lo expuesto se sustenta en la ausencia de instrumentos de evaluación ciudadana que verifiquen la eficiencia del control de la gestión ambiental

otras compañías petroleras internacionales parecen, a menudo, cultivar ese mito y explotar la ignorancia en cuanto a las normas internacionales, para asegurar a los funcionarios gubernamentales, las comunidades y otras partes interesadas la calidad y control que caracterizan sus operaciones. En el fundamento jurídico sostiene que la creciente confusión entre las normas de la industria privada y las normas jurídicas públicas y la legitimación arbitraria de las normas de la industria y la obscura autorregulación que se está fomentando- es bastante problemática, pese al discurso empresarial sobre la responsabilidad ambiental y social. Las normas y criterios de la industria son impulsados por necesidades e intereses particulares de las compañías petroleras y no por los intereses del público.

en el parque Yasuní. Por ejemplo, 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 que no puede realizar veedurías ni someter al escrutinio público la gestión ambiental empresarial; en las licencias ambientales se ha minimizado el contenido técnico-jurídico y ético y se las extiende fácilmente en función de objetivos mercantilistas. Al fin y al cabo, los estudios de impacto ambiental, los planes de manejo ambiental y las auditorias han sido convertidos en instrumentos técnicos estériles, despojados de valor social.

Un proyecto ambiental que privilegie la visión estatal implica considerar tres ejes que pueden ser abordados en forma integrada, transversal y sistemática: la recuperación de la capacidad de acción del Estado; la organización institucional ambiental en sentido transversal para integrar las consideraciones ambientales a todas las áreas sectoriales de la administración pública; y la 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 Región Amazónica Ecuatoriana y el parque Yasuní.¹⁴

Lo mismo sucede con otras estrategias de conservación para el parque Yasuní. Vogel argumenta que hay algunos temas sobresalientes cuando se habla de la economía de la biodiversidad y su aplicación a áreas protegidas:

14 Una buena gobernanza ambiental implica transformaciones de carácter sustantivo, y esos cambios incluyen la consolidación 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 concluyó 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 (autonomías) y de la coordinación en la gestión ambiental intra e interjurisdiccional.

En el caso de Yasuní se puede aseverar que su valor económico es inconmensurable. Inesperadamente, eso no significa que no puedan cobrar cuotas por los usos sostenibles de ésta zona. Este planteamiento pudiera parecer contradictorio, pero ante la reflexión, tiene sentido. Actualmente existen muchos espacios vacíos en nuestro conocimiento científico sobre las relaciones ecológicas entre las especies y así, no se sabe cuántas se extinguirán si se abre la reserva Yasuní para la explotación de crudo y la fragmentación subsecuente. Sin embargo, se cuenta con un buen entendimiento sobre los valores sustentables múltiples que son generados por los bosques tropicales.

(Vogel 2005)

Desafortunadamente, dichos valores generados no son cobrados y, aún peor, son aprovechados en el extranjero. El reto del Estado debe ser la internalización de las externalidades, o sea, cobrar por servicios ambientales – tales como los efectos meteorológicos, paisajes para el ecoturismo, el acceso a material genético, así como el puro valor de existencia. Dicha estrategia podría crear intereses económicos en el desarrollo sostenible que lucharía en la arena política donde otros hacen campaña para una explotación repentina de los recursos y una colonización desordenada (Vogel 2005).

La reparación por daños ambientales en bienes de titularidad difusa tiene relación a la estructura jurídica de la responsabilidad civil aplicada a la materia ambiental. Toda vez que la regulación ambiental específica no ha sido suficiente para contrarrestar los conflictos surgidos a partir del desarrollo de actividades energético-extractivas, las normas atinentes a la materia no satisfacen los requerimientos reales de este tipo de daños (Narváz Álvarez 2006). Efectivamente, en múltiples ocasiones ha resultado casi imposible probar la existencia del nexo causal entre el agente dañoso, el hecho dañoso y el perjudicado por el daño. Este daño afecta a bienes de titularidad diferenciada, es frecuente y ha presionado a los involucrados a reclamar la aplicación de criterios foráneos a fin de cubrir la insuficiencia del marco jurídico nacional, como es el reconocimiento del “criterio de la probabilidad” en materia ambiental¹⁵, en función de aban-

15 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 necesi-

donar 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 de la responsabilidad jurídica civil vigente, dotándolo de un nuevo alcance.

La actividad petrolera es una actividad extractiva denominada “de riesgo”, y genera una obligada convivencia entre empresas transnacionales y comunidades. Las empresas presionan para remitirse a sus leyes naturales frente a incidentes socio-jurídicos, y ello ha provocado 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 urgencia de cubrir vacíos legales que estancan la administración de justicia y la pronta reparación de los daños. Narváez Álvarez constata que el sistema de responsabilidad objetiva es el fundamento del derecho de daños en el *common law*¹⁶ 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, amparadas además en los principios del derecho internacional privado, exigían la aplicación de la normativa de su país de origen (Narváez Álvarez 2006: 66).

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 civil extracontractual objetivo, propio del *common law*. Cabe connotar 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 redundando tanto en la prevención como en el resarcimiento de esta clase de daños y es evidente una tendencia a implementar el sistema antes mencionado para la imposición del deber resarcitorio.

dad” en cambio atiende a las consecuencias inmediatas como un sobrevenir ineludible y forzoso (Cf. Cafferata 2002: 32).

16 *Common law*: sistema jurídico que rige en países como Inglaterra, Estados Unidos, etc., generalmente conocido como sistema anglosajón.

El sistema de responsabilidad civil extracontractual objetivo 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 (Narváez Álvarez 2006: 67), quien fundamenta 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 de causa a efecto, y que no hayan causales de defensa. A tal punto llega la independencia entre el elemento subjetivo 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 (Narváez Álvarez 2006: 67).

La recomposición colectiva, junto a la reparación patrimonial (daños y perjuicios) forman una reparación integral a un bien ilegítimamente afectado y un derecho violentado sin justificación. 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; y que la colectividad afectada tenga un reconocimiento como tal de su existencia frente a las autoridades estatales.¹⁷ Esto en consideración a que los intereses tradicionales están dejando paso a nuevos intereses mayoritarios, auspiciados por el desarrollo técnico de los últimos tiempos.

Coincidiendo con Narváez Álvarez, los daños ecológicos poseen características propias tan acusadas, y sobre todo tan especiales, que obligan a realizar una labor de adaptación 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

17 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 solo están unidas por la coyuntura.

donde existe propensión al abuso del derecho como es el caso ecuatoriano. Sin embargo, por condiciones mundiales y globalizadoras – como son la inserción de las empresas transnacionales en el proceso productivo-extractivo de las naciones proveedoras de materia prima (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. Peor aún, se lo usa contra los sectores sociales más vulnerables que son los realmente afectados por los daños.

Ante tales circunstancias es que el derecho, como elemento organizador 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 consiguientemente la problemática que aparece en relación al nexo causal, etc. torna la responsabilidad subjetiva en inaplicable, o más bien la torna injusta, mientras la responsabilidad objetiva permite la defensa de los intereses de las víctimas de los daños. Desde esta perspectiva, las comunidades que se encuentran en el área de influencia del proceso petrolero en el parque Yasuní y el territorio huao, también podrían accionar derechos de titularidad diferenciada en forma ágil, y la justicia estaría en capacidad de sentenciar sin demoras, aportando a la consolidación de la gobernanza ambiental y la gobernabilidad democrática.

De lo expuesto se deduce que en el Ecuador apremia la adopción del sistema de responsabilidad extracontractual objetivo (*common law*), y ello implica reformas a la legislación nacional que trastocuen la base de la tradición jurídica romanista (sistema de responsabilidad civil extracontractual subjetivo¹⁸) 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 constitu-

18 La responsabilidad civil extracontractual subjetiva rige para efectos indemnizatorios en la legislación ecuatoriana, se erige sobre el deber de la reposición o reparación frente a la existencia de la negligencia o culpa, y la carga de la prueba; esto es, que la víctima del daño es quien debe probar que ha existido un nexo causal entre el daño ambiental, la actividad dañosa y el agente contaminador; y además ha de probar que ha existido negligencia o culpa por parte del agente contaminador – lo cual es un problema máximo – para lograr el efecto reparatorio integral, que se compone de resarcimiento económico y recomposición ambiental.

cional de 1998. Esta decisión trascendental coadyuvaría sobremedida a la superación de la crisis de gobernanza ambiental en el parque Yasuní y la Región Amazónica Ecuatoriana en general, en la medida en que los derechos colectivos de reparación por daños ambientales pueden hacerse efectivos, oportuna y eficazmente. Además, la interacción entre las comunidades y las empresas se elevaría al rango de categoría jurídico-política, donde la dimensión clientelar y asistencialista se desvaloriza debido a la institucionalización de los conflictos.

El colapso del modelo de conservación y gestión ambiental y social en el Yasuní

Mutualismo empresa-comunidad o relacionamiento comunitario

Un factor que incrementa la crisis de gobernanza ambiental en el parque Yasuní y que afecta la relación empresas-comunidades indígenas es la insuficiencia de servicios públicos y que es evidente en gran parte de la región amazónica. Los conflictos ambientales en el norte de la región amazónica, se desarrollan en un contexto de pobreza endémica y falta de integración al ámbito nacional. (Cf. Cuadro 1).

Cuadro 1			
Indicadores sociales regionales			
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

Elaboración: Iván Narváez. Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas del Ecuador (INEC).

Históricamente, la colonización de esta región periférica sirvió de sustituto a las reformas agrarias de los años sesenta y setenta. Cuando Texaco salió del Ecuador, en 1992, todos los indicadores socioeconómicos de desarrollo de la provincia de Sucumbíos quedaban por debajo de los promedios nacionales. La esperanza de vida era un año menor al promedio nacional (63 contra 64). El personal de salud apenas representaba 11,3 por cada 10.000 habitantes contra cerca de 30 en el nivel nacional. La tasa de mortalidad infantil alcanzaba el 62,6‰ contra el 53,2‰ en el nivel nacional. El analfabetismo funcional superaba el 30% (25% para el país). Menos del 9% de las viviendas tenían acceso a una red de alcantarillado (39,5% para el país). Menos del 40% tenían acceso al servicio eléctrico (77,7% para el país). Apenas el 5,5% de los hogares disponían de agua entubada (38,2% para el país).

(Fontaine 2006 c: 52)

Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 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% en 1995 a 56% en 1999. La incidencia de la pobreza es más fuerte en las zonas rurales (77%) y en las poblaciones indígenas (78%) y afro-ecuatorianas (más del 70%) [...] Los pueblos indígenas, las comunidades afro-ecuatorianas y las mujeres son los más afectados por la falta de oportunidades. Sólo el 53% de la población indígena accede a la educación primaria, 15% a la secundaria y menos del 1% a la superior. El 13.8% de mujeres mayores de 15 años son analfabetas frente a un 9.5% de hombres y el 9.9% de niñas no se matriculan en secundaria por el trabajo doméstico. En el área urbana el 82.1% de las mujeres no acceden a la formación universitaria frente al 76.8% de los hombres. En el área rural, esta proporción es del 96.7% de mujeres frente al 95.3% de hombres.

(BID 2004: 21)

Frente a las demandas resultantes de esta situación, las empresas petroleras se han involucrado en el suministro de bienes y servicios comunitarios que son de competencia gubernamental.

Estas estrategias se consideran como un disparador de nuevos paradigmas, como alicientes para la búsqueda de nuevos modelos de explotación

petrolera y de contribución al desarrollo sustentable del país y del área donde operan las empresas. La búsqueda de nuevos estándares de desempeño y mayores oportunidades para dar respuesta a los desafíos de la responsabilidad social, hacen necesario formular procedimientos de gestión para las relaciones comunitarias.

(Petrobras 2005)

Conforme se ha expresado, con la anuencia del Estado las empresas adoptan lo que mejor convenga a los objetivos empresariales, no siempre compatibles con los objetivos (humanos) de la comunidad. Las relaciones comunitarias son las actividades que realizan las empresas para compatibilizar el desarrollo sustentable de sus negocios con los intereses de las poblaciones del área de influencia de las operaciones, dentro de un marco de responsabilidad social (Petrobras 2005). Pero a la vez son el instrumento de control político por excelencia y el que mejor se adecua para la manipulación organizacional, cooptación, soborno y negociaciones asimétricas que degeneran en arcaicas formas de sometimiento. Este es un dispositivo de manejo de conflicto que coadyuva a la crisis de gobernabilidad regional y gobernanza ambiental en el parque Yasuní y el territorio huao.

Ya en la década de los años ochenta, el “Plan de relacionamiento comunitario” de Maxus, diseñado para el pueblo huao en el bloque 16, era eminentemente “asistencialista” (Narváez, 1996: 62). Tenía como antecedente y soporte ideológico político una percepción del desarrollo social indígena correspondiente al de la ideología estatal y nacional dominante, cuyo objetivo era impulsar el cambio socio-económico cultural para la total incorporación del sector indígena a la modernidad dotándolo de infraestructura de salud, educativa, etc., frente a la situación de atraso, postración e ignorancia en el que vivía. La instrumentalización y manipulación del plan se vio reflejada en la eficiencia paternalista que cubría de halagos al pueblo huao. Pero la intención subyacente de Maxus era lograr una imagen empresarial (“imagen-objetivo”) que se basaba en demostrar que sus operaciones se llevaban a cabo bajo condiciones y circunstancias especiales como: extracción de petróleo en el bosque húmedo tropical, en la “reserva étnica-cultural huaorani”, en el parque Yasuní, con la aplicación de normas ambientales nacionales e internacionales, de alta tecnología y una política de respeto a las comunidades indígenas.

Por tales condiciones particulares la empresa logró establecer una especie de “mutualismo indígena-empresa” temporal en el cual los dos actores asimétricos emergieron como una unidad emblemática que muy pronto se rompió, debido a la incompatibilidad de destinos históricos y porque la interacción de dos poderes antagónicos en un pequeño espacio no podía perdurar, dada la hegemonía de la transnacional petrolera. Posteriormente con semejante palmarés, Maxus ganó licitaciones petroleras para operar en el bosque húmedo tropical en Bolivia, por ejemplo.

La modalidad contractual con la que operan las empresas es determinante en estos procesos relacionales, ya que en el “contrato de prestación de servicios” estos rubros pasan al Estado, y por ello los presupuestos para el asistencialismo y control de contaminación son altos. Con el advenimiento del gobierno de Sixto Durán Ballén, en 1993, se inició una reforma a la política petrolera y que incluyó la reforma a la Ley de hidrocarburos, con la finalidad de atraer la inversión extranjera privada hacia las áreas de riesgo y propiciar la participación del capital privado en el sector petrolero a fin de desmonopolizar el rol del Estado en el manejo de esta industria. Con esta reforma se creó el contrato “de participación”, según el cual las empresas petroleras asumen el riesgo de sus inversiones, costos y gastos que implica el proceso extractivo.

Posteriormente se continuó reformando la Ley de hidrocarburos, y fue en el gobierno interinario de Fabián Alarcón, que se creó el contrato de “gestión compartida”, con el propósito de incrementar la extracción petrolera y maximizar la recuperación de sus reservas. Uno de los objetivos de las reformas era, finalmente, lograr la transferencia de los grandes campos (Shushufindi, Sacha, Libertador, Cononaco) al capital transnacional. Cabe tener en cuenta que, hasta el 2005, de estos campos se extraía el 73% del petróleo estatal.

En el “contrato de participación” los presupuestos bajan a un nivel irrelevante porque se consideran costos que asume la empresa y ello disminuye su rentabilidad. De todas formas, la dimensión ambiental está inmersa en esta problemática, porque en última instancia lo ambiental se asocia a lo social y desde esta perspectiva aparece como una reivindicación antes que como una obligación empresarial. Consecuentemente la gestión ambiental es directamente proporcional a la inversión, y la falta de gobernanza ambiental se refleja en la crisis de gobernabilidad democrática, es

decir, insatisfacción de las demandas ambientales planteadas por la sociedad (Fontaine 2005 b) y que surgieron a partir de los impactos ambientales negativos generados por las empresas.

Cómo se expresa el colapso del modelo de conservación y gestión ambiental

La conservación de la biodiversidad en el Ecuador se ha planteado como una gestión de política pública desde hace tres décadas. El gobierno central ha sido el principal y casi único responsable de la conservación del banco genético y otros bienes y servicios ambientales. El Estado ecuatoriano ha implantado el modelo extractivista para la explotación de recursos naturales no renovables en la Región Amazónica Ecuatoriana y el parque Yasuní (ecosistemas culturalmente sensibles y ecológicamente vulnerables). Esta lógica y racionalidad del capital extractivo implica una estrategia en la cual la dimensión económica trasciende a cualquiera otra que tenga que ver con la conservación o el desarrollo social amazónico (Ortiz 2004). Esta conducta es un lastre que se arrastra a lo largo de la historia, recuérdese que en una primera fase, la dominación colonial permitió el verdadero saqueo, de las riquezas de los países sometidos, sin ningún límite.¹⁹

En estas condiciones pudo desarrollarse e imponerse el modelo energético duro que domina en el mundo, junto a una actitud y una cultura

19 Según Bunker (1988), el desarrollo extractivista que domina la Amazonía se basa en una apropiación de los recursos naturales volcados a su utilización fuera de la región, y particularmente su exportación, lo que determina una afectación desigual del territorio. Y es precisamente ese estilo uno de los principales factores que hace que la región se fracture (Gudynas 2005: 3). En el parque Yasuní es aún más radical la tesis de Gudynas, respecto a que la fragmentación se refuerza por que los Estados nacionales sólo controlan adecuadamente algunas áreas dentro de sus territorios amazónicos; la mayor parte de éstas tienen que ver con sitios donde se llevan adelante emprendimientos atados a la globalización (minería, petróleo, etc.), o bien por su importancia en la seguridad nacional (como reacción frente al narcotráfico o la guerrilla), que es precisamente lo que acontece en el Nororiente ecuatoriano. En el resto del territorio la presencia estatal es débil, y en consecuencia es débil también la aplicación de derechos y seguridades ciudadanas. De esta manera, la Amazonía se convierte en una vasta región periférica donde se intercalan algunas “islas” que son eslabones primarios de cadenas productivas globales, o donde se ejecutan dramáticas muertes de personas pertenecientes a pueblos no contactados como en el caso de los Tagaeri y Taromenane, en la Amazonía ecuatoriana, a pretexto de la disputa de recursos o fortalecimiento identitario indígena.

científico-técnica que excluyeron todas las alternativas posibles. Con el largo y difícil proceso de descolonización se establecieron relaciones de explotación más sutiles y perversas, pero no menos eficaces.

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 hegemónicos (Estado, empresas), subalternos (pueblos indígenas, colonos) y estratégicos (organizaciones sociales, ONG), tamizadas por fenómenos socio-políticos internos y externos relacionados a la ampliación de la frontera extractiva petrolera, particularmente en los territorios cofán, siona secoya, quichua, huao, shuar, achuar, shiwiar, záparo y en áreas protegidas como Limoncocha, Cuyabeno, Yasuní, Napo Galeras.

La conservación y el respeto a los derechos de los pueblos ancestrales están dentro de la estrategia del extractivismo mercantil, como un transecto opaco que no refleja la fuerza requerida para impulsar la equidad y mucho menos la transformación civilizatoria desde la perspectiva del “saber ambiental” (Leff 2002: 19). De ahí que la degradación ambiental se manifiesta como síntoma de una crisis de la civilización caracterizada por el predominio de la razón tecnológica, por encima de la organización de la naturaleza.

La conservación en el parque Yasuní es producto de una falacia capital del Estado liberal, porque jamás la adoptó como una política de Estado, sino como una táctica sucedánea que ayude a soportar la hegemonía economicista del proceso petrolero, que a mayor tiempo de operación representa mayor riesgo de impacto, mayor vulnerabilidad ecológica y deterioro acelerado de la ética ambiental a nivel institucional público y privado.

El Estado es a la vez el garante del destino histórico de los pueblos ancestrales y el actor relevante de la operación petrolera, y de lo que ésta implica a nivel biótico, físico y social. No obstante, ha delegado dicha potestad y soberanía a las misiones en su momento y actualmente a las empresas transnacionales para que se hagan cargo del desarrollo indígena, en base a la implementación de estrategias desmesuradas de relacionamiento comunitario, vacías de contenido social y tendentes a invisibilizar todo indicio de oposición política al proceso de enajenación material,

espiritual, cultural y depredador prevaleciente en la región amazónica ecuatoriana y el parque Yasuní. La historia continúa: ya en 1952 conforme lo relata Stoll (1985) “los huaorani [iban] al mercado”; ahora se puede afirmar, siguen yendo y además a una muerte provocada, de la que el mercado también se sirve agravando su crítica situación.²⁰

El Instituto Lingüístico había realizado una importante función, pero sus planes fueron pronto frustrados en la medida en que el armisticio misionarial condujo al próximo paso en la transformación de la selva aborigen en propiedad privada. Acontecimientos recientes sugieren cuatro etapas en la conversión de los huaorani en mercancías: 1) guerra; 2) misión divina, en la que la lucha huao es convertida en un símbolo de salvajismo y redención para consumo en Estados Unidos. Aunque algunos huaorani son arrancados de la selva para exhibirlos temporalmente, la mayoría son explotados simbólicamente, para recaudar fondos y reclutas para el avance del Evangelio sobre otras fronteras; 3) turismo, en el que imágenes misioneras de los huaorani son apropiadas para explotarlos directamente como curiosidades étnicas; 4) la mercancía convencional de trabajo, en la medida en que los huaorani venden su fuerza de trabajo a las compañías petroleras.

(Stoll 1985: 404)

El 3 de abril de 1990 se legalizó el territorio huao buscando eludir la crítica de las organizaciones ambientalistas y de derechos humanos que respaldaban el reclamo del pueblo huao al territorio ancestral. Pero en el acta de adjudicación, se hizo constar:

[...] los adjudicatarios no podrán impedir o dificultar los trabajos de exploración y/o explotación minera e hidrocarbúrfica que realice el gobierno Nacional y/o personas naturales o jurídicas legalmente autorizadas

(Narváez 1996: 48)

20 El 23 de marzo del 2003, murieron 26 taromenane y según la Iglesia, en la zona del hecho los madereros siguen operando y el riesgo de que haya más muertes sigue latente. Según el director del departamento de cultura del Consejo Provincial de Orellana, este organismo trata de concienciar a los huaorani para que no se maten entre hermanos y concluye pidiendo al gobierno que atienda a los huaorani: “si les quitamos su hábitat, démosles de comer” (Cf. El Comercio, 26/05/2004, “Un año de matanza Taromenane”).

Esta es la evidencia de una manipulación política legalmente implementada para lograr objetivos de gobierno. Es decir, por cuanto para los parques nacionales había tutela constitucional, legal que prohibía la extracción de recursos naturales, había que encontrarse una modalidad que estuviera exenta de dicha prohibición, y ciertamente los territorios indígenas carecían de esa tutela, en consecuencia en éstos sí era viable la explotación de hidrocarburos (Narváez 1996; 1999: 56). Lo que dio lugar a que la ONG, Corporación de defensa de la vida (Cordavi) pusiera una demanda ante el Tribunal de Garantías Constitucionales en contra de Petroecuador, Ministerio de Energía y Minas y Ministerio de Agricultura y Ganadería, planteando la inconstitucionalidad de la licitación de bloques petroleros al interior del parque Yasuní.

En el 2006, en el parque Yasuní existen cinco bloques petroleros que suman un millón de has aproximadamente (más los campos ITT), y se encuentran en diferentes niveles operacionales con impactos socioambiental disímiles. (Cf. Anexo 2). La percepción de sectores como la comisión de observadores científicos internacionales, ONG ambientalistas como Ecociencia, Acción ecológica y Oilwatch es que, en sólo 20 años – debido a la actividad extractiva – el parque Yasuní y el territorio huao están pasando a un estado de deterioro ambiental sin precedentes. La dimensión social expresada con la presencia de culturas ancestrales ha sido fuertemente impactada. Inicialmente se asumió que la integración se complementaría en términos de concreción de sus derechos colectivos (especialmente territoriales), respeto a su dignidad humana y a la práctica del bien común. Pero resulta que el Estado asumió como prioridad estratégica la dimensión económica del petróleo, no la conservación, ni el desarrollo humano y vida de los pueblos.

Si bien es cierto la exportación de productos primarios sigue siendo para el Ecuador el medio principal de disponer de divisas destinadas al financiamiento de importaciones de bienes de equipo y de consumo; estas divisas son también necesarias para el pago del servicio de una deuda externa gravosa, y lo contradictorio en la exportación del petróleo radica en que, por el incremento del energético no industrializado en el mercado internacional, el ingreso de divisas es menor al egreso por la importación de productos limpios. La crisis petrolera debería ser considerada entonces como la señal de que el modelo de desarrollo y de relaciones eco-

nómicas y sociales a nivel mundial es radicalmente desequilibrado, y que además de injusto no puede sostenerse, por lo que tiene que ser transformado substancialmente. El primer requisito para el desarrollo sostenible de un país debe ser el de basarse en la utilización racional y renovable de sus propios recursos; y de producir valores de uso, bienes útiles, de larga duración, fácilmente reparables, con materiales reciclables, con el mínimo gasto de energía.

Deler (1996: 122) reseña que el espacio ecuatoriano pertenece, desde hace muchos siglos, a la periferia dominada, es decir que casi constantemente se ha encontrado dependiente de centros de poder económico hegemónicos. En otras condiciones el Estado podría pensar en industrializar la materia prima (agregarle valor) en función de satisfacer la demanda interna de derivados y exportar el excedente si es del caso, evitando el enorme flujo de divisas hacia fuera. Las repercusiones de este proceso al interior del país pesan más sobre los sectores sociales mayormente desprotegidos, toda vez que,

El encuadramiento administrativo, la multiplicación de equipamientos que favorecen la penetración de la cultura y de los modos de consumo dominantes, la generalización de las relaciones de mercado, todas asegurando el avance de cierto tipo de integración del espacio nacional, están acompañadas de una pauperización y de una dependencia acrecentada de las regiones periféricas. Y lo paradójico está en que es a partir de las regiones de economía “moderna” que se toman las decisiones que conciernen al conjunto del territorio y esas decisiones emanan de elites de poder beneficiarias del modelo de desarrollo.

(Deler 1996: 226)

La región amazónica, en cuanto periferia, era limitada social y políticamente para incidir en la toma de decisiones respecto a la explotación hidrocraburífera. En su contexto, los pueblos indígenas activaron el dispositivo político de la reivindicación regional, hasta cuando otros sectores salieron del letargo. Más recientemente, los organismos seccionales empezaron a esgrimir un “empoderamiento” capaz de llevar a la mesa de las negociaciones políticas a los ministros de Estado y al propio presidente de la República. Ello constituye un nuevo y complejo entorno de gobernanza

ambiental en la Región Amazónica Ecuatoriana, mayormente visible a partir de las movilizaciones y paros provinciales de Sucumbíos, Orellana y Napo (en 2005 y 2006) que reflejan el carácter diferenciado de los niveles de actuación local, regional y nacional y que permiten analizar las interacciones entre las gobernanzas local y nacional y la crisis de gobernabilidad a nivel del país (Cf. *Infra*: Capítulo 2).

En consecuencia, la conservación y lo social han sido dos variables irrelevantes (porque sobre ellas está la variable económica) del proceso petrolero diseñado por el Estado e intencionalmente subsumidas en la difusa fraseología del desarrollo sustentable, en cuanto posibilidad utópica y simbólica en la que se guarnece la incompetencia ambiental pública, que viene cediendo soberanía como sinónimo de apertura a la inversión transnacional y forma de camuflar la glotonería hidrocarburiífera del industrialismo avanzado.

La zona “intangible”

La falta de claridad en las regulaciones y del conocimiento adecuado de las que existen por parte de la comunidad huao, ha llevado a varias personas a autorizar a madereros clandestinos la tala del bosque a cambio de pequeños beneficios, y a otras a suscribir con sujetos externos un comodato para la explotación de biodiversidad en su territorio. En este sentido, la declaratoria de las zonas intangibles 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 el control de gestión ambiental en el área:

[...] la palabra intangible parece muy firme, pero no hemos de dejarnos embaucar por la retórica. Hay personas que creen que las cosas se transforman cuando lo hacen las palabras. Cambian de nombre a algo y, eso mismo, les parece ya otra cosa. Ya hemos tenido en esa misma zona oriental zonas Protegidas y Parques Naturales, bendecidos por decretos nacionales y plácemes internacionales. Pues bien, pese a tan hermosas definiciones, todos están hoy perfectamente invadidos, asaltados, devastados. ¿Qué virtualidad protectora les añadirá ahora esa mágica palabra, intan-

gible, que no tuvieran las anteriores? [...] 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)

Evidentemente, la imposición de la verdad occidental se expresa en el papel que juega el derecho, y más aún, en el que juegan la ciencia y la tecnología en la controversia, expresadas en los argumentos de planificación y ordenamiento territorial, como es el caso de la demarcación de las zonas intangibles. En este contexto, el Estado está obligado a reconocer a los pueblos ocultos en función de garantizar sus derechos conforme a la Carta fundamental y demás instrumentos jurídicos internos e internacionales. El no hacerlo significaría, según Miguel Ángel Cabodevilla, que no hace nada para sancionar los asesinatos de personas pertenecientes a los clanes Taromenane 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 liberarse de la obligatoriedad de tutelar sus derechos como pueblos; entre otros, el de consultarles respecto a los proyectos extractivos en su territorio. Ahora bien, 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.

En foros públicos, se planteó que el Estado podría conformar una comisión política representativa, que conduzca el estudio y análisis integral de la compleja interrelación entre el pueblo huao, los Tagaeri-Taromenane y otros actores presentes en la zona intangible del Yasuní. Desde nuestra perspectiva, ésta comisión podría incorporar a representantes del Consejo de desarrollo de las nacionalidades y pueblos del Ecuador (CODENPE), el Ministerio del Ambiente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, los huaorani, la CONAIE, la Organización de las Naciones Unidas para la ciencia y la cultura (UNESCO), la misión capucina de Orellana, así como algunas ONG especializadas en estudios amazónicos y de antropología jurídica.

A partir de entonces se conformaría un equipo interdisciplinario e intercultural del mejor nivel técnico, para que proponga un plan de acción a mediano y largo plazo, que contenga ejes temáticos relacionados a dar respuesta a los problemas de todos los vecinos del área de influencia, entre otros ejes: territorialidad, proceso socio-organizativo y autodefinición indígena, plan de vida de los huaorani, políticas de conservación y gestión ambiental específicas para el fortalecimiento del parque Yasuní, políticas socio-ambientales que no contrarresten el fortalecimiento socio-organizativo indígena. Finalmente, se elaboraría un plan viable, con presupuesto, y se determinarían los entes responsables de esta acción, sujetos a una rendición de cuentas y la veeduría ciudadana nacional e internacional.

Tradicionalmente, en la Región Amazónica Ecuatoriana, los actores (el Estado, las empresas petroleras, los pueblos indígenas y otros actores subalternos, así como las organizaciones ambientalistas) pudieron entrar a una forma de relación según dos tipos de modalidad: alianzas estratégicas y oposiciones. Conforme lo sustenta Fontaine (2003 b: 101-102), el Estado y las empresas siempre están asociados en la explotación petrolera en la región amazónica y ello debido a dos tipos de obligaciones que se desprenden de la lógica racional de estos actores: por un lado, porque el Estado debe valorizar el territorio nacional y sacar provecho de sus recursos, las empresas por su parte porque deben obtener ganancias.

El segundo tipo de alianzas estratégicas une las organizaciones indígenas, ambientalistas y campesinas y esto se desprende también de dos obligaciones relacionadas con la racionalidad de estos actores. En efecto, por un lado, las organizaciones ambientales deben movilizar a la sociedad civil para defender el medioambiente y justificar sus recursos; por el otro, las comunidades indígenas y campesinas deben interpelar a la sociedad civil y al Estado para ser reconocidas y ampliar su espacio de participación en el campo de poder (Fontaine 2003 b:101-102).

Este enfoque teórico permite concluir que, para superar la polarización de las alianzas estratégicas mencionadas, es necesario armonizar la política petrolera y la política indigenista y ambiental, y por otra parte, institucionalizar los conflictos socio-ambientales, y ello implica articular los elementos estructurales y estructurantes (valores, cultura, discursos, prácticas y organización) con los procesos sociales como son la articula-

ción entre solidaridad mecánica y orgánica, o la formación y defensa de las identidades (Fontaine 2003 b:101-102).

En todo caso los pueblos huaorani, Tagaeri y Taromenane, a partir de su situación crítica y con la muerte de varios de sus miembros evidencian y reclaman que el modelo de desarrollo occidental es inhumano, depredador de los recursos naturales y culturales del país, y ofrecen un mensaje poderoso en términos de supervivencia ante condiciones de extrema adversidad y opresión. En este sentido, verificado el alto grado de vulnerabilidad de su ubicación geográfica en áreas de extrema sensibilidad ecológica, resulta clara la necesidad de combinar estrategias de desarrollo socioeconómico con identidad, con estrategias de conservación biológica. Y es urgente reconocer, rescatar, preservar y fortalecer el patrimonio cultural y natural del pueblo huao y de los clanes Tagaeri y Taromenane, que como un elemento clave de sus propias estrategias han desarrollado su identidad aportando sobremanera a la búsqueda de soluciones a los desafíos que enfrentan.

El Estado ecuatoriano y el desarrollo sostenible

Desde el primer congreso ecuatoriano sobre el medio ambiente (1993), las políticas públicas para la gestión ambiental y aplicación del derecho ambiental se convirtieron en alternativas institucionales para la gestión del desarrollo sustentable. En sentido amplio se puede identificar la “gestión pública” con el gobierno del Estado mismo, y en sentido restringido sería el ejercicio de la potestad estatal para concretar los objetivos, las políticas del gobierno y el desarrollo sostenible como fin último relacionado con el mejoramiento de la calidad de la vida humana y del crecimiento económico dentro de la capacidad de carga de los ecosistemas.

La gestión ambiental de las operaciones en el parque Yasuní se ejecuta en base a las normas legales y contempla la implementación de estudios de impacto ambiental. Pero este hecho no garantiza que la gestión sea óptima, simplemente verifica el cumplimiento de una formalidad y delata la necesidad de su fortalecimiento a partir de visiones consensuadas y sustentadas en parámetros técnicos, antes que de otra índole. Las categorías analíticas – políticas ambientales públicas, manejo de áreas protegidas,

responsabilidad empresarial, estudios ambientales, monitoreo y control de gestión, relacionamiento comunitario, participación ciudadana, territorios indígenas, entre otras – son tratadas dentro del marco conceptual técnico y jurídico-político de los planes ambientales empresariales vigentes y conforme a los estándares de gestión ambiental del mercado internacional. Ello explica la interconexión de causalidades y reciprocidades (hombre-sociedad-naturaleza, Estado-empresas-pueblos indígenas y otras redes exógenas). La racionalidad de la gestión ambiental empresarial tiene relación a la dinámica de la economía global y de sus subsistemas, tendentes a reducir al mínimo la intervención política en los diversos mercados.

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 los derechos de propiedad, el libre acceso a los mercados y el nivel más bajo posible de intervención estatal, de regulaciones y “distorsiones” del mercado. En consecuencia el concepto ordenador de la economía mundial que postula el neoliberalismo se basa en unos mercados globales lo más abiertos posible, 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, citado en Messner 2003).

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 hegemónicos del poder. 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 en áreas protegidas y aceptando prácticas ambientales con modestos requisitos técnicos y legales.

Para el efecto, esos mismos espacios de poder exógeno respaldados por el Estado, sus epígonos y redes funcionales han ido impulsando las regulaciones socio-ambientales que garanticen estabilidad operacional a las empresas, 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 (Bunker 1988; Vallejo 2003: 16).

Es evidente que a los poderes políticos no les ha quedado más que resignarse a su condición de dependencia y ejecutar los dictados del mercado petrolero mundial, respondiendo a la regla de que cuando la economía adquiere importancia la política la pierde. Y ello ocurre con el proceso extractivo en la Región Amazónica Ecuatoriana, el Estado desde su perspectiva eminentemente economicista tiene declarada como prioridad nacional estratégica la explotación petrolera, más aún cuando a diciembre del 2006 el precio de venta del barril del energético ecuatoriano en el mercado internacional fluctúa entre 54,08 y 66,26 dólares²¹.

A partir de esta constatación es que se concluye que la “política pública ambiental” ha sido reducida a la sola dimensión formal de establecer requisitos legales para legitimar el proceso extractivo, y además convertida en instrumento que coadyuve a la legitimación social para evitar desequilibrios de poder entre actores regionales, o neutralizar o activar conductas político-ambientales a favor o en contra del proceso extractivista petrolero. La conservación de la diversidad biológica y el respeto a los derechos de los pueblos ancestrales están dentro de la estrategia del extractivismo mercantil, como un transecto opaco que no refleja la fuerza requerida para impulsar la equidad y mucho menos la transformación civilizatoria desde la perspectiva de la propuesta ambiental.

Estado y construcción del espacio

La doctrina política liberal establece que los negocios gobiernan más que los gobiernos (Santos 2000), en el negocio petrolero ecuatoriano el Estado aparece como siervo de las corporaciones multinacionales, más aún, en el parque Yasuní el Estado está ausente y la construcción del espacio está en manos de los actores hegemónicos. Por otro lado, los pueblos originarios resisten a la estrategia de la conservación coercitiva, es decir, a

21 Cf. Banco Central del Ecuador (2006: 9).

aquella que asume que los pueblos son un peligro para la conservación y han de ser reclusos en espacios restringidos a fin de que no atenten contra la libertad de los animales y la naturaleza toda, cuando en el peor de los casos no sean objeto de genocidio tal cual sucede con los huaorani y los Tagaeri-Taromenane.

En ese sentido, la resignificación de la política de conservación del parque Yasuní parte del reconocimiento del pueblo huao 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 un tipo de manejo y construcción de territorio. Si el sujeto 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 esos pueblos le dieron. Cuando esto suceda el pueblo se desarticulará, se inmovilizará y el espacio se desterritorializará por la incidencia de esa racionalidad occidental del Estado etnocéntrico, generando la ruptura de la racionalidad, de la “otredad” de esos espacios y convirtiéndolos en “no lugar”.

La conservación del área protegida pasa por la reconstrucción del conocimiento huaorani, de sus prácticas, cosmovisiones y su vida, de hecho contrapuestas a los objetivos del capital extractivo y del Estado, que en última instancia ha dejado que el capital transnacional le de organizando el territorio sin lograr articular los elementos como: derechos ciudadanos, derechos territoriales, autodeterminación, etc. Así el Estado es el sujeto (destructor) subordinado a la racionalidad del capital extractivo, desde esta perspectiva se puede concluir que el Estado primero extrae y luego conserva. Pero se da la paradoja que el Estado ni conserva ni extrae, no optó por el pueblo huao o una conservación que implique el reordenamiento del territorio. 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. Además, constituye una estrategia con la cual el Estado logró legitimar su presencia y control sobre el territorio, no para fomentar la conservación de las áreas protegidas frente a la amenaza que le representan los pueblos indígenas y particularmente los guerreros huaorani, al contrario, para alienarlos “domesticarlos”, sino extinguirlos, y de esta forma garantizar la ampliación de la frontera extractiva.

Sin embargo, los pueblos indígenas y otros actores sociales desde una perspectiva intercultural pretenden que la problemática del parque Yasuní no se circunscriba a determinados sectores de la población. Por el contrario plantean, que 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 la región, aunque en dichas relaciones de poder la resistencia es una forma de ejercer la libertad en función de reducir la dominación. Y el diálogo es otra forma de ejercer la libertad, a partir de la constatación de conflictos que se conviertan en germen de acuerdos.

Touraine (1997: 305) resalta que la acción humana ya no puede ser animada por la confianza en un progreso sin fin, sino 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.

Ya en lo concreto, las políticas neo-indigenistas de gestión del espacio que el Estado promueve en el parque Yasuní, además de otros aspectos que tienen relación a la territorialidad indígena y la redistribución de la renta petrolera, constituyen elementos que pueden acelerar o articular la crisis de gobernabilidad en el espacio amazónico, más aún, si los conflictos socioambientales se desarrollan en un contexto regional de pobreza endémica, de falta de integración del espacio al ámbito nacional, con débil capacidad empresarial privada e institucional pública para dar una respuesta eficaz a los desastres ecológicos y mucho menos a las demandas sociales. 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 socioambiental del espacio amazónico, considerando que los indicadores de pobreza son más altos que en las otras regiones del país.

El papel del Estado en la gobernanza global de la ecología mundial

El parque Yasuní es un área rescatable para la conservación en la medida en que los pueblos indígenas directamente relacionados se fortalezcan en los niveles socio-organizativo, técnico y político y sean los responsables de la cogestión del área protegida. El Estado no puede evadir su responsabilidad ni delegarla, en la medida en que tiene relación al bien común y el interés privado no puede suplantarlo en cuanto sus objetivos son contrapuestos al interés general.

La suscripción de un “contrato natural” es urgente y ello implica: una planificación participativa, la asignación de recursos económicos a partir de la conformación de un fideicomiso para el manejo del parque Yasuní²², una mayor responsabilidad empresarial y rendición de cuentas, la participación ciudadana e institucional en base a reglamentaciones y políticas claras, que no den lugar al desastre ecológico ni a la consumación del genocidio de los Tagaeri y Taromenane.

Al Estado le corresponde hacer tangible esa intangibilidad, y además entregar en forma clara y frente a todos los actores, la innovada política de conservación y uso de los recursos naturales en el parque Yasuní, en el área de los campos ITT en cuanto puede constituirse en el más grande complejo industrial hidrocarburífero de Ecuador contemporáneo, precisamente ahí, donde viven los pueblos de “ahí”, en un espacio que todavía no es un “no-lugar”, espacio no desterritorializable hasta cuando los huarani, los Tagaeri y Taromenane decidan continuar bruñendo su impronta identitaria desde la perspectiva de la interculturalidad y el Estado deje de ser el constructor hegemónico del espacio, desde la racionalidad del capital extractivo.

El control de la crisis en el parque Yasuní y el territorio huao demanda un escrutinio público nacional e internacional eficaz, que ponga aten-

22 Por las razones expuestas, algunos actores consideran que las operaciones en los campos petroleros en áreas protegidas deben concluir definitivamente. Además enfatizan que se debe proceder a la restauración de las áreas y que la restauración implica la recuperación ecológica total de manera que el área quede igual a lo que estaba antes de la operación petrolera. No se trata solamente de mitigar los impactos o de remediar los daños mientras la empresa sigue aprovechando del crudo, sino que debe prohibirse toda nueva actividad exploratoria o de desarrollo en áreas protegidas. Cf. Acción Ecológica (1998); Maldonado y Almeida (2006).

ción prioritaria en la adopción de mecanismos eficaces para evitar la consumación genocida de los Tagaeri y Taromenane, y concomitantemente solucionar los problemas de contaminación biofísica y conservación de la diversidad biológica como bien natural de interés nacional y planetario.

Una respuesta a la “descentralización ambiental centralizada” (aquella de interés estricto del gobierno y que no impulsa la transferencia de poder real), a la crisis de gobernanza ambiental en el parque Yasuní y al exterminio selectivo de comunidades indígenas implica: repensar el proceso extractivo, redefinir las políticas de conservación y gestión y resignificar la naturaleza desde una dimensión holística, es decir: política, económica, social, ética, ambiental, de equidad e intercultural.

En cuanto al Estado de derecho y el ordenamiento jurídico del país, en el cual está establecida la variable ambiental como una categoría constitucional, diversos actores han planteado como necesaria la “resignificación” de los horizontes normativos ambientales y de gestión, tratando de hacer prevalecer los derechos fundamentales de índole civil, política, social, ambiental y su ejercicio pleno, conforme a la demanda de una buena gobernanza ambiental y gobernabilidad democrática.

Capítulo 2

Problemas de la cooperación institucional: el caso del comité de gestión de la reserva de biosfera Yasuní

Guillaume Fontaine

Introducción

El parque nacional Yasuní es comúnmente considerado como parte de las “joyas de la corona”, entre las 34 áreas del sistema nacional de áreas protegidas ecuatoriano, “por su biodiversidad, su herencia cultural, y por poseer un paisaje silvestre en gran parte intacto” (Varios autores 2004). Es parte de una de las tres reservas de biosfera que cuenta el país (junto con las islas Galápagos y el Gran Sumaco), reconocido por lo tanto por el programa “El hombre y la biosfera” de la organización de las Naciones Unidas para la ciencia y la cultura (UNESCO). En realidad, desde su creación, en 1979¹, este parque fue administrado con escasos recursos y padeció la fragilidad institucional de las autoridades de tutela (Cf. Anexo 1).

Si bien es cierto no faltaron propuestas de administración, difícilmente pudieron ser aplicadas, en parte por la insuficiente articulación con los actores locales – no sólo las comunidades y organizaciones indígenas, sino también las empresas petroleras que operan en el área – y en parte por la escasez de recursos financieros, técnicos y humanos. Ciertamente es que figura en el cuarto lugar (detrás de los parques nacionales Machalilla y Sumaco y la reserva ecológica Cotacachi-Cayapas) del inventario de bienes, infraestructura y equipos actualizados del sistema de áreas protegidas realizado en 2001, con un patrimonio de 120.079 USD. No obstante, es el área

1 Decreto interministerial No. 322, publicado en el Registro Oficial No. 69 del 20 de noviembre de 1979.

que dispone del equipo técnico más reducido y con la menor inversión en gastos corrientes, en relación con la superficie del parque (81.833 has / técnico y 9 centavos de dólar / ha), detrás de la reserva de producción faunística Cuyabeno. Por otro lado, la línea base de gastos corrientes apenas representa 88.130 USD, cuando se estiman las necesidades financieras anuales (gastos corrientes e inversión anualizada) entre 348.434 USD (escenario básico) y 699.681 USD (escenario integral).²

En este contexto, la creación del comité de gestión de la reserva de biosfera Yasuní (en 2001) obedece a una voluntad de dar paso a un nuevo tipo de cooperación institucional. La aparición de este nuevo instrumento de política ambiental lleva lógicamente a plantear una serie de problemáticas que atañen a su carácter novedoso, la originalidad de su funcionamiento, sus alcances y límites, etc. ¿De qué manera aquel comité de gestión pretende responder a los problemas de gobernanza ambiental en el Yasuní? ¿En qué medida ilustra las dificultades de la sociedad civil ecuatoriana en incidir en la gobernanza ambiental? ¿Cuáles son los obstáculos internos y externos a su funcionamiento? ¿Cómo se enfrentó el problema de la multiplicidad de actores representados en su seno? ¿Cómo concilia esta multiplicidad de actores presentes con las necesidades operativas de la gestión ambiental en el parque Yasuní?

Para contestar estas problemáticas, veremos en una primera parte cómo la creación del comité de gestión de la reserva de biosfera Yasuní se inserta en una estrategia de conservación global. Empezaremos definiendo la reserva de biosfera Yasuní como un espacio de gobernanza ambiental deficiente, caracterizado por las contradicciones entre conservación y explotación petrolera. Estas contradicciones chocan con los principios normativos del programa “El hombre y la biosfera” de la UNESCO. Luego distinguiremos tres etapas en el funcionamiento del comité de gestión: una fase de creación e implementación de mecanismos participativos para identificar los problemas en la gestión del parque; una fase de instrumentalización y reorganización en la cual se desarrolla un proceso

2 Sin llegar al caso extremo del refugio de vida silvestre de la Isla Santa Clara (1.174 USD / ha; 5 has / técnico), se puede comparar estas cifras con aquellas del parque nacional Cajas (6,60 USD / ha; 1.310 has / técnico) o, para quedar en la región amazónica, con aquellas del parque nacional Sumaco-Napo-Galeras (0,46 USD / ha; 15.788 has / técnico) y de la reserva biológica Limoncocha (4,07 USD / ha; 1.538 has / técnico). (Ministerio del Ambiente 2005: 48, 51 y 58).

de negociación con el poderoso sector petrolero para elaborar una estrategia de financiamiento de la conservación del parque; y una fase de crisis provocada en gran parte por el conflicto entre el movimiento ecologista y la empresa más involucrada en aquella negociación, Petrobras, operadora del bloque 31 en el parque.

En una segunda parte, veremos cómo los conflictos ambientales relacionados con el petróleo inciden sobre el proceso de cooperación institucional encarnado por la figura del comité de gestión. Empezaremos analizando las relaciones entre el movimiento ecologista y el sistema de gobernanza ambiental. Estas relaciones se caracterizan por una multiplicación de organizaciones no gubernamentales desde la década de los años ochenta, algunas de las cuales contribuyeron a radicalizar el movimiento ecologista a través de la lucha contra las actividades petroleras en la región amazónica. Luego, nos detendremos en particular en el conflicto alrededor de la licencia ambiental otorgada por el Ministerio del Ambiente en 2004 para la explotación del bloque 31. No cabe duda de que este conflicto no es el primero ni el más grave entre los que surgieron desde la licitación del bloque 16 en el parque Yasuní, en 1986. Sin embargo, su análisis detenido se justifica aquí, por el hecho de que incidió directamente en el proceso de cooperación institucional materializado en el comité de gestión de la reserva de biosfera. Tras ubicar el contexto social y político de este conflicto, resumiremos las principales etapas del proceso de licenciamiento y evidenciaremos las contradicciones en la acción de este Ministerio, especialmente en relación con la eventual construcción de infraestructuras dentro del parque.

La reserva de biosfera como espacio de gobernanza ambiental deficiente

El parque Yasuní y la “estrategia de Sevilla”

Casi diez años después de la creación del parque nacional Yasuní, el Estado ecuatoriano solicitó a la UNESCO inscribir a esta área protegida en el programa “El hombre y la biosfera”. Así es como se creó la reserva de biosfera Yasuní, el 25 de mayo de 1989, abarcando, además del par-

que, el territorio huao y una zona de amortiguamiento circundante de 10 km. de ancho. Como tal, esta reserva forma parte de una red de 480 sitios en el mundo, y debe contribuir a:

[...] combinar el conocimiento científico con modalidades de gobernanza para: Reducir la pérdida de biodiversidad, mejorar la calidad de vida, elevar las condiciones sociales, económicas y culturales, necesarias para un medio ambiente sostenible. Contribuyendo de esta manera a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), en particular el Objetivo 7 sobre sostenibilidad del medio ambiente.

(UNESCO 2006: 3)

El programa “El hombre y la biosfera” fue lanzado en 1970 para coadyuvar a la preservación de la diversidad biológica y el uso de los recursos naturales. En 1974, un grupo de trabajo de este programa elaboró el concepto de reserva de biosfera, definido como zonas de ecosistemas terrestres o costeros y marinos, o una combinación de los mismos, que cumplen tres funciones: la conservación de los recursos genéticos, las especies, los ecosistemas y los paisajes, el desarrollo económico y humano sostenible y el apoyo logístico para actividades de investigación, educación, formación y observación permanente (UNESCO 2006: 3). Las reservas de biosfera son regidas por la legislación internacional “blanda” y los programas internacionales, como la Declaración de Estocolmo (1972), la Carta mundial para la naturaleza (1982), el Informe Brundtland (1987), la Declaración de Río y la Agenda XXI (1992), el borrador de la Convención internacional sobre medio ambiente y desarrollo elaborado por la Unión mundial para la conservación de la naturaleza (UICN) (en 1995), y aún la Declaración del milenio (2000) (Jeffrey 2004: 14-16).

Si bien es cierto, la política ambiental sigue siendo del 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 y miembros de programas del “régimen internacional ambiental” son cada vez más responsables ante la comunidad global:

[...] many of these principles in the current state of the development of international environmental law will have a persuasive moral influence on the approach to environmental issues and good governance [...] Increasingly governments, managers and other stakeholders will need to have regard to these emerging principles of international environmental law. Considerable discretion and flexibility will, nevertheless, remain with the States in their national implementation of protected area governance.

(Jeffery 2004:32)

En teoría, las reservas de biosferas se dividen en tres zonas: un núcleo (o varios), una zona de amortiguamiento y otra de transición flexible (o área de cooperación). Para que esta zonificación coadyuve al desarrollo sostenible, la UNESCO recomienda que las actividades humanas que ahí se desarrollan sean compatibles con la preservación de la biodiversidad. Así es como en la zona de transición se contemplan actividades agrícolas “y otros usos”, donde todos los actores presentes “trabajen conjuntamente en la administración y el desarrollo sostenible de los recursos de la zona”. En la zona de amortiguamiento se contemplan “actividades cooperativas compatibles con prácticas económicas racionales”, como la educación, la recreación, el turismo ecológico y la investigación aplicada. Por último, en las zonas núcleo tan sólo se prevee realizar actividades de investigación y educación, que no alteren los ecosistemas (UNESCO 1996: 3).

No se menciona si las actividades extractivas – como la explotación petrolera – son compatibles con estas recomendaciones, pero si nos referimos a la taxonomía de la UICN, que es asumida por el programa “El hombre y la biosfera”, no cabe duda de que aquellas actividades chocan directamente con el concepto de sostenibilidad y de conservación. Sin embargo, persiste una incertidumbre en cuanto a la definición de los “otros usos” por parte de los actores locales y las autoridades de tutela. Ahora bien, 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.

Un primer congreso internacional sobre las reservas de biosferas fue organizado conjuntamente con el PNUMA (programa de las Naciones Unidas para el medio ambiente) en Minsk, en 1983. Este evento preparó el plan de acción oficialmente aprobado por la UNESCO el año siguiente.

te. Sin embargo, tan sólo fue en 1993, tras la adopción del Convenio sobre la diversidad biológica firmado en la cumbre de la Tierra (Río de Janeiro, junio de 1992), que el concepto de reserva de biosfera empezó a articularse con las estrategias de conservación al nivel mundial. En este contexto, se convocó un nuevo congreso en Sevilla en 1995, para evaluar la eficacia del plan de acción elaborado en Minsk. De esta reunión salió la “Estrategia de Sevilla” (aprobada en la 13ª reunión del Consejo internacional de coordinación del programa sobre el hombre y la biosfera), que orienta hasta la fecha las acciones de la red mundial de reservas de biosferas.

Entre las diez directrices que rigen esta estrategia (Cf. Anexo 5), algunas son de índole teleológica. Así es como la 5ª directriz recuerda la necesidad de que las reservas de biosferas contribuyan a la conservación, el desarrollo sostenible y el conocimiento científico. La 4ª recomienda intensificar la investigación científica y la enseñanza. La 10ª insiste en que deben servir a ampliar el conocimiento sobre las relaciones entre el hombre y el medio ambiente.

En cambio, otras traducen una voluntad de “operativizar” el concepto de reserva de biosfera. Se recomienda en particular fortalecer la contribución de aquellas reservas a la aplicación de acuerdos internacionales, que fomentan la conservación y el desarrollo sostenible, y fortalecer redes regionales. Por otro lado, se propone ampliar y diversificar las reservas hasta incluir zonas urbanas, así como “extender las zonas de transición a áreas suficientemente vastas para favorecer la gestión de los ecosistemas” (UNESCO 1996: 6).

Las directrices 7, 8 y 9 son de particular interés para el caso de la reserva de biosfera Yasuní, puesto que ponen énfasis en la articulación entre conservación y actividades humanas. Se recomienda en la 7ª dar mayor importancia a los conocimientos ancestrales y a los recursos genéticos. En la 8ª, se recomienda fomentar pactos entre las comunidades locales y la sociedad en su conjunto. Finalmente, la 9ª invita a agrupar a todos los actores y sectores interesados en una tarea común que permita promover las reservas de biosferas.

Uno de los objetivos principales de la “Estrategia de Sevilla” es utilizar las reservas de biosfera como “modelo en la ordenación del territorio y lugares de experimentación del desarrollo sostenible”. Para su consecución

ción, la UNESCO recomienda entre otras cosas incluir zonas y usos autóctonos de la diversidad biológica y donde haya una interacción especialmente crítica entre la población y el medio ambiente. Por otro lado, invita a definir y fomentar actividades compatibles con la conservación, así como a “establecer medios para determinar las incompatibilidades entre las funciones de conservación y de uso sostenible de las reservas de biosfera”, buscando un equilibrio entre ambas funciones (UNESCO 1996: 8-9).

Por último, para aplicar el concepto de reserva de biosfera, se recomienda elaborar una política o un plan de administración operacional, estimular iniciativas del sector privado “tendientes a establecer o mantener empresas sostenibles”, elaborar y revisar estrategias nacionales y planes de acción, organizar mecanismos de intercambio de información. Al nivel de las reservas, la UNESCO sugiere explícitamente: “Si fuese necesario para preservar la zona núcleo, definir nuevamente, con criterios de desarrollo sostenible, las zonas tampón y de transición” (UNESCO 1996: 12).

Conforme el marco estatutario de la red mundial de reservas de biosfera, la situación de la reserva de biosfera Yasuní debía ser revisada 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. Ahora bien, aunque este informe no sea disponible, al parecer, ni en la UNESCO ni en el Ministerio del Ambiente del Ecuador, sabemos que esta evaluación sí se hizo, aunque no desembocó en una redefinición de la reserva de biosfera creada en 1989. En este sentido, quedan pendientes algunas preguntas clave en torno a la sostenibilidad de las actividades practicadas en nuestra área de estudio.

Según el presidente del Comité ecuatoriano de reservas de biosfera (y funcionario de la empresa estatal Petroecuador),

La crisis que en todos los órdenes [sic.], 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 la biosfera, haya sido puesta en práctica en toda su magnitud y menos aún en todo el país.

(Torres Espinosa 2001: 160)

Sin embargo, 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, 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 esta reserva de biosfera. 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.

El teatro de la esquizofrenia

Como bien se sabe, en 1979, año de la creación del parque nacional Yasuní se finalizó la construcción de las vías Auca y Yuca, que se convirtieron de pronto en ejes de penetración para la colonización de la región amazónica ecuatoriana. En 1983 se legalizó el territorio huao en una extensión de 66.570 has, incluyendo el protectorado de Tihueno, creado por el Instituto lingüístico de verano entre 1968 y 1973. En esta zona, se habían realizado obras de exploración sísmica para el consorcio Texaco-CEPE, en 1976, cuando recién la Dirección general de desarrollo forestal del Ministerio de Agricultura y Ganadería estaba elaborando una “Estrategia preliminar para la conservación de áreas sobresalientes del Ecuador” y recomendó la creación de un sistema de conservación incluyendo diez áreas – entre las cuales- estaba el parque Yasuní.

Es más, entre 1985 y 1987, se adjudicaron sucesivamente los bloques 15, 16, 14 y 17 a consorcios petroleros, en un área comprendida entre los ríos Napo y Curaray. Una vez reducida la superficie del parque Yasuní a 544.730 has³, quedaron fuera del área protegida los bloques 16 y 17. Sin embargo, la nueva ampliación a 982.000 has⁴ no impidió la construcción de la vía Maxus entre los ríos Napo y Tiputini (entre 1993 y 1994), que

3 Mediante el Acuerdo ministerial del Ministerio de Agricultura y Ganadería No 191, del 2 de abril de 1990.

4 Mediante el Acuerdo ministerial del Ministerio de Agricultura y Ganadería No 202, del 15 de mayo de 1992.

se convirtió a su vez en foco de colonización interna para algunas familias huaorani. Tampoco impidió la adjudicación del bloque 31 al sur del Tiputini (en 1996), ni la finalización de las campañas de exploración sísmica por Petroecuador, en los campos Ishpingo Tiputini y Tambococha (ITT), hasta 2001. Si bien es cierto, el territorio legal de los huaorani – ampliado a 679.000 has en 1990⁵ – coincide con lo que se considera como la “zona de amortiguamiento” de la reserva de biosfera Yasuní, en buena parte los bloques petrolíferos se ubican dentro del parque nacional.

Ello implica, entre otras cosas, que el parque en su totalidad no puede considerarse como la zona núcleo de la reserva, según los criterios de la UNESCO. Esta situación paradójica implica que las actividades petroleras se articulen con la conservación de la biodiversidad y sean compatibles con el uso sostenible de los recursos naturales de la zona (primer escenario). Caso contrario, la delimitación de la reserva de biosfera Yasuní debería ser revisada o se debería prohibir, una vez para siempre, aquellas actividades – y por lo tanto, cancelar los contratos vigentes para esos bloques (segundo escenario).

Según la lógica de acción y los intereses defendidos por unos actores u otros, se privilegia uno de estos escenarios. La lógica del movimiento ecologista – con sus diversas expresiones – ha sido a favor del segundo escenario. Este movimiento es el principal protagonista de los conflictos ambientales vinculados con el petróleo en la Amazonía ecuatoriana, desde finales de los años ochenta. Así es como varias organizaciones no gubernamentales (ONG) han impulsado acciones legales en contra del Estado y las empresas petroleras, apoyadas oportunadamente por campañas de prensa y movilizaciones colectivas de distinto grado y ámbito geográfico.

La lógica de acción de las comunidades y organizaciones indígenas del área es dual. Si bien es cierto persiguen la defensa de un estilo de vida vinculado con un territorio, su historia oscila entre los dos escenarios. Algunos se aliaron con el movimiento ecologista o defienden una opción excluyente de la actividad petrolera en el parque Yasuní. Ese es el caso, por ejemplo, de Moi Enomenga, figura carismática del conflicto entre los

5 Mediante el Decreto presidencial del 3 de abril de 1990.

huaorani y las empresas petroleras, apoyado en particular por Acción ecológica (Ziegler-Otero 2004).

Por su lado, las comunidades quichua asentadas en el área de influencia del parque han seguido su propia dinámica de ocupación territorial, llegando muy recientemente a un acuerdo formal de cooperación con el Ministerio del Ambiente⁶. Por último, en función de la coyuntura y de la dirigencia de turno, la FCUNAE (Federación de comunas y unión de nativos de la Amazonía ecuatoriana) y la ONHAE (Organización de la nacionalidad huaorani de la Amazonía ecuatoriana) oscilan entre una táctica de colaboración con las empresas y la oposición a su presencia en el área.

El Estado ecuatoriano ha optado tradicionalmente a favor del primer escenario, puesto que hasta la fecha no se ha planteado la redelimitación del parque nacional, ni de la reserva de biosfera, mientras la ampliación de la frontera extractiva ha sido continua. Excepcionalmente, se optó por el segundo, con la supresión del bloque 32 del catastro petrolero⁷, junto con la creación de la zona intangible Tagaeri-Taromenane en un área de 700.000 has. entre los ríos Yasuní y Pastaza⁸, y ello con serias limitaciones como la demora en establecer los límites legales de esta zona. En efecto, la delimitación final de la zona Tagaeri-Taromenane será establecida ocho años después, en un área de 758.000 has.⁹ Por otro lado, en junio de 2007, el presidente Rafael Correa apoyó la propuesta del entonces ministro de Energía, Alberto Acosta, de postergar la explotación de los campos ITT siempre y cuando el país consiguiera captar 350 millones de dólares por año por parte de la comunidad internacional, para mantener el petróleo *in situ*.¹⁰

6 Un primer convenio de uso y manejo de recursos naturales fue firmado en diciembre de 1998, entre Yolanda Kakabadse (entonces ministra del Ambiente) y las comunidades de Pompeya, Indillama, Nueva Providencia y Centro Añangu. Este convenio es cuestionado por 4 comunidades quichua de la vía a Loreto (Jivino, Centro Manduro, San Luis de Armenia y Patasyacu), afiliadas a la FCUNAE, que conseguirán autorización de la ministra Lourdes Luque para ingresar a la misma zona (en febrero de 2002), luego para ejercer actividades de ecoturismo. Un segundo convenio fue firmado el 2 de septiembre de 2004, entre la Dirección regional Sucumbíos-Orellana del Ministerio del Ambiente y las comunidades de Pompeya, Indillama, Nueva Providencia, Centro Añangu, Sani Isla y San Roque.

7 Por resolución del comité especial de licitaciones de Petroecuador, del 4 de enero de 1999.

8 Mediante el Decreto ejecutivo No. 552, del 29 de enero de 1999.

9 Mediante el Decreto ejecutivo No. 2187, del 3 de enero de 2007.

Así mismo, las empresas que operan en esta zona abogan por el primer escenario, con resultados y énfasis variables según el momento y las empresas. En muchos casos, ellas han encontrado el apoyo de comunidades indígenas locales, lo cual repercute hasta la actualidad en la lógica de acción del movimiento indígena amazónico. Desde 1986, las empresas estadounidenses Conoco y Maxus, diseñaron una estrategia original de relaciones comunitarias con los huaorani en el bloque 16, asumida luego por la empresa hispano-argentina Repsol-YPF, acompañada por una comunicación muy agresiva en torno al manejo de tecnologías de punta para la mitigación de los impactos ambientales (Narváz 1996). Así mismo, Occidental elaboró un “Código de conducta” con las comunidades secoya asentadas en la parte norte del bloque 15, desarrolló un plan de relaciones comunitarias con la comuna quichua El Edén (en las riveras del Napo) y limitó al mínimo sus actividades en el parque Yasuní (en la parte sur del bloque 15). En el bloque 17, la empresa canadiense Encana elaboró una estrategia similar, bajo el lema de “responsabilidad corporativa” (Benalcázar 2006).

En la actualidad, la empresa brasileña Petrobras está implementando acciones de la misma índole, con las comunidades quichua y huaorani del área de influencia del bloque 31, y afirma aplicar los estándares ambientales más altos, en la explotación de este área.

La gobernanza deficiente en la reserva de biosfera Yasuní

Estas lógicas pretenden romper con las prácticas de Texaco y CEPE en las décadas de los años setenta y ochenta, que corresponden a un tercer escenario: la explotación indiscriminada del petróleo, donde sea que se encuentre, sin preocupación por los impactos ambientales y sociales que genere. Este escenario coincidió con el periodo de gestión de la SUFORREN (Subsecretaría forestal y de recursos naturales) (1979-1992), en el cual se abrió la primera oficina del parque en Nuevo Rocafuerte (luego

10 No es el lugar de comentar esta propuesta, sin embargo vale mencionar que el monto fijado – calculado a partir de las ganancias que generaría la explotación del yacimiento de crudo pesado – supera todas las experiencias latinoamericanas en cuanto al canje de deuda por naturaleza promocionados por el GEF (Global Environmental Facility) y al pago por secuestro de carbono.

transferida a Puerto Francisco de Orellana) y se construyeron tres guardianías – en la laguna de Jatuncocha (de pronto destruida por falta de mantenimiento), luego en las comunidades de Añangu y El Yuca-Taracoa.

En julio de 1989, se presentó un “Plan emergente de manejo del parque nacional Yasuní y reserva de biosfera”, elaborado por Flavio Coello, director de áreas naturales de la SUFOREN, y James Nations, coordinador de TNC (*The nature conservancy*) (Coello y Nations 1989). Este último proponía ampliar el parque a 1 millón de has con la siguiente zonificación: una zona de recuperación (uso industrial) o de uso especial en la parte que coincide con los bloques petrolíferos ($\approx 54\%$ del área ampliada); una zona vedada a toda actividad humana ($\approx 24\%$ del área); una zona turística incluyendo los asentamientos huaorani ($\approx 12\%$ del área); una zona restringida a la actividad científica ($\approx 10\%$). En la zona de amortiguamiento circundante, se ubicarían los asentamientos poblacionales.

Aunque este plan fue aprobado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería y el consejo del programa “El hombre y la biosfera” de la UNESCO en el Ecuador, no contó con la participación ni el respaldo de las poblaciones locales (Villaverde *et al.*, 2005: 251-253). Además, fue muy criticado por la mayoría de los ecologistas, pues al parecer ratificaba la presencia de las actividades petroleras, mientras se llevaba a cabo la campaña “Amazonía por la vida” que perseguía precisamente contrarrestarla. Finalmente, quedó en letra muerta con la modificación del parque en 1990.

En el periodo de gestión del INEFAN (1993-1999), varios proyectos se sucedieron para apoyar a la gestión del parque a distintos niveles: el proyecto Subir-Care-USAID (1992-1994), el proyecto GEF (1996-1999), el proyecto Yasuní-FEPP-Embajada de los Países Bajos (1996-2002) y el proyecto Petramaz-Unión Europea (1997-2000). Del proyecto Petramaz salió una nueva propuesta de zonificación de la reserva de biosfera Yasuní, presentada en diciembre de 1999. Esta zonificación revisó la propuesta de la SUFOREN y TNC, con una zona núcleo de 634.000 has (incluida la reserva natural estricta Cononaco y la zona intangible Tagaeri), zonas asociadas al núcleo de 557.500 has (incluida la reserva natural estricta Curaray-Pintoyacu, la zona de naturaleza salvaje Tivacuno, la zona especial Nashiño y el parque nacional Tiputini-Jatun

Cocha), zonas de amortiguamiento de 464.500 has (incluido el paisaje protegido Tiputini y las reservas de recursos Curaray, Bameno y huaorani) y una zona de transición de 614.000 has (incluidas las zonas de uso racional del río Napo y la vía Auca).

Cabe destacar por su importancia el “Plan maestro para la protección de la biodiversidad mediante el fortalecimiento del sistema nacional de áreas protegidas”, financiado por el GEF en el mismo periodo. Este último constituyó un paso importante para la administración de la zona y preparó la aprobación del “Plan de manejo estratégico del parque nacional Yasuni” por el Ministerio del Medio Ambiente¹¹, que algunos criticaron por la falta de articulación entre sus componentes, así como la ausencia de análisis a profundidad del componente social y de escenarios que desemboquen en situaciones concretas, en particular en relación con la actividad petrolera (Villaverde *et al.*, 2005: 259-263).

Este voluminoso documento (siete tomos) comprende tres partes: un diagnóstico de la biodiversidad, un diagnóstico social y económico y un plan de manejo (Ministerio del Medio Ambiente 1999). Propone una nueva zonificación de la reserva de biosfera, con una zona intangible (al sur), una zona de uso restringido (en los sectores Yasuní y Tiputini-Tivacuno, donde se superponen los bloques 14, 16, 31 y 20), una zona de uso regulado (sectores Tiputini-Jatun Cocha y Curaray, donde se superponen los bloques 14, 31 y 20), una zona de uso extensivo (sectores Napo-Tiputini y Llanhama, donde se superponen los bloques 14 y 15) y una zona de transición (perímetro exterior del parque, donde se ubican comunidades quichua del bajo Napo y del Curaray, el territorio de los huaorani, los asentamientos campesinos del Noroccidente y la parroquia Nuevo Rocafuerte). Contempla, además, la formación de un comité interinstitucional de manejo de la reserva de biosfera Yasuní y un ente de asesoría técnica integrado por las dos estaciones científicas del área. Se estima el presupuesto total para la implementación de este plan a 2,44 millones de dólares (0,5 millón / año), con 32 técnicos, siete guardianías y una oficina de apoyo en Nuevo Rocafuerte.

Al fin y al cabo, pese a los intentos de convertir en medidas concretas los planteamientos de la “estrategia de Sevilla”, la gestión del parque

11 Resolución ministerial No. 103, del 30 de diciembre de 1999.

Yasuní y de su zona de amortiguamiento obedece a una lógica de acción burocrática cuyas limitaciones se manifiestan en la falta de avances en el plan de manejo del parque. Esta aproximación no permite enfrentar los principales retos de la conservación en el área de estudio, en particular en lo que atañe a la superposición parcial de bloques petrolíferos con la zona núcleo de la reserva de biosfera. Ante esta constatación, la creación del comité de gestión de la reserva de biosfera, en 2001, constituye un intento original de pasar a una concepción más participativa de la gobernanza ambiental.

El comité de gestión como instrumento de la gobernanza ambiental

En el funcionamiento del comité de gestión de la reserva de biosfera Yasuní, se pueden identificar tres fases: una fase de creación e implementación (de enero de 2001 a noviembre de 2003), una fase de instrumentalización (de noviembre de 2003 a agosto de 2004) y una fase de redefinición de roles (de agosto de 2004 a agosto de 2006).¹²

Enfoques participativo y deliberativo en la fase de creación

El objetivo principal del comité es fortalecer las capacidades locales para el manejo participativo del parque, con el apoyo de la Dirección de Biodiversidad del Ministerio, a través de la generación de información e investigaciones científicas, el diálogo entre los actores y la institucionalización de la base social. Sus funciones consisten en cooperar con el Ministerio en la conservación y el manejo del parque y su zona de amortiguamiento, participar en la definición de la política ambiental, hacer un

12 Para elaborar la cronología del proceso, además de entrevistas a los actores clave del comité, se consultaron las cartas y los actas de reunión del grupo asesor técnico y del comité de gestión, además de los siguientes documentos: Grupo social FEPP-Regional Coca (2004), "Informe. Principales resultados del proceso de gestión e implementación de la reserva de biosfera Yasuní. Documento elaborado a petición verbal del ministro de Ambiente, Sr. Fabián Valdivieso"; Jimmy Marchán (2005), "Comité de Gestión de la reserva de biosfera Yasuní. Perspectivas"; y Carolina Mancheno (2005), "Informe cuatrimestral a la WCS. Enero-abril 2005 (segundo borrador)". (Cf. Anexo 1).

seguimiento y una evaluación de los proyectos de conservación, velar por la integridad del parque, denunciar las infracciones y los delitos, así como armonizar los objetivos de conservación y desarrollo local. Para ello, cuenta con el apoyo de un grupo asesor técnico, que tiene que presentarle líneas de acción prioritaria y ofrecer capacitación y asistencia técnica para fortalecerlo.¹³

La fase de creación y planificación de este comité es marcada por tres encuentros de concertación y un ciclo de reuniones del directorio provisional del comité de gestión y un grupo asesor técnico para la reserva de biosfera Yasuní, que empiezan a enfrentar los problemas del parque en relación con las actividades petroleras y la tenencia de la tierra.

El inicio de esta fase puede ubicarse en el “primer taller de concertación interinstitucional para la reserva de biosfera Yasuní”, realizado en Puerto Francisco de Orellana del 16 al 19 de enero de 2001. En esta reunión, participan 85 representantes de 25 instituciones, que acuerdan proceder a la recopilación inicial del Estado del conocimiento sobre el parque Yasuní, la caracterización de los actores locales y la identificación de las principales amenazas a la conservación en este área. El evento marca un hito en la cooperación institucional para la conservación del parque Yasuní, en la medida en que los participantes reconocen la necesidad de contar con un comité de gestión con los actores clave de la región. Así mismo, anuncia la orientación “participativa” que marcará las dos primeras fases del proceso.

Un segundo taller reúne a 126 representantes de 25 instituciones y comunidades (Puerto Francisco de Orellana, 23-26 de octubre de 2001). En esta reunión se realiza una caracterización complementaria de los actores clave y se crea un grupo voluntario, encargado de elaborar una propuesta de estructura de gestión (comité) e integrado por el responsable del parque nacional Yasuní y representantes del Consejo Provincial de Orellana, el Municipio de Francisco de Orellana, la Brigada Selva No. 19 Napo, el Vicariato de Aguarico, las organizaciones indígenas del área (FCUNAE, OPIP, CONFENIAE), la FOCAO, el FEPP y la WCS.

13 Ministerio del Ambiente, Subsecretaría de capital natural, Dirección de biodiversidad y áreas protegidas, “Reglamento general para la organización y funcionamiento de los comités de gestión en el patrimonio nacional de áreas naturales protegidas del Ecuador (para revisión y aprobación de la señora ministra)”, septiembre de 2001, mimeo, 9 p.

Este grupo se reunirá en tres oportunidades. El 3 de noviembre de 2001, se llega a un acuerdo sobre la necesidad de delimitar los territorios quichua y elaborar una propuesta de ecoturismo con el Ministerio del Ambiente, complementada por una propuesta para el manejo conjunto (“comanejo”) de áreas entre la FCUNAE y el Ministerio.¹⁴ El 27 de noviembre siguiente, el equipo consulta a varios actores locales¹⁵ sobre la visión, el rol, las funciones y la estructura del futuro comité de gestión. Finalmente, el 26 de marzo de 2002, se propone estructurar el comité de gestión en cuatro niveles: una asamblea general, un directorio, varias comisiones técnicas y comisiones especiales.¹⁶

Esta última propuesta es discutida en un tercer taller, con 35 representantes de 15 organizaciones y comunidades (Puerto Francisco de Orellana, 7 de mayo de 2002). En el mismo momento, se elige un directorio provisional, encargado de elaborar los estatutos del comité de gestión, conformar un grupo asesor técnico y elaborar un plan de acción para dar respuesta a problemas como el ordenamiento territorial, los conflictos ambientales y el fortalecimiento de organizaciones de base y gobiernos locales. Con este directorio, integrado por diez instituciones¹⁷, aparece un segundo nivel de cooperación institucional, con enfoque “delegativo”.

El directorio del comité se reúne por primera vez después de su conformación en agosto de 2002, para acordar en la necesidad de coordinar la legalización de fincas entre el Ministerio del Ambiente y el INDA (lo cual implica elaborar una lista de personas sin escritura), apoyar en la elaboración de planes de manejo para las comunidades indígenas ubicadas en

14 Asisten representantes del Ministerio del Ambiente, del Vicariato de Aguarico, de la CONFENIAE, la FCUNAE y las comunidades Nueva Providencia, Pompeya, San Luis de Armenia, Centro Manduro y San Roque.

15 Se entrevistaron a representantes del Distrito regional del Ministerio, del Vicariato de Aguarico, de la Brigada Selva 19 Napo, y de las organizaciones de mujeres de Nuevo Napo, Nueva Esperanza y La Fortaleza.

16 Propuesta formulada por un grupo integrado por representantes del Ministerio del Ambiente (parque Yasuní), el FEPP, la WCS, organizaciones indígenas (CONFENIAE, FCUNAE, OPIP) y campesinas (FOCAO), el Municipio de Francisco de Orellana y el Consejo provincial de Orellana.

17 Este directorio es integrado por el Ministerio del Ambiente, el Honorable Municipio de Francisco de Orellana, el Consejo provincial de Orellana, el Ecorae, la ONHAE, la CONFENIAE, la FOCAO, la FCUNAE, la Universidad San Francisco de Quito y la Brigada Selva No. 19 Napo.

el parque y organizar talleres informativos sobre el comité de gestión, en el cantón Aguarico y la provincia de Pastaza. El 10 de enero de 2003, se organiza una nueva reunión, junto con representantes del Fondo ambiental nacional y del proyecto GTZ-Gran Sumaco, en la cual se revisa la propuesta de estructura del comité de gestión. Por otro lado, se analiza la información disponible sobre el plan operativo del parque y las problemáticas de zonificación, ordenamiento territorial y manejo de conflictos.

Un mes después (20 de febrero de 2003) el directorio se reúne nuevamente con representantes del Gran Sumaco y funcionarios de Repsol-YPF. Acuerdan en centralizar la información sobre la zonificación, la tenencia de la tierra, los diagnósticos y los planes de manejo comunitarios en la oficina de la WCS en Quito. Otra reunión está prevista, para definir los límites de la reserva de biosfera Yasuní y elaborar un plan de acción para luchar contra la explotación maderera y buscar apoyo de la cooperación internacional.

Entre tanto (21 de diciembre de 2001), se conformó el grupo asesor técnico del Ministerio del Ambiente para la reserva de biosfera Yasuní, con representantes del Fondo ambiental nacional (FAN), el FEPP, la WCS, el Ministerio del Ambiente, la Estación científica Yasuní de la Universidad Católica de Ecuador (PUCE), la Estación de biodiversidad Tiputini de la Universidad San Francisco de Quito (USFQ) y el Centro de investigaciones del bosque tropical. Vale anotar que su creación es anterior a la publicación de las normas para la organización y el funcionamiento de los comités de gestión en áreas protegidas y de los grupos asesores técnicos¹⁸.

Inicialmente, los temas de referencia para la colaboración entre estos actores en la reserva de biosfera Yasuní abarcan la zonificación, la mediación de conflictos, la educación ambiental, la investigación y el monitoreo, así como la elaboración de planes de manejo. Rápidamente, sus actividades se centran en el análisis de los principales problemas del parque Yasuní. En su 2ª reunión (abril de 2002), el grupo asesor técnico retoma la discusión en torno a los conflictos por tierra entre las organizaciones indígenas del área (FCUNAE y OPIP) y el Ministerio del Ambiente – lo

18 Mediante el acuerdo ministerial del Ministerio del Ambiente No. 051, del 7 de mayo de 2002, publicado en el Registro Oficial No. 583, del 27 de mayo de 2002.

cual dará lugar a un estudio encargado por la WCS a Ecolex (presentado en febrero 2003) (Ecolex 2003). Por otro lado, se revisa los convenios entre el Ministerio y Petrobras Energía Ecuador, operadora del bloque 31, y un plan de capacitación de inspectores en el parque Yasuní por la WCS.

En la 3ª reunión del grupo asesor técnico (12-14 de junio de 2002), ya se presenta un “plan gerencial” para seis años, un diagnóstico de tipo “FODA”¹⁹ y un plan operativo bianual. Este plan será revisado en las dos siguientes reuniones (1 de agosto de 2003 y 10 de noviembre de 2003), donde se decide “socializarlo” con las instancias gubernamentales y organizaciones de base. En la reunión de noviembre, se revisan además los estatutos del comité de gestión de la reserva de biosfera Yasuní y el comité ambiental del cantón Francisco de Orellana; y se decide pedir información a Encana y Petrobras sobre sus actividades en los bloques 14 y 31.

Estas dos últimas reuniones del grupo asesor técnico marcan un paso en la creciente importancia del papel que este último asume frente al comité de gestión de la reserva de biosfera Yasuní. En efecto, además de asesorar al Ministerio del Ambiente, este grupo toma cada vez más iniciativas y se relaciona directamente con los actores clave de la reserva de biosfera Yasuní. Mientras tanto, la idea de “socialización” del “plan gerencial” da al proceso un giro instrumental, que sustituye paulatinamente la dimensión de participación amplia o gestión participativa.

Enfoque tecnocrático en la fase de instrumentalización

La fase de instrumentalización de la cooperación institucional para la conservación del parque Yasuní se caracteriza por la intensificación del diálogo del grupo asesor técnico con el sector petrolero, mientras se interrumpe el proceso de consolidación del comité de gestión. En este periodo, el directorio del comité de gestión se reunirá tres veces, mientras que el grupo asesor técnico multiplicará los encuentros – internos y externos. Aparece, entonces, un tercer nivel de cooperación institucional, “tecnocrático” que contempla la participación directa del sector petrolero en el financiamiento de la conservación del parque.

19 Sigla de “fuerzas, oportunidades, debilidades y amenazas”, comúnmente aplicado a los diagnósticos organizacionales.

El grupo asesor técnico inicia un diálogo con este sector en su 6ª reunión (27-28 de noviembre de 2003)²⁰. Tras la presentación de las actividades de Encana y Petrobras en el parque, los participantes coinciden en la necesidad de analizar alternativas a la construcción de una carretera contemplada en el bloque 31 y definir la ocupación espacial por Encana, debido a la superposición parcial del bloque 17 con la zona intangible Tagaeri-Taromenane. Por otro lado, se menciona la necesidad de desarrollar mecanismos de ordenamiento de la inversión social y de fortalecer el grupo asesor técnico.

Dos semanas después (11 de diciembre de 2003), se convoca una reunión informativa sobre la vía Auca para definir una estrategia de intervención en esta zona y apoyar la conservación del parque y la reserva de biosfera Yasuní.²¹ Aún se menciona la necesidad de lograr una mayor participación de los actores del área, para elaborar un plan de desarrollo local (con pequeñas empresas y mejoramiento de tecnologías agrícolas) y salir de la dependencia hacia la industria petrolera. Se recuerda el compromiso de apoyar los procesos de legalización de tierras y ordenamiento territorial, así como fortalecer las organizaciones locales mediante capacitación y asesoría, en particular para controlar la extracción ilegal de madera y la cacería comercial. Por lo tanto se recuerda la necesidad de fortalecer el comité de gestión de la reserva de biosfera Yasuní, entre otras cosas mediante la organización de una mesa de donantes para el parque Yasuní (coordinada por USAID).

En la 8ª reunión del grupo asesor técnico (22 de enero de 2004), se discute por segunda vez el proyecto para el desarrollo del bloque 31 y se analizan las alternativas de transporte, el estudio de impacto ambiental, el plan de manejo ambiental y el programa de relaciones comunitarias presentados por Petrobras.²² No se logra un acuerdo sobre el tema de la carre-

20 Asisten a esta reunión funcionarios de Encana, Petrobras, Walsh y Daymi Service (subcontratistas de Petrobras para el estudio de impacto ambiental y el plan de relaciones comunitarias del bloque 31), la DINAPA, el Vicariato de Aguarico, el Municipio de Francisco de Orellana y la red de seguridad alimenticia de la FAO (Horizont 3000).

21 Asisten representantes de Walsh, Petrobras, Encana, USAID y Terra Group.

22 Esta reunión convoca a representantes de Petrobras, Walsh, Encana, Occidental, Amazon Energy (FCUNAE), Napo Wildlife Center, Scalesia, EcoEcuador, la FCUNAE, la ONHAE, Finding Species y el Consejo provincial de Orellana.

tera, ni sobre una estrategia de ordenamiento a largo plazo de la inversión social en el área. En esta reunión, el diálogo con el sector petrolero ocupa toda la agenda. Tras la discusión en torno al proyecto de desarrollo del bloque 31, se recuerdan las dificultades financieras del Ministerio del Ambiente para administrar el parque Yasuní, pero no se menciona el rol del comité de gestión. Finalmente, se programa una reunión para discutir el programa de fortalecimiento del parque y la reserva de biosfera Yasuní, elaborar un diagnóstico de los conflictos en el área y diseñar un fondo ambiental.

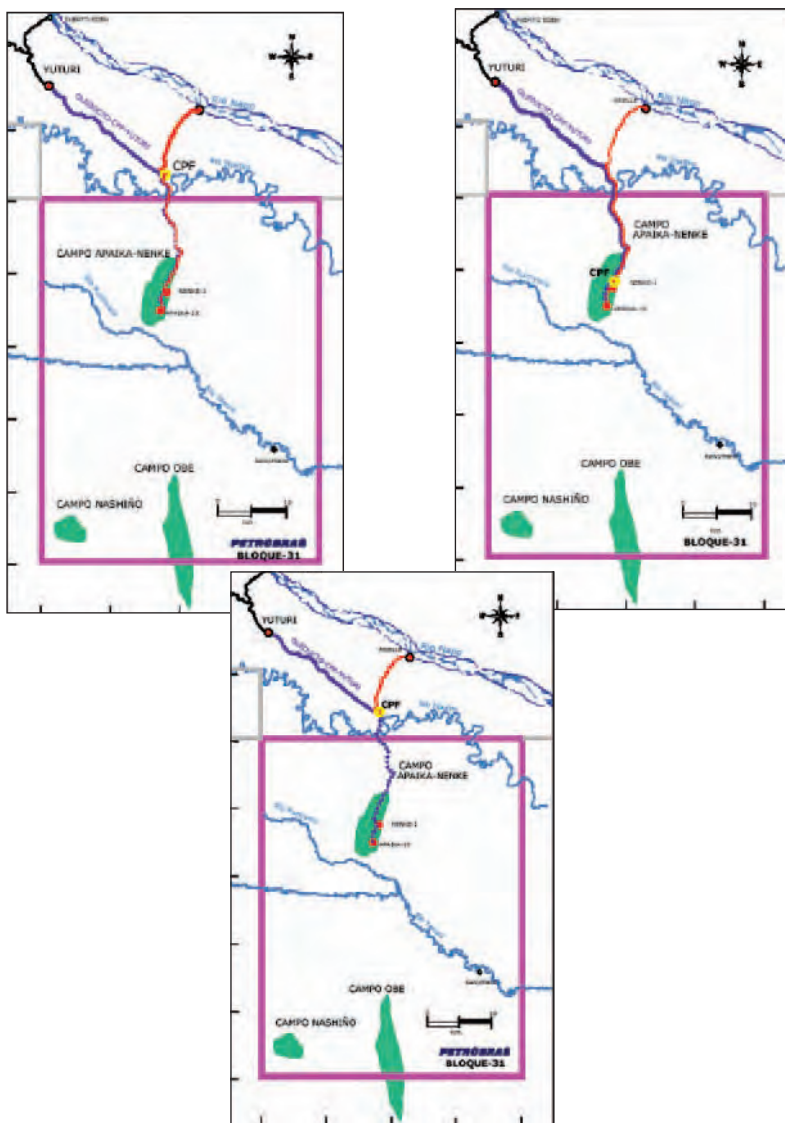
El 2 de febrero de 2004, el grupo asesor técnico envía un oficio al Ministerio del Ambiente, a la DINAPA y a Petrobras, en el cual pide modificar la propuesta de desarrollo del bloque 31, que contempla la construcción de un muelle en Chiru Isla, de una vía de acceso del Napo a las plataformas Apaika y Nenke y de un centro de procesamiento y facilidades fuera del parque Yasuní. (Cf. Mapa V). En este oficio, los autores expresan su temor ante la posibilidad de que se abra un foco de colonización (interna y externa) alrededor de estas instalaciones, con una creciente penetración en el parque, y que la empresa no podría controlar. En este sentido, sugieren no construir la vía entre el Napo y el Tiputini, ubicar el centro de procesamiento y facilidades dentro del parque, construir el muelle en el Tiputini en lugar de Chiru Isla, construir una vía de acceso del Tiputini a las plataformas Apaika y Nenke, transportar los materiales de construcción por el Napo y el Tiputini (como se hizo para la vía Maxus) y, eventualmente, construir una pista de aterrizaje en el parque para el acceso del personal.

Las ventajas principales que destaca esta propuesta consisten en evitar la colonización del área, aumentar el control del centro de procesamiento y facilidades y permitir que se levante la infraestructura, una vez concluida la explotación del bloque 31.

El día siguiente, la Dirección de prevención y control ambiental del Ministerio del Ambiente solicita a la DINAPA información adicional sobre “posibles impactos extensivos y cumulativos [del proyecto de desarrollo y producción del bloque 31] tanto dentro del parque nacional Yasuní cuanto en sus zonas de amortiguamiento y de influencia”.

El 4 de marzo de 2004, Petrobras remite a la DINAPA el documento que contiene las modificaciones al proyecto de desarrollo y producción

Mapa IV: Proyecto de ubicación de infraestructuras de acceso al bloque 31: en 2003 (arriba, izquierda), 2004 (arriba, derecha) y 2006 (abajo)



Fuente: Petrobras Energía Ecuador.

del bloque 31, tras una serie de reuniones de consulta. En este contexto (10 de marzo), se convoca la 10ª reunión del grupo asesor técnico, con representantes de Petrobras y la Subsecretaría de Capital Natural. En respuesta a la solicitud de modificaciones formulada por el grupo asesor técnico, Petrobras afirma que el único cambio que se puede realizar en el proyecto de desarrollo del bloque 31 es ubicar el centro de procesamiento y facilidades dentro del parque Yasuní.

A pesar de ello (en un oficio dirigido el mismo día a la DINAPA, las direcciones de Calidad Ambiental y de Biodiversidad y Áreas Protegidas del Ministerio del Ambiente y Petrobras), los miembros del grupo asesor técnico afirman que la empresa “ha respondido adecuadamente” a las solicitudes de cambio en el plan de desarrollo del bloque 31, en particular al construir el centro de procesamiento y facilidades dentro del parque Yasuní. Recomiendan además un estricto control de la colonización por parte de la empresa y el Ministerio del Ambiente, a los cuales ofrece asesoría técnica.

Entre tanto (11 de febrero de 2004), el directorio del comité de gestión resolvió apoyar la iniciativa del grupo asesor técnico, en la preparación del plan de fortalecimiento del parque y la reserva de biosfera Yasuní. Desde luego, las discusiones se concentrarán en los mecanismos de gestión, más que en los procesos de participación. Unos pocos días después (20 de febrero de 2004), el grupo asesor técnico presenta una propuesta de fortalecimiento institucional del parque nacional y la reserva de biosfera Yasuní, a la cual se anexa el plan gerencial elaborado en 2003.²³ Esta propuesta plantea la necesidad de crear un fideicomiso de 10 millones de dólares, con el objetivo de generar 0,5 millón de dólares de ganancias al año. Por otro lado, tras una nueva presentación del programa de relaciones comunitarias de Petrobras, se plantea la posibilidad de asesoría del grupo asesor técnico a esta empresa y al Ministerio del Ambiente para la gestión ambiental y social del bloque 31 y el monitoreo de las actividades.

El 31 de marzo de 2004, en su 11ª reunión, el grupo asesor técnico presenta un proyecto de convenio marco de cooperación entre el FAN y Petrobras. El documento cuyo título se volvió “Programa de fortalecimiento del parque nacional Yasuní y reserva de biosfera Yasuní”²⁴, a pre-

23 Participan representantes de Walsh, Petrobras, Repsol-YPF y la FOCAO.

sentar al Ministerio del Ambiente, exhibe un balance crítico de la situación del parque. En particular, resalta que el presupuesto anual de 54.000 dólares desde hace tres años que cubre menos del 10% de las necesidades calculadas en el plan de manejo estratégico de 1999. Considera que la creación del Distrito Regional Sucumbíos-Orellana, en 2002, debilita la capacidad de gestión de la oficina local en Francisco de Orellana (en particular porque genera una demanda adicional de recursos). Además, subraya que el Ministerio del Ambiente tiene una imagen institucional débil y no está en condición de enfrentar la multiplicación de conflictos por tierra, la extracción ilegal de madera, la cacería y la pesca ilegales, así como los problemas generados por la superposición del bloque 17 con la zona intangible.

Este documento recuerda que el plan de manejo articula tres programas: el manejo ambiental (protección, investigación y monitoreo, manejo de recursos); el uso público (interpretación ambiental, educación ambiental, desarrollo comunitario y recreación y turismo); y la administración (dirección y desarrollo, gerencia y finanzas, operación y mantenimiento, y seguimiento y evaluación). En base a este plan, el programa de fortalecimiento abarca la capacidad institucional de la oficina local del Ministerio del Ambiente (capacidad de gestión y conservación del personal); el incremento del personal; la planificación, el diseño y la implementación de los programas del plan de manejo; el seguimiento, la evaluación y la auditoría de la ejecución del programa.

Luego se detalla el cronograma plurianual de actividades en función de objetivos específicos, donde se precisa el rol del comité de gestión (en el marco del programa de uso público). En el primer año se contempla la creación de una oficina para el funcionamiento del comité de gestión. En el segundo año, se prevé el diseño de programas de educación ambiental y desarrollo comunitario, luego el inicio de un proceso de concertación para elaborar un plan de ordenamiento territorial y, finalmente, la promoción de planes de manejo integral en las comunidades de las riveras del Napo y la vía Auca. Para el tercer año debería concluirse el proceso de concertación para el plan de ordenamiento territorial y el plan de acción

24 Grupo asesor técnico del parque nacional y reserva de biosfera Yasuní, "Programa de fortalecimiento del parque nacional Yasuní y reserva de biosfera Yasuní", marzo de 2004, mimeo, 38 p.

de conservación y desarrollo de la reserva de biosfera. En el cuarto año se implementaría el plan de ordenamiento y acción de conservación y desarrollo. En los cinco años siguientes, no se mencionan las actividades del comité de gestión, aunque se indica que este último (a través de su director ejecutivo) integraría una comisión permanente de seguimiento del plan, junto con el responsable del parque y representantes del grupo asesor técnico y de Petrobras.

En menos de dos semanas, se elabora el texto del convenio marco entre Petrobras y el FAN, aprobado por el grupo asesor técnico en su 12ª reunión (12 de abril de 2004). Los participantes de esta reunión coinciden en la necesidad de iniciar una negociación con Repsol-YPF, Occidental y Encana para el financiamiento del plan de manejo estratégico del parque y la reserva de biosfera Yasuní. Solicitan a Encana estudiar las condiciones jurídicas para intercambiar la parte del bloque 17 que se superpone con la zona intangible. Se informa que el proyecto Caimán (coordinado por la fundación Jatún Sacha) realizaría el estudio previo para la delimitación de la zona intangible. Este proceso recibe el aval del directorio del comité de gestión de la reserva de biosfera Yasuní, reunido por sexta vez el 17 de mayo de 2004. En el mismo momento, se revisa por segunda vez los estatutos del comité de gestión y se conforma una comisión²⁵ para preparar la asamblea general constitutiva.

Esta fase de instrumentalización del proceso de cooperación institucional culmina con el cuarto “taller de concertación”, que reúne a 200 representantes de 20 instituciones y 30 comunidades (14-15 de julio de 2004). En esta asamblea, se aprueban los estatutos del comité de gestión, que contemplan la reducción del directorio a siete miembros (representantes de los sectores público, privado y comunitario), y se insiste en la necesidad de tramitar la legalización de aquel comité ante el Ministerio del Ambiente. Se da un plazo de 90 días para reemplazar el directorio provisional y aprobar los estatutos.

25 Esta comisión es integrada por representantes del FEPP, la FOCAO, la FCUNAE, la WCS y el Distrito Regional Sucumbíos-Orellana del Ministerio del Ambiente.

Crisis y redefinición de roles

Sin embargo, el comité no llegará a ser legalizado en este plazo. Una vez concluida la discusión en torno al proyecto de desarrollo del bloque 31, el diálogo con el sector petrolero evoluciona hacia un proceso de cooperación directa, por medio de la elaboración de un programa de financiamiento. La articulación con la mesa cantonal del ambiente y otros espacios de diálogo sobre la política ambiental queda en un plano secundario. Desde luego, entre los actores locales (Municipio de Francisco de Orellana, Consejo Provincial de Orellana, FCUNAE, OPIP, FOCAO, Vicariato de Aguatico) prevalece la opinión según cual el grupo asesor técnico “habla en nombre del comité de gestión” y “pierde legitimidad” al no contribuir a la institucionalización del diálogo en torno a la conservación y el desarrollo en la reserva de biosfera Yasuní.

El grupo asesor técnico es entonces el objeto de fuertes críticas por parte de organizaciones ecologistas, no sólo por estar relacionado de cerca con el proceso de emisión de la licencia ambiental a Petrobras para el bloque 31, sino también por sustituir *de facto* al directorio del comité de gestión de la reserva de biosfera Yasuní. Tanto es así que el grupo asesor técnico ha sido reconocido por el Ministerio del Ambiente como un interlocutor válido, en particular al referirse este explícitamente al grupo en la licencia ambiental para el bloque 31. Sin embargo, la discusión en torno a la legitimidad del proceso de otorgamiento de esta licencia ambiental afecta directamente el proceso de cooperación institucional para la conservación del parque Yasuní.

En este contexto, el directorio del comité de gestión retoma cierto control para reactivar el proceso de cooperación institucional en la reserva de biosfera Yasuní e intenta reubicar al grupo asesor en un rol más técnico que político. El 8 de octubre de 2004, pide información sobre la negociación con Petrobras. Pocos meses después (10 de marzo de 2005), resuelve reajustar el texto de los estatutos, tras suprimir la figura de secretaria ejecutiva (para rebajar los costos operativos) y crear secretarías técnicas, grupos de trabajo y comités sectoriales. Por otro lado solicita el apoyo del grupo asesor para organizar, con la UNESCO, una misión de evaluación del proceso de cooperación institucional. Los días 25 y 26 de julio se convoca la 10ª reunión del directorio, en la cual los miembros del

grupo asesor técnico acuerdan entregar al comité de gestión los documentos del proceso de negociación sobre el fideicomiso. El comité resuelve discutir su legalización una vez logrado un consenso en torno a su mandato real y sus modalidades de financiamiento.

Ahora bien, el trámite de legalización de los estatutos del comité de gestión sigue bloqueado en el Ministerio del Ambiente. Por esta razón, el 22 de octubre de 2004, el grupo asesor técnico había decidido postergar las asambleas sectoriales del comité para la elección de un nuevo directorio. El 10 de febrero de 2005, el directorio estudia la posibilidad de abandonar la figura jurídica de comité por aquella de “corporación”, siguiendo el ejemplo de la Corporación Gran Sumaco, apoyada por la GTZ. El argumento del consultor contratado por la WCS para este asunto, Max Andrade, es que la figura de comité no es viable para representar la reserva de biosfera. Según él, se requiere de un decreto ejecutivo del presidente de la República, puesto que ésta rebasa el parque nacional y, por lo tanto, no es de exclusiva competencia del Ministerio del Ambiente. Se resuelve mantener contacto con el FAN para formular una propuesta de fideicomiso para la reserva de biosfera Yasuní, y se prevé realizar visitas a los miembros del comité para informar sobre el proceso de legalización y la figura de corporación.

No obstante, esta opción será descartada, tras una interrupción de un año del proceso, (en la reunión del directorio del 22 de marzo de 2006), debido al conflicto provocado por la licencia ambiental del bloque 31. Esta decisión es ratificada en la reunión de los días 4-6 de agosto de 2006, en la cual se analizan las fuerzas (liderazgo, representatividad, cooperación institucional), las dificultades (escasa participación de las organizaciones indígenas, discontinuidad del proceso, falta de operatividad) y las amenazas (especialmente actividades petroleras) del comité de gestión. Se elabora un plan de acciones inmediatas que contempla la contratación de un técnico responsable del seguimiento a los temas tratados por el comité, la gestión política para la aprobación de los estatutos ante el Ministerio del Ambiente, la preparación de la asamblea general en la cual se elegirá un nuevo directorio, y la difusión del programa de educación ambiental con las guías elaboradas por el FEPP.

La evolución de las relaciones entre el comité de gestión y el grupo asesor técnico deja ver una creciente participación del segundo en procesos

de toma de decisión que, inicialmente, incumbían al primero. Simultáneamente, el diálogo entre el grupo asesor y el sector petrolero se orientó hacia la gestión y el financiamiento de la conservación, con el apoyo formal del comité de gestión. Ello conlleva la paulatina sustitución de una estrategia participativa por una gestión tecnocrática privada, en contraste con la gestión burocrática pública del parque y de la reserva de biosfera hasta inicios de la década de 2000. Pese a constituir una apuesta mayor para el Ecuador, la conservación del parque Yasuní no dio lugar a un consenso por parte de los actores locales, nacionales e internacionales. En este contexto, la cooperación institucional carece de una real capacidad de gestión y no puede responder adecuadamente a las deficiencias de la gobernanza ambiental. Esta falta de consenso es aún agudizada por la persistencia y la polarización de los conflictos relacionados con el petrolero en la región amazónica, como veremos a continuación.

El movimiento ecologista y la política petrolera en el Ecuador

La historia del movimiento ecologista ecuatoriano está marcada por la multiplicación de las ONG y una radicalización de sus acciones y planteamientos ante la política petrolera desde finales de los años ochenta. Sin embargo, pese a su relativa convergencia con los sectores indígenas y campesinos amazónicos, estas organizaciones no logran mitigar los efectos de la política petrolera del Estado en el parque Yasuní.

La radicalización con la lucha antipetrolera

Las corrientes que atraviesan el movimiento ecologista ecuatoriano nacen de alianzas de geometría variable, que reflejan diversas formas de acción para ejercer incidencia política: conflicto y movilización colectiva, negociación con las elites, cabildeo, etc. Este movimiento se caracteriza además por una creciente profesionalización desde la cumbre de Río, no sólo en las ONG de tipo “tecnócrata” (es decir especializadas en la asesoría técnica al gobierno, las empresas, o aun las poblaciones locales), sino también en aquellas de tipo “activista” (es decir preocupadas por alertar la opi-

nión pública en contra de la política petrolera del Estado, especialmente en la región amazónica).

Este movimiento se radicalizó con la campaña “Amazonía por la vida”, encabezada por Acción ecológica en 1989, con diez ONG e instituciones ecuatorianas²⁶ (Varea 1997: 173). El objetivo principal era movilizar la opinión pública en contra de la explotación petrolera en la región amazónica ecuatoriana. Esta campaña arrancó formalmente con una carta pública dirigida al Banco Mundial, para condicionar un préstamo de 100 millones de dólares, solicitado por la empresa de petróleos ecuatoriana (Petroecuador), a finales de enero de 1990 (Kimerling 1993). Desde luego se multiplicaron las marchas, demostraciones y ocupaciones de edificios públicos en Quito (en particular, aquellos de Petroecuador y del Ministerio de Energía y Minas) y el boicoteo de la marca Texaco en Europa y Estados Unidos (Varea 1997).

El primer tema que explotó la campaña era la defensa del parque nacional Yasuní.²⁷ Por ello, los ecologistas se aliaron con el grupo indígena más expuesto a las actividades petroleras en esta zona: los huaorani. Apoyaron una acción legal que había sido emprendida en septiembre de 1989, a través de una demanda planteada por Cordavi ante el Tribunal de Garantías Constitucionales, en contra del Ministerio de Energía y Minas, del Ministerio de Agricultura y de Petroecuador. Los abogados de Cordavi alegaban la anticonstitucionalidad de la licitación de bloques petrolíferos en el parque Yasuní. En un primer momento (2 de octubre de 1990) consiguieron una resolución favorable del Tribunal, que declaraba:

[...] se excita a los señores ministros de Energía y Minas y Agricultura y Ganadería, y al señor Presidente Ejecutivo de Petroecuador para que [...] eviten en lo posterior hacer concesiones de áreas para la explotación

26 Además de Acción Ecológica, esta campaña involucró a la Escuela Politécnica (Espol) y las ONG Tierra viva, el Cedime, Semilla de vida, Bios, Hippocampus, FEMM, Janan Urin, Amigos de Mazán y Arco iris.

27 La campaña “Amazonía por la vida” se reactivó en junio de 2007, bajo el nombre “El Yasuní depende de tí”, a raíz de la propuesta de Acción Ecológica de captar fondos de la cooperación internacional para mantener el petróleo en el subsuelo, lo cual confirma que la lucha contra la explotación petrolera en la Amazonía – y especialmente en el parque Yasuní – sigue siendo el principal tema de convocatoria del movimiento ecologista en el Ecuador.

petrolera dentro de los parques nacionales y áreas de reserva natural o equivalentes.

(Real y Enríquez 1992: 180)

No obstante, esta decisión fue contestada por el Ejecutivo y los jueces la sustituyeron por un segundo texto (el 30 de octubre de 1990) que “excita” a las autoridades mencionadas:

[...] tomen las medidas necesarias para la protección de la naturaleza y del biosistema y extremen las medidas de protección y control de los ecosistemas y del medio ambiente en las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos.

(Real y Enríquez 1992: 183)

Oficialmente, este cambio de resolución se debe al uso inapropiado de la palabra “concesión” en la primera versión del texto. Sin embargo, según los abogados de Cordavi, se originó con la presión del sector petrolero sobre el Tribunal, en particular a través del presidente de la República, Rodrigo Borja (1988-1992) y el ministro de Energía (Real y Enríquez 1992: 180 y 183). Sea lo que fuere, tras este cambio, no sólo quedó clara la ingerencia de la industria petrolera en la vida política del país, sino también se hizo patente la crisis de gobernanza, con la intromisión del poder ejecutivo en un proceso judicial, en clara violación de los principios de separación de los tres poderes y de independencia de la justicia.

A pesar de este revés, la campaña “Amazonía por la vida” siguió su curso y se fortaleció en torno a un segundo tema: el “caso Texaco”. En mayo de 1994, los ecologistas conformaron una alianza con sectores campesinos e indígenas de la región amazónica, a través del Frente de defensa de la Amazonía (FDA), para apoyar la demanda contra Texaco y difundir sus motivos entre la población ecuatoriana. Por otro lado, apoyándose en la Comisión de fiscalización y control político del Congreso, los ecologistas consiguieron que el Ejecutivo hiciera público un informe sobre los impactos ambientales de las actividades de esta empresa.

Este documento, conocido como “Informe HBT-Agra”, fue analizado por un equipo de expertos contratado por aquella comisión, que lo descalificaron. Ello determinó que Texaco firmara un convenio con el gobier-

no ecuatoriano para la remediación de unas 300 piscinas de desechos tóxicos, abandonadas sin tratamiento en los años ochenta (Fontaine 2003 a: 430).

El tercer tema de la campaña “Amazonía por la vida” atañó a la 7ª ronda de licitaciones de bloques petrolíferos, en 1994, en la cual los ecologistas consiguieron un nivel de incidencia política inalcanzado anteriormente. En primer lugar, se formó una comisión de expertos, encargada de estudiar las candidaturas de las empresas petroleras en esta ronda de licitaciones, a través de la comisión “Amazonía y petróleo”, integrada por 12 organizaciones²⁸. En segundo lugar, se contrató a la fundación Natura para contribuir a la definición de los términos de referencia para los estudios de impacto ambiental, que constituyen un prerequisite para la obtención de una licencia ambiental (Fundación Natura 1996).

Sin embargo, es ahí donde estallaron las discrepancias entre las organizaciones del movimiento, tanto en los aspectos ideológicos cuanto en los métodos de trabajo. Estas discrepancias se habían exacerbado en mayo de 1990, con la “exclusión” de Natura de la campaña “Amazonía por la vida”, acusada de “no tener una posición clara” sobre el tema petrolero en el parque nacional Yasuní (Varea 1997: 173). Este acontecimiento había ocurrido pocos meses después de la presentación del “Plan emergente” diseñado por TNC y respaldado por Natura, que no cuestionaba la superposición de los bloques petrolíferos con la reserva de biosfera Yasuní y proponía más bien redefinir su zona núcleo para adecuarla con la realidad. Al fin y al cabo, la comisión “Amazonía y petróleo” funcionó de manera errática y quedó bajo el control de Acción ecológica, cuya oposición radical a la actividad petrolera no dejaba lugar a una colaboración con las empresas o el Estado. El mismo Cedenma, sometido a la presión de ambas organizaciones se volvió un escenario de enfrentamiento entre radicales y progresistas.

Con la campaña “Amazonía por la vida”, se desprendió una nueva modalidad de los conflictos ambientales en Ecuador: la convergencia entre ecologismo y etnicidad. Desde medianos de los años ochenta ya se

28 Además de Acción Ecológica, coordinadora, esta comisión estaba integrada por las fundaciones Natura, Sínci Sacha y Jatún Sacha Comuna, la SEME (Sociedad Ecuatoriana de Medicina Ecológica), el IFA, la Asociación de Defensa del Cuyabeno, Oikos, la Corporación ornitológica ecuatoriana (CECIA), la Asociación ecuatoriana de ecoturismo, la Asociación de guías del Cuyabeno y Gaia-Tierra Viva.

observaba este fenómeno al nivel internacional; y en el ámbito amazónico se materializó a través de dos grandes alianzas involucrando a la Coordinadora de organizaciones indígenas de la cuenca amazónica (COICA): la una (Alianza amazónica) con ONG ecologistas y de defensa de los derechos humanos en Estados Unidos y la otra (Alianza del clima) con Municipios “verdes” de Europa. Ello coadyuvó a reforzar la presencia de las organizaciones indígenas amazónicas en los foros donde se discuten los temas centrales de la gobernanza ambiental global (Agenda XXI, Convenio sobre la diversidad biológica, Protocolo de Kyoto, etc.). Por otro lado, se volvió un factor de legitimidad para las ONG de los países europeos y Estados Unidos, en la medida en que estas últimas podían justificar su actuar en base a alianzas con los sectores más vulnerables de los países amazónicos (Fontaine 2006 b).

En el Ecuador, la convergencia entre ecologismo y etnicidad incidió en la multiplicación de los conflictos ambientales vinculados con las actividades petroleras. Asumiendo que los territorios indígenas en la región amazónica ofrecen las mayores garantías contra la ampliación de las actividades petroleras en la Amazonía, algunas ONG respaldaron las demandas de aquellas comunidades por la demarcación legal de sus territorios y el ejercicio de una mayor autonomía y autodeterminación. Así es como, desde 1988, la ONG de desarrollo Comunidec se volvió un aliado estratégico para los quichua de la provincia de Pastaza, en su lucha contra el consorcio Arco-Agip (de Estados Unidos e Italia). En 2000, el CDES ayudó a las organizaciones shuar y achuar del Transcutucú (en Morona Santiago) a ganar una acción de amparo en contra de la empresa Burlington (de Estados Unidos), que paralizó sus actividades en el bloque 24. Simultáneamente, apoyó la movilización de las comunidades quichua de Sarayacu (Pastaza) en contra de la empresa argentina CGC San Jorge, a través de varias demandas ante la Comisión interamericana de derechos humanos de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), por no cumplimiento del Convenio 169 de la OIT²⁹, lo cual impidió seguir con la exploración sísmica en el bloque 23.

29 Se trata del “Convenio sobre pueblos indígenas y tribales”, elaborado en 1989, en reforma al “Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales”, de 1957. La segunda parte del convenio está

De conflictos ambientales a conflictos sociales

Más allá de la convergencia entre los movimientos ecologista e indígena, varios conflictos relacionados con la explotación petrolera en la región amazónica merecen ser mencionados. En 2000, la construcción del OCP generó una movilización de los sectores moderados y radicales del movimiento, en particular con el motivo de que el trazado de esta obra afectaba directamente al bosque protector de Mindo, en la cordillera occidental. Si bien la campaña contra el OCP no logró detener este proyecto, tuvo un fuerte impacto en la opinión pública, al publicitar las decisiones del gobierno y convertir este tema sumamente tecnocrático en tema de discusión general en los medios de comunicación. Entre otras cosas, por primera vez en el Ecuador, se facilitó el acceso de la opinión pública al estudio de impacto ambiental y el plan de manejo ambiental de la obra.

Otros conflictos sociales surgieron en la región amazónica, coincidiendo con la agitación social que sacudió el país entre abril y agosto de 2005. El 20 de abril, tras dos semanas de manifestaciones particularmente concentradas en Quito, el presidente Lucio Gutiérrez es derrocado. Pronto, su sucesor Alfredo Palacio enfrenta un paro convocado por la asamblea biprovincial de Sucumbíos y Orellana, para exigirle el reconocimiento de un acuerdo suscrito un año antes (9 de junio de 2004) para realizar inversiones en educación, infraestructuras viales y remediación ambiental. El conflicto continúa tras el congelamiento del Fondo de estabilización, inversión social y productiva y reducción del endeudamiento (FEIREP)³⁰, que pone en riesgo la asignación de fondos a la construcción de la “truncal amazónica”, esta red vial regional, deseada por los sectores campesinos y ciertas organizaciones indígenas del Norte y el Centro. El 21 de junio de 2005, tras dos semanas de negociación, el gobierno y la asamblea biprovincial firman un convenio para garantizar las inversiones en educa-

dedicada a las tierras. Véase en particular, el artículo 15.1, dedicado a la explotación de recursos del subsuelo, y el 16.2, dedicado al consentimiento libre de los pueblos para su reubicación.

30 El FEIREP era un fideicomiso, creado en 2003 con los ingresos del Estado provenientes del transporte de crudo pesado vía el OCP, en el contexto de alza rápida del precio del crudo Oriente en los mercados internacionales. Fue liquidado en julio 2005, luego reemplazado por una cuenta especial denominada “Reactivación productiva y social, del desarrollo científico tecnológico y de la estabilización fiscal (CEREPS).

ción y construcción de carreteras, pero dejando de lado los problemas de inversión social.

Estos problemas se discuten del 7 al 13 de julio siguientes, con las empresas multinacionales presentes en la región, a través de la Asociación de la industria de hidrocarburos del Ecuador (AIHE). Los representantes de la asamblea biprovincial exigen inversión en obras de infraestructura, compra de materias primas y contratación de mano de obra locales, pero no consiguen el compromiso de las empresas. Del 14 al 25 de agosto, la asamblea biprovincial organiza un nuevo paro, durante el cual se paralizan varias estaciones de bombeo de Petroecuador y se denuncian actos de sabotaje. El estado de emergencia es instaurado el 17, tras un intento de sabotaje contra el sistema de oleoductos transecuatoriano (SOTE). Este paro culmina con un acuerdo según cual una parte del impuesto a la renta causado (64% del 25% deducible por donación a instituciones sin fin de lucro) será asignado por las empresas privadas a un fondo de infraestructura vial, para concluir la construcción de 200 km de carreteras entre ambas provincias. Además, el acuerdo contempla la contratación de mano de obra local por las empresas privadas.

En este contexto, los conflictos socioambientales, al parecer, convergen más en una creciente hostilidad hacia las empresas petroleras multinacionales, que a las operaciones petrolíferas en sí. El 3 de julio de 2005, el recién posesionado presidente de la ONHAE, Juan Enomenga, denuncia un acuerdo de compensación firmado por su predecesor, Armando Boya, y anuncia la ruptura del diálogo con Petrobras. El 12 de julio, un grupo huao – no alineado con la postura de la nueva dirigencia de la ONHAE – manifiesta en Quito contra la misma empresa, exigiendo su salida del territorio huao, con el apoyo de Acción Ecológica, la Confederación de nacionalidades indígenas del Ecuador (CONAIE) y la Comisión de asuntos indígenas del Congreso nacional. El 28 de septiembre, esta Comisión convoca a la ministra del Ambiente, Anita Albán, para una sesión de preguntas. Ante el rechazo de esta última a pronunciarse sobre el proceso de otorgamiento de la licencia ambiental para el bloque 31, su presidente, Salvador Quishpe, la acusa de estar a favor de las empresas multinacionales.

Por su lado, la CONAIE pide la revisión de los contratos que mantiene el Estado ecuatoriano con todas las empresas petroleras y exige la cadu-

cidad del contrato con Occidental. En el mismo sentido, se hace público el “Manifiesto del encuentro Petróleo y soberanía”³¹, firmado por 17 personalidades³². El texto califica de “incoherente y antipatriótico” el manejo del petróleo en el Ecuador, fustiga la “cruzada neoliberal” que lleva a la “satanización de lo público”, la privatización de la industria petrolera y el desmantelamiento de Petroecuador. Llama a conformar un “frente patriótico por la soberanía petrolera” y declarar la caducidad de los contratos de participación con Occidental, Encana y Petrobras para luego revertir al Estado ecuatoriano los bloques operados por estas empresas. Entre otras cosas, demanda una auditoría integral de los campos petrolíferos en actividad, reformas legales para garantizar nuevas inversiones y el fortalecimiento de Petroecuador, y prohibir la explotación minera en zonas protegidas (así como revocar la licencia ambiental del bloque 31).

El 14 de mayo de 2006, el presidente Palacio pronuncia la caducidad del contrato de Occidental. Esta empresa es culpable de haber violado la ley de hidrocarburos, al vender un 40% de sus activos en el bloque 15 y los campos asociados Limoncocha y Edén Yuturi, a City Investing (Encana) en un acuerdo firmado en 2000, sin autorización previa del Ministerio de Energía y Minas. Con esta decisión y tras el acuerdo firmado con la asamblea biprovincial en agosto, el nivel de polarización de los conflictos alrededor del petróleo baja notablemente.

Cierto es que la contaminación y la protección del medio ambiente siguen siendo temas importantes en las movilizaciones, como lo muestra la presencia de una mesa de medio ambiente en la asamblea biprovincial de Sucumbíos y Orellana. De hecho, durante el paro de julio de 2005, esta mesa mantuvo un diálogo con el Ministerio del Ambiente, sobre mecanismos de financiamiento para las áreas protegidas, el reglamento de consulta previa para la ley de gestión ambiental y las auditorías ambientales prioritarias para los Ministerios del Ambiente y de Energía y Minas. No obstante, el objeto central de las movilizaciones sociales de 2005 era

31 Frente patriótico por la soberanía petrolera, “Manifiesto del encuentro «Petróleo y soberanía»”, 28 de diciembre de 2005, mimeo.

32 Entre éstas, figuran los ex ministros de Recursos naturales Gustavo Jarrín Ampudia y René Vargas Pazos, los ex ministros de Ambiente Jaime Galarza y Edgar Isch, Alexandra Almeida (Acción Ecológica), Gustavo Pinto (Colegio de ingenieros geólogos, minas, petróleos y ambiente), etc.

forzar las empresas multinacionales y el Estado a negociar compensaciones sociales y a respetar acuerdos pasados para la construcción de infraestructuras, más que la remediación ambiental, la conservación de la biodiversidad o la protección del medio ambiente.

Incidencia del conflicto por el bloque 31 sobre el proceso de cooperación institucional

De todos los conflictos ambientales que surgieron en el parque nacional Yasuní desde la licitación del bloque 16, en 1986, el conflicto alrededor de la licencia ambiental para la explotación del bloque 31 no es el más grave, ni el más largo³³. Sin embargo, por su mediatización y por el impacto que tuvo en el funcionamiento del comité de gestión de la reserva de biosfera Yasuní, merece un análisis detallado. Para entender el efecto que tuvo este conflicto sobre el proceso de cooperación institucional para la conservación, es necesario entender por qué el proceso de licenciamiento ambiental llegó a un bloqueo por parte del Ministerio del Ambiente. Este conflicto interviene en un contexto de crisis política, que desembocó en la renuncia del presidente Gutiérrez, pero más allá de los factores coyunturales, revela de qué manera la radicalización de los conflictos ambientales vinculados con el petróleo en la Amazonía exacerba las contradicciones inherentes al sistema de gobernanza ambiental, incluso en la gestión del Ministerio del Ambiente, hasta generar bloqueos institucionales y políticos duraderos.

Las dimensiones sociales y políticas

La culminación de la construcción del OCP (en septiembre de 2003), abrió la vía a una nueva fase de expansión de la frontera petrolera en la reserva de biosfera Yasuní. Por un lado, se trataba de explotar los hallazgos descubiertos por Pérez Companc en el bloque 31 y Petroecuador en el bloque 20 – más conocido por los campos ITT; por el otro, los gobier-

33 Ver, al respecto, Villaverde et al. (2005); Ecolex (2003).

nos de turno querían abrir a licitación una serie de bloques ubicados al sur del Curaray. La creación de las áreas intangibles Cuyabeno-Imuya y Tagaeri-Taromenane (en enero de 1999) había sido pensada para anticipar esta tendencia, reafirmar la prioridad de la conservación en la región y limitar las actividades en áreas protegidas. Sin embargo, tanto los campos ITT como el bloque 31 quedaban en su mayoría por fuera de los límites de ambas áreas.

En mayo de 2004, Acción Ecológica publica un documento titulado “Petrobras en el Yasuní, comentarios al estudio de impacto ambiental del bloque 31”, que anuncia la intensificación de su campaña en contra de la filial ecuatoriana del grupo brasileño. Luego dedica un número entero de su boletín electrónico, “Alerta Verde” (Acción Ecológica 2004), al parque Yasuní. Este documento hace un breve recuento del proceso de explotación petrolera en el parque y el territorio huao, antes de concentrarse en el análisis del estudio de impacto ambiental y el plan de manejo ambiental del bloque 31. Concluye con la petición de no conceder la licencia ambiental para el bloque 31 y realizar una auditoría a la explotación petrolera en el parque Yasuní.

Por otro lado, critica abiertamente la actuación del grupo asesor técnico del Ministerio del Ambiente para la reserva de biosfera Yasuní, en la negociación por la creación del fideicomiso con Petrobras, haciendo un recuento detallado de las reuniones sostenidas por este grupo, de noviembre de 2003 a abril de 2004. Incluso, cuestiona el papel de los científicos de las estaciones de la USFQ y la PUCE en relación con las empresas petroleras.

De hecho, en un oficio a Petrobras (con fecha 19 de marzo de 2004), la Subsecretaría de Protección Ambiental del Ministerio de Energía y Minas indica:

[...] es importante señalar que el mencionado estudio ha recogido las recomendaciones del grupo asesor técnico del parque nacional y reserva de la biosfera Yasuní, recibida en comunicación S/N el 16 de marzo del 2004.

Por otro lado, en un oficio al grupo asesor técnico (con fecha 10 de marzo de 2004), el director nacional de Prevención y Control del Ministerio del Ambiente declara:

También es importante destacar la posibilidad cierta de lograr que el manejo del parque nacional pueda ser financiable y sustentable a futuro, considerando la predisposición de la empresa de brindar su colaboración decidida para este efecto, incluyendo fortalezas para prevención y control.

En un memorando al ministro del Ambiente (con fecha 16 de abril de 2004), el mismo funcionario indica:

Bajo un marco legal con disposiciones y competencias, en algunos casos contrapuestos o no muy claras y la falta de una serie de normas y procedimientos internos para su aplicación, la precaución impuesta de cumplir estrictamente el trámite de licenciamiento, parece no ser suficiente, por los cuestionamientos, no siempre sustentados, de quienes se oponen a esta actividad, pero que generan inquietud en las autoridades y también en los técnicos ante situaciones que sobrepasan el ámbito de su competencia.

Ello deja pensar que la iniciativa del grupo asesor técnico de negociar las condiciones de creación de un fondo ambiental para la conservación del parque Yasuní coincidió con el interés de Petrobras de conseguir la licencia ambiental para intervenir en el bloque 31 y con el interés de la administración de turno (entonces bajo la presidencia de Lucio Gutiérrez) de ampliar la frontera extractiva hacia los campos ITT. No obstante, en una carta dirigida a Fabián Valdivieso (4 de octubre de 2004), el grupo asesor técnico declara que el Ministerio lo utilizó, así como el proceso de coordinación institucional de actores clave del parque Yasuní,

[...] para justificar la emisión de la licencia [y considera que] el hecho de que el Ministerio haya aprobado la licencia ambiental sin examinar todas las alternativas a la carretera propuestas por el grupo asesor técnico, pone en peligro la conservación a largo plazo del parque nacional Yasuní.

Es más, el 25 de noviembre, dos miembros de este grupo³⁴ firman a título personal, junto con 57 científicos que trabajan o han trabajado en el parque Yasuní, una carta abierta al presidente Gutiérrez, titulada “Científicos preocupados por el parque nacional Yasuni”. Esta carta va acompañada por un “Informe técnico consultivo” (Varios autores 2004), cuyas principales conclusiones merecen ser destacadas aquí: el parque Yasuní alberga una excepcional biodiversidad y herencia cultural; es un área fundamental para la conservación mundial; la “vía Maxus” – entre los ríos Napo y Tiputini, en el bloque 16 – ha provocado y sigue generando impactos negativos irreversibles por facilitar la cacería comercial, la deforestación y la colonización. Con todo, la comunidad científica internacional manifiesta su oposición a la construcción de una nueva carretera en el parque, y recomienda utilizar técnicas de explotación de tipo *off shore* (según ellos, comparables con aquellas utilizadas en el bloque 10 en el Ecuador y en el proyecto Camisea en el Perú). Por último, piden la promulgación de una ley que prohíba construir carreteras en todos los parques nacionales ecuatorianos.

En enero de 2005, la Asociación de biología tropical y conservación (reputada organización de investigación estadounidense) adopta una resolución unánime para pedir al gobierno ecuatoriano que prohíba la construcción de una nueva carretera en el parque Yasuní. En febrero circula una “Carta abierta de científicos al gobierno ecuatoriano”, manifestando su preocupación por la construcción de una nueva carretera en el bloque 15 (descartada por Occidental en su plan operativo de 2003), y el proyecto de construcción de carretera en el bloque 31.³⁵ Esa carta hace eco a una carta similar de siete investigadores del *Smithsonian Institute*, que recomiendan a Petrobras una alternativa sin carretera para mitigar los impactos a la biodiversidad en el parque. A lo largo del año, seguirán circulando cartas abiertas dirigidas a los gobiernos ecuatoriano y brasileño, Petrobras y la UNESCO, en las redes ecologistas (*Forest conservation blog*,

34 David Romo (USFQ) y Amanda Barrera (WCS).

35 Firman personalidades de renombre internacional como la primatóloga británica, Jane Goodall, E. O. Wilson (del museo de zoología comparada de Harvard), Stuart Pimm (de la Universidad de Duke), Paul Erlich (de la Universidad de Stanford), Peter Raven (del Jardín botánico del Missouri), Gary Meffe (Georgia) y Thomas Lovejoy.

FIAN Internacional, Environment News Service, Oilwatch, etc.), que retoman los argumentos de los “Científicos preocupados por el parque nacional Yasuní”.

Por otro lado, varias organizaciones lanzaron acciones legales en contra de la licencia ambiental para el bloque 31, otorgada el 19 de agosto de 2004. El 25 de agosto de 2004, una demanda por inconstitucionalidad es presentada en contra del ministro del Ambiente, ante el Tribunal distrital de lo contencioso administrativo No. 1, al amparo del artículo 95 de la Constitución política del Ecuador y el artículo 46 de la Ley de control constitucional.³⁶ Este “recurso de amparo” será negado por el juez (el 11 de octubre), considerando que la resolución ministerial 045 del 25 de agosto de 2004 ha sido expedida por la autoridad competente y cumple con los requisitos legales. Esta decisión será confirmada por el Tribunal Constitucional.

Los demandantes invocan el principio de precaución (artículo 91 de la Constitución), en contra de los daños ecológicos y humanos que pueden provocar las actividades petroleras en el bloque 31. Afirman que aquellas actividades “son incompatibles con el manejo adecuado y sustentable de una reserva de biosfera”; y recuerdan que el Estado tiene la obligación de tomar las medidas necesarias para la protección de las reservas naturales, así como de respetar y hacer respetar los derechos humanos. Piden que el Ministerio del Ambiente revoque la licencia ambiental concedida para el bloque 31 e impulse un estudio independiente y participativo sobre las operaciones petroleras en el parque Yasuní.

Un segundo “recurso de amparo” es presentado en septiembre de 2005.³⁷ Nuevamente, es negado por la juez (el 14 de noviembre de 2005), en base al artículo 57 de la Ley orgánica de control constitucional, según la cual: “Se prohíbe la presentación de más de un recurso de amparo, sobre la misma materia y con el mismo objeto, ante más de un juez o tri-

36 Esta demanda es firmada por Elsie Monge (Directora ejecutiva de la Comisión ecuménica de derechos humanos, Patricio Benalcázar (Presidente de la Fundación regional de derechos humanos), Jorge Benavides Ordóñez (Presidente de la Federación de estudiantes universitarios de la Universidad Católica del Ecuador), Leonidas Iza (Presidente de la CONAIE) y David Cordero (Clínica de derechos humanos de la Universidad Católica).

37 La demanda es firmada, por Xavier Bustamante, director de Fundación Natura, Silvana del Rocío Rivadeneira (Ecolex), Rossana Manosalvas (Ecociencia), Sandra Loor (Cecia), Jorge Albán (Ambiente y Sociedad) y Edgar Isch (ex ministro del Ambiente, de enero a marzo de 2004).

bunal". Por otro lado, la juez se declara incompetente para resolver litigios o controversias entre partes que generan el incumplimiento de los términos contractuales y ambientales que contiene la licencia para el bloque 31.

Los demandantes argumentan que los términos de referencias para el estudio de impacto ambiental que fueron difundidos y aprobados contemplaban la construcción del centro de procesamiento y facilidades fuera del parque Yasuní, mientras que la licencia ambiental otorgada contempla la construcción de aquel centro de procesamiento y facilidades dentro del parque, sin que se haya consultado a la comunidad (conforme lo mandan el artículo 88 de la Constitución y el artículo 17 del Sistema único de manejo ambiental). Se apoyan en un documento elaborado por un grupo de ONG sobre las consecuencias de la ubicación del centro de procesamiento y facilidades del bloque 31 en el parque.

Esta falta de coordinación entre ambas iniciativas manifiesta una división al interior del movimiento ecologista, en cuanto a las modalidades de enfrentar los retos planteados por la explotación del bloque 31, que recuerda las rivalidades entre Acción ecológica y la fundación Natura. De hecho, Acción ecológica fue al origen de la primera acción de amparo, mientras Natura originó la segunda. Si bien es cierto, existe una posición convergente en contra del inicio de las actividades en el bloque 31 y a favor del fortalecimiento del estatuto del parque nacional como área intangible, ambas organizaciones parten de análisis distintos y no llegan a formular una propuesta de acción común. Desde luego, el conflicto se desplaza a un nivel más político que legal; y desemboca en una serie de contradicciones en la propia gestión del Ministerio del Ambiente, la cual ahonda las conocidas deficiencias del sistema de gobernanza ambiental.

El proceso de licenciamiento ambiental

Petrobras inició el proceso de consulta previa a la obtención de una licencia ambiental para el desarrollo y producción del bloque 31, a través del campo Apaika-Nenke, en 2003, es decir mucho antes de la crisis política que desembocó en la caída de Lucio Gutiérrez. El 7 de abril de 2003, la directora nacional de Prevención y Control de la Contaminación encar-

gada del Ministerio del Ambiente (Irma Suárez), remite su informe indicando que los términos de referencia del estudio de impacto y el plan de manejo ambiental del bloque 31 cumplen parcialmente con el artículo 41 de la “Guía metodológica del Reglamento ambiental para actividades hidrocarburíferas” y que se debería presentar un alcance con observaciones de carácter vinculante. Entre abril y diciembre de 2003, se presentan los términos de referencia del estudio de impacto ambiental y el plan de manejo ambiental a la comunidad huao de Kawimeno y las comunidades quichua de Chiru Isla, Samona Yuturi y El Edén, ubicadas en el área de influencia directa del bloque.

El 9 de enero de 2004, el director nacional de Protección Ambiental del Ministerio de Energía y Minas (Hugo Chamba) entrega el estudio de impacto ambiental y el plan de manejo ambiental del bloque 31 a Patricio Viteri, subsecretario de Calidad ambiental del Ministerio del Ambiente, que lo remite a la directora de Biodiversidad y Áreas Protegidas, Tatiana Egüez. Esta última emite entonces un “criterio favorable” al estudio y el plan (el 27 de enero de 2004) pero solicita a Petrobras presentar el estudio ambiental del área del muelle por construir fuera del parque Yasuní; la propuesta de control de acceso al parque; y el programa de monitoreo con actividades y responsabilidades. Este estudio complementario para la construcción del campamento base y la vía de acceso del bloque 31, así como el adenda al estudio de impacto y el plan de manejo ambiental para el proyecto de construcción del muelle sobre el Napo son presentados por la DINAPA a la Subsecretaría de Calidad Ambiental el 18 de febrero de 2004.

Entre tanto (2 de febrero), ha llegado al Ministerio la carta del grupo asesor técnico de la reserva de biosfera Yasuní, que recomienda modificar el plan de manejo ambiental para ubicar el centro de procesamiento y facilidades dentro del parque y renunciar a construir una vía de acceso entre el Napo y el Tiputini, para evitar posibles focos de colonización en esta zona. El 19 de febrero, la Dirección de Calidad ambiental del Ministerio del Ambiente convoca entonces una reunión para discutir esta propuesta. Ahora bien, la empresa Walsh, encargada por Petrobras de realizar el estudio de impacto ambiental, presenta un documento, cuyas conclusiones son sin ambigüedad: indican que el acceso al bloque 31 por el río Tiputini “no es una alternativa viable” por las restricciones ambienta-

les y operativas descritas por Petrobras (Walsh 2004). Precisa que se ubicó inicialmente el centro de procesamiento y facilidades fuera del parque, porque el plan de zonificación para la reserva de biosfera Yasuní no estaba aprobado; sin embargo la reubicación del centro de procesamiento y facilidades cerca de Nenke “no altera los derechos de vía [...] de acceso, ductos y servicios originalmente propuestos”.

En un oficio a la DINAPA (con fecha 4 de marzo de 2004), Petrobras informa sobre esta reunión y explica que se han descartado varios puntos sugeridos por el grupo asesor técnico, por razones técnicas y económicas. La empresa remite a la DINAPA el documento que contiene las modificaciones al proyecto de desarrollo y producción del bloque 31, tras una serie de reuniones de consulta. La DINAPA aprueba el estudio de impacto ambiental y el plan de manejo ambiental para el proyecto de desarrollo, así como la vía de acceso y el campamento base del bloque 31 (Cf. Supra, Mapa 2). Finalmente, tras una nueva discusión con Petrobras, en torno a nuevas alternativas a la vía de acceso a las plataformas Nenke y Apaika (9 y 12 de agosto de 2004), el ministro del Ambiente, Fabián Valdivieso otorga la licencia ambiental para el desarrollo y la producción del bloque 31³⁸. Así culmina la primera fase del proceso de licenciamiento; pero lejos de ser concluido, el conflicto en torno a este bloque retoma una forma cada vez más política.

La vía del conflicto

Apenas tres meses después de la publicación de la Resolución ministerial No. 045, la licencia ambiental para el bloque 31 queda suspendida por orden del subsecretario de Calidad Ambiental del Ministerio del Ambiente, con motivo de la firma obligatoria de un convenio de seguimiento y monitoreo complementario – en aplicación a la cláusula 6 de la licencia ambiental. Una vez efectuado el primer depósito (167.500 USD de un total de 662.400 USD), el 30 de noviembre, se levanta la suspen-

38 Mediante la Resolución ministerial No. 045, del 19 de agosto de 2004. La publicación de esta resolución coincidió con la visita del presidente de Brasil, Luis Inácio Lula da Silva, el 25 de agosto.

sión y se establece el “Programa de seguimiento y monitoreo socioambiental para la fase constructiva del plan de desarrollo y producción del bloque 31”³⁹, a ser financiado con recursos de Petrobras, administrado financieramente por la Unidad coordinadora de proyectos (UCP) del Ministerio e implementado por la Subsecretaría de Calidad Ambiental.

Para la ejecución de este programa, se contrata a la empresa Congeminsa, tras un concurso limitado con Costecam y *Black Oil Consulting*.⁴⁰ Entre otras obligaciones Congeminsa debe constituir una unidad técnica, participar en el comité de coordinación del programa, como responsable operativo de la representación del Ministerio del Ambiente. Creado el 24 de marzo de 2005, este comité de coordinación es integrado por representantes del Ministerio (jefatura del parque Yasuní y Dirección de Biodiversidad), la DINAPA, el Municipio de Aguarico, el grupo asesor técnico para la reserva de biosfera Yasuní, Petrobras y Congeminsa. Esta última se compromete también a participar en el proceso de sistematización de la información, preparar los cronogramas de actividades y presentarlos al director nacional de Prevención y control. Debe coordinar con los responsables del parque Yasuní las acciones necesarias para garantizar la conservación del área, identificar los impactos producidos por la ejecución del proyecto de desarrollo y producción del bloque 31. Finalmente se le encarga la actualización de la documentación y de la elaboración de las actas del comité de coordinación, además de la elaboración de varios informes (informes de monitoreo complementario, informes mensuales y anuales e informe final).

En realidad, pocos de estos compromisos serán cumplidos, pues Petrobras detiene sus obras en el área por no conseguir la autorización de entrar al parque. Tras conseguir las licencias de aprovechamiento forestal necesarias⁴¹, la empresa inició la construcción del muelle sobre el Napo y la vía de acceso entre Chiru Isla y las plataformas Apaika y Nenke. Sin embargo, comete el error de utilizar el río Tiputini sin permiso legal, para llevar por barcaza una retroexcavadora, un tractor, un tanque de combus-

39 Mediante la Resolución ministerial No. 142, del 13 de diciembre de 2004.

40 El contrato es firmado el 16 de febrero de 2005, con una duración de dos años, correspondientes a la fase constructiva del proyecto de desarrollo del bloque 31.

41 Licencia de aprovechamiento forestal especial No. 001-04, del 7 de diciembre de 2004. Licencia de aprovechamiento forestal especial No. 001-05, del 22 de marzo de 2005.

tible y tablas para la construcción de un campamento temporal a la entrada del bloque 31 y del parque Yasuní. El 23 de abril, el responsable del parque, Alonso Jaramillo, dirige un oficio a Petrobras, en el cual denuncia la circulación de esta barcaza en el Tiputini e indica:

Para evitar el impacto doble que representa la apertura de la vía y el tránsito en el Tiputini, he sugerido parar las actividades en el río Tiputini en tanto que llegue la vía a este sitio con las observaciones y correcciones del caso, entonces se autorizará la utilización de una gabarra en el sitio de construcción del puente la misma que una vez terminada la construcción del puente deberá salir del lugar.

Petrobras envía una solicitud de permiso para ingresar al parque, el 21 de junio, para realizar trabajos de topografía para la construcción de una vía de acceso a las plataformas Apaika y Nenke. No obstante, esta solicitud es negada por la ministra del Ambiente a través de dos oficios. En el primero (con fecha 6 de julio de 2005), ella comunica “las no conformidades comprobadas mediante las acciones de control efectuadas a la ejecución y cumplimiento del plan de manejo ambiental y condiciones determinadas en la licencia ambiental” del bloque 31⁴². Amenaza con suspender o revocar la licencia ambiental, si la empresa no remedia y justifica este incumplimiento en un plazo de 15 días, conforme a los artículos 27 y 28 del libro VI del texto unificado de la legislación secundaria del Ministerio del Ambiente. En el segundo (con fecha 7 de julio), informa que ha instruido a Alonso Jaramillo, no emitir autorización de ingreso al parque hasta que sea resuelto “lo relacionado con el tratamiento de las no conformidades mayores y el análisis de las alternativas orientadas a minimizar el impacto de las actividades a cargo de Petrobras”.

La ministra argumenta que el estudio de impacto y el plan de manejo ambiental que fueron aprobados contemplan la ubicación del centro de procesamiento y facilidades fuera del parque y no contemplan la instalación de generadores eléctricos, para el desarrollo del campo. Considera además que no se han presentado alternativas para minimizar los impac-

42 Estas “incorformidades” fueron archivadas por resolución original 148, del 30 de abril de 2007, comunicada a Petrobras el 17 de mayo.

tos, como cable carril, monorriel u otras metodologías constructivas restringidas. Concluye que si Petrobras cumpliera con el plan de manejo aprobado para la licencia ambiental, la construcción del centro de procesamiento y facilidades fuera del parque implicaría que no es necesaria la construcción de un puente ni una vía carrozable dentro del parque Yasuní. Por lo tanto, no autoriza el inicio de las actividades constructivas, ni el paso temporal por el Tiputini, ni tampoco el ingreso al parque.

Ambas cartas motivarán un recurso de reposición, interpuesto por Petrobras el 12 de septiembre de 2005. Para su defensa, Petrobras responde que el transporte de equipos por el Tiputini está contemplado por el plan de manejo, para la construcción de un puente, y que no entró al parque sino que utilizó el río limítrofe para esta operación. Argumenta por otro lado que la electrificación de Chiru Isla no requiere de estudio de impacto ambiental, por ser un proyecto de generación inferior a 1 MGW, además ejecutado por un convenio tripartito entre el cantón Aguarico, la comunidad Chiru Isla y Petrobras, en el cual la empresa petrolera tan sólo aporta el financiamiento. Este recurso será archivado por la ministra (el 3 de octubre), que alega que “los oficios [...] materia del presente recurso, no son resoluciones ni en ningún momento se suspende o revoca la licencia ambiental”.

Sin embargo, una vez pasado el plazo legal de 15 días – durante el cual la empresa responde a las no conformidades y suspende toda actividad en el área – el Ministerio no autoriza aún la entrada al parque ni la circulación por el Tiputini para culminar la construcción del puente de acceso al bloque 31. La explicación radica en el hecho de que la ministra ha recibido “una serie de denuncias respecto de posibles irregularidades incurridas en el proceso de emisión de la licencia ambiental”. De hecho, el 4 de julio de 2005, el Contralor general del Estado autorizó la realización de una auditoría a este proceso y al proceso de contratación y gestión de la UCP del Ministerio del Ambiente, respecto de los gastos efectuados en la implementación del “programa de seguimiento y monitoreo socioambiental”.

Por su lado, en un oficio al presidente de la República, Alfredo Palacio (con fecha 3 de agosto de 2005), el director ejecutivo de la fundación Natura, Xavier Bustamante, solicita la suspensión de las operaciones de construcción en el bloque 31 y la revisión a profundidad de los procesos

que llevaron al otorgamiento de la licencia ambiental y el diseño del proyecto (en particular la ubicación del centro de procesamiento y facilidades y la construcción de una carretera dentro del parque Yasuní). Incluso, la misma organización gana (el 19 de septiembre) un recurso de acceso a la información planteado ante el juez 4º de lo civil de Pichincha, por considerar que existen serias presunciones de que se haya cometido un acto ilegítimo por parte del entonces ministro del Ambiente, Fabián Valdivieso, al conceder la licencia ambiental para el bloque 31.

En sus conclusiones relativas al proceso de emisión de la licencia ambiental para el bloque 31, el informe de la Contraloría General del Estado⁴³ ratifica que los Ministerios de Energía y del Ambiente “no efectuaron el proceso de consulta y participación ciudadana sobre el borrador final del estudio de impacto ambiental, con el centro de procesamiento y facilidades dentro del parque nacional Yasuní”. Añade que la construcción del centro de procesamiento y facilidades dentro del parque “cambiaría sustancialmente la naturaleza” del Estudio de impacto y plan de manejo ambiental del proyecto”.

Sin embargo, nota que el Ministerio del Ambiente “no cuenta con un reglamento interno que regule el procedimiento y participación de las diferentes Direcciones de esta Cartera de Estado, a fin de emitir las Licencias Ambientales”, ni ha emitido un pronunciamiento oficial a la fecha de corte (es decir noviembre de 2005), sobre la ubicación del centro de procesamiento y facilidades fuera del parque. Al respecto, el informe recomienda a la ministra del Ambiente,

[...] exigir a Petrobras presentar los estudios de impacto y planes de manejo ambiental, considerando el Centro de Facilidades Petroleras dentro del parque nacional Yasuní [y] disponer al Subsecretario de calidad ambiental que asuma su rol y responsabilidad con el fin de determinar si

43 Contraloría General del Estado, “Informe de auditoría practicada al proceso de contratación y gestión de la unidad coordinadora de proyectos, UCP, del Ministerio del Ambiente, respecto de los gastos efectuados en la implementación del programado seguimiento y monitoreo socio ambiental para la fase constructiva del plan de desarrollo y producción del bloque 31, que se financia con recursos de la compañía Petrobras; y al proceso de emisión de la licencia ambiental, a cargo del Ministerio de Energía y Minas y Ministerio del Ambiente, y el grado de cumplimiento de los requerimientos de la licencia y del plan de manejo ambiental en la ejecución del contrato suscrito entre el Estado ecuatoriano y Petrobras”, 10 de mayo de 2006, mimeo, 62 p.

las no conformidades han sido subsanadas por la compañía Petrobras Energía Ecuador, a fin de garantizar que no se produzcan impactos ambientales adversos en el parque nacional Yasuní.

Ahora bien, la negociación retoma una vía diferente, puesto que en enero de 2006, el directorio de Petrobras ha aprobado una nueva propuesta, que contempla la construcción del centro de procesamiento y facilidades fuera del parque Yasuní (conforme el proyecto original), con acceso a los pozos por helicóptero y sin vía de acceso carrozable al interior del parque (Cf. Mapa 2). Antes de recibir el informe de la Contraloría general de la nación, las discusiones entre la empresa y los Ministerios del Ambiente y de Energía y Minas, llegaron a un acuerdo según cual Petrobras se compromete a modificar el estudio de impacto ambiental conforme las recomendaciones ya formuladas por la ministra del Ambiente. El nuevo estudio de impacto ambiental y el plan de manejo ambiental, a cargo de Entrix, serán presentados a la DINAPA el 4 de septiembre de 2006, tras un proceso de consulta iniciado el 7 de agosto del mismo año. Motivarán un informe favorable del Ministerio del Ambiente el 24 de noviembre y serán aprobados por el Ministerio de Energía y Minas mediante oficio con fecha 29 de diciembre de 2006.

En cuanto al proceso de seguimiento y monitoreo socioambiental, el informe de la Contraloría general ratifica que la Subsecretaría de Calidad ambiental y la Dirección de Control de la contaminación y calidad ambiental del Ministerio del Ambiente “no han cumplido en forma permanente las actividades de coordinación y supervisión”. No obstante, considera que las “no conformidades mayores” emitidas por la ministra del Ambiente en el oficio del 7 de julio de 2005 no se sustentan en errores graves o falta grave de cumplimiento con los términos del estudio de impacto ambiental. Ello explica, *a posteriori*, porque el Ministerio nunca suspendió la licencia ambiental para el bloque 31, a pesar de no permitir el tránsito por el río Tiputini. En este sentido, por no encontrar solución legal, el conflicto se estanca y desvela las carencias del sistema de gobernanza ambiental.

Históricamente, la gobernanza ambiental deficiente llevó a la situación paradójica según la cual el parque nacional Yasuní es a la vez la zona núcleo de la reserva de biosfera Yasuní y el lugar de una intensa actividad

petrolera. El intento original de suplir esta deficiencia con la creación de un comité de gestión participativo fue comprometido por la instrumentalización de los mecanismos de cooperación institucional, a costa del incipiente proceso de participación. El conflicto alrededor del bloque 31 evidencia y exacerba estas dificultades por dos motivos: en primer lugar, por un error de análisis del grupo asesor técnico del Ministerio del Ambiente para la reserva de biosfera, en torno a la ubicación del centro de procesamiento y facilidades, o por lo menos su incapacidad de generar consenso en torno a su recomendación de ubicarlo dentro del parque; en segundo lugar, por la burocratización excesiva de aquel Ministerio, al origen de decisiones contradictorias y su insuficiente capacidad de rendición de cuenta.

Conclusión

Desde su creación, el parque nacional Yasuní fue el teatro de la “esquizofrenia” estatal, con la implementación simultánea de políticas públicas de conservación y de extracción petrolera. En este sentido, la inserción del parque en la red mundial de reservas de biosferas debía responder a una necesidad patente de conciliar los objetivos de la conservación con aquellos del desarrollo humano sostenible. Sin embargo, esta iniciativa tuvo pocos efectos prácticos hasta finales de la década de los años noventa. Por un lado, siguieron intensificándose la exploración y explotación petrolera en la región amazónica ecuatoriana y el parque Yasuní. Por el otro, no se resolvieron los conflictos ambientales vinculados con el acceso a la tierra o con las actividades hidrocarburíferas.

La suerte del parque nacional Yasuní está en la articulación entre lógicas de acción racional que abogan por dos escenarios contradictorios para la reserva de biosfera: hacer compatibles las actividades petroleras con la conservación de la biodiversidad y el uso sostenible de los recursos naturales de la zona; o prohibir definitivamente aquellas actividades en las áreas protegidas. Ahora bien, cualquiera sea el escenario privilegiado, los actores animados por estas lógicas conviven en el lugar, se enfrentan o colaboran según el momento. En este sentido, cada uno cumple con un rol particular en la gobernanza ambiental del área, lo cual fue reconocido

por el Ministerio del Ambiente al crearse el comité de gestión y el grupo asesor técnico de la reserva de biosfera Yasuní.

El comité de gestión de la reserva de biosfera Yasuní nació como una instancia de participación, producto de un proceso y de la necesidad para este Ministerio de establecer alianzas estratégicas con los actores locales para la conservación de esta área. En cambio, el grupo asesor técnico es un organismo que responde a la necesidad de apoyo técnico y científico al Ministerio, para la conservación. Mientras la conformación del comité de gestión promueve la participación de la sociedad civil, el grupo asesor técnico es conformado por un número limitado de ONG y universidades (a través de sus estaciones científicas) que mantienen convenios con el Ministerio.

Las atribuciones del comité de gestión corresponden a la visión del Ministerio del Ambiente en septiembre de 2001, fueron sensiblemente modificadas a lo largo de los cinco años de nuestro periodo de estudio. Ello es particularmente visible con el rol preponderante asumido por el grupo asesor, tras la formulación del plan gerencial y del plan de fortalecimiento de la reserva de biosfera Yasuní. Al asumir la iniciativa del diálogo con las empresas petroleras que operaban en el área, este último dio al proceso de cooperación institucional un rumbo tecnocrático de índole privada.

Este giro contrasta con la gestión impulsada durante los periodos de la SUFOREN (1979-1992) y del INEFAN (1993-1999), puesto que buscaba superar los obstáculos a la aplicación del plan de manejo a través de una estrategia de financiamiento sostenible, que involucrara al sector más rico y a la vez más presente en el área. También contrasta con la aproximación participativa a la gestión del parque, que caracterizó los primeros años del comité de gestión, al acelerar el ritmo de la negociación con el sector petrolero sin proceso de consulta y deliberación con los actores locales. Sin embargo, al actuar así, el grupo asesor creó una situación de dependencia estrecha con las empresas multinacionales petroleras, cuya presencia en el parque Yasuní es rechazada por gran parte del movimiento ecologista (especialmente las ONG). En este contexto, el proceso de cooperación institucional padeció las consecuencias del conflicto que estalló alrededor del bloque 31, operado por Petrobras.

La oposición rotunda del movimiento ecologista a la licencia ambiental otorgada a Petrobras en 2004 – que autoriza la construcción de infra-

estructuras petroleras dentro del parque nacional – interviene en un contexto de crisis de gobernabilidad democrática de triple dimensión. Primero, el trasfondo es un nuevo episodio de la crisis política que afecta al Ecuador desde la transición democrática – es decir desde dos décadas y media – y que desembocó en la huida del país de Lucio Gutiérrez (en abril de 2005), el mismo que había participado en el derrocamiento de Jamil Mahuad (en enero de 2001), quien a su vez había contribuido a la caída de Abdalá Bucaram (en febrero de 1997).

Segundo, las movilizaciones concomitantes que se dieron en el norte de la región amazónica fueron en gran parte provocadas por la necesidad de garantizar los acuerdos logrados con Gutiérrez, en particular para la construcción de la “tronal amazónica” y la creación de empleos en las provincias de Sucumbíos y Orellana, donde se concentra la actividad petrolera desde los años setenta y ochenta. El tercer nivel de crisis se observa en las contradicciones en las decisiones personalizadas que atañen a la aplicación de la ley y al control de las actividades de las empresas – en este caso, Petrobras – por el Ministerio del Ambiente.

Esta tercera dimensión es la que más interfirió con el proceso de cooperación institucional para el parque Yasuní, demostrando *a contrario* cuan perversos pueden volverse los disfuncionamientos del sistema de gobernanza ambiental (en este caso, la debilidad institucional de las autoridades de tutela para la conservación del parque). Cierto es que los desequilibrios generados por la creciente importancia del grupo asesor técnico frente al sector petrolero tuvieron que ser corregidos por la presión de los miembros del comité de gestión, como lo muestra la última fase del periodo de estudio. No obstante, las contradicciones patentes entre las decisiones tomadas sucesivamente por el Ministerio ahondaron el problema e interrumpieron la negociación en torno a la creación del fondo ambiental para la reserva de biosfera Yasuní.

Por un lado, la decisión de Fabián Valdivieso de otorgar una licencia ambiental en base a recomendaciones del grupo asesor, es incongruente con el proceso de aprobación de los términos de referencia del estudio de impacto ambiental por la misma autoridad. Por el otro, la decisión de Anita Albán de negar a Petrobras la autorización de entrar al parque y navegar en el Tiputini – pese a que la empresa haya respondido a las no conformidades expresadas por ella misma – es incongruente con el proce-

so de ejecución del contrato firmado con el Estado ecuatoriano.

Al fin y al cabo, el proceso de cooperación institucional para la reserva de biosfera Yasuní se enfrenta con cuatro tipos de problemas estructurales. A nivel político, es patente la debilidad institucional del Ministerio del Ambiente y de la dirección del parque, la discontinuidad en la política ambiental y, por ende, la indefinición jurídica de la figura de reserva de biosfera en el Ecuador – que contrasta con la rigidez del proceso de licenciamiento al cual se someten las empresas petroleras en las áreas protegidas. Sin lugar a duda, el conflicto ambiental alrededor de la licencia para el bloque 31 es de índole política más que legal; y su resolución pasa por un cambio de posiciones tanto de la empresa cuanto del Ministerio, más que por una estricta aplicación de las normas vigentes.

A nivel económico, la falta de recursos para el manejo del parque contrasta con la magnitud de las inversiones y ganancias realizadas por la industria petrolera en el área. Un factor clave en la interrupción de aquel proceso, fue también la confusión en la agenda del grupo asesor y del comité de gestión, lo cual desembocó en un proceso de negociación precipitado con el sector petrolero (por la creación del fondo ambiental), que no se amparaba en el respaldo de la sociedad civil ni de las comunidades locales. Esta dimensión constituye el nodo de muchos conflictos en el parque y sigue siendo el punto más obvio de discrepancia entre los distintos sectores del movimiento ecologista ecuatoriano, especialmente en lo que atañe a la posible contribución del sector petrolero en el financiamiento de la conservación.

A nivel social, es notable la escasa participación de la sociedad civil en los procesos de conservación, pese a la intención proclamada por todos los actores institucionales y económicos, de involucrar cada vez más a las poblaciones locales en los planes de desarrollo. A ello se añade la falta de representatividad de las ONG nacionales e internacionales, la inadecuación de los mecanismos de consulta y participación – especialmente para las comunidades quichua y huaorani del área de estudio – y la creciente politización del movimiento social amazónico (mediante la asamblea biprovincial), concomitante de la crisis del movimiento indígena amazónico desde la administración de Lucio Gutiérrez. Desde la construcción del OCP, es notoria la evolución de las reivindicaciones de las organizaciones sociales del Nororiente hacia demandas por trabajo y generación

de ingreso, mientras que, en los años noventa, las demandas prioritarias abarcaban la remediación de sitios contaminados por Texaco y CEPE el pago de compensaciones por daños ambientales y a la salud.

Por último, a nivel ético, la ineficacia de los mecanismos de rendición de cuentas a los cuales obedece el Ministerio del Ambiente es agravada por los esfuerzos de los ecologistas radicales de politizar las relaciones entre este último y las empresas petroleras. La polarización del conflicto en torno a la licencia del bloque 31 no traduce sino la incapacidad del movimiento ecologista de elaborar una propuesta consensuada en torno a la conservación del parque. Las posiciones éticas, que contraponen los impactos de la actividad petrolera con los beneficios de la conservación, expresan una visión maniquea (el bien contra el mal) y sectorial (aunque con pretención universal) de la realidad ecuatoriana. En este sentido, los conflictos ambientales se vuelven un obstáculo a la cooperación institucional para la conservación, en lugar de ayudar a volverla más participativa. A ello cabe agregar la ambigüedad del discurso de algunos líderes indígenas, que pretenden en público oponerse a la actividad petrolera en su territorio, mientras negociando en privado compensaciones sociales y financieras con las empresas para autorizar su ingreso.

La evaluación decenal de la viabilidad de las reservas de biosfera debería llevar a reconsiderar la zonificación de la reserva de biosfera Yasuní, a partir del “Plan emergente de manejo del parque nacional Yasuní y reserva de biosfera”, presentado en 1989 por TNC y la SUFOREN, y de las recomendaciones del proyecto Petramaz-Unión Europea, presentadas en diciembre de 1999. La zona núcleo podría ser redefinida en torno al área intangible declarado en 1999 y delimitada legalmente en 2006. Será probablemente necesario reconsiderar la inclusión de una mayor parte de la provincia del Pastaza en la reserva de biosfera, en función de los intereses reales de las comunidades (especialmente quichua y huaorani) y organizaciones indígenas (especialmente OPIP y CONFENIAE). Pero sobre todo, es muy probable que la zona de amortiguamiento se amplíe a la parte del parque nacional hoy superpuesta con seis bloques petrolíferos en actividad.

Por otro lado, es menester asumir que la suerte de la conservación y del desarrollo local dependen de la capacidad de controlar la actividad petrolera. Las soluciones extremas de moratoria total a las actividades petroleras o de licitación de nuevos bloques petrolíferos en la RAE no son

viables y pueden convertirse en obstáculos a la gobernanza ambiental eficiente. En este sentido, es menester reconsiderar el papel de las empresas petroleras presentes en el área, así como los procesos de consulta y participación con las poblaciones locales (indígenas y campesinas).

Tanto las relaciones con las empresas como la zonificación implican encontrar una solución al problema de participación de los actores locales (especialmente indígenas y organismos seccionales). Ello a su vez obliga a enfrentar a corto plazo los problemas de institucionalidad y los problemas financieros que afectan al Ministerio del Ambiente y la dirección del parque Yasuní. No se trata por lo tanto de proceder a reformas estructurales ni esperar cambios profundos en el sistema de gobernanza ambiental. El reto consiste más bien en hacer viable el proceso de participación y de colaboración interinstitucional en el manejo de la reserva de biosfera con las herramientas existentes – incluido el comité de gestión y el grupo asesor técnico.

Finalmente, los cambios actuales en el sistema de gobernanza local – en particular la descentralización de competencias ambientales y las perspectivas que abren el Reglamento de consulta para la Ley de gestión ambiental – crean una situación nueva para la ubicación de la reserva de biosfera y su comité de gestión. Si bien es cierto, los resultados del proceso de consolidación del comité de gestión siguen inciertos, la experiencia debería ser útil para anticipar y enfrentar los problemas de cooperación interinstitucional local. Al respecto, la experiencia del comité de gestión de la reserva de biosfera Yasuní puede convertirse en un referente esencial para la implementación de la descentralización en la región amazónica ecuatoriana, más que ser un resultado de la misma.

Capítulo 3

Los conflictos territoriales y los límites de la cogestión ambiental

Paúl Cisneros¹

Introducción

El objetivo del presente capítulo consiste en explorar la gestión del territorio que ha hecho el Estado ecuatoriano en el período 1992-2006 en el parque nacional Yasuní a través de una aproximación a la relación que existe entre, las prácticas de instituciones estatales para regular los procesos de toma de decisiones que se desarrollan dentro del parque y la capacidad de los quichua del Napo de controlar efectivamente sus territorios. Las prácticas estudiadas aquí se refieren específicamente a modelos de cogestión del parque Yasuní que se han desarrollado con la dirección del Estado a través de las agencias encargadas de la gestión de los recursos naturales: el Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales y Vida Silvestre (INEFAN) y el Ministerio del Ambiente. El control territorial indígena se entiende en función de la capacidad de limitar el avance de la actividad petrolera, no eliminar su presencia, sino aumentar el control indígena sobre la forma en la que ésta coloniza progresivamente su territorio.

Es importante un análisis de estas problemáticas por el impacto que tienen ciertos procesos de apropiación del territorio indígena como la expansión de la actividad petrolera sobre procesos de cambio social qui-

1 El texto aquí presentado ha receptado valiosas sugerencias durante sus presentaciones en el Summerschool "Rethinking Development in a tricontinental perspective" sobre todo de los profesores Samir Amin, Francisco Magno y V. H. Vargese.

chua y sobre la capacidad social de utilizar parte del conocimiento y prácticas tradicionales para hacer efectiva la conservación de recursos naturales. Es importante por la intención del Estado de ampliar la frontera petrolera hacia la región oriental del parque Yasuní a partir del descubrimiento de grandes reservas de crudo pesado en los campos Ishpingo, Tiputini y Tambococha (ITT) y la amenaza de colonización constante que pesa sobre los territorios comprendidos entre el los ríos Napo y Tiputini por colonos quichua y grupos de extractores ilegales de madera. En relación a la estrategia de conservación de recursos naturales impulsada por el Estado, existe además la necesidad de evaluar la gestión que hacen los organismos estatales y comunidades indígenas tanto como la que proponen y practican organizaciones no gubernamentales (ONG) en áreas protegidas como el Yasuní, razón por la cual se han convertido en poderosos actores y aliados estratégicos de instituciones estatales y comunidades.

El área de investigación trabajada corresponde a la ribera sur del río Napo en la que se asientan seis comunidades quichua: Pompeya, Indillama, Nueva Providencia, Añangu, Sani Isla y San Roque. Estas comunidades poseen territorios colindantes – tanto dentro como fuera del parque Yasuní. Están involucradas en un conflicto territorial con otras cuatro comunidades quichua: San Luis de Armenia, Río Jivino, Patasyacu y Centro Manduro, cuyos centros poblados están localizados fuera del parque Yasuní. Las primeras seis comunidades tienen territorios legalizados dentro de lo que denominaremos el zona Napo-Tiputini (Cf. Mapa V). En general los habitantes de estos territorios reconocen que los asentamientos que forman los centros poblados más grandes han existido con una menor superficie² desde antes de la creación del parque Yasuní (en 1979). En aquella época, los límites inicialmente fijados ubicaban casi todo el territorio de las comunidades fuera del área protegida. Sin embargo, posteriormente a los cambios efectuados en 1990 y 1992, ésta incluyó gran parte de su territorio original. La distribución actual de los asentamientos data aproximadamente de la década de los años cuarenta, cuando empieza la actividad hidrocarburífera en la zona del medio Napo, lo

2 No es posible cuantificar el cambio, sin embargo los testimonios recogidos en las entrevistas, los habitantes de la zona reconocen que la legalización de 1993 (ver más adelante) les dejaba abierta la posibilidad de ampliar el territorio que hasta entonces efectivamente ocupaban.

cual no significa que antes no haya existido población quichua en la zona, sobre todo en lo que correspondía a haciendas ganaderas en la orilla del río Napo.

Las cuatro comunidades que reclaman territorios de reserva dentro de la zona Napo-Tiputini están asentadas en la zona de Payamino, sobre la carretera que une Puerto Francisco de Orellana con Shushufindi (a unos 10 km de la primera ciudad en el caso de Patasyacu, centro Manduro y San Luis de Armenia y unos 60 km de ésta para el caso de Río Jivino). Las tres primeras comunidades se encuentran dentro del bloque 21, operado por la empresa francesa Perenco (Cf. Supra, “Prólogo Mapa I”). A diferencia de las otras seis comunidades, no son todas colindantes y el tiempo de ocupación de sus territorios legalizados actuales data, según su apreciación, es anterior a 1940, aunque la configuración de las comunidades actuales data del periodo 1967-1986 – es decir desde que las tierras fueron declaradas como baldías por el Estado.



En cuanto a población y superficie legal y oficialmente reconocida por el Estado, los grupos de comunidades son también diferentes, produciéndose una concentración de la tierra en el área Napo-Tiputini en pocas familias, mientras que el área fuera el parque Yasuní muestra una ocupación de pequeños territorios para grupos de familias relativamente más densa. (Cf. Anexo 4 a).

La participación en conservación de comunidades como las de la zona de estudio ha sido promovida y reforzada desde el congreso mundial de conservación de la Unión mundial para la conservación de la naturaleza (UICN) realizado en 1996, en el que se estableció que las áreas protegidas en comanejo son definidas como aquellas en las que la autoridad de manejo, responsabilidad y rendición de cuentas es compartida entre dos o más actores – incluyendo agencias de gobiernos en varios niveles, comunidades locales e indígenas, ONG y operadores privados e inclusive entre agencias de diferentes Estados como en el caso de las áreas protegidas transfronterizas. Los principios guía de la participación establecen que compartir la autoridad del manejo de un área protegida, las responsabilidades, así como los costos y beneficios debe ser distribuido entre actores relevantes de acuerdo a derechos legítimos. Dichos derechos deben ser definidos a través de procesos de negociación que incluyan específicamente a los grupos en desventaja y debe resultar en un compromiso mayor de la sociedad civil para con la conservación (UICN, 2003).

El impulso de estos principios en la conservación sucede en un contexto político en el que la difusión de gobernanza como una nueva forma de gobierno aplicada a nivel del Estado-nación, era apoyada con fondos del sistema internacional de crédito para tratar de dar mayor soporte a la confianza del sistema en las soluciones de mercado para el desarrollo, entendidas directamente como lo opuesto al fortalecimiento del Estado. La idea de usar la gobernanza es darle un poco más de legitimidad política y social a las medidas de apertura comercial e inclusión de actores privados en la toma de decisiones en los años ochenta y noventa. El concepto de gobernanza permite a los donantes e instituciones financieras salir del economicismo y atender cuestiones políticas que están inmersas en cualquier agenda de reestructuración que impulsen en los países en desarrollo.

Para la década de los años noventa se diseminaba el concepto de “buena gobernanza” como aquella forma participativa de gobernar que debía ser promovida desde las reformas institucionales para permitir en un futuro ajustes económicos hacia la liberalización de los mercados y disminución del tamaño del Estado. El traspaso de ciertas funciones y capacidades a la sociedad civil es el paso más importante de la “buena gobernanza” y está justificado no solo desde el punto de vista de la eficiencia y la legitimidad, sino también con la profundización de la democracia. Las instituciones financieras internacionales han tratado de ayudar a un *empowerment*³ de la sociedad civil impulsando la disminución del Estado, como si esto fuese necesario para hacer que la democracia funcione mejor (Hewitt 1998).

El valor de usar gobernanza como un marco de trabajo en relación a los conflictos ambientales, es entender los procesos de cambio en gobernar desde los modelos tradicionales en los que el Estado define políticas y diseña instrumentos para todos los otros actores, lo que Mayntz define como el paradigma fundamental de la gobernanza (Mayntz 1998).

Es así que se presenta y analiza el estudio de caso de un conflicto territorial como una forma de explorar el rol de las instituciones del Estado, las comunidades locales y ONG en los resultados de la aplicación de mecanismos para regular intereses privados y públicos sobre los recursos naturales. El análisis está formado por una revisión de las políticas sobre tierras en la América Latina del siglo XX, las políticas públicas y legislación sobre derechos de grupos específicos y las acciones e instrumentos de las instituciones que como parte del sistema de gobernanza ambiental direccionan los procesos de toma de decisiones.

3 “*Empowerment*” se refiere al resultado de acciones tomadas en dirección a revertir el estado de marginalización de algunos grupos que mediante procesos sociales han sido excluidos de los procesos de decisiones por causas como sesgos por raza, religión, etnicidad o género (Wilkinson 1998).

Territorio: ¿Estamos hablando de una misma cosa?

En el presente trabajo, se intenta caracterizar lo que ha sido la línea de acción de las instituciones estatales que influyen las dinámicas en varios territorios amazónicos, a través de la aplicación de políticas específicas sobre tierras o el medio ambiente. Si bien el énfasis del estudio está puesto en las acciones del sistema institucional estatal, se trata de desarrollar una línea de análisis que contraponga a esto las acciones de los grupos indígenas quichua del Napo, en función de la gestión que han impulsado de lo que ellos consideran su territorio. Se inicia sugiriendo una aproximación a la visión indígena del territorio para que sea considerada a través de todo el texto en contraste con la práctica estatal y con el objetivo de entender la lógica racional de sus acciones, sin aseverar que ésta sea la única forma en la que las sociedades indígenas se relacionan con la naturaleza, dejando de lado explícitamente la aseveración de que gracias a algún tipo de esencialismo pueden estas sociedades automáticamente realizar una gestión de la biodiversidad sustentable. Y es precisamente en referencia a la sostenibilidad que se contraponen la visión estatal y la indígena. Consideramos que a pesar de no asegurar la sostenibilidad, algunos de los arreglos sociales indígenas propician una conservación de los recursos de más largo plazo que la extracción siempre y cuando se cumplan condiciones como la baja densidad poblacional.

Desde la noción indígena, el territorio es concebido tomando en cuenta una visión de la vida; es entendido como el espacio en el que ésta se forma y es además de espacio, un proceso formativo. Como sostiene Echeverri (2000), es un proceso que va dejando una herencia, un rastro, una experiencia, una palabra que define un modo de vivir que no tiene necesariamente límites físicos. Es más una memoria en la que se juntan varias capas de entendimiento del espacio en el que se forma la vida, las cuales se pueden traslapar pero no representar fácilmente en un mapa. El territorio es algo interno a la persona, algo que la define como tal y que la ayuda a definir su entorno físico (no sólo el geográfico sino también el humano). El territorio connota tierra, vida y relaciones de vidas.

Ahora bien, las relaciones de vida (independientemente de cómo son consideradas internamente en los grupos culturales o en los espacios de vida), se encuentran en interdependencia con otros grupos y sobre todo

con el sistema capitalista mundial. Esta interacción, como propone Stavenhagen (2000), causa que los procesos de integración de varias cosmovisiones de la naturaleza alteren la visión del territorio como un espacio de vida, sobre todo por los emprendimientos de colonialismo interno que proponen los Estados nacionales⁴. Para la ubicación geográfica de interés, la integración económica y física a través de la extracción de recursos naturales, es parte de un proceso de globalización, el cual, como afirma Delgado, corresponde a una fase del capitalismo que resuelve otra de las crisis de acumulación y, por supuesto, el asunto de su supervivencia mediante la conquista de nuevos espacios y territorios (Delgado s/f: 145-155). Esta conquista física ayudaría a proveer al capitalismo de nuevas mercancías y de nuevas fuentes de apropiación de valor a expensas de la degradación de la naturaleza, es decir, de la base de recursos que, en primera instancia, permite que el capitalismo se siga reproduciendo vía consumo.

La degradación producida invariablemente influye en las relaciones sociedad-naturaleza de los grupos locales en proceso de integración, lo cual se expresa mediante procesos permanentes en la geografía histórica del capitalismo como “des-territorializaciones”. Estas expresiones o modificaciones locales sobre la relación con el territorio se pueden abordar usando el concepto de espacio propuesto por la geografía sociológica, es decir, entendido como el conjunto de las estructuras relacionales que son producto de las acciones de los sistemas y actores sociales, y los marcos estructurales en los que dichas acciones se realizan. Al incluir a actores sociales con intereses diferenciados, se puede argumentar que la producción social del espacio se da en función del poder, cuya dinámica configura las relaciones sociales para asegurar algún tipo específico de reproducción social.

En este sentido, el territorio debería entenderse en función de la relación de un sujeto social cualquiera con el espacio, en términos de poder

4 El colonialismo interno según Stavenhagen (2000) refiere a aquellas prácticas que los Estados nacionales usan para integrar tanto a espacios como a poblaciones de áreas remotas o periféricas a los centros de acumulación capitalista nacional, para lo cual desarrollan estructuras burocráticas especializadas, con la finalidad de asegurar, el acceso a los recursos que estos espacios pueden aportar a la economía nacional y a la acumulación capitalista a escala global, y la homogeneización cultural de las sociedades periféricas dentro del proceso (diferenciado y específico para cada Estado-nación) de construcción de una comunidad cívica homogénea cuya identificación identitaria principal sea la ciudadanía, por sobre cualquier otra.

(Delgado s/f). El territorio es un campo de poder sobre el espacio usado por grupos sociales en su práctica de territorialidad, entendida como una estrategia de defensa, supervivencia o control social; en fin de cuentas como un instrumento político. El territorio para los pueblos indígenas sería el espacio bajo su control que les permite desarrollar y reproducir los aspectos sociales y culturales para su subsistencia, asegurando formas de control del espacio especiales y compatibles con la organización política del Estado y que son concebidas precisamente a partir de ésta (Hvalkof y Plant 2002). Es espacio de pertenencia, ya que se pertenece a ese lugar de la misma forma que todo lo que allí existe (Castro-Lucic 1998).

Como el objetivo del trabajo es evidenciar la construcción de una forma de ejercer el poder por parte de un grupo de interés en particular y no de agotar la temática de la construcción del espacio por todos los actores que intervienen en la dinámica del parque Yasuní, se apela a un concepto de territorialidad, según el cual, considerada como una conducta humana específica, poseería tres elementos: el sentido de identidad espacial, el sentido de la exclusividad y la compartimentación de la interacción humana en el espacio (Soja, citado en Carou 2001). La territorialidad, proporciona entonces, no sólo un sentimiento de pertenencia a una porción particular de tierra sobre la que se tienen derechos exclusivos, sino que implica un modo de comportamiento en el interior de esa entidad, un modo de comportamiento para con el medio físico y los otros actores con quienes se compete por el espacio en la construcción de un territorio.

Según Sack (citado en Carou 2001) existen varios niveles de territorialidad que se han producido a través del tiempo, empezando en las sociedades primitivas sin clases, las organizaciones pre-modernas y las del capitalismo moderno. La variabilidad se relaciona con el hecho de que la territorialidad es construida socialmente y depende también del marco físico estructurante y estructurado en la que se inserta. Es un componente necesario de toda relación de poder, que en definitiva, participa en la creación y el mantenimiento del orden social, así como en la producción del contexto espacial a través del que se experimenta el mundo, material y simbólicamente.

Algunos actores hegemónicos como el Estado o empresas privadas van condicionando la forma en la que las territorialidades locales se construyen. Así, las relaciones de poder van modificándose y provocando que

aumenten las demandas procedentes de actores subalternos como las comunidades indígenas que son articuladas de varias maneras frente a los actores hegemónicos como el Estado y las empresas, que generalmente actúan juntos (Rivas y Lara 2001).

Tradicionalmente, la privatización del espacio por parte del Estado en la Amazonía, generó una relación paternalista de las empresas petroleras para con las comunidades indígenas, según éstas, derivando en la división interna por la cooptación de sus líderes y el irrespeto a las formas de relacionamiento social tradicionales (Villaverde *et al.*, 2005). El acceso a recursos económicos para satisfacer la demanda de nuevos productos cambió drásticamente la utilidad que el entorno natural tenía para las comunidades; ahora la naturaleza pasa a ser un objeto de control sobre el cual los intereses externos deben pagar un precio para tener acceso. Este precio – generalmente subvalorado e indebidamente consensuado al interior de las comunidades – ocasionó que grandes extensiones de sus territorios sean afectadas por la expansión de las actividades hidrocarburíferas y que éstas no sean adecuadamente remediadas.

Es así como para el caso del parque Yasuní, algunas comunidades quichua asentadas en la ribera del río Napo, que han habitado la zona desde antes de la creación del área protegida⁵, han emprendido con el Ministerio del Ambiente un proyecto que busca realizar una eficiente y funcional conservación de los recursos naturales en el largo plazo, al mismo tiempo aplicar nuevas formas de relacionar a la sociedad civil con el sistema institucional mediante mecanismos descentralizados de cooperación. Es necesario entonces abordar los puntos coincidentes y divergentes entre una visión indígena del territorio condicionada por las dinámicas anteriores y la visión estatal del área protegida.

El concepto y la práctica de poner una porción de tierra o mar bajo un régimen particular – que va desde el absoluto aislamiento y protección, hasta el uso controlado y regulado de sus recursos naturales – no es nueva. Las comunidades indígenas por milenios han desarrollado e implementado regímenes de conservación, mediante mecanismos que van desde las

5 La gente de las comunidades mencionadas reconocen que, al menos desde 1900, sus familiares han habitado en diferentes arreglos, sea esto dentro de fincas como peones o en los asentamientos que luego dan origen a las comunidades en la zona que comprende la margen norte del río Napo desde Pompeya hasta el Centro quichua de El Edén.

prohibiciones sagradas hasta detalladas reglas de acceso. Como se ha mencionado antes, por la interacción con el Estado y el mercado estos mecanismos no han permanecido intactos, pero algunas de las prácticas ancestrales se conservan y se adaptan en un proceso de etnogénesis constante⁶. En contraste, es solamente desde el último siglo que los gobiernos nacionales alrededor del mundo empezaron a identificar, regular y proteger territorios con recursos naturales con un valor particular.

La primera y fundamental distinción entre la conservación basada en la comunidad y las áreas conservadas por el Estado se establece porque los recursos naturales bajo el control de las comunidades, con baja intervención estatal y una incorporación al mercado no basada en la búsqueda de la acumulación, son usualmente manejados de acuerdo a reglas que privilegian la sostenibilidad de su sobrevivencia, la aversión al riesgo, la flexibilidad, la reciprocidad social y varios valores de uso. El paisaje resultante de esto es un patrón (tipo mosaico) de unidades de recursos bajo diferentes usos y regulaciones. En contraste, las áreas protegidas por el Estado privilegian la conservación de la biodiversidad, los lugares de hábitat y la estabilidad, la autoridad legal y los valores de mercado (Borrini-Fereyabend 2002: 5-6).

En su revisión histórica, Muratorio (1987) sugiere que las poblaciones de la ribera del Napo proceden desde la región de Tena-Archidona, lo cual se puede confirmar por la tradición oral de los actuales habitantes. En esta zona se ha identificado que (al menos desde 1850) ha existido una fuerte influencia de las actividades comerciales y de procesos de adaptación cultural, que junto con la migración hacia las zonas media y baja del Napo

6 Whitten (1987) sostiene que el proceso de etnogénesis por el que atraviesan las sociedades indígenas amazónicas, sobre todo los runa o quichua ecuatorianos, a los cuales estudia en la zona de Canelos en la provincia de Pastaza se apropian conscientemente de nuevas prácticas que, desde tiempo de la colonia, han sido introducidas por el proceso de colonialismo interno, y que estas prácticas en lugar de acabar definitivamente con las identidades indígenas logran reforzarlas y adaptarlas a las nuevas circunstancias ideológicas, materiales y sociales, que impone la integración cada vez más fuerte de estas sociedades. Muratorio (1987) en su trabajo con los quichua de la región de Tena y Archidona llega a conclusiones similares, describiendo la sumisión irreverente que practican los indígenas con los blanco mestizos que imponen su forma de relacionamiento social y con la naturaleza. Las prácticas, creencias y representaciones simbólicas no cambian drásticamente, enfrentan procesos de adaptación cultural específicos que deben ser entendidos en el contexto de la incorporación de la región amazónica a la lógica capitalista de acumulación ilimitada.

han contribuido a modificar la territorialidad de los quichua. Es posible suponer entonces que una adecuación (o al menos simplificación) de la visión indígena del territorio anteriormente expuesta, ha tenido que ser desarrollada para entablar comunicación con el sistema institucional y que esta simplificación ha sido traducida en mecanismos específicos aceptados institucionalmente. Esta adecuación realizada por las interacciones con otros actores es un proceso aún no terminado. Ello se verifica gracias a la existencia de conflictos territoriales, a las estrategias de los actores para manejarlos y a las dificultades de entendimiento que ambas partes manifiestan sobre las características que debe tener el ordenamiento territorial (lo que prueba además que los mecanismos no funcionan correctamente).

El control territorial quichua como resultado de la política indigenista estatal

Un panorama general de América Latina: tierras y pueblos indígenas

Para el escenario amazónico que interesa a este estudio, el cual es considerado como la última frontera sudamericana a integrar (Narváez 1999), se plantea el surgimiento de la noción de territorio desde los pueblos indígenas con connotaciones defensivas frente a los proyectos de desarrollo impulsados por los Estados latinoamericanos en los años sesenta. Las reformas agrarias como se verá más adelante, expresamente promovieron la ocupación del espacio amazónico en el cual estos pueblos habían estado insertos por mucho tiempo. Las formas tradicionales o no capitalistas de relación con el entorno que tenían las sociedades amazónicas de tierras bajas antes de la conquista, la independencia y durante el primer siglo de consolidación de los Estados nacionales, se limitaron a la apropiación de áreas de tránsito sin límites claramente establecidos y su auto-representación no tenía connotaciones étnicas fuertemente definidas (Assies 2003).

De los cambios organizacionales y culturales que introducen las relaciones con varios actores sobre todo con el Estado en consolidación, se genera un posicionamiento indígena que confronta al desarrollo económico como un modelo definido desde las sociedades ajenas y que apun-tala sus primeras reivindicaciones con la exigencia del reconocimiento de

un territorio específico. Las reivindicaciones por territorios no se pueden entender entonces sin plantear su vinculación con la indianidad, como estrategia de supervivencia de las formas tradicionales de reproducción social que han sido alteradas por siglos no sólo en la Amazonía sino en toda América. Esta indianidad se basa en una diferenciación con el otro y una vinculación especial al entorno físico inmediato del cual dependen los pueblos para su reproducción física y por el cual entran en competencia con otros actores.

Las formas tradicionales de relación con el entorno de las tierras bajas tropicales de la cuenca amazónica, no fueron tomadas en cuenta por las reformas agrarias desarrolladas en Latinoamérica, por tanto las reivindicaciones indígenas tenían que matizar su necesidad de una condición distinta a las de las poblaciones de altura que dependen de la tierra en una forma diferente y desde las cuales se diseñaron los conceptos de “tierra para quien trabaja” y se justificó la “función social de la tierra”. Tras el fallido intento de desarrollar mercados de tierras a través de estos mecanismos el Banco Mundial plantea la necesidad de un reconocimiento de un “modo territorial” para las poblaciones indígenas a fin de manejar de mejor manera los importantes recursos del bosque tropical (Assies 2003).

Dentro del intento de incorporación al mercado y de modernización de las zonas bajas de la Amazonía, la afectación directa por las consecuencias de las reformas agrarias e integración nacional (1950-1970) ocasionaron los primeros esfuerzos para demarcar y adjudicar títulos a tierras indígenas. Hasta la fecha, la tendencia había sido establecer áreas especiales de reservaciones para grupos indígenas en la región de la selva bajo la administración del Estado o agencias privadas, a menudo manejadas por las Iglesias sin ningún reconocimiento de derechos sobre las tierras como tal.

El período 1970-1990 coincide con la emergencia de movimientos indígenas en varios países de América como México y Ecuador con un discurso propio de reivindicaciones con base étnico-identitaria. Algunas organizaciones indígenas han expresado una fuerte oposición a las reformas agrarias dirigidas al mercado que se han implementado en Latinoamérica en los años noventa. En Ecuador, México y Perú hubo manifestaciones en contra de procedimientos para disolver las comunidades campesinas o indígenas y promover la titulación individual de tierras.

Los temores expresados eran que el mercado libre tendrá el mismo efecto que en el pasado, es decir, llevara a una concentración mayor de la tenencia de tierras socavando las instituciones tradicionales indígenas y agudizando la pobreza debido a la disminución de los recursos naturales y la consecuente menor capacidad de acceder a ellos de manera equitativa.

Las reivindicaciones indígenas por sus territorios ancestrales o tradicionales toman un giro y nueva fuerza en los años noventa, cuando se plantea la posibilidad de que inclusive dentro de áreas protegidas, los indígenas tengan la capacidad de intervenir en el ambiente de una forma benigna y de actuar como administradores activos del espacio. En general, esta idea se tradujo en un posicionamiento político de reconocer y permitir la ocupación de grandes áreas de bosque a cambio del compromiso de cuidar el ecosistema y proteger la biodiversidad. En este momento en el que intentan responder a demandas sobre derechos y proteger las tierras indígenas del mercado, las reformas legislativas de los años noventa se orientan a la consolidación de la gobernabilidad indígena como parte de los programas de descentralización y reforma fiscal, como en los casos de Colombia y Ecuador.

Como identifica el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en Ecuador a pesar de que extensas áreas han sido adjudicadas por decreto, han faltado programas de ordenamiento y saneamiento de tierras que sean realmente funcionales y que tengan efectos en el largo plazo (Hvalkof y Plant 2002). A pesar del poco apoyo del Estado en cumplir con estas necesidades, existe una creciente capacidad de los pueblos indígenas para llevar a cabo sus propios programas de demarcación y titulación de tierras y para iniciar una negociación con las entidades encargadas del manejo del territorio en áreas protegidas bajo esquemas de gestión conjunta. De aquí que los organismos multilaterales de financiamiento consideran que – sobre todo en los países amazónicos – se necesita realizar un trabajo normativo con respecto al control indígena de la gestión de los recursos renovables y no renovables, en el contexto de los programas de titulación de tierras.

Los procesos de reconocimiento de tierras para pueblos indígenas en América Latina han sido estudiados por el BID con un enfoque que apunta a entender las conexiones entre los sistemas de titulación, la posesión real y los efectos de los programas de titulación y cómo estas tres variables afectan la vinculación de las tierras a los mercados nacionales.

Según estos estudios, en América Latina las tendencias políticas se han visto caracterizadas por la oscilación entre la restricción a la participación indígena en los mercados de tierras, en un extremo, y la promoción de sistemas de tenencia individual y libremente transferible en el otro extremo (Hvalkof y Plant 2002: 9). Retrospectivamente, América Latina ha tenido que confrontar un dilema: durante épocas en que se fomentó el mercado libre de tierras, las comunidades indígenas se vieron perjudicadas debido al aumento de la desigualdad por la concentración de la tierra. Sin embargo, los períodos de mercados restringidos de tierras se han caracterizado por baja productividad e ineficiencia en el uso del recurso. En estos estudios, a pesar de que se reconoce que los grupos indígenas han sufrido de forma directa los cambios de las políticas de tenencia de tierra, no se hace énfasis necesariamente en las afectaciones que esta tenencia tiene sobre las formaciones sociales en sí y sobre su cultura, ni a los procesos de gobernabilidad que incluyen decisiones de uso de recursos naturales y que determinan la tenencia misma. A pesar de sus limitaciones, el trabajo del BID ha identificado tres enfoques a partir de los cuales se titularizan y en algunos casos se han saneado tierras para pueblos indígenas en Latinoamérica durante el siglo XX.

El enfoque protector insiste en que los pueblos indígenas requieren protección especial contra los elementos exógenos y las fuerzas del mercado predominando su aplicación en las regiones selváticas. Se puede asociar con la estrategia de crear reservación e intentar aislar a los pueblos indígenas de intervenciones externas potencialmente dañinas. Por ende, la mayoría de los regímenes de tenencia de tierra restringían la capacidad de los miembros de las comunidades para vender o transferir sus tierras a personas de fuera. Muchas veces estos regímenes constituyeron una ficción legal, ya que se detectó que existían activos mercados de tierras dentro de las comunidades indígenas, por lo cual en varios países latinoamericanos, se debatió la necesidad de adaptar la ley agraria a la realidad de estos mercados de tierras informales.

Un segundo enfoque está basado en los derechos humanos dentro de un Estado multicultural y multiétnico, que analiza los temas de tenencia y titulación de tierras desde la perspectiva de los derechos indígenas según reconocimiento nacional o internacional. Esto fue importante en América Latina entre 1950 y 1960 con la ratificación y puesta en vigor

del Convenio 107 de la Organización internacional del trabajo (OIT)⁷. Este enfoque de derechos especiales se basa en dos criterios: el primero en que los pueblos indígenas tienen derechos “originales” o “inmemoriales” sobre la tierra; el segundo resalta los derechos históricos sobre las tierras por parte de las comunidades que fueron emitidos durante el período colonial o después de la independencia. Este segundo criterio plantea además la titulación como compensación por discriminaciones históricas a los pueblos indígenas en la formación de los Estados mediante la adopción de medidas especiales.

El enfoque ambientalista se basa en la posible contribución indígena a la gestión de los recursos naturales en áreas frágiles y toma como punto de partida la protección del medio ambiente como un todo, en lugar de considerarlo solamente parte de los derechos humanos de un grupo en particular (Borrini-Fereyabend 1997).

Política indigenista y derechos colectivos en el Ecuador

Debido a la crisis del Estado que se hace evidente en la década de los años noventa, el derecho individual es complementado con derechos colectivos que crean nuevos sujetos jurídicos, los indígenas; quienes mediante la movilización transforman a la vez una demanda por territorio y control de recursos mediante derechos estables hacia una demanda por autodeterminación pero no como minorías excluidas (Castro-Lucic 1998). Las modificaciones producidas se tratan ante todo de un asunto de eficiencia del Estado que se ve obligado a ampliar su base de legitimidad, disminuyendo de cierta forma sus rasgos liberales, al introducir mecanismos que le permitan satisfacer objetivos sociales concretos (Wray 1993).

La base estructural de estas modificaciones se puede entender por el hecho de que, durante el último siglo las tensiones y los conflictos entre filosofías legales, entre códigos civiles y agrarios y/o entre conceptos individuales y colectivos del derecho a la tierra se han centrado alrededor del

7 El Convenio 107 (base del Convenio 169 de la OIT) se ve ahora como un compromiso desindigenizador en el que el papel del Estado es de protector para los vulnerables incapaces hasta que estén lo suficientemente culturizados para protegerse a si mismos dentro de un nuevo patrón cultural occidentalizado.

concepto de la “función social de la propiedad”, que limita el ejercicio de los derechos individuales o comunales sobre la tierra y otorga poder al Estado para redistribuirlas, de acuerdo con las exigencias económicas o sociales, normalmente con justificaciones modernizantes y de afianzamiento de la nación.

El debate sobre colectividad o individualidad de la tenencia de la tierra en las comunidades indígenas de la Amazonía está abierto. Las posturas políticas tradicionales consideran que para una comunidad ubicada en este entorno natural, la base económica es la forma colectiva de producción y que ésta se organiza en instituciones de trabajo comunal enraizada en tradiciones arcaicas, las cuales no permiten un aumento de productividad y por ende se propician políticas de individualización de la tenencia de la tierra. Sin embargo, según estudios del mismo Banco Mundial estas primeras conjeturas son muy criticables y reconocen más bien que los sistemas de tenencia comunal pueden ser más efectivos en términos “costo / beneficio” que un título oficial individual, alimentando las propuestas que pretenden otorgar derechos de propiedad a las comunidades, que quedan libres de decidir los arreglos de tenencia más adecuados a sus necesidades (Deininger y Binswager, citados en Hvakof y Plant 2002).

Esta observación se fundamenta en una base científica que considera que la fragilidad ecológica de los suelos tropicales situados en tierras bajas exigen períodos largos en barbecho⁸ – especialmente en zonas interfluviales – para mantener una producción sostenible y una relación aceptable entre el rendimiento de la cosecha y el tiempo de trabajo invertido. La combinación de estos factores significa que el productor debe tener acceso a vastas áreas para practicar estas estrategias de producción de forma sostenida. Los títulos individuales de tierras bajas tropicales son entonces indeseables si la tierra es escasa y el suelo poco fértil, ya que estos obligarían al productor a permanecer en un solo lugar reduciendo su flexibilidad y como consecuencia también la productividad.

Dentro del tema de individualidad o la colectividad, la legislación ecuatoriana vigente hasta 1993 relacionada a la organización de los pue-

8 El barbecho es una forma de manejo del suelo que consiste en cultivar una porción de tierra (durante un tiempo variable) para luego dejarla reponer (durante un tiempo también variable) su capacidad de aportar nutrientes mientras crecen en ella especies regeneradas naturalmente.

blos indígenas reducía todas las variedades a una sola forma jurídica: la comuna y específicamente, la llamada comuna campesina (Wray 1993). Desde 1937 rige esta modalidad a través de la Ley de comunas y del estatuto jurídico de las comunidades campesinas, que formó parte de las llamadas “leyes sociales” entre las cuales se encuentran también, el Código de trabajo y la primera Ley de cooperativas. La Ley de comunas otorga a las comunidades una personería jurídica por el solo hecho de atenerse a ella, como se estipula en el artículo 3. No se trata de un reconocimiento de una formación comunitaria histórica que posee una o varias formas determinadas de manejo de su entorno, sino de la implantación de una forma de organización única que no corresponde a los usos y costumbres de la propia comunidad. Esta ley simplifica la definición de comuna a un conglomerado de personas que por su organización no pueden constituir una parroquia y que necesariamente debe tener un número mayor a los 50 integrantes.

La constitución de las instancias tradicionales de toma de decisiones es también intervenida directamente, al estipular, entre otros, que el Ministerio de Agricultura es quien en última instancia puede decidir por sobre la gente que regula la comuna y que la directiva no tiene necesariamente que respetar la tradición en cuanto a la planificación de los usos de las tierras comunitarias. El objetivo de la Ley es transformar las comunidades en empresas cooperativas agropecuarias como reza el artículo 3 del Estatuto jurídico de las comunidades campesinas, es decir, guiarlas por el camino de la modernización. El énfasis en los derechos individuales que prima en la legislación de 1937 nace de la posición del liberalismo clásico, que gira en torno a la protección y libertad del individuo y de la obligación del Estado de otorgar a todo ciudadano derechos civiles y políticos básicos sin importar su grupo de filiación – los cuales se han consolidado como valores universales a través de la Declaración universal de derechos humanos. Estos derechos son en su mayor parte individualistas, aunque se han otorgado derechos y protecciones especiales a grupos religiosos, nacionales, minorías étnicas y lingüísticas, lo han sido a las personas de dichas minorías (artículo 27 del Pacto internacional de derechos civiles y políticos) y no a los grupos mismos (Bernal 2000).

Las comunas legalmente están dentro de la forma colectiva de propiedad, ya que se estipula que los bienes que la integran serán patrimonio de

todos los habitantes pero en realidad se trata del clásico derecho privado de dominio cuyo titular es una persona jurídica llamada comuna. El hecho de que la comuna cuente con bienes de aprovechamiento colectivo no quita que se pueda tener propiedad privada integrada al espacio comunal y es por esto que el BID propone que los sistemas de tierras y recursos indígenas representan una forma particular de tenencia privada que, bajo ciertas condiciones, puede todavía adaptarse a las oportunidades del mercado (Hvalkof y Plant 2002).

En este esquema, las reivindicaciones por territorio planteadas por las organizaciones indígenas no se refieren solamente a la necesidad de control de la tierra, en cuanto bien de intercambio, sino el aseguramiento de una forma específica de subsistencia construida socialmente a través del tiempo. La creciente participación indígena (mediante el apoyo de agencias de cooperación europea y de los Estados Unidos) no sólo les ha permitido llevar a cabo programas exitosos de demarcación y titulación, sino que estos han servido para que los poderes locales logren poner en marcha una nueva forma de organización de los poderes políticos, elaborando además propuestas de desarrollo local alternativas que tomen en cuenta estas “consideraciones ecológicas” (recuérdese que los indígenas tenían parcialmente el mismo conocimiento para manejar el bosque, la ecología les permitiría en todo caso acercarse mejor al mercado).

Ésta es una transformación radical a nivel ideológico, organizativo y estratégico que alcanza un punto culminante en 1986 cuando los líderes de las 12 nacionalidades indígenas del Ecuador se unieron para formar la Confederación de nacionalidades indígenas del Ecuador (CONAIE). La unificación política nacional, junto con las formas tradicionales de organización de base fue el factor clave para el éxito del movimiento durante los años ochenta y noventa y es importante no sólo como una transformación radical organizativa etnicista sino también como una fuente nueva de resistencia al avance mismo de un tipo de modernidad hegemónico impuesto desde los grupos de poder a través del Estado.

En 1986 se planteó el proyecto de Ley de nacionalidades indígenas para redefinir oficialmente al Estado como plurinacional y pluriétnico. Este proyecto buscaba conseguir entre otros “la defensa y recuperación de tierras ancestrales y recursos naturales”. No fue aprobado por el Congreso pero sirvió para trazar algunos elementos clave de la plataforma de reivin-

dicaciones que sería mantenida durante los años noventa. En 1993, la Coordinadora agraria nacional (que agrupaba a varias organizaciones indígenas desde el levantamiento de 1990) presentó el proyecto de Ley agraria integral que fue marginado en el Congreso y reemplazado por el proyecto de ordenamiento del sector agrario, presentado por el Ejecutivo.

Finalmente luego de haber sido rechazado en las calles por varios sectores de la sociedad y el Congreso, los principios del proyecto del Ejecutivo fueron retomados en un nuevo proyecto de Ley agraria integral presentado por el Partido Social Cristiano en el Congreso. Dentro de este proyecto se eliminaba la propuesta de reforma agraria del proyecto indígena y se sentaban las bases para lo que sería la Ley de desarrollo agrario de 1994.

Ante el claro énfasis en promover la reconcentración de tierras y la desaparición de las pequeñas unidades productivas en favor de la tenencia individual para agroexportación, en 1994 la CONAIE presentó una nueva propuesta de reformas legales, específicamente reformas constitucionales para permitir una Asamblea nacional constituyente que permita dar impulso a la deseada reforma agraria. La propuesta de Asamblea fue relegada hasta 1997 cuando, luego de la destitución de Abdalá Bucaram, algunos grupos de poder se adhirieron a la iniciativa indígena e impulsaron una Asamblea pero con diferentes características y diferente agenda (Macas 1998).

La Ley de desarrollo agrario de 1994, intentó clarificar las responsabilidades de titulación: el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA) tenía las responsabilidades principales pero en la Amazonía la responsabilidad y competencia del INDA y del INEFAN no habían sido bien articuladas. En las áreas actualmente clasificadas como tierras forestales del Estado, una resolución de 1996 establece la demarcación por parte del INEFAN y la titulación de las tierras comunales indígenas por el INDA⁹. Pero el problema mayor parece ser la escasez de fondos del Estado, lo que quiere decir que ni el INDA ni el INEFAN podían tomar iniciativas significativas sin entrar en un arreglo con una ONG o una agencia internacional de apoyo.

9 Resolución No. 001, Registro Oficial, 27 de junio de 1996.

La Ley de desarrollo agrario reconoció también la posesión ancestral de los territorios por parte de los indígenas y el papel del Estado en la concesión de los respectivos títulos de propiedad a través del INDA (Bernal 2000). Sin embargo, no fue sino hasta la reforma de la Constitución en 1998 – mediante los artículos 83 y 84 – que se trataron en específico los derechos colectivos de las nacionalidades indígenas. Se reconoce la posesión ancestral de las tierras comunitarias, el derecho a no ser desplazados de sus tierras y la propiedad imprescriptible, inalienable, inembargable e indivisible de éstas.

El derecho a proteger las tierras ancestrales como derecho colectivo desde 1998 traduce una nueva concepción del ordenamiento político administrativo del Estado, que incentiva la autonomía indígena y se fundamenta en las capacidades y necesidades culturales históricas (Bernal, 2000) y no sólo en la necesidad de modernización dentro del proyecto de Estado. La Constitución de 1998, además, sustrae del mercado de tierras a las tierras comunitarias (consecuentemente del artículo 33 de la Ley de desarrollo agrario) y define su composición como una superficie singularizada entregada en propiedad a una colectividad indígena con títulos inmemoriales o actuales otorgados por el poder público (Trujillo 2000). Esta Constitución reserva para el Estado la propiedad de los recursos naturales no renovables y en general los recursos del subsuelo cuya prospección y explotación debe estar sujeta a consulta a las poblaciones indígenas potencialmente perjudicadas como lo manda el artículo 15.2 del Convenio 169 de la OIT, sobre todo cuando estas actividades afectan el medio ambiente o a su cultura como especifica el artículo 84.5 de la Constitución. Así también, cuando se trate de territorios poblados exclusivamente por indígenas y (en la medida de lo posible) la ley ha de prever medidas preferentemente disuasivas para que no entren a ellos personas naturales o jurídicas extrañas a la nacionalidad de sus pobladores originarios (Trujillo 2000).

En este punto se reconoce a las autodenominadas nacionalidades – lo que implica memoria histórica, cultura, costumbres, idioma, organización social, sistema jurídico y económico. La creación de esta nueva identidad integrada a lo nacional exige una nueva posición del Estado y de sus instituciones con respecto a la adjudicación de territorios ya que el nuevo programa de la identidad es asegurarse en el largo plazo de una dotación

de recursos físicos, culturales, ambientales para reproducirse exitosamente. Dentro de este marco se propone la creación de las circunscripciones territoriales indígenas que integrarían el régimen seccional autónomo, conforme el artículo 228 de la Constitución. Los gobiernos indígenas que regirían las autonomías se plantean en el artículo 7.1 del Convenio 169 de la OIT y se entienden como una nueva representación en las instituciones de decisión política del Estado.

En el Convenio 169 (ratificado por el Congreso en 1999), el Estado reconoce la capacidad de ejercer el autogobierno y la existencia de una historicidad que la sustenta; por ende debe acabar con los factores que causan la discriminación e impiden el desarrollo autodefinido por los pueblos indígenas. En el marco de las propuestas circunscripciones los pueblos indígenas (a través de sus autoridades) tienen bajo su potestad la administración de los recursos naturales renovables que se encuentran localizados en sus territorios; son responsables de su conservación y de usufructuarlos directa o indirectamente. Sobre estas tierras, los pueblos indígenas tienen los derechos de uso y goce, sin límite ni condición; no así el de disposición, así la funcionalidad de las circunscripciones territoriales indígenas podrían iniciar un proceso de ordenamiento territorial que, apoyándose en el artículo 241 de la Constitución, plantee una nueva forma de concebir el espacio y el territorio nacional.

Las instituciones de gobernanza ambiental y su marco legal

Una vez analizado el marco general en el que se desenvuelven las acciones del Estado, es necesario describir las instituciones que están y han estado encargadas para controlar los intereses públicos y privados dentro del sistema nacional de áreas protegidas. El Ecuador ha contado con tres instituciones para este fin, la Subsecretaría Forestal y de Recursos Naturales (SUFOREN), el INEFAN y el Ministerio del Ambiente. En el período de gestión de la SUFOREN, cabe reconocer el desarrollo del Plan preliminar de manejo del parque nacional Yasuní, desarrollado en 1989 en cooperación con *The nature conservancy*, así como la construcción de guardianías, la contratación de guardaparques y otro personal del área. (Cf. Anexo 1).

La SUFOREN (creada en 1981 con la Ley forestal) no tuvo la suficiente autonomía para la creación de políticas y la toma de decisiones; por la falta de referencias a sus acciones no se evalúa a profundidad su rol en el presente trabajo. El INEFAN se creó en 1992 como institución autónoma adscrita al Ministerio de Agricultura y Ganadería. El Ministerio del Ambiente fue creado en 1996, con el nombre de Ministerio de Medio Ambiente. Actuó simultáneamente por un período de 3 años con el INEFAN, hasta la absorción de éste último por el Ministerio del Ambiente en 1999 (Villaverde *et al.*, 2005:101-104).

Las tres instituciones han estado encargadas de aplicar la Ley forestal y de conservación de áreas naturales y vida silvestre expedida en 1981 (Andrade *et al.*, 1997). Esta ley impide al Estado otorgar a un interés privado cualquier derecho real sobre el suelo en áreas protegidas, permite que existan asentamientos indígenas dentro de éstas y además reconoce el dominio del Estado sobre los recursos del subsuelo. A pesar de que la Ley forestal impide la realización de proyectos de extracción de recursos naturales dentro de las áreas protegidas, la Ley de gestión ambiental en su artículo 6 las permite y las justifica como acciones de prioridad nacional, lo cual explica por que existen actualmente seis bloques petroleros¹⁰ en el parque Yasuní.

Existen además leyes que están relacionadas indirectamente con la situación de la tierra dentro de las áreas protegidas ya que regulan el uso de tierra en el resto en el país. La Ley de tierras baldías y colonización de septiembre de 1964, contemporánea con la primera Ley de reforma agraria (del 11 de julio de 1964) tiene un carácter complementario a ésta ya que los procesos de redistribución de tierras en las regiones Costa y Sierra no fueron exitosos y fue necesario incentivar la colonización de zonas consideradas baldías en la Amazonía para responder a demandas de campesinos (Ibarra 1987). Esta ley está además complementada con la Ley de colonización de la región amazónica de diciembre de 1978 y la Ley de fomento y desarrollo agropecuario de 1979 (Navarro *et al.*, 1996: 14).

Esta última, a decir de algunos es la ley que permite que el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC) se convierta en

10 Los bloques 14, 15, 16, 17, 31 (adjudicados respectivamente a las compañías Andes Petroleum, Petroecuador, Repsol-YPF, Andes Petroleum, Petroecuador y Petrobras) y los campos ITT.

una entidad defensora de los intereses privados de las Cámaras de agricultura del país, desfavoreciendo en innumerables ocasiones a los indígenas a través de las expropiaciones (sobre todo en la Costa) y adjudicando tierras indígenas a colonos (en la Amazonía). Estas leyes son importantes en cuanto han ayudado a moldear varios procesos que forman parte de la actual situación del parque Yasuní. El incentivo de la colonización de la región amazónica (y de los territorios indígenas considerados baldíos) que ofrecían estas leyes obligó a las comunidades a adoptar nuevas formas de organización y, en algunos casos, a movilizarse fuera de sus territorios para evitar la competencia con colonos por el uso de recursos (McDonald 1986) formándose así varias de las comunidades incluidas en el presente estudio como Añangu y Nueva Providencia.

La Ley de desarrollo agrario del 14 de junio de 1994 pone en marcha por segunda vez el proyecto de las Cámaras de agricultura para resolver las demandas de tierra indígenas a favor de los terratenientes permitiendo el fraccionamiento de las tierras comunales indígenas para que puedan ser integradas al mercado (artículo 22). Esta ley desaparece el IERAC y crea el INDA, que nace sin la potestad de resolver conflictos puesto que no tiene facultad jurisdiccional y se trasladaron los conflictos a los ámbitos civil, penal y contencioso administrativo ordinarios, según los artículos 45 y 46 (Navarro *et al.*, 1996: 38). Esto ocasiona que las demandas de indígenas amazónicos sean casi imposibles de institucionalizar entre otros, por la escasa presencia estatal en la región y los costos prohibitivos de algunos requerimientos de dichos procesos.

Por último es necesario hacer referencia al Reglamento sustitutivo del Reglamento de operaciones hidrocarburíferas en cuyo artículo 3 (Autoridad ambiental), se establece que como parte del Sistema nacional descentralizado de gestión ambiental, la Subsecretaría de protección ambiental del Ministerio del Energía y Minas, a través de la Dirección Nacional de Protección Ambiental (DINAPA), será la dependencia técnico-administrativa del sector que controlará, fiscalizará y auditará la gestión ambiental en las actividades hidrocarburíferas.

El artículo 7 (Procedimiento de coordinación para áreas protegidas) señala que los estudios ambientales para la ejecución de proyectos petroleros que incluyan actividades hidrocarburíferas en zonas pertenecientes al Patrimonio nacional de áreas naturales, bosques y vegetación protecto-

res deberán contar con el pronunciamiento previo del Ministerio del Ambiente en que se establezcan las condiciones técnicas mínimas que debe cumplir la gestión ambiental a desarrollarse.

El artículo 9 (Consulta) aclara que, previa a la ejecución de planes y programas sobre exploración y explotación de hidrocarburos, los sujetos de control deberán informar a las comunidades comprendidas en el área de influencia directa de los proyectos y conocer sus sugerencias y criterios. De los actos, acuerdos o convenios que se generen a consecuencia de estas reuniones de información, se dejará constancia escrita y cuando tales espacios o zonas se encuentren dentro del Patrimonio nacional de áreas naturales, deberán observarse las disposiciones del plan de manejo de dicha zona conforme la Ley forestal y de conservación de áreas naturales y vida silvestre y su Reglamento.

Este reglamento es importante pues introduce una nueva institución en el sistema de gobernanza ambiental, la DINAPA, que influye en las decisiones tomadas con respecto a los proyectos privados y estatales dentro de áreas protegidas y que se encuentra adscrita al Ministerio encargado precisamente de impulsar los proyectos extractivos. Además establece una conexión institucional con el lado de la conservación con lo cual comparte responsabilidades directas por las externalidades de los proyectos.

La gestión fallida y el inicio de un conflicto

La creación del parque Yasuní data de 1979 pero no es sino hasta la creación del INEFAN que se puede hablar del inicio de la gestión del área. En 1992, a pocos meses de haber sido creado el INEFAN, se inicia un proceso de delimitación de la frontera interétnica entre quichua y huaorani¹¹, proceso que se emprende para establecer unidades de manejo que permitan al Estado trabajar conjuntamente con indígenas para conservar la naturaleza y preservar sus formas tradicionales de reproducción social y

11 Whitten (1989: 34-35) relativiza la extendida aceptación de que los huaorani han sido y son los legítimos posesionarios ancestrales de este espacio: "Para acercarnos seriamente a la literatura de los pobladores entre el río Curaray y el Napo, se deben asentar claramente dos amplias generalizaciones. La primera es que los pobladores de habla Záparo ya habitaban el territorio, pero fueron diezmados por una combinación de esclavitud, reducciones misioneras y especialmente

conocimiento del manejo de recursos naturales. Este período de inicio de actividades y primer recorrido en el camino hacia la cogestión se caracteriza por acciones del INEFAN con un papel de líder que intentan integrar a diferentes actores presentes en el área para poder llevar a cabo las iniciativas de conservación y vencer algunas de sus propias limitaciones institucionales. Es así como suscribe un convenio con la empresa petrolera Maxus¹² para que ésta financie la construcción de instalaciones que sean usadas para investigación de los recursos naturales en el parque Yasuní.

La cooperación empieza cuando Maxus solicita permiso para construir una carretera dentro del parque para continuar con sus actividades de exploración y explotación de hidrocarburos. En este convenio, el INEFAN logra además que la empresa se comprometa a la creación de un fondo que pueda ser utilizado para remediar los impactos de las actividades hidrocarburíferas en el parque y que sería entregado al final del período de operaciones de la compañía en el bloque 16, posterior a una evaluación de los impactos causados. A partir de este convenio empieza también la cooperación entre el INEFAN y la Universidad Católica del Ecuador, a quien se entrega en comodato las instalaciones financiadas por Maxus para que realice actividades de investigación científica. Se entrega las instalaciones durante 99 años (sin condicionalidades para su revocación) y se plantea la renovación del comodato sin previa evaluación de las actividades realizadas.

La vida institucional autónoma del INEFAN fue muy corta: menos de una década, en la cual pudo empezar a trazar los pasos para una gestión del parque pero que evidenciaban la visión del Estado de que los indígenas podían participar de ésta con ciertas restricciones. Gracias a una estructura administrativa estatal centralizada, preocupada de intereses privados madereros y turísticos (Villaverde *et al.*, 2005: 103), los indígenas

enfermedades. La segunda es que los huaorani, también reducidos por el boom del caucho amazónico, empezaron a expandirse en el área del Río Tiputini superior por los años 1920-1930, movilizándose dentro de los lugares habitados por los Záparos, exigiendo por la fuerza derechos de usufructo en ciertos mercados de límites territoriales en, o cerca, de los actuales sitios de Misahualli, Ahuano, Coca, Tiputini, Cononaco [...].”

12 El bloque 16 fue adjudicado a Conoco en 1986 en la sexta ronda de licitaciones, luego a Maxus y desde 1996 el mismo bloque sería administrado por la empresa argentina YPF y en la actualidad está bajo el manejo de Repsol-YPF. (Cf. Anexo 2).

se consideraban parte de una unidad de manejo mas no tomadores de decisiones propiamente dichos.

Ejemplo de esto es el convenio por el cual la Federación de comunas y unión de nativos de la Amazonía ecuatoriana (FCUNAE) y la Organización de la nacionalidad huorani de la Amazonía ecuatoriana (ONHAE)¹³ acuerdan fijar su frontera interétnica en el río Tiputini. En ese convenio tripartito, el INEFAN administrará, delegará, establecerá orientaciones políticas, dirigirá y coordinará la elaboración del plan de manejo, entre otros; por su lado, los indígenas controlarán y vigilarán las invasiones en los territorios, en colaboración con los guardaparques y la Dirección del parque Yasuní, y participarán en la realización del Plan de manejo del área, postulaciones heredadas de la gestión anterior de la SUFOREN y del mismo Plan preliminar de manejo del área.

A raíz de los procesos neoliberales de reestructuración del Estado de mediados de los noventa en el auge de la fiebre de la privatización del gobierno de Sixto Durán Ballén, se plantea un nuevo rol para instituciones como el INEFAN. En 1996, el Ministerio de Agricultura con la colaboración del BID decide realizar un trabajo para identificar las falencias del INEFAN y realizar ajustes que estén dentro de la visión del Ministerio de Agricultura y Ganadería, al cual está adscrito. Esta visión está orientada a “integrar procesos de producción, transformación agroindustrial, agroalimentaria y de comercialización de servicios e insumos que eleven la competitividad” (Ministerio de Agricultura y Ganadería 1998). El documento recomienda que el INEFAN ejecute todas sus actividades, excepto la planificación del presupuesto general y el diseño de políticas nacionales, a través de terceros mediante delegación a ONG y universidades o subcontratando empresas, a pesar de que se reconoce en la misma evaluación las debilidades del instituto para llevar a cabo cualquier tipo de proceso que implique control, inclusive las delegaciones. Las causas de la debilidad fueron identificadas como: inestabilidad laboral y falta continuidad de las acciones entre períodos de gobierno, falta de políticas claras sobre el ambiente y exceso de ejecución de proyectos junto al gran número de atribuciones o responsabilidades.

13 Ambas son organizaciones de segundo grado que representan a las comunidades quichua y huorani.

El INEFAN se caracterizó por una limitada capacidad de ejecución y desarticulación en sus acciones relacionadas a dos factores: la pérdida de autonomía financiera en 1996 (cuando los recursos que deben llegar al INEFAN pasan a ser regulados totalmente por el Ministerio de Economía y Finanzas) y por otra parte, la fuerte dependencia de fuentes externas¹⁴ a través de fondos de cooperación técnica no reembolsables, provenientes de la cooperación internacional, que causaron una no beneficiosa influencia en la toma de decisiones. Una entidad que había entrado desde su inicio en una rápida consolidación fue objeto de los recortes obligatorios por la reducción del tamaño del Estado, a pesar del creciente rol que estaba destinada a desempeñar como controlador, debido al aumento de actividades económicas extractivas en todo el país (pero sobre todo en la Amazonía y en relación con la extracción de hidrocarburos).

Un segundo período de interés en el camino hacia la cogestión del área se inicia con la creación del Ministerio del Ambiente y la fusión institucional con el INEFAN. El Ministerio del Ambiente tuvo que enfrentar las recomendaciones del BID y otros financistas internacionales con respecto a la participación de ONG en alianzas para una mejor gestión de los recursos naturales a medida de que se intentaba consolidar y se evidenciaba su necesidad de financiamiento.

Con respecto al manejo del parque Yasuní, el reconocimiento de territorio que se hizo en 1993 con el convenio tripartito hace referencia directamente a los territorios de la FCUNAE como representante de las comunidades o miembros de base, pero no representa un reconocimiento individual para cada comuna o centro. Por esta razón, después de las adjudicaciones de grandes extensiones de territorio en la provincia de Pastaza en el gobierno de Rodrigo Borja en 1990, la FCUNAE empieza a gestionar con el INEFAN la titularización y adjudicación de tierras que varias de las comunidades de interés poseen individualmente, para lo cual se firma en 1995 un “Convenio de cooperación para delimitación y administración de territorios”. Este largo proceso llevado a cabo por el IERAC, el INDA

14 El estudio del Ministerio de Agricultura y Ganadería y el BID establece que para 1996 el INEFAN recibía aproximadamente el 70% de los recursos de la cooperación internacional y plantea como objetivo bajar este porcentaje hasta un 30 %. Cf. Ministerio de Agricultura y Ganadería (1998).

y el Fondo ecuatoriano *populorum progressio* (FEPP)¹⁵ logró legalizar territorios para las comunas y centros de la zona de amortiguamiento, quedando pendiente el reconocimiento de aquellos territorios dentro del parque Yasuní. El proceso de adjudicación se da a la par del reconocimiento legal de las comunas (por parte del Ministerio de Agricultura) o de los centros (por parte del actual Ministerio de Bienestar Social). Recuérdese que se había creado antes la necesidad de delimitar un territorio para cada comunidad, dada la presión de los colonos y la necesidad de ser reconocido como comuna para acceder a la adjudicación y a créditos productivos ofrecidos por el Banco de Fomento.

El papel de la FCUNAE en las adjudicaciones es importante y tradicionalmente poco reconocido. A inicios de los años noventa, las comunidades no tenían linderos fijos y esta organización cumplía un rol de espacio en el cual se podían manejar conflictos por territorio, facilitando que los procesos institucionales siguientes para la legalización se puedan llevar a cabo y sus resultados puedan ser duraderos. Es así como en la zona del Napo-Tiputini se logran acuerdos algunas veces verbales solamente, entre las diez comunidades del presente estudio para que cada una pueda tener un territorio que incluya las varias divisiones y funciones respectivas del territorio en la espacialidad quichua.

Los quichua amazónicos en general tienen un área llamada *llacta* territorialmente definida, limitada simbólicamente y establecida al rededor de un *sinzhi yachaj* o shaman fundador, en la que el *muntun* o grupo familiar de residencia común, desarrolla su sistema de subsistencia y un área de reserva poco intervenida dentro de la cual hacen incursiones ocasionales y que generalmente se encuentra alejada del centro del *muntun* y es conocida como *purina llacta*, a la que sus integrantes realizan expediciones una o dos veces al año para cazar durante varias semanas (McDonald 1986: 175).

Existen variaciones del sistema de rotación de parcelas y el período de barbecho, a la que cada una es secuencialmente sometida dentro de la *llacta* y esto se debe a la introducción de cultivos comerciales y otros factores sociales. El traslado entre *chacras* al dejar las originales en barbecho,

15 El FEPP es una fundación privada con finalidad social, sin fines de lucro, ecuménica y auspiciada por la Conferencia episcopal ecuatoriana.

es la causa de interminables disputas y las resoluciones de las disputas vienen a unir partes en extensas alianzas externas macro y micro-territoriales las que, mientras exista el conflicto, se desarrollan, no obstante, como un sistema cada vez más sólido opuesto al territorio contiguo (McDonald 1986: 97).

Los conflictos entre grupos territoriales se van resolviendo en torno a la adquisición de conocimiento por el contacto con las almas de los antiguos quichua, para lo cual es esencial la figura del shaman o *yachaj* y es necesaria también la adquisición de conocimiento para negociar con los representantes estatales con quienes se relacionan ciertos directivos (no necesariamente el *yachaj* de la comuna). Este contacto y el conocimiento adquirido va posicionando a segmentos de un clan como ganadores de cierta ascendencia social en el territorio y, por ende, actores imprescindibles en la creación de alianzas que se pueden dar a través de casamientos. Los conflictos entonces se resuelven o se procesan mediante fisiones o realineamientos de las llastas que conforman el territorio *runa* de un *ayllu*. Las presiones que ponen estos clanes territoriales sobre aquellos que quieren instalar nuevas *huasi*¹⁶, crean también divisiones y la necesidad de ocupar territorios lejanos (que pueden ser *purinas* o no), manteniendo algunos vínculos que permitan, a la vez, explorar la cercanía a centros de comercio (Whitten 1987: 150-161).

Debido a los nuevos roles otorgados a los miembros de las juntas directivas de las comunidades para tomar decisiones, muchos de los mecanismos y de las lógicas anteriormente citadas desde trabajos antropológicos de los setenta han cambiado hacia una supremacía en la toma de decisiones de los representantes legales de las comunidades hacia el Estado. Estos dirigentes son quienes además, previa consulta, deben representar a las comunidades ante la FCUNAE para manejar los conflictos referidos haciendo entonces que el papel de este espacio que reemplaza los anteriores espacios simbólicos de tratamiento de conflictos sea indispensable de mantener.

16 *Huasi* refiere al hogar formado por la unión de un hombre y una mujer adulta; es considerado un pequeño universo desde el que cada uno de ellos procura explotar y conservar la naturaleza, juntar a la naturaleza y a la cultura, e integrar el espíritu, el alma y el cuerpo (Whitten 1987: 87).

Para finales de los años noventa, existían algunas experiencias de colaboración entre el Ministerio del Ambiente, el INEFAN y las ONG,

[...] que no había significado más que la verificación de las restricciones de la capacidad administrativa y operativa del INEFAN y una mayor demanda de ciertos sectores de la sociedad civil por espacios de participación que responden a necesidades concretas y momentáneas como eventos de capacitación o experiencias de investigación en el caso de las ONG y universidades, mano de obra asalariada en el caso de pobladores locales, o determinado apoyo político para el caso de otras instancias del Estado.
(Andrade *et al.*, 1997: 35)

Entre estas experiencias y en el marco del proyecto Yasuni¹⁷ se trabaja en la legalización de territorios de las comunidades de estudio avalada por el Ministerio del Ambiente como parte del programa Protierras¹⁸ del FEPP. La zona del parque, en la que la Dirección regional del FEPP en Coca trabaja, ha sido siempre una zona conflictiva. Los territorios comprendidos entre el Napo y el Tiputini fueron en su tiempo ocupados por huaorani, quienes fueron retirados hacia Tihueno y reducidos en el Protectorado del Instituto lingüístico de verano (ILV) hasta 1981 (cuando esta organización evangélica fue expulsada del país por el gobierno de Oswaldo Hurtado). Este período corresponde también al inicio de actividades de exploración hidrocarburífera y de consolidación de algunas comunidades con gente migrada desde la zona Tena-Archidona, como en el caso del centro Añangu.

Es así, que el espacio entre el Napo y el Tiputini ya es un espacio ocupado para cuando los huaorani salen del protectorado y es una de las razones principales por las que se buscó la negociación y la fijación del límite interétnico huaorani-quichua en el Tiputini. Los mayores problemas en la

17 El proyecto “Conservación del parque Yasuní y manejo sostenible de los recursos naturales renovables en sus áreas de amortiguamiento” inicia en 1996 y es ejecutado por el FEPP con la finalidad de: ejecutar acciones de conservación y desarrollo en las áreas de amortiguamiento y en el parque Yasuní como área de reserva.

18 El programa de acceso, medición y legalización de la tierra Protierras, está diseñado para apoyar el acceso al primer medio de producción, la Tierra, apoyando jurídica y económicamente para la medición, linderación, elaboración de planos, legalización y adjudicación-titulación de tierras y territorios de poseedores indígenas, afroecuatorianos y campesinos en general.

negociación para el límite del Tiputini lo constituían la presencia de la comunidad de Llanhama, que se encuentra al lado de la margen sur del río Tiputini y por ende queda dentro de territorio huaorani luego de la fijación del límite interétnico y de la comunidad de Patasyacu, que tiene su asentamiento permanente a lo largo de la vía a Shushufindi-Coca y que reclama tener territorios de reserva (*purina llacta*) al sur del río Tiputini, los cuales eran debidamente reconocidos por la FCUNAE y sus miembros.

Para finales de los años ochenta (y sobre todo en la época de la firma del Convenio tripartito con el INEFAN), las comunidades de Patasyacu, Río Jivino, Centro Manduro y San Luis de Armenia, llegan a acuerdos verbales con representantes de las seis comunidades del Napo para reubicar las zonas de reserva sobre el margen norte del río Tiputini. Para ello, realizan trabajos de linderación e inclusive levantamientos topográficos para determinar el área que le correspondía a cada una de las 10 comunidades. Estos acuerdos constituyen la consecuencia de conversaciones sobre el uso futuro de los recursos, en las que se reconoce la dificultad que afrontan las cuatro comunidades no ribereñas que no poseen tierra suficiente para ser repartida entre las nuevas familias (Cf. Anexo 4 a).

Como parte del proyecto Yasuní (y dentro de su objetivo de legalizar tierras para dar seguridad a las comunidades y que éstas participaran en actividades de conservación y desarrollo sostenible), no era suficiente que únicamente porciones de los territorios comunitarios de la zona de amortiguamiento se encontrasen adjudicadas por el Estado sino que aquellos dentro del parque Yasuní también lo estuviesen; sobre todo para poder comprometer a las comunidades en el destino de los recursos allí presentes. Es así como, a partir de 1998, arranca un proceso de linderación con las comunidades ribereñas (que se desarrolla en varias etapas debido a dificultades para definir los límites entre las comunidades) y se inicia un proceso de exclusión de las cuatro comunidades que tenían sus *purina llacta* en la zona.

Esta exclusión se da por la consideración de la oficina regional del FEPP en Coca y la *Wildlife conservation society* (WCS) de que las cuatro comunidades no ribereñas nunca han tenido presencia efectiva en este sector y por ende no tienen ningún reclamo válido que hacer sobre esta tierra y que es mejor evitar nuevos asentamientos dentro del parque Yasuní para poder proteger mejor los recursos. Es entonces a raíz del ini-

cio de esta colaboración que las comunidades ribereñas extienden sus territorios hasta el río Tiputini desconociendo los anteriores acuerdos considerados ahora por uno de los dos sectores como “no formales”. Ambos, el FEPP y la WCS apoyan su decisión técnica en que el territorio en disputa pertenecía originalmente a los huorani y que la invasión quichua en el parque Yasuní debe mantenerse en un mínimo posible para asegurar la integridad del parque.

A pesar de que físicamente se logra establecer nuevas linderaciones para las seis comunidades ribereñas en esta zona, existe todavía la necesidad de un instrumento avalado institucionalmente que ratifique las posesiones ancestrales dentro de áreas protegidas. Es así como, el 3 de octubre de 2001, el Ministerio del Ambiente y la Confederación de nacionalidades indígenas de la Amazonía ecuatoriana (CONFENIAE), de la cual la FCUNAE es filial, suscriben un “Convenio de cooperación para el uso y manejo de recursos naturales”. El objetivo principal es establecer el marco para la posterior suscripción de convenios específicos entre comunidades y Ministerio del Ambiente, en base a planes de manejo que permitan garantizar a las comunidades beneficiarias el derecho de uso de los recursos naturales de sus territorios. Estos convenios de uso y manejo se preve serán elaborados en base a una zonificación técnicamente diseñada y concertada con la comunidad a través de la cual se intenta respetar los usos “tradicionales” y hacer más eficiente el uso productivo de la tierra.

En 2001, el FEPP empieza una cooperación técnica con la WCS, para realizar planes de manejo en el área del proyecto Yasuní para las seis comunidades ribereñas ya que el FEPP no cuenta con el personal capacitado para llevar a cabo dicha labor. Así se realizan diagnósticos socioeconómicos participativos en las seis comunidades ribereñas como primer paso para la elaboración de los planes. Estos planes intentan reproducir la zonificación realizada ya en en el centro Añangu como parte del convenio con el Ministerio del Ambiente (firmado el 30 de abril de 2001). Añangu fue elegido para realizar pruebas sobre la aplicabilidad de dichos planes; estas pruebas y estudios que estaban planeados para un período de varios años de evaluación y modificaciones intempestivamente trataron de ser replicadas por el FEPP en el resto de comunidades.

Como resultado de reclamos presentados en la FCUNAE por el grupo de comunidades excluidas con respecto al resultado del trabajo de las lin-

deraciones que hace el FEPP, empieza una serie de desconocimientos de las acciones entre los actores hasta ahora presentados. La FCUNAE decide no apoyar el desarrollo de las linderaciones que lleva a cabo el FEPP, por considerar que los conflictos por territorio deben ser resueltos de manera adecuada dentro de la FCUNAE y que el FEPP no puede unilateralmente excluir a las comunidades no ribereñas de su derecho a tener zonas de reserva o *purina llacta*.

El Ministerio del Ambiente reconoce el proceso llevado a cabo por el FEPP sin evaluar la situación de conflicto y esto causa que la FCUNAE se distancie del Ministerio en el tratamiento del problema. El FEPP y la WCS critican a la FCUNAE porque consideran que esta organización está incentivando la colonización del parque. Para tratar de facilitar una nueva serie de diálogos entre los actores y por acción de la Dirección del parque, la WCS y la Iglesia se inicia una serie reuniones con todos los afectados por la repartición de las tierras. Se obtiene un intercambio de visiones sobre la situación en el Tiputini pero el único resultado tangible es la ratificación, en noviembre del 2001, del derecho de las comunidades ribereñas a extenderse hasta la margen norte del Tiputini mediante la firma de un mapa sin texto en el cual se muestran las últimas linderaciones desarrolladas o propuestas por estas comunidades y el FEPP.

En el 2002, las comunidades asesoradas por el FEPP piden a la ministra del Ambiente se realicen los estudios para firmar planes de uso y manejo de los recursos naturales en sus territorios ya linderados y zonificados como una forma de reconocer su posesión ancestral, asegurar el uso de los recursos naturales y evitar futura colonización. Mientras tanto, se siguen realizando encuentros entre varios actores que trabajan en la zona para tratar el tema general de la expansión quichua dentro del parque Yasuní, debido a los informes de las seis comunidades ribereñas de que gente de fuera del parque Yasuní incursiona en la parte sur de sus territorios para cazar y posiblemente establecer asentamientos permanentes.

Es en este período que la FCUNAE y las comunidades no ribereñas empiezan a buscar financiamiento y aliados para desarrollar planes de uso y manejo para los territorios del norte del Tiputini, a los que considera territorios ancestrales legítimos donde tienen sus *purina llacta* y que están basados en acuerdos previos y linderaciones consensuadas en las que se preveía que las comunidades ribereñas podrían solamente extenderse hasta 12

ó 15 km hacia el sur del río Napo y no hasta el río Tiputini. Lo interesante es que este acuerdo también fue avalado por el Ministerio del Ambiente en la administración de Lourdes Luque, con la firma de un nuevo mapa contando con la aprobación de las dirigencias de las 10 comunidades.

El acuerdo no se respetó, debido a que los miembros de las comunidades ribereñas consideran que los acuerdos previos a 2001, a los cuales hace alusión la FCUNAE, se habían hecho por los dirigentes de ese entonces, sin la necesaria consulta previa y que existe un derecho ancestral de extenderse hasta el Tiputini al que no pueden ceder. A raíz de esto, el ingreso de la gente de las comunidades no ribereñas se prohíbe y se inicia la colaboración entre las comunidades ribereñas y la Dirección del parque para reportar las incursiones ocasionales.

A pesar de la oposición de las bases al acuerdo “informal” avalado por el Ministerio del Ambiente, el Ministerio ratifica a las cuatro comunidades no ribereñas la posibilidad de que realicen ingresos al área en disputa para llevar a cabo actividades de ecoturismo, pero no permite los asentamientos permanentes. En junio de 2003, con esta idea las comunidades empiezan a realizar los planes de manejo del área con dinero gestionado por la FCUNAE, de los cuales uno, el realizado por la comunidad Río Jivino ha sido enviado al Ministerio del Ambiente para la aprobación correspondiente sin obtener respuesta alguna.

La superficialidad de los temas de gobernanza ambiental

Estos períodos de activación y letargo del conflicto y a veces los cambios de posturas se pueden explicar en parte por los sucesivos cambios institucionales, tanto en el Ministerio del Ambiente como en las dirigencias indígenas de la FCUNAE y de las mismas comunidades. Estos cambios no permiten avanzar en el manejo del conflicto y la búsqueda de una institucionalización adecuada. Para septiembre de 2004 ya en la administración de Anita Albán, el Ministerio del Ambiente firma finalmente el “Convenio de uso y manejo de los recursos naturales” con las seis comunidades ribereñas, por el cual se regula la aplicación del Plan de uso y manejo y por ende intenta impulsar las zonificaciones y la colaboración en función de la conservación.

En el 2004 también, la FCUNAE presenta al Ministerio del Ambiente una propuesta de proyecto para que, junto con el INDA, el Ministerio del Ambiente pueda fijar límites definitivos – no solamente para manejar de una forma apropiada el conflicto en el área del Tiputini, sino para buscar una solución al problema de la disponibilidad de tierra que deben afrontar muchas comunidades quichua de la zona de amortiguamiento que constituyen el foco principal de futura colonización al interior del parque. El proyecto de la FCUNAE fue rechazado por el Ministerio del Ambiente, aduciendo que el INDA no tiene ninguna competencia dentro del patrimonio de áreas protegidas. Hasta la fecha, no ha mostrado avances para tratar el reclamo de las comunidades no ribereñas en las reuniones de la FCUNAE, lo cual ha provocado cierto distanciamiento entre las comunidades y las dirigencias de turno.

Los avances sobre la determinación de la ancestralidad o no de los territorios se han truncado, dada la dificultad de aplicar algún criterio o un conjunto de criterios reconocidos por las partes para, en la actualidad, definir sus límites territoriales. El Ministerio del Ambiente no posee una metodología para hacerlo; las comunidades han sido forzadas a transformar sus mecanismos tradicionales, pero la necesidad ha forzado al INDA a crear y usar con relativo éxito su propio cúmulo de criterios para resolver disputas por territorios en varios lugares del país.

En una resolución del 13 de junio del 2002, el INDA define algunos puntos sobre criterios generales para determinar la ancestralidad de un territorio:

- las comunidades o etnias deberán ser parte de los pueblos indígenas, montubios o afroecuatorianos;
- el territorio objeto de la adjudicación será el que poseyeron originalmente sus ancestros y que actualmente posee la comunidad o etnia que solicita la adjudicación;
- la comunidad o etnia deberá demostrar posesión pacífica o ininterrumpida;
- la comunidad o etnia deberá contar con el reconocimiento escrito de los colindantes, en este caso de las otras etnias de que no hay ningún problema;
- la comunidad o etnia solicitante de la adjudicación deberá incorporar a todos los habitantes que accedan a los recursos del territorio objeto

de la adjudicación, y que pertenezca social y culturalmente a la misma;

- la comunidad indígena deberá mantener su idioma materno;
- las comunidades afroecuatorianas, indígenas y montubias deberán mantener su folklor propio;
- las comunidades o etnias deberán mantener prácticas culturales ancestrales relacionadas con la conservación del ecosistema;
- el 90% de la población de la comunidad o etnia solicitante en este caso a la adjudicación, deberá ser indígena o en este caso en el territorio que está solicitando¹⁹.

El Ministerio del Ambiente, al ignorar las acciones emprendidas por el INDA y rechazar un trabajo interinstitucional que podría ayudar a mejorar, extender y validar estos principios de determinación de territorios ancestrales dentro de áreas protegidas, no es capaz de dar una respuesta institucional a las inconsistentes acciones previas que ha tomado. Mediante su acción ha permitido que otros temas relacionados con el parque Yasuní y la explotación hidrocarburífera capten la atención de los actores involucrados – entre ellos el problema de la licencia ambiental del bloque 31 y el posible inicio de la explotación de los campos ITT. A pesar de la latencia del conflicto y del poco interés aparente de las partes en buscar una solución de largo plazo continúan recrudesciéndose varias dinámicas dentro de la zona, entre estos: el distanciamiento entre las ONG y las comunidades; el aumento de la actividad petrolera; y la falla de poner en práctica las zonificaciones.

El distanciamiento de las ONG de la zona es explicado por las partes e inclusive las comunidades, a partir de la necesidad del FEPP de presentar resultados tangibles a la finalización del proyecto Yasuní (financiado por la cooperación técnica holandesa). Las decisiones que tomó el Ministerio del Ambiente con base en las acciones realizadas por el FEPP han puesto al Ministerio del Ambiente en una posición delicada con las comunidades y la FCUNAE, a pesar de que han habido algunos resultados indirectos positivos, como el incremento del control de las activida-

19 Criterios sintetizados por Jorge Andrango, representante de INDA en el “Foro tierra y territorios indígenas: el Convenio No. 169 de la OIT”, FLACSO, 16/02/2006, incluidos en la Resolución Administrativa del INDA, No. 162, del 13 de junio de 2002.

des de extracción de madera en ribera norte del Tiputini dentro del territorio del centro Añangu.

El Ministerio del Ambiente al aceptar que sea el FEPP (que no cuenta con el aval de la FCUNAE), el que desarrolle los estudios de base para el convenio, ha irrespetado el trasfondo de los convenios de los años noventa, en los que la FCUNAE tenía el papel de representante entre el Estado y las comunidades en cuanto a la creación de instrumentos y mecanismos en favor de la administración y cogestión del parque. Así como se menospreció un espacio de discusión en el cual el manejo tradicional de los territorios se aplicó, al menos hasta un punto en el que las decisiones tomadas lograron fijar tal vez definitivamente un límite con los huaorani durante los años noventa.

Lo que estas tensiones revelan es que, si bien la respuesta estatal de los años noventa a las demandas indígenas por territorio en un principio pareció haber satisfecho algunas de las necesidades de control y participación, existe todavía un largo trecho por recorrer hacia la creación de mecanismos de cogestión que sean realmente incluyentes y que puedan tener algo de sostenibilidad. La institucionalización de los acuerdos ha ayudado a que procesos como el reconocimiento de tierras ancestrales sea más participativo, pero esta institucionalización se muestra muy débil y posiblemente poco sustentable porque no existe la perspectiva de construir un organismo estatal que realmente realice actividades de control y porque este no toma realmente en cuenta la pluriculturalidad. Las reestructuraciones que se planteaban para el INEFAN en 1996 resultaron ineficaces para el Ministerio del Ambiente en el 2006, ya que la mayoría de las actividades se realizan a través de terceros y el organismo estatal está reducido a un ente burocrático que no es capaz de dar respuesta a las demandas de la sociedad y que tampoco puede hacer cumplir las políticas que ha heredado y desarrollado a pesar de haber incrementado la participación de la sociedad civil en ciertos procesos.

Los otros dos procesos que están íntimamente relacionados revelan en realidad las limitaciones que han tenido todas estas actividades en pro de la conservación. El Estado, a través del Ministerio de Energía y Minas y la empresa estatal Petroecuador administran cuatro bloques dentro de este área del parque Yasuní y algunos de estos bloques se traslapan con los territorios comunitarios en disputa. El contacto de la gente de las comu-

nidades con la industria no es nuevo y tampoco es igual para las seis comunidades ribereñas – más bien, es mayor para las comunidades no ribereñas que proceden de la zona donde opera Perenco (bloque 21) en el área de Payamino. La influencia del contacto con las empresas petroleras de las comunidades de Pompeya e Indillama, las más cercanas a las actividades de Occidental y Petroecuador (bloque 15) y Repsol-YPF (bloque 16), es notoria en cuanto al desarrollo de actividades extractivistas.

Las comunidades situadas río abajo (desde Nueva Providencia hasta San Roque) tienen menos contacto con las actividades hidrocarburíferas, a pesar de que colaboran con las empresas sobre todo en la fase de exploración dentro de sus territorios. De acuerdo a la gente de estas comunidades, los trabajos de exploración realizados por la empresa Encana, ex operadora de los bloques 17 y 14 (en el área que se conoce como bloque Papagayo), empezaron en la época en la cual se trataba la cuestión del desarrollo de los diagnósticos participativos y continúan extendiéndose paralelamente al cauce del río Napo. Este grupo de cuatro comunidades busca en el plan de uso y manejo reconocido a través del convenio, una forma de negociar con las empresas petroleras que les permita establecer límites a los avances de sus actividades. El reto es aprender de los procesos vividos en Indillama, Pompeya y las comunidades no ribereñas, en cuyos territorios existe una mayor pérdida de recursos naturales, reconociendo también, que necesitan que las actividades petroleras se instalen en sus territorios para tener acceso rápido a infraestructuras, educación y transporte que el Estado no les provee.

Las comunidades y las ONG confían en que la creación de pequeñas zonas intangibles o de máxima protección (que son parte de la zonificación que pide el Ministerio del Ambiente) dentro de los territorios comunales podría asegurar que los recursos ahí encontrados se puedan mantener para el uso de las generaciones futuras. Legalmente es posible que esto suceda, ya que el Reglamento sustitutivo al Reglamento de operaciones hidrocarburíferas de febrero 2001, en su artículo 5 (Reestablecimiento de condiciones), establece que los proyectos de desarrollo de los bloques pueden y deben ser revisados y replanteados si existiese la determinación de áreas especiales sensibles, las cuales pueden ser áreas intangibles creadas posteriormente a la adjudicación de los bloques y al diseño del proyecto.

Sin embargo, hasta ahora la única experiencia concreta sobre la fun-

cionalidad de esto no ha sido exitosa. La comuna El Edén, que se ubica fuera del área del parque Yasuní, tiene también un plan de uso y manejo de su territorio, dentro del cual existe una zona de máxima protección que es parte del proyecto de desarrollo del bloque 15. La comunidad logró durante un tiempo usar su zonificación ecológica desarrollada en el plan de uso y manejo para disuadir Occidental de perforar pozos de exploración y explotación en este área intangible y la empresa accedió a utilizar la perforación direccional. Desafortunadamente, luego Occidental logró convencer a los miembros de esta comunidad de que los beneficios que podían recibir de la instalación de sus infraestructuras serían mayores que los beneficios de cuidar el bosque y estos cedieron su posición inicial. El Ministerio del Ambiente no tuvo ingerencia alguna en el cambio de decisión de la comunidad ni en apoyar la postura inicial de la comunidad.

Recurrir a la creación de zonas intangibles dentro de un área protegida para limitar la explotación petrolera da una idea de cuáles intereses mandan sobre la conservación. Pero el hecho de que este mecanismo exista y no haya sido aprovechado por el Ministerio del Ambiente, las comunidades y las ONG también indica la debilidad de la posición contraria a la expansión de la frontera petrolera y sobre todo la debilidad del Ministerio del Ambiente como institución para crear alianzas dentro del Estado, que ofrezcan alternativas económicas a las comunidades y así fortalezcan su posición en favor de la conservación. Esta necesidad supuestamente la podían cubrir las ONG – y por ende la reestructuración del INEFAN y la estructura diseñada para el Ministerio del Ambiente tenían lógica – pero al parecer el plan participativo ha fallado y con él también la cogestión.

Es evidente que el recrudescimiento de los efectos de estas dinámicas afectan la búsqueda de mecanismos eficientes para la cogestión del área protegida. La razón de que el sistema de gobernanza ambiental en general haya llegado a este punto podría ser un desbalance en el énfasis en uno de los cuatro criterios por los cuales se toman las decisiones ambientales: eficiencia económica, efectividad ambiental, equidad y legitimidad política (Adger *et al.*, 2002).

Las acciones dentro del sistema de gobernanza ambiental parecen haber privilegiado relativamente el criterio de efectividad ambiental por

sobre los otros tres, produciendo así el desbalance. Un enfoque basado en los cuatro criterios promueve la toma de decisiones que tomen en cuenta las dinámicas en cuanto a escalas de tiempo y espacio así como la heterogeneidad de los contextos históricos e institucionales. El tomar en cuenta los cuatro criterios requiere definitivamente una aproximación inter o transdisciplinaria de las decisiones ambientales, que obligue a un accionar institucional sensible al contexto y capaz de producir resultados eficientes y efectivos (Adger *et al.*, 2002: 19-21).

En el caso de la resolución del conflicto de tierras en el área Napo-Tiputini, el énfasis en diseñar instrumentos que faciliten la efectividad ambiental (entendida ésta como la capacidad de alcanzar un objetivo determinado en el manejo del ambiente, como una zonificación de los territorios indígenas que establezcan límites a la colonización de las zonas menos intervenidas y a la tasa de deterioro de las zonas intervenidas), conlleva dejar de lado consideraciones de legitimidad de los actores participantes de los procesos para el desarrollo de tal zonificación. Así se ha ignorado el criterio de búsqueda del bienestar de la eficacia económica, al no involucrar actores que puedan ofrecer reales oportunidades económicas que permitan aumentar el poder de negociación de las comunidades con las empresas. Sobre todo, se ha olvidado los criterios de equidad en el acceso a los recursos que los convenios mismos buscaban garantizar para todos los grupos indígenas. Un enfoque sesgado por la biología y la ecología ha distorsionado el alcance y las potencialidades de los instrumentos de gobernanza ambiental que se han podido desarrollar en el parque Yasuní, porque el apego al contexto local institucional ha sido tan pobre que se ha tratado de evitar el tema de la relación del ordenamiento y el control ambiental con el avance de la actividad extractiva petrolera.

La búsqueda de la equidad intergeneracional para un grupo de comunidades (mediante el acceso a una base suficiente de recursos naturales que le permita reproducirse física y socialmente) ha sido resaltada de manera que ha dejado de lado la equidad desde el punto de vista de las consecuencias distribucionales de las decisiones ambientales. La aceptabilidad desde el punto de vista distributivo siempre será limitada al analizar este proceso. En efecto, se deja sin acceso a recursos a otro grupo de comunidades y a sus futuras generaciones, olvidando que las poblaciones locales no necesariamente pueden requerir una distribución de acuerdo a

la contribución que hacen para o por la conservación, sino de acuerdo a criterios de necesidad e igualdad como base propia de las decisiones equitativas impulsadas desde el organismo de control. Las cuatro dimensiones de la gobernanza ambiental deben ser integradas en los análisis *ex ante* y *ex post* de las decisiones ambientales, esto implica no solamente poner atención a los resultados obtenidos sino y sobre todo a los procesos en los cuales las decisiones ambientales son traducidas en resultados de gobernabilidad.

Como sostiene Bustamante (2003), el impacto de la toma de decisiones particulares que tienen efectos generales sobre el medio ambiente ha polarizado la discusión de los temas ambientales entre el cataclismo y la eficiencia ejemplar, no solamente en el caso del petróleo o de la colonización. Tales posiciones no siempre han sido totalmente opuestas, se han basado en pre-nociones incorrectas y son difícilmente verificables de manera objetiva. Sin embargo se debe admitir que, en principio, usadas adecuadamente ambas permitirían construir nuevos mecanismos sociales para tratar las divergencias. Ahora bien, para poder hacer uso del potencial de esta polarización que no siempre es tal, se debería separar claramente aquello que atañe a lo petrolero en sí y aquello que corresponde al funcionamiento estructural social que es condicionado por el petróleo. Efectivamente, en el caso de las comunidades de la ribera del Napo, se puede apreciar que, a pesar de la autoridad de control ha evitado el tratamiento de lo petrolero como un elemento polarizante de los actores sociales en el manejo del conflicto por tierras, esta evasión no se ha hecho en el sentido que propone Bustamante – es decir excluyéndolo explícitamente como una dinámica que no condiciona las relaciones sociales o sus procesos de desarrollo (ya que sobra evidencia de que sí lo hace) – sino más bien de una forma que no permite un intercambio de puntos de vista de todos los actores a los posicionamientos de las otras partes en cuanto a los efectos de la actividad vista desde lo técnico, lo sociopolítico y lo identitario.

Estos tres puntos claves para la acción, son importantes en cuanto a la definición de los impactos mínimos aceptables; no es una cuestión técnica sino política que relaciona puntos de vista hegemónicos (empresas) y no hegemónicos (comunidades locales); lo técnico, que es importante para mantener una coherencia entre la propuesta de desarrollo sustentable que se maneja a nivel de la autoridad de control y de las empresas pero

que no se traduce en tecnología apropiada “de punta” para intervenir en ecosistemas altamente vulnerables y así minimizar los impactos (Kimerling 2001); y en referencia a lo identitario, ya que la actividad petrolera genera un posicionamiento hacia ella que necesita la adscripción a una identidad como parte de la estrategia de conseguir la satisfacción de necesidades, sobre todo cuando como en el caso de los grupos estudiados, la defensa identitaria parece un fuerte fundamento de la estrategia pero se puede apreciar también, como se ha debilitado internamente en cuanto a sus posibilidades de seguir siendo funcional.

Consideraciones finales

Las comunidades estudiadas no han logrado aumentar el control sobre el territorio que poseen, luego de la entrada de las empresas petroleras, debido a su debilidad y sus divisiones para afrontar las negociaciones. El balance de las negociaciones arroja generalmente un saldo negativo o, al menos, parece no llenar las expectativas que las comunidades tenían al inicio de las mismas. Como una forma de defender sus costumbres y de asegurar su reproducción social y física, las comunidades identifican una oportunidad en la conservación celosa de los recursos que quedan y para esto reclaman la intervención del mismo Estado que paradójicamente permite la extracción.

El control territorial ha probado ser un tema que permite visualizar la confluencia de varias dinámicas políticas convergentes. Las prácticas del Estado sobre la regulación y la capacidad de ejercer el control han mostrado una desconexión orgánica relacionada al grado de internalización de la pluriculturalidad en los esquemas de cogestión, que permiten tanto a las comunidades y las ONG, como al Estado controlar la colonización que acompañó la actividad petrolera en la región amazónica.

A través de la breve presentación de este caso, se puede apreciar que para el gobierno de los recursos del ambiente, la delegación de funciones ha tenido dos tónicas diferentes: una primera en la que el Estado trataba de aprovechar la presencia de las empresas petroleras en el parque Yasuní para poder cumplir con los planes de gestión trazados y parcialmente con las demandas de los pueblos indígenas; otra tónica en la que el Estado

aisla la posición de tomador de decisiones y de controlador de las acciones al plano de supervisar esporádicamente procesos sin una perspectiva de tratar los problemas fundamentales que afronta la conservación. Sin embargo, para ambos casos, las posibilidades de los indígenas para controlar lo que ocurre en sus territorios, es igual de limitada.

La extracción de petróleo – que afecta a los procesos de cambio social de las poblaciones indígenas, expresado en la forma en la que éstas se relacionan con el Estado y las ONG para manejar conflictos territoriales – no ha tenido una aproximación de parte de ninguno de los actores como un hecho que en definitiva puede afectar su espacio de vida. Por tanto, el manejo territorial no es visto como un asunto importante con respecto a la sustentabilidad o al menos los actores no se comportan de una manera que permita suponerlo. La adopción institucional de nuevos mecanismos para legitimar la posesión ancestral ha fallado en asegurar la supervivencia indígena, debido a la falta de proactividad para aprovechar los recursos producidos y movilizadas en el área protegida como lo hizo en su tiempo el INEFAN. Esta angosta visión y acción del sistema de gobernanza ambiental en su conjunto ha estimulado la falta de iniciativas valiosas como la zonificación de los territorios indígenas y ha mostrado limitaciones del apoyo político que las comunidades pueden realmente obtener de las ONG (a manera de delegados del Estado) y del Estado mismo ante las empresas petroleras.

Las comunidades indígenas de la zona de estudio enfrentan un proceso de cambio social que las aleja de las formas de organización y uso tradicional de recursos; lo que está relacionado con no poder brindar una base suficiente de recursos culturales y ambientales a sus futuras generaciones. Esta dificultad se relaciona con la limitada capacidad que tienen para decidir hasta dónde y cómo puede avanzar la actividad petrolera en sus territorios. Para aumentar esta capacidad, han buscado alianzas con el Ministerio del Ambiente pero las respuestas brindadas no han permitido tratar los problemas de fondo. No se ha podido diseñar y poner en práctica una estrategia de conservación del parque que tome en cuenta la necesidad de las poblaciones de la zona de amortiguamiento, de tener territorios con recursos para satisfacer intermitentemente (aunque cada vez con mayor intensidad) sus necesidades y por ende disminuir la amenaza de colonización. Tampoco se ha podido responder efectivamente a la

influencia de las actividades petroleras en la zona, por inacción del Ministerio del Ambiente en respaldo de la voluntad de las comunidades para respetar los convenios adquiridos.

La posición del Ministerio del Ambiente es que las comunidades han adquirido con el Estado el compromiso de proteger los recursos naturales y que si estas aceptan la entrada de infraestructura petrolera en sus territorios es una decisión con la que el Ministerio se desentiende. El Ministerio del Ambiente plantea indirectamente que su labor de administrador y gestor de las actividades que se desarrollan en el parque Yasuní termina al delegar ciertas funciones a determinados actores, sin tomar en cuenta que su función principal debe ser la de controlar los procesos que se desarrollan en sus áreas de competencia y esto incluye la creación de los conflictos que la delegación ocasiona. El manejo de estos conflictos no es un objetivo para el Ministerio del Ambiente, debido a que la percepción institucional es que tal cosa no sucede, o que definitivamente la rendición de cuentas no está ejercida por ningún actor afectado o afectante.

La gobernabilidad – concebida como un proceso de construcción de consenso y de inclusión de actores – ha conseguido solamente consolidar la colonización de los territorios indígenas y amenazar su sobrevivencia en el nombre de la liberalización y la disminución del tamaño del Estado. El traspaso de funciones a la sociedad civil, asumiendo que las ONG son parte de ésta, ha cambiado la situación de los indígenas de una defensa étnica en contra del desarrollo y la integración a prácticas de mera sobrevivencia física. Por tanto, la diferenciación con los con-nacionales basada en la indianidad y en la forma de usar recursos se ha tornado en una diferenciación dentro de los grupos indígenas mientras tratan de sacar provecho de la única estrategia que parece quedar. La sobrevivencia ha ganado la batalla sobre la reciprocidad dentro de los grupos *runa* y parece que esto al unísono amenaza la conservación y la sostenibilidad del parque Yasuní.

De esta forma, el futuro de la conservación en las áreas protegidas en general no se vislumbra prometedor si no se hace un cambio radical en el sistema de gobernanza ambiental, en el que exista una institución, llámese Ministerio del Ambiente, que tenga reales capacidades de cumplir con las funciones que le asignan las leyes y con las demandas que plantea la sociedad. La reestructuración del Ministerio del Ambiente para convertir-

se en una fuerte institución estatal de control no tiene necesariamente que chocar con los intereses de aprovechar los recursos naturales en el país, porque se ha demostrado que los instrumentos para que estas dos visiones coexistan, están dados a pesar de que se pueda poner en duda su real aporte a la sostenibilidad. Necesitan realmente incorporar elementos culturales indígenas para aumentar su potencial sostenibilidad. Por otro lado, ni las comunidades ni las organizaciones ecologistas aprovechan todo el potencial legal para llevar a cabo sus planes y no exigen la puesta en práctica de una verdadera inclusión no sólo en la toma de decisiones, sino una inclusión de sus visiones del mundo y de la interacción social en los instrumentos que regulan sus vidas. No exigen la inclusión de organismos competentes como la DINAPA, lo que limita el posicionamiento de sus reivindicaciones en el debate que enfrenta la leyes y prácticas de conservación ambiental con las políticas y leyes que permiten la extracción de hidrocarburos.

A pesar de la validez de los esquemas de coestión y de inclusión de actores, se evidencia que embarcarse en estos procesos requiere de instituciones estatales fuertes y coordinadas que sean capaces de direccionarlos y no de ser actores vulnerables a los intereses y estrategias privadas – sean estas petroleras o de conservación. La toma de decisiones sobre la conservación, cuyos resultados afectan el interés público, no puede ser totalmente tercerizada y sobre todo no se puede pensar en un esquema de conservación que no considere las contingencias locales, que a la postre son las que producen los disfuncionamientos en los procesos de gobernabilidad y afectan o posibilitan la sostenibilidad de cualquier proceso.

Considerar la migración como una amenaza para un área protegida como el parque Yasuní debe ser una parte esencial de la estrategia de conservación. Así, identificar las causas de las migraciones es necesario en función de poder brindar opciones a las poblaciones que se ven obligadas a migrar. Al momento de identificar los motivos, se debe ir mucho más allá de asegurar ciegamente que los factores económicos son la principal razón de la migración, debido a que esconder otras necesidades culturales tiende a cerrar un abanico de opciones y de posibles estrategias para abordar el problema. Un enfoque basado única o primordialmente en razones económicas, restringe opciones que estén alejadas de la incursión en actividades de mercado que aceleran los procesos de cambio social, y no deja

abierta la posibilidad de una real negociación o comunicación con los sectores involucrados. Más bien lleva a una imposición unilateral de estrategias y de visiones de cuál es, en sí, el problema fundamental.

Es necesario como señalan De Sherbinin y Freudenberg (1998: 38-39) identificar los factores que “jalan” y los factores que “empujan” a las poblaciones o grupos a migrar desde y hacia ciertas áreas respectivamente. De aquí que se vuelve necesario identificar las ventajas de permitir cierta movilidad con una meta específica de largo plazo y una estrategia que tome en cuenta las reales opciones de los grupos. Para el caso anteriormente expuesto, retomar la iniciativa de la FCUNAE de volver a trabajar las linderaciones y las asignaciones de tierra en la Amazonía para su grupo cultural específico no es descabellado; y parece ser que son acciones precisamente de esta naturaleza las que podrían brindar un mayor tiempo de vida al área protegida, en lugar del desarrollo de mecanismos y medidas *ad hoc* que solamente distienden el conflicto, esperando a que las condiciones que empujan a las poblaciones a migrar se agraven. Esto además debería tener el objetivo de clarificar las obligaciones y los derechos de las comunidades para con la tierra y otros recursos naturales que se pretenden conservar en el área protegida, aportando así a construir seguridad en la tenencia.

Capítulo 4

La política indigenista del Estado y el territorio huao

Rommel Lara

Introducción

Las políticas indigenistas son las estrategias y acciones que los Estados nacionales de América Latina han implementado para tratar el tema indígena. La forma y el contenido de éstas son producto de las necesidades sociales, económicas o políticas de los Estados, así como de las reivindicaciones de los pueblos indígenas en cada contexto nacional. En ese sentido, cambian a la par de los Estados nacionales y de las demandas de los pueblos indígenas. En un momento se disponen para la homogenización de las diferencias culturales y se las denomina indigenistas; en otro, se orientan hacia el reconocimiento de la diversidad cultural y de los derechos de los pueblos que las sustentan, y se habla de políticas neo-indigenistas. A través del presente capítulo se busca analizar el proceso de construcción de las políticas sobre los pueblos indígenas que el Estado ecuatoriano ha desarrollado en la reserva de biosfera Yasuní, tomando en cuenta el caso de la configuración del territorio de los huaorani.

Por las características físicas y sociales de la reserva de biosfera Yasuní el Estado ecuatoriano ha implementado políticas orientadas hacia la administración territorial, es decir, hacia las actividades que se han de desarrollar en los espacios territoriales reconocidos jurídicamente por el Estado, así como hacia el reconocimiento legal de los administradores o propietarios de estos territorios. De esta manera, la región tiene tres políticas territoriales que, aunque no se complementan, se limitan e incluso se sobrepone. Estas políticas son la explotación petrolera, la conserva-

ción de la naturaleza y el reconocimiento de la posesión territorial de varios grupos indígenas.

La reserva de biosfera Yasuní cuenta con seis bloques petroleros (Cf. Anexo 2): cuatro (los bloques 14, 16, 17 y 31) son operados por empresas privadas, uno (el bloque 15) está a cargo de la empresa pública Petroecuador¹, así como los campos Ishpingo, Tiputini y Tambococha (ITT). La actividad petrolera se realiza tanto al interior del parque Yasuní como de territorios indígenas.

La conservación de la naturaleza es una política que se realiza a través del parque Yasuní. Al ser un parque nacional, este se encuentra dentro de la categoría dos de la Unión mundial para la conservación de la naturaleza (UICN), es decir, un área protegida manejada principalmente para conservación de ecosistemas y con fines de recreación que puede proteger uno o más ecosistemas y en donde las poblaciones locales pueden usar y manejar los recursos naturales para su subsistencia (UICN 1994). En su interior habitan poblaciones huaorani y quichua.

Por su extensión, 709.339 has reconocidas oficialmente por el Estado ecuatoriano (Cf. Anexo 4 b), la posesión territorial de los huaorani es la política sobre los pueblos indígenas más significativa en la región². En casi cincuenta años, desde el contacto con las misiones evangélicas en 1958, la sociedad huao ha cambiado de forma acelerada: de cazadores recolectores han pasado a ser grupos sedentarios con necesidades que escapan al entorno del bosque húmedo tropical y que tienen que ser satisfechas en el contexto de la sociedad nacional a través del trabajo asalariado, demandado, sobre todo, por las empresas petroleras que operan dentro del territorio indígena.

Aproximadamente 2.000 personas (Cf. Anexo 4 c) se encuentran dispersas en 30 asentamientos y, aunque tienen sus propios líderes tradicionales, son representadas por la Organización de la nacionalidad huaorani de la Amazonía ecuatoriana (ONHAE). Existen grupos huaorani de familias ampliadas, Tagaeri y Taromenane, que no aceptan el contacto. Por

1 Hasta mayo de 2006 este bloque estaba operado por la empresa estadounidense Occidental, sin embargo, por incumplimiento de su contrato, Petroecuador asumió las operaciones del bloque.

2 Aunque no es la única. Existen reconocimientos de posesión territorial de otros pueblos indígenas como los quichua, así como cooperativas formadas por shuar.

ello, en una mezcla de intereses de la conservación de la naturaleza y de la defensa de los derechos humanos de los pueblos no contactados, el Estado reconoce la zona intangible Tagaeri-Taromenane como un espacio en el que no se puede hacer ningún tipo de actividad extractiva. Aunque no existe una demarcación física ni algún tipo de control, esta zona tiene una extensión aproximada de 760.000 has y se sobrepone a una parte del territorio huao y a una parte del parque Yasuní. Estas políticas territoriales del Estado ecuatoriano se intercalan y originan conflictos entre los pobladores locales, las organizaciones indígenas, las instituciones del Estado, las empresas privadas, las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones internacionales.

En este escenario, se toma como ejemplo el caso del territorio huao para identificar: ¿Cómo se han construido las políticas del Estado ecuatoriano sobre los pueblos indígenas en esta región? ¿Cuál es la importancia del territorio en las políticas del Estado sobre los pueblos indígenas? ¿Qué papel tiene los huaorani en estas políticas? ¿Qué papel tiene el movimiento indígena en las políticas territoriales? ¿Cuál es rol de las empresas privadas? ¿Qué rol cumplen las organizaciones ambientalistas?

Para contestar estas preguntas, el texto reflexiona sobre los principales acontecimientos históricos que han marcado la relación entre los huaorani y la sociedad nacional ecuatoriana, sobre todo los momentos en que el Estado ha reconocido la posesión territorial de este pueblo indígena en la reserva de biosfera Yasuní. En esta reflexión se toma en cuenta la influencia del Instituto indigenista interamericano en la recomendación de políticas indigenistas a los Estados nacionales americanos, y se pone énfasis en el reconocimiento de los cambios del Estado ecuatoriano, así como en la incidencia de los pueblos indígenas como actores políticos para la formulación de dichas políticas.

La influencia del Instituto indigenista interamericano

En el contexto de América Latina, el tema de los pueblos indígenas tuvo particular relevancia a partir del primer congreso indigenista interamericano en Pátzcuaro (México) en 1940, que daría paso a la creación del Instituto indigenista interamericano, encargado de orientar las políticas

de los Estados americanos sobre el tema indígena. Ecuador participó en los 11 congresos realizados desde ese entonces y trató de incorporar en sus políticas las recomendaciones de esta organización.

El Instituto tuvo distintas perspectivas sobre la implementación de políticas indigenistas que fueron cambiando de acuerdo a la época, es decir, no difundió un pensamiento único ni estático. Esta evolución puede explicarse tanto por los diferentes cambios del desarrollo socioeconómico por los que atravesaron los Estados nacionales en América Latina, como por el surgimiento de las demandas de los pueblos indígenas en la segunda mitad del siglo XX. De esta manera, se pueden identificar dos momentos del pensamiento indigenista de esta organización. Una primera faceta indigenista que propuso homogenizar la diversidad cultural para integrarla a los proyectos nacionales. Y una segunda línea de pensamiento que, con la influencia del movimiento indígena, propuso el respeto de los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

Dentro de la primera etapa del indigenismo integracionista, a su vez, se pueden identificar dos propuestas diferentes. La primera que propone la integración total de los pueblos indígenas a los proyectos nacionales. Y la segunda que propone un proceso que incorpore las “cualidades” de los pueblos indígenas al desarrollo nacional y elimine sus “defectos”.

El indigenismo integracionista y la civilización

La primera expresión del indigenismo americano se formuló desde la creación del instituto, en 1941, hasta la década de los años setenta. La integración nacional era entendida como la homogenización de las diferencias culturales y, por consiguiente, la eliminación de la diversidad cultural. La propuesta integracionista se apoyaba en la idea de que los indígenas estaban rezagados del desarrollo nacional por sus características culturales e incluso físicas (Grey Postero y Zamosc 2005: 14).

Esta visión lleva consigo una percepción evolucionista del desarrollo de los pueblos indígenas que señala una relación de superioridad de unos grupos sobre otros³ y un camino ya trazado hacia el porvenir por el que

3 Los Estados nacionales están conformados por grupos dominantes y grupos dominados. En el caso del estado nacional ecuatoriano, este tipo de relaciones asimétricas empezaron desde la

deberían transitar los pueblos indígenas. La transformación teleológica de la diversidad debía estar encaminada hacia el modelo civilizatorio occidental, encarnado en el Estado nacional. Los grupos sociales que se asemejaban a los parámetros nacionales tenían una connotación positiva por estar en los límites de la “civilización”, mientras que, por el contrario, los que se alejaban de estos parámetros debían ser cambiados (eliminados), por estar rezagados del progreso.

Esta percepción evolucionista se refleja en las recomendaciones del Instituto indigenista interamericano que proponía una transformación de los pueblos indígenas para que pasen de su condición de “pueblos atrasados” hacia campesinos con técnicas agrícolas que les permitieran ingresar a la modernidad, según los parámetros nacionales de desarrollo. Así, una de las recomendaciones del primer congreso indigenista interamericano, celebrado en Pátzcuaro en 1940 dice:

Que los países que adopten las medidas agrícolas aprobadas, en lo general, por el Congreso, organicen en las regiones habitadas por indígenas, en los lugares más adecuados, centrales de maquinaria, depósitos de abonos, postas zootécnicas y viveros forestales que sujetos a la dirección técnica del Estado, fomenten la producción extensiva o intensiva que permitan las condiciones locales.⁴

El pensamiento evolucionista es todavía más claro cuando propone integrar los territorios de los pueblos indígenas al Estado nacional. Por ser “inhóspitos” y “salvajes” los territorios selváticos deben ser explorados y estudiados para que las naciones puedan obtener beneficios económicos de estas regiones. También se propone la “civilización” de los pueblos indígenas que viven en la selva para que se incorporen al desarrollo de los Estados nacionales. De esta manera, el II congreso indigenista interamericano, realizado en Cuzco en 1949, recomienda:

época de la Colonia y se mantuvieron por dos razones. La primera, es por la administración étnica en las haciendas de la sierra que se sustentaba en el “sentido común” de la relación de dominación entre los vencidos y los vencedores de la conquista española, que prevaleció a través de nuevas formas de dominación como el concertaje y el huasipungo (Guerrero 2000: 42-43). La segunda es por una jerarquización racial (Grey Postero y Zamosc 2005: 14).

4 Instituto indigenista interamericano (1940). “Acta final del primer congreso indigenista interamericano”, Pátzcuaro.

Adelantar las exploraciones en aquellas zonas del continente desconocidas o poco exploradas, con el objeto de incorporar a la civilización a las tribus que las habitan y obtener frutos económicos de esos territorios [...] Que los países que cuenten con extensiones territoriales selváticas habitadas por tribus en estado de barbarie, adopten la política que sea más efectiva para lograr la paulatina incorporación a la vida civilizada de dichas tribus.⁵

El indigenismo integracionista puso énfasis en la transformación de los pueblos indígenas hacia campesinos agrícolas, pero además señaló la necesidad de incorporar a los grupos indígenas selváticos, muchos de ellos no contactados hasta entonces, a las sociedades nacionales de los Estados americanos. Esta segunda recomendación es particularmente relevante para el caso de los huaorani y de la región del Yasuní ya que el Estado ecuatoriano apoyó la intervención de la misión religiosa del Instituto lingüístico de verano (ILV) para contactarse con los hasta entonces denominados “*aucas*”⁶.

En 1958, los huaorani y la sociedad nacional ecuatoriana empezaron una relación que iba a definir a los huaorani como grupo étnico, en un doble sentido. Por una parte, un grupo relegado de las decisiones políticas sobre su territorio y, por otra, un grupo que apela a su condición de indígena para emprender demandas políticas⁷.

Tras el contacto calamitoso que provocó la muerte de cinco misioneros evangélicos estadounidenses (en 1956, en las orillas del río Curaray),

5 Instituto indigenista interamericano (1949). “Acta final del segundo congreso indigenista interamericano”, Cuzco.

6 Antes del contacto “pacífico” con los huaorani, los indígenas de las riveras del río Napo denominaban *aucas* a los grupos que se encontraban en la margen derecha de este río. No se conoce con precisión si estos grupos eran huaorani, lo cierto es que por sus costumbres y por su actitud agresiva frente a los de afuera, se los llamaba salvajes o *aucas*.

7 Antes de la propuesta teórica de Barth (1976), que apareció en la década de los años sesenta, el paradigma del funcionalismo entendía a los grupos étnicos como sistemas culturales que se explicaban en sí mismos y se identificaban por sus elementos objetivos, es decir, el vestido, la lengua, la apariencia física, etc. Frente a ello Barth propone que no es suficiente la sumatoria de características objetivas para definir a un grupo étnico y, al contrario del enfoque funcionalista, propone que es en la interacción con otros grupos que se definen los límites de los grupos étnicos sobre la base de categorías de adscripción (Barth 1976: 10, 11). Los grupos étnicos, entonces, son actores sociales y definen su presencia y permanencia en la interacción con otros actores sociales, e incluso pueden protagonizar cambios sociales en el contexto de los estados nacionales.

el ILV logró hacer contacto “pacífico” con los huaorani. Raquel Saint y Elizabeth Elliot, misioneras del ILV, en 1958, crearon la primera misión evangélica en las orillas del río Tihueno con la ayuda de Dayuma y otras mujeres huaorani que sirvieron de enlace entre el mundo huaorani y la sociedad nacional ecuatoriana⁸. Esta reserva indígena se la denominó el “Protectorado” huao y ahí fueron reubicadas las cuatro familias ampliadas conocidas en ese entonces: Guikitairi, Piyemoiri, Baihuairi y Huepeiri⁹. Sobre esta reserva Yost, entonces antropólogo del ILV, relata que el agrupamiento de los huaorani en Tihueno había causado tensiones y temores en todos los reubicados; que durante algún tiempo ningún huao salía de cacería por lo que el ILV se vio en la necesidad de proveer de alimentos a todos los reagrupados (Yost 1979).

En esta intervención de los actores nacionales del Estado ecuatoriano en la región del Yasuní puede notarse una lógica entre las recomendaciones integracionistas del Instituto indigenista interamericano y las acciones del ILV auspiciadas por el Estado. La misión “pacificadora” del ILV acompaña con las recomendaciones de explorar los territorios selváticos y “civilizar” a aquellos grupos culturales que aún no forman parte de los Estados nacionales para su paulatina incorporación.

8 En la cultura huao cuando terminaba un periodo de guerra, los nanicabo se reestructuraban con miembros de las propias familias (huaomoni) y con miembros de las familias enemigas (huaorani) (Rival 1996). Dayuma había huido de una guerra interna y se había refugiado en una hacienda, junto con otras mujeres huaorani. Hasta allá llegaron Raquel Saint y Elizabeth Elliot, hermana y esposa, respectivamente, de dos de los misioneros muertos a orillas del río Curaray en 1956. Las misioneras tuvieron el respaldo cultural de ser parientes de las personas que murieron en este contacto. Al ser las “sobrevivientes” de una guerra, ellas tenían derecho a ser insertadas en algún nanicabo, situación que aconteció en Tihueno.

9 Antes de la intervención del ILV la sociedad huaorani estaba formada por cuatro unidades regionales, los Guikitairi, los Piyemoiri, los Baihuairi y los Huepeiri que, a su vez, estaban formados por nanicabos, familias ampliadas. Cada nanicabo se movilizaba por el territorio de su unidad regional, tenían zonas de cacería, zonas de cultivo itinerantes de yuca y plátano, así como zonas de recolección de chonta. Los huaorani evitaban los ríos grandes y procuraban desenvolverse en las cimas de las colinas. Los límites de los territorios de las unidades regionales estaban marcados por dos lanzas cruzadas pintadas con achiote, el significado de las lanzas era advertencia para dar la vuelta y regresar o caso contrario enfrentar una guerra. (Rival 1996; Cabodevilla 1999).

El indigenismo integracionista y la reforma agraria

Otra de las recomendaciones del Instituto indigenista interamericano – dentro del marco de esta primera etapa del indigenismo integracionista – propone la realización de reformas agrarias para alcanzar el desarrollo agropecuario de los indígenas a través de la eliminación de grandes latifundios y de la entrega de títulos de propiedad a aquellas comunidades que se dediquen a labores agrícolas. Si bien la transformación de indígenas hacia campesinos fue una propuesta que estuvo presente desde el inicio del Instituto indigenista interamericano, la propuesta de la realización de reformas agrarias en los Estados americanos es una propuesta diferente porque lleva consigo una idea de equidad social, aunque de todas maneras integracionista.

Siguiendo esta línea, el V congreso indigenista interamericano, celebrado en Quito en 1964, propone la realización de estas reformas agrarias:

La integración cultural y económica del indígena, mediante la realización de una Reforma Agraria Integral en aquellos países en donde aún no se haya emprendido, que haga de la tierra un bien de trabajo y producción, con el propósito de eliminar el uso indirecto de la misma para hacer posible la liquidación de todo el resto del feudalismo.¹⁰

En ese año, en el Ecuador, entró en vigencia la Ley de reforma agraria, que creó el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC). A través de este instituto, se entregaron títulos de propiedad a comunidades indígenas y se promovió el proceso de colonización de tierras amazónicas. Estas dos políticas fueron particularmente relevantes en la región del Yasuní y la región amazónica en general.

La política de colonización creó conflictos sobre tierras entre los colonos y los indígenas, los primeros se habían asentado en tierras que supuestamente no tenían dueño, mientras que los segundos alegaban una posesión de esas tierras. Estas disputas generalmente se dirimían con autoridades estatales que daban la razón a los colonos. En cuanto a la entrega de

10 Instituto indigenista interamericano (1964). "Acta final del quinto congreso indigenista interamericano", Quito.

títulos de propiedad, en 1969, el Estado ecuatoriano, a través del IERAC, concedió 16.000 has a favor de Tihueno, una “comunidad huaorani”, bajo la denominación de “reserva” (Rival 1996).¹¹

Sobre este primer reconocimiento territorial del Estado en el territorio huao caben dos reflexiones adicionales. Primera, Tihueno era la zona de evangelización del ILV, conocida como “Protectorado”. No era propiamente una comunidad, ya que los huaorani en tanto cazadores recolectores no tenían asentamientos permanentes, sino que se movilizaban en grandes espacios. Segunda, las misiones evangélicas y católicas actuaban como mediadoras entre las poblaciones indígenas y el Estado nacional, lo que Guerrero (2000), para el caso de las poblaciones indígenas de la Sierra, denomina “una ventriloquia del poder”.

En este reconocimiento territorial a favor del pueblo huao y en la campaña de colonización de la región amazónica se puede ver una lógica entre el indigenismo promovido por el Instituto indígena interamericano y las acciones del Estado ecuatoriano. Esta lógica sería la necesidad de integrar a los indígenas en el Estado nacional a través de la entrega de títulos de posesión de la tierra donde habitan para, de esta manera, darles una figura jurídica nacional. Sin embargo, el primer reconocimiento de tierras de los huaorani, lejos de abarcar la real dimensión del territorio donde habitaban las familias ampliadas huao y de reconocer la presencia de esta cultura, estuvo orientado al fortalecimiento de la reserva étnica creada por ILV para la confinación indígena.

La renovación del indigenismo integracionista

De principios de la década de los años setenta hasta los años ochenta, la reflexión integracionista del Instituto indigenista interamericano va a cambiar, ya no se trata de integrar a los pueblos indígenas a los modelos desarrollistas de los Estados nacionales sin tomar en cuenta sus características culturales como lo proponían los primeros congresos.

11 Cabe anotar que esta primera denominación no se refiere a una reserva ecológica sino a reserva étnica, a imagen y semejanza de las reservas indias en los Estados Unidos que tenían como finalidad confinar a los pueblos indígenas en espacios reducidos para que no intervinieran en los proyectos nacionales. (Rivas y Lara 2001).

A partir del VI congreso indigenista interamericano realizado nuevamente en Páztcuaro, el Instituto recomienda desarrollar a los pueblos indígenas de acuerdo a sus características culturales, aunque, de todas maneras, enmarcados en el contexto nacional:

Que se examinen los objetivos y metas del desarrollo de la comunidad tendiente a romper las estructuras arcaicas e injustas que impiden el cambio y desarrollo de las áreas indígenas; teniendo en cuenta que los programas de desarrollo comunal deben ser un elemento coadyuvante de los otros procesos (reforma agraria, industrialización, urbanización, etc.), y no una sustitución de ellos.¹²

Las diferencias culturales siguen siendo un “problema” para el Estado nacional, que mantiene la búsqueda de la homogenización cultural a través de programas de desarrollo, pero esta vez se quiere exaltar las “virtudes” nacionales de los pueblos indígenas y eliminar los “defectos”. Ya no se trata de desechar lo indígena, sino de apropiarse de lo positivo de los pueblos indígenas para seguir creando el proyecto nacional:

A estos mismos gobiernos y entidades que procuren preservar y respetar la cultura de las poblaciones indígenas no solamente debido a las necesidades de estas poblaciones, sino también porque solo así es posible aprovechar la importante contribución que ellas pueden, a este nivel, aportar al desarrollo económico.¹³

Con la meta de aportar al crecimiento económico de los Estados nacionales americanos se propone, al igual que en la etapa anterior del indigenismo integracionista, continuar con la entrega de títulos de propiedad de las tierras donde habitan los pueblos indígenas y procurar las condiciones para que se desarrollen de acuerdo a los parámetros nacionales. La diferencia con el primer pensamiento indigenista es que el reconocimiento de la posesión territorial es para que los pueblos indígenas se desarrollen,

12 Instituto indigenista interamericano (1968). “Acta final del sexto congreso indigenista interamericano”, Páztcuaro.

13 Instituto indigenista interamericano (1972). “Acta final del séptimo congreso indigenista interamericano”, Brasilia.

tomando en cuenta sus propios parámetros culturales, mientras que anteriormente se pretendía que el desarrollo se limitara al manejo de técnicas agrícolas establecidas por el Estado nacional, sin ningún aporte de los pueblos indígenas.

Que se estudie y se ponga en práctica el desarrollo de entidades indígenas, tanto de las ya existentes como de las que pueden constituirse en la organización política de los Estados, a fin de intercambiar y analizar conjuntamente los planes oficiales que sean de su interés económico, educativo, sanitario, etc., de tal modo que los grupos indígenas puedan intervenir como sujetos activos en su propio desarrollo.¹⁴

El desarrollo de los pueblos indígenas ha sido una meta del Estado nacional ecuatoriano que ha pretendido ser alcanzada con la intervención de organismos de cooperación internacional, ONG nacionales e internacionales, organismos del Estado e incluso, como se ha visto, con organizaciones religiosas. A partir de la década de los años setenta se produce un proceso de tecnificación de las comunidades indígenas, sobre todo de la Sierra, a través de procesos de capacitación a los dirigentes. Esto va a significar una paradoja para los proyectos integracionistas del Estado nacional, porque es en estos procesos de capacitación en donde se forjarán los dirigentes que, posteriormente, encabezarán el movimiento indígena ecuatoriano (Bretón 2001).

En el caso de los huaorani, transcurridas dos décadas de cambios culturales inducidos, de haber destruido el hábitat de la reserva indígena de Tihueno y de generar un modelo asistencialista, el ILV decidió que no podía seguir manteniendo el “Protectorado”, así que lo disolvió y propició la formación de varios asentamientos huaorani. De esta manera, en 1978 se fundaron las comunidades de Toñampari, Dayuno, Tzapino, Kihuaro, Damuintaro y Huamono (Rival 1996: 27). La disolución del “Protectorado” se sustentó en la propuesta de desarrollo comunitario integrado al contexto nacional de Yost, es decir, una integración paulatina a la sociedad nacional como la única alternativa para la subsistencia de los

14 Instituto indigenista interamericano (1972). “Acta final del séptimo congreso indigenista interamericano”, Brasilia.

huaorani (Yost 1979). Puesto que no podían seguir siendo cazadores recolectores había que buscar un modelo de desarrollo acorde a las nuevas condiciones culturales, sociales y ecológicas. Yost subrayó además la necesidad de un territorio propio para que los huaorani pudieran llevar adelante esta nueva forma de desarrollo.

Tres años más tarde (en 1981), el ILV fue expulsado del Ecuador. Sin embargo, dada la dispersión de asentamientos huaorani que configuró una posesión territorial más grande y siguiendo la sugerencia de un territorio propio para los huaorani, en 1983, en el gobierno de Oswaldo Hurtado, el IERAC adjudicó a favor del “grupo étnico” huao una extensión de tierras equivalente a 66.570 has¹⁵. En esta declaratoria, se incluyó la antigua adjudicación de Tihueno.

En esta segunda adjudicación a nombre de los huaorani, al igual que en la primera, se nota una influencia ventrílocua del ILV. También se nota una lógica entre el desarrollo comunitario del Instituto indigenista interamericano y la propuesta de Yost sobre el desarrollo comunitario. Estas políticas de reconocimiento territorial no tratan de incorporar a los huaorani en el desarrollo nacional ni de “civilizarlos” de un solo trazo, – como la creación de la reserva étnica del ILV – sino de propiciar un desarrollo paulatino que tome en cuenta las diferencias culturales, pero, de todas maneras, encaminado hacia el progreso nacional.

Etnicidad y neo-indigenismo

Desde la segunda mitad de la década de los años ochenta, el Instituto indigenista interamericano renueva su pensamiento e incorpora a éste las demandas étnicas que empezaban a expresarse en varios países latinoamericanos¹⁶. La presencia de organizaciones indígenas en la esfera pública de los países latinoamericanos cambia las políticas integracionistas y da ini-

15 El proyecto “Plan de manejo del territorio huaorani” identificó un error en esta adjudicación y determinó que la extensión real de este espacio territorial es de 166.570 hectáreas. El componente geográfico de este proyecto realizó una cartografía del territorio indígena, tomando en cuenta los límites físicos y las coordenadas señaladas en las providencias de adjudicación. La medición del polígono de la adjudicación de 1983 señaló un error de unas 100.000 hectáreas. (Hernández *et al.*, 2002).

16 Sobre todo en México, Guatemala, Bolivia y Ecuador.

cio a lo que Stavenhagen (2000) denomina “neoindigenismo estatal”, una forma de política que reconoce la diversidad cultural de los Estados nacionales y que, además, es contemporánea a la aparición de propuestas de descentralización administrativa y privatizaciones de las empresas del Estado.

En el VIII congreso indigenista interamericano, celebrado en Mérida (México) en 1980, se dio un hecho inusitado, que fue la participación de dirigentes indígenas. Con esta participación se discutieron temas como la autodeterminación de los pueblos indígenas y el manejo indígena de los recursos naturales que se encuentran en sus territorios:

Asegurar que en el diseño y ejecución de los Planes Nacionales de Desarrollo se incorporen políticas, sistemas y procedimientos que garanticen la propiedad, uso de la tierra y de los recursos naturales que secularmente han pertenecido a los pueblos indígenas como una de las formas fundamentales de garantizar su supervivencia física, económica y socio-cultural, así como su acceso al desarrollo nacional dentro del respeto del derecho que tienen los pueblos a su autodeterminación.¹⁷

En los siguientes congresos la participación indígena se acrecentó y se habló con insistencia sobre tres demandas: la autodeterminación de los pueblos indígenas, el reconocimiento de los grupos culturales en las constituciones de los Estados nacionales y la educación bilingüe. Una de las resoluciones del IX congreso indigenista interamericano, celebrado en Santa Fe (Estados Unidos) en 1985, indica:

El reconocimiento del carácter multiétnico y pluricultural de las sociedades nacionales; el fomento de una educación bilingüe e intercultural efectiva, que adecúe los planes y programas, a las aspiraciones y características de los pueblos indígenas, a sus condiciones socio-económicas y a su propia actividad; las nuevas concepciones indigenistas que sustituyen los postulados integracionistas por una política de respeto y desarrollo autónomo que se inicia y se impulsa a partir de los valores, objetivos y aspira-

17 Instituto indigenista interamericano (1980). “Acta final del octavo congreso indigenista interamericano”, Mérida.

ciones de las poblaciones indígenas con el objeto de lograr la igualdad en medio de la diversidad.¹⁸

La demanda de territorios indígenas se va a compaginar con pensamiento de grupos ambientalistas, de esta manera, en el X congreso indigenista interamericano, celebrado en San Martín de los Andes (Argentina) en 1989, se va a tomar una resolución emblemática en cuanto a la relación entre pueblos indígenas y el movimiento ambientalista, al reconocer:

[...] los pueblos indígenas y tribales son los más fieles guardianes de la ecología natural de los bosques y selvas amazónicas, y que, en contrario, empresas transnacionales exportadoras de maderas, flora y fauna silvestres, son causantes de depredación que amenaza a toda la humanidad y atentan contra el hábitat de los pueblos indios; y, en consecuencia, adoptar medidas destinadas a proteger los derechos territoriales y ambientales de estos pueblos y a priorizar la defensa de los recursos de la región.¹⁹

El énfasis de las demandas de los pueblos indígenas también se refleja en los congresos indigenistas. Así, si las demandas indígenas en un momento se centraron en cambiar las Constituciones de los Estados nacionales para incorporar las diferencias culturales de las naciones (como consecuencia de la consolidación de varios movimientos indígenas en América Latina), desde la década de los años noventa se centraron en la autodeterminación y la autonomía de los territorios indígenas. Las recomendaciones del XI congreso indigenista interamericano, realizado en Managua en 1993, reflejan esta evolución:

[...] cada pueblo indígena está luchando por la consolidación y desarrollo de su propio proyecto de vida que involucra los diferentes mecanismos hacia la satisfacción de sus necesidades (territorio, salud, educación, comunicación, producción, autonomía, etc.). Es necesario que los organismos nacionales e internacionales, gubernamentales y no gubernamen-

18 Instituto indigenista interamericano (1985). "Acta final del noveno congreso indigenista interamericano", Santa Fe.

19 Instituto indigenista interamericano (1989). "Acta final del décimo congreso indigenista interamericano", San Martín de los Andes.

tales, ubiquen su apoyo reconociendo el proyecto de vida de cada pueblo, fortaleciendo procesos de capacitación y desarrollo de la gestión, buscando la erradicación del paternalismo y consolidando la autodeterminación y autonomía de los indígenas.²⁰

El movimiento indígena ecuatoriano, que se venía constituyendo desde la década de los años sesenta con la creación de la Federación de centros shuar (FCSH), se consolidó en la década de los años ochenta a través de la Confederación de nacionalidades indígenas del Ecuador (CONAIE) que agrupaba a todas las organizaciones indígenas del Ecuador. Una de las más importantes acciones de esta organización fue la convocatoria y realización de una de las manifestaciones indígenas con mayor trascendencia en América Latina, el levantamiento indígena de 1990. Este acontecimiento puso al movimiento indígena en la esfera pública del Estado nacional ecuatoriano y enarboló dos demandas emblemáticas como son el reconocimiento de la nación pluricultural²¹ y la autodeterminación de los pueblos indígenas a través del manejo de sus territorios. Demandas ya expuestas en los congresos indigenistas de Mérida (1980) y Santa Fe (1985).

Sobre la demanda étnica de territorios indígenas es pertinente señalar un acontecimiento significativo para el movimiento indígena ecuatoriano, como para el movimiento indígena amazónico en particular. Dos años antes del levantamiento indígena (en 1988) se produjo un conflicto entre poblaciones indígenas amazónicas quichua y la empresa petrolera Arco, concesionaria del bloque 10 (Pastaza). Como resultado de este conflicto se firmó el documento conocido como “Acuerdos de Sarayaku”, un compromiso entre los dirigentes de la Organización de los pueblos indígenas de Pastaza (OPIP), funcionarios de la empresa Arco y funcionarios del gobierno para que las actividades petroleras en la provincia de Pastaza se detuvieran hasta que se adjudicaran las tierras a favor de los pueblos indígenas que habitaban en ellas y hasta que se cumplieran

20 Instituto indigenista interamericano (1993). “Acta final del oncenno congreso indigenista interamericano”, Managua.

21 Años más tarde (en 1998), la demanda del reconocimiento constitucional de la diversidad cultural ecuatoriana fue satisfecha en la Constitución elaborada en ese año, al reconocer que el Ecuador es un país pluriétnico y multicultural.

ra con la consulta informada previa a cualquier tipo de intervención en estos territorios²².

Con estos antecedentes, en abril de 1990 el gobierno social demócrata de Rodrigo Borja en aparente concordancia con las aspiraciones del movimiento indígena, expresadas en los “Acuerdos de Sarayaku” y en los congresos indigenistas de Mérida (1980) y Santa Fe (1985) otorgó a los huaorani un título legal sobre una extensión de 612.560 has²³, que se sumó al territorio adjudicado en 1983. Con esta adjudicación se pretendió dar un reconocimiento real del territorio tradicional de los huaorani que, según ciertos autores era de aproximadamente dos millones de has y abarcaba a dos terceras partes de la actual reserva de biosfera Yasuní (Rival 1996; Cabodevilla 1999)²⁴.

A pesar del reconocimiento de tierras a los huaorani, dos meses después, en junio de 1990, el movimiento indígena realizó el levantamiento indígena insistiendo en la demanda de autodeterminación de los pueblos indígenas y en el reconocimiento constitucional de la diversidad cultural del país. Luego del levantamiento de 1990 y con la presencia del movimiento indígena en la esfera pública, en 1992, los quichua amazónicos de Pastaza, que habían protagonizado la firma de los “Acuerdos de Sarayaku”, emprendieron una marcha pacífica desde las comunidades localizadas en la selva amazónica hasta el centro del gobierno en Quito. Esta marcha “por el territorio” tenía como reivindicación la adjudicación de territorios indígenas en la región amazónica. Demanda que fue acogida por el gobierno de Rodrigo Borja y que otorgó los reconocimientos de posesión territorial de las comunidades quichuas de la provincia de Pastaza, más de un millón de hectáreas.

Un nuevo levantamiento indígena en 1994 retomó la demanda de las reformas agrarias para que se entregaran títulos de posesión territorial a los grupos indígenas. De esta manera se promulgó la Ley de desarrollo

22 Este acontecimiento tiene un carácter polémico porque los funcionarios de Arco y del gobierno ecuatoriano dijeron que habían sido retenidos en la comunidad quichua de Sarayaku en contra de su voluntad.

23 Errores de linderación encontrados en esta providencia provocaron una segunda providencia, en este caso, de aclaración y rectificación de parte del INDA, antiguo IERAC, en 1998, mediante la cual se amplió la extensión de esta adjudicación, a 613.750 hectáreas.

24 Para la dirigencia de los huaorani, el reconocimiento legal de su territorio debería incluir lo que actualmente constituye el parque Yasuní.

agrario, sustitutiva de la Ley de reforma agraria y colonización y se creó el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA), en sustitución al IERAC.

El año 1998 fue clave en las políticas indigenistas ecuatorianas porque se reformó la Constitución y se declaró que el Ecuador es un país pluricultural y multiétnico, una de las demandas del movimiento indígena hasta ese momento. En cuanto a las políticas sobre el territorio, la nueva Constitución señala la necesidad de consultar a las comunidades indígenas antes de realizar actividades extractivas en sus territorios, en concordancia con el Convenio 169 de la Organización internacional del trabajo (OIT)²⁵ que fue ratificado un año más tarde en 1999. También se plantean las circunscripciones territoriales como espacios que, por sus características sociales o físicas, necesiten de una administración más autónoma. A partir de este reconocimiento constitucional de la diversidad cultural del Ecuador se debería hablar de políticas neo-indigenistas, es decir, políticas que no buscan la integración u homogenización de la diversidad cultural sino su reconocimiento.

Del neo-indigenismo estatal al indigenismo privado: los huaorani y las empresas petroleras

El reconocimiento de la diversidad cultural y de la posesión territorial de los pueblos indígenas en el gobierno de Rodrigo Borja tiene connotaciones particulares, en la región del Yasuní, relacionadas directamente con la explotación petrolera. Por tal motivo es pertinente revisar las intervenciones de la actividad petrolera en la región para identificar su vínculo con las políticas indigenistas. En el territorio huaorani se han dado tres etapas petroleras: la primera, antes del contacto “pacífico” con el ILV, la segunda, paralela a la creación de la reserva étnica conocida como el “Protectorado” y la tercera, que empieza desde la adjudicación de bloques petroleros a empresas privadas hasta la actualidad.

25 En diciembre de 2002, a través de un Decreto ejecutivo, entra en vigencia el reglamento para realizar este tipo de consultas. Sin embargo, tal documento recibió críticas por parte de organizaciones ambientalistas y de derechos humanos por no estar acorde con el Convenio 169 de la OIT.

La actividad petrolera en territorio huaorani se remonta a la primera mitad del siglo XX, en la década de los años treinta y cuarenta, cuando se empezaban a realizar exploraciones sísmicas en busca de reservas de petróleo por parte de la empresa holandesa Shell. Estas primeras incursiones no dieron los resultados esperados para la actividad petrolera y, más bien, fueron los escenarios de enfrentamientos entre los huaorani y los trabajadores petroleros.

La segunda etapa de la actividad petrolera en el territorio huaorani se da en la década de los años setenta hasta los primeros años de la década de los años ochenta y coincide, en sus inicios, con la reclusión de los huaorani en la reserva indígena del “Protectorado”. En las décadas de los años sesenta y setenta, los huaorani fueron removidos de sus territorios tradicionales, motivo por el cual las actividades petroleras pudieron desarrollarse en la ribera sur del río Napo. Con un territorio indígena casi despoblado se realizaron actividades de prospección sísmica a cargo de la empresa francesa Compañía general de combustibles (CGC) subcontratada por la Corporación estatal petrolera del Ecuador (CEPE). Una de las consecuencias de estas actividades fueron los enfrentamientos entre trabajadores petroleros con grupos huaorani que no habían sido reubicados en el “Protectorado” del ILV, principalmente los grupos de Gabaron-Dicaro²⁶ y los Tagairi²⁷.

Existe una relación directa entre las actividades evangelizadoras del ILV y las actividades petroleras enmarcadas por la ausencia del Estado ecuatoriano en la región. Cabodevilla (1999), aunque no niega estos vínculos, considera que la relación inmediata era entre los misioneros evangélicos y las Fuerzas Armadas ecuatorianas que no disponían de la logística necesaria para ingresar en la Amazonía ecuatoriana y que necesitaban recursos financieros para sus actividades (Cabodevilla 1999: 391). Tales recursos se encontraban en el subsuelo del territorio huao en forma de petróleo²⁸.

26 Estas familias se escindieron de los Huepeiri.

27 El origen de la familia de Taga se debe a problemas internos de los huaorani, pero la conformación de grupos de familias huaorani que huían de las campañas de reubicación del ILV y del propio “Protectorado” dio como resultado que varias familias huaorani optaran por el aislamiento voluntario. A estas familias se las llamó Tagairi, aunque no todas eran de la familia de Taga. (Cabodevilla 1999).

Otra de las acciones trascendentes de esta segunda etapa petrolera fue la construcción de la vía Auca (en 1979) para la producción petrolera de CEPE. Esta carretera dividió el territorio huao y se constituyó en una vía de entrada para la colonización. En el mismo año se creó el parque nacional Yasuní en el área oriental de la región que había marcado la construcción de la carretera. Mientras, que cuatro años más tarde (en 1983) se daría el reconocimiento del territorio huao en la zona occidental.

La construcción de la vía Auca y la declaratoria del área protegida fueron iniciativas de las políticas de explotación petrolera y de conservación de la naturaleza del Estado ecuatoriano que buscaban una cierta complementariedad porque no interferían la una con la otra. Sin embargo, la política petrolera iba más allá de la construcción de una carretera y buscaba la inversión privada para aumentar la productividad de la explotación petrolera. En ese sentido, se realizó una demarcación de espacios físicos de 200.000 has para ser concesionados a empresas no estatales. Los llamados bloques petroleros no tomaron en cuenta el área protegida ni el territorio indígena de los huorani, sino que se establecieron por encima de estas declaratorias.

La tercera etapa de la actividad petrolera en el territorio huao se caracteriza, precisamente, por la adjudicación de bloques petroleros a empresas privadas para que se explore y se explote petróleo en el territorio huao y en el parque nacional Yasuní. El reconocimiento del territorio huao (en 1983) no afectaba la concesión de bloques petroleros, pero la declaratoria de un área protegida (en 1979) sí.

El rol de las ONG ambientalistas

En 1986 se adjudicó el bloque 16, ubicado en ese entonces en el parque nacional Yasuní, a la empresa petrolera Conoco²⁹. Para poder realizar estas

28 Hoy en día este vínculo se mantiene, las fuerzas armadas tienen convenios para la protección de las instalaciones petroleras estatales y privadas. En estos convenios de protección también se incluyen a los empleados de estas empresas.

29 Posteriormente Conoco (filial de la empresa Dupont) venderá sus derechos de adjudicación a la empresa norteamericana Maxus y ésta, a su vez, los venderá a la empresa española Repsol que luego se unificará con la empresa argentina YPF.

actividades de exploración y explotación de petróleo en un área que al mismo tiempo era un parque nacional y el hogar de varias familias huaorani, Conoco propuso crear la fundación Río Napo que tenía como objetivo resarcir los daños ambientales y culturales que se iban a causar.

Sin embargo, esta fundación nunca llegó a constituirse y con el traspaso de los derechos desde Conoco hacia Maxus, la estrategia de intervención cambió y se desechó la idea de esta Fundación. Para la operación de actividades petroleras en un territorio indígena, Maxus propuso la creación de programas de relaciones comunitarias para atender las demandas de los huaorani. Mientras que, respecto a la dificultad de operar en un área protegida la solución fue declarar territorio indígena a una parte del parque nacional Yasuní, precisamente el área del bloque 16.

En 1990, a las 66.000 has reconocidas oficialmente en posesión de los huaorani en 1983 en la parte occidental de la reserva de biosfera Yasuní, se sumaron un poco más de 600.000 has en la parte oriental. El reconocimiento territorial de los huaorani recortó la extensión del parque Yasuní (aproximadamente 500.000 has) en parte en el área que había sido definida como bloque petrolero (el bloque 16) y que había sido concesionada (en 1986), a Conoco. Declarado territorio indígena lo que antes era un área protegida, fue más fácil desarrollar la explotación petrolera. En efecto, esta recalificación de una parte del área protegida en territorio indígena permitió al Estado esquivar la oposición de movimientos ambientalistas a las actividades extractivas en esta área que habían empezado con la campaña “Amazonía por la vida” liderada por la ONG nacional Acción ecológica. En esta campaña, además participaron organizaciones como la CONFENIAE (Confederación de nacionalidades indígenas de la Amazonía ecuatoriana) y el Frente de defensa amazónico³⁰.

Desde la campaña “Amazonía por la vida” hubo una relación particular entre las organizaciones como Acción ecológica y algunos dirigentes huaorani que se convirtieron en íconos de la defensa de los derechos de los

30 Amazonía por la vida era una campaña que tenía como principales demandas el resarcimiento de los daños ecológicos producidos por la empresa Texaco en la parte norte de la región amazónica ecuatoriana y, además, buscaba que no se realicen actividades petroleras dentro del parque Yasuní. Sin embargo, el reconocimiento de la posesión territorial de los huaorani dejó sin sustento una de sus demandas.

pueblos indígenas y de la conservación de la naturaleza³¹. Desde entonces, algunos dirigentes huaorani han participado en congresos internacionales y han sido el rostro visible de campañas políticas sobre estos temas.

La relación entre grupos indígenas y organizaciones ambientalistas se ha convertido en una relación de cooperación mutua. Por una parte, el pensamiento ambiental que veía en las poblaciones locales constantes amenazas para la conservación de la naturaleza por sus prácticas de cacería y recolección, ahora ven en las poblaciones locales prácticas y pensamientos acordes con una relación armónica y respetuosa de la naturaleza. Los grupos indígenas, por otra parte, ajustan sus demandas de autodeterminación territorial sobre la base de criterios de conservación de la naturaleza y elaboran planes de manejo, buscan indicadores científicos sobre la biodiversidad de sus territorios, discuten sobre la importancia de los recursos genéticos y de los servicios ambientales, entre otros temas.

Siguiendo esta lógica de cooperación mutua en 1999, la ministra del Ambiente, Yolanda Kakabadse reconoció la necesidad de dar una mayor protección al clan Tagaeri –reputado no contactado³². Ello fue ejecutado por el presidente Jamil Mahuad, a través de un decreto ejecutivo en el que estableció la zona intangible Tagaeri-Taromenane. Organizaciones ambientalistas nacionales e internacionales han visto esta declaratoria como una oportunidad para implementar iniciativas de manejo y conservación de la naturaleza, incorporando la zona intangible como una zona núcleo para la conservación de la naturaleza³³. De hecho, en esta área destinada a la protección cultural y biológica no puede realizarse ningún tipo de actividad extractiva.

31 John Kane publicó un libro sobre la vida de Moi Enomenga, dirigente huao, en el que realza los vínculos entre el mundo huao y la conservación de la naturaleza.

32 En 1968, de forma paralela a la creación del "Proteccionado" del ILV, se había dado un acontecimiento importante para la cultura huaorani y para la conservación de la naturaleza del Yasuní, la formación del grupo Tagaeri. En 1968 un hombre huaorani llamado Taga, por conflictos internos, decidió separarse de su grupo, refugiándose al sur del río Tihuino. Taga decidió, al igual que los que le acompañaron, que no quería tener ningún contacto con *huaorani* o con *cowudi*. (Cabodevilla 1999).

33 Por ejemplo el plan de manejo del territorio huaorani elaborado por la ONHAE con la cooperación de Eociencia, Ecolex, Care y WCS. De igual manera, las iniciativas de administrar la reserva de biosfera Yasuní auspiciadas por el FEPP y la WCS.

El alcance de la zona intangible y las incursiones de los madereros

Después de la declaratoria de zona intangible el Estado no ha desarrollado acciones para asegurar su cumplimiento, excepto la delimitación física del área que se realizó en enero de 2007. A pesar de ello, la debilidad de esta declaratoria es que no cuenta con el consentimiento tácito de los huaorani. Todos los huaorani saben que ese es un territorio donde habitan las familias huaorani que quieren vivir sin contacto. Algunos dirigentes saben de la declaratoria y de la delimitación de la zona intangible y están de acuerdo con ella. Pero otros líderes huaorani no conocen o no les importa esta declaratoria y ven a las familias huaorani no contactadas como *huarani*, es decir, enemigos potenciales.

En ese sentido el rol representativo de la ONHAE es limitado. Las decisiones tomadas por los dirigentes huaorani no son acatadas y los líderes de las comunidades toman decisiones que contradicen los dictámenes de la ONHAE. De esta manera, aunque la ONHAE está de acuerdo en que no se realicen actividades extractivas en la zona intangible, algunos dirigentes permiten la explotación maderera al interior del territorio huao y de la zona intangible y participan en las ganancias de estas actividades. Los jefes de las comunidades de Tihuino y Ñoneno cobran por el paso de tablones de madera por los ríos y por las carreteras cercanas a estos asentamientos.

Una consecuencia de la relación entre los huaorani y la actividad maderera ilegal fue la masacre de no menos de 15 personas pertenecientes a una de las familias que permanecen en aislamiento voluntario en marzo de 2003, no se conoce con exactitud la identidad de esta familia, pero lo más probable es que hayan pertenecido a los Taromenane. Los huaorani de la comunidad de Tihuino se enteraron de la presencia de una de las familias no contactadas, un grupo de ellos salió de Tihuino armado con escopetas, se encontraron con el asentamiento y mataron a sus habitantes. Los autores de estos hechos han relatado con alguna precisión y sin ningún escrúpulo estos acontecimientos, que no viene al caso detallarlos³⁴. El motivo aparente de este ataque fue una venganza, pendiente

34 Los medios de información se encargaron de dar a conocer estos acontecimientos con imágenes y testimonios. Mientras que las autoridades se encontraron sin argumentos para tratar el caso.

desde 1987 cuando una persona de Tiguino murió por lanzas Tagaeri³⁵.

Sin embargo, el problema parece ser más complejo y, además, tiene que ver con las presiones territoriales a las familias no contactadas que se han venido dando desde hace dos décadas atrás y que se han acrecentando los últimos siete años con el negocio ilegal de la madera.

Las entradas de madereros, turistas y guías petroleros³⁶ al territorio de las familias en aislamiento voluntario deben ser una provocación continua para la guerra, al igual que sucedió en las primeras incursiones de prospección sísmica en la década de los años setenta. Las visitas turísticas se vienen dando desde hace dos décadas, pero éstas han sido incursiones de paso hacia el asentamiento huaorani de Baameno. Las entradas de las empresas petroleras han sido más bien aéreas, en helicópteros; algunos líderes huaorani han sido invitados a participar en la búsqueda de estos grupos no contactados y más de una vez se han encontrado con las casas de estas familias. Pero las incursiones de madereros han sido las más provocadoras porque son campamentos que se montan en medio de la selva, canoas que van y vienen arrastrando la madera, ruido de sierras eléctricas, así como el corte y tumbado de árboles.

Aunque no se conozcan noticias oficiales, desde el año 2000, se vienen dando estas incursiones y los rumores de enfrentamientos entre los madereros y los huaorani no contactados han sido frecuentes, así como las noticias de la movilidad de estas familias no contactadas hacia territorios donde no se los veía antes. En octubre de 2000 se produjo un ataque de una familia no contactada, supuestamente Tagaeri³⁷, a una pareja de ancianos quichua y su nieto que habían ido a las orillas del río Curaray a recoger huevos de charapa, este último sobrevivió y contó lo

La fiscalía afirmaba que no podía juzgar el homicidio porque no se sabía la existencia jurídica de los muertos, es decir, no se sabía ni los nombres de los que murieron.

35 En este caso sí se conoce con precisión que fueron Tagaeri porque Babe, líder de Tihuino, había capturado a Oncaye, una mujer de la familia de Taga. Oncaye contó con muchos detalles la muerte de Alejandro Labaca unos meses atrás. La gente de Tihuino decidió devolver a Oncaye a su familia, en esta devolución murió el sobrino de Babe, por lo que se creó la venganza de la gente de Tihuino sobre los Tagaeri. Sin embargo, los muertos de marzo de 2003 no parecen pertenecer a los Tagaeri.

36 Una parte del bloque 17 se encuentra dentro de la zona intangible.

37 Las lanzas de este ataque se encontraban en la sede de la ONHAE, sin embargo, una a una fueron desapareciendo. El interés de los grupos no contactados también se da por sus objetos.

sucedido. Lo extraordinario del ataque es que se produjo en la orilla sur del río Curaray.

La masacre de marzo de 2003 no es solamente producto de la venganza entre familias huaorani, sino que obedece a una presión y provocación constante de los madereros a las familias no contactadas que les motiva a movilizarse y a defender su territorio con lanzas frente a escopetas. A partir de este acontecimiento organizaciones de la sociedad civil han establecido una veeduría ciudadana para que el Estado ecuatoriano lleve adelante acciones que protejan los derechos de los grupos huaorani ocultos³⁸.

Pero regresando a las consecuencias de la ampliación del territorio legal de los huaorani en 1990 se deben mencionar dos, particularmente relevantes para la región del Yasuní y las políticas sobre los pueblos indígenas: el reconocimiento de la superficie pero no del subsuelo como territorio huao, y finalmente, una privatización de la cuestión étnica en el Yasuní.

El uso del territorio indígena

El reconocimiento por el Estado ecuatoriano del territorio huaorani (en 1990) limitó la posesión territorial indígena. Los huaorani obtuvieron la posesión de la superficie del territorio pero no del subsuelo que siguió siendo del Estado ecuatoriano. De esta manera, el Estado mantuvo la potestad de las reservas de petróleo y pudo continuar con su política de explotación petrolera dentro del territorio indígena a través de la concesión de bloques petroleros, a pesar de la oposición de algunos dirigentes huaorani.

Bajo este mismo argumento en 2004, los dirigentes huaorani de la ONHAE firmaron un convenio con una empresa de origen ucraniano para que hiciera estudios de la fauna y flora del territorio huao con la finalidad de encontrar posibles usos genéticos. En esta ocasión se argumentó que los huaorani no podían hacer uso de esos recursos porque le pertene-

38 Esta veeduría está conformada por Ecociencia (Fundación ecuatoriana de estudios ecológicos), el CDES (Centro de derechos económicos y sociales), el vicariato apostólico de Aguarico y la Facultad latinoamericana de ciencias sociales (FLACSO).

cían al Estado ecuatoriano. En tal sentido, el reconocimiento de posesión territorial de los huaorani es ambiguo. Por una parte, se habla de territorio indígena, pero, por otra, los supuestos propietarios de ese territorio tienen opciones limitadas para hacer uso de los recursos naturales de la superficie.

Sobre el uso de los territorios indígenas, la constitución de 1998 y la ratificación del convenio 169 de la OIT señalan que los proyectos extractivos en el Ecuador deben tener el consentimiento previo de las poblaciones locales donde se vayan a desarrollar. En ese sentido, los huaorani deben ser informados y consultados antes de las operaciones petroleras en su territorio. Sin embargo, desde 1990 se creó otro mecanismo que permitió que la actividad petrolera se desarrollara sin la necesidad del consentimiento de las comunidades huaorani. Este mecanismo fue la creación de los programas de relaciones comunitarias.

La ONHAE y las empresas privadas

El escenario conflictivo de la actividad petrolera en la región del Yasuní, desde la década de los años ochenta, define la necesidad de mediadores entre los huaorani y las actividades petroleras. Esta mediación fue una tarea iniciada por misioneros, académicos y los propios huaorani. La figura más emblemática de los inicios de las relaciones comunitarias fue el vicario apostólico del Aguarico, Alejandro Labaca³⁹. Pero la actividad petrolera buscaba otro tipo de mediación, una que le permitiera resultados concretos en sus actividades bajo el principio de obtener resultados inmediatos al menor costo posible. Bajo este principio, con la adjudicación de bloques petroleros a empresas privadas para su exploración y explotación⁴⁰, aparecen empresas especializadas en hacer que las actividades petroleras no se detengan por la intervención de los pueblos indígenas⁴¹.

39 El papel de Alejandro Labaca no debe entenderse como el de un mediador para favorecer los intereses petroleros, al contrario defendió los derechos de los huaorani de vivir en su territorio y de ser consultados antes de la realización de las actividades petroleras (Cabodevilla 1999).

40 Entre 1985 y 1987 se adjudican los bloques 15 a Occidental, 16 a Conoco, 14 y 17 a ELF Aquitaine.

41 Un punto de quiebre de la segunda etapa se dio el año 1987, cuando se produjo la muerte de Alejandro Labaca y de la hermana Inés Arango, al tratar de hacer contacto pacífico con los

La tercera consecuencia del reconocimiento territorial de los huaorani fue la creación de una relación particular entre las empresas privadas y los pueblos indígenas. Por una parte el Estado, a través de la licitación del bloque 16 y de otros bloques, traspasó el problema de la explotación petrolera a los huaorani sin la intervención directa de instituciones estatales (Rivas y Lara 2001: 45), ya que a pesar de ser una actividad concerniente al gobierno central, no se han creado mecanismos ni instituciones estatales que hagan seguimiento efectivo de los impactos ambientales de esta actividad dentro del territorio huao. Por otra parte, el Estado delegó los asuntos indígenas a las empresas privadas y, de esta manera, privatizó la cuestión étnica en la región del Yasuní.

El mismo año del reconocimiento de la posesión territorial (1990), los huaorani crearon la ONHAE con la finalidad de representar los intereses del pueblo huao frente a los actores nacionales que habían llegado hasta su territorio. La creación de esta organización cobró importancia con la privatización de los problemas étnicos del Yasuní, ya que permitía a las empresas privadas dialogar con un representante huao y establecer convenios vinculantes para todas las comunidades huaorani.

Con esta lógica, en 1992 en el gobierno de Sixto Durán Ballén se firmó un convenio entre Maxus y la ONHAE en la comunidad de Toñampari con la presencia del presidente de la República y otras autoridades nacionales. Este convenio selló la relación de los huaorani y las empresas privadas porque señalaba que Maxus podía realizar sus actividades dentro del territorio huao por un periodo de 20 años y que la empresa petrolera se comprometía a apoyar el desarrollo del pueblo huaorani. De esta manera, el Estado ecuatoriano, dejando de lado su relación con los indígenas y el control de los impactos ambientales y concesionando la explotación petrolera, delegó su roles en el territorio huaorani y desapareció de forma oficial.

Sobre la base de este convenio, la ONHAE, en lugar de buscar espacios de concertación y diálogo con las autoridades nacionales sobre los temas concernientes a los huaorani, empezó a negociar con las empresas

Tagaeri. La muerte de los misioneros puso límites a la explotación petrolera y, de igual manera, colocó la presencia de las familias huaorani en aislamiento voluntario en la opinión pública ecuatoriana.

petroleras aquellos asuntos relativos a desarrollo y bienestar. Las empresas de relaciones comunitarias conformaron brigadas de médicos para visitar periódicamente las comunidades huaorani y llevar medicinas, se crearon programas para entregar alimentos en las comunidades, se construyeron escuelas y pistas de aterrizaje, se construyó la sede de la ONHAE en Puyo y se la equipó, entre otros asuntos. De esta manera, los programas de relaciones comunitarias se especializaron en satisfacer las demandas indígenas para que las actividades petroleras no se detengan y se estableció un modelo de relaciones asistencialistas (Rivas y Lara 2001).

Los huaorani, al contar con un actor más preocupado en mantener sus actividades de extracción y producción petrolera que en el desarrollo indígena, fueron adquiriendo “destrezas” para negociar con los actores nacionales en distintos niveles, desde la ONHAE hasta la negociación con líderes comunitarios, siempre en términos asistencialistas⁴². Este modelo se estableció en otros bloques, con otros grupos étnicos y se mantiene hasta la actualidad.

En este punto cabe hacer una reflexión sobre la representatividad de la ONHAE en la cultura huao. La ONHAE es el vínculo entre los huaorani y las empresas petroleras, así como de cualquier otro actor que busque algún tipo de intervención en el territorio huao, ya sean organizaciones ambientalistas, investigadores, etc. Sin embargo, la cultura huao es autárquica (Rival 1996), antes del contacto “pacífico” los huaorani tomaban decisiones de grupo que no necesariamente tenían el consenso de la unidad regional y menos aún de las otras unidades regionales. Cada familia tenía una autonomía que no admitía la intervención de agentes externos, incluidos otras familias huaorani. Estas diferencias internas de la cultura huao se mantienen en la actualidad, existen comunidades o asentamientos que, aunque conocen de la existencia de la ONHAE, deciden ignorar a esta organización y tomar sus propias decisiones. Cada familia toma decisiones de acuerdo a sus intereses y no ve a la ONHAE como una organización que los represente.

42 El liderazgo huao cambió significativamente con la reserva étnica del “Protectorado” donde aparecieron figuras como Dayuma que tenía como principal virtud ser el nexo entre los huaorani y los misioneros del ILV.

A pesar de estas limitaciones es necesario entender a los huaorani como un grupo étnico que, en su relación con la sociedad nacional ecuatoriana, construye formas e instituciones para relacionarse con el Estado nacional. Una de esas instituciones es precisamente la creación de una organización de segundo grado, que tome decisiones a favor de todos los huaorani y que marque la frontera social entre el mundo huaorani y la sociedad nacional ecuatoriana.

Por estas características, la relación con las empresas petroleras y con cualquier otro actor externo se vuelve más compleja porque no tiene un solo interlocutor huao sino varios que, incluso, se modifican constantemente⁴³. Frente a ello, las empresas petroleras a través de sus equipos de relacionadores comunitarios, además de los convenios que realiza con la ONHAE, realiza compromisos con las familias huaorani que tienen asentamientos dentro del bloque en el que trabajan.

En el caso del pueblo huao, dada su forma de representatividad y su relación particular con las empresas privadas, han establecido una relación particular con el Estado ecuatoriano. En este tipo de relaciones, las organizaciones ambientalistas y de defensa de los derechos humanos han tenido un papel importante porque con su apoyo se han hecho propuestas a favor de la conservación de la naturaleza del territorio huao y de los derechos humanos de los huaorani, particularmente de las familias ocultas o no contactadas Tagaeri y Taromenane.

Conclusión

Las políticas indigenistas del Estado ecuatoriano se han realizado a la par de las recomendaciones del Instituto indigenista interamericano. Este organismo internacional configuró dos momentos para la elaboración de políticas indigenistas en América Latina. En un primer momento, se pro-

43 A pesar de la creación de asentamientos huaorani, existe una dinámica de movilidad que crea y desaparece asentamientos en pocos años. De igual manera, al igual que años atrás había disputas internas por zonas de cacería, actualmente los asentamientos cercanos a las actividades petroleras son manejados por familias que son las que deciden la entrada y permanencia de otros huaorani. Los motivos para la permanencia en un asentamiento u otro están regidos por lazos familiares (Cf. Hernández *et al.*, 2002).

puso la integración y la homogenización de la diversidad cultural, incluso reconociendo la presencia de la diversidad cultural pero siempre en el contexto de los Estados nacionales. La segunda propuesta del Instituto indigenista interamericano buscó la institucionalización de la diversidad cultural y de las demandas de autonomía territorial y de la autodeterminación que se venían impulsando desde los movimientos indígenas en varios países latinoamericanos.

En la región del Yasuní, las políticas sobre los pueblos indígenas han tenido la influencia del Instituto indigenista interamericano, pero han seguido una dinámica particular, determinada por la presencia del ILV, las empresas petroleras, las organizaciones ambientalistas y el movimiento indígena.

Las primeras políticas que fueron implementadas en la región del Yasuní, en concordancia con la influencia indigenista internacional de integración, impulsaron el contacto “pacífico” de los huaorani con los misioneros del ILV. Con el apoyo del Estado, la misión evangélica creó la “reserva étnica” conocida como el “Protectorado” y se constituyó en un “mediador ventríloco” de los huaorani para demandar el reconocimiento territorial que les permitiera un desarrollo comunitario en el contexto nacional.

El Instituto indigenista interamericano recomendaba a los Estados americanos que entregaran los títulos de propiedad a los pueblos indígenas por dos motivos: porque otorgarles un reconocimiento jurídico de su propiedad les incorporaba a un marco jurídico nacional y porque la entrega de títulos debía estar acompañada de un proyecto agrícola que debía ser desarrollado de acuerdo a los parámetros de los Estados que permitiera el desarrollo de los pueblos indígenas. De esta manera, el Estado ecuatoriano realizó dos reconocimientos territoriales a los huaorani, en 1964 y en 1983. Estos dos reconocimientos insertaban a los huaorani en un marco jurídico, pero de ninguna manera constituían los espacios para que un grupo cazador-recolector desarrollara actividades agrícolas.

La reubicación de los huaorani con propósitos evangelizadores y la entrega de títulos de propiedad tuvieron como consecuencia directa la realización de actividades de prospección sísmica en los territorios que quedaron abandonados. De igual manera, la implementación de estas políticas indigenistas tuvo como consecuencia la colonización de la parte

sur del río Napo y de las márgenes de la vía Auca. El Estado ecuatoriano vio en sus políticas indigenistas la posibilidad de obtener recursos financieros provenientes de la explotación petrolera sin medir las consecuencias sociales y ecológicas de la colonización del territorio huaorani.

A la par de sus políticas indigenistas y extractivistas, el Estado ecuatoriano decidió crear el parque nacional Yasuní. Tal medida abrió un nuevo frente con grupos ambientalistas opuestos a la explotación petrolera dentro de un área protegida. Las nuevas políticas extractivistas dividieron a la región amazónica en bloques petroleros con el propósito de concesionarlos a empresas privadas, ya que el Estado no tenía recursos financieros para desarrollar la industria petrolera. Así se establecieron bloques petroleros encima del parque Yasuní y del territorio indígena reconocido. El reconocimiento territorial de los huaorani no fue un impedimento serio para la realización de las actividades petroleras de las empresas privadas, sin embargo, la declaratoria de un área protegida sí fue un problema que fue solucionado recortando al parque Yasuní e incluso cambiando la legislación para permitir las actividades extractivas en áreas protegidas.

Estas acciones coinciden con otra de las políticas indigenistas clave en el Yasuní que se da en el año de 1990 cuando se reconocen más 600.000 hectáreas como territorio de los huaorani. Este reconocimiento recortó una parte del parque Yasuní, precisamente el bloque 16, área que había sido concesionada a la empresa Maxus. Al igual que los dos reconocimientos territoriales anteriores, el reconocimiento de 1990 no tiene ningún efecto en cuanto a la administración indígena de su territorio, peor aún en lo referente a la autonomía del pueblo huaorani. Bajo el argumento de que los huaorani eran los dueños de la superficie pero no del subsuelo, la actividad petrolera continuó dentro del territorio indígena. Para entonces el Instituto indigenista interamericano ya daba recomendaciones para que se reconocieran la autodeterminación de los pueblos indígenas y la administración indígena de sus territorios. Sin embargo, no se las tomó en cuenta en sus aplicaciones en la región del Yasuní.

El Estado ecuatoriano no conforme con privatizar la exploración y explotación de los bloques petroleros, propició la firma de acuerdos entre los dirigentes huaorani y las empresas petroleras para que estas últimas se encargaran del desarrollo de los pueblos indígenas. Las empresas petroleras crearon programas de relaciones comunitarias para satisfacer las

demandas de los huaorani y realizar sus actividades sin contratiempos. Al concesionar los bloques petroleros a empresas privadas, el Estado ecuatoriano delegó su rol y privatizó la “cuestión étnica”. Así, desde el reconocimiento de la posesión territorial de los huaorani en 1990 no han existido espacios de concertación ni de toma de decisiones entre este pueblo indígena y las instituciones estatales.

La lucha del movimiento indígena por el reconocimiento territorial y la presencia de ONG ambientalistas en contra de la explotación petrolera en áreas protegidas creó una relación que les permitió sumar los intereses de los unos con los otros. Las organizaciones ambientalistas han visto en la dinámica cultural de los huaorani una oportunidad para llevar adelante sus planes de conservación de la naturaleza. Por ello, apoyan las iniciativas de los huaorani que tengan que ver con el manejo sustentable de recursos naturales. Algunos dirigentes huaorani, por su parte, ven en estas iniciativas una oportunidad para demandar autonomía y reconocimiento al Estado nacional.

Como producto de esta relación se creó la zona intangible Tagaeri-Taromenane. Para entonces, el movimiento indígena en una larga lucha, desde la década de los años ochenta, había conseguido que se reconociera la diversidad cultural del Ecuador en la Constitución Política de 1998 y que en ella se anotaran los derechos colectivos de los pueblos indígenas a ser consultados antes de la realización de actividades extractivas en sus territorios y la posibilidad de crear circunscripciones territoriales como una forma de darles autonomía en la administración de sus territorios. En concordancia con la nueva Constitución se había ratificado el Convenio 169 de la OIT. Las organizaciones ambientalistas, por su parte, vieron en esta declaratoria la posibilidad de frenar la actividad petrolera y cumplir con sus objetivos de conservar la naturaleza.

A pesar de contar con un marco jurídico que contempla el respeto de la diversidad cultural, en la reserva de biosfera Yasuní, el Estado ecuatoriano no ha implementado políticas neo-indigenistas concretas que busquen el reconocimiento de la diversidad cultural de la región. Al contrario, se mantiene la idea de integrar esa región y sus habitantes a los parámetros nacionales. El reconocimiento actual del territorio huao es un claro ejemplo de esta ambigüedad que lejos de dar autonomía a los huaorani les ha insertado en un indigenismo privado. Una constante de este

proceso de implementación de políticas indigenistas es la delegación de las responsabilidades del Estado y por lo tanto, su ausencia total de la región.

Capítulo 5

La legislación contradictoria sobre conservación y explotación petrolera

Ricardo Crespo Plaza

Introducción

Para entender la realidad actual de la explotación petrolera en áreas protegidas hay que partir de la premisa, aún no resuelta, que se refiere a la tensión entre ecología y economía y por ende al dilema entre crecimiento económico de corto plazo y la conservación ambiental y el desarrollo sustentable (De Alba y Reyes 1998). La actual contradicción entre ecología y el modelo económico imperante entendido como la aplicación de políticas que no respetan la capacidad de regeneración de los ecosistemas tiene sus orígenes en este desequilibrio que sigue vigente en el planeta dado que aun prevalece el “paradigma del vaquero” y muy poco se ha avanzado hacia el “paradigma de la nave espacial”¹. El primer paradigma se refiere a un planeta con recursos ilimitados o a un llano interminable capaz de reciclar o restaurar todo tipo de elementos contaminantes y el segundo paradigma asume la sustentabilidad como el único modo posible de respetar la capacidad de carga de los ecosistemas que, según las leyes de la biofísica, tienen claros límites de sustentación. Se dice entonces que siempre hemos vivido en una nave espacial y no en un llano inter-

1 El primer paradigma se sitúa antes de la revolución industrial en el que la tierra es una gran llanura con recursos aparentemente ilimitados, pues solo unos pocos millones de habitantes viven en un planeta enorme, cuyos sistemas naturales de regeneración y reciclaje funcionan a la perfección. Este símil fue formulado por Kennet Boulding, en 1968, al criticar el actual modelo de desarrollo. (Cf. Carlos E. López Dávila, citados en Ecolex 2005: 18).

minable², bajo esta metáfora se debate la tensión entre la conservación y uso sustentable de la biodiversidad de las áreas protegidas y la explotación petrolera.

Por otro lado, se aprecia una abundante producción de normas nacionales y tratados internacionales que se orientan hacia el desarrollo sustentable, es decir hacia un equilibrio entre las actividades económicas y la capacidad de sustentación de los sistemas naturales; pero todavía dicha normativa en gran parte carece de efectos eficientes y eficaces para lograr los cambios deseados y por ende el desarrollo sustentable:

[...] el cumplimiento de la normativa ambiental posee dos aspectos que se vinculan a la eficacia y a la eficiencia de la misma. La norma puede ser cumplida por la comunidad regulada y en tal sentido será considerada eficaz, más deberá asimismo lograr sus objetivos para poder ser eficiente.

(Di Paola 2002)

Para ser eficiente o tener un adecuado nivel de cumplimiento, la norma ambiental debe ser coherente con las posibilidades financieras y económicas para que tanto el Estado, como el sector privado y la sociedad civil, cumplan sus respectivos roles relacionados con el cumplimiento de las normas y en última instancia, para efectivizar su carácter instrumental, como herramienta social para alcanzar el mayor bienestar humano. La norma jurídica debe ser un medio para optimizar el aprovechamiento de los recursos naturales y los recursos disponibles para la gestión ambiental en general, a fin de evitar desfases entre el mandato normativo y las leyes del mercado, de la costumbre o las idiosincrasias locales.

(Chang 2002)

Algunos elementos deben concurrir para que las normas nacionales e internacionales referidas al desarrollo sustentable sean efectivas. Entre

2 “Siempre hemos estado viviendo en una nave espacial y no en un llano interminable”, pero ahora los sistemas naturales empiezan a desestabilizarse, hay demasiadas personas, la tecnología no respeta los procesos sistémicos de regeneración natural, estamos destruyendo la biodiversidad y los sistemas climáticos que hacen posible la permanencia de la nave espacial-Tierra. El desafío del Derecho es hacer posible un sistema normativo que permita la aplicación del paradigma de la nave espacial-Tierra; en principio se ha adelantado en el papel, se habla de un derecho ambiental gaseoso, débil, inaplicable, blando. Es necesaria una nueva ética junto con el apoyo político para que este derecho ambiental sea eficaz.” (Carlos E. López Dávila, en *Ecolex* 2005: 38).

otros podríamos mencionar la necesidad de asignar suficientes recursos económicos que permitan vigilar y monitorear la aplicación de normas ambientales por parte del Estado, la aplicación de instrumentos e incentivos económicos que inviten al regulado a cumplir con las normas ambientales, mayor participación ciudadana que exija la inserción de políticas de sustentabilidad dentro de la gestión pública y la necesidad de reflejar el valor de los recursos naturales dentro de la cuentas nacionales del Estado. Adicionalmente se requiere de políticas de educación ambiental, acceso a la justicia y mecanismos de participación adecuados a las realidades nacionales y locales.

Todos estos elementos aún acusan debilidades en el Ecuador, a pesar de la vigencia de leyes y reglamentos. Entre los elementos señalados, la inclusión del valor económico de los recursos naturales (que, a su vez, aplique sistemas de indicadores de sustentabilidad para establecer referentes reales del valor del capital natural y el costo de su degradación de los ecosistemas) podría servir para equilibrar el valor de la biodiversidad y el costo de las actividades que la afectan. Entre estas actividades, está evidentemente la explotación de hidrocarburos.

En este contexto analizaremos cuáles son las principales normas que sustentan la actividad petrolera en el parque nacional Yasuní; cómo se contradicen con ciertos tratados internacionales; cuál es la relación entre el interés público de conservar la biodiversidad y el interés nacional de realizar actividades petroleras; y cómo la valorización económica de la biodiversidad podría apoyar políticas que privilegien su conservación y uso sustentable, frente a las actividades extractivas como la explotación petrolera. El análisis concluye con un énfasis en la necesidad de fortalecer la evaluación de impacto ambiental en las áreas protegidas y, entre ellas, dentro del parque Yasuní.

En efecto, este instrumento puede servir como herramienta preventiva y de alerta temprana de los daños ambientales que pueda producir la actividad petrolera. De hecho, no se avizora a corto plazo ninguna política estatal que privilegie la conservación y el uso sustentable de la biodiversidad en las áreas protegidas, ni que descarte la actividad petrolera por los riesgos e impactos ambientales que esta produce.

Evolución legal del parque Yasuní

El parque nacional Yasuní forma parte del patrimonio de áreas naturales del Estado que se encuentra regulado por el artículo 66 de la Ley forestal y de conservación de áreas protegidas y vida silvestre. Dicho artículo señala los elementos que destacan el valor de las áreas silvestres que conforman dicho patrimonio, los de protección, científico, escénico, educacional, turístico y recreacional; además destaca la importancia de la flora y fauna, así como el hecho de que constituya ecosistemas que contribuyen a mantener el equilibrio del medio ambiente.

El parque Yasuní se creó en 1979 mediante decreto interministerial. El antecedente fue el Decreto 1306, del 27 de agosto de 1971, que facultaba “a los ministerios de Producción, Recursos Naturales y Turismo para declarar y delimitar áreas de reserva o parques nacionales”. El Decreto 0322 fue el resultado del inventario de áreas de abundante biodiversidad recomendadas, por el Proyecto Ecu/71/527 de la Organización mundial de la alimentación y agricultura (FAO) que, en 1974 sirvió de base para la elaboración de la “Estrategia preliminar para la conservación de áreas sobresalientes del Ecuador” desarrollada por la Dirección general de desarrollo forestal del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

En su primera etapa la estrategia recomendaba la creación de 10 áreas protegidas, entre las que se incluía el parque Yasuní. Este decreto justificó también la necesidad de delimitar los parques nacionales y zonas de reserva. Respecto de los parques nacionales, dispuso lo siguiente:

Es un área extensa con las siguientes características y propósitos:

- Uno o varios ecosistemas en estado natural comprendidos dentro de un mínimo de diez mil has.
- Diversidad ecológica, especies únicas de fauna y flora, rasgos geológicos y hábitats de gran significado nacional para la ciencia, la educación y la recreación pública.
- Bajo el manejo directo y privativo del Servicio del parque nacional designado por el gobierno, se mantiene el área en su condición natural, para la preservación de la naturaleza y sus recursos naturales en forma permanente e indefinida.
- Se permite la entrada de visitantes bajo condiciones controladas, para

propósitos de inspiración, educación, investigación, cultura y recreación.³

Según el texto se aprecia que la intención del Estado respecto a los parques nacionales es la de mantener el área en su condición natural por lo que su manejo es estrictamente de conservación. El mismo decreto delimitó el parque Yasuní además de otros parques nacionales y reservas como los parques nacionales Cotopaxi, Machalilla y Sangay, las reservas ecológicas Cayambe Coca, Cotachachi Cayapas, Manglares Churute, la reserva de producción faunística Cuyabeno y las áreas nacionales de recreación del Cajas y el Boliche.

En 1989, a través del programa “El hombre y la biosfera”, la Organización de las Naciones Unidas para la ciencia y la cultura (UNESCO) declaró al parque Yasuní como reserva de la biosfera. Esta figura se mantiene como un programa, bajo el ámbito del Convenio sobre el patrimonio natural y cultural de la humanidad, pero requiere ser incorporada como figura legal dentro de la Ley forestal y de conservación de áreas naturales y vida silvestre.

En abril de 1990 se modificaron los límites originales del parque Yasuní mediante el Acuerdo No. 0191 del Ministerio de Agricultura y Ganadería, del 2 de abril de 1990, para delimitar el territorio del pueblo huao. Posteriormente, se entregaron partes del parque Yasuní a los pueblos indígenas, estableciéndose límites más amplios para el parque Yasuní mediante Acuerdo ministerial No. 0202, del 16 de mayo de 1992.

Más tarde, se creó la zona intangible Tagaeri-Taromenane, que restringe claramente actividades hidrocarburíferas dentro del área delimitada. La extensión de la zona intangible de acuerdo al decreto de creación era aproximadamente de 700.000 has (Villaverde *et al.*, 2005: 88 y 93) ampliadas a 758.051 has en enero de 2007.

3 Decreto interministerial No. 322, del 26 de julio de 1979, publicado en el Registro Oficial 69 del 20 de noviembre de 1979.

El artículo 1 del Decreto No. 522 señala:

Declárase zona intangible de conservación vedada a perpetuidad a todo tipo de actividad extractiva, las tierras de habitación y desarrollo de los grupos huaorani, conocidos como Tagaeri, Taromenane y otros eventuales que permanecen sin contacto, ubicadas hacia el sur de las tierras adjudicadas a la nacionalidad huaorani en 1990 y del parque Yasuní.⁴

Llama la atención la insuficiente jerarquía legal de una decisión tan importante para la permanencia de los grupos indígenas señalados y para la misma conservación del parque Yasuní, pues la resolución se ampara en una decisión meramente administrativa que prohíbe la actividad extractiva indebidamente mediante decreto y no mediante una ley. Solo mediante ley se podría prohibir la actividad petrolera, el artículo primero del Código Civil, define a la ley como la “declaración de la voluntad soberana que, manifestada en forma prescrita por la Constitución, manda, prohíbe o permite” (República del Ecuador 2006 a).

Como vemos entonces el parque nacional Yasuní es un área protegida declarada como tal por su riqueza en biodiversidad y que, además es reconocida internacionalmente como núcleo de una reserva de biosfera.

Principales normas legales vigentes en el parque Yasuní

Antes de referirnos a la normativa aplicable a la actividad petrolera en el parque Yasuní es importante aclarar cómo se entiende su orden jerárquico. La jerarquía normativa está dada por la Constitución, que señala:

La Constitución prevalece sobre cualquier otra norma legal. 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. Si hubiere conflicto entre normas de distinta jerarquía,

⁴ Decreto presidencial No. 522, del 29 de enero de 1999, artículo 1, en Ministerio del Medio Ambiente, Unión Europea, 1999.

las cortes, tribunales, jueces y autoridades administrativas lo resolverán, mediante la aplicación de la norma jerárquica superior.

(República del Ecuador 2006 b, artículo 272)

[...] Las normas contenidas en los tratados y convenios internacionales, una vez promulgados en el Registro Oficial, formarán parte del ordenamiento jurídico de la República y prevalecerán sobre leyes y otras normas de menor jerarquía.

(República del Ecuador 2006 b, artículo 163)

Adicionalmente, según el artículo 142 de la Constitución, las leyes pueden ser orgánicas u ordinarias, las primeras prevalecen sobre las segundas:

Las leyes serán orgánicas y ordinarias. Serán leyes orgánicas: “las que regulen la organización y actividades de las Funciones Legislativa, Ejecutiva y Judicial; las del régimen seccional autónomo y las de los organismos del Estado, establecidos en la Constitución. Las relativas al régimen de partidos, al ejercicio de los derechos políticos y al sistema electoral. Las que regulen las garantías de los derechos fundamentales y los procedimientos para su protección. Las que la Constitución determine que se expidan con este carácter. Las demás serán leyes ordinarias [...] Las leyes orgánicas serán aprobadas, reformadas, derogadas o interpretadas por mayoría absoluta de los integrantes del Congreso Nacional. Una ley ordinaria no podrá modificar una ley orgánica ni prevalecer sobre ella, ni siquiera a título de ley especial.

(República del Ecuador 2006 b, artículos 142 y 143)

En función de las normas señaladas, la jerarquía normativa está dada en el siguiente orden: tratados internacionales, Constitución política, leyes orgánicas, leyes ordinarias, reglamentos, decretos, ordenanzas, acuerdos y resoluciones.

Las principales leyes y los reglamentos nacionales aplicables al parque Yasuní – que establecen el marco jurídico e institucional en función de la jerarquía normativa señalada – son los tratados internacionales, la Constitución política; la Ley de parques y reservas; la Ley de gestión ambiental; la Ley forestal y conservación de áreas naturales y vida silvestre; la Ley de hidrocarburos; el Reglamento de operaciones hidrocarburi-

feras y el Reglamento ambiental para las actividades hidrocarburíferas. A estas normas se agregan el Reglamento de consulta y participación para la realización de actividades hidrocarburíferas, el Reglamento al artículo 28 de la Ley de gestión ambiental sobre la participación ciudadana y consulta previa⁵ y los reglamentos aplicables de la Ley de gestión ambiental, contenidos en el Texto unificado de legislación ambiental secundaria (TULAS) (Cf. Anexo 3 a).

En función de la jerarquía normativa, el primer problema que se aprecia en este análisis es que las disposiciones de los tratados internacionales aplicables al parque Yasuní se contradicen con el artículo 6 de la Ley de gestión ambiental. El segundo problema consiste en que esta última norma, a su vez, se contradice con el artículo 68 de la Ley forestal y de conservación de áreas naturales y vida silvestre y con la Ley de parques y reservas. El tercer problema que veremos luego es que la Constitución, en el artículo 86, declara “de interés público” la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país y, por otro lado, en el artículo 247, declara “de interés nacional” la explotación de recursos naturales no renovables como el petróleo:

Son de propiedad inalienable e imprescriptible del Estado los recursos naturales no renovables y, en general, los productos del subsuelo, los minerales y sustancias cuya naturaleza sea distinta de la del suelo, incluso los que se encuentran en las áreas cubiertas por las aguas del mar territorial. Estos bienes serán explotados en función de los intereses nacionales. Su exploración y explotación racional podrán ser llevadas a cabo por empresas públicas, mixtas o privadas, de acuerdo con la ley. Será facultad exclusiva del Estado la concesión del uso de frecuencias electromagnéticas para la difusión de señales de radio, televisión y otros medios. Se garantizará la igualdad de condiciones en la concesión de dichas frecuencias. Se prohíbe la transferencia de las concesiones y cualquier forma de acaparamiento directo o indirecto por el Estado o por particulares, de los medios de expresión y comunicación social. Las aguas son bienes nacionales de uso público; su dominio será inalienable e imprescriptible; su uso y aprovechamiento corresponderá al Estado o a quienes obtengan estos derechos, de acuerdo con la ley.

(República del Ecuador 2006 b, artículo 247)

5 Registro Oficial No. 380, del 19 de octubre de 2006.

Respecto a este último problema, se trata de dilucidar si el interés público prevalece sobre el interés nacional, o si se trata de dos conceptos equivalentes. Estas contradicciones legales constituyen, hasta el momento, un problema no resuelto en el sistema jurídico.

Por otro lado, la Ley de hidrocarburos, en el artículo 1, señala que la explotación petrolera se ceñirá a los lineamientos del desarrollo sustentable y de la protección y conservación del medio ambiente:

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.

Su explotación se ceñirá a los lineamientos del desarrollo sustentable y de la protección y conservación del medio ambiente.

(Ley de hidrocarburos, artículo 1)

Ello quiere decir que, para efectos de las actividades petroleras en áreas protegidas (o fuera de éstas), deberá aplicarse el artículo 3 de la Ley de gestión ambiental, que exige que la gestión ambiental se conduzca conforme a los principios de la Declaración de Río de Janeiro de 1992:

El proceso de Gestión Ambiental, se orientará según los principios universales del Desarrollo Sustentable, contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de 1992, sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

(República del Ecuador 2006 c, artículo 3)

Entre sus principios la Declaración de Río establece que el desarrollo sustentable es aquel que satisface las necesidades de las generaciones actuales sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones. Ello quiere decir que las actividades petroleras deben velar por que la biodiversidad – como base natural que sustenta la vida – no se ponga en riesgo, en miras a la responsabilidad ética de garantizar su conservación para las futuras generaciones. Adicionalmente esta declaración establece el “principio de precaución” como una herramienta fundamental que debería servir para descartar la actividad petrolera en áreas protegidas, especialmente cuando ésta ponga en riesgo la riqueza biológica del área. Este principio propone

que, cuando exista falta de evidencia científica respecto a los riesgos ambientales de determinada actividad, dicha incertidumbre no deberá servir para evitar la aplicación de medidas de prevención y precaución. El artículo 91 de la Constitución política del Estado señala este principio:

El Estado, sus delegatarios y concesionarios [...] tomará medidas preventivas en caso de dudas sobre el impacto o las consecuencias ambientales negativas de alguna acción u omisión, aunque no exista evidencia científica de daño.

(República del Ecuador 2006 b, artículo 91)

Actualmente, la conducción de operaciones hidrocarburíferas dentro del parque Yasuní se relaciona con la posibilidad prevista en la norma del artículo 6 de la Ley de gestión ambiental, el cual establece que – por excepción y por interés nacional, previo un estudio de factibilidad económico y de evaluación de impactos ambientales – se podrán realizar actividades hidrocarburíferas dentro de las áreas protegidas del Estado y en ecosistemas frágiles. Esta disposición está vigente desde 1999, sin embargo, más adelante analizaremos como contraviene claros objetivos, tanto de los convenios internacionales como de la Ley forestal y conservación de áreas naturales y vida silvestre, respecto a la conservación de las áreas protegidas.

El conflicto legal se refiere a varias leyes que regulan distintas materias. Primeramente, si los tratados internacionales (que pueden prevalecer sobre otras normas) señalan la inviolabilidad de las áreas protegidas, las leyes nacionales no deberían regular en contrario, como ocurre en nuestra legislación. Finalmente, la política del Estado en esta materia es contradictoria. En el plano legal, como hemos visto, no es clara respecto al principio de inalterabilidad de las áreas protegidas; pero a nivel de documentos de planificación – que tienen sólo un carácter indicativo sin fuerza legal – se prohíbe las actividades petroleras en áreas protegidas.

En la “Propuesta de políticas básicas para el uso sustentable y la conservación” dentro de la política y estrategia nacional de biodiversidad del Ecuador (2001-2010), entre otras, se señala la exención de nuevas actividades petroleras en áreas protegidas:

El Sistema Nacional de Áreas Protegidas será fortalecido [...] En el Patrimonio Natural de Áreas Protegidas quedarán exentas las actividades mineras, nuevas concesiones petroleras, obras de infraestructura de alto riesgo, extracción comercial de madera, forestación industrial y actividades agrícolas, ganaderas y acuícolas no sustentables.

(Ministerio del Ambiente del Ecuador 2001:32)

Este documento no tiene fuerza legal pero es un indicador del interés del sector conservacionista en prohibir este tipo de actividades en áreas protegidas. Sin embargo, el artículo 6 de la Ley de gestión ambiental, al señalar que, por excepción, son admisibles tales actividades, no deja mayor espacio de aplicación a la propuesta de dicha estrategia:

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.

(República del Ecuador 2006 c, artículo 6)

En cuanto a la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la “estrategia andina de biodiversidad” indica lo siguiente, respecto a las actividades petroleras en áreas protegidas:

Entre las principales debilidades encontramos que todavía no existe un buen nivel de interacción entre las dependencias de las instituciones públicas que manejan los temas de biodiversidad con las que manejan los temas del desarrollo; no hay un concepto unificado sobre la función específica de un estudio de impacto ambiental, como herramienta que integra la biodiversidad en los proyectos, aunque la gestión de la biodiversidad en megaproyectos ha tenido mejor atención para algunos sectores más grandes, como los energéticos (petróleo y gas), mineros o de transportes. Los países de la subregión andina, en general, todavía no poseen sistemas en funcionamiento de valoración económica de la biodiversidad, situación que hace que los impactos de los megaproyectos no puedan ser valorados de manera objetiva.

(CAN 2006: 40)

Las decisiones de gestión ambiental aplicables al parque Yasuní se expresan a través de las políticas explícitas contenidas en las normas señaladas y en los respectivos contratos hidrocarburíferos. Estas políticas se canalizan mediante una estructura organizativa del Estado conformada por sus instituciones. Así entendemos la existencia de un marco institucional para la gestión ambiental de las operaciones hidrocarburíferas dentro del parque Yasuní.

La figura central creada a partir de la vigencia de la Ley de gestión ambiental (en 1999) es el sistema nacional descentralizado de gestión ambiental (Cf. Cuadro 1) que, de acuerdo al artículo 10 de dicha ley, es:

[un] mecanismo de coordinación transectorial, integración y cooperación entre los distintos ámbitos de gestión ambiental y manejo de recursos naturales.

Cuadro 1	
Esquema del sistema nacional descentralizado de gestión ambiental	
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 sistema nacional descentralizado de gestión ambiental 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.

Las competencias de las distintas instituciones públicas que conforman el sistema nacional descentralizado de gestión ambiental pueden ser directas, concurrentes o conexas. Para solucionar los conflictos de competencias que podrían presentarse entre el Ministerio del Ambiente y el Ministerio de Energía y Minas para el caso de la gestión ambiental del parque Yasuní, la Ley de gestión ambiental señala reglas en el artículo 9 literal g:

Le corresponde al Ministerio del ramo [...] 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 [...]

(República del Ecuador 2006 c, artículo 9)

La debilidad del sistema nacional descentralizado de gestión ambiental, hasta el momento, consiste en que este no tiene operatividad por la falta de una reglamentación que establezca niveles de gestión y tampoco ha sido impulsado por el Consejo nacional de desarrollo sustentable y por la Comisión nacional de coordinación debido a la falta de conformación de estas dos instituciones.

Además de la operatividad del sistema nacional descentralizado de gestión ambiental (lo que le daría mayor claridad a la coordinación institucional) otros elementos que complementarían al fortalecimiento de la gestión de la biodiversidad versus la actividad petrolera en el parque Yasuní son: el ordenamiento territorial del país en función de un enfoque ecosistémico, la valoración de las cuentas patrimoniales que incluyan a los servicios ambientales de las áreas protegidas y la necesidad de introducir figuras jurídicas dentro de la Ley forestal (como la de “reserva de biosfera”).

Adicionalmente, según manda la Constitución de la República, el sistema nacional de áreas naturales protegidas no ha sido establecido como tal en la Ley forestal, por lo que es necesario introducir una reforma en este sentido.

Contradicción normativa con los tratados internacionales

Los tratados internacionales⁶, una vez publicados en el Registro Oficial, constituyen leyes de la República. El artículo 163 de la Constitución política del Estado dispone que los tratados internacionales prevalecerán sobre leyes y otras normas de menor jerarquía. Aquí 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.

El parque Yasuní, al constituir una área que forma parte del patrimonio de áreas protegidas del Estado (la cual se basa en sus características muy especiales) está sujeto a varios instrumentos y convenios internacionales. Del texto de los más importantes tratados internacionales suscritos y ratificados por el Ecuador, se puede apreciar con claridad que la actividad petrolera no es factible dentro de los parques nacionales (Cf. Anexo 3 b). Así por ejemplo, el Convenio sobre la flora y fauna silvestre y las bellezas escénicas de los países de América, suscrito en Washington en 1940; la Convención de patrimonio mundial de la humanidad, dentro de la cual se inserta el programa “El hombre y la biosfera”, la Convención Ramsar sobre los humedales, la Convención de especies migratorias y el Convenio sobre diversidad biológica señalan que las áreas protegidas no tienen otro fin que el de ser conservadas para mantener el equilibrio ecológico entre otros aspectos.

El artículo 6 de la Ley de gestión ambiental, que permite por excepción la explotación petrolera en áreas protegidas contradice las disposiciones de los tratados internacionales que no admiten excepción alguna a la regla general.

6 La Convención de Viena define a un tratado internacional como un acuerdo internacional entre Estados de manera escrita y regido por el derecho internacional (Cf. PNUMA, 1995).

Interés público de conservar la biodiversidad versus interés nacional de realizar actividades petroleras

El artículo 86 de la Constitución política del Ecuador señala:

Se declaran de interés público y se regularán conforme a la ley:

1. La preservación del medio ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país.
2. La prevención de la contaminación ambiental, la recuperación de los espacios naturales degradados, el manejo sustentable de los recursos naturales y los requisitos que para estos fines deberán cumplir las actividades públicas y privadas.
3. El establecimiento de un sistema nacional de áreas naturales protegidas, que garantice la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de los servicios ecológicos, de conformidad con los convenios y tratados internacionales.

(República del Ecuador 2006 b, artículo 86)

Aquí cabe analizar la implicación de las normas citadas como de interés público. Este concepto se asimila al de interés general y al bien común, que están entre los objetivos primordiales del Estado. También se ha dicho que el derecho administrativo, es decir el sistema de reglas que regulan las relaciones entre el Estado y los particulares está estrictamente ligado al interés público desde los principios de la ética pública. Si proyectamos el interés público del derecho administrativo a la biodiversidad, entendemos la relación de su conservación y manejo con la ética pública, que obliga al Estado a preservarla en beneficio de toda la población.

Según Sánchez Sáez (1998):

[...] la conceptualización de lo que sea de “interés público” es una tarea eminentemente política y jurisdiccional, que depende de circunstancias históricas y espaciales, que tiende fundamentalmente a satisfacer las necesidades sociales de cada momento.

En este sentido, la Constitución ha dispuesto política y circunstancialmente la protección de la biodiversidad como de interés público. Las disposiciones constitucionales citadas en el artículo 86 declaran de interés público entre otras cosas “la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país”. Por lo tanto, se ha de entender la implicación ética de este precepto, tomando en cuenta la tutela jurídica del Estado sobre el ambiente, que debe garantizar el bien común y el interés general de “defender el patrimonio natural y cultural del país y proteger el medio ambiente”.

Adicionalmente, el artículo 247 de la Constitución señala la propiedad imprescriptible e inalienable del Estado sobre los recursos del subsuelo. Pero si bien esta norma se refiere al patrimonio estatal, no por ello el reconocimiento legal de dicha propiedad puede afectar al ambiente, y a la biodiversidad, cuya integridad compete proteger al Estado.

Son de propiedad inalienable e imprescriptible del Estado los recursos naturales no renovables y, en general, los productos del subsuelo, los minerales y sustancias cuya naturaleza sea distinta de la del suelo, incluso los que se encuentran en las áreas cubiertas por las aguas del mar territorial.

Estos bienes serán explotados en función de los intereses nacionales. Su exploración y explotación racional podrán ser llevadas a cabo por empresas públicas, mixtas o privadas, de acuerdo con la ley.

(República del Ecuador 2006 b, artículo 247)

La mención que hace este artículo sobre el “interés nacional”, la entendemos como equivalente de “interés público”, pues no puede haber interés nacional que no sea de interés público. Por lo tanto, es obligación del Estado proteger la biodiversidad y la integridad genética del país evitando que las actividades petroleras pongan en riesgo este patrimonio.

El artículo 6 de la Ley de gestión ambiental señala un régimen de excepción cuando dispone que el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables en función de los intereses nacionales tendrá lugar previo un estudio de factibilidad económico y de evaluación de impacto ambiental. Si se asume que el interés nacional es equivalente al interés público, se entiende que el estudio de factibilidad económico⁷ y el estu-

dio de impacto ambiental serán suficientemente estrictos para evitar atentar contra el interés público de preservar la biodiversidad y el patrimonio genético del país. Sólo en la medida en que estos instrumentos administrativos aseguren suficientemente dicho interés público, sería aceptable la excepción señalada; y por lo tanto podrían ser aplicables de manera concurrente los artículos 68 y 75 de la Ley forestal, que disponen la inalterabilidad de las áreas protegidas.

La valoración económica de la biodiversidad

Entre los objetivos de la economía, la Constitución política prevé (en el artículo 243) que ésta deberá ser ambientalmente sustentable. Ello significa que la actividad petrolera deberá respetar la capacidad de regeneración de los ecosistemas y no ponerlos en peligro, como sería el caso de la actividad petrolera en el parque Yasuní. Por otro lado, la política ambiental del Estado debe valorar el capital natural del país, según lo señalado por el artículo 15 de la Ley de gestión ambiental:

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.

(República del Ecuador 2006 c, artículo 15)

De esta disposición y del artículo 6 de la misma ley, se deduce que la excepción de realizar actividades petroleras en áreas protegidas como el parque Yasuní depende de la factibilidad económica de realizarla. Ello implica contrastarla con la valoración de la biodiversidad del área que

7 No está claro si este estudio se refiere a la evaluación económica de la biodiversidad para soportarla con el valor económico de la explotación hidrocarbúrica.

podría demostrar que es más factible la conservación y uso sustentable de la biodiversidad que la actividad petrolera.

[...] la valoración económica se ha visto como un instrumento que permite poner en evidencia los diferentes usos de los recursos biológicos y la biodiversidad. Si se muestra que la conservación de la biodiversidad puede tener un valor económico positivo mayor que el de las actividades que la amenazan, la información que se pueda generar sobre sus beneficios ecológicos, culturales, estéticos y económicos apoyará las acciones para protegerla y conservarla productivamente, convirtiéndose en una herramienta importante para influir en la toma de decisiones gubernamentales y sociales, colectivas e individuales.

Un recurso biológico frecuentemente tiene varios valores económicos simultáneamente. El caso del sistema de bosque es ilustrativo. Se puede valorar por su producción maderera (valor de uso directo); por su protección de los acuíferos y el suelo, por su contribución a la calidad del aire, por los servicios de auto-sostenimiento para la riqueza biótica que contiene (valores de uso indirecto). Las especies que se localizan en el sistema pueden tener usos potenciales futuros en alimentos, productos farmacéuticos o nuevas materias primas (valor de opción), y su conservación puede ser un bien en sí mismo para los individuos (valor de existencia) o por poderlos legar a sus descendientes (valor de herencia). Es de notarse que los valores de uso directo pueden ser positivos o negativos con relación a la conservación del recurso, mientras que el resto de los valores tiene una connotación positiva casi siempre. Particularmente los usos extractivos concentran el impacto humano sobre los recursos naturales.”

(De Alba y Reyes 1998: 211)

La evaluación ambiental

Hasta que el actual conflicto legal y político de admitir o no actividades petroleras en áreas protegidas esté resuelto, la única herramienta preventiva para regular el riesgo de la actividad petrolera en áreas protegidas es la evaluación de impacto ambiental. El proceso de evaluación de impacto ambiental – y los estudios de impacto ambiental y planes de manejo que son el resultado de dicho proceso – son los más importantes instrumentos administrativos para aplicar mecanismos de prevención ambien-

tal, que se exige a las empresas petroleras para ingresar a un ecosistema frágil (Cf. *Supra*, capítulo 1).

Los estudios de impacto ambiental para actividades de hidrocarburos que se realicen dentro de las áreas naturales protegidas requieren de una especialidad o rigurosidad mayor. El Reglamento ambiental para las operaciones hidrocarburíferas no establece reglas más estrictas para los estudios de impacto ambiental en áreas protegidas, de manera que se hace necesario incluirlas dentro de los distintos ámbitos de la evaluación de impacto ambiental, es decir dentro de los términos de referencia, dentro de los estudios de impacto ambiental y dentro de los planes de manejo.

Conclusiones y recomendaciones

Las áreas naturales protegidas por su riqueza en biodiversidad – como el parque Yasuní – son espacios que cuentan con una protección legal adicional, otorgada en razón de la declaratoria de interés público que el propio Estado ha determinado y del que se deriva como fin principal aquel de la conservación de la diversidad biológica existente. Por lo tanto, cualquier actividad que se realice paralelamente sobre el área no puede afectar este fin. Las áreas naturales protegidas, como espacios privilegiados dentro del territorio nacional, merecen un nivel mayor de exigencia en las condiciones que se establezcan para la ejecución de proyectos – no solamente de carácter hidrocarburífero, sino también de carácter turístico, de habilitación de infraestructura, etc.

Ni las leyes, tampoco la política ambiental del Ecuador han determinado cuáles son los límites para señalar a una actividad de hidrocarburos como potencialmente riesgosa para un área natural protegida y cuándo ésta debe ser prohibida. Lo que sí se ha hecho, es determinar cuáles deben ser los requisitos para admitirla según lo establecido por el artículo 6 de la Ley de gestión ambiental, lo cual como se ha visto contradice tratados internacionales y otras leyes nacionales. La singularidad, especialidad e importancia de las áreas naturales protegidas no se ha traducido aún en una mayor rigurosidad para regular el acceso a estas áreas de los grandes proyectos como los de hidrocarburos.

Las políticas que se desprenden de los tratados internacionales suscritos y ratificados por el Ecuador señalan que es preferible evitar la extracción de hidrocarburos en las áreas naturales protegidas como el parque Yasuní. Como corolario, no se debería permitir la actividad petrolera en parques nacionales como el parque Yasuní pues si bien la tecnología actual permite disminuir y controlar los riesgos de una manera adecuada, hay una serie de impactos directos e indirectos, sobre los cuales todavía no se tiene mucha experiencia y que pueden poner en peligro el cumplimiento de los fines de las áreas protegidas.

Sin embargo, la vigencia del artículo 6 de la Ley de gestión ambiental, salvo que proceda su derogatoria, hace muy difícil que la política actual del Estado haga efectiva una prohibición total para las actividades hidrocarburíferas en áreas naturales protegidas. Por lo tanto, en los casos que se opte por realizar estas actividades en áreas protegidas, debe existir una rigurosidad mayor en los estudios de impacto ambiental. Para este efecto el artículo 6 de la Ley de gestión ambiental debe ser reglamentado. Entre otros aspectos, su reglamentación debería indicar que el aprovechamiento de recursos naturales no renovables sólo podrá ser autorizado si resulta compatible con la categoría, la zonificación y el plan de manejo del área, además de no perjudicar el cumplimiento de los fines de interés público para los cuales se ha establecido dicha área.

Estos aspectos, parecería que podrían estar garantizados por el reciente Proyecto de reglamento general a la Ley de gestión ambiental que, en su parte pertinente señala:

Artículo 5 [...] El interés nacional para el aprovechamiento por excepción de recursos no renovables en áreas protegidas y ecosistemas frágiles, deberá estar declarado por ley y en forma específica para cada proyecto o actividad de que se trate.

Artículo 6 [...] Establecido el interés nacional, el proyecto o actividad de que se trate, deberá someterse a la elaboración de estudios de impacto ambiental y planes de manejo, en el marco del Subsistema de Evaluación de Impacto Ambiental en Áreas Protegidas y Ecosistemas Frágiles, a cargo de la autoridad ambiental nacional. En este contexto, la autoridad ambiental nacional deberá realizar una consulta previa informada a fin de contar con los criterios de la ciudadanía en general. Para este efecto, se

utilizará la información resultante de los estudios de impacto ambiental y de factibilidad económica. El licenciamiento ambiental de la actividad o proyecto será otorgada mediante Decreto Ejecutivo.

Artículo 7 [...] Los estudios de factibilidad económica, deberán establecer una valoración actual y potencial de la biodiversidad, sus usos y servicios ecológicos, presentes en el área o ecosistema que se verían afectados. Incluirá, además, un análisis comparativo de los resultados de la valoración efectuada frente a los beneficios potenciales que reportaría el desarrollo de la actividad o proyecto. En esta estimación, se identificarán los sectores sociales afectados positiva y negativamente. La factibilidad económica del proyecto o actividad se determinará haciendo un análisis comparativo entre sus beneficios y aquellos que depara la conservación del área o ecosistema. El formato y requerimientos de información que deberá llenar el estudio, serán determinados por la autoridad ambiental nacional.

Artículo 8 [...] En caso de duda sobre la viabilidad económica y socioambiental del proyecto o actividad al interior de un área protegida o ecosistema frágil, se aplicará el principio de precaución previsto en el artículo 91 de la Constitución Política del Estado. En este caso, la autoridad ambiental nacional dispondrá que se realicen las investigaciones y modificaciones técnicas al proyecto o actividad, indispensables para eliminar la incertidumbre sobre el alcance de los impactos y asegurar el menor daño ambiental posible. Demostrados científicamente estos últimos eventos, se podrá proseguir con el proceso de aprobación y licenciamiento.

Según este Proyecto de reglamento, el interés nacional sólo podría declararse por ley para cada proyecto en específico, lo que asegura la debida reflexión y debate. La evaluación de impacto ambiental en áreas protegidas obedecería a un especialísimo subsistema de evaluación de impactos ambientales, lo que implica una mayor rigurosidad. El estudio de factibilidad económica tal como se lo detalla podría dar lugar a que se determine la preeminencia de la conservación sobre la actividad petrolera y la aplicación del principio de precaución que garantiza la máxima mitigación en el caso de que la actividad proceda.

En todo caso, conforme a los argumentos planteados antes, lo óptimo sería más bien la prohibición total de las actividades hidrocarbúferas en el parque nacional Yasuní y en las áreas naturales protegidas en general.

Capítulo 6

La opinión pública frente a la extracción petrolera en el parque Yasuní

Karen Andrade Mendoza

Introducción

En el Ecuador, la explotación de recursos no renovables en áreas protegidas y su importancia para la obtención de divisas, así como la relevancia de la biodiversidad para la supervivencia de las poblaciones locales, son temas de discusión sujetos al vaivén de intereses políticos y económicos, tanto del Estado como de los actores privados. Ejemplo de esta dinámica, lo constituye el caso del parque nacional Yasuní, donde la preservación de la naturaleza no logra imponerse como razón prioritaria en el ámbito estatal, y las formas de presión ejercidas desde la sociedad son insuficientes para obtener dicho objetivo. Las acciones desplegadas desde organizaciones no gubernamentales (ONG) y redes de ecologistas no han logrado suficiente atención por parte del Estado, situación que evidencia la falta de apertura y de capacidades desde lo gubernamental, a más de la urgente necesidad de fortalecer un cúmulo de demandas y planteamientos desde la participación ciudadana. La sociedad civil¹ ecuatoriana presenta varias tendencias en su composición; dentro de ella, diversos sectores

1 La sociedad civil se deduce de un principio de separación entre el Estado y la sociedad, y su función es influir sobre la desigual distribución del poder social y de los potenciales de poder que de ella resultan, con el fin de facilitar y no restringir el ejercicio de la autonomía ciudadana (Habermas 2001: 243). La sociedad civil es materializada ante la emergencia de las organizaciones compuestas por ciudadanos, en una relativa autonomía del Estado y despliega en sus planteamientos diversas racionalidades, compuesta por valores colectivos e intereses públicos (Reuben 2002).

manifiestan cierta preocupación por la situación ambiental. Aunque no todos los planteamientos se sustenten en iguales intereses, es posible encontrar puntos en común.

La sociedad civil reconoce formas de asociación modernas, ciudadanía y un sistema de derechos que, en nuestro caso, se plasma en la legislación ecuatoriana. Habermas (2001: 453) caracteriza a la sociedad civil en su facultad de transformarse y transformar el sistema político, influyendo sobre el Estado de derecho. Esto es posible desde los espacios donde se produce autorreflexión y debate, el espacio público², y desde allí influye sobre el sistema político, en el ejercicio de la construcción de una opinión pública³. La capacidad de expresar temas, discursos, problemáticas, entre otras, está ligada a la acción reflexiva que realizan los actores, sustentada en la cultura y la identidad del pueblo que la detenta.

La posibilidad de influenciar en el sistema político, desde la participación en la esfera pública, ejerciendo el derecho de expresión, permite además que el orden social sea visto como una creación humana, pues es el individuo creador de sí mismo. El papel de la sociedad civil, a través de la formación de opinión pública y voluntad política es incidir en los tomadores de decisiones y a largo plazo en la modificación de la ley. Un tema importante es dilucidar cómo se constituye la opinión pública en diversos niveles y cuál es su capacidad de incidencia; a quién representan los intereses que se defienden en cada ámbito de la esfera pública; cuáles son los medios que utiliza la opinión pública para expresarse.

Por otro lado, es necesario dilucidar cuáles son los límites y facultades con los que cuenta la sociedad civil, para interactuar con los diversos actores que inciden en la transformación del ambiente y en la adopción de los

2 Habermas (2001: 373) establece una íntima relación entre el surgimiento de la sociedad civil y la esfera pública, como generadoras de la opinión pública que contribuye a instaurar sistemas democráticos. El espacio público constituye un factor primordial para la formación de la opinión pública y voluntad política, ésta brinda a la sociedad civil herramientas para solucionar problemas desde un contexto de comunicación.

3 La importancia de la opinión pública para lograr cambios en las políticas gubernamentales y en la cultura política de la sociedad, encuentra sustento en el planteamiento teórico de Habermas. A través de la “formación de la opinión y la voluntad políticas”, los ciudadanos participan en la sociedad políticamente, “los ciudadanos constituye el medio a través del que se constituye la sociedad como un todo políticamente estructurado. La sociedad es de por sí sociedad política [...]” (Habermas 2001: 373).

nuevos parámetros culturales. La capacidad de transformarse para ejercer influencia en el marco normativo estatal, está ligada al funcionamiento del sistema político, en su capacidad de recepción y respuesta a las demandas y conflictos, y a la vez de procesarlos para facilitar su resolución (Fontaine 2005 a: 134).

Esto nos lleva a preguntarnos, qué capacidad tiene la sociedad civil ecuatoriana de incidir en el sistema de gobernanza⁴ ambiental, especialmente con relación a la actividad petrolera en áreas protegidas. Para contestar esta pregunta resulta necesario observar el tipo y la forma de las acciones sociales, pues los ámbitos en conflicto son diferentes y apuntan a buscar soluciones a conflictos específicos en cada caso, mientras que los problemas de los actores son diversos y sustentan intereses particulares. Las discusiones reflejan hacia dónde se dirige la opinión pública, en los espacios públicos desde la diversidad de actores, tanto local como nacional e internacional⁵, en lo institucional gubernamental o lo social.

En el Ecuador, los sectores sociales más preocupados por el futuro social y ambiental de la Amazonía, son aquellos adscritos a la lucha ecologista o los directamente afectados por las actividades extractivas, a más del interés que genera el desarrollo de la industria hidrocarburífera. La naturaleza adquiere notable valor por la sostenibilidad económica que brinda al país (Falconí 2002), mas aprovechar sustentablemente los bos-

- 4 La "gobernanza", corresponde al término *governance* en inglés. No obstante, el concepto ha sido por mucho tiempo relacionado íntimamente, y en algunas ocasiones utilizado como sinónimo de gobernabilidad (*governability*), esto ha creado confusión en su uso. La gobernanza constituye un marco institucional normativo, que delimita y regula las relaciones entre los diversos sectores sociales, públicos y privados, individuales y comunitarios, estatales y particulares. Este ámbito institucional debe ser reconocido por el Estado, ya que tiene la función de legitimar y motivar diversas formas de gobierno y aplicación del poder. (Cf. Mayntz 2000). A la vez, está vinculada a las relaciones que se establecen entre los actores sociales y políticos, en un campo multidireccional, de mecanismos y métodos dirigidos hacia una toma de decisiones que satisfagan la diversidad de intereses presentes en la sociedad, y posibiliten la acción social. La gobernanza es determinante en la capacidad que tengan los agentes y actores para la toma de decisiones y su aplicación. En el Ecuador, la legislación ambiental no logra satisfacer todas las necesidades normativas que existen en la actualidad, alrededor de la actividad petrolera y los conflictos ambientales que se generan.
- 5 La opinión pública local y nacional, se recopiló a través de entrevistas realizadas a actores estratégicos del área, la opinión internacional fue captada en las publicaciones especializadas y en medios electrónicos, por el internet. También se revisó bibliografía acorde al tema, publicada en el país.

ques tropicales se presenta como una alternativa viable ante las necesidades de las poblaciones amazónicas y del resto del país (Vogel 2005 b). La presión ejercida por la dinámica capitalista introduce patrones de conducta y de consumo que transforman la vida de las poblaciones. La actividad petrolera incide sobre la vida de los grupos sociales afectados, y la modificación del medio en que habitan trastoca aún más su forma de existencia. Existe presión sobre la naturaleza desde varios frentes, esta condición encuentra como interlocutores a los grupos ambientalistas e indígenas frente a las relaciones mercantiles y al desarrollo del Estado.

La presencia de un nuevo actor, Petrobras, reaviva controversias en torno a la explotación petrolera dentro del parque nacional Yasuní, e insta a rendir cuentas sobre decisiones tomadas y políticas públicas gubernamentales, y de acciones desplegadas por la empresa privada, a través de mecanismos que merecen ser estudiados tanto en su forma, como efectividad. Ejemplo de estas acciones, son las campañas impulsadas por Acción ecológica, donde en conjunto con varios miembros de la población huao, plantean una moratoria petrolera en el parque Yasuní. Otros actores estratégicos sociales, políticos e institucionales gubernamentales, reclaman una mayor participación en la definición de las políticas que se aplican en el parque Yasuní, con la aplicación de otras formas de movilización social. Varias alianzas entre diversos sectores (indígena, ecologista y político), se han realizado con la finalidad de brindar mayor fuerza a las peticiones y reclamos expuestos. Los mecanismos son de carácter judicial, político o de sanción pública⁶, y están relacionados al ámbito del cuál se desprenden: local, nacional e internacional. Se expresan a través de manifestaciones públicas, exposición en la prensa de los conflictos, campañas de difusión, pedidos de moratoria, acciones de amparo constitucional, cartas de solidaridad, apoyo político, captación de fondos, etc.

6 Estos tres mecanismos constituyen la base que sustenta la exigencia de rendición de cuentas desde la sociedad civil, que correspondería a la denominada *social accountability*. Está relacionada a la capacidad de la sociedad de imponer sanciones, que suelen estar ligadas a los costos reputacionales que implica la exposición a la opinión pública de temas y actos ilegales, con el fin de forzar a las instituciones políticas a atenderlas y darles algún tipo de respuesta (Peruzzotti y Smulovitz 2002: 34). Estas acciones son visibles en la vida política diaria del país, donde se produce la exposición continua de denuncias acerca de los conflictos y falta de acuerdos entre las poblaciones amazónicas y los representantes de la industria hidrocarburífera y del Estado.

Las discusiones acerca de la importancia de la naturaleza y de los efectos de la industria petrolera son motivos constantes de diálogo y encuentro entre diversos grupos de la sociedad civil, en condición de afectados e interesados. Las demandas están ligadas a la reforma y el cumplimiento de las normativas ambientales, tanto del Estado como del sector privado. Denuncian ineficientes prácticas extractivas y ejercen su capacidad de informar e influir en la opinión pública, de manera que la sociedad se manifieste a favor de una respuesta coherente a las demandas planteadas por los sectores afectados por la actividad petrolera. En el marco de la Ley de hidrocarburos, se dispone que es obligación de las empresas petroleras – de acuerdo al Reglamento ambiental y con relación a la práctica internacional en materia de preservación del medio ambiente – implementar una política de protección ambiental, que exige contratar la realización de estudios de impacto ambiental y planes de manejo ambiental, previo a la explotación. Este es uno de los logros conseguidos en la sociedad ecuatoriana, gracias a una continua movilización de recursos humanos e informaciones que ejercieron presión al Estado ecuatoriano para lograr reformas que consideraran los efectos e impactos que produce la industria petrolera, tanto a nivel ambiental como social.

Hasta el momento, la presión ejercida por campañas internacionales para la protección de la naturaleza y el respeto a los pueblos indígenas amazónicos, no muestra tener incidencia en la toma de decisiones desde el gobierno ecuatoriano. Las acciones desde el ámbito nacional conjugan diversos intereses alrededor de un objetivo, en este caso la suspensión de la licencia ambiental a Petrobras para operar en el bloque 31, donde el éxito alcanzado debe medirse en el grado de convocatoria y apoyo desde otras organizaciones, que tuvieron las acciones legales presentadas por dos grupos de organizaciones sociales y ambientalistas. Por otro lado, los actores locales emiten opiniones y acciones dirigidas a presionar al Estado y a las empresas petroleras, como fueron las movilizaciones impulsadas por los gobiernos seccionales en Orellana, en un intento de favorecer sus posiciones e incrementar su participación en la toma de decisiones.

La primera parte de este capítulo presentará teóricamente la formación de la opinión pública desde el ámbito de la sociedad civil, basada en la teoría de Jürgen Habermas. La siguiente sección, introduce la problemática alrededor de la actividad petrolera en áreas protegidas, haciendo

énfasis en el caso del parque Yasuní. Se resalta la conflictiva interpretación y aplicación de las normas, por un relevante contrasentido entre la normativa ambiental y la hidrocarburífera. Así también, se recuerda brevemente la historia de este parque, el ingreso y el desarrollo de la industria petrolera y los conflictos socio-ambientales que ésta ha generado con las poblaciones cercanas.

Posteriormente, se revisan algunas de las estrategias y mecanismos que ha desplegado la sociedad civil nacional con la intención de impulsar cambios en la agenda petrolera estatal, especialmente los casos de acción de amparo constitucional para rechazar la actividad petrolera en el parque Yasuní. Se pondrán en perspectiva las acciones empleadas en el ámbito internacional dirigidas a influir en la gobernanza ambiental, con referencia a la actividad petrolera en áreas protegidas.

Este ensayo no pretende comprobar cambios o modificaciones en la política petrolera, sino poner en evidencia las diversas acciones desplegadas desde la sociedad civil, en la búsqueda de ese objetivo.

La opinión pública y su capacidad de incidencia política

En el Ecuador, la exigencia de un cambio en la gobernanza ambiental, especialmente con referencia a la actividad petrolera, ha sido impulsada desde los sectores ambientalista e indígena. Así también, son varios los sectores de la sociedad ecuatoriana que participan activamente en movilizaciones para solicitar la reforma y cumplimiento de las normativas ambientales, denunciar malas prácticas extractivas y ejercer sus derechos.

La opinión pública puede contribuir al fortalecimiento o debilitamiento de las instituciones que conforman el Estado, por lo cual es importante entender los mecanismos de los cuales se sirve la sociedad civil para extender sus demandas y su composición en sí misma, con la pluralidad de conflictos y tensiones entre los grupos que la conforman. La opinión pública brinda legitimidad al sistema político y está orientada hacia el entendimiento, donde su estructura está referida a generar un espacio social que facilite la acción comunicativa. Esto posibilita la identificación de la sociedad civil en el momento en que se separa lo público de lo privado, con base en el conocimiento de los límites de cada una de estas esfe-

ras. La autonomía de la sociedad civil está en estrecha relación con la integridad de la esfera de la vida privada, y tiene por objetivo mantener intactas las estructuras comunicativas del espacio de la opinión pública, de manera que sirvan imparcialmente a los diversos grupos que la conforman (Habermas 2001: 439-442). Esto permite observar el uso y el crecimiento de las redes⁷ de comunicación, lugar donde es imprescindible un continuo flujo de información que alimente los espacios privados y se traduzca en la construcción de opinión pública, con capacidad de incidir en la toma de decisiones en el ámbito político.

La opinión pública se cristaliza en la toma de posiciones acerca de temas relacionados con los efectos de la industria hidrocarburífera sobre el ecosistema y las poblaciones locales. Toma cuerpo en tres niveles: local, nacional, e internacional. En cada nivel su capacidad de incidencia⁸ es diferente, a la vez que son diferentes los intereses que acogen. En el plano internacional, el Estado es presionado por varios sectores generadores de opinión pública, como son las organizaciones ambientalistas internacionales, los organismos internacionales de crédito y de cooperación bilateral, para que cumpla los compromisos y acuerdos internacionales reconocidos por él. En el plano nacional, las presiones desde la sociedad civil al Estado para transformar la legislación y las políticas estatales, se perfilan como acciones legales y posturas de rechazo que suelen ser expresadas en campañas de información y movilización social, tales como manifestaciones públicas de protesta. En el ámbito local, la sociedad civil suele estar muy ligada al accionar de actores políticos, especialmente, dirigentes y representantes de los gobiernos seccionales.

Las acciones desplegadas en protesta a las actividades petroleras han girado alrededor de la paralización de actividades, toma de instalaciones y protestas callejeras, que sustentan demandas que buscan la satisfacción

7 Por un acercamiento al concepto de redes y a las redes de defensa, véase Keck y Sikkink (2000).

8 La incidencia política se traduce en todos los esfuerzos de la ciudadanía para influir en la toma de decisiones, lo cual ha requerido el ejercicio de participación ciudadana que genere nuevas propuestas. El trabajo de las organizaciones sociales, gira en torno al reconocimiento de la igualdad ante la ley, expresado en los principios ciudadanos. A través de la participación, los actores sociales pueden hacer ejercicio de sus derechos y, desde un proceso acumulativo, obtener poder de incidir. La incidencia busca lograr el posicionamiento político de una problemática y motivar la institucionalización de la propuesta política, con una negociación de por medio que la legitime socialmente, donde la capacidad de incidir está ligada a la correlación de fuerzas.

de las necesidades más inmediatas de la población. Las vías de acción surgen al establecerse mayor comunicación y libre acceso a la información entre los interesados. La toma de posiciones y los planteamientos que brotan en la interrelación de los individuos son el sustento de la opinión pública, y su proceso de legitimación está basado en el común asentimiento de las opiniones vertidas y construidas en un proceso de discusión. Las opiniones públicas representan un potencial político de influencia, que puede ser utilizado para sustentar posiciones de poder.

Los medios de comunicación⁹ constituyen una importante herramienta al servicio de la formación de la opinión pública, y proveen un espacio que permite compartir información, experiencias y el desarrollo de debates dirigidos a legitimar posiciones y tesis. El público¹⁰ es parte de la estructura interna de la opinión pública, y los expositores o detentadores del problema tienen por objetivo convencer a un público de ciudadanos con argumentos racionales que se perciban como relevantes. Los ciudadanos son los portadores de la opinión pública, la misma que necesita ser efectuada en una red comunicacional que contenga a sectores que estén ya sea a favor, o en contra del fortalecimiento de la sociedad civil. La sociedad civil es caracterizada de formas diversas, y en su mayoría responde al campo en que se desarrolla la discusión. En este caso, acogemos el planteamiento de Cohen y Arato (2000: 396), que presenta a la sociedad civil como producto de reflexión de los actores colectivos, que surge de la necesidad de un modelo normativo¹¹ que diferencie la sociedad, de la economía y el Estado.

9 En este punto es importante diferenciar la formación de opinión pública desde la sociedad civil al tipo de opinión que transmiten los medios de comunicación. Estos medios, en un inicio suelen actuar como “contra-poder” y luego convertirse en un real poder político, pues pueden reemplazar a la opinión pública e incluso destruirla, “suplantando, compitiendo y supeditando con sus actuaciones la acción de los actores e instituciones políticas” (Sánchez-Parga 1999: 82). La opinión pública implica responsabilidad y participación política, con toma de posiciones, donde los intereses privados se transformen en públicos. Los medios de comunicación no cumplen necesariamente estos condicionamientos, pues suelen responder a intereses particulares, perdiendo independencia del ámbito político.

10 El papel del público en la formación de opinión, es analizado por Calhoun (1992: 9) a partir de la teoría de acción comunicativa.

11 De acuerdo a Habermas, una norma de acción tiene validez si proviene de un consenso entre todos los afectados, como participantes de un discurso práctico, que facilite la puesta en vigencia de la norma (Cohen y Arato 2000: 397). De esta manera, es importante resaltar el papel de los actores como movilizadores de la opinión pública. En el marco de la vida pública y política es donde los actores pueden realizar sus intereses colectivos efectivamente.

Las organizaciones de la sociedad civil juegan un rol importante en la implementación de políticas ambientales, a través del despliegue de acciones a fin de involucrarse en la toma de decisiones acerca del manejo de los recursos naturales; esto implica abrir y participar en diversos espacios de discusión, nacionales e internacionales, con un crecimiento de instrumentos de participación ciudadana (Pacheco 2006) y de las alianzas entre las organizaciones que componen la sociedad civil, en particular con las ONG. El involucramiento de las organizaciones de la sociedad civil en la formulación de políticas de desarrollo y en la implementación de mecanismos de movilización social para la reducción de la pobreza y en incremento de consensos requeridos para la realización de objetivos que impliquen un desarrollo sostenible, se sostiene en la exigencia de transparencia en la acción pública (Reuben 2002). Algunas ONG tienen como objetivo influir en la modificación de políticas estatales o empresariales, otras centran sus actividades en la captación de fondos o desarrollo de proyectos, y otras se dedican al activismo, incitando la formación de redes. En la Amazonía ecuatoriana, las ONG se convirtieron en agentes de cambio y de intermediación entre la población y el Estado (CAAM 1994).

Los conflictos no se generan únicamente entre la sociedad civil, el Estado y las empresas petroleras. Los conflictos están presentes entre los miembros de la sociedad civil. Múltiples actores, intereses particulares e individuales, diversos puntos de vista, diferentes grupos étnicos, matizan el paisaje social de la Amazonía. Esta babilónica coyuntura de perspectivas y actores conduce a estos últimos a buscar soluciones a sus demandas, con una actitud crítica frente a las políticas petroleras del Estado. La formación de la opinión pública está dirigida a influir en la voluntad política, y la sociedad civil tiene la posibilidad de inferir en las políticas del Estado. La Constitución reconoce el derecho de las personas a vivir en un ambiente sano y motiva la conservación de la naturaleza. Resulta irónico que la interpretación de la ley pueda responder a unos intereses más que a otros. Tal es el caso del parque Yasuní, cuya conservación es limitada por una inherente necesidad económica del Estado que le lleva a privilegiar la explotación petrolera.

La opinión pública frente a la conservación del Yasuní

La industria petrolera causa degradación en la naturaleza y afecta directa o indirectamente a las poblaciones asentadas en áreas cercanas a las instalaciones petroleras, esto es un escenario común en el nororiente ecuatoriano¹². Muchos conflictos giran alrededor de las compensaciones e indemnizaciones por impactos socio-ambientales de la actividad petrolera (Fontaine 2003 c; 2005 b). Estas dinámicas conducen a que los actores perjudicados e interesados por estos problemas, pongan en práctica diversas acciones para contrarrestar y detener la actividad petrolera, pero la lucha se torna larga y algunas veces infructuosa (Rivas y Lara 2001; Varea 1997; Real y Enríquez 1992). Las poblaciones y organizaciones sociales afectadas, por lo general tienen dos opciones, que fijan su accionar. Algunas poblaciones indígenas y colonas han optado por negociar directamente con las empresas petroleras a través de convenios comunitarios, con el fin de obtener beneficios que suplan sus necesidades más inmediatas, o con la aceptación de indemnizaciones por daños ambientales (Fontaine 2005 b; Narváez 1996; Wray 2000). Otras poblaciones han emprendido campañas de resistencia a las empresas petroleras, como es el caso de los quichua de Sarayacu y los shuar del Transcutucú (López, 2004; López *et al.*, 2002).

Se debe anotar que es prioridad del Estado conservar y defender el patrimonio natural y cultural del país, además de proteger el medio ambiente. Así también, preservar el crecimiento sustentable de la economía y el desarrollo equilibrado y equitativo en beneficio colectivo (Narváez, 1999)¹³. Esto significa que debe emplear todos los recursos a su alcance para garantizar la perpetuación de dichos patrimonios, además de impulsar la economía y desarrollo del país. La pregunta a responder es, ¿cómo lograr que estos procesos se produzcan de manera equilibrada y equitativa?

12 Ejemplo de los conflictos generados por daños ambientales, fueron expuestos al público en la demanda presentada por el Frente de defensa de la Amazonía a la empresa Texaco.

13 Estos puntos se especifican en el artículo 3 de la Constitución Política de la República del Ecuador, en sus numerales 3 y 4.

Los gobiernos deben ser estimulados directamente desde la participación social, pues son los individuos y sus organizaciones quienes deben poner en acción la información proporcionada por los diversos sectores. Esto es crucial para consolidar mecanismos de rendición de cuentas, donde las reformas gubernamentales deben estar dirigidas a construir *co-gobernanza*, que incluya a los actores sociales desde el principio del proceso (Ackerman 2004: 459). El eje de la problemática gira en torno a las relaciones de la sociedad civil con el Estado, lo cual plantea interrogantes acerca de los arreglos que se producen hacia dentro de la sociedad civil para mantener los procesos de participación y de cooperación.

Ante la insistencia del Estado en desarrollar actividades hidrocarbúrficas dentro del parque Yasuní, la sociedad civil ha emprendido varias acciones en demanda del cumplimiento de las normativas ambientales, su intención es interferir en la toma de decisiones y exigir la implementación de medidas precautelarias que protejan el área en sí. Los conflictos se intensifican y cambian de tonalidad cuando la zona en discusión es un área protegida. A pesar de existir un reglamento que condiciona el ingreso a las áreas protegidas, el Estado ha concesionado grandes extensiones en el parque Yasuní. Esto pone en riesgo no sólo el equilibrio natural sino también formas culturales propias de las poblaciones indígenas de la Amazonía¹⁴. Las poblaciones del área, grupos indígenas y poblaciones mestizas, están preocupadas especialmente por los múltiples cambios culturales y sociales provocados, directa o indirectamente, por la actividad petrolera (Rivas y Lara 2001; Cabodevilla 2003; Narváz 1999).

En diversos niveles de la sociedad civil, estos factores generan reacciones que se distinguen unas de otras no sólo por los intereses que están en juego, sino también en la capacidad de cada sector de lograr hacer escuchar su voz e influenciar en la toma de decisiones de los actores políticos y del Estado. En búsqueda de acciones legales contra aquellos que contaminan, resulta necesario que los afectados exijan el cumplimiento de sus derechos

14 En el año de 1986, se firmaron contratos para explorar o explotar petróleo en el parque nacional Yasuní, en los bloques 14, 16 y 17, ubicados dentro de esta área. Esta actitud por parte del gobierno nacional suscitó críticas internas e internacionales, pues comprometía territorios indígenas huaorani, al atentar contra sus formas sociales, económicas y culturales con la actividad petrolera y sus efectos colaterales, como colonización, deforestación, reducción de espacios para la cacería, entre otros. (Villaverde *et al.*, 2005).

y la restauración del medio ambiente. Estas denuncias no siempre se hacen públicas, ya sea porque las compañías petroleras arreglan compensaciones directamente con las comunidades afectadas o porque los efectos de la contaminación no son visibles y pasan desapercibidos por mucho tiempo.

Las organizaciones sociales han acogido el papel de monitorear los impactos y efectos que produce la actividad hidrocarburífera en las áreas protegidas, teóricamente le corresponde la vigilancia al Estado pero no se cumple debido a una multiplicidad de intereses que imposibilitan su actuación en defensa del interés público ambiental (Real y Enríquez 1992: 51).

La percepción del Ministerio del Ambiente entre las organizaciones sociales locales, es de poca capacidad operativa para los controles del parque Yasuní y de respuesta a los problemas del parque. Se percibe como un ente distante de la realidad local. Las preocupaciones de este ministerio están relacionadas a la conservación en la medida de poder coordinar acciones que incluyan a otros actores sociales. La sociedad civil observa con preocupación la falta de estabilidad en los puestos de alto mando de los ministerios. Los ministros son remplazados con frecuencia, lo que dificulta establecer acciones y estrategias de trabajo a largo plazo, consolidándose mecanismos de clientelismo político.

Los gobiernos seccionales no logran atender a las poblaciones que se encuentran alejadas de las vías de comunicación carrozables y, en la mayoría de los casos, los servicios básicos sólo están disponibles en las áreas urbanas y cabeceras parroquiales. La satisfacción de las demandas de las poblaciones más alejadas implicaría un alto costo de recursos. Estos problemas debilitan la imagen del Estado y se hace imprescindible el trabajo desde las organizaciones sociales. Frente a ello, las organizaciones de la sociedad civil que coinciden en su preocupación por la conservación del medio ambiente, optan por converger en la búsqueda de alianzas y acuerdos, aunque no siempre lo logran.

Por otra parte, las compañías petroleras suelen suplir la ausencia del Estado. Esta situación se ha repetido, por ejemplo en el bloque 16 y en el bloque 15, con la aplicación de políticas asistencialistas por las empresas petroleras, que han proveído servicios básicos como: agua entubada, electricidad, vías de comunicación, servicios de salud y educativos, a las poblaciones indígenas existentes en el área.¹⁵

La complejidad los problemas étnicos en el parque Yasuní

La relación entre las poblaciones indígenas y las empresas petroleras está supeditada a una continua dotación de recursos desde la industria. El accionar del Estado y la empresa privada está dirigido a solventar estas relaciones, de tal forma que los conflictos puedan minimizarse y las operaciones no sufran retraso alguno. Las empresas petroleras contribuyen a crear dinámicas de dependencia en las poblaciones indígenas. La supervivencia de las poblaciones depende de la capacidad de negociación que posean para obtener recursos de las empresas que operan en sus territorios (Villaverde *et al.*, 2005: 149-151; Rivas y Lara 2001: 51-59).

Las alianzas entre las organizaciones indígenas son débiles, especialmente debido a una falta de interrelación y, diseño e implementación propuestas conjuntas de desarrollo o enfrentamiento ante el Estado. La Federación de comunas y unión de nativos de la Amazonía ecuatoriana (FCUNAE) no mantiene diálogos con las organizaciones shuar o huaorani. Los shuar son observados como colonos por los dirigentes quichua, y la competencia y la discusión política gira alrededor de la apropiación de los recursos.¹⁶ Las poblaciones de agricultores colonos, organizadas en la Federación de organizaciones campesinas de Orellana (FOCAO), asentadas en las zonas de amortiguamiento del parque Yasuní y dentro de la reserva de biosfera Yasuní, dicen estar preocupadas por la sostenibilidad del parque, debido al continuo agotamiento de los recursos existentes en sus fincas y abogan por la aplicación de normativa ambiental, de manera que regulen el ingreso, el uso y el manejo del parque de forma efectiva.¹⁷

15 Narváez describe las relaciones entre los huaorani y las empresas petroleras (como beneficiarios de obras de infraestructura, reducidas fuentes de trabajo, entre otras, plasmadas en un Plan de Relacionamiento comunitario), su proceso de integración a la sociedad nacional, y su cambio organizativo (Narváez 1996). Este estudio es complementado posteriormente, gracias a la investigación realizada por Rivas y Lara (2001). En 2000, Petroecuador y la Universidad Católica publicaron un estudio donde se detalla las relaciones entre la empresa Occidental y las comunidades quichuas del bloque 15, basadas especialmente en la satisfacción de sus pedidos y el pago de indemnizaciones; además presenta un acercamiento a los conflictos entre la empresa YPF y los huaorani, en el bloque 16 (Ortiz *et al.*, 2000).

16 Las opiniones recogidas en este texto fueron expresadas por dirigentes de la FCUNAE.

17 Las opiniones recogidas en este texto fueron expuestas por el presidente de la FOCAO.

Los pueblos indígenas shuar, quichua y huao, plantean el reconocimiento de su derecho a habitar y hacer uso de los recursos, identificándose como protectores y gestores de la conservación. Desde inicios de los años ochenta, la Confederación de nacionalidades indígenas de la Amazonía ecuatoriana (CONFENIAE), organismo que agrupa a los pueblos nativos amazónicos, ha presionado al gobierno nacional para que éste legalice los territorios pertenecientes al grupo huao (Real y Enríquez 1992: 106). Esta demanda fue parcialmente satisfecha con la adjudicación de 612.560 hectáreas, el 3 de abril de 1990 entregadas por el presidente Rodrigo Borja. Sin embargo, se criticó la decisión del Estado de separar esta área del parque, para adjudicarla a los huaorani. A pesar de que este suceso constituye un triunfo para el grupo huao, no lo es para la defensa de la naturaleza, pues el estatus legal del territorio facilita las actividades petroleras (Rivas y Lara 2001: 37). Queda la impresión de que el pueblo huao no cuenta con recursos para presionar, o voz efectiva para impedir las actividades petroleras en su territorio, pues para conservar sus derechos debe aceptar la presencia de la empresa petrolera y negociar los términos de su participación a través de los planes comunitarios y estrategias organizativas (Wray 2000: 58; Rivas y Lara 2001: 57-58).

Al problema de la actividad hidrocarburífera en un área protegida¹⁸, se suma la inestabilidad social en la población huao, como producto de los enfrentamientos y ataques entre este grupo étnico y los clanes Tagaeri y Taromenane, en muchos casos inducidos por actores exógenos como los madereros en situación ilegal en el parque. En el Ecuador, es tema de discusión la situación en que se encuentran estos grupos en aislamiento voluntario frente a la extracción de recursos naturales en los territorios que ocupan: los Tagaeri, que son considerados de la etnia huao, y los Taromenane considerados como un clan de origen diferente (hasta el momento no identificado) (Cabodevilla 2003; 2004).

En 1999, se creó por decreto presidencial la zona intangible Tagaeri-Taromenane. Esta zona limita al Norte con los campos Ishpingo, Tiputini y Tambococha (ITT) y el bloque 31, y abarca un área aproximada a las 760.000 has que se solapan parcialmente con la parte Sur del parque

18 Los efectos de la exploración y explotación petrolera en el parque nacional Yasuni son expuestos sucintamente en Villaverde *et al.* (2005: 147-157).

nacional Yasuní y el territorio huao, tras haber borrado el bloque 32 del catastro petrolero (Rivas y Lara 2001: 74). El Ministerio del Ambiente pretendió con la creación de la zona intangible evitar la ampliación de la actividad petrolera, y proporcionar un espacio accesible a los clanes Tagaeri y Taromenane, en un área destinada a la conservación. Pero el “estatus de inaccesibilidad” para la industria petrolera es limitado, pues con el paso del tiempo las disposiciones legales parecen fragilizarse y dar prioridad a los intereses nacionales (Rivas y Lara 2001:76-78).

La situación de los pueblos indígenas frente a la industria petrolera, ha encontrado continuo apoyo desde las organizaciones ambientalistas y de derechos humanos¹⁹, en diferentes momentos y tiempos, entre muchos otros grupos y personas preocupadas por los efectos de la actividad hidrocarbúrica sobre la naturaleza y las poblaciones amazónicas. Ello ha dado lugar a varios encuentros entre miembros de la sociedad civil, tanto en campañas como en foros y seminarios, con el objetivo de analizar, planificar estrategias y buscar soluciones a los problemas. Punto que nos recuerda la necesidad de que los actores sociales sean activos en hacer valer sus derechos y a la vez en cumplir sus obligaciones con la autoridad, pues al participar en los procesos democráticos habilitan las facultades de la sociedad de construir sus propios parámetros de acción.

La dificultad que encuentran los actores para hacer escuchar y satisfacer sus necesidades, impulsa a la construcción y la conquista de espacios de participación política, lo que conduce a una reformulación de sus propios objetivos y de la manera en que son presentados, a más de la adopción de nuevos mecanismos de denuncia y de movilización política. En este sentido, los pobladores de la Amazonía ecuatoriana deben redefinir su papel de ciudadanos dentro del sistema democrático, por lo cual es indispensable que las metas y los objetivos propuestos desde la sociedad civil retomen la posibilidad de consolidar una agenda amazónica, dónde las divergencias de opinión e intereses sean superados en búsqueda del bienestar general.²⁰

19 Entre ellas se destacan Acción ecológica, el Centro de derechos económicos y sociales (CDES), el vicariato apostólico, la red de veeduría por los pueblos en aislamiento voluntario y la Corporación para la defensa de la vida (Cordavi).

20 Este planteamiento admite la postura de Przeworski (1998: 63) acerca de la importancia de la democracia como espacio que permite la cohesión social.

Estrategias y mecanismos de incidencia en la gobernanza ambiental

En cada evento y apertura de los medios de comunicación, de acuerdo a la coyuntura que lo permite, las organizaciones ambientalistas e indígenas manifiestan su preocupación acerca del futuro del parque y sobre los efectos que producen las actividades petroleras, a más de la extracción de otros recursos naturales. Pero esta preocupación no ha sido constante en el tiempo, pues la conservación del parque Yasuní no es tema continuo en las agendas de las organizaciones sociales, sino que adquiere relevancia ocasional a consecuencia de sucesos que se producen con relación a la explotación petrolera o la tala indiscriminada de árboles. Las organizaciones de la sociedad civil, a pesar de haber movilizadado acciones – en tiempos distintos y no necesariamente simultáneos –, no han logrado que el Estado responda de manera eficiente a las demandas planteadas o respete el marco jurídico que protege al parque.

La declaratoria del parque y de la reserva de biosfera Yasuní, es vista como una alternativa de desarrollo para las poblaciones involucradas, ya que el ecoturismo podría permitir a las comunidades acceder a alternativas económicas complementarias a sus actividades cotidianas de supervivencia. La atención que genera la preservación del parque está atada a diversos factores, como intereses políticos y captación de recursos, mientras que la lucha de las poblaciones está centrada en la reivindicación de los derechos sobre su territorio y el acceso a los recursos. De esta manera, se confunden las estrategias hacia el desarrollo sustentable de las poblaciones, frente a la pretensión del Estado ecuatoriano de incrementar la producción petrolera, a fin de impulsar la economía del país.

Esta dinámica de preocupaciones y demandas desde la sociedad civil en torno a los problemas dentro del ámbito del parque Yasuní denota que, en la correlación de fuerzas, tienen gran importancia los intereses de los demandantes y la legitimidad de éstos, pues en este nivel se contraponen intereses particulares con intereses colectivos, creando conflicto en la discusión entre los derechos individuales y públicos. Los procesos participativos nos permiten ir más allá de lo particular, diseñar estrategias para conseguir nuestros objetivos, estructurar y analizar la potencialidad de las propuestas. Corresponde a la sociedad civil velar por su propio bienestar

frente al Estado, pues éste puede estar influido por presiones externas que condicionan su accionar interno. Por esto, es necesario que las organizaciones tengan coherencia interna, credibilidad, fortaleza, capacidad de movilización de recursos, responsabilidad y capacidad de sostener una propuesta en el tiempo y en el espacio, que contemple la diversidad y la complementariedad de roles.

La ausencia de una propuesta consensuada en torno a la conservación

Hasta el momento hemos sostenido que, entre las organizaciones de la sociedad civil existen diferentes intereses que no necesariamente convergen en posibilitar acuerdos o consensos, ya que las percepciones están sujetas al contexto desde las cuales se aprecian los problemas. Así desde lo local existe la percepción de que, el parque se transforma en motivo de preocupación cuando surge una noticia sensacional o un conflicto de gran proporción.²¹ Y se lamenta que los problemas del parque no encuentren lugar en la preocupación de los actores hegemónicos, que permitan diseñar estrategias para solucionar los conflictos, generando alternativas de vida para los pueblos indígenas y aplicando la normativa ambiental.

La carencia de recursos económicos limita las acciones de muchos de los sectores de la sociedad civil, lo que en algunos casos les obliga a recurrir a mecanismos de intermediación que solventen en cierta medida esas falencias.²² Los actores locales reclaman a las organizaciones ambientalistas nacionales que palpén de manera más directa la realidad de la zona. La falta de comunicación ha provocado que algunas acciones promovidas por organizaciones ambientalistas nacionales no hayan encontrado eco en el ámbito local, especialmente debido a la falta de consulta y el distanciamiento de las organizaciones nacionales. Algunas organizaciones ambientalistas se adscriben como defensoras de la naturaleza y pretenden legitimarse como voceros y aliados de los afectados, como es el caso de Acción ecológica.

21 Eventos como, la muerte de indígenas Tagaeri y Taromenane, o la muerte de madereros. Comentarios respecto a estos hechos pueden encontrarse en Cabodevilla (2003), Aguirre (2003) y Chávez (2003).

22 Tal es el caso de Acción ecológica, que brinda apoyo en la presentación de denuncias por contaminación ambiental, a través de la Oficina de derecho ambiental en Orellana.

Aún no existe una propuesta política que agrupe y represente a la mayoría de las organizaciones sociales, ambientales e indígenas, impulsada desde objetivos comunes. En las organizaciones locales no se dilucida un objetivo concreto hacia la conservación. La prioridad es generar estrategias que posibiliten el desarrollo de la zona y la reducción de los impactos ambientales que producen las actividades humanas e industriales sobre los ecosistemas.

Desde el Municipio de Puerto Francisco de Orellana y el Consejo Provincial de Orellana, se han impulsado formas diversas de participación como la negociación y aprobación de los presupuestos participativos anuales municipales²³, el establecimiento de la red de monitoreo ambiental impulsado por el Consejo Provincial de Orellana²⁴, y un proyecto de educación ambiental.²⁵ El accionar de estos organismos seccionales en el parque Yasuní es limitado.

Hasta el momento, sus acciones están dirigidas a colaborar en el control del tráfico de madera. De hecho, su jurisdicción está restringida dentro del parque, ya que las autoridades regentes en la zona son directamente el Ministerio del Ambiente y el Ministerio de Energía y Minas. La Prefectura de Orellana y el Municipio Francisco de Orellana apuestan por la descentralización de competencias ambientales ya que, según ellos, éstas les permitirían tener mayor control sobre las actividades hidrocarbúricas y además les facultarían mejores condiciones en las negociaciones con las empresas petroleras, abriendo la posibilidad de obtener más recursos para el desarrollo socio-económico de la provincia.

23 Este proceso implica la formación de múltiples mesas que representen una problemática específica. Las actividades de la mesa cantonal ambiental son planificadas a partir de un plan estratégico presentado por el gobierno seccional.

24 Este proyecto está diseñado para monitorear los recursos hídricos de la provincia de Orellana. Tiene como objetivo mantener una frecuencia de registros del estado de la calidad del agua, que obligue a la industria petrolera a cumplir las normativas ambientales.

25 Desde 1996, existe en el cantón Francisco de Orellana un proyecto de educación ambiental impulsado por el Municipio; actualmente se ha extendido a toda la provincia. Contempla la distribución de un libro de educación ambiental, publicado en castellano, quichua y huao, que es socializado en los colegios y escuelas de la provincia.

La articulación entre opinión pública local y nacional

Las transformaciones en las prácticas y experiencias que se generan en la interrelación entre las poblaciones indígenas y la industria petrolera, activan la participación de otros actores como: organizaciones ambientalistas, organizaciones indígenas y de defensa de los derechos humanos, empresas, actores políticos, organismos seccionales, administración del parque nacional, Ministerios del Ambiente y Energía, intelectuales y académicos. Cada uno de estos actores²⁶ locales, regionales y transnacionales tiene una manera particular de enfrentarse y entender el mundo que lo rodea, y estas representaciones varían de acuerdo a las situaciones y fenómenos que enfrentan. Así, los intereses de cada actor determinarán las acciones que emprenda y su posición respecto a los conflictos que se generen. En este caso, la explotación petrolera marca de manera consistente la estructura y dinámica de la sociedad donde se realiza, y este efecto es generador de problemas, como el alto crecimiento poblacional, la presencia de una categoría de trabajadores poco definida y una alta movilidad relacionada con los sectores informales. La presencia petrolera en la Amazonía “no es un factor significativo para aumentar la pobreza en la población, pero tampoco es un factor que se pueda asociar a la superación de la misma” (Bustamante y Jarrín 2005: 29).

La actividad petrolera en el Ecuador no sólo produce impactos ambientales, sino que también influye en las dinámicas sociales de los grupos afectados. Estos factores generan reacciones en la sociedad civil, que se distinguen unas de otras no sólo por los intereses que están en juego, sino también por la capacidad de cada sector de lograr incidir en la toma de decisiones de los actores políticos y del Estado. Esto genera conflictos en y entre diferentes sectores de la sociedad, tanto local como nacional, además de crear interés y preocupación internacional por los efectos que produce esta actividad en el medio ambiente y en las poblaciones amazónicas.

Varios miembros²⁷ de la sociedad civil han desplegado acciones de rechazo, desde el ámbito de las organizaciones ambientalistas, especial-

26 Mato (2004: 71) apunta: “cada actor social persigue sus propios intereses y avanza sus programas de acción, a partir de sus propias interpretaciones de la experiencia social en su ámbito local o nacional y en el mundo. Es con base en esto que establece ciertas alianzas y no otras”.

27 Los actores y sus escenarios han variado a través del tiempo. En las campañas contra la actividad

mente en apoyo a las poblaciones indígenas y por la conservación de la Amazonía ecuatoriana, acciones que se han plasmado en campañas, protestas y acciones legales (Cf. Anexo 1). La primera campaña “Amazonía por la vida”, nació en 1989, impulsada por Acción ecológica²⁸, con el objetivo de articular esfuerzos y coordinar iniciativas en defensa de la Amazonía y sus poblaciones locales²⁹. Esta campaña planteaba: difundir la problemática ambiental de la Amazonía; consolidar estrategias para detener la destrucción del entorno natural y humano en esta región, e incentivar la participación de la comunidad en la búsqueda y ejecución de soluciones a sus problemas ambientales, a más de presionar al gobierno ecuatoriano a legalizar los territorios huorani. A inicios del siglo XXI, estos objetivos son retomados en la campaña “Yasuní por siempre”, a más de presentarse denuncias sobre las contravenciones realizadas por las petroleras que se encuentran operando en el parque, y se promueve la moratoria petrolera en el parque Yasuní. Actualmente, Acción ecológica encabeza una campaña por la moratoria a la actividad petrolera en el parque Yasuní, específicamente para los campos ITT.

petrolera, Acción ecológica ha tenido un papel protagonista, logrando el apoyo de varias organizaciones indígenas y ambientalistas internacionales. Al nivel de movilizaciones y protestas, esta organización ha participado activamente, a más de ser un medio utilizado por las poblaciones locales usualmente lideradas por actores políticos. En las acciones de amparo en contra de la actividad petrolera en el parque Yasuní, se destaca la participación en la primera de ellas de la CONAIE, la Comisión ecuménica de derechos humanos, la Fundación regional de derechos humanos, la Federación de estudiantes universitarios y la Clínica de derechos humanos de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. En el marco de la segunda acción de amparo, encontramos a la fundación Natura, la Corporación de derecho ambiental, Ecociencia, la Corporación ornitológica del Ecuador, la fundación Ambiente y Sociedad, y el ex ministro del Ambiente, Edgar Isch López.

- 28 Acción ecológica lidera la denuncia sobre los impactos socio-ambientales generados por la industria petrolera, impulsa una continua campaña contra Texaco, difunde información documental y videográfica, e incentiva la participación de las poblaciones locales en la lucha por la reivindicación de sus derechos colectivos y ambientales. Esta organización está convencida de la necesidad de impulsar campañas a nivel nacional e internacional para influir en la opinión pública y presionar a los organismos competentes a tomar las medidas necesarias para evitar la destrucción de esta área. (Cf. Acción Ecológica (1999); Acción Ecológica (2005))
- 29 En esta campaña, participaron varias organizaciones ecologistas ecuatorianas: Tierra Viva, Acción ecológica, el Cedime, la ESPOL, Semilla de la vida, Bios, Hippocampus, FEMM, Janan Urin, Amigos de Mazán, Arcoiris. Así también esta campaña mantuvo vinculación con la CONFENIAE, la CONAIE y la OPIP, y con organismos y redes interacionales como RAN (*Rainforest action network*), WWF (*World wildlife fund*) y NRDC (*Natural resources defense council*) (Varea 1997: 156-157 y 175).

Como hemos visto, en 1990 los límites del parque Yasuní fueron modificados. El bloque 16 fue separado del parque y se declaró esa zona como territorio huao. La legalización de este territorio, intentaba eludir la crítica de organizaciones ambientalistas y de derechos humanos que respaldaban los derechos territoriales del pueblo indígena, ya que en el documento de entrega se incluyó una cláusula aclarando que los beneficiarios no podrán impedir o dificultar las actividades mineras o hidrocarburíferas. Este cambio tiene un significado jurídico claro: los parques nacionales están bajo tutela constitucional, legal y desde el derecho internacional para evitar la extracción de recursos, mientras que los territorios indígenas carecen de esta tutela, por lo cual era preferible que el área petrolera salga del parque (Real y Enríquez, 1992: 107; Villaverde *et al.*, 2005: 82-85).

Ante esta exigencia surgió la demanda de la Corporación de defensa de la vida (Cordavi), ante el Tribunal de Garantías Constitucionales, en contra de la Corporación estatal petrolera del Ecuador (CEPE), el Ministerio de Agricultura y Ganadería y el Ministerio de Energía y Minas, misma que denunciaba violaciones a la Constitución, por atentar contra las áreas protegidas y las poblaciones nativas. Esta demanda no tuvo un fallo favorable, los jueces adujeron que las acciones tomadas respondían al marco normativo.

Actualmente, la adjudicación del bloque 31 a Petrobras ha intensificado las discusiones en torno a la explotación petrolera dentro del parque, e impulsado a varios actores exigir explicaciones al gobierno ecuatoriano acerca de las decisiones tomadas y de las políticas públicas diseñadas alrededor de esta problemática. A continuación se reseñará algunas de las dificultades encontradas por las organizaciones sociales para la protección de la naturaleza, por lo cual se presentará brevemente el conflicto alrededor del bloque 31 y los dos recursos de amparo constitucional, contra la licencia ambiental para este bloque.

Movilizaciones desde lo nacional: petición de acción de amparo para la suspensión de licencia ambiental en el bloque 31

Tras un proceso de concertación impulsado por la Organización de las Naciones Unidas para la ciencia y la cultura (UNESCO), el Fondo ecuatoriano populorum progressio (FEPP), la *Wildlife conservation society* (WCS) en el 2001, se creó un comité de gestión de la reserva de biosfera que contribuyera a “promover y demostrar una relación equilibrada entre los seres humanos y la biosfera” (Villaverde *et al.*, 2005: 68). Los objetivos del comité han girado alrededor de temas de financiamiento y sostenibilidad financiera, y co-gestión y manejo del área protegida (Cf. *Supra*, capítulo 2). El comité de gestión corresponde a una iniciativa desde la sociedad civil, dirigida a viabilizar la conservación del área protegida. Sin embargo, sus acciones fueron criticadas por organizaciones ambientalistas nacionales y organizaciones sociales locales, especialmente en referencia a su relación con la empresa Petrobras y las recomendaciones del grupo asesor técnico del Ministerio del Ambiente para la reserva de biosfera Yasuni³⁰ sobre el centro de procesamiento y facilidades en el bloque 31.

El 2 de febrero de 2004, este equipo entrega a la Dirección nacional de protección ambiental (DINAPA) del Ministerio de Energía y Minas, a la Dirección de calidad ambiental y la Dirección de biodiversidad y áreas protegidas del Ministerio del Ambiente y a Petrobras, recomendaciones para modificar el proyecto de desarrollo del bloque 31. Inicialmente, esta propuesta contemplaba la construcción de un muelle en Chiru Isla, una vía de acceso del Napo a las plataformas Apaika y Nenke, la construcción del centro de procesamiento y facilidades fuera del parque. Sin embargo, en este oficio, ellos manifiestan temor ante la apertura de un foco de colonización alrededor de las instalaciones requeridas para la exploración y explotación del bloque. Sugieren no construir la vía y ubicar el centro de procesamiento y facilidades dentro del parque, construir el muelle en el

30 El grupo asesor técnico se conformó en diciembre del 2001, con representantes del FAN (Fondo ambiental nacional), del FEPP, la WCS, el Ministerio del Ambiente, la estación científica Yasuní (PUCE), la estación de biodiversidad Tiputini (USFQ), y el Centro de Investigaciones del bosque tropical (CIBT). La colaboración entre los actores giraba en torno a la zonificación, la mediación de conflictos, la educación ambiental, la investigación, el monitoreo y la elaboración de planes de manejo, con especial interés en los principales problemas del parque Yasuní.

río Tiputini y un vía de acceso desde allí a las plataformas, y eventualmente construir una pista de aterrizaje que permita el acceso al personal.

En respuesta, Petrobras afirma que el único cambio posible de realizar, es ubicar el centro de procesamiento y facilidades dentro del parque nacional Yasuní. La DINAPA emite un fallo favorable al estudio de impacto ambiental y plan de manejo ambiental del proyecto de desarrollo y producción del bloque 31, y aprueba el estudio de impacto ambiental y el adenda y plan de manejo ambiental de la vía de acceso, campamentos base y proyecto de construcción del muelle sobre el río Napo (el 5 de abril del 2004). Esta resolución, sumada a la emisión de la licencia ambiental por el Ministerio del Ambiente (el 19 agosto de 2004), provoca reacciones en la sociedad civil, que llevan a la presentación de dos acciones de amparo constitucional y a una auditoria desde la Contraloría General del Estado sobre los procesos de contratación y grado de cumplimiento de los requerimientos de la licencia y del plan de manejo ambiental³¹. Este documento apunta que no se efectuó el proceso de consulta y participación ciudadana sobre el borrador final del estudio de impacto ambiental, con el centro de procesamiento y facilidades dentro del parque.

El 25 de agosto de 2004, un grupo de organizaciones sociales³² presentó una primera acción de amparo constitucional, con la finalidad de que se revoque esta licencia ambiental. Esta primera acción de amparo fue presentada ante la 2ª sala del Tribunal Distrital No. 1 de lo contencioso administrativo. Su contenido hace referencia a los daños que se producirían en el ecosistema y en la población huao, por la explotación petrolera

31 Cf. Contraloría General del Estado (2006), "Informe de auditoria practicada al proceso de contratación y gestión de la unidad coordinadora de proyectos, UCP, del Ministerio del Ambiente, respecto de los gastos efectuados en la implementación del programa de seguimiento y monitoreo socioambiental para la fase constructiva del plan de desarrollo y producción del bloque 31, que se financia con recursos de la compañía Petrobras; y al proceso de emisión de la licencia ambiental, a cargo del Ministerio de Energía y Minas y Ministerio del Ambiente, y el grado de cumplimiento de los requerimientos de la licencia y del plan de manejo ambiental en la ejecución del contrato suscrito entre el Estado ecuatoriano y Petrobras", periodo 2003.03.21 – 2005.11.17. No. DICOP-004-06.

32 Esta demanda es firmada por Elsie Monge (directora ejecutiva de la Comisión ecuménica de derechos humanos), Patricio Benalcázar (presidente de la Fundación regional de derechos humanos), Jorge Benavides Ordóñez (presidente de la Federación de estudiantes universitarios de la Universidad Católica del Ecuador), Leonidas Iza (presidente de la CONAIE) y David Cordero (Clínica de derechos humanos de la Universidad Católica).

en el parque Yasuní. Se invoca el principio de precaución (artículo 91 de la Constitución), en contra de los daños ecológicos y humanos que pueden provocar las actividades petroleras en el bloque 31; y se afirma que las actividades petroleras son incompatibles con la conservación de las áreas protegidas. Por lo tanto, se pide al Estado revoque la licencia ambiental concedida para el bloque 31 e impulse un estudio independiente y participativo sobre las operaciones petroleras en el parque Yasuní. Sin embargo, esta petición es rechazada, pues el Tribunal considera que no existe tal contradicción y niega (el 11 octubre del 2004) la demanda para revocar la licencia ambiental para el desarrollo del bloque 31³³, al amparo del artículo 95 de la Constitución política y el artículo 46 de la Ley de control constitucional. (Cf. Anexo 1).

El 16 de octubre de 2005, en el Juzgado 23^o de lo Civil de Pichincha, se presenta una segunda acción de amparo en la que varias organizaciones ambientalistas³⁴ del Ecuador exigen nuevamente la anulación de la licencia ambiental. La demanda exige se reviertan las recomendaciones del grupo asesor técnico, y no incorporarlas al estudio de impacto ambiental y el plan de manejo ambiental del proyecto de desarrollo y producción del bloque 31. Las organizaciones demandantes plantean que, el centro de procesamiento y facilidades tiene menor impacto sobre el área protegida si éste se encuentra ubicado fuera del parque, pues se evitaría la colonización y se reducirían las posibilidades de afectar el parque con las actividades petroleras. Así también, se apuntan violaciones a los derechos constitucionales: la defensa del patrimonio natural y cultural del país, el derecho a vivir en un ambiente sano, la igualdad de las personas ante la ley, la protección del medio ambiente, el establecimiento de un sistema de áreas protegidas que garantice la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de los servicios ecológicos, y el derecho a la participación.

Sin embargo, el 14 de noviembre del 2005 es negada en primera instancia la acción de amparo, en base al artículo 57 de la Ley orgánica de control constitucional, que establece: “se prohíbe la presentación de más

33 La 3^a sala del Tribunal Constitucional, mediante resolución de marzo 15 del 2005, confirma la resolución de la 2^a Sala, que niega la acción de amparo constitucional solicitada. Cf. Contraloría General del Estado (2006: 34).

34 Las ONG, fundación Natura, la Corporación ornitológica del Ecuador (CECIA), Ambiente y Sociedad, Ecociencia, Ecolex y el ex ministro del Ambiente Edgar Isch.

de un recurso de amparo, sobre la misma materia con el mismo objeto, ante más de un juez o tribunal”.³⁵ Esta resolución causó divisiones dentro del movimiento ecologista, pues se consideró a las organizaciones y personas que realizaron la primera acción de amparo como responsables del fracaso de las acciones judiciales para limitar la actividad petrolera en el parque Yasuní, por haber presentado débiles sustentos jurídicos en la primera acción³⁶.

La entrega de la licencia ambiental por el Ministerio del Ambiente a Petrobras, provocó muchas críticas a este organismo estatal, especialmente por aceptar la propuesta del grupo asesor técnico sin realizar estudios que confirmaran los planteamientos y a su debilidad frente a presiones políticas ejercidas desde otros sectores del Estado, de la empresa petrolera, y del gobierno de Brasil. El 7 de julio de 2005, la ministra del Ambiente, Anita Albán, prohibió el ingreso al parque a Petrobras. Como argumentos de esa decisión, se exponen denuncias sobre irregularidades en el proceso de emisión de la licencia ambiental, el no haber considerado alternativas para minimizar los impactos ambientales, el haber ingresado al parque Yasuní por vía fluvial transportando maquinaria y el incumplimiento de otras especificidades técnicas. Algunos actores sociales como Acción ecológica y la fundación Natura consideran que el Ministerio cedió ante presiones políticas, lo que incidió para la entrega de la licencia antes de la llegada del presidente brasileño Lula da Silva. A esto debe sumarse que la actividad petrolera es respaldada por los organismos internacionales de crédito, pues los recursos generados son garantía en el pago de la deuda externa del Ecuador (Larrea 2003).

La licencia ambiental es de carácter administrativo, lo que permite a la ministra del Ambiente, adjudicarla nuevamente en cualquier momento³⁷. La falta de un reglamento interno que determine los procesos previos

35 La juez agrega: “mediante una acción de amparo constitucional no se puede resolver, los litigios o controversias entre las partes que generen el incumplimiento de los términos contractuales y deberá plantearse la acción pertinente ante los jueces competentes” Cf. Contraloría General del Estado (2006: 36).

36 Entrevistas a David Cordero (06/10/2006) de la Comisión ecuménica de derechos humanos, y Santiago Izurieta (19/06/2006), de la fundación Natura.

37 Entrevistas con Ruth Elena Ruiz (09/01/2006) y Santiago Izurieta (19/06/2006), ambos de la fundación Natura.

a la emisión de licencias ambientales, dificulta la búsqueda de inequívocos en su emisión. La licencia ambiental del bloque 31, contó con los informes previos del Ministerio del Ambiente, por lo cual este no considera como una revocatoria de la licencia el informe del 7 de julio del 2005, concediéndosele a la empresa un plazo de rectificación de los incumplimientos y su justificación³⁸. En febrero de 2006, Petrobras presentó la modificación del proyecto de explotación del bloque 31 al Ministerio del Ambiente. Las correcciones consistieron en la supresión de la carretera y el retiro del centro de procesamiento y facilidades del área del parque. En agosto de 2006, el Ministerio concedió a Petrobras un nuevo plazo para realizar el estudio de impacto y el plan de manejo ambientales que permitan continuar con el cronograma de trabajo previsto en el contrato.

Hasta el momento, la sociedad civil no ha podido viabilizar acciones legales que impidan las actividades petroleras en las áreas protegidas. La presencia de una nueva empresa petrolera en el parque Yasuní y la entrega de la licencia ambiental, sumado a dificultades en el manejo de los fondos del “Programa de seguimiento y monitoreo socio ambiental para la fase constructiva del plan de desarrollo y producción del bloque 31”, por parte del Ministerio del Ambiente, provocaron que varios sectores de la sociedad civil observaran con mayor detenimiento los procesos administrativos alrededor de la negociación.

A partir de los conflictos enunciados, en enero del 2006, la Comisión de control cívico de la corrupción (CCCC) solicitó al Ministerio del Ambiente, la revocatoria de la licencia ambiental extendida a Petrobras por violación a las disposiciones de la licencia³⁹. El informe de la Contraloría General del Estado nos aclara varios de los procesos, que dieron cabida a acusaciones contra el accionar del Ministerio del Ambiente. La contraposición entre algunas afirmaciones realizadas por organizaciones y actores interesados en la conservación del parque Yasuní, con los datos obtenidos en los documentos oficiales, nos confirma las diferencias en la percepción y el uso de la información por parte de los interesados. Y aunque podría ser criticable la radicalización en las opiniones vertidas,

38 Cf. Contraloría General del Estado (2006: 37).

39 Entrevista realizada a Gina Chávez, Comisión de control cívico de la corrupción (06/2006).

es recomendable observar los mecanismos utilizados para expresar e incidir sobre las políticas petroleras en las áreas protegidas, y evidenciar que, a pesar de que las acciones de amparo no dieron como consecuencia la suspensión de la licencia, son factores que han influenciado en la toma de decisiones en el ámbito gubernamental.

La contraposición entre las necesidades del Estado y los objetivos conservacionistas hace tarea difícil la búsqueda de acuerdos y la presentación de propuestas que contribuyan a la preservación de la naturaleza, al desarrollo sostenible de las poblaciones afectadas y el mantenimiento de las arcas fiscales. La sociedad civil solicita continuamente al Estado que las políticas converjan a la aplicación de estrategias que optimicen los recursos petroleros (como la unificación de poliductos) y reduzcan los impactos socio-ambientales. Tal es el caso de la fundación Natura, organización que reconoce la importancia del petróleo para el Estado, pero propone que se utilicen las mejores tecnologías y que no se hagan nuevas actividades petroleras en las áreas protegidas.

El Ministerio del Ambiente, conjuntamente con el Ministerio de Energía y Minas, son organismos emisores de permisos, previa participación en una licitación de servicios y pronunciamiento del ejecutivo, para la explotación de recursos naturales – en este caso hidrocarburos en áreas protegidas. Estas instituciones deben regirse por el Reglamento ambiental, el cual impone normas a seguir en las diferentes etapas de la actividad hidrocarburífera. Tal es el caso del estatuto a seguir para la perforación exploratoria en el patrimonio de áreas naturales, donde se prohíbe la apertura de carreteras y “sólo” está permitida la utilización de una extensión menor de 1,5 hectáreas para plataforma, helipuerto y campamento.⁴⁰

Acciones desde el ámbito internacional

A pesar de que los problemas generados por la actividad petrolera en el parque Yasuní son tratados nacional y localmente, tanto en el ámbito

40 Reglamento ambiental para las actividades hidrocarburíferas, artículo 52 (Normas operativas) (RO/ 265, 2001).

gubernamental como en la esfera pública. La preocupación desde las organizaciones de la sociedad fue elevada a otros ámbitos de la opinión pública, desde lo nacional hacia lo internacional. La información fue difundida por campañas que movilizaron actores ambientalistas y científicos en el extranjero a favor de la conservación del parque Yasuní, “[...] se hizo un trabajo fuerte para buscar apoyo de gente de otros países, para que hicieran un pronunciamiento sobre la política de Petrobras”.⁴¹

De acuerdo a las críticas vertidas por Acción ecológica, las operaciones de Petrobras en Ecuador, no corresponden con la labor realizada por esta empresa en Brasil, pues allí las operaciones son realizadas con los más altos estándares ambientales. La mayor cantidad de opiniones ha girado alrededor del rechazo del establecimiento de facilidades para la explotación petrolera. La posibilidad de ampliación de la frontera petrolera en el parque Yasuní y la construcción de una nueva carretera dentro de él, movilizó acciones de rechazo desde el ámbito nacional que fueron apoyadas por la comunidad científica internacional.

El 25 de noviembre de 2004, 58 científicos de diversas partes del mundo suscribieron una carta al presidente de la República del Ecuador, Lucio Gutiérrez, al presidente de la República de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, y al presidente de Petrobras, José Eduardo de Barros Dutra, donde se manifiesta su preocupación por la carretera propuesta por Petrobras, que tendría 54 km desde el río Napo hacia el interior del Yasuní, 24 de los cuales se extenderían dentro de una de las áreas mejor conservadas e intactas del parque. En esta misiva se recuerda la importancia del parque y la reserva de biosfera Yasuní⁴² como una región de extraordinario valor por su biodiversidad, su herencia cultural y por poseer un paisaje silvestre en gran parte intacto⁴³. Además, aluden que las carreteras

41 Entrevista realizada a Juan Dumas, FFLA (18/05/2006).

42 En este documento se hace referencia a las principales conclusiones emitidas por las investigaciones realizadas en el Yasuní, por los investigadores firmantes, sintetizadas durante el encuentro “El día de Yasuní: Simposio sobre las investigaciones”, realizado en Mindo (Ecuador), del 11 al 13 de octubre de 2004.

43 Por su biología única y extraordinaria, los científicos del *World wildlife fund* han declarado a esta región como una de las 200 áreas más importantes del mundo para proteger. Yasuní también conserva uno de los territorios contiguos más largos del bosque tropical amazónico, una región identificada como una de las 24 áreas prioritarias del paisaje silvestre mundial. Además, Yasuní y las áreas adyacentes acogen a los indígenas huaorani, que incluyen comunidades poco contac-

ya existentes dentro del parque causan impactos negativos incontroles, por ser catalizadores de la deforestación, punto de partida para la migración y la colonización, y por los cambios que provocan en las actividades económicas y culturales de los huaorani. Por esto y más, los firmantes se oponen a la construcción de una nueva carretera en el bloque 31, proponen se promulgue una ley que prohíba la construcción de carreteras en parques nacionales, y recomiendan al gobierno ecuatoriano exigir a las compañías petroleras la implementación de técnicas de explotación *offshore* para acceder al Yasuní, a más del uso de helicópteros y monorrieles como medios de transporte.

En enero del 2005, la Asociación de biología tropical y conservación⁴⁴ difunde una resolución unánime en la cual se pide al gobierno ecuatoriano prohibir la construcción de una nueva carretera en el parque Yasuní. Poco tiempo después, el 15 de febrero del 2005, se divulga otra “Carta abierta de científicos al gobierno ecuatoriano”, manifestando su preocupación por el proyecto de construcción de carretera en el bloque 31, firmada por académicos e investigadores de varias prestigiosas instituciones como el *Museum of comparative zoology at Harvard*, las Universidades de Duke y Stanford, el *Missouri botanical garden*, entre otras.

Asimismo, Acción ecológica emitió una carta abierta a la UNESCO, Petrobras y los gobiernos de Ecuador y Brasil, en defensa del Yasuní, con el objeto de denunciar y exigir acciones inmediatas que detengan la actividad petrolera en el bloque 31 de la Amazonía ecuatoriana y permitan una auditoria ambiental para impedir toda la actividad hidrocarburífera en el Yasuní. El 8 de septiembre del 2005, inicia una campaña orquestada por Oilwatch, en contra del proyecto de desarrollo del bloque 31, y se difunden cartas abiertas y mensajes de alerta en internet⁴⁵, se retoman los argumentos de la carta titulada “Científicos preocupados por el parque nacional Yasuní” (25/11/2004).

tadas en el parque (extracto tomado de la carta, enviada por los científicos reunidos en Mindo, el 25/11/2004).

44 Esta asociación es considerada como, la mayor organización estadounidense de investigación sobre la conservación de los ecosistemas tropicales.

45 Estas cartas se difunden en las páginas de *Forest conservation blog*, *FIAN Internacional*, *Environment news service*, *Oilwatch*, etc.

Entre las campañas más sobresalientes promovidas por organizaciones internacionales encontramos las desplegadas por Oilwatch, Llacta, y *Save America's forest*. Desde los sitios Web de la fundación Llacta, se promocionan campañas en contra de la actividad petrolera en el parque Yasuní, tal como: “Acción ciudadana por los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento en la región del Yasuní”, “Protesta semanal en contra de la presencia de Petrobras en el Yasuní”, y “*Save America's forest: Yasuní Rainforest Campaign*”. La mayor parte de estas campañas son de difusión de información y construcción de opinión pública. Los hechos y datos se exponen para el libre uso por parte de los interesados, suelen ser extractos de la prensa local y nacional, o ensayos de personas afines a los problemas tratados. Esta fundación no designa fondos para la lucha ambiental en el sitio, más bien presta un espacio de divulgación y permite establecer vínculos con las organizaciones indígenas y ambientales involucradas. Similares son los servicios prestados y acciones emprendidas por *Save America's forest*.

La preocupación por los efectos de la actividad hidrocarburífera sobre los pueblos nativos de la Amazonía, ha alcanzado instancias gubernamentales internacionales. La Comisión de asuntos indígenas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), ha manifestado su preocupación por la situación de los pueblos indígenas en el Ecuador, con especial atención a los pueblos en aislamiento voluntario del área del Yasuní, por lo cual envió al país a un relator especial (Rodolfo Stavenhagen), a inicios de 2006, encargado de realizar un informe especial que presente recomendaciones al gobierno del Ecuador. Las recomendaciones expuestas en este informe quedarían en su aplicación sometidas a la voluntad del gobierno para aplicarlas, pues no existe una normativa internacional que le obligue a su adopción.

La mayor parte de las acciones realizadas por la sociedad civil, hasta el momento no parecen tener aún repercusiones notables en la formulación de políticas que garanticen la conservación de los recursos naturales en las áreas protegidas, y menos aún se han mostrado capaces de proponer estrategias y mecanismos que contrarresten el impacto de las actividades extractivas en los grupos socio-culturales que habitan la zona. La manifestación de opiniones y la participación social en actos y eventos específicos de discusión respecto al tema, no parece garantizar un incremento en el

interés de la ciudadanía por los problemas existentes en el parque Yasuní, o un aumento en la movilización de recursos que sostengan estrategias que conduzcan hacia toma de posiciones que garanticen la protección de la naturaleza y del patrimonio socio-cultural.

Existen otros casos que ejemplifican dinámicas desplegadas desde la sociedad civil, parecidas pero no necesariamente efectivas. Tal es el caso de la reserva de producción faunística Cuyabeno en el Ecuador y de la reserva nacional Pacaya Samiria en Perú. Ambos casos, brindan bases para el análisis del papel del movimiento ambiental con relación a otros actores importantes y su influencia en la política ambiental. Alrededor del problema que implicó la ampliación de la frontera petrolera al Cuyabeno, varios activistas indígenas y ambientalistas realizaron actividades de rechazo, desde la toma pacífica del Ministerio de Energía hasta la instauración de espacios de diálogo, a través de una campaña que contó con el apoyo internacional de la red *Rainforest action network* (RAN) y Oxfam América. La campaña “Amazonía por la vida” y la Agrupación por la defensa del Cuyabeno, solicitaron en 1995, la suspensión de actividades petroleras en la reserva Cuyabeno, objetivo final que no se logró (Soria 2001: 7-11). El éxito o fracaso de estas campañas internacionales son de difícil medición, pues los efectos parecen ser reducidos, limitados a la difusión de información respecto del conflicto.

La opinión internacional es importante por la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil de hacer escuchar sus voces en otro nivel de discusión, con la intervención de organismos vigilantes del respeto de los derechos humanos, la aplicación de la normativa internacional y del cumplimiento de las leyes de sus países de origen en el caso de las empresas petroleras y que tenga incidencia en la toma de decisiones del Estado. La exposición de opiniones en los medios de comunicación, las campañas de rechazo, foros, encuentros, seminarios, mesas de discusión, entre otras formas de movilización de información, que se realizan con la finalidad de discutir la problemática alrededor del parque Yasuní, no garantizan una mayor participación social y política en la construcción de una opinión pública determinada con respecto al tema.

Consideraciones finales

La opinión pública se forja desde planteamientos, mecanismos y estrategias desplegadas por sectores de la sociedad civil, respecto de temas que se discuten en el ámbito sociopolítico, en este caso hace referencia a la problemática ya señalada. Los conflictos sociales y ambientales que genera la explotación petrolera, en conjunto con la colonización y la tala de madera, alrededor y dentro del parque Yasuní reflejan confusión en los papeles y responsabilidades para la conservación. Los actores y sectores de la sociedad vinculados a las diversas dinámicas y a los conflictos que rigen el manejo del parque y la reserva, tienen percepciones diferentes del significado y la importancia que tienen las áreas protegidas para la conservación de la biodiversidad. La conservación se transforma en un cúmulo de intereses que reflejan las expectativas de cada grupo. La preservación de los ecosistemas está sujeta a factores sociales, económicos, culturales, y políticos y, desde cada actor se proyecta en diferentes planteamientos ante la actividad petrolera. La multiplicidad de actores en la zona, afectados directa o indirectamente, dificulta pensar en temas de conservación que no estén acompañados por estrategias para el desarrollo sostenible de estas poblaciones.

En la actualidad, alrededor del parque Yasuní se desarrollan dos visiones contrapuestas: el desarrollo económico de la nación y la conservación de los recursos naturales.⁴⁶ Desde su creación hasta la actualidad, muchos son los factores de conflictos que se han generado alrededor de la explotación petrolera en este área protegida: colonización, contaminación, crecimiento demográfico, incremento de la pobreza, deforestación, transformaciones culturales, entre otras.

La desmembración que ha sufrido el parque Yasuní con la delimitación de bloques petroleros dentro de él, ha provocado variadas reacciones en la población y sociedad civil ecuatoriana e internacional, y han girado especialmente en torno al proyecto ITT y al bloque 31; no sólo por los impactos ambientales que produce dicha actividad, sino también por los

⁴⁶ Debemos anotar que la actividad petrolera causa problemas ecológicos que muchas veces no son visibles pero que son perjudiciales para la naturaleza y los seres humanos. El parque enfrenta varias problemáticas, que no sólo afectan la biodiversidad existente en el sitio, sino que también inciden sobre las poblaciones que habitan en ella y sus alrededores.

conflictos y problemas sociales que se generan en las poblaciones aledañas y la sociedad nacional, especialmente en los grupos indígenas que utilizan esta área para sus actividades de subsistencia, pues el parque Yasuní es un espacio que sirve para la cacería, recolección y movilización de las poblaciones huaorani, Tagaeri y Taromenane.

Continuamente, la dinámica social, económica y política en la Amazonía ha sido modificada por la intervención del Estado, las empresas petroleras transnacionales, los organismos de crédito, las organizaciones no gubernamentales, el movimiento ambientalista transnacional, el Estado norteamericano, entre otros actores. En las últimas dos décadas, el financiamiento y apoyo proporcionado por actores foráneos a las organizaciones indígenas ha permitido que éstas se fortalezcan en el ámbito organizativo y que se expongan a la luz pública las dificultades a las que se enfrentan, logrando el apoyo internacional y nacional a través de campañas y movilizaciones sociales. Pero también debe recordarse que, los organismos internacionales de crédito (BID, FMI, Banco Mundial) presionan para el desarrollo de megaproyectos extractivos⁴⁷, con el fin de satisfacer la creciente demanda internacional y de solventar la deuda que mantiene el país con estos organismos. Esto impulsa al gobierno nacional a licitar áreas ubicadas en zonas sensibles, tanto por su biodiversidad natural como cultural. Las acciones del gobierno en la explotación de recursos naturales no renovables son justificadas por la premisa de que el Estado es el propietario exclusivo de los recursos del subsuelo y es de su competencia la utilización de éstos, aún cuando estuviera la superficie protegida por una reglamentación, como es el caso de las áreas protegidas del Ecuador.

En el Ecuador, los recursos naturales renovables y no renovables constituyen la base del desarrollo. El problema surge cuando no se valoran los costos que implica el proceso de producción – en este caso la extracción hidrocarburífera, y los costos ambientales (Narváez 2000: 17). Ante esta situación, es necesario idear y llevar a la práctica nuevas estrategias que estén ligadas a un desarrollo sustentable y no a un crecimiento sustentable, ya que de esa manera se permitiría una mejoría en la calidad de vida de los diferentes sectores sociales ligados directa o indirectamente a la pro-

47 El proyecto petrolero Ishpingo, Tiputini y Tambococha (ITT) en el Ecuador, o el proyecto gasífero Camisea en el Perú, por ejemplo.

ducción petrolera, especialmente de los pueblos indígenas afectados. Así, es imprescindible buscar soluciones a los problemas de pobreza existentes en el país, pues es la falta de condiciones mínimas de subsistencia la que impulsa a la población a nuevos lugares (como las áreas protegidas) en busca de recursos. Las divisas obtenidas del petróleo deben ser distribuidas y redistribuidas de manera más equitativa entre la población, a la vez que debe recapitalizarse el Estado ecuatoriano para de esa forma invertir en obras para la población. Los recursos no renovables, son exactamente eso, “no renovables”, por lo que debemos idear nuevas estrategias de desarrollo que protejan el medio ambiente.

Ante la incapacidad reflejada por el Estado para dar solución a estos conflictos, se hace urgente la participación e involucramiento de la sociedad civil en la formulación de propuestas que planteen estrategias a largo plazo para apoyar a la preservación de la naturaleza y al desarrollo sostenible de las poblaciones que habitan en ella. La formación de opinión pública alrededor de esta problemática se consolida en los mecanismos y estrategias desplegadas por la sociedad civil, especialmente por las organizaciones ambientalistas, donde las acciones de amparo presentadas ante el Estado ecuatoriano, son prueba contundente de la preocupación que existe alrededor de la situación de las áreas protegidas.

Diferencias consideradas como sustanciales separan las acciones y estrategias de las organizaciones de la sociedad civil, con relación a la extracción petrolera en el parque Yasuní. Por ejemplo algunas organizaciones ambientalistas, como la fundación Natura, están preocupadas por la conservación, pero son flexibles al considerar que se puede realizar explotación de los recursos, siempre y cuando existan criterios de conservación y de desarrollo sostenible que garanticen operaciones limpias, es decir que correspondan a los estándares más altos de la industria petrolera. Organizaciones ambientalistas radicales, como Acción ecológica, están contra toda actividad petrolera en las áreas protegidas. Esta posición radical limita la capacidad de diálogo entre los diferentes grupos de interés.

En lo local, no existen posiciones de rechazo a la actividad petrolera, sino rechazo al olvido y falta de asistencia a las poblaciones afectadas por parte del Estado y de las empresas petroleras. La mayoría de los actores esperan propuestas y respuestas a sus demandas que conduzcan a un mayor desarrollo. En este aspecto, toman relevancia las organizaciones

que impulsan propuestas de desarrollo sustentable como respuestas ante las propuestas de desarrollo planteadas por el Estado, que responden a las perspectivas del mercado capitalista.

Los actores locales sienten un distanciamiento con las organizaciones ambientalistas. Las organizaciones ambientalistas de carácter nacional, no mantienen un trabajo continuo por la conservación en la zona que vincule de una manera efectiva a las poblaciones afectadas, con la dinámica que implica generar acciones por la conservación. Las organizaciones locales y nacionales deben buscar procesos participativos para la generación de agendas ambientales mínimas que permitan generar acuerdos y consensos que incidan en la transformación y aplicación de las políticas estatales, que regulen la explotación petrolera en las áreas petroleras.

La ciudadanía nacional tiene pocas referencias, limitadas a la prensa o campañas virtuales, sobre las problemáticas que existen en el parque Yasuní. Los conflictos del parque Yasuní son percibidos a distancia y, en muchos casos, se desconoce la ubicación y actores involucrados en el tema. En el ámbito local, el parque Yasuní constituye un motivo de orgullo pero pocos son los ciudadanos que se vinculan a las actividades de conservación. Más aún, el parque Yasuní parece un foco de atención discontinua en el marco de las discusiones acerca de las áreas protegidas y su conservación. El debate parece tomar impulso en este momento, debido especialmente a la presencia de la empresa petrolera Petrobras en el bloque 31 y las prospecciones existentes para los campos ITT.

Muchas han sido las críticas generadas por la entrega de la licencia ambiental, y se refieren especialmente a la influencia que ejerce el ámbito económico privado en las políticas estatales, y la política internacional en el desarrollo de nuestra economía interna. La conservación de los recursos naturales es disminuida ante la importancia de la actividad hidrocarbúrfica en el país. Las leyes y su aplicación son flexibles y sujetas a múltiples interpretaciones, lo cual reduce la posibilidad de priorizar la protección de la naturaleza y justifica una continua lucha por la modificación de las normativas y por su correcta aplicación desde la sociedad civil. El futuro de la Amazonía se torna incierto frente a la urgencia del Estado de llenar sus arcas fiscales.

Los conflictos generados por la superposición de leyes y la contradicción en la aplicación de las normativas, contradicciones como la explota-

ción de petróleo en áreas protegidas, han impulsado a la sociedad civil a desplegar acciones de rechazo y demandas por cambios en las políticas públicas. Sin embargo, las dificultades se centran en que el marco normativo ambiental no satisface las expectativas de la población respecto a la conservación de las áreas protegidas o el respeto a los derechos colectivos, y su aplicación deja incógnitas e insatisfacciones entre los actores.

La contraposición entre las necesidades del Estado y los objetivos conservacionistas hace tarea difícil la búsqueda de acuerdos, que permitan la presentación de propuestas que contribuyan a: la preservación de la naturaleza, el desarrollo sostenible de las poblaciones afectadas y el mantenimiento de las arcas fiscales. La sociedad civil solicita que, las políticas converjan a la aplicación de estrategias desde el Estado, que se optimicen los recursos petroleros, se reduzcan los impactos socio-ambientales y se respeten las áreas protegidas del país. Y aún cuando las acciones emprendidas parezcan minúsculas, éstas crean precedentes para futuras acciones y movilizan recursos en torno a los objetivos de conservación.

La sociedad civil ha mostrado capacidad de incidir en la toma de decisiones, pero aún no se ha logrado cambios en el accionar continuo del Estado con respeto a la ley, que conduzcan a una óptima aplicación de las normativas y que formulen y consoliden políticas que respalden la conservación de la naturaleza en el país. La lucha por la conservación está en manos de la sociedad, lo que implica la necesidad de fortalecer las alianzas que permitan influir en la toma de decisiones y en la formulación de políticas. Esto a partir de la formación de una opinión pública que impulse y proponga nuevas directrices y estrategias a largo plazo, consensuadas y legitimadas desde las bases, y luego socializadas al resto de la ciudadanía de manera que los posicionamientos adoptados sean institucionalizados dentro de la sociedad civil como temas relevantes.

Bibliografía

- Acción Ecológica (1998). “Petróleo en áreas protegidas”. *Alerta Verde*, 55. Quito: Acción Ecológica.
- Acción Ecológica (1999). “El proyecto ITT. La sentencia de muerte del parque Yasuni”. *Alerta Verde*, 64. Quito: Acción Ecológica.
- Acción Ecológica (2004). “Yasuni por siempre”. *Alerta Verde*, 133. Quito: Acción Ecológica.
- Acción Ecológica (2005). “Explotación petrolera en la Reserva de la Biosfera Yasuni”. Quito: Acción Ecológica.
- Ackerman, John (2004). “Co-Governance for Accountability: Beyond “Exit” and “Voice”, *World Development* 32 (3): 447-463. Örebro: Örebro University, Department of Business, Economics, Statistics and Informatics.
- Adger, N.; Brown, K.; Fairbrass, J.; Jordan, A.; Paavola, J.; Rosendo, S.; Seyfang, G. (2002). *Governance for Sustainability: Towards a Thick’ Understanding of Environmental Decision Making*. Working Paper, 4-16. Norwich: University of East Anglia, Centre for Social and Economic research on the Global Environment.
- Aguirre, Milagros (2003). “El asalto huao desde la prensa”. *Íconos* 17: 15-20. Quito: FLACSO.
- Andrade, R.; Enríquez, J.; Rivas, J.; Rivera, E.; Ruiz, R. E.; Suárez, L.; Ulloa, R. (1997). *La situación de las áreas naturales protegidas en el Ecuador*. Quito: Proyecto INEFAN/GEF para la Protección de la Biodiversidad.

- Aráuz, Luis Alberto (2004). “Contratación petrolera ecuatoriana”, en G. Fontaine (Ed.), *Petróleo y Desarrollo sostenible en el Ecuador. 2. Las apuestas*, 57-66. Quito: FLACSO.
- Assies, Willem (2003). *Territorialidad, indianidad y desarrollo: las cuentas pendientes*. Michoacán: Labour Again Publications, Centro de estudios rurales del Colegio de Michoacán, 1-11.
- Banco Central del Ecuador, Dirección General de Estudios (2006). *Análisis del sector petrolero*. Quito: Banco Central del Ecuador.
- Barth, Fredrik (1976). “Introducción”, en F. Barth (Comp.), *Los grupos étnicos y sus fronteras, La organización social de las diferencias culturales*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Becker, Bertha (1982). *Geopolítica da Amazonia*. Río de Janeiro: Zahar Editora.
- Benalcázar, Fernando (2006). “Testimonio: La política de responsabilidad corporativa de Encana”, en G. Fontaine (Ed.), *Petróleo y desarrollo sostenible en el Ecuador. 3. Las ganancias y pérdidas*, 263-274. Quito: FLACSO-ILDIS-Petrobras.
- Bernal, Angélica (2000). “De la exclusión étnica a los derechos colectivos: un análisis político del Ecuador”, en A. Bernal (Comp.), *De la exclusión a la participación: pueblos indígenas y sus derechos colectivos en el Ecuador*, 35-55. Quito: Abya-Yala.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2004). *Ecuador: estrategia del Banco con el país*. Quito: BID.
- Bontems, Philippe; Pilles, Rotillon (2000). *Economía del ambiente*. Quito: Abya Yala.
- Borrini-Fereyabend, Grazia (1997). “Manejo participativo de áreas protegidas, adaptando el método al concepto”. Temas de política social. Quito: UICN-Sur.
- _____ (2002). “Indigenous and Local Communities and Protected Areas: Rethinking the Relationship: Grazia Borrini-Fereyabend Interviews Tariq Banuri, Taghi Farvar, Kenton Miller and Adrian Phillips”, *Parks Magazine*, 12 (2): 5-15. Gland: World Commission on Protected Area- IUCN.
- Bretón, Víctor (2001). *Cooperación al desarrollo y demandas étnicas en los Andes ecuatorianos*. Ensayos sobre indigenismo, desarrollo rural y neoindigenismo. Quito: FLACSO-Universitat de Lleida-GIEDEM.

- Bunker, Stephen (1988). *Underdeveloping the Amazon: Extraction, Unequal Exchange and the Failure of The Modern State*. Chicago: University of Chicago Press.
- Burgos, Guillermo (2005). “Estado de derecho y desarrollo humano, más allá del derecho y desarrollo económico. Hacia un marco de capacidades institucionales básicas”. *Instituciones y Desarrollo*, 8-9. Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- Bustamante, Teodoro (2003). “Perspectivas de discusión de los temas socio-ambientales vinculados a la explotación petrolera en el Ecuador: posiciones encontradas o encuentro de posiciones”, En G. Fontaine (Ed.), *Petróleo y Desarrollo Sostenible en Ecuador. 1. Las reglas de juego*. 1. 27-49. Quito: FLACSO-Petroecuador.
- Bustamante, Teodoro; Jarrín, María Cristina (2005). “Impactos sociales de la actividad petrolera en Ecuador: un análisis de los indicadores”. *Íconos*, 21: 19-34. Quito: FLACSO.
- CAAM (Comisión Asesora Ambiental de la Presidencia de la República) (1994). *Inventario y análisis de los proyectos amazónicos ecuatorianos*. Quito: CAAM- FAO- DGIS- CE.
- Cabodevilla, Miguel Ángel (1999). *Los huaorani en la historia de los pueblos del Oriente, Coca (Ecuador)*. Quito: Vicariato Apostólico de Aguarico- CICAME.
- _____ (2003). “Reflexiones sobre un ataque huao”. *Íconos*, 17: 6-14. Quito: FLACSO.
- _____ (2004). *El exterminio de los pueblos ocultos*. Quito: Vicariato Apostólico de Aguarico- CICAME.
- _____ (2006). “Pueblos indígenas aislados de Yasuní entre el genocidio y la persistencia étnica. Ponencia al Foro convocado por el Programa de Antropología de FLACSO, Quito, 31/05”. Quito: mimeo.
- Cafferata, Néstor (2002). *Daño ambiental*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Calhoun, Craig (Ed.) (1992). *Habermas and the Public Sphere*, Cambridge: MIT Press.
- Camou, Antonio (2001 a). “Estudio preliminar”, en A. Camou (Ed.), *Los desafíos de la gobernabilidad*. México D. F: Plaza y Valdés.
- _____ (Ed.) (2001 b). *Los desafíos de la gobernabilidad*. México D. F: Plaza y Valdés.

- CAN (Comunidad Andina de Naciones) (2006). “Decisión 523. Estrategia regional de biodiversidad para los países del trópico andino”. Lima: CAN
- Carou, Heriberto (2001). “Territorialidad y fronteras del Estado-nación: Las condiciones de la política en un mundo fragmentado”. *Política y Sociedad*, 36: 29-38. Madrid: Universidad Complutense.
- Castro-Lucic, M. (1998). “La cuestión indígena: ¿hacia territorios como base cultural o identidad sin territorio?”. Tercer Congreso Chileno de Antropología. Santiago: mimeo.
- Chang, Ada Alegre (2002). “¿Por qué no se cumplen las normas ambientales?”. Lima: mimeo.
- Chapin, Mac (2004). “A challenge to Conservationists”. *World Watch*, 17 (6): 17-31. Washington D. C.: World Watch Institute.
- Chávez, Gina (2003). “Muerte en la zona Tagaeri-Taromenane: justicia occidental o tradicional”. *Íconos*, 17: 31-36. Quito: FLACSO.
- Coello, Flavio; Nations, James (1989). *Plan preliminar de manejo del parque nacional Yasuní Reserva de la Biosfera*. Quito: Ministerio de Agricultura y Ganadería-The Nature Conservancy.
- Cohen, Jean; Arato, Andrew (2000). *Sociedad civil y teoría política*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Colchester, Marcus (2003). *Naturaleza cercada: pueblos indígenas, áreas protegidas y conservación de la biodiversidad*. Montevideo: Movimiento Mundial por los Bosques Protectores.
- Crozier, Michel; Huntington, Samuel; Watanuki, Joji (1975). *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Comisión*. New York: New York University Press.
- De Alba, Edmundo; María Eugenia Reyes (1998). “Valoración económica de los recursos biológicos del país”, en A. Peña Jiménez, L. Neyra González, E. Loa Loza, L. Durand Smith (Comp.), *La diversidad biológica de México: Estudio de país*. México D. F.: CONABIO (Comisión nacional para el conocimiento y uso de la biodiversidad).
- Delgado, O (2006). “La globalización capitalista y la producción social del espacio y del territorio, las amenazas a la diversidad cultural”, en “IV Encuentro para la promoción y difusión del patrimonio inmaterial de los países andinos”. Universidad Nacional Experimental del Yaracuy, 17-22 de octubre”. Caracas: mimeo.

- De Sherbinin, Alex; Freudenberger, Mark (1998). "Migration to protect- ed areas and buffer zones: can we stem the tide?", *Parks Magazine*, 8 (1): 38-53. Gland: World Commission on Protected Area- IUCN.
- Deler, Jean Paul (1996). *Estructuras espaciales del Ecuador contemporáneo*. Quito: Nueva Historia del Ecuador, Ensayos generales, Ed. CEN.
- Di Paola, María Eugenia (2002). "Hacia la construcción de un programa de aplicación y cumplimiento de la normativa ambiental en América Latina". Documento de trabajo, Conferencia internacional sobre apli- cación y cumplimiento de la normativa ambiental en América Latina. Buenos Aires: mimeo.
- Echeverri, Juan Antonio (2000). "Reflexiones sobre el concepto de terri- torio y ordenamiento territorial indígena", en J. J. Vieko; C. Franky; J. A. Echeverri (Ed.) *Territorialidad indígena y ordenamiento en la Amazonía*, 173-18. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Ecolex (2003). "Caracterización de conflictos en la reserva de biosfera Yasuní. Documento preparado para Wildlife Conservation Society Ecuador, a través del proyecto de paisajes vivientes." Quito: mimeo.
- Ecolex (2005). *Derecho ambiental. Texto para la cátedra*. Quito: Ecolex.
- Falconí, Fander (2002). *Economía y desarrollo sostenible. ¿Matrimonio feliz o divorcio anunciado? El caso de Ecuador*. Quito: FLACSO.
- Fontaine, Guillaume (2003 a) [2007]. *El precio del petróleo: Conflictos sociambientales y gobernabilidad en la región amazónica*. Quito: FLAC- SO-Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEA)- Abya Yala.
- _____ (2003 b). "Aportes a una sociología del conflicto socio- ambiental", en G. Fontaine (Ed.) *Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador. 1. Las reglas de juego*, 79-102. Quito: FLACSO-Petroecuador.
- _____ (2003 c). "Más allá del caso Texaco. ¿Se puede rescatar al Nororiente ecuatoriano", *Íconos*, 16: 129-137. Quito: FLACSO.
- _____ (2005 a). "Del manejo de los conflictos ambientales a la institucionalización de arreglos: el aporte de las teorías de la gobernan- za", en S. Florencio Abreu (Comp.), *Integración, equidad y desarrollo*, 131-148. Quito: FLACSO-Embajada de Brasil-Ministerio das Relaçaos Exteriores-CAF-Oderbrecht.
- _____ (2005 b). "Microconflictos ambientales y crisis de gobern- abilidad en la Amazonía ecuatoriana", *Íconos*, 21: 35-46. Quito: FLACSO.

- _____ (Ed.) (2006 a). *Petróleo y desarrollo sostenible en el Ecuador. 3. Las ganancias y pérdidas*. Quito: FLACSO.
- _____ (2006 b). “Convergences et tensions entre ethnicité et écologisme en Amazonie”, *Autrepart*, 38: 63-80. Bondy: Institut de Recherche pour le Développement (IRD).
- _____ (2006 c). “Radicales? Conflictos ambientales y ecologismo en la Amazonía ecuatoriana”, en J. da Cruz (Comp.) *Democracias en desconfianza. Ensayos en sociedad civil y política en América Latina*, 49-76. Montevideo: Ed. Coscoroba.
- García Guadilla, María Pilar (2001). “El movimiento ambientalista y la constitucionalización de nuevas racionalidades: dilemas y desafíos”, *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 7 (1): 113-132. Caracas: Universidad Central de Venezuela.
- Grey Postero Nancy; Zamosc, León (2005). “La batalla de la cuestión indígena en América Latina”, en N. Grey Postero, L. Zamosc (Ed.), *La lucha por los derechos indígenas en América Latina*, 11-52. Quito: AbyaYala.
- Gudynas, Eduardo (2005). “Contexto internacional y desarrollo sostenible amazónico: las posibilidades y límites de un nuevo regionalismo”. *Amazonía Política*, 1. Montevideo: Fundación Friedrich Ebert.
- Guerrero, Andrés (2000). “El proceso de identificación: sentido común ciudadano, ventriloquia y transcritura”, en A. Guerrero (Comp.), *Etnicidades*, 9-75. Quito: FLACSO.
- Habermas, Jürgen (2001). *Facticidad y Validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid: Trotta.
- Hernández, Patricio; Lara, Rommel; Moreno, M.; Narváez, R.; Pichilingue, Eduardo; Sánchez G. (2002). *Plan de manejo del territorio huao*. Quito: Proyecto Care/Subir-Ecociencia-ONHAE.
- Hewitt, Cynthia (1998). “Uses and abuses of the concept of governance”, *International Social Science Journal*, 50/155: 105-113. Paris: UNESCO.
- Hvalkof, Søren; Plant, Roger (2002). “Titulación de tierras y pueblos indígenas”. *Serie de Informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible*. Washington D.C.: BID.
- Ibarra, Alicia (1987). *Los indígenas y el Estado en el Ecuador*. Quito: AbyaYala.

- Jeffery, Michael (2004). "An international legal regime for protected areas", en J. Scanlon; F. Burhenne-Guilmin (Ed.), *International environmental governance. An international regime for protected areas*, IUCN Environmental policy and law paper, 49: 14-16. Gland: IUCN.
- Keck, Margareth E.; Sikkink, Kathryn (2000). *Activistas sin fronteras*. México D.F: Siglo XXI.
- Kenber, Mark (1999). *Planificación y políticas ambientales*. Quito: Editores Asociados.
- Kanie, Norichika; Haas, Peter (2004). "Introduction", en N. Kanie; P. Haas (Ed.), *Emerging Forces in Environmental Governance*, 1-15. Tokio: United Nations University.
- Kimerling, Judith (1993). *Crudo amazónico*. Quito: Abya Yala.
- _____ (2001). *Corporate responsibility in Ecuador: the many faces of Occidental*, Berkeley: Nautilus Institute.
- _____ (2006). *¿Modelo o Mito? Tecnología de punta y normas internacionales en los campos petroleros de la Occidental*. Quito: FLACSO.
- Larrea, Carlos (2003). *La cooperación internacional para el desarrollo y sus efectos sociales y económicos en el Ecuador*. Quito: Comité Ecuménico de Proyectos- Observatorio de Cooperación al Desarrollo del Ecuador.
- Leff, Enrique (Ed.) (2002). *El saber ambiental: sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder*. México D.F: Siglo XXI.
- López, Víctor (2004). "Para entender el conflicto entre Sarayacu, Estado y empresas operadoras del bloque 23", en G. Fontaine (Ed.), *Petróleo y desarrollo sostenible. 2. Las apuestas*, 153-170. Quito: FLACSO.
- López, Víctor; Melo, Mario; Ortiz, Pablo (2002). *Petróleo, Ambiente y Derechos en la Amazonía Centro Sur*. Quito: CDES-OPIP-Instituto Amazanga.
- Llanes, Henry (2006). *Occidental. Contratos petroleros*. Quito: Artes Gráficas Silva.
- Macas, Luis (1998). "La ley Agraria y la movilización indígena", en R. Torres Galarza (Comp.), *Derechos de pueblos indígenas: situación jurídica y políticas de Estado*, 29-37. Quito: Centro de Planificación y Estudios Sociales (CEPLAES).
- Maldonado, Adolfo; Almeida, Alexandra (2006). *Inventario de impactos petroleros. 2, Atlas amazónico del Ecuador, agresiones y resistencias*. Quito: Acción Ecológica.

- Mato, Daniel (2004). "Redes transnacionales de actores globales y locales en la producción de representaciones de ideas de sociedad civil", en D. Mato (Coord.) *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*, 67-93. Caracas: Universidad Central de Venezuela.
- Mayntz, Renate (1998). "New challenges to governance theory". *Jean Monet Chair Paper*, 50. Strasbourg: Robert Schuman Centre of the European University.
- _____ (2000). "Nuevos desafíos de la teoría de governance". *Instituciones y Desarrollo*, 7. Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- McDonald, Theodore (1986). "Respuesta indígena a una frontera en expansión: Conversión económica de la selva quichua en hacienda ganadera", en N. Whitten (Ed.), *Amazonía ecuatoriana la otra cara del progreso*, 171-199. Quito: 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. Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- Metz, Hannah (2006). "Consentimiento previo e informado y áreas protegidas. Estudio de caso: Cordillera del Cóndor, Ecuador". Washington D.C.: Ciel.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería (1998). "Diagnóstico y re-orientación de la gestión del INEFAN", Documentos técnicos del programa sectorial agropecuario, 6. Quito: Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (1993). "La gestión ambiental en el Ecuador". Quito: mimeo.
- Ministerio de Medio Ambiente, Dirección de áreas naturales y vida silvestre (1999). "Plan de manejo estratégico del parque nacional Yasuni". Quito.
- Ministerio del Ambiente (2001). "Política y estrategia nacional de biodiversidad del Ecuador 2001- 2010". Quito: mimeo.
- _____ (2005). "Análisis de las necesidades de financiamiento del sistema nacional de áreas naturales protegidas del Ecuador". Quito: BID, MAE.

- Ministerio del Ambiente, Unión Europea (1999). “Zonas Intangibles de la Amazonía ecuatoriana”. Quito: Proyecto Petramaz-Ministerio del Ambiente.
- Moreno, M.; Guerra, G.; Lara, R.; Narváez, R. (2002 a). “Censo poblacional de la nacionalidad huaorani”. Quito: Proyecto Care/SUBIR-Ecociencia y ONHAE.
- Moreno, M.; Guerra, G.; Lara, R.; R. Narváez, R. (2002 b). “Estudio de movilidad de la población huaorani”, Quito, Proyecto Care/SUBIR-EcoCiencia y ONHAE.
- Mori, Satoko (2004). “Institutionalization of NGO Involvement in Policy Functions for Global Environmental Governance”, en N. Kanie; P. Haas (Ed.), *Emerging Forces in Environmental Governance*, 157-175. Tokio: United Nations University.
- Muratorio, Blanca (1987). *Rucuyaya Alonso y la historia social y económica del Alto Napo (1850-1950)*. Quito: Abya-Yala.
- Narváez, Iván (1996). *Huaorani – Maxus. Poder étnico vs. poder transnacional*. Quito: Fundación Ecuatoriana de Estudios Sociales (FESO).
- _____ (1998). *Región Amazónica Ecuatoriana, petróleo y conflictos. Perspectivas de un manejo sustentable*. Quito: Petroecuador.
- _____ (1999). *Operación ITT. ¿La última frontera extractiva?* Quito: Petroecuador.
- _____ (2000). *Aguas de formación y derrames de petróleo. La dimensión política en la problemática socioambiental petrolera*. Quito: Petroecuador.
- _____ (2004). *Derecho ambiental y sociología ambiental*. Quito: Corporación Jurídica Cevallos.
- Narváez Álvarez, María José (2006). “La reparación por daños ambientales en el sector hidrocarburífero”. PUCE, Facultad de Jurisprudencia, tesis de grado. Quito: mimeo.
- Navarro, Wilson; Vallejo, Alonso; Villaverde, Xavier (1996). *Tierra para la vida: acceso de los campesinos ecuatorianos a la tierra: opción y experiencias del FEPP*. Quito: Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP).
- Ortiz, Pablo (2004). “Representaciones sociales, autonomía y desarrollo: Banco Mundial y pueblos indígena amazónicos de Ecuador en los albores del siglo XXI”. Quito: mimeo.

- Ortiz, Pablo; Guerrero, Maró; López, Víctor; Trujillo, Patricio (2000). *Planificación socio-ambiental y compañías petroleras*. Quito: Petroecuador-PUCE.
- Pacheco, Raúl (2006). “Ciudadanía ambiental global. Un recorte analítico para el estudio de la sociedad civil transnacional”, *Revista Espiral*, 12 (35): 149-172. Guadalajara: Universidad de Guadalajara- Centro Universitario de Ciencias Sociales.
- Pérez, Efraín (1997). *Diseño y ejecución de las políticas públicas de desarrollo sustentable*. Quito: BID- Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE).
- Peruzzotti, Enrique; Smulovitz, Catalina (2002). “Accountability social: la otra cara del control”, en E. Peruzzotti; C. Smulovitz (Ed.), *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, 25-52. Buenos Aires: Grupo Editorial SRL.
- Petrobras (2005). “Plan estratégico de relaciones comunitarias del bloque 31”. Quito: mimeo.
- Przeworski, Adam (1998). *Democracia sustentable*. Buenos Aires: Paidós.
- Real, Byron; Enríquez, Marcela (1992). *Vida por petróleo. El caso del parque nacional Yasuní ante los tribunales*. Quito: Fundación Ecuatoriana de Estudios Sociales (FESO).
- República del Ecuador (2001). Reglamento Ambiental para las operaciones hidrocarburíferas en el Ecuador. Quito: Petroecuador.
- _____ (2006 a). Código Civil del Ecuador. Quito: Corporación de Ediciones Jurídicas.
- _____ (2006 b). Constitución política del Estado. Quito: Corporación de Ediciones Jurídicas.
- _____ (2006 c). Ley de gestión ambiental. Quito: Corporación de Ediciones Jurídicas.
- Reuben, W. (2002). “Tell Me: Who Are Those Guys? To Whom Are They Accountable? Dilemmas For Representation And Accountability”. Working Paper Transnational Contention Group. Cornell: Cornell University.
- Rival, Laura (1996). *Hijos del sol, padres del jaguar. Los huaorani de ayer y hoy*. Quito: Abya Yala.
- Rivas, Alex; Lara, Rommel (2001). *Conservación y petróleo en la Amazonía ecuatoriana. Un acercamiento al caso huaorani*. Quito: Abya Yala.

- Sánchez Sáez, Antonio (1998). “El nuevo derecho ambiental: cambios y posibilidades de futuro en torno a las técnicas convencionales”, *Medio Ambiente y Derecho*, 2. Sevilla: Universidad de Sevilla.
- Sánchez-Parga, José (1999). “Los mass-media contra la opinión pública”. *Ecuador Debate*, 46, pp. 73- 94. Quito: Centro Andino de Acción Popular (CAAP).
- Santos, Milton (2000). *La naturaleza del espacio: Técnica y tiempo. Razón y emoción*. Barcelona: Ariel Geográfica.
- Scanlon, John; Burhenne-Guilmin, Françoise (2004). “Executive Summary”, in J. Scanlon; F. Burhenne-Guilmin (Ed.), *International environmental governance. An international regime for protected areas*. IUCN Environmental policy and law paper, 49. Gland: IUCN.
- Soria, Carlos (2001). “Lecciones de política ambiental en Ecuador y Perú en los 1990. Petroleras, áreas naturales protegidas y pueblos indígenas en la Amazonía”, *Revista del Taller de Derecho*, 1 (1): 7-11). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Stavenhagen, Rodolfo (2000). *Conflictos étnicos y Estado nacional*. México D. F: UNAM- UNRISD- Siglo XXI.
- Stoll, David (1985). *¿Pescadores de hombres o fundadores de Imperio?* Quito: Abya Yala.
- Torres Espinosa, Wilson (2001). “Vinculación entre las reservas de biosfera y la toma de decisiones a nivel nacional en Ecuador”, en Varios Autores, “Seville + 5. International meeting of experts. Proceedings. Pamplona, 23-27 october 2000.” Man and Biosphere Report series, 69. Paris: UNESCO.
- Touraine, Alain (1997). *¿Podremos vivir juntos? Iguales y diferentes*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Trujillo, Julio César (2000). “Los derechos colectivos de los indígenas en el Ecuador: conceptos generales”, en A. Bernal (Comp.), *De la participación a la exclusión: Pueblos indígenas y sus derechos colectivos en el Ecuador*, 7-34. Quito: AbyaYala.
- UICN (Unión mundial para la conservación de la naturaleza) (1994). “Guidelines for Protected Area Management Categories, IUCN World Commission on Protected Areas with the assistance of the World Conservation Monitoring Centre”. Gland: IUCN.

- _____ (2003). “WPC recommendation 25: Co-management of protected areas. Durban: World Park Congress”. Gland: IUCN.
- UICN; PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el medio ambiente) (2003). “Convenio sobre la diversidad biológica: Aumento de la capacidad institucional y social en materia de gestión de áreas protegidas en el siglo XXI. V Congreso Mundial de Parques. Durban, 08-17/09/2003”. Gland: IUCN.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la educación y la ciencia) (1996). “Reservas de biosfera. La estrategia de Sevilla y el marco estatutario de la red mundial”. Paris: UNESCO.
- _____ (2006). “Proyecto de programa de la UNESCO 2006-2007”. Paris: UNESCO.
- Vallejo, Andrés (2003). *Desarrollo sostenible y conservación de la naturaleza en la Amazonía ecuatoriana*. Quito: Corporación Sociedad para la investigación y monitoreo de la biodiversidad Ecuatoriana (Simbioe).
- Varea, Anamaría (Coord.) (1997). *Desarrollo Eco-ilógico. 3. Conflictos Socioambientales desde la selva hasta el mar*. Quito: Abya Yala- Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CEDEP).
- Varios autores (2004). “Informe técnico consultivo: la biodiversidad del parque nacional Yasuní, su importancia para la conservación, el impacto de las carreteras dentro del mismo, y nuestra posición. Acta del simposio sobre la investigación científica en el Yasuní (Mindó, 11-13 de octubre)”. Quito: mimeo.
- Villaverde, Xavier; Ormaza, Fernando; Marcial, Verónica; Jorgenson, Jeffrey (2005). *Parque Nacional y Reserva de Biosfera. Historia, problemas y perspectivas*. Quito: Abya Yala-FEPP-WCS-USAID.
- Vogel, Joseph H. (2005 a). *Parque nacional Yasuní: los fundamentos del análisis económico*. Quito: Oilwatch.
- _____ (2005 b). “El desarrollo sostenible en la cuenca amazónica, ¿Cómo aplicamos la economía de biodiversidad”, en S. Florencio Abreu (Comp.), *Integración, equidad y desarrollo*. Quito: FLACSO-Embajada de Brasil-Ministerio das Relações Exteriores-CAF-Oderbrecht.
- Whitten, Norman E. (1987). *Sacha Runa, Etnicidad y adaptación de los quichua hablantes de la Amazonía ecuatoriana*. Quito: AbyaYala.

- _____ (1989). “La Amazonía actual en la base de los Andes: Una confluencia étnica en la perspectiva ecológica social e ideológica”, en N. Whitten (Ed.), *Amazonía ecuatoriana. La otra cara del progreso*, 13-60. Quito: Abya Yala, 3ª edición.
- Wilkinson, Adrian (1998). “Empowerment: Theory and Practice”, *Personnel Review*, 27 (1): 40-56. Bradford: Emerald Group Publishing.
- Wray, Alberto (1993). “El problema indígena y la reforma del Estado”, en A. Wray, (Comp.), *Derecho, pueblos indígenas y reforma del Estado*, 11-69. Quito: Abya Yala.
- Wray, Natalia (2000). *Pueblos Indígenas Amazónicos y actividad petrolera en el Ecuador. Conflictos, estrategias e impactos*. Quito: Ibis-Oxfam América.
- Yost, James (1979). “El Desarrollo comunitario y la supervivencia étnica. El caso huaorani, Amazonía ecuatoriana”, *Cuadernos Etnolingüísticos*, 6. Quito: Instituto Lingüístico de Verano- Ministerio de Educación y Cultura.
- Ziegler-Otero, Lawrence (2004). *Resistance in an Amazonian Community. Huaorani Organizing against the Global Economy*. New York: Bergham Books.

Anexos

Anexo 1

Cronología general¹

1969	Creación de la primera “reserva” o protectorado huaorani, en beneficio de la “comunidad” de Tihueno, en un área de 16.000 has. Este protectorado será disuelto en 1973 por el Instituto lingüístico de verano (ILV).
1976	Exploración sísmica en territorio huao por la Compagnie Générale de Géophysique (CGG), para el consorcio CEPE- Texaco. Elaboración del documento “Estrategia preliminar para la conservación de áreas sobresalientes del Ecuador”, por la Dirección general de desarrollo forestal del Ministerio de Agricultura y Ganadería.
12/01/1978	Publicación en el Registro Oficial No. 504 de la Ley de colonización de la Región Amazónica Ecuatoriana.
09/02/1978	Creación del Instituto para la colonización de la Región Amazónica Ecuatoriana (INCRAE).
1979	Construcción de las vías Auca y Yuca.
27/03/1979	Referéndum general de la población aprobando la Constitución política del Ecuador, en el marco de la transición hacia la democracia. Esta carta magna será reformada 10 veces entre mayo 1980 y junio 1996.
20/11/1979	Publicación en el Registro Oficial No. 69 del Decreto interministerial No 322, creando el parque nacional Yasuní en un área de 678.000 has.
1979-1992	Gestión de SUFOREN.
24/08/1981	Promulgación en el Registro Oficial No. 64 de la Ley forestal y de conservación de áreas naturales y vida silvestre, unificando el cuerpo legal en la materia. Esta ley será reformada en agosto 1990, marzo 1998, enero 1999, abril 1999 y julio 1999.
22/02/1983	Decreto Ejecutivo No. 1529 expidiendo el Reglamento general de la Ley forestal y de conservación de áreas naturales y vida

¹ Elaboración: Guillaume Fontaine.

Anexos

	silvestre, publicado en el Registro Oficial No. 436. Este reglamento será reformado en julio 1985, mayo 1992 y mayo 2000.
04/1983	Legalización del territorio huao por el presidente Oswaldo Hurtado (1981-1983), en una extensión de 66.570 has, ubicadas en el protectorado de Tihueno creado por el ILV entre 1968 y 1975.
25/01/1985	Adjudicación del bloque 15 a Occidental Exploration and Production Company (los Estados Unidos), tras la 1ª ronda de licitaciones petrolera, devuelto a Petroecuador en mayo 2006.
27/02/1986	Adjudicación del bloque 16 a Conoco (los Estados Unidos), tras la 3ª ronda de licitaciones petrolera, luego vendido a Maxus (los Estados Unidos) en 1993, a YPF (Argentina) en 1997 y Repsol-YPF (hispano-argentina) en 2000.
30/04/1987	Adjudicación del bloque 14 al consorcio liderado por Elf Aquitaine (Francia) e incorporado por Petrobras, Braspetro e YPF, tras la 4ª ronda de licitaciones petrolera, luego vendido a Vintage en 1997, Encana (Canadá) en 2003 y Andes Petroleum (China) en 2006.
04/05/1987	Adjudicación del bloque 17 al consorcio liderado por Elf Aquitaine (Francia) e incorporado por Petrobras, Braspetro y Britoil (BETA), tras la 4ª ronda de licitaciones petrolera, luego vendido a Vintage, Encana (Canadá) y Andes Petroleum (China) en 2006.
21/07/1987	Asesinato de Inés Arango y Alejandro Labaca, misioneros capucinos, en territorio Tagaeri (río Cuchiyacu). Este acontecimiento interviene en una serie de enfrentamientos entre los huaorani y la empresa CGG, durante la fase de exploración sísmica en el bloque 17.
27/05/1989	A petición del Estado ecuatoriano a la UNESCO (programa Man and the Biosphere (MAB), lanzado en 1970), se crea la reserva de biosfera Yasuní incluyendo el parque nacional Yasuní y el territorio huao (sumando 1,6 millón de has) además de una zona de amortiguamiento circundante de 10 km de ancho.

Anexos

07/1989	Presentación del “Plan emergente de manejo del parque nacional Yasuní y reserva de biosfera”, elaborado por Flavio Coello (director de áreas naturales del SUFOREN) y James Nations (TNC).
09/1989	Demanda presentada por Cordavi ante el Tribunal de Garantías Constitucionales (TGC), en contra del Ministerio de Energía y minas, del Ministerio de Agricultura y de Petroecuador. Los abogados de Cordavi alegan la anticonstitucionalidad de la licitación de bloques petrolíferos en el parque Yasuní.
02/04/1990	Acuerdo ministerial del Ministerio de Agricultura y Ganadería No. 191 reduciendo la superficie del parque nacional Yasuní en un área de 544.730 has. Quedan excluidos los bloques 16 y 17.
03/04/1990	Creación de el territorio huao y ampliación del territorio legal a 679.000 has, por el Presidente Borja.
04/1992	“Marcha por el territorio”, encabezada por la OPIP.
16/05/1992	Acuerdo ministerial del Ministerio de Agricultura y Ganadería No. 202 incrementando la superficie del parque nacional Yasuní a 982.000 has, hasta el río Curaray (Pastaza).
16/09/1992	Promulgación de la Ley de creación del Instituto ecuatoriano forestal y de áreas naturales y vida silvestre (INEFAN) en el Registro Oficial No. 27. En noviembre 1998 el INEFAN pasará a ser adscrito al Ministerio del medio ambiente (Decreto Ejecutivo No 290). En enero 1999 fusionará con el Ministerio del Ambiente (Decreto Ejecutivo No. 505).
21/09/1992	Adopción de la Ley 010, creando el Instituto para el Ecodesarrollo de la Región Amazónica Ecuatoriana (Ecorae).
1993-1994	Construcción de la vía Maxus.
12/01/1993	Promulgación en el Registro Oficial No. 105 del Reglamento de aplicación de la Ley de creación del INEFAN.
1993-1999	Gestión del INEFAN.
15/12/1993	Firma del convenio entre la FCUNAE, la ONHAE y el INEFAN en Toñampari, según cual el río Tiputini se vuelve el límite entre los territorios quichua y huao.

Anexos

1994	Establecimiento de la Estación Científica Yasuní en un campamento abandonado por Maxus, en la ribera sur del Tiputini, a la margen de la vía Maxus, gracias a un convenio entre el INEFAN y la Universidad Católica del Ecuador.
14/07/1994	Promulgación en el Registro Oficial No. 504 de la Ley de desarrollo agrario, sustitutiva de la Ley de reforma agraria y colonización, tras el levantamiento indígena de junio 1994. Creación del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA), en sustitución al Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC), creado en 1964.
24/07/1996	Adjudicación del bloque 31 a Pérez Compañc (Argentina), tras la 8ª ronda de licitaciones petrolera, luego vendido a Petrobras en 2002.
04/10/1996	Publicación en el Registro oficial No. 40 del Decreto Ejecutivo No. 195-A, creando el Ministerio del medio ambiente.
08/1997	Inicio de la exploración sísmica del bloque 31 por Pérez Compañc. Se realizarán 714,4 km de línea sísmica 2D + 68,7 km de línea sísmica complementaria + 2 pozos exploratorios (Apaika y Nenke).
08/10/1997	Promulgación en el Registro Oficial No. 169 de la Ley especial de descentralización del Estado y de participación social.
01/1998	Presentación del plan de manejo del parque nacional Yasuní, elaborado con el apoyo del GEF.
05/07/1998	Aprobación de la nueva Constitución política del Ecuador por la Asamblea nacional constituyente, reunida en Riobamba, tras el derrocamiento del presidente Abdalá Bucaram (08/1996-02/1997) y durante el ínterin de Fabián Alarcón (02/1997-08/1998).
30/07/1998	Publicación en el Registro Oficial No. 372 de la Ley No 119, creando la provincia Orellana.
09/1998	Presentación del “Plan maestro para el ecodesarrollo de la Región Amazónica Ecuatoriana”, por el Ecorae.
12/1998	Establecimiento de la Estación de Biosfera Tiputini entre la margen norte del río Tiputini y la comuna El Edén, mediante un convenio entre la Universidad San Francisco de Quito y la Universidad de Boston. Ocupa un área de 637 has entregada en comodato por el INEFAN.

12/1998	Firma de un convenio de uso y manejo de recursos naturales entre el Ministerio del Ambiente (firmado por Yolanda Kakabadse) y 4 comunidades quichua asentadas en el parque Yasuní (Pompeya, Indillama, Nueva Providencia y Centro Añangu). Este convenio es cuestionado por 4 comunidades quichua de la vía a Loreto (Jivino, Centro Manduro, San Luis de Armenia y Patasyacu), afiliadas a la FCUNAE, que conseguirán autorización de la ministra Lourdes Luque para ingresar a la misma zona (02/2002), luego para ejercer actividades de ecoturismo.
04/01/1999	Resolución del comité especial de licitaciones de Petroecuador suprimiendo el bloque 32 de exploración y explotación.
28/01/1999	Publicación en el Registro Oficial No. 118 del Decreto Ejecutivo No 505, disponiendo la fusión del INEFAN y el Ministerio del Ambiente.
29/01/1999	En base a recomendaciones formuladas por el Proyecto Petramaz, se emiten el Decreto Ejecutivo No. 551 creando la zona intangible Cuyabeno-Imuya y Decreto Ejecutivo No. 552 creando la zona intangible Tagaeri-Taromenane. Mientras el primero señala los límites del área, el segundo contempla un plazo de 120 días para definir los límites del área Tagaeri-Taromenane, en un área de 700.000 has perteneciente al parque Yasuní. Este proceso se interrumpe tras el derrocamiento del presidente Jamil Mahuad (1998-01/2000).
30/07/1999	Promulgación en el Registro Oficial No. 245 de la Ley de gestión ambiental. Esta ley (no aprobada en primer debate por el Congreso nacional en 1996) completa la Ley forestal y de conservación de áreas naturales y vida silvestre.
12/1999	Presentación de la propuesta de nueva zonificación de la reserva de biosfera Yasuní por el proyecto Petramaz, en complemento al “Plan de manejo estratégico del parque Yasuni”.
30/12/1999	Resolución ministerial No. 103 aprobando el “Plan de manejo estratégico del parque nacional Yasuni” (7 tomos) por el Ministerio del medio ambiente.
07/2000	Decreto Ejecutivo por el cual se expide el Reglamento para la construcción y operación de ductos principales privados para el transporte de hidrocarburos. Punto de partida para la cons-

Anexos

	trucción del oleoducto de crudos pesados (OCP) (02/2001-09/2003).
2001	Publicación del documento “Política y estrategia nacional de biodiversidad del Ecuador 2001-2010” por el Ministerio del Ambiente, con el apoyo del PNUD, el GEF, el BID, la CAN, la UICN, la cooperación holandesa y alemana y Ecociencia.
16/01/2001-19/01/2001	1º taller de concertación interinstitucional para la reserva de biosfera Yasuní en Francisco de Orellana, con la participación de 85 representantes de 25 instituciones.
23/05/2001	Acuerdo ministerial No. 06 del Ministerio del Ambiente, definiendo la nueva estructura orgánica del Ministerio.
10/07/2001	Publicación en el Registro Oficial No. 365 del Decreto Ejecutivo No. 1616 sobre el “Plan nacional de descentralización”.
02/10/2001	Acuerdo ministerial No. 55 del Ministerio del Ambiente, estableciendo los mecanismos para impulsar la transferencia de competencias y atribuciones ambientales a los organismos sectoriales.
23/10/2001-26/10/2001	2º taller de concertación interinstitucional para la reserva de biosfera Yasuní en Francisco de Orellana, con la participación de 126 representantes de 25 instituciones y comunidades.
03/11/2001	1ª reunión del equipo de trabajo sobre el comité de gestión del parque Yasuní, con representantes del Ministerio del Ambiente, el Vicariato de Aguarico, la CONFENIAE, la FCUNAE y las comunidades Nueva Providencia, Pompeya, San Luis de Armenia, Centro Manduro, San Roque.
27/11/2001	2ª reunión del equipo de trabajo sobre el comité de gestión del parque Yasuní, con representantes del Distrito regional del Ministerio del Ambiente, el Vicariato de Aguarico, la Brigada Selva 19 Napo, y organizaciones de mujeres Nuevo Napo, Nueva Esperanza, La Fortaleza.
05/12/2001	Publicación en el Registro Oficial No. 468 del Acuerdo ministerial No 73 del Ministerio del Ambiente, desconcentrando atribuciones y responsabilidades a los funcionarios de los distritos regionales. Creación del Distrito regional Sucumbíos-Orellana, que tiene competencia sobre el parque Yasuní.

Anexos

21/12/2001	1ª reunión del grupo asesor técnico, con representantes del Fondo ambiental nacional (fondo ambiental nacional) y la Embajada de los Países Bajos.
27/12/2001	Convenio marco de transferencia de competencias del Ministerio del Ambiente hacia los gobiernos seccionales. Este convenio concluye la negociación abierta en marzo 2001 entre el gobierno y el Consorcio de consejos provinciales del Ecuador (CONCOPE) y completa el Acuerdo ministerial No. 55 de octubre 2001.
20/03/2002	Asesinato de 5 madereros por un grupo de Tagaeri, en la zona de Tigüino.
26/03/2002	3ª reunión del equipo de trabajo sobre el comité de gestión, con representantes del Ministerio del Ambiente, el FEPP, la WCS, organizaciones indígenas (CONFENIAE, FCUNAE, OPIP) y campesinas (FOCAO), el Municipio Francisco de Orellana y el Consejo de Orellana.
04/2002	2ª reunión del grupo asesor técnico. Discusión sobre los conflictos por tenencia de la tierra entre las organizaciones quichua (FCUNAE y OPIP) y el Ministerio del Ambiente, que dará lugar a un estudio encargado a Ecolex (presentado en febrero 2003).
07/05/2002	3º taller de concertación interinstitucional para la reserva de biosfera Yasuní en Francisco de Orellana, con 35 representantes de 15 organizaciones. Elección de un directorio provisional encargado de elaborar los estatutos del comité de gestión, conformar un grupo asesor técnico y elaborar un plan de acción.
	1ª reunión del directorio, integrado por 10 instituciones (Ministerio del Ambiente, Municipio Francisco de Orellana, Consejo de Orellana, Ecorae, ONHAE, CONFENIAE, FOCAO, FCUNAE, Universidad San Francisco de Quito y Brigada Selva No 19 Napo).
27/05/2002	Publicación en el Registro Oficial No. 583 de las normas para la organización y funcionamiento de los comités de gestión en áreas protegidas y del grupo asesor técnico.
30/05/2002	El Ministerio del Ambiente emite el certificado de intersección entre el pozo Nenke (bloque 31) y el parque Yasuní.

Anexos

12/06/2002- 14/06/2002	3ª reunión del grupo asesor técnico. Presentación del plan gerencial, diagnóstico FODA del parque Yasuní y del plan operativo anual 2002-2004.
08/2002	2ª reunión del directorio del comité de gestión.
10/01/2003	3ª reunión del directorio del comité de gestión, con representantes del fondo ambiental nacional y GTZ-Gran Sumaco.
13/02/2003	Reunión convocada por la Dirección de prevención y control de la contaminación del Ministerio del Ambiente, con técnicos del parque Yasuní y del Ministerio, representantes del grupo asesor técnico, Petrobras y las comunidades.
20/02/2003	4ª reunión del directorio del comité de gestión, con representantes de WCS, Repsol-YPF y Gran Sumaco.
14/03/2003	5ª reunión del directorio del comité de gestión, con representantes del grupo asesor técnico (FEPP).
21/03/2003	Aprobación por el Ministerio de Energía y Minas de los términos de referencia para el estudio de impacto ambiental “Desarrollo y producción del bloque 31”, preparado por la consultora Yawé para Pérez Companc.
04/04/2003	Inicio del proceso de consulta previa para la licencia ambiental del bloque 31.
07/04/2003	Informe de la directora nacional de prevención y control de la contaminación encargada (Irma Suárez), del Ministerio del Ambiente, indicando que los términos de referencia del estudio de impacto y el plan de manejo ambiental del bloque 31 cumplen parcialmente con el artículo 41 de la Guía metodológica del reglamento ambiental para actividades hidrocarbúricas y que se deberá presentar un alcance con observaciones de carácter vinculante. Sigue un intercambio de oficios con el director de prevención y control ambiental del Ministerio del Ambiente (Patricio Viteri), la directora nacional de biodiversidad y áreas protegidas (Tatiana Egüez) y el subsecretario de protección ambiental del Ministerio de Energía y Minas (Vicente Juepa), hasta que el Ministerio del Ambiente emita un informe favorable a aquellos términos de referencia, el 16/12/2003.

Anexos

03/2003	Asesinato de, por lo menos, 16 Tagaeri-Taromenane por un grupo de huorani en la ribera del Tigüino.
11/06/2003- 12/06/2003	Reunión en Tena de los ex presidentes de la ONHAE sobre la masacre de los Taromenane, convocada por Armando Boya, actual presidente.
01/08/2003	4ª reunión del grupo asesor técnico. Revisión del plan gerencial del parque Yasuní, análisis de los avances del plan operativo anual 2003.
09/2003	Inauguración del OCP.
14/10/2003	El Ministerio del Ambiente emite el certificado de intersección del pozo Apaika Sur (bloque 31) con el parque Yasuní.
10/11/2003	5ª reunión del grupo asesor técnico, con representantes del Vicariato de Aguarico, el Municipio Francisco de Orellana y el Consejo de Orellana.
27/11/2003- 28/11/2003	6ª reunión del grupo asesor técnico, con representantes de Walsh, Daymi Service, Petrobras, Encana, la DINAPA, el Vicariato de Aguarico, el Municipio Francisco de Orellana y la red de seguridad alimenticia de la FAO (Horizont 3000).
11/12/2003	7ª reunión del grupo asesor técnico, con representantes de Walsh, Petrobras, Encana, USAID y Terra Group.
16/12/2003	El Ministerio del Ambiente emite un informe favorable a los términos de referencia para la elaboración del estudio de impacto ambiental y plan de manejo ambiental para el desarrollo y producción del bloque 31, a través de los campos Nenke y Apaika.
09/01/2004	El director nacional de protección ambiental (Hugo Chamba), del Ministerio de Energía y Minas, entrega el estudio de impacto ambiental y el plan de manejo ambiental del bloque 31 al subsecretario de calidad ambiental (Patricio Viteri), del Ministerio del Ambiente, que lo remite a la directora de biodiversidad y áreas protegidas (Tatiana Egüez). Esta última emite un criterio favorable al estudio y el plan (27/01/2004) pero solicita a Petrobras presentar: el estudio ambiental del área del muelle por construir fuera del parque Yasuní; la propuesta de control de acceso al parque; y el programa de monitoreo con actividades y responsabilidades. Este estudio com-

Anexos

	plementario para la construcción del campamento base y la vía de acceso del bloque 31, así como el adendum al estudio de impacto y el plan de manejo ambiental para el proyecto de construcción del muelle sobre el Napo serán presentados por la DINAPA a la Subsecretaría de calidad ambiental el 18/02/2004.
22/01/2004	8ª reunión del grupo asesor técnico, con representantes de Petrobras, Walsh, Encana, Occidental, Amazon Energy (FCU-NAE), Napo Wildlife Center, Scalesia, EcoEcuador, la FCU-NAE, la ONHAE, Finding Species y el Consejo de Orellana.
26/01/2004	Presentación pública (en Quito) del estudio y plan de manejo para el bloque 31.
27/01/2004	Pronunciamiento favorable de la Dirección de biodiversidad y áreas protegidas del Ministerio del Ambiente al estudio y el plan de manejo para el bloque 31.
02/02/2004	Carta del grupo asesor técnico a la DINAPA, al Ministerio del Ambiente (Dirección de calidad ambiental, Dirección de biodiversidad y áreas protegidas) y a Petrobras.
03/02/2004	La Dirección de prevención y control ambiental del Ministerio del Ambiente solicita a la DINAPA información adicional sobre “posibles impactos extensivos y cumulativos [del proyecto de desarrollo y producción del bloque 31] tanto dentro del parque nacional Yasuní cuanto en sus zonas de amortiguamiento y de influencia”.
11/02/2004	5ª reunión del directorio del comité de gestión, con representantes de Horizont 3000.
19/02/2004	Reunión convocada por la Dirección de calidad ambiental del Ministerio del Ambiente, para discutir la propuesta de modificación al plan de manejo ambiental, formulada por el grupo asesor técnico.
20/02/2004	9ª reunión del grupo asesor técnico, con representantes de Walsh, Petrobras, Repsol-YPF, la FOCAO. Presentación del fondo ambiental nacional a las empresas petroleras.
04/03/2004	Carta de Petrobras a la DINAPA informando sobre la reunión convocada por el director de calidad ambiental del Ministerio del Ambiente (Patricio Viteri).

Anexos

10/03/2004	10ª reunión del grupo asesor técnico, con representantes de Petrobras y la Subsecretaría de capital natural del Ministerio del Ambiente. Carta del grupo asesor técnico a la DINAPA, al Ministerio del Ambiente (Dirección de calidad ambiental, Dirección de biodiversidad y áreas protegidas) y a Petrobras.
12/03/2004	El Ministerio del Ambiente emite un informe favorable al estudio de impacto ambiental y plan de manejo ambiental del proyecto de desarrollo y producción del bloque 31, condicionado al pronunciamiento favorable de la DINAPA al estudio y el plan de manejo, así como a las modificaciones al proyecto referentes a la construcción del centro de procesamiento y facilidades, el muelle en el Napo, la vía de acceso y el campamento base.
19/03/2004	La DINAPA aprueba el estudio de impacto ambiental y el plan de manejo ambiental para el proyecto de desarrollo, así como la vía de acceso y el campamento base del bloque 31.
29/03/2004	La DINAPA aprueba el adendum al estudio de impacto ambiental y plan de manejo de la vía de acceso, campamento base y construcción del muelle sobre el Napo para el bloque 31.
31/03/2004	11ª reunión del grupo asesor técnico. Presentación del proyecto de convenio marco de cooperación entre el fondo ambiental nacional y Petrobras.
05/04/2004	Petrobras solicita al Ministerio del Ambiente la emisión de la licencia ambiental para el bloque 31.
12/04/2004	12ª reunión del grupo asesor técnico. Aprobación del texto del convenio marco entre Petrobras y el fondo ambiental nacional.
17/05/2004	6ª reunión del directorio del comité de gestión, con representantes de la comuna Añangu (EcoEcuador), la Casa de la Cultura de Orellana y WCS.
05/2004	Publicación del documento “Petrobras en el Yasuní, comentarios al estudio de impacto ambiental del bloque 31”, por Acción ecológica y Oilwatch.
06/2004	Publicación del boletín de Acción ecológica, “Alerta Verde”, No 133, dedicado al parque Yasuní.

Anexos

09/06/2004	Acuerdo entre la Asamblea Biprovincial (Sucumbíos y Orellana) y el presidente Lucio Gutiérrez, para realizar inversiones en educación, infraestructuras viales y remediación ambiental.
14/07/2004- 15/07/2004	4º taller de concertación interinstitucional, asamblea constitutiva del comité de gestión de la reserva de biosfera Yasuní en Francisco de Orellana, con la participación de 200 representantes de 20 instituciones y 30 comunidades.
09/08/2004	Carta del Ministerio del Ambiente a Petrobras el análisis de nuevas alternativas a la vía de acceso, orientadas a minimizar los impactos sobre el parque Yasuní.
12/08/2004	Presentación al Ministerio del Ambiente del análisis técnico con la inclusión de nuevas alternativas para la vía de acceso, por Petrobras.
19/08/2004	Expedición de la licencia ambiental a Petrobras Energía Ecuador para el desarrollo y la producción del bloque 31, a través de los campos Nenke y Apaika, publicada mediante la resolución No. 45 del ministro del Ambiente (Fabián Valdivieso (08/03/2004-23/02/2005), durante la visita del presidente de Brasil, Luis Inácio Lula da Silva (el 25/08/2004).
25/08/2004	1ª “acción de amparo” en contra de la licencia ambiental otorgada para el bloque 31, presentada ante la 2ª sala del Tribunal distrital No 1 de lo contencioso administrativo.
27/08/2004	Publicación en el Registro Oficial del Acuerdo ministerial No. 64, que crea la unidad coordinadora de proyectos (UCP) del Ministerio del Ambiente.
02/09/2004	Convenio de cooperación entre la Dirección regional Sucumbíos-Orellana del Ministerio del Ambiente y las comunidades quichua de Pompeya, Indillama, Nueva Providencia, Centro Añangu, Sani Isla y San Roque.
04/10/2004	Carta del grupo asesor técnico al ministro del Ambiente (Fabián Valdivieso), sobre la licencia ambiental otorgada a Petrobras para la fase de construcción y desarrollo del bloque 31.

Anexos

08/10/2004	7ª reunión del directorio del comité de gestión, con representantes de WCS. Información sobre la negociación entre el grupo asesor técnico y Petrobras.
11/10/2004	Negación de la 1ª acción presentada para revocar la licencia ambiental para el desarrollo del bloque 31 (al amparo del artículo 95 de la Constitución política y el artículo 46 de la Ley de control constitucional).
22/10/2004	13ª reunión del grupo asesor técnico.
23/11/2004	El subsecretario de calidad ambiental del Ministerio del Ambiente dispone a Petrobras la suspensión de la licencia ambiental para el bloque 31 hasta que ésta de cumplimiento a la firma del convenio de seguimiento y monitoreo complementario en aplicación a la cláusula 6 de la licencia ambiental.
25/11/2004	Carta de “Científicos preocupados por el parque nacional Yasuní” al Presidente Lucio Gutiérrez (11/2003-04/2005), sobre el proyecto de construcción de carretera en el bloque 31 presentado por Petrobras.
07/12/2004	Petrobras obtiene la licencia de aprovechamiento forestal especial No. 001-04, para la construcción de un muelle sobre el Napo.
13/12/2004	Resolución No. 142 del ministro del Ambiente, estableciendo el “programa de seguimiento y monitoreo socioambiental para la fase constructiva del plan de desarrollo y producción del bloque 31”, a ser implementado por la Subsecretaría de calidad ambiental del Ministerio y administrado financieramente por la UCP.
12/2004	Creación de una veeduría ciudadana respecto a los derechos de los pueblos en aislamiento de la Amazonía (Tagaeri-Taromenane), conformada por el Centro de derechos económicos y sociales (CDES), Ecociencia, la Red de antropología jurídica (Redaju-FLACSO), el Vicariato apostólico de Aguarico y algunas personas naturales.
01/2005	La Asociación de biología tropical y conservación – la mayor organización estadounidense de investigación sobre la conservación de los ecosistemas tropicales – adopta una resolución unánime para pedir al gobierno ecuatoriano prohibir la construcción de una nueva carretera en el parque Yasuní.

Anexos

25/01/2005	Petrobras anuncia que está discutiendo con Teikoku Oil la venta del 40% de sus activos en los bloques 18 y 31.
02/02/2005	Adjudicación del “programa de seguimiento y monitoreo socioambiental” a las actividades del bloque 31 a la empresa Congeminpa, tras un concurso limitado con las empresas Costecam y Black Oil Consulting.
10/02/2005	8ª reunión del directorio del comité de gestión.
15/02/2005	Carta abierta de científicos al gobierno ecuatoriano, manifestando su preocupación por la construcción de una nueva carretera en el bloque 15 (descartada por Occidental en su plan operativo de 2003), y el proyecto de construcción de carretera en el bloque 31, firmada por personalidades como Jane Goodall, E. O. Wilson (Museum of Comparative Zoology at Harvard), Stuart Pimm (Duke University), Paul Erlich (Stanford University), Peter Raven (Missouri Botanical Garden), Gary Meffe (Georgia) y Thomas Lovejoy.
03/2005	La <i>Wildlife conservation society</i> (WCS) completa un estudio técnico para la delimitación de la zona intangible Tagaeri-Taromenane, contratado por el Ministerio del Ambiente.
10/03/2005	9ª reunión del directorio del comité de gestión. Resuelve suprimir figura de secretaría ejecutiva (para rebajar los costos operativos) y contemplar creación de secretarías técnicas, grupos de trabajo y comités sectoriales; reajustar el texto de estatutos; solicitar apoyo al grupo asesor técnico para realizar una misión de evaluación de la UNESCO.
22/03/2005	Petrobras obtiene la licencia de aprovechamiento forestal especial No. 001-05, para la construcción de una vía de acceso entre Chiru Isla y las plataformas Apaika y Nenke.
25/03/2005	Reunión de concertación sobre el proyecto de desarrollo del bloque 31 (Hotel Auca, Francisco de Orellana).
31/03/2005	14ª reunión del grupo asesor técnico. Discusión en torno a la legitimidad del grupo asesor técnico.
01/04/2005	Reunión del comité coordinador del “Programa de seguimiento y monitoreo socio ambiental del plan de manejo ambiental y condiciones constantes de la licencia ambiental durante la fase constructiva del plan de desarrollo y producción del blo-

Anexos

	que 31 a través de los campos Nenke y Apaika propuesto por el Ministerio del Ambiente”.
12/04/2005	Inspección de campo realizada por el jefe del parque Yasuní, en la cual se constata la presencia de la barcaza “Deisy”, contratada para transportar una retroexcavadora, un tractor, un tanque de combustible y tablas para la construcción de un campamento temporal por el Tiputini.
14/04/2005	Movilización convocada por la Asamblea Biprovincial de Sucumbíos y Orellana, para reclamar el retorno al Estado de derecho y exigir al presidente Gutiérrez el cumplimiento del acuerdo firmado el 09/06/2004.
20/04/2005	Derrocamiento del presidente Gutiérrez, tras dos semanas de movilizaciones en Quito y varias ciudades del Ecuador.
21/04/2005- 26/04/200	Movilizaciones en las cabeceras de Sucumbíos y Orellana para exigir del presidente Alfredo Palacio (04/2005-11/2006) el reconocimiento del acuerdo suscrito el 09/06/2004 con el presidente Gutiérrez.
23/04/2005	Oficio del responsable del parque Yasuní (Alonso Jaramillo) a Petrobras, denunciando la circulación de la barcaza Deisy en el Tiputini.
24/04/2005	Cartas abiertas enviadas al gobierno ecuatoriano, la UNESCO, el presidente de Brasil y Petrobras, contra la explotación petrolera en el bloque 31.
01/06/2005	Paro convocado por la Asamblea Biprovincial de Sucumbíos y Orellana, tras la reestructuración del FEIREP, que pone en riesgo la asignación de fondos a la construcción de la troncal amazónica.
05/06/2005	El informe de seguimiento y monitoreo socio ambiental del plan de manejo del bloque 31 de la empresa Congeminsa reporta que Petrobras está transportando equipos por barcaza en el Tiputini, ingresando al parque Yasuní sin permiso y la electrificación de Chiru Isla sin licencia ambiental.
14/06/2005- 21/06/2005	Diálogo entre el ministro de gobierno y representantes de la Asamblea Biprovincial de Sucumbíos y Orellana.
21/06/2005	Petrobras solicita la autorización del Ministerio del Ambiente para iniciar la construcción de un puente sobre el Tiputini, así

Anexos

	como el paso temporal por hasta 4 meses a través del río y la libertad de entrar al parque Yasuní.
03/07/2005	La ONHAE (a través de su nuevo presidente Juan Enomenga y de Ramón Huani) anuncia la ruptura del diálogo con Petrobras y denuncian un acuerdo de compensación firmado por Armando Boya (01/2005).
04/07/2005	El Contralor general del Estado autoriza la realización de una auditoria al proceso de contratación y gestión de la Unidad coordinadora de proyectos (UCP) del Ministerio del Ambiente, respecto de los gastos efectuados en la implementación del “programa de seguimiento y monitoreo socioambiental para la fase constructiva del plan de desarrollo y producción del bloque 31”, y al proceso de emisión de la licencia ambiental, solicitada por la ministra del ambiente.
05/07/2005	La CONAIE pide la revisión de los contratos que mantiene el Estado ecuatoriano con todas las empresas petroleras y exige la caducidad del contrato con Occidental.
06/07/2005	Carta de la ministra del Ambiente, Anita Albán, al gerente de Petrobras Ecuador, Hugo Giampaoli, comunicando “las no conformidades comprobadas mediante las acciones de control efectuadas a la ejecución y cumplimiento del plan de manejo ambiental y condiciones determinadas en la licencia ambiental” del bloque 31.
07/07/2005	Carta de la ministra del Ambiente, al gerente de Petrobras Ecuador, Hugo Giampaoli, en respuesta a la solicitud de permiso del 21/06/2005.
07/07/2005- 13/07/2005	Negociación entre representantes de la Asamblea Biprovincial de Sucumbíos y Orellana y las empresas petroleras afiliadas a la Asociación de la industria de hidrocarburos del Ecuador (AIHE), sobre la inversión social – inversión en obras de infraestructura, compra de materias primas y contratación de mano de obra locales. No se llega a ningún acuerdo y se prepara una movilización masiva para agosto.
10/07/2005	Diálogo entre la mesa biprovincial (Sucumbíos y Orellana) y el Ministerio del Ambiente sobre mecanismos de financiamiento para áreas protegidas, el borrador de reglamento de consulta previa para la ley de gestión ambiental (elaborado por

Anexos

	Ecolex y el Ministerio del Ambiente), lista de auditorias ambientales prioritarias para el Ministerio del Ambiente y el Ministerio de Energía y Minas.
12/07/2005	Marcha de un grupo huao en contra de las empresas petroleras operando en su territorio, encabezada por Moi Enomenga y Alicia Cahuiya (presidenta de la asociación de mujeres huorani) con el apoyo de Acción ecológica, el presidente de la Confederación de nacionalidades indígenas del Ecuador (CONAIE), Luis Macas, y el presidente de la Comisión de asuntos indígenas del Congreso nacional, Salvador Quishpe.
25/07/2005- 26/07/2005	10ª reunión del directorio del comité de gestión. 15ª reunión del grupo asesor técnico.
03/08/2005	Carta del director ejecutivo de Fundación Natura (Xavier Bustamante) al presidente Palacio, solicitando la suspensión de las operaciones de construcción en el bloque 31, así como la revisión a profundidad de los procesos que llevaron al otorgamiento de la licencia ambiental y el diseño del proyecto (en particular la ubicación del centro de procesamiento y facilidades y la construcción de una carretera dentro del parque Yasuni).
14/08/2005- 25/08/2005	Paro en Sucumbíos y Orellana, convocado por la Asamblea Biprovincial, para exigir el cumplimiento del acuerdo firmado con el presidente Gutiérrez (06/2004). Militarización de las instalaciones petroleras, tras actos de sabotaje y paralización de varias estaciones de bombeo de Petroecuador. El estado de emergencia es instaurado el 17/08, tras un atentado contra el SOTE.
15/08/2005	Suspensión de actividades en el bloque 31, luego de finalizar el drenaje de la vía. Desmovilización del personal local contratado para las obras del área. En septiembre, la maquinaria estará retirada de Chiru Isla.
08/09/2005	Campaña orquestada por la red de ecología radical Oilwatch, en contra del proyecto de desarrollo del bloque 31. Circulan cartas abiertas y mensajes de alerta por Internet (Forest conservation blog, FIAN Internacional, Environment News Service, Oilwatch, etc.), que retoman los argumentos de la carta titulada "Científicos preocupados por el parque nacional Yasuni" (25/11/2004).

Anexos

12/09/2005	Presentación por Petrobras de un recurso de reposición respecto a varios oficios de la ministra del Ambiente. Este recurso será archivado por la ministra (el 03/10/2005).
19/09/2005	Aceptación del recurso de acceso a la información planteado por la fundación Natura ante el juez 4º de lo civil de Pichincha, por considerar que existen serias presunciones de que se haya cometido un acto ilegítimo por parte del entonces ministro del Ambiente (Fabián Valdivieso) al conceder la licencia ambiental para el bloque 31.
20/09/2005- 23/09/200	Inspección del equipo de la Contraloría de la nación al bloque 531, en la cual se evidencia la paralización de los trabajos de construcción de la vía de acceso y del puente por el Tiputini.
28/09/2005	Sesión de preguntas a la ministra del Ambiente, en la Comisión de asuntos indígenas y otras etnias del Congreso nacional.
14/11/2005	Negación de la 2ª acción de amparo presentada para revocar la licencia ambiental para el desarrollo del bloque 31, ante el juez 23º de lo civil de Pichincha.
29/11/2005	Reinicio de la delimitación de la zona intangible Tagaeri-Taromenane, gracias a la iniciativa del grupo de veeduría para la protección de los pueblos indígenas en aislamiento de Yasuní.
28/12/2005	Manifiesto del encuentro “Petróleo y soberanía”, firmado por 17 personalidades, entre las cuales los ex ministros de recursos naturales Gustavo Jarrín Ampudia y René Vargas Pazos, los ex ministros de ambiente Jaime Galarza y Edgar Isch, Alexandra Almeida (Acción ecológica), Gustavo Pinto (Colegio de ingenieros geólogos, minas, petróleos y ambiente), etc.
01/2006	El directorio de Petrobras aprueba una nueva propuesta de desarrollo para el proyecto de desarrollo del bloque 31, con la construcción del centro de procesamiento y facilidades fuera del parque Yasuní. El “nuevo” estudio de impacto ambiental es presentado a la DINAPA el 04/09/2006, tras un proceso de consulta iniciado el 07/08/2006.
22/03/2006	11ª reunión del directorio del comité de gestión.

10/05/2006	<p>La Comisión Interamericana de Derechos Humanos otorga medidas precautelares a favor de los Tagaeri-Taromenane. La Contraloría general del Estado emite un “Informe de auditoría practicada al proceso de contratación y gestión de la unidad coordinadora de proyectos, UCP, del Ministerio del Ambiente, respecto de los gastos efectuados en la implementación del programa de seguimiento y monitoreo socio ambiental para la fase constructiva del plan de desarrollo y producción del bloque 31, que se financia con recursos de la compañía Petrobras; y al proceso de emisión de la licencia ambiental, a cargo del Ministerio de Energía y Minas y Ministerio del Ambiente, y el grado de cumplimiento de los requerimientos de la licencia y del plan de manejo ambiental en la ejecución del contrato suscrito entre el Estado ecuatoriano y Petrobras”.</p>
14/05/2006	<p>El presidente de la República, Alfredo Palacio (0472005-11/2006) pronuncia la caducidad del contrato de participación entre Petroecuador y Occidental.</p>
06/2006	<p>Elaboración de un documento titulado “Moratoria al proyecto ITT”, por ONG encabezadas por Acción ecológica.</p>
20/06/2006	<p>Carta de la ministra del Ambiente (Ana Albán Mora) al presidente de la FCUNAE (Nicolás Yumbo) reafirmando la vigencia del convenio firmado entre la Dirección regional Sucumbíos-Orellana del Ministerio del Ambiente y las comunidades quichua de Pompeya, Indillama, Nueva Providencia, Centro Añangu, Sani Isla y San Roque (se menciona la fecha del 01/10/2004, pero el convenio fue firmado el 02/09/2004).</p>
04/08/2006- 06/08/2006	<p>12ª reunión del directorio del comité de gestión.</p>
03/01/2007	<p>Alfredo Palacio firma el Decreto ejecutivo No. 2187 sobre la delimitación de la zona intangible Tagaeri-Taromenane, en un área de 758.051 has.</p>
06/2007	<p>Reactivación de la campaña “Amazonía por la vida”, contra la explotación de los campos ITT, encabezada por Acción ecológica y respaldada por varios miembros del primer gabinete de Rafael Correa, entre los cuales el ministro de Energía, Alberto Acosta, la cancillera, María Fernanda Espinoza, la ministra del Ambiente, Anita Albán, y el secretario de Planificación, Fander Falconi.</p>

Anexo 2
Cronología de expansión petrolera en el parque Yasuní

Bloque	Años de licitación y cesión	Empresas	Tipos de contrato	Extensión total (hectáreas)	Ext. dentro del territorio huao	Ext. dentro del parque Yasuní	Producción de 1994-2005 (barriles)	Producción de 2005 (barriles/día)	Participación del Estado en 2003 (%)	Participación del Estado en 2005 (%)
14	1987 1997 2003 2006	Elf Vintage Encana Andes Petroleum	Participación	198.879	35.939	104.757	7.251.362	2.981	12,93	13
15	1982 1999 2006	Occidental Occidental Petroecuador	Participación	198.134	-	11.344	92.824.317	99.997	15,12	21
16	1986 1991 1996	Comoco, Maxus, Repsol-YPF	Participación	220.956	116.488	104.462	115.844.138	51.782	17,66	40
17	1970 2000 2006	Texaco, Petrobrel, Vintage Encana Andes Petroleum	Participación	59.273	41.235	-	3.387.900	5.503	12,50	15
21	1995	Oryx Sta. Fe, Perenco	Participación	150.000(a)	70.000	-	4.791.901	10.973	19,70	32,5
31	1995 2004	Pérez Companc Petrobras	Participación	198.620	27.617	164.396	-	-	-	-
20 ITT	1940 1970 1972 1990	Shell, minas y petróleos, Grace oil Pe., Petroecuador	-	159.632	-	111.466	-	-	-	-
Total				1.185.494	291.279	496.425	224.099.618	171.236	1558	24,20

(a) aproximado.
Elaboración: Iván Narváez Q. Fuentes: Aráuz (2004); EcoCiencia (2002); "Plan de manejo del territorio huaorani", Quito; Petroecuador (2005), Informe estadístico 2004, Quito, Petroecuador, 162 p.; Iván Narváez (1996); Llanes H. M. (2006); Maldonado y Almeida (2006).

Anexo 3 Marco jurídico¹

Anexo 3 a. Principales textos legales nacionales

Ley de parques y reservas

Esta ley fue expedida en 1971, aunque ha sido codificada en el Suplemento del Registro Oficial No. 418 de 10 de septiembre de 2004 sus disposiciones son conexas a las de la Ley forestal. El artículo 3 dispone una limitación a la actividad minera que incluye la hidrocarburífera, por lo tanto la aplicación de este artículo sustenta la regla general que prohíbe este tipo de actividades en parques nacionales y cuya excepción es la regla del artículo 6 de la Ley de gestión ambiental comentada antes.

“Las áreas de las zonas de reserva y parques nacionales, no podrán ser utilizadas para fines de explotación agrícola, ganadera, forestal y de caza, minera, pesquera o de colonización; deberán mantenerse en estado natural para el cumplimiento de sus fines específicos con las limitaciones que se determinan en esta Ley, y se las utilizarán exclusivamente para fines turísticos o científicos.”

Ley forestal y conservación de áreas nacionales y vida silvestre

La definición que hace la Ley forestal sobre el patrimonio de áreas naturales apunta a que la finalidad de estas áreas es el mantenimiento del equilibrio del medio ambiente y de la biodiversidad. De acuerdo a esta ley el patrimonio nacional de áreas naturales:

“Es el conjunto de áreas silvestres que por sus características escénicas y ecológicas, están destinadas a salvaguardar y conservar en su estado natural la flora y fauna silvestres, y producir otros bienes y servicios que permitan al país, mantener un adecuado equilibrio del medio ambiente y para recreación y esparcimiento de la población.”

1 Compilación: Ricardo Crespo.

artículo 68.- El patrimonio de áreas naturales del Estado 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.”

Los artículos precedentes señalan la intención de la Ley forestal de no alterar y conservar en su estado natural la flora y fauna silvestres, así como producir otros bienes y servicios. Ello destaca la necesidad de garantizar los servicios ecológicos que se derivan de la conservación y uso sustentable de la biodiversidad en las áreas protegidas. Este objetivo concuerda con los fines de interés público señalados por la Constitución y cuya excepción es lo dispuesto por el artículo 6 de la Ley de gestión ambiental. Se debe recalcar que, según dicha norma, el único instrumento que debe precautelar el respeto del interés público de conservar la biodiversidad sería el respectivo estudio de impacto ambiental que, sin embargo, debe establecer claros condicionamientos a la actividad hidrocarburífera en áreas protegidas para lograr los objetivos constitucionales.

De las siguientes definiciones de la Ley forestal se deducen los fines de conservación y manteniendo de los parques nacionales en estado natural de acuerdo a los fines de interés público establecidos en la Constitución.

“Conservación.- Actividad de protección, rehabilitación, fomento y aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables, de acuerdo con principios y técnicas que garanticen su uso actual y permanente.
[...]

Parque nacional.- Es un área extensa, con las siguientes características o propósitos:

- 1.- Uno o varios ecosistemas, comprendidos dentro de un mínimo de 10.000 has.
- 2.- Diversidad de especies de flora y fauna, rasgos geológicos y hábitats de importancia para la ciencia, la educación y la recreación; y,
- 3.- Mantenimiento del área en su condición natural, para la preservación de los rasgos ecológicos, estéticos y culturales, siendo prohibida cualquier explotación u ocupación.

[...]

Patrimonio Nacional de Áreas Naturales.- Es el conjunto de áreas silvestres que por sus características escénicas y ecológicas, están destinadas a salvaguardar y conservar en su estado natural la flora y fauna silvestres, y producir otros bienes y servicios que permitan al país, mantener un adecuado equilibrio del medio ambiente y para recreación y esparcimiento de la población.”

Ley de hidrocarburos

Las siguientes disposiciones de la Ley de hidrocarburos establecen reglas para proteger el ambiente y que se reflejan en las normas del Reglamento ambiental para operaciones hidrocarburíferas. La actividad hidrocarburífera dentro del parque Yasuní, su monitoreo y control dentro de los procesos de evaluación de impacto ambiental deberán ser suficientemente rigurosos para garantizar el interés público de conservación de la biodiversidad, bajo el ámbito de la regla de excepción del artículo 6 de la Ley de gestión ambiental. Cualquier violación a la normativa de protección ambiental, como se aprecia, podría dar lugar a la declaratoria de caducidad del respectivo contrato.

“Artículo 1.- (Patrimonio del Estado).- 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.

[...]

Artículo 31.- (Obligaciones de Petroecuador y de los contratistas o asociados).- Petroecuador y los contratistas o asociados, en exploración y explotación de hidrocarburos, en refinación, en transporte y 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. [...]

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.

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.

[...]

Artículo 74.- (Causas de caducidad de los contratos).- El Ministerio del Ramo podrá declarar la caducidad de los contratos, sí el contratista:

1. Dejare de pagar las regalías, primas de entrada, derechos superficiarios, participaciones y otros compromisos establecidos en la Ley o en el contrato; o dejare de cumplir cualesquiera de las obligaciones determinadas en el artículo 31[...]"

Reglamento de operaciones hidrocarburíferas

“Artículo 7.- Protección ambiental: Sin perjuicio de las normas específicas contenidas en este reglamento, en relación con la protección ambiental, Petroecuador o las contratistas, según el caso, deberán cumplir con las demás disposiciones legales y reglamentarias vigentes, relacionadas con el control y protección ambiental.”

Reglamento ambiental para las actividades hidrocarburíferas

El siguiente artículo del Reglamento ambiental para las actividades hidrocarburíferas señala la autoridad de control, fiscalización y auditoría en materia ambiental que tienen la Subsecretaría de Protección Ambiental del Ministerio de Energía y Minas, a través de la Dirección nacional de protección ambiental dentro del marco de actuación del sistema nacional descentralizado de gestión ambiental.

“Artículo 3.– Autoridad ambiental.– Como parte del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental, la Subsecretaría de Protección Ambiental (SPA) del Ministerio de Energía y Minas, a través de la Dirección Nacional de Protección Ambiental (DINAPA), será la dependencia técnico-administrativa del sector que controlará, fiscalizará y auditará la gestión ambiental en las actividades hidrocarburíferas; realizará la evaluación, aprobación y el seguimiento de los Estudios Ambientales en todo el territorio ecuatoriano; de igual manera verificará el cumplimiento de este Reglamento y vigilará que los causantes en caso de incumplimiento del mismo, cumplan con las disposiciones y recomendaciones respectivas.”

El siguiente artículo del Reglamento ambiental para las actividades hidrocarburíferas implica que el Ministerio del Ambiente debe establecer las suficientes condiciones técnicas para evitar que la explotación petrolera pueda afectar a las condiciones naturales de un área protegida. Estas condiciones se entiende que serán parte del respectivo estudio de impacto ambiental lo cual además deberá complementarse con el estudio de factibilidad económica que señala el artículo 6 de la Ley de gestión ambiental.

“Artículo 7.– Procedimiento de coordinación para áreas protegidas. – Los estudios ambientales para la ejecución de proyectos petroleros que incluyan actividades hidrocarburíferas en zonas pertenecientes al Patrimonio Nacional de Áreas Naturales, Bosques y Vegetación Protectores deberán contar con el pronunciamiento previo del 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 este Reglamento.

De igual modo, la Subsecretaría de Protección Ambiental coordinará con el Ministerio del Ambiente en la evaluación y aprobación de los términos de referencia para zonas del Patrimonio Nacional de Áreas Naturales, Bosques y Vegetación Protectores, tanto en lo que se refiere a Estudios como Auditorías Ambientales.”

Las siguientes disposiciones adicionales del Reglamento ambiental para las actividades hidrocarburíferas se aplican a la gestión ambiental petrolera en el parque Yasuní:

“Artículo 5.– Reestablecimiento de condiciones. – Si por disposiciones posteriores a la firma de un contrato o aprobación de un proyecto o plan de desarrollo, se establecieren áreas ecológicamente sensibles o culturalmente vulnerables, tales como núcleos de conservación, zonas intangibles u otras, tales como hábitat de pueblos no contactados y/o en peligro de desaparición, alterando las condiciones técnicas y económicas de la operación petrolera, el Estado y la compañía respectiva deberán encontrar las vías de solución para reestablecer las condiciones originales del contrato o modificar el contrato por acuerdo mutuo.

[...]

Artículo 6.– Coordinación.– Los sujetos de control deberán coordinar con la Subsecretaría de Protección Ambiental del Ministerio de Energía y Minas, la gestión ambiental y los aspectos sociales contemplados en el plan de manejo ambiental respectivo.

En consecuencia le corresponde a la Subsecretaría de Protección Ambiental coordinar la participación de las organizaciones de la sociedad civil local, pueblos indígenas, comunidades campesinas y población en general.

La Subsecretaría de Protección Ambiental del Ministerio de Energía y Minas coordinará con los otros organismos del Estado que tengan relación con el medio ambiente y la temática socio-ambiental, en las actividades hidrocarburíferas de los sujetos de control.

[...]

Artículo 7.– Procedimiento de coordinación para áreas protegidas. – Los estudios ambientales para la ejecución de proyectos petroleros que inclu-

yan actividades hidrocarburíferas en zonas pertenecientes al Patrimonio Nacional de Áreas Naturales, Bosques y Vegetación Protectores deberán contar con el pronunciamiento previo del 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 este Reglamento.

De igual modo, la Subsecretaría de Protección Ambiental coordinará con el Ministerio del Ambiente en la evaluación y aprobación de los términos de referencia para zonas del Patrimonio Nacional de Áreas Naturales, Bosques y Vegetación Protectores, tanto en lo que se refiere a Estudios como Auditorías Ambientales.

[...]

Artículo 8.– Aspectos ambientales en procesos de licitación.– El organismo encargado para licitaciones petroleras deberá contar con el pronunciamiento previo de la Subsecretaría de Protección Ambiental para la consideración de aspectos ambientales en los procesos de licitación estatal.

[...]

Artículo 9.– Consulta.– Previamente al inicio de toda licitación petrolera estatal, el organismo encargado de llevar a cabo las licitaciones petroleras aplicará 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. Previa a la ejecución de planes y programas sobre exploración y explotación de hidrocarburos, los sujetos de control deberán informar a las comunidades comprendidas en el área de influencia directa de los proyectos y conocer sus sugerencias y criterios. De los actos, acuerdos o convenios que se generen a consecuencia de estas reuniones de información, se dejará constancia escrita, mediante instrumento público, que se remitirá a la Subsecretaría de Protección Ambiental.

Los convenios se elaborarán bajo los principios de compensación e indemnización por las posibles afectaciones ambientales y daños a la propiedad que la ejecución de los proyectos energéticos pudieran ocasionar a la población. Los cálculos de indemnización se efectuarán bajo el principio de tablas oficiales vigentes.

Cuando tales espacios o zonas se encuentren dentro del Patrimonio Nacional de Áreas Naturales, deberán observarse las disposiciones del

plan de manejo de dicha zona, conforme la Ley forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre y su Reglamento, aprobado por el Ministerio del Ambiente.”

La consulta señalada en el artículo precedente esta regulada por el Reglamento de consulta y participación para la realización de actividades hidrocarburíferas que establece dos tipos de consulta, la pre-licitatoria y la de ejecución.

El artículo 19, si bien prohíbe la apertura de carreteras en áreas protegidas para actividades exploratorias, no lo hace para el caso de actividades de desarrollo y producción. Ello implica serios riesgos para las áreas protegidas y viola los fines de interés público que hemos señalado antes. Inclusive el acceso restringido y controlado por vías y carreteras en áreas protegidas implicaría graves riesgos a la biodiversidad.

“Artículo 19.– Apertura de carreteras en áreas protegidas. – 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, éstas 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.”

Anexo 3 b

Principales textos legales internacionales

Convención de patrimonio mundial de la humanidad

De las decisiones emitidas por el Comité del Patrimonio Mundial se puede apreciar una política constante que determina la incompatibilidad entre el “uso sostenible” del patrimonio natural y las actividades extractivas en general, y la explotación de hidrocarburos en particular.

En la zona núcleo de la reserva de biosfera sólo pueden tener lugar actividades de conservación, de vigilancia del ecosistema, así como de investigación y educativas, siempre y cuando el grado de perturbación sea mínimo.

El hecho de que la zona núcleo es la única para la que se exige la constitución jurídica, ha determinado que en la práctica su extensión suela coincidir con la de ANPs preexistentes a la constitución de la RB. En esta zona la explotación y exploración de hidrocarburos quedan excluidas.

La convención de RAMSAR sobre los humedales

La Recomendación 1.644 afirma que los humedales tienen un valor que excede al que se genera convirtiéndolos en otro tipo de tierras. En consecuencia, se pide a los Estados partes que, antes de autorizar una actividad con incidencia en un humedal, determinen cuáles son los valores de éste que se verán afectados, y los comparen con los beneficios que se derivarían de la actividad que pretende emprenderse.

Para que una actividad de este tipo sea acorde a la Convención hay que demostrar que se justifica por un interés nacional urgente y compensar la pérdida del sitio Ramsar afectado dispensando pro-

tección a otro humedal de similares características (Art. 4.2 Convención). Es el llamado principio de compensación.

La convención de especies migratorias

Con carácter general, la resolución 7.352 de la Conferencia de partes identifica los hidrocarburos como una amenaza grave para las especies migratorias, y pide a los Estados que tengan plenamente en cuenta el principio precautorio al decidir sobre la localización de las instalaciones petrolíferas.

La resolución 7.253 de la Conferencia de partes, pide a los Estados que hagan uso del sistema de declaración de impacto ambiental empleado por la CBD, cuya aplicación estricta 54, se opone a la exploración y explotación de hidrocarburos en áreas naturales protegidas.

El convenio sobre diversidad biológica

El artículo 2 define el uso sostenible de los componentes de la diversidad biológica como aquel que “se realiza a un ritmo y de un modo que no ocasione la disminución a largo plazo de la diversidad biológica, manteniéndose las posibilidades de ésta para satisfacer las necesidades y las aspiraciones de las generaciones presentes y futuras”.

Para la aplicación práctica del concepto de uso sostenible se han desarrollado los llamados “Principios de Addis Ababa”, que señalan: “para el uso de cualquier recurso es necesario tener en cuenta las funciones que ese recurso puede cumplir dentro del ecosistema en el cual ocurre, y ese uso no debe afectar, en forma adversa, las funciones del ecosistema.” Es decir, un uso que afecta de forma adversa las funciones un ecosistema, como es el caso de la exploración y explotación de hidrocarburos, resulta contrario a la obligación de uso sostenible de la biodiversidad.

Anexo 4

Poblaciones quichua y huao del área de estudio

Anexo 4 a. Población quichua del área de estudio ¹				
	Nombre	Año aprox de creación	Extensión (Hectáreas)	Población aproximada
Comunidades no ribereñas	Río Jivino	1967	3200	900
	San Luis			
	de Armenia	No disp.	No disp.	No disp.
	Patasyacu	1981	642	120
	Centro Manduro	1985	670	400
Comunidades ribereñas	Pompeya	1979**	19620*	650*
	Indillama	1979**	14083	200
	Nueva Providencia	1965**	5886	115*
	Añangu	1970**	21465	160
	Sani Isla	1957**	20567	400
	San Roque	1970**	22446	220

* Villaverde *et al.* (2005).
 ** FEPP (2004). "Plan de uso y manejo de las seis comunidades quichuas".
 1 Elaboración: Paúl Cisneros. Fuentes: Entrevistas en las comunidades; Villaverde, *et al.* (2005).

Anexos

Anexo 4 b. Población huao del área de estudio ¹					
Comunidades	Rival (1990)	Smith (1993)	Maxus (1995) ²	Cruz Roja Suiza (1996) ³	EcoCiencia (2002) ⁴
Ñoneno		56	50	60	57
Toñampari	242	223	281	294	220
Quenahueno	78	69	74	78	123
Ahuencaro		13		12	2
Nemopari				30	48
Quihuaro	131	139	133	128	99
Damointaro	62	51	43	51	53
Tzapino Queremeneno	72	82	95	82	35
Dicaro			59	65	125
Guiyero Tiputini			21	25	38
Caguimeno/Garzacocha	65	54	27	99	50
Guinta					13
Yarentaro/Ahuenmuro/Amo		18	23		38
Tihuino/Nueva Golondrina	47	80	75	76	87
Bataboro					37
Mihuagono					36
Pindo Tobeta				15	20
Nenkipari					27
Quehueriono	105	212	171	134	66
Huentaro					49
Acaro		6	18		29
Enqueriro					29
Todangaro					18
Tihueno	66	82	84	81	74
Gareno					78
Meñepari					67
Kakataro		51	39	33	44

Anexos

Anexo 4 b. (Continuación)					
Comunidades	Rival (1990)	Smith (1993)	Maxus (1995)²	Cruz Roja Suiza (1996)³	EcoCiencia (2002)⁴
Cononaco Baameno	35	58	55	41	107
Huamuno	52	43	49	46	17
Tepapari					21
Mengatohue					4
Armadillo					
Puyo					70
Dayuno	91	19		12	
Tivacuno Peneno			10	15	
Golondrina					
Bocaro	38				
Caruhue (río Cononaco)	23	12			

1 Elaboración: Rommel Lara.
2 Maxus (1995), "Censo huaorani", Quito.
3 Cruz Roja Suiza (1996), "Censo huaorani", Quito.
4 M. Moreno, G. Guerra, R. Lara, R. Narváez (2002 a).

Anexo 4 c. Reconocimientos legales del territorio huao ¹		
Año de adjudicación	Superficie (hectáreas)	Comentarios
1969	16.000	El ILV gestiona el reconocimiento de un área para los huorani con el objeto de establecer una reserva indígena en el sector de Tihueno.
1983	66.570	En esta declaratoria se incluye el territorio de Tihueno. El Proyecto plan de manejo del territorio huao buscó la rectificación de esta providencia, pero el INDA no la concedió ² . La extensión real de este área es de 166.570 has, es decir, existen 100 mil has de error.
1990	612.560	Este reconocimiento territorial del IERAC es contiguo al reconocimiento territorial de 1983 y rectificado por el INDA en 1998 con la ampliación del mismo a 613.570 has.
2001	29.019	Reconocimiento otorgado por el INDA a nombre de la ONHAE que se suma sus has a los reconocimientos anteriores.
Total	709.339	Hectáreas reconocidas legalmente
Total	809.339	Hectáreas reales
<p>1 Elaboración: Rommel Lara. Fuente: Moreno <i>et al.</i> (2002 a).</p> <p>2 M. Moreno, G. Guerra, R. Lara, R. Narváez (2002 b).</p>		

Anexo 5

Las diez directrices de la “estrategia de Sevilla”¹

- Fortalecer la contribución de las reservas de biosfera a la aplicación de los acuerdos internacionales que fomentan la conservación y el desarrollo sostenible, en particular el Convenio sobre la Diversidad Biológica y otros acuerdos como los referentes al cambio climático, la desertificación y los bosques.
- Establecer reservas de biosfera en una amplia variedad de situaciones ambientales, económicas y culturales, que abarquen de regiones en gran parte inalteradas hasta zonas urbanas. En el caso de los medios costero y marino son particularmente importantes la posibilidad y necesidad de aplicar el concepto de reserva de biosfera.
- Fortalecer las nuevas redes regionales, interregionales y temáticas de reservas de biosfera como componentes de la Red Mundial de Reservas de Biosferas.
- Intensificar la investigación científica, la observación permanente, la capacitación y la enseñanza en las reservas de biosfera, pues la conservación y la explotación sostenible de los recursos naturales en estas zonas requieren sólidas bases de ciencias naturales y sociales. Esta necesidad es especialmente aguda en países donde las reservas de biosfera carecen de recursos humanos y financieros suficientes, por lo que deberían ser objeto de una atención prioritaria.
- Asegurar que todas las zonas de las reservas de biosfera contribuyen a la conservación, el desarrollo sostenible y el conocimiento científico.
- Extender las zonas de transición a áreas suficientemente vastas para favorecer la gestión de los ecosistemas y aprovechar las reservas de biosfera para estudiar y demostrar métodos de desarrollo sostenible en escala regional. Con este propósito se ha de prestar mayor atención a la zona de transición.

1 Fuente: UNESCO (1996: 6).

- Tener más en cuenta la dimensión humana del concepto de reserva de biosfera. Para ello es menester reforzar los vínculos entre la diversidad cultural y la biológica. Se han de conservar el conocimiento tradicional y los recursos genéticos, cuya función en el desarrollo sostenible debe ser reconocida y estimulada.
- Propiciar la administración de cada reserva de biosfera esencialmente como “pacto” entre la comunidad local y la sociedad en su conjunto. La administración debe ser más abierta, evolutiva y adaptativa. Este enfoque permitirá asegurar a la reserva y a sus comunidades locales mejores condiciones para responder a las presiones externas de índole política, económica y social.
- Agrupar a todos los actores y sectores interesados en una tarea común que permita promover las reservas de biosfera en el plano local y en las redes. La información debe circular libremente entre todas las partes involucradas.
- Invertir en el futuro. Las reservas de biosfera deben ser utilizadas para ampliar nuestro conocimiento de las relaciones entre la humanidad y el medio natural, mediante programas de divulgación, información y educación en una perspectiva a largo plazo e intergeneracional.

Anexo 6

Lista de informantes calificados

Anexo 6 a. Participantes en los Foros socio ambientales		
Foro No.	Tema	Participantes
XIV	El futuro del parque Yasuní (1): La gestión ambiental del bloque 31	Manuel Parra, Petrobras Juan Dumas, Fundación Futuro Latinoamericano David Romo, Estación de biodiversidad Tiputini (USFQ)
XVII	El futuro del parque Yasuní (2): Conservación y petróleo en el parque Yasuní	Ángel Cogitambo, Mesa cantonal de Ambiente Martha Noboa, Municipio Francisco de Orellana Alonso Jaramillo, Ministerio del Ambiente, Dirección del parque nacional Yasuní Mauricio Castillo, <i>Wildlife conservation society</i>
XVIII	Descentralización de competencias ambientales	Delfín Ordóñez, Consejo Provincial de Orellana, Dirección de Ambiente Domingo Paredes, Secretaría nacional de desarrollo sustentable Isidro Gutiérrez, Ministerio del Ambiente, Dirección de Biodiversidad, áreas protegidas y vida silvestre Fernando Miño, Programa Bosques, Solidaridad Internacional

Anexo 6 b. Entrevistas a profundidad

- Ernesto Alvarado, Comunidad Sani Isla
- Jon Arruti, Solidaridad Internacional, Municipio Francisco de Orellana
- Jorge Ashanga, Comunidad Río Jivino
- Marco Baños, Municipio Francisco de Orellana, Departamento de Ambiente
- Pablo Benávidez, Petrobras, Departamento de CSMS
- Fernando Benítez, Petrobras, Gerencia del bloque 31
- Ángel Bonifaz, Departamento ambiental, oficina de Derechos Humanos en Francisco de Orellana, red de líderes “Angel Shingre”
- Rodrigo Borja, Petrobras, Departamento jurídico.
- Cirilo Capinoa, Comunidad San Roque
- Mauricio Cerillo, *Wildlife conservation society*
- Gina Chávez, Comisión cívica de control anticorrupción
- Ángel Cojitambo, Federación de organizaciones campesinas de Orellana
- Otorino Coquinche, Comunidad Indillama
- Juan Dumas, fundación Futuro latinoamericano
- Pablo Fajardo, Frente de defensa de la Amazonía
- Carlos Flores, Universidad Católica, Estación científica Yasuní
- Neptalí Freire, Consejo Provincial de Orellana, Departamento de educación ambiental
- Marco Grefa, Boca de Tiputini
- Jaime Guerra, Universidad San Francisco de Quito, Estación de biodiversidad Tiputini
- Santiago Izurieta, fundación Natura
- Alonso Jaramillo, Ministerio del Ambiente, Dirección del parque nacional Yasuní
- Yolanda Kakabadse, fundación Futuro latinoamericano
- Friedman Koester, Universidad Católica, Estación científica Yasuní
- Guadalupe Llori, Prefecta de Orellana
- Pablo López, Ministerio de Energía y Minas
- Carolina Mancheno, *Wildlife conservation society*
- Mario Melo, Centro de derechos económicos y sociales

- Fernando Miño, programa Bosques-Solidaridad internacional
- Guillermo Muñoz Dueñas, Prefecto de Sucumbíos
- Martha Noboa, Municipio Francisco de Orellana
- Delfín Ordóñez, Consejo Provincial de Orellana, Dirección de Medio ambiente
- Paulina Ormaza, Ministerio del Ambiente
- Domingo Paredes, Secretario nacional de desarrollo sustentable, Presidencia de la República
- José Proaño, Acción ecológica
- Gilbert Quiñonez, Municipio Francisco de Orellana, Dirección de Ambiente
- Anita Rivas, Alcaldesa de Francisco de Orellana
- David Romo, Universidad San Francisco de Quito, Estación de biodiversidad Tiputini
- Lucy Ruiz, fundación Ambiente y sociedad
- Ruth Elena Ruiz, fundación Natura
- Esteban Suárez, *Wildlife conservation society*
- Anamaría Varea, PNUD, Programa de pequeñas donaciones
- Emerita Villareal, Fondo ecuatoriano populorum progressio, oficina regional de Francisco de Orellana
- Nicolás Yumbo, Federación de comunas y unión de nativos de la Amazonía ecuatoriana

Anexo 7

Lista de acrónimos citados

BID	Banco interamericano de desarrollo
CAAM	Comisión asesora ambiental de la presidencia de la República
CCCC	Comisión de control cívico de la corrupción
CAN	Comunidad andina de naciones
Cecia	Corporación ornitológica del Ecuador
CEDA	Centro ecuatoriano de derecho ambiental
Cedenma	Comité ecuatoriano para la defensa de la naturaleza y el medio ambiente
CEPE	Corporación estatal petrolera del Ecuador
CODENPE	Consejo de desarrollo de las nacionalidades y pueblos del Ecuador
CONAIE	Confederación de nacionalidades indígenas del Ecuador
CONFENIAE	Confederación de nacionalidades indígenas de la Amazonía ecuatoriana
Cordavi	Corporación de defensa de la vida
DINAPA	Dirección nacional de protección ambiental
Ecolex	Corporación gestión y derecho ambiental
Ecorae	Instituto para el ecodesarrollo de la región amazónica ecuatoriana
FAN	Fondo ambiental nacional
FAO	Organización mundial de la alimentación y agricultura
FCSH	Federación de centros shuar
FCUNAE	Federación de comunas y unión de nativos de la amazonía ecuatoriana
FDA	Frente de defensa de la Amazonía
FEPP	Fondo ecuatoriano populum progressio
FOCAO	Federación de organizaciones campesinas de Orellana
GEF	<i>Global environmental fund</i>

IERAC	Instituto ecuatoriano de reforma agraria y colonización
ILV	Instituto lingüístico de verano
INEC	Instituto nacional de estadísticas del Ecuador
INDA	Instituto nacional de desarrollo agrario
INEFAN	Instituto ecuatoriano forestal y de áreas naturales y vida silvestre
IUCN	<i>International union for the conservation of nature</i>
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIT	Organización internacional del trabajo
ONHAE	Organización de la nacionalidad huaorani de la Amazonía ecuatoriana
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPIP	Organización de los pueblos indígenas de Pastaza
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el medio ambiente
RAN	<i>Rainforest action network</i>
SUFOREN	Subsecretaría forestal y de recursos naturales
TNC	<i>The nature conservancy</i>
UICN	Unión mundial para la conservación de la naturaleza
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la ciencia y la cultura
WCS	<i>Wildlife conservation society</i>

Presentación de los coordinadores y coautores

Guillaume Fontaine es titular de una Licenciatura en Ciencias Políticas por el Institut d'Etudes Politiques de Grenoble (Francia), de una Maestría en Estudios de las Sociedades Latinoamericanas, con mención en Sociología y de un Doctorado en Sociología por la Universidad Sorbonne Nouvelle (París 3, Francia). Su especialización en sociología de conflictos ambientales lo llevó a crear el Observatorio Socio Ambiental de la FLACSO (Sede Ecuador) en 2001. Actualmente es profesor-investigador y coordinador del programa de Estudios Socioambientales de la FLACSO. Está llevando a cabo una investigación comparada sobre el rol de la sociedad civil en la gobernabilidad democrática, a través de los conflictos generados por la extracción de hidrocarburos en Ecuador, Perú y Bolivia. Es autor de, *El Precio del petróleo. Conflictos socio-ambientales y gobernabilidad en la región amazónica*, Quito, FLACSO-IFEA-Abya Yala (2003/2007); editor de *Petróleo y desarrollo sostenible en el Ecuador*, Quito, FLACSO (2003, 2004, 2006) (3 tomos); y co-editor (con Geert van Vliet y Richard Pasquis) de *Políticas ambientales y gobernabilidad en América Latina*, Quito, FLACSO-CIRAD-IDDDRI (2007)(en revisión).

Iván Narváez es doctor en Jurisprudencia por la Universidad SEK (Ecuador), Abogado por la Universidad Católica de Cuenca (Ecuador) y titular de una Maestría en Ciencias Sociales, con mención en Estudios Amazónicos por la FLACSO y una Maestría en Gestión Ambiental por la

Escuela Politécnica Nacional. Es profesor de la Escuela de Ingeniería Ambiental (FIGEMPA) (Universidad Central) y profesor-investigador de FLACSO. Es autor de varias publicaciones sobre petróleo y sociedad en el Ecuador, entre las cuales constan: *Maxus-Huaorani: poder étnico Vs. Poder transnacional*, Quito, FESO (1996); *Derecho ambiental y temas de sociología ambiental*, Quito, Corporación Jurídica Cevallos (2004).

Karen Andrade Mendoza es titular de una Licenciatura en Antropología por la Universidad Católica del Ecuador y de una Maestría en Ciencias Sociales con mención en Estudios Socio Ambientales por la FLACSO. Es actualmente candidata al Doctorado en Ciencias Sociales, con mención en Estudios Políticos por la FLACSO. Se ha desempeñado como investigadora asociada en esa institución desde el 2005. Su tesis de Maestría se titula “El papel del ECORAE en la región amazónica ecuatoriana. Un ejemplo de crisis de gobernabilidad democrática en el Ecuador”.

Paúl Cisneros es ingeniero en Desarrollo Socioeconómico y Ambiente, por la Universidad Zamorano (Honduras), egresado de la Maestría en Ciencias Sociales con mención en Estudios Socioambientales por la FLACSO, y candidato al Doctorado en Ciencias Sociales con mención en Estudios políticos por la FLACSO. Ha trabajado en varias investigaciones en el área de conservación y manejo de recursos naturales. En Honduras estudió el manejo comunitario de cuencas hidrográficas, los mercados de agua y la reconstitución de áreas de captación de agua con especies locales y endémicas. Para la Universidad de Purdue en Estados Unidos, participó como especialista de investigaciones sobre el manejo de enemigos naturales para el control de plagas en cultivos de soya y la conservación de la biodiversidad local. Su tesis de Maestría se titula “Gobernanza ambiental y conservación de la naturaleza: un caso de control territorial indígena en el parque nacional Yasuni”.

Ricardo Crespo es Doctor en Jurisprudencia por la Universidad Católica del Ecuador y titular de una Maestría en Gestión Ambiental por la Universidad de Oxford (Reino Unido). Su especialización es el análisis y la aplicación de la legislación ambiental mediante acciones académicas, de capacitación y consultoría para entidades públicas y privadas. Hasta la

actualidad es miembro fundador del Centro ecuatoriano de derecho ambiental (CEDA), docente de la Universidad San Francisco de Quito en Legislación y Políticas Ambientales y consultor en materia legal ambiental. Es autor de *Gestión ambiental en la ley de régimen especial para la conservación y desarrollo sustentable de la provincia de Galápagos*, Quito, Cedenma (1998); *Manual legal sobre el medio ambiente en el Ecuador*, Quito, Comisión Asesora Ambiental de la Presidencia de la República (1995); y es coautor de *Derecho ambiental: texto para la cátedra*, Quito, Ecolex (2005).

Rommel Lara es egresado de la Licenciatura en Antropología por la Universidad Católica del Ecuador y es actualmente candidato a la Maestría en Ciencias Sociales con mención en Estudios Socioambientales por la FLACSO. De 2000 a 2002, trabajó en el diseño de un “Plan de manejo del territorio huaorani” en Ecociencia (Fundación ecuatoriana de estudios ecológicos), como parte del apoyo técnico que brindó esta ONG a la ONHAE en el marco del proyecto SUBIR. Como producto de este trabajo realizó dos publicaciones y participó en el V congreso mundial de parques realizado en Durban (Sudáfrica), con una ponencia sobre la movilidad de la sociedad huao. Ha trabajado en temas relacionados con los pueblos indígenas y la explotación petrolera, como el caso de la comunidad quichua de Sarayaku. Es coautor de *Conservación y petróleo en la Amazonia ecuatoriana. Un acercamiento al caso huaorani* (con A. Rivas), Quito, Abya Yala (2001); *Sarayaku: el pueblo del cenit. Identidad y construcción étnica* (con Gina Chávez y M. Moreno), Quito, FLACSO (2005); y *Monito ome we gompo quimoni* (con R. Narváez, E. Pichilingue, A. Rivas y G. Sánchez), Quito, Ecociencia (2002).

Resumen de los capítulos

Capítulo 1

La política ambiental del Estado:

¿Hacia el colapso del modelo de conservación?

Iván Narváez

El tema nodal de este capítulo gira en torno a las políticas públicas de conservación y gestión ambiental en el parque nacional Yasuní, el marco legal y el cambio del paradigma jurídico que consagra al ambiente como un derecho colectivo, el rol del Estado en relación al proceso extractivo en áreas protegidas y su incidencia en el territorio huao.

Las problemáticas centrales tienen relación a ver cómo las políticas de conservación y gestión ambiental han ido evolucionando a la par de la normativa sobre la que se erigen, y en consecuencia desde el discurso de la institucionalidad, el Estado ha actuado con cierto nivel de coherencia jurídico-política y programática. No obstante, preocupa la condición antagónica en la que se encuentran el discurso institucional ambiental descrito y la realidad concreta, caracterizada por la inconsistencia jurídica de la normativa ambiental, la crisis del modelo de conservación en el parque Yasuní y la violencia que persiste al interior del pueblo huao. En igual forma, la debilidad institucional, la falta de verificación de la eficacia de la gestión, la falta de control del cumplimiento de los estudios de impac-

to y planes de manejo ambientales, así como la impunidad por la inobservancia de los derechos colectivos, constituyen parte del problema.

La tesis asumida parte de la premisa de que el Estado ecuatoriano se ha empeñado en aprovechar los recursos naturales no renovables, en función de sus requerimientos económicos para el desarrollo del país. Este hecho permite constatar su dependencia hacia la demanda energética externa y el capital extractivo transnacional, al margen de los impactos negativos e irreversibles que genera el proceso. Lo que se sostiene entonces, es que la superación de la crisis de la conservación en el Yasuní, necesariamente pasa por el fortalecimiento socio-organizativo del pueblo huao y la redefinición de la estrategia extractivista que el Estado implementa en la reserva de biosfera Yasuní, a partir de un enfoque sustentable que garantice la gobernanza ambiental y la gobernabilidad regional.

En conclusión, el énfasis extractivista petrolero ha distorsionado la política de conservación pública y ha vaciado de contenido ético y humano a la política social del Estado en el área protegida y su entorno. Esta situación se ve agravada por el hecho de que el Ministerio del Ambiente actúa subordinado a instituciones públicas de control operativo petrolero con mayor peso político, como es el caso del Ministerio de Energía y Minas, que ejecuta de manera directa actividades de control ambiental, aduciendo razones de carácter sectorial. La debilidad institucional del Ministerio del Ambiente no le permite hacer control por sí mismo y tampoco someter a su jurisdicción política el carácter sectorial del Ministerio de Energía. En consecuencia, el carácter imperativo de la norma jerárquicamente superior y demás legislación ambiental para garantizar la conservación y gestión ambiental se torna inviable, debido al carácter difuso y contradictorio del que adolece.

En el escenario descrito es evidente el colapso de la conservación en el Yasuní y la agudización de la crisis socio-organizativa indígena. En este sentido, la declaratoria de la zona intangible Tagaeri-Taromenane, no es más que una compensación tardía a la incapacidad de control de la conservación y gestión por parte del Estado, en función de continuar ejerciendo su poder autoritario en la organización del espacio regional.

Capítulo 2

Problemas de la cooperación institucional: el caso del comité de gestión de la reserva de biosfera Yasuní

Guillaume Fontaine

Este capítulo analiza las modalidades de la cooperación institucional para la conservación del parque Yasuní, a partir de finales de la década de los años noventa, cuando se creó el comité de gestión de la reserva de biosfera Yasuní. Esta experiencia demuestra que la creación de mecanismos de interacción entre los actores sociales, el mercado y el sistema institucional ecuatoriano enfrenta dificultades que atañen tanto al funcionamiento del sistema de gobernanza ambiental, cuanto a los procesos de gobernabilidad democrática.

El sistema de gobernanza ambiental se caracteriza por una sobreposición de normas y estatutos, contradicciones y vacíos que obstaculizan las políticas de conservación y de gestión ambiental del parque. Éste se encuentra en la encrucijada de la gobernanza ambiental y de la gobernanza energética, sin que los actores estratégicos de la conservación hayan logrado, hasta la fecha, contrarrestar los avances de explotación petrolera en el área. Al respecto, la creación del comité de gestión constituye un intento de superar los obstáculos estructurales a la conservación, mediante una participación amplia de los sectores de la sociedad civil, del mercado y de las instituciones del Estado (nacionales y locales).

Sin embargo, el comité no ha demostrado una real capacidad de incidencia en la política de conservación del parque Yasuní. Ello se debe en parte a factores externos. En primer lugar, el sistema de gobernanza ambiental no permite que la sociedad civil incida de manera transparente en las políticas públicas que atañen al parque Yasuní. En lugar de coadyuvar a la participación, este sistema – en particular el Ministerio del Ambiente – siguen privilegiando los instrumentos clásicas de gestión y obedece a una lógica racional burocrática poco transparente.

En segundo lugar, el comité enfrenta graves dificultades relacionadas con las divisiones intestinas que caracterizan el movimiento ecologista ecuatoriano, y su escasa legitimidad ante las organizaciones y comunidades indígenas presentes en el área.

En tercer lugar, la actividad del comité ha disminuido considerablemente tras la interrupción del diálogo con el sector petrolero, provocada por la agitación social en la región amazónica que antecedió y siguió la caída de Lucio Gutiérrez (en abril de 2005), el conflicto entre el Ministerio del Ambiente y Petrobras (en julio de 2005) y, por ende, la declaración de caducidad del contrato entre el Estado y Occidental Petroleum (en mayo de 2006).

La escasa incidencia del comité sobre la gobernanza ambiental en el parque Yasuní se debe también a factores internos. En efecto, el principio de legitimidad adoptado desde su creación descansa en la participación de todos los actores sociales, económicos e institucionales en la reserva de biosfera Yasuní – aunque algunos consideran que este principio es inoperante y hasta se torna en obstáculo infranqueable a la toma de decisiones idóneas para la conservación. Ello desemboca, por un lado, en la exclusión de actores estratégicos activos en el ámbito de la conservación aunque no radicados en el área, y por el otro, en la multiplicidad de intereses representados en el comité. Por otro lado, el grupo asesor técnico – creado inicialmente para agilizar los procesos de diálogo entre actores institucionales, empresas petroleras y sociedad civil – se impuso como interlocutor privilegiado del Ministerio del Ambiente y del sector petrolero, sin pasar por el canal institucional constituido por el comité de gestión, lo cual restó legitimidad y credibilidad a sus recomendaciones.

El texto lleva a dos conclusiones, que atañen al futuro de la gobernanza ambiental en el Ecuador. En primer lugar, se considera que una evaluación objetiva de la situación actual de la reserva de biosfera debería llevar a redefinir la zonificación, a partir del “Plan emergente de manejo del parque nacional Yasuní y reserva de biosfera”, presentado en 1989 por TNC y la SUFOREN, y de las recomendaciones del proyecto Petramaz-Unión Europea, presentadas en diciembre de 1999. Ello implica redefinir la zona núcleo y la zona de amortiguamiento, tomando en cuenta la situación del parque Yasuní, casi 30 años después de su creación y superando los “tabús” que siguen dividiendo el movimiento ecologista en cuanto al

financiamiento de la conservación.

En segundo lugar, se considera que los procesos participativos son los más adecuados para incidir en la gobernanza ambiental de manera democrática, quitando piso a las maniobras y los arreglos privados entre actores estratégicos del mercado, la sociedad civil y el Estado. Estos procesos constituyen la mejor alternativa para superar los bloqueos y evitar la polarización de los conflictos generados por las contradicciones de intereses y lógicas de acción que atraviesan los campos social, político y económico de la acción social. En este sentido, la experiencia del comité de gestión debería convertirse en un referente esencial para la implementación de la descentralización en la región amazónica ecuatoriana, más que ser un resultado de la misma, siempre y cuando el comité sea reconocido por el Ministerio del Ambiente y sepa utilizar las capacidades del grupo asesor técnico.

Capítulo 3

Los conflictos territoriales y los límites de la cogestión ambiental

Paúl Cisneros

Este capítulo trata el tema de la gestión territorial en el parque nacional Yasuní desde varios enfoques. Principalmente, se revisa el papel de dos instituciones del Estado que, desde los años noventa, han sido encargadas con la aplicación de las políticas de conservación en las áreas protegidas. La actuación de estas instituciones en el sistema de gobernanza ambiental muestra que, en el período 1992-1996, el Estado trató de aprovechar la presencia de las empresas petroleras en el parque, para financiar las actividades de cogestión con las comunidades indígenas – sobre todo quichua – presentes en el parque, a través de una novel institución. Creado en 1992, el Instituto ecuatoriano forestal y de áreas naturales y vida silvestre (INEFAN) afrontó las reformas de ajuste estructural impulsadas desde

Washington, en plena fase de consolidación de su gestión, a nivel nacional y dentro del sistema nacional de áreas protegidas.

Su reestructuración, justificada por la supuesta ineficiencia del Estado en todos los ámbitos de la administración pública, corrió paralela a la difusión de una necesaria participación de la sociedad civil, supuestamente representada en organizaciones no gubernamentales (ONG) – sobre todo de cooperación al desarrollo y de conservación. Es entonces como empieza una segunda fase, en la cual la delegación en la toma de decisiones por parte del actual Ministerio del Ambiente caracteriza la legalización de tierras dentro y alrededor del parque para las comunidades quichua.

La segunda parte del análisis se encarga de explorar la gestión hecha por ONG de conservación y desarrollo dentro del parque, poniendo énfasis en el estudio de caso de la legalización de los territorios ancestrales de seis comunidades quichua, asentadas en las orillas del río Napo. El estudio muestra que los conflictos actuales por tierras en la denominada zona Napo-Tiputini son en gran parte producto de decisiones tomadas por las ONG y no debidamente fiscalizadas por el Estado. Se detecta que, más allá de la debilidad estatal producto de las reformas de los años noventa, el problema está relacionado con la visión a corto plazo con la cual las ONG (en particular el Fondo ecuatoriano *populorum progressio*) manejaron el tema de la legalización, privilegiando criterios supuestamente técnicos sobre la ancestralidad, para cumplir con compromisos de financiamiento con la cooperación internacional, en lugar de trabajar una solución de más largo plazo, que no excluya las dinámicas culturales de ocupación de territorios de los quichua. La actuación conjunta de las ONG y del Estado muestra además un sesgo demasiado fuerte a trabajar en función de objetivos económicos y de gestión guiados por la biología y la ecología, dejando de lado importantes consideraciones sociopolíticas e identitarias.

Estas consideraciones se trabajan en el estudio a través de revisar la acción de las comunidades, sus organizaciones de segundo grado y el rol de los gobiernos locales en función de las propuestas que han hecho al resto del sistema de gobernanza ambiental, para solucionar los problemas no solamente de tierra sino de gestión de los recursos dentro del parque nacional Yasuní. Se pone énfasis sobre todo en las propuestas de las comu-

nidades locales, que dejan entrever los procesos de etnogénesis que atraviesan, y lo complicado de construir una verdadera cogestión participativa cuando se deja de lado la consideración de que el principal problema para la reproducción cultural y física de las comunidades es la amenaza que enfrentan por la “colonización petrolera”.

Se llega así a comprobar la hipótesis según cual garantizar una gestión ambiental de los recursos del parque Yasuní que tienda a la sostenibilidad, depende en gran medida de “atacar” las relaciones de poder locales que limitan el control de las comunidades sobre los recursos del área.

Capítulo 4

La política indigenista del Estado y el territorio huaor

Rommel Lara

En este capítulo, dedicado a las políticas públicas sobre pueblos indígenas en la región del Yasuní, se hace una revisión de las recomendaciones que, desde la segunda mitad del siglo XX, fueron emitidas por el Instituto indigenista interamericano para las naciones americanas y se analiza la forma en que éstas se intentaron implementar en el caso del territorio de los huaorani en el Ecuador.

La reflexión se centra en la forma en que las políticas “neoindigenistas” en la región del Yasuní, cristalizadas en el territorio de los huaorani, colaboraron con las actividades extractivistas y establecieron una forma de privatización de la cuestión étnica que desapareció al Estado, en lugar de poner énfasis en el respeto de los derechos de los pueblos indígenas. El reconocimiento del territorio indígena, además, señala que los huaorani no pueden hacer uso comercial de sus recursos naturales porque, aunque estén en su interior, pertenecen al Estado ecuatoriano y este puede concesionarlos para su explotación. De esta manera, la presencia de la actividad petrolera y la privatización étnica vuelven ambiguo el reconocimiento del territorio de los huaorani.

En este contexto, es importante el rol de las ONG ambientalistas que han apoyado las demandas de los huaorani porque apuntan a nuevas formas de conservación de la naturaleza, construidas sobre la base del territorio indígena. Con este apoyo, además, las demandas rebasan el ámbito de los programas de relaciones comunitarias y apuntan directamente al Estado.

Capítulo 5

La legislación contradictoria sobre conservación y explotación petrolera

Ricardo Crespo

Este capítulo analiza – desde el punto de vista legal – la problemática de la explotación petrolera en áreas protegidas en el Ecuador, considerando el interés público de conservarlas y el conflicto existente entre leyes de mayor jerarquía como los tratados internacionales y leyes y reglamentos nacionales así como de estrategias no vinculantes. El problema central gira alrededor del hecho incuestionable de que la protección de la biodiversidad existente en las áreas protegidas deja de tener los efectos deseados si es vulnerada por los efectos directos e indirectos de las actividades hidrocarburíferas.

Se desarrolla la tesis de que aún existe a nivel mundial una clara tensión y hasta un conflicto entre las políticas de conservación de la biodiversidad y las políticas de actividades extractivas, en función del choque entre el llamado “paradigma del vaquero o del llano infinito” y el “paradigma de la nave espacial”. Por otro lado se afirma que la política contenida en los tratados internacionales aplicables al tema es clara, respecto a la inalterabilidad de las áreas protegidas. Bajo este enfoque se analiza el hecho de que la conservación de la biodiversidad en el país es un tema de interés público, que prevalece sobre el interés particular; aquí se plantea el dilema entre el interés público y el interés nacional. Este último crite-

rio es el que fundamentaría la explotación petrolera en áreas protegidas, pero se concluye que el concepto de interés nacional es uno, es decir equivalente al interés público, lo que en teoría deslegitima todo intento legal de realizar actividades petroleras en áreas protegidas.

El texto concluye con que se deben prohibir las actividades petroleras dentro del parque nacional Yasuní y en las áreas protegidas en general. Como solución transitoria se afirma que – debido a la singularidad de las áreas protegidas y en vista de que no se avisa una política de Estado que excluya a la actividad petrolera de estas áreas, ni tampoco la posibilidad de derogatoria del artículo 6 de la Ley de gestión ambiental – lo recomendable sería acudir a la evaluación de impacto ambiental como una herramienta que, aplicada de manera estricta y en relación a la especificidad de cada área protegida, podría garantizar en la medida de lo posible la conservación de la biodiversidad. Finalmente se mencionan y se comentan los puntos pertinentes del reciente proyecto de Reglamento general a la Ley de gestión ambiental, que procura la protección de las áreas protegidas en el caso de que pudieren darse actividades hidrocarburíferas.

Capítulo 6

La opinión pública frente a la extracción petrolera en el parque Yasuní

Karen Andrade

La extracción de hidrocarburos en la Amazonía ecuatoriana, y su desarrollo industrial en el resto del país, genera en el ámbito de la sociedad civil tomas de posturas y exposiciones de planteamiento variadas, a favor o en contra del desarrollo, el control, el monitoreo y la vigilancia de las actividades petroleras. Una extensa variedad de sectores sociales han expuesto argumentos que cuestionan la actividad petrolera, en diferentes tiempos y lugares. Las discusiones y los planteamientos giran alrededor de temas de alta relevancia, tanto para los actores locales como para la economía del

país, suscitando opiniones e impulsando tomas de decisiones – especialmente en torno a las problemáticas amazónicas producidas por: el incremento de la colonización, la contaminación por hidrocarburos, el efecto producido por las políticas de desarrollo comunitario aplicadas por las empresas petroleras en comunidades indígenas, y su relevancia en el desarrollo social y económico de las poblaciones de la Amazonía y el resto del país.

Un acercamiento a los mecanismos y estrategias desplegadas por la sociedad civil, conduce a preguntarnos, si la opinión pública tiene alguna incidencia en el sistema de gobernanza ambiental que enmarca las actividades petroleras en las áreas protegidas, especialmente en lo que se refiere al parque nacional Yasuní y la explotación del bloque 31 dentro de él. La opinión pública se modela en el cúmulo de intereses, demandas y posicionamientos divulgados y legitimados por las organizaciones a las que representan sus voceros. Las acciones sociales desplegadas desde la sociedad civil constituyen una fuente de información acerca de la formación de ésta última.

Las discusiones reflejan hacia dónde se dirige la opinión pública, así como los espacios públicos utilizados y la diversidad de actores, en el ámbito local como nacional e internacional, en lo institucional gubernamental o lo social. Su diversidad manifiesta complejidades en las relaciones, y posibilidades de acuerdos que conduzcan a la resolución de conflictos. Se vislumbra varios niveles de opinión pública, caracterizados por el tipo de acciones y estrategias movilizadas, a más de distinta priorización de intereses por parte de los actores. La interpretación y la aplicación de normas revelan disyuntivas entre la normativa ambiental y la hidrocarbúrfica, caracterizadas en la problemática que genera la actividad petrolera en el parque Yasuní, lo cual nos sugiere la revisión de estrategias y mecanismos desplegados con la intención de provocar cambios en la agenda petrolera estatal – especialmente alrededor los recursos de amparo constitucional presentados con el objetivo de salvaguardar la naturaleza en el área protegida y las acciones emprendidas desde lo local, a más de las campañas de apoyo desplegadas en el ámbito internacional.

Este texto no pretende comprobar cambios o modificaciones en la política petrolera, sino poner en evidencia las diversas acciones desplegadas desde la sociedad civil, en la búsqueda de ese objetivo. Su intención es

mostrar la diversidad de opiniones, la contraposición entre lo que se dice y los documentos o resoluciones oficiales existentes, el tipo de actores que participan en los procesos, a más del uso que se hace de la información desde los diversos grupos sociales involucrados en la discusión. Así como, llegar a contextualizar la importancia de la opinión pública en el marco de la participación social y el despliegue de procesos democráticos.

Índice detallado

Presentación	11
Prólogo	
Problemas de la gobernanza ambiental en el Ecuador	13
- Las áreas protegidas en la gobernanza ambiental global	13
- El parque nacional Yasuní y la política petrolera ecuatoriana	20
- Problemáticas, hipótesis y metodología de la investigación	28
- Agradecimientos	31
Capítulo 1 La política ambiental del Estado: ¿Hacia el colapso del modelo de conservación?	33
- Introducción	33
- Políticas de conservación y gestión ambiental en el parque Yasuní	35
- Políticas de conservación y legislación ambiental contradictorias	41
- Normas y estándares ambientales globales que coadyuvan a la crisis del parque Yasuní y el territorio huao	45
- El colapso del modelo de conservación y gestión ambiental y social en el Yasuní	55
- El Estado ecuatoriano y el desarrollo sostenible	67

Capítulo 2 Problemas de la cooperación institucional: el caso del comité de gestión de la reserva de biosfera Yasuní	75
- Introducción	75
- La reserva de biosfera como espacio de gobernanza ambiental deficiente	77
- El comité de gestión como instrumento de la gobernanza ambiental	88
- El movimiento ecologista y la política petrolera en el Ecuador	101
- Incidencia del conflicto por el bloque 31 sobre el proceso de cooperación institucional	109
- Conclusión	122
Capítulo 3 Los conflictos territoriales y los límites de la cogestión ambiental	129
- Introducción	129
- Territorio: ¿Estamos hablando de una misma cosa?	134
- El control territorial quichua como resultado de la política indigenista estatal	139
- Las instituciones de gobernanza ambiental y su marco legal	149
- La gestión fallida y el inicio de un conflicto	152
- La superficialidad de los temas de gobernanza ambiental	162
- Consideraciones finales	170
Capítulo 4 La política indigenista del Estado y el territorio huao	175
- Introducción	175
- La influencia del Instituto indigenista interamericano	177
- Del neo-indigenismo estatal al indigenismo privado: los huaorani y las empresas petroleras	191
- El rol de las ONG ambientalistas	193
- Conclusión	202

Capítulo 5 La legislación contradictoria sobre conservación y explotación petrolera	207
- Introducción	207
- Evolución legal del parque Yasuní	210
- Principales normas legales vigentes en el parque Yasuní	212
- Contradicción normativa con los tratados internacionales	220
- Conclusiones y recomendaciones	225
Capítulo 6	
La opinión pública frente a la extracción petrolera en el parque Yasuní	229
- Introducción	229
- La opinión pública y su capacidad de incidencia política	234
- La complejidad los problemas étnicos en el parque Yasuní	241
- Estrategias y mecanismos de incidencia en la gobernanza ambiental	244
- Consideraciones finales	260
Bibliografía	265
Anexos	279
- Anexo 1 Cronología general	281
- Anexo 2 Cronología de la explotación petrolera en el parque Yasuní	300
- Anexo 3. Marco jurídico	301
- Anexo 4 Poblaciones quichua y huao del área de estudio	311
- Anexo 5. Las diez directrices de la “estrategia de Sevilla”	315
- Anexo 6. Lista de informantes calificados	317
- Anexo 7 Lista de acrónimos citados	320
Presentación de los autores	323
Resumen de los capítulos	327
Índice detallado	339

Este libro se terminó de
imprimir en agosto de 2007
en la imprenta Abya-Yala.
Quito, Ecuador