

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
FLACSO, SEDE ECUADOR
PROGRAMA DE ESTUDIOS SOCIO-AMBIENTALES**



FLACSO

SEDE ACADÉMICA DE ECUADOR

**“El papel del ECORAE en la Región Amazónica
Ecuatoriana. Un ejemplo de crisis de gobernabilidad
democrática en el Ecuador.”**

**Por Karen Andrade Mendoza
26 de octubre de 2004**

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
FLACSO, SEDE ECUADOR
PROGRAMA DE ESTUDIOS SOCIO-AMBIENTALES**

**“El papel del ECORAE en la Región Amazónica
Ecuatoriana. Un ejemplo de crisis de gobernabilidad
democrática en el Ecuador.”**

**Tesis para la obtención del título de Maestría en Ciencias Sociales con
mención en Estudios Ambientales**

**Por Karen Andrade Mendoza
Bajo dirección del Doctor Guillaume Fontaine
Lectores: Felipe Burbano de Lara y Jorge León
26 de octubre de 2004**

Tabla de contenidos

SÍNTESIS	5
INTRODUCCIÓN	6
A. Los supuestos teóricos y las preguntas centrales	9
B. Objetivos	13
C. Metodología	14
CAPÍTULO 1: La región amazónica del Ecuador: una mirada a los conflictos socio-ambientales presentes en la zona	17
A. Crecimiento demográfico en la Amazonía ecuatoriana	18
B. El proceso de Colonización	22
C. La explotación petrolera en la Amazonía ecuatoriana y los problemas que se generan a raíz de su actividad	24
D. La región amazónica y su diversidad biológica	29
E. La deforestación	31
F. Conclusiones	33
CAPÍTULO II: El ECORAE, sus políticas y proyectos	35
A. Proyectos financiados por el ECORAE, entre 1995 y 2001	36
B. Proyectos financiados por el ECORAE, en el 2002.	45
C. Unidades municipales de desarrollo sustentable -- UMDS	47
D. Proyectos financiados por el ECORAE, en el 2003.	50
1. Proyecto de transporte intermodal	53
2. Proyecto de turismo	55
3. Proyecto de mejoramiento agropecuario	56
4. Proyecto de biodiversidad ("MegaBio")	57
5. Universidad Estatal Amazónica	58
6. Centro regional de gobernabilidad y política pública	58
7. El "diálogo petrolero"	59
8. Conclusiones	61
CAPÍTULO III: El ECORAE y su relación con la sociedad civil, la gobernabilidad democrática y el desarrollo sostenible en la Amazonía ecuatoriana	63
A. Los organismos seccionales y la sociedad civil en relación con el ECORAE	64
B. El problema del desarrollo sostenible como política a seguir	68
C. El ECORAE y la Sociedad Civil frente a la gobernabilidad democrática	71
1. El papel del sistema institucional	72
2. El papel de la sociedad civil	76
D. Conclusiones	79
CONCLUSIONES FINALES	81
BIBLIOGRAFÍA GENERAL	85
ANEXO 1: ECORAE, ingresos a partir de la vigencia de la Ley 010	99
ANEXO 2: Plan Operativo Anual 2004	100
a) Base legal	100
b) Macroproblemas y grandes desafíos que afronta la amazonía ecuatoriana	100
c) Modelo de gestión institucional	101
d) Plan: Vía El Cóndor	106
e) Plan: Refugio de la Vida	108
f) Plan: Vía del Dorado	111
g) Plan: Vía de los Tayos	113
h) Plan: Vía de la Canela	116
i) Plan: Río de la Amazonas	119
ANEXO 3: Proyectos financiados en la provincia de Sucumbíos	122
ANEXO 4: Proyectos financiados en la provincia de Orellana	155
ANEXO 5: Proyectos financiados en la provincia de Napo	183
ANEXO 6: Proyectos financiados en la provincia de Pastaza	237

INTRODUCCIÓN

A inicios de los noventas, el Instituto para el Ecodesarrollo de la Región Amazónica Ecuatoriana – ECORAE, fue creado con la finalidad de dar respuesta y buscar soluciones que permitieran consolidar el desarrollo de la región amazónica, de manera que pudieran satisfacerse las demandas planteadas por la población. A través de la ley 010¹ se formó el Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico, financiado con el ingreso de un impuesto a cada barril de petróleo producido en la Amazonía, el mismo que actualmente² se cotiza en USD \$0,40 (cuarenta centavos de dólar)³. Esta cantidad es depositada por PETROECUADOR⁴, directamente a la cuenta del Fondo en el Banco del Estado. Este fondo se distribuye de la siguiente forma: 28% para los consejos provinciales y el 57% para los municipios de las seis provincias amazónicas, el 5% para las juntas parroquiales, y el 10% restante esta a cargo del Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico⁵.

La ley 010 ha tenido varias reformas, la última fue en abril del 2002 y publicada en el Registro Oficial N°675 del 2 de octubre del mismo año: Ley N°82 donde se adscribe al ECORAE a la Presidencia de la República, se crean Secretarías Técnicas en cada una de las provincias, se incluye el concepto de desarrollo sustentable para la región y se considera necesaria una actualización periódica del plan maestro. Además, se contempla la función de financiar y cofinanciar la ejecución de programas y proyectos de preinversión, inversión y crédito productivo de desarrollo sustentable. Y a la vez, se da mayor libertad de acción al exonerar la presentación del presupuesto para su aprobación al Presidente de la República.

¹ Ley N°10, publicada en el Registro Oficial N°30, en septiembre 21 de 1992.

² El 1 de diciembre del 2003, se publicó en el RO No222, que el tope actual del impuesto de la Ley 0,10 es de 0,40 centavos de dólar por barril de petróleo.

³ Cuando se publicó la Ley 010, el impuesto era 0,10 centavos de dólar, con una cláusula que permitía su incremento en 0,05 centavos por año. Al momento se encuentra en el tope permitido por ley.

⁴ Empresa petrolera estatal ecuatoriana, hasta 1990 esta empresa fue denominada CEPE - Corporación estatal petrolera ecuatoriana (PETROECUADOR 2000, 134)

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

A partir de esta reforma, se introduce el término “desarrollo sustentable”⁶ para delimitar las acciones del ECORAE, en condición de “*mantener un justo balance entre las demandas ambientales y productivas agrícolas de la región amazónica y entre el sector privado y público...*”(Ley N°82, RO N° 675, art. 2), las funciones del ECORAE se extendieron hacia el establecer lineamientos para el desarrollo sustentable con una actualización continua del “Plan Maestro para el Ecodesarrollo Regional Amazónico”, el mismo que debe ser evaluado periódicamente y complementado con un “Plan Operativo Anual Regional”⁷. Debido a la exigencia por ley de la presentación del Plan Maestro, sujeto a ejecución en conjunto con los organismos seccionales y otros entes privados y públicos que trabajen en la región amazónica, es preciso que el ECORAE asesore técnicamente a los organismos seccionales y organizaciones sociales de la Amazonía, en la elaboración y ejecución de proyectos que permitan cumplir con la meta de un desarrollo sustentable. Así también, esta institución debe convertirse en motor de gestión para conseguir y canalizar “*recursos financieros y científicos-técnicos, nacionales y extranjeros*” (Ley N°82, RO N°675, art. 4) destinados al ecodesarrollo⁸ amazónico.

Esta institución tiene como función impulsar el desarrollo, para esto debe planificar el progreso de la región amazónica con el desarrollo de proyectos que abarquen diferentes dimensiones desde lo económico, socio-cultural, político y ambiental. Si el ECORAE fue concebido para dar solución a los problemas existentes en la Amazonía ecuatoriana, es indispensable revisar brevemente ¿cuáles han sido las acciones emprendidas por esta institución?. En el transcurso de su historia, las políticas y herramientas aplicadas por esta institución han sido continuamente criticadas por un sector de la población⁹, como ineficientes y ajenas a la realidad que viven las poblaciones y familias de la zona oriental del país. Ante esto, es indispensable revisar las propuestas, proyectos y políticas que fueron elaboradas por

⁶ En el glosario de la Ley de Gestión Ambiental se expone que el concepto de “desarrollo sustentable” es el mejoramiento de la calidad de vida humana dentro de la capacidad de carga de los ecosistemas; implica la satisfacción de las necesidades actuales sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones. Definición que se acerca a la planteada por el Informe Brundland, donde el desarrollo sostenible fue definido como “un proceso que permite satisfacer las necesidades de la población actual sin comprometer la capacidad de atender a las generaciones futuras.” (Leff 2000, 19)

⁷ Estas reformas se iniciaron en el 2003, con el diseño del primer Plan Operativo Anual a ser aplicado en el 2004.

⁸ El uso del término “ecodesarrollo” deja dudas en cuanto a su alcance y forma, pues en la ley no se especifica que significa exactamente. Suponemos que está vinculado a la idea de impulsar un desarrollo que respete la naturaleza y mantenga cierto stock de recursos naturales.

⁹ Se tomó como referencia las opiniones vertidas en las entrevistas realizadas a diversos actores estratégicos (dirigentes de organizaciones, prefectos, alcaldes, entre otros), considerando su relación con las actividades desplegadas el ECORAE.

el ECORAE desde su inicio¹⁰ hasta cuando se planteó su reestructuración con la formulación de un plan operativo anual a ejecutarse en el 2004, esto es a fines del 2003.

Las objeciones de los grupos inconformes tienen como base la deficiente atención a gran parte de los grupos sociales que coexisten en la Amazonía por parte de esta institución y el análisis de los proyectos realizados en la zona, los cuales en muchos casos fueron criticados por la ausencia de control en la distribución de los recursos económicos. Esta crisis institucional al interior del ECORAE ha tenido diferentes momentos, ¿cuáles son estos momentos y cómo se ha reflejado en el trabajo de la institución?. Además, debe considerarse que un porcentaje considerable de las observaciones negativas acerca de la función de la institución, han sido influenciadas por la frustración de varios sectores sociales¹¹ que, por varias razones no comparten la forma de actuar de la institución, y para entender esta crítica desde la sociedad civil¹² es importante conocer, ¿cuáles son las condiciones que han contribuido para que no haya logrado consolidar su trabajo en la Amazonía?.

La insatisfacción existente en algunos grupos aumenta en proporción cuando diversos problemas se conjugan. Las débiles relaciones entabladas por esta institución con la sociedad civil, los continuos conflictos con los gobiernos seccionales y los problemas internos de la institución -presentes por muchos años-, evidencian una crisis institucional que nos remite a una crisis de gobernabilidad¹³, donde los actores sociales y de poder no encuentran representación de sus intereses, ni aplicación clara y correcta de reglas y procedimientos. Esta crisis debilita los procesos de construcción de la gobernabilidad democrática en el país¹⁴.

¹⁰ Se cuenta con datos desde 1995, proporcionados por ECORAE. No existen datos anteriores.

¹¹ Muchas de las críticas fueron planteadas por actores que no lograron obtener en sus negociaciones con la institución, los resultados esperados. Aunque, también se recogió críticas favorables acerca del apoyo desplegado por el ECORAE en los pequeños proyectos productivos, en menor proporción.

¹² La sociedad civil está formada por diversos grupos, organizaciones, federaciones, ciudadanos y otras instancias que representan legalmente a los múltiples sectores que conforman la sociedad.

¹³ En un primer momento, puede entenderse la gobernabilidad, como el ejercicio del poder o la función de gobernar según Tomassini (Cf. Ochoa 2003, 65), en el tercer capítulo se expondrá algunos enfoques teóricos sobre este tema.

¹⁴ A esta "crisis" se refieren en múltiples ocasiones representantes tanto del gobierno como de la sociedad civil en los medios de comunicación, tanto escritos como audiovisuales. Así también, desde fines de los años ochenta en el Ecuador ya se discute acerca de la existencia de una crisis de gobernabilidad en el país, algunos de éstos planteamientos han sido recogidos por Burbano de Lara en una antología publicada por FLACSO, "*Democracia, gobernabilidad y cultura política*" (2003).

El ECORAE es una institución que no ha logrado consolidar su imagen y presencia como ente fortalecedor del desarrollo en la región Amazónica, consecuencia de estrategias débiles que no responden debidamente ante los requerimientos de los actores involucrados en el desarrollo socio económico y político del país, en los diversos sectores de la sociedad. Este es un ejemplo de la crisis de gobernabilidad democrática en el Ecuador, donde se intensifica el conflicto entre los actores tradicionales y emergentes a causa de reglas y procedimientos poco claros que manifiestan la crisis institucional que sufre la institución, producto a su vez de la crisis de gobernabilidad democrática que existe en el país, y dificulta el proceso de instauración y seguimiento de políticas de desarrollo sustentable que impulsen el aprovechamiento de los recursos naturales y sociales de la RAE, sin comprometer las generaciones futuras.

A. Los supuestos teóricos y las preguntas centrales

La población de la Amazonía ecuatoriana se enfrenta cada día a una creciente lista de problemas, que suelen generar conflictos entre varios de los sectores sociales económicos y políticos, que no sólo demandan servicios sino también derechos. La población está representada por la sociedad civil y varios actores estratégicos, - elegidos en proceso electoral y/o figuras públicas con cierto grado de poder-, con capacidad de influir o perturbar el funcionamiento, procesos y soluciones presentados por el Gobierno. La dificultad del Estado para responder ante los requerimientos de la población a través de sus instituciones, debilitadas por la falta de independencia en la toma de decisiones usualmente impuestas desde el gobierno central¹⁵, acentúa el conflicto con los actores y grupos interesados. Su limitación en la capacidad de diseñar nuevas propuestas y proponer innovadoras estrategias es en parte consecuencia de una reducida participación e involucramiento de la sociedad, además de la ausencia de procesos transparentes que agilicen el accionar del Estado.

La gobernabilidad democrática es el medio que facilita y da sostén a una estructura socio-política, donde la sociedad civil puede interrelacionarse con los actores estratégicos, el Estado y sus instituciones, proceso que debe estar basado en

¹⁵ También, esta debilidad está sustentada en los bajos presupuestos que se destinan a impulsar el desarrollo, al gran marco burocrático que contiene, a la lenta modernización del Estado y sus instituciones, entre otras.

un conjunto de reglas y procedimientos¹⁶ que permitan la instauración de lineamientos para el fortalecimiento del desarrollo, no sólo económico sino también cultural, social y político. El proceso necesario para consolidar la gobernabilidad democrática en el país, no está ligado únicamente a los mecanismos políticos¹⁷ y al quehacer del Estado¹⁸, sino también, depende de los procesos democráticos que constituyen un medio para el desarrollo al propiciar espacios de participación pública y social (PNUD, 04/2004, 23), donde cobra importancia tanto la exigibilidad de derechos como la responsabilidad ante los deberes del ciudadano y de sociedad en general.

El problema de la gobernabilidad democrática en el Ecuador se evidencia en la falta de normas y métodos concisos y transparentes que agilicen los procesos ligados al desarrollo económico, social, político y cultural de la población. Joan Prats nos plantea que la gobernabilidad es una condición necesaria para la generación de desarrollo. En nuestro país, las reglas y procedimientos están contemplados en leyes que rigen al gobierno y a la sociedad. La sociedad civil tiene como responsabilidad el velar por el respeto de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones, tanto por la administración pública como privada.

Hasta el momento, en el Ecuador no se ha podido consolidar una gobernabilidad democrática pues los actores y grupos estratégicos no han logrado impulsar estrategias que induzcan al desarrollo continuo de los diversos sectores sociales procurando una distribución más equitativa de la riqueza (Fierro-Renoy *et.al* 2003, 15), esto como consecuencia de asumir prácticas informales como el clientelismo¹⁹ y el asistencialismo²⁰ que no representan los intereses de toda la

¹⁶ Joan Prats I Catalá afirma que, *“un sistema social es gobernable, entonces, cuando está estructurado socio-políticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales o informales –que pueden registrar diversos niveles de institucionalización- dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias”* (Prats 2001, 104)

¹⁷ Sistemas electorales, partidos políticos, poder legislativo y judicial, etc.

¹⁸ Aplicación de las políticas y proyectos propuestos por el Estado a través de sus instituciones, aplicación del orden público (con el uso de la fuerza), etc.

¹⁹ Susana Corzo expone al clientelismo como *“un instrumento al servicio de múltiples intereses, y de ahí se derivan sus consecuencias, siempre habrá que desligar el intercambio de los objetivos que se busquen con el mismo. Se entiende el clientelismo político como la consecuencia de una relación personal de intercambio, en el ámbito de la política, dentro de la legalidad, entre los que pueden ocupar u ocupan cualquier cargo público y los que desean acceder a unos servicios o recursos públicos a los que es más fácil llegar, que no es imposible, de no ser por este vínculo o relación. Se trata de un intercambio extrínscico entre partes, que benefician a ambas, porque su situación de desigualdad funcional no afecta al intercambio que ambas partes requieren para alcanzar sus fines”* (Corzo 2002, 14)

población. La gobernabilidad es posible cuando la participación de los actores estratégicos influye en la toma de decisiones y en la búsqueda de solución a los conflictos, sus expectativas y estrategias deben ser formuladas de acuerdo al sistema de reglas vigente y de carácter democrático. Prats sostiene que *“la gobernabilidad es una cualidad que [proponemos] se postule de las sociedades o sistemas sociales, no de sus gobiernos”* (2001,120). La sociedad civil debe procurar una mayor participación, que contemple la presentación de proyectos que puedan mantenerse en el tiempo y diseñados considerando las características de la zona, tales como la gran biodiversidad y sensibilidad del medio ambiente (Ruiz 2000, 20). El marco institucional que brinda el Estado, es parte de los elementos que conforman la gobernabilidad democrática, está compuesto por las fórmulas que deben ser cumplidas tanto por las instituciones gubernamentales como por la sociedad civil.

La gobernabilidad contribuye a la producción de desarrollo al orientar políticas, a la vez *“presupone la existencia de democracia, pero ésta no es una condición suficiente para que exista gobernabilidad democrática. La gobernabilidad democrática se dará sólo cuando la toma de decisiones de autoridad y la resolución de conflictos entre los actores estratégicos se produzca conforme a un sistema de reglas y fórmulas que podamos calificar como democracia”* (Prats 2001, 133). La implementación de políticas de desarrollo sostenible y humano²¹ necesita tener como base a la gobernabilidad democrática que permita sostener procesos y proyectos a largo plazo.

Los conflictos son parte de la cotidianidad en las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, y además se presentan entre las diferentes esferas de la sociedad civil. Los conflictos nos facilitan interpretar la dinámica de las reglas, a mayor eficiencia de las reglas mayor calidad de la gobernabilidad y se reducen los momentos de crisis. Las crisis de gobernabilidad son más claras de observar en el desempeño de las instituciones gubernamentales. Las relaciones entre la sociedad civil, el Estado y los actores estratégicos requieren interacción comunicativa que permita coordinación de acciones a través de la integración social (Cohen *et.al.* 2000, 483).

²⁰ Entendemos por asistencialismo, aquellas acciones que se emprenden con el fin de subsanar necesidades de manera inmediata sin considerar sus alcances a futuro, y donde en la mayoría de los casos, se atiende las peticiones de los sectores más influyentes políticamente.

²¹ Mauricio Ramírez, explica que *“la esencia del desarrollo humano es poner el desarrollo al servicio del bienestar de la gente en lugar de la gente al servicio del desarrollo. En esta perspectiva el desarrollo humano implica darle poder a la gente para poder establecer sus propias acciones, sea en relación a sus ganancias, seguridad social o condición política”* (Ramírez 1996, 77)

Los conflictos presentes en la Región Amazónica Ecuatoriana – RAE, son consecuencia de diversos factores que se unen en una acelerada explotación de los recursos naturales –que existen tanto en el suelo como en el subsuelo de la Amazonía-, conducen al crecimiento de los conflictos entre los actores. Los problemas y carencias que enfrentan las poblaciones, han impulsado a los habitantes tanto del área rural y urbana, a plantear sus demandas ante el Estado y el sector privado activo en la zona²², con el uso de diversas formas que van desde la consolidación de grupos organizados hasta acciones radicales, como son los paros de actividades y cierre de carreteras.

Para Prats, la crisis de gobernabilidad se produce cuando los actores cuestionan “*la misma matriz institucional que expresaba la estabilidad o equilibrio del sistema sociopolítico*” (Prats 2001, 124). Y así también considera que, el concepto de gobernabilidad contempla el conflicto entre actores como una dimensión que permite interpretar el marco de reglas y fórmulas que la aseguran en un sistema sociopolítico, donde a mayor eficiencia de este marco, mayor calidad de la gobernabilidad existente (Ibid, 126). Este planteamiento nos permite observar que los procesos de crisis de gobernabilidad, pueden ser analizados desde un ejemplo como es la crisis que vive el ECORAE, donde los errores y senderos transitados sin éxito han impulsado a la institución a mirar hacia dentro y replantear su trabajo. A la vez, la presencia de esta institución en la RAE, ha provocado que varios sectores y actores estratégicos busquen y propongan iniciativas innovadoras, a más de exigir al Estado el cumplimiento de sus obligaciones ante la sociedad. Este marco analítico nos lleva a formularnos si la crisis que vive el ECORAE, ¿es consecuencia del déficit²³ de gobernabilidad democrática en que se encuentra sumergido el país y la región amazónica desde hace varias décadas?.

Este déficit de gobernabilidad democrática en el Ecuador se evidencia, en el momento en que los reglamentos no pueden ser cumplidos a cabalidad, cuando no existe consenso para la creación de políticas públicas que respalden el desarrollo sustentable y humano, tanto en la región amazónica como el resto del país. Problemática que se manifiesta en la trayectoria del ECORAE, lo que conduce a

²² Hago referencia principalmente a la industria petrolera.

²³ Se acogerá la definición de Antonio Camou acerca del *déficit de gobernabilidad*, como “*un desequilibrio entre el nivel de demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental, que es percibido como inaceptable por actores políticamente organizados y que hacen uso de su capacidad de amenazar la relación de gobierno en una situación dada. Llamaremos a cada uno de estos desequilibrios una “anomalía”, las cuales pueden presentarse en diversas esferas de la sociedad*” (Camou 2001, 39).

preguntarse si ¿las acciones emprendidas por esta institución han sido efectivas para impulsar el desarrollo sostenible y humano de la Amazonía?. Así también, se necesita la colaboración de la sociedad civil con nuevas propuestas que estén concebidas desde sus necesidades dentro de un marco cultural y ambiental al que deben responder ¿de qué manera el Estado, las instituciones y la sociedad civil pueden contribuir a la superación de la crisis²⁴ de gobernabilidad que se refleja en el trabajo del ECORAE?.

El Estado, desde su representación en sus instituciones y en los gobiernos seccionales, encuentra difícil el lograr acuerdos que permitan un mejor avance de los procesos de crecimiento emprendidos. Si los procesos de crisis se replican en todas las instituciones, de manera similar a la situación que existe en el ECORAE, se complica la capacidad del país para una instauración sólida de la gobernabilidad democrática. Reglas y procedimientos poco claros dificultan los procesos de consenso y de toma de decisiones tanto en la sociedad como en el ECORAE, y entre los dos, además de extenderse otras instituciones que conforman el Estado y la sociedad ecuatoriana.

B. Objetivos

Los problemas a los que se enfrenta el ECORAE como institución tanto en su relación con la sociedad civil como con otros organismos gubernamentales, suscita reflexiones acerca de los conflictos que existen en la región amazónica y su repercusión al intensificarse el déficit de gobernabilidad democrática, en la región amazónica, con la profundización de la crisis institucional que ha sufrido el ECORAE durante la mayor parte de su existencia. Por esta razón este estudio se propone identificar en primera instancia los problemas que enfrenta la RAE en cuanto al establecimiento de políticas y estrategias de desarrollo sostenible, que nos permita visualizar algunos de los conflictos más importantes que se encuentran latentes en las interrelaciones entre la sociedad civil amazónica y el Estado ecuatoriano.

²⁴ Antonio Camou también proporciona una definición de *crisis de gobernabilidad* que se acerca a la problemática existente al describirla como “una situación de *proliferación de anomalías*”, es decir, una *conjunción de desequilibrios inesperados y/o intolerables entre demandas sociales y respuestas gubernamentales*” (Camou 2001, 39). Dentro de esta concepción podemos ubicar la crisis de gobernabilidad que se vivió en el Ecuador a raíz del golpe de Estado producido en enero del 2000, cuyas consecuencias continúan manifestándose política y económicamente.

Si el ECORAE fue creado por el Estado como una respuesta a los problemas presentes en la Amazonía y a las demandas planteadas por la población de esta zona, es indispensable analizar las acciones emprendidas por esta institución desde el inicio de sus labores y si éstas responden a las expectativas y necesidades de las poblaciones amazónicas. Así también es importante analizar la relación entre las políticas implementadas por el ECORAE y la crisis de gobernabilidad en la RAE, a través de la revisión del marco teórico sobre gobernabilidad democrática, que nos conduzca a un mayor entendimiento de la crisis institucional como un reflejo de la crisis democrática. Además se revisarán las dificultades existentes en el ECORAE, en su relación con el Estado y la sociedad civil, y cómo éstas han influido en el trabajo de la institución, especialmente en la implementación de políticas que impulsen el desarrollo sustentable en la región, a largo plazo.

C. Metodología

El marco geográfico del estudio comprende la Amazonía ecuatoriana, pues en esta área se desarrolla el trabajo del ECORAE, con énfasis en las provincias de Sucumbíos, Orellana, Napo y Pastaza. La investigación se realizó en dos partes: un estudio de campo que se llevó a cabo entre mayo y diciembre del 2003 en el marco de una investigación auspiciada por el Fondo de Solidaridad con el Observatorio Socio-Ambiental de FLACSO, y la revisión del material teórico necesario para sustentar las hipótesis planteadas. Los textos utilizados abarcan desde la información básica de los proyectos y acciones emprendidas por el ECORAE, hasta las discusiones teóricas de la gobernabilidad. A nivel teórico ha sido necesario establecer una diferenciación entre gobernabilidad democrática y gobernabilidad institucional, ya que a pesar de centrarse el estudio en la crisis de una institución, nuestro interés no está apuntado a las dificultades institucionales de la misma, sino a las interrelaciones que establece entre los diferentes actores, esto con la finalidad de dar sustento a un sistema gobernable.

Este estudio no está enmarcado en las teorías de gobernabilidad institucional²⁵, más bien constituye una reflexión acerca del desarrollo y su vinculación con los procesos democráticos de la sociedad. No pretende ser un estudio de evaluación económica o política, sino más bien sociológica, misma que permita revisar las relaciones que se producen y construyen entre los actores y el ECORAE, institución

²⁵ Entre los representantes de esta línea de pensamiento encontramos a Guillermo O'Donnell, Michael Coppedge, Robert Dahl, David Altman, e instituciones internacionales como el Banco Mundial, el FMI, etc.

que representa una de las líneas de acción del Estado ecuatoriano, especialmente en el área amazónica donde intenta impulsar políticas de desarrollo sustentable, y cuyas actividades se revisaron para la construcción de este análisis. La investigación se realizó en el Nororiente del Ecuador considerando que es el área de influencia directa de la empresa petrolera, por esta razón se dio énfasis a la situación de las provincias de Sucumbíos y Orellana, y se contrastó con las provincias de Napo y Pastaza, lo que nos permite observar diversas dinámicas de desarrollo.

Esta investigación se realizó en las poblaciones de Nueva Loja (Lago Agrio), Shushufindi, La Joya de los Sachas, Francisco de Orellana, Tena, Arosamena Tola, Puyo y Quito, a través de entrevistas de profundidad a varios funcionarios y coordinadores de las secretarías técnicas del ECORAE de las provincias de Sucumbíos y Orellana, beneficiarios de los proyectos de desarrollo implementados por esta institución, representantes de la industria petrolera que han participado como miembros del Directorio del ECORAE; alcaldes, prefectos y delegados de los organismos seccionales; y otras personas que han estado o están en contacto con el accionar de esta institución. Además, se ha utilizado información digital e impresa proporcionada por el ECORAE (Cf. ECORAE 2003c), acerca de sus nuevas políticas y de los proyectos que fueron financiados en el transcurso de su vida institucional, así como también otras fuentes bibliográficas y del internet relacionadas al tema.

La información obtenida está basada en los datos que proporcionaron los informantes en las entrevistas, donde expresan sus percepciones acerca del ECORAE y de los problemas que vive la sociedad amazónica. Los documentos proporcionados por la institución son limitados pues la base de datos recopilada abarca desde 1995 al 2002, información que fue complementada con entrevistas a los directores y secretarios técnicos de la institución. El análisis de los datos obtenidos se realizó manteniendo especial interés en la lógica racional del ECORAE y sus interacciones con la sociedad. Además, se analizó desde la perspectiva de la sociedad civil: las dimensiones política, económica, social y ambiental del ECORAE. El interés de la investigación se centra en las relaciones que se establecen entre la institución y los actores, y sus propuestas para impulsar el desarrollo sustentable en la región amazónica, y consolidar el proceso de gobernabilidad democrática en el Ecuador.

La tesis estará dividida en tres capítulos, además de la introducción y las conclusiones. El primer capítulo consiste en una revisión de la situación económica, social, política y ambiental de la región amazónica ecuatoriana, incorporando las

discusiones actuales sobre los problemas y las demandas que presenta la población al Estado ecuatoriano y a sus organizaciones sociales. El segundo capítulo consiste en una revisión de las políticas y proyectos financiados por el ECORAE, desde 1995 al 2003, además de examinar los conflictos que se han generado dentro de la institución en los últimos años. El tercer capítulo pretende hacer un análisis de las relaciones que se establecen entre el ECORAE, como institución del Estado, los gobiernos seccionales y la sociedad civil, dentro del marco de la gobernabilidad democrática y el desarrollo sustentable, en la Amazonía ecuatoriana. Por último, se expondrán algunas conclusiones que sinteticen la problemática analizada y susciten un marco para nuevas discusiones e interrogantes. Complementan este trabajo siete anexos compuestos por información proporcionada por el ECORAE: los ingresos obtenidos a través de la Ley 010 (Anexo 1), el Plan Operativo Anual – POA 2004 (Anexo 2), y los financiamientos proporcionados entre 1995 y el 2001 a las provincias de Sucumbíos, Orellana, Napo y Pastaza (Anexos 3, 4, 5 y 6).

CAPÍTULO 1: La región amazónica del Ecuador: una mirada a los conflictos socio-ambientales presentes en la zona

A continuación se presentará de manera sucinta algunos de los problemas más importantes que azotan a la población amazónica, para luego en el segundo capítulo revisar las soluciones propuestas por el Estado ecuatoriano, a través del ECORAE.

La Amazonía ecuatoriana contiene gran riqueza biológica, y consta como *“uno de los diez ‘hotspots’ de biodiversidad en los trópicos, los mismos que contienen el 27% de las especies de los trópicos y al menos el 13% de las plantas del planeta”* (Ruiz 2000, 57). Esta alta biodiversidad puede reflejarse en que es posible encontrar en esta región cerca de *“unas 8.200 especies de plantas vasculares, de las cuales un 15% son endémicas, y en el caso de la fauna, cerca de la mitad de las especies de mamíferos del Ecuador se encuentran en la Amazonía”* (Ibid, 57). A más de una alta biodiversidad de flora y fauna existen yacimientos petrolíferos y minerales que con explotados por el Estado, ya a través de la empresa petrolera estatal o de compañías privadas. Así también en esta zona, habitan diversos grupos indígenas, culturalmente diferentes: Shuar, Achuar, Kichwa, Cofán, Siona, Secoya, Huaorani y Zápara (Cf. Ruiz 2000, 18).

La política nacional implementada a mediados del siglo XX con la reforma agraria, impulsó la colonización del oriente ecuatoriano (Cf. Rudel *et.al.* 1996, 64) y condujo a un rápido crecimiento poblacional en las áreas cercanas a las instalaciones petroleras y alrededor de las carreteras (Cf. Pichón 1993, 346). Este acelerado aumento de la población trajo consigo el encuentro entre culturas tradicionales propias de la amazonía y la sociedad nacional *“produciendo cambios a nivel cultural”* (Little 1992, 163), esto ha conducido especialmente a las poblaciones indígenas a una reivindicación de sus derechos, tanto territoriales como étnicos (Cf. Varea 1995, 53). Además, el hábitat de estas poblaciones se ha transformado, debido a una mayor presión sobre los recursos naturales, es así que los bosques han sufrido un retroceso especialmente a consecuencia de la expansión de la frontera agraria (Cf. Pichón 1993, 366; Little 1992, 146), de las actividades petroleras (Cf. Ruiz 2000, 65; Wray 2000, 25; Little 1992, 53), y la creciente pobreza de los habitantes del área que impulsa la tala selectiva (Cf. Ruiz 2000, 56). El encuentro entre la Amazonía y la modernidad ha implicado una grave afectación para el medio ambiente, pues el uso de los recursos

naturales dejó de ser sólo para la supervivencia, con base en el respeto a la naturaleza (Cf. Taxo 1999, 156), para convertirse en bien de usufructo económico.

El Estado ecuatoriano tiene como prioridad el crecimiento económico del país, “*el petróleo constituye el principal recurso de exportación, y como tal la principal fuente de divisas del Estado ecuatoriano*” (Ruiz 2000, 65). La necesidad obtener recursos inmediatos para satisfacer las crecientes necesidades de la población nacional, justificó las políticas colonizadoras impulsadas por el Estado desde mediados del siglo XX, a este fenómeno debe sumarse la continúa movilización de personal en el sector hidrocarburífera (Cf. Little 1992, 55; Pichón 1993, 346). La industria petrolera incrementó su actividad a inicios de los años setenta, al encontrarse reservas probadas de petróleo en la Amazonía. Esto lanzó en carrera al país, hacia la modernización de las actividades y de la infraestructura extractiva e institucional del Estado²⁶. Todos estos factores condujeron a una explotación acelerada de los recursos naturales; miles de hectáreas de bosques fueron taladas a causa de la actividad petrolera²⁷; y el comercio de madera creció favorecido por la apertura de carreteras²⁸.

A. Crecimiento demográfico en la Amazonía ecuatoriana

La presión sobre la fauna y flora circundante a las áreas pobladas aumentó a un ritmo mayor que el nacional. Así podemos observar que, mientras la tasa de crecimiento²⁹ nacional entre 1974 y el 2001, es de 2,33%; en el oriente ecuatoriano se duplica en el mismo periodo con un 4,35% para la tasa de crecimiento amazónico. En este espacio de tiempo, se crearon nuevos asentamientos poblacionales, que casi en su totalidad se realizaron sin planificación alguna, con deficiencias que son arrastradas hasta la actualidad, tales como: falta de alcantarillado y una deficiente distribución de los servicios de agua entubada y electricidad.

²⁶ Este impulso modernizador no fue concluyente, sólo se incrementó el gasto del Estado, sin impulsarse la inversión (Cf. Fierro-Renoy *et.al.* 2003, 35).

²⁷ Extensas secciones de bosque fueron taladas para la apertura de “*trochas sísmicas y construcción de helipuertos, pozos, estaciones, campamentos, pistas de aterrizajes y carreteras*” (Little 1992, 53)

²⁸ La mayoría de las carreteras fueron construidas para dar servicio a la industria petrolera, especialmente en las provincias de Sucumbíos y Orellana, pero a la vez constituyeron un medio que aceleró el proceso de colonización en estas provincias (Cf. Little 1992, 54).

²⁹ Datos calculados sobre la base de los censos realizados en el país por el INEC, desde 1974 al 2001 (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos).

Un ejemplo representativo de este proceso es la ciudad de Nueva Loja (Lago Agrio)³⁰, que surgió alrededor de las instalaciones de un campo petrolero, operado en los años setenta por el Consorcio TEXACO³¹. La presencia de las actividades petroleras trajo no sólo a los trabajadores y sus familias, sino también a un gran grupo de personas que se especializaron en brindar servicios, tanto comerciales como técnicos. La población del cantón Lago Agrio presenta una tasa promedio de crecimiento del 8,89%, entre los años 1974 y 2001, frente a un crecimiento nacional del 2,33%³².

Este fenómeno se repite en otros cantones de las provincias de Sucumbíos y Orellana, comparado con la misma tasa de crecimiento nacional, como por ejemplo: Shushufindi con el 8,88%, La Joya de los Sachas con el 7,51%, o el cantón Orellana con el 10,03%³³. Esto evidencia una serie de problemas que aún no han podido ser resueltos ya que también, ante un aumento poblacional de tal magnitud, debe proveerse los servicios básicos necesarios que requieren las poblaciones. Este fenómeno no sólo implica el aumento de servicios, sino también un incremento en la producción agrícola, en el comercio de productos de primera necesidad, y en la oferta habitacional.

La provincia de Sucumbíos creció aceleradamente entre 1974 y el 2001 en un 8,07%, le sigue Orellana con 7,76%³⁴. Mas este hecho no se reproduce de manera similar en otras provincias de la Amazonía ecuatoriana. Así, las provincias de Pastaza y Napo presentan una tasa menor de crecimiento frente a la tasa amazónica para el periodo, esto es 3,08% y 3,65% respectivamente. Esto nos permite evidenciar una relación directa entre el crecimiento de las operaciones petroleras³⁵ en el nororiente del país y el crecimiento poblacional que las acompañó continuamente. La actividad petrolera es más intensiva en las provincias de Sucumbíos y Orellana, zona en la que se ubica el Distrito Amazónico de PETROECUADOR, el cual está conformado por los campos petroleros: Lago Agrio, Libertador, Shushufindi, Sacha y Auca³⁶.

³⁰ Debe recordarse que para efectos de este estudio, se revisará sólo la información concerniente a las provincias de Sucumbíos, Napo, Orellana y Pastaza.

³¹ Actualmente este campo petrolero está administrado por PETROECUADOR.

³² Op. cit.

³³ Ibid.

³⁴ Ibid.

³⁵ A más de PETROECUADOR, en estas provincias encontramos empresas petroleras privadas como Repsol-YPF, Encana, Occidental, entre otras.

³⁶ Estos campos petroleros se encuentran bajo la administración de PETROECUADOR.

Las provincias centrales del territorio amazónico, Pastaza y Napo han tenido una historia económica diferente a Sucumbíos y Orellana. Su desarrollo económico estuvo sujeto durante mucho tiempo a la extracción de recursos naturales, como el caucho, la madera y los animales silvestres, entre otros; y a las actividades agrícolas y ganaderas. Algunas empresas petroleras³⁷ trabajan en esta zona, pero su influencia ha sido mucho menor que en otros lugares debido a la baja productividad de la zona y a las dificultades que se presentaron en las negociaciones con la sociedad civil³⁸.

En la provincia de Pastaza, el cantón con mayor crecimiento poblacional es el cantón Pastaza con un 4,03%, que supera el índice provincial. Esta condición se repite en Napo, donde el cantón con mayor crecimiento poblacional es Tena con un 3,96%, superior a la tasa provincial. En ambos casos, los dos cantones contienen a las capitales provinciales, lo que indica un aumento poblacional concentrado en las áreas que poseen infraestructura y asistencia de los gobiernos seccionales.

De acuerdo a los datos del Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador - SIISE (versión 2003), los servicios básicos en las provincias de Sucumbíos y Orellana no abastecen al total de la población, por ejemplo: el 62,9% en Sucumbíos, el 63,8% en Orellana, el 61,2% en Pastaza y en el Napo el 73% de la población tienen acceso a agua entubada por red pública; esto frente a un promedio del 70% en la Amazonía.

A más de los índices demográficos, debe considerarse que los asentamientos poblacionales dependen de una dotación de servicios básicos y que su desarrollo se mide con base al acceso a éstos. Tal es el caso del servicio eléctrico, las áreas urbanas y algunas poblaciones tienen acceso a la electricidad, pero la mayor parte de la población carecen de ella. Así, el 38,1% de las viviendas en Sucumbíos, el 28,9% en Orellana, el 40,4% en Napo y el 60,9% en Pastaza tienen acceso a electricidad, frente a un 43,6% en toda la Amazonía (SIISE 2003). La diferencia de porcentaje entre Pastaza y las otras provincias se debe a que, en su mayoría la población se encuentra concentrada en la cabecera provincial, en el resto del territorio se encuentran pequeños asentamientos indígenas separados por grandes distancias.

³⁷ Perenco (antes Kerr McGee), AGIP Oil.

³⁸ Por ejemplo en la provincia de Pastaza, al iniciar sus operaciones en el Bloque 10 la empresa petrolera Arco Oriente (la operadora actual es AGIP Oil) tuvo que enfrentar restricciones al tipo de explotación que iban a realizar, los reclamos fueron presentados por la OPIP, organización representante de los pueblos indígenas. Esta organización logró en las negociaciones que no se construyeran carreteras dentro del bloque y se diera cumplimiento a los estándares internacionales para la extracción petrolera.

Este fenómeno de carencia en servicios públicos se evidencia de mayor manera en el acceso a la red de alcantarillado. Apenas el 8,7% de las viviendas en Sucumbíos y el 3,3% en Orellana están conectadas a la red de alcantarillado. En Napo es el 23% de las viviendas y el Pastaza el 35,8% (SIISE 2003). Nuevamente esta diferencia en los porcentajes con las dos provincias más nororientales se debe a la concentración poblacional en las cabeceras provinciales. La falta de alcantarillado y tratamiento de aguas servidas, contribuye a incrementar los problemas ambientales pues la mayoría de los desechos se depositan en los ríos, y este problema se magnifica cuando las poblaciones³⁹ ubicadas en las riberas de los ríos se proveen de agua en estos afluentes.

La deficiencia en los servicios básicos, se reconoce en el continuo reclamo de la población por una mayor atención del Estado. El gobierno nacional impulsa acciones con el fin de satisfacer estas demandas, a través de los gobiernos seccionales, pero que no han sido satisfactorias por estar restringidas por problemas presupuestarios⁴⁰. Por ejemplo, en 1990 a través del Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE), el Estado invirtió 259.782 dólares en la provincia de Sucumbíos y 233.470 en la provincia de Orellana, con 12 proyectos en ejecución en la primera y 11 en la segunda (SIISE 2003). Pero, estos proyectos no llegan a suplir las reales necesidades de las poblaciones. Fierro-Renoy (2003, 48) afirma que, en los últimos 30 años el gobierno central ha destinado el 2,4% del PIB a los servicios sociales básicos, se apunta a que el gasto total del gobierno central aumentó notablemente en estos 30 años, pero el gasto social se mantuvo con un promedio de 4,2% del PIB. La baja asignación de recursos dirigidos a la dotación de servicios sociales básicos (2,4%) repercute en la población afectada, creando descontento y carencias en el ámbito de la salud y educación, principalmente.

La región amazónica se ha caracterizado por impulsar el crecimiento económico del país desde el inicio de la explotación petrolera, pero no se refleja este crecimiento dentro del área. Las transferencias fiscales hacia los gobiernos seccionales de la Amazonía ecuatoriana entre 1997 y 1999 alcanza un promedio de

³⁹ En su mayoría son poblaciones indígenas –kichwas, cofanes, secoyas, huaorani- entre los más afectados, tanto en las riberas del río Aguarico, como del Napo y Pastaza, que son los más importantes y caudalosos del oriente ecuatoriano.

⁴⁰ Información proporcionada por los Alcaldes y Prefectos entrevistados en las cuatro provincias donde se realizó la investigación.

8,82% del total nacional⁴¹. Los problemas que acucian a las poblaciones actualmente, no sólo están relacionados a un abandono gubernamental que se traduce en la falta de inversión y dotación de servicios básicos en las diferentes provincias, sino también a una crisis agraria que afecta al país desde más de dos décadas, presentándose con diferentes variantes⁴².

Es necesario revisar algunos factores que han contribuido a las diferentes problemáticas que existen en este momento en la Amazonía, como es el proceso de colonización, la presencia de la industria petrolera, las poblaciones indígenas, y la biodiversidad de la zona con la presencia de varios ecosistemas.

B. El proceso de Colonización

En julio de 1964, el gobierno ecuatoriano aprobó un conjunto de políticas a través de la Ley de Reforma Agraria para enfrentar la grave crisis que mantenía agobiado al sector agrícola del país. De esta forma, se esperaba resolver la falta de tierra de los campesinos por la vía de la colonización y la parcelación de las haciendas estatales, disolver el huasipungo y permitir el uso de la tierra privada no aprovechada productivamente (Cf. Barsky *et.al.* 1982, 46).

La primera reforma agraria permitió la expropiación y adjudicación de tierras no explotadas, mejorando las condiciones de los pequeños agricultores pues tuvieron acceso a extensiones de terreno más grandes, muchas de ellas producto de la expropiación de propiedades a los terratenientes. La segunda reforma, emprendida en octubre de 1973, determinó regiones, zonas y sectores de intervención prioritaria, donde se concentraría la afectación de la tierra y el apoyo del Estado. Se limitó el plazo para la afectación de la tierra, los agricultores tenían hasta el 1º de enero de 1976 para explotar "eficientemente" el 80% de la superficie del predio, de no cumplir con este requisito el agricultor perdería el derecho a la tierra (Cf. Barsky *et.al.* 1982, 55).

⁴¹ Fuente: Estadísticas fiscales del Ecuador, nacionales, provinciales y cantonales, entre 1997 y 1999.

⁴² Las crisis a las que hacemos referencia son innumerables, cada nueva época de sequía, fenómeno del Niño o reducción de los precios de productos agrícolas en el mercado internacional se constituye en crisis, para los agricultores ecuatorianos en cualquiera de las regiones del país.

Esta política de explotación fue aplicada por los nuevos colonos de la Amazonía. El gobierno nacional promocionó al oriente ecuatoriano como tierras baldías, lo que dio sustento a una política de colonización dirigida pero no planificada por el Estado (Cf. Pichón 1993, 345; Rudel *et.al.* 1996, 30). El desarrollo de carreteras nacionales contribuyó decididamente a este proceso. La apertura del camino a Puyo, “construido entre 1950 y 1963 por la compañía Shell Oil Company para facilitar la prospección petrolera, generó una importante vía de penetración para el proceso colonizador” (Barsky *et.al.* 1982, 66). Luego se abrieron vías hasta Tena, y desde Baeza a Lago Agrio, lo que aumentó el flujo de colonos (Cf. Barsky *et.al.* 1982, 66).

La primera línea de asentamiento se desarrollaba generalmente a lo largo de las vías de comunicación, luego ocupaban los espacios situados a mayor distancia de las rutas establecidas. Esto condujo a muchos colonos a ingresar en territorios indígenas, intensificándose no sólo los problemas de movilización sino también de enfrentamiento de culturas y sobre explotación de los ecosistemas. El avance de la frontera agrícola contribuyó considerablemente a la disminución de los bosques húmedos y la transformación del paisaje (Cf. Pichón 1993, 345; Rudel *et.al.* 1996, 32).

La aplicación de la práctica agrícola de tala y quema, el continuo crecimiento de la población colona y la ampliación de la industria hidrocarburífera, continúa afectando hasta el momento a la Amazonía. El proceso de colonización no sólo sirvió al propósito de crear fronteras vivas, de desahogar la presión demográfica en la Sierra y la Costa, sino que además tenía como objetivo proveer de mano de obra a las empresas petroleras. Con el paso de los años, la creciente población de la Amazonía encuentra mayor dificultad en obtener tierras para la agricultura (Cf. Ruiz 2000, 68) o para la explotación maderera (Cf. Bustamante 2003, 44) y se han intensificado los problemas sociales como la inseguridad social (Cf. Bustamante 2003, 44) y la pobreza⁴³.

La aplicación de políticas y estrategias de desarrollo sustentable no ha logrado un avance en la Amazonía (Cf. Ruiz 2000, 52), debido principalmente a la fragilidad de los suelos, al reducido acceso a financiamientos y al continuo crecimiento de las necesidades la población, las mismas que usualmente son satisfechas con la apropiación de los recursos naturales (Cf. Ruiz 2000, 48). Pero aún cuando es

⁴³ Lucy Ruiz no expone que “la Amazonía es la región más pobre del país. Si se toma como referencia la canasta de consumo, la población indigente alcanza al 53,7%, frente al 15,3% en otras regiones del país. En la Amazonía, la pobreza llega al 79%, mientras que en la región andina y en la costa oscila alrededor del 54%” (Ruiz 2000, 47)

necesaria una revisión de prioridades desde el Estado, al enunciar propuestas que impulsen el desarrollo humano sostenible⁴⁴ del país, el interés gubernamental se centra en la captación de divisas que permitan mantener el gasto interno, por lo cual se da prioridad a la expansión de la actividad petrolera. Así, el sector hidrocarburífero constituye un factor importante en el desarrollo de las poblaciones amazónicas y del país, pero a la vez produce conflictos y problemas ambientales que afectan directamente a los habitantes de esta zona.

C. La explotación petrolera en la Amazonía ecuatoriana y los problemas que se generan a raíz de su actividad

La región amazónica es un área de importancia económica para todo Ecuador. Dentro de ésta se desarrolla la explotación petrolera que aporta con aproximadamente el 50% al presupuesto estatal (Cf. Arteaga 2003, 51) y, están localizadas varias reservas y parques nacionales (Cf. Sierra *et.al.* 1999, 10) que tienen valor no sólo paisajístico sino en recursos naturales (como la madera, provisión de agua dulce, caza, entre otros).

La actividad hidrocarburífera en el nororiente ecuatoriano comenzó desde los años cincuenta con estudios sísmicos, pero la extracción de crudo tuvo lugar a inicio de los años 70. Este proceso intenso de actividades humanas contribuyó a la degradación del medio ambiente, situación que empeoró con la contaminación por derrames petroleros. En 1967, el consorcio Texaco-Gulf firmó un contrato con la empresa CEPE para explotar el bloque de Lago Agrio (Cf. Fontaine 2003 a, 280). El caso Texaco constituye un ejemplo del daño ambiental que ha causado la industria petrolera en el Ecuador, en 1993 un grupo de habitantes de la Amazonía ecuatoriana "*presentaron una demanda a nombre de 30.000 personas contra Texaco ante la Corte del Distrito Sur de Nueva York. Los demandantes alegaron daños a personas y propiedades durante las operaciones realizadas por el consorcio Texaco-CEPE / Petroecuador*" (Fontaine 2003a, 283). Esta demanda tiene como base la contaminación causada por el uso de tecnología de mínima inversión y máxima ganancia, sin preocuparse por el medio ambiente y las poblaciones de la zona (Cf. Yanza 2003, 53).

⁴⁴ El desarrollo humano sostenible es una alternativa al desarrollo que enfoca no sólo el crecimiento económico, sino además una distribución equitativa de sus beneficios, que conserve el medio ambiente, "*que fortalezca a la gente en lugar de marginarla*" (Ramírez 1996, 69)

Producto de esta irresponsabilidad se derramaron directamente a las fuentes hídricas, aproximadamente 20 mil millones de galones de agua de formación; quemaron al aire libre 235.000 millones de pies cúbicos de gas y derramaron 16.800 millones de galones de crudo. Adicionalmente, Texaco dejó abandonadas a la intemperie 600 piscinas con desechos de petróleo y cientos de sitios contaminados por derrames de las tuberías, pozos y estaciones. La utilización de esta tecnología le permitió a Texaco un ahorro de más 4.000 millones de dólares o lo que es lo mismo, 3 dólares por cada barril de petróleo extraído (Yanza 2003, 53)

Luego de 10 años, el caso retornó al Ecuador en el 2002, ante la resolución de que el litigio debe ser conocido y resuelto por los jueces ecuatorianos, y en mayo del 2003 se presenta la demanda en la Corte Superior de Nueva Loja (Cf. Yanza 2003, 58). Uno de los aspectos interesantes de este caso, es el gran interés que generó tanto nacional como internacionalmente sobre los daños ambientales que puede producir la actividad petrolera. En la zona de intervención de esta empresa, hoy regentada por PETROECUADOR, entre 1994 y 2002 se produjeron un promedio de 113 derrames al año a consecuencia de una infraestructura obsoleta de oleoductos (Cf. Fontaine 2003 b, 60). Este es un caso representativo de los problemas ambientales que surgen de la actividad petrolera, los accidentes ocurren también en otras empresas, como City Investing, Oryx y Santa Fe, entre otras (Cf. Fontaine 2003 a, 294).

La relación entre conservación y extracción de los recursos naturales ha sido conflictiva desde su planteamiento. En este caso, la actividad hidrocarburífera es prioridad por su aporte con divisas a la economía nacional⁴⁵, pero gracias a la gestión de grupos indígenas y ambientalistas⁴⁶, desde los años noventa la conservación del medio ambiente toma un nuevo matiz al incorporarse acciones de control en el ámbito petrolero. Mas, a pesar de que existe un amplio marco legal que regule las operaciones y que los estándares de las empresas petroleras se han modificado a favor de la naturaleza, esta actividad trae como resultado una lista de efectos directos e indirectos, como la contaminación y el incremento poblacional en la zona.

⁴⁵ Paul Little apunta a que "la primacía que ejerce el factor económico dentro de PETROECUADOR se advierte en su negativa a excluir de antemano la exploración o explotación petrolera en cualquier parte del país por razones ecológicas, territoriales o políticas" (Little 1992: 50)

⁴⁶ Tal como Acción Ecológica, a más de organizaciones indígenas que defienden sus derechos sobre los territorios.

Estos efectos secundarios de la explotación petrolera son visibles en el nororiente ecuatoriano, donde por la colonización o por la oferta de fuentes de trabajo en la empresa petrolera, grupos humanos se dispersaron ubicándose alrededor de las vías⁴⁷ que se abrieron a fin de facilitar las actividades petroleras no sólo de la empresa estatal sino también de las operadoras privadas. Esta situación fue aprovechada por las empresas madereras, éstas explotaron “cerca de un millón de hectáreas” (Ruiz 2000, 56), ampliándose la frontera agrícola⁴⁸ de manera que permitiera satisfacer las necesidades de una población que crecía a ritmo acelerado, tal es el caso en el noroccidente ecuatoriano donde en 1986 la superficie deforestada era el 17%, incrementándose en 1996 al 42% (Cf. Arteaga 2003, 62).

La apertura de carreteras ha provocado gran cantidad de impactos y conflictos, pues tanto desde el inicio de la planificación del proyecto hasta su completa ejecución, se producen externalidades⁴⁹ que no pueden ser cuantificadas en su totalidad para lograr su internalización, tales como: el incremento de la colonización, transformación de los parámetros culturales, deforestación y pérdida de biodiversidad, con la consecuente reducción de servicios y funciones ambientales del bosque, por lo cual puede ser considerado uno de los factores importantes que contribuyen a incrementar los conflictos en la Amazonía.

Los problemas generados por la apertura de vías carrozables tienen varias dimensiones, pues no sólo constituye un proyecto que requiere financiamiento económico con el fin de producir mayor cantidad de réditos a los actores involucrados, sino que además desde el inicio de su construcción hasta su culminación y su posterior uso, se presentan conflictos entre los valores e intereses que tienen los diferentes grupos de actores involucrados en el problema.

Las carreteras incrementan la capacidad de movilizarse de las personas, este es un criterio de gran relevancia para medir su importancia. El siguiente criterio en rango de importancia es la deforestación que se produciría como efecto directo e indirecto de la apertura de la vía. Luego, está la incorporación al mercado nacional de

⁴⁷ En el oriente ecuatoriano, se calcula que se construyeron más de 500 kilómetros de carreteras, esto impulsó la entrada de colonos, lo que contribuyó a la tala de grandes extensiones de bosque (Falconí 1999, 89)

⁴⁸ Ruiz expone que “el 80% de las superficies boscosas que fueron taladas se destinó para uso agropecuario, y que años más tarde el 60% de esta tierra fue abandonada por la pérdida de fertilidad y los fuertes procesos erosivos” (Ruiz 2000, 57)

⁴⁹ Izko y Burneo exponen que “una externalidad se presenta cuando la actividad de una persona o empresa afecta el bienestar de otra, sin que se pueda cobrar un precio/compensación por ello” (Izko et.al. 2002, 1)

la producción existente en la zona con la producción agrícola y ganadera, por último, el posible ingreso de familias colonizadoras a la zona. Las carreteras tiene pro y contra, es claro que su presencia puede contribuir al incremento de la población, al aumento del comercio, la facilidad de movilización de productos, pero también trae consigo problemas ligados a la inseguridad social y al crecimiento de los centros urbanos.

Aún cuando los efectos de la apertura de carreteras son evidentes en las provincias de Sucumbios y Orellana, existen otras zonas donde la población continúa pidiendo vías de comunicación. Tal es el caso de las poblaciones kichwas que habitan en el bloque 10, en la provincia de Pastaza. A continuación se ejemplificará con este caso⁵⁰, el conflicto que se puede generar a raíz de la construcción de una carretera⁵¹. La población ubicada en el área, pide tanto a los gobiernos seccionales como a la empresa petrolera, AGIP Oil Ecuador, la apertura de una carretera que les permita movilizarse más ágilmente hacia Puyo y que reduzca su dependencia de los vuelos que realiza la empresa a cada una de las comunidades. Las comunidades del bloque se encontraban divididas por intereses, que giran alrededor de los beneficios que ofrece la empresa petrolera⁵². Debido a un conflicto de intereses entre las comunidades, sus organismos de representación, con la empresa petrolera y con el Estado; el ambiente que se vive en el área es de tensión (Cf. Fontaine 2004, 157). Desde el 2000, la empresa AGIP Oil es la operadora del bloque, por lo cual las comunidades han iniciado medidas de presión para impulsar la construcción de la carretera con ayuda de esta empresa. Pero, de acuerdo un primer convenio establecido al inicio de las operaciones de ARCO Oriente⁵³ en el bloque con la Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza –OPIP⁵⁴, la empresa no puede ejecutar acciones que promuevan la construcción de la vía. A esta obra también se opondría PETROECUADOR, pues se iría en contra de los acuerdos en los cuales se

⁵⁰ La información fue proporcionada por los habitantes de las comunidades de Santa Cecilia y Liquino ubicadas en el bloque 10, en una visita efectuada a fines del año 2002 a estas poblaciones.

⁵¹ La información presenta el conflicto hasta el año 2003.

⁵² Información acerca del tipo de acuerdo que se establece entre las partes es posible encontrar en documentos como, en AGIP Oil Ecuador B.V. 2003, "Acuerdo de Cooperación entre AGIP Oil Ecuador B.V., las comunidades Paparahua, Pandanuque, 6 de Diciembre, Santa Cecilia, Elena, Kurintza, Huitoc, Bellavista, Chuyayacu, Wichucachi, San Virgilio, Atacapi, Liquino, Pitacocha, Moretecocha, Curiyacu y Lipuno, y sus Asociaciones de representación Asodira, Aiepra y la Organización de las Comunidades Indígenas de la Cabecera del Río Curaray-Liquino", en el marco del Contrato de Prestación de Servicios suscrito entre AGIP Oil Ecuador B.V. y PETROECUADOR, Puyo.

⁵³ ARCO fue la primera empresa petrolera que trabajó en el bloque 10.

⁵⁴ Para mayor referencia puede revisarse el primer acuerdo firmado entre la industria petrolera y la población indígena del bloque, en ARCO ORIENTE INC, OPIP, 05/1994, "Reunión de Arco y Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza (OPIP) en Plano, Texas", Plano, Mimeo.

basó la adjudicación del bloque y se plantea que este sector debe ser protegido por su diversidad biológica⁵⁵.

La gente de las comunidades considera la construcción de la vía como tema principal, no el ambiental y las consecuencias que traería esta obra⁵⁶, pues se incrementaría la capacidad de movilización de la población, al contrario de lo que sucede con el uso de las avionetas como transporte frecuente⁵⁷.

Pero una carretera con su apertura no sólo trae consigo bienestar a sus usuarios, sino también efectos indeseables como el ingreso de familias colonizadoras, que pueden ser de origen indígena o mestizo, pero que visiblemente llevaría a incrementar la presión poblacional sobre los recursos naturales existentes en el área, esto sería negativo tanto para el ecosistema como en la capacidad de los pobladores de obtener productos silvestres para el consumo diario. Los efectos son claramente visibles en las provincias de Sucumbíos y Orellana, donde la continua apertura de vías condujo al aumento de líneas de colonización (Cf. Pichón 1993, 350) que producen nuevas fronteras agrícolas⁵⁸, la disminución de la cobertura vegetal y el deterioro de la biodiversidad de la zona.

Otro efecto desfavorable de suma importancia es la deforestación, tanto en el tramo necesario para la vía como en zonas aledañas a ella. Este indicador es importante y sus efectos son desfavorables para el ecosistema como para las generaciones futuras. Este medio de comunicación trae como efecto directo y secundario la deforestación⁵⁹ de las zonas boscosas aledañas: directo por la tala inevitable para la apertura de la vía e indirecto, porque al ser habilitada, los pobladores pueden explotar los recursos forestales para mejorar sus economías. El uso de los

⁵⁵ Información proporcionada por el jefe de Relaciones Comunitarias de AGIP Oil, en la oficina de Relaciones Comunitarias en el Puyo, noviembre del 2002.

⁵⁶ Comentarios recogidos en conversaciones con los habitantes de las comunidades Liquino y Santa Cecilia, en el mes de noviembre del 2002.

⁵⁷ El valor de movilización se reduciría notablemente del actual, que consiste en 20 dólares por persona en la avioneta, pues los autobuses tienen mayor capacidad para transportar pasajeros a menor precio. No puede considerarse el valor del transporte en este punto, pues las avionetas pertenecen a una compañía privada y las comunidades esperan que sea una compañía de transporte quien se encargue de la movilización o la misma empresa. Este criterio actúa directamente sobre la incorporación de las poblaciones al mercado nacional. Así también, los precios por transportar mercancías son altos y limitados por el pequeño espacio del que dispone la avioneta.

⁵⁸ Las carreteras actúan como factores determinantes en el avance de la deforestación (Cf. Wunder 2000: 123)

⁵⁹ La deforestación es un cambio en el aprovechamiento de los suelos, se transforma los bosques en campos o pastizales. Además se debe considerar que la deforestación ocurre cuando se corta más del 40% de los árboles de un bosque primario (Cf. Falconí 2002, 56)

recursos naturales debe ser sustentable pero no existe seguridad de que en el momento de abrirse la vía, las personas dejen de recurrir a la explotación de recursos maderables para iniciar otras formas de producción o simplemente para satisfacer sus necesidades más inmediatas.

Según el Ministerio del Ambiente, la biodiversidad de la Amazonía está considerada como prioritaria para la conservación y su uso debe ser sostenible (Cf. Ministerio del Ambiente 2000, 11). Los bienes, servicios y funciones ambientales que provee el bosque primario a las poblaciones cercanas y al resto del país, pueden ser afectados con la apertura de una vía. Las carreteras abren mercado, impulsan el empleo y las inversiones, aumentan la posibilidad de acceso a servicios básicos, disminuyen el tiempo de transporte, etc., pero así mismo provocan pérdida de biodiversidad, transformaciones culturales, alteraciones paisajísticas, deforestación por explotación de recursos maderables o por la ampliación de la frontera agrícola con la colonización. La decisión acerca de construir o no la vía está en manos del Estado, por ello toda acción deberá provenir del gobierno, a través de cualquiera de sus instituciones pues es ésta la instancia que podría llevar a término el proyecto, después de evaluar los efectos sociales, económicos y ambientales que provocaría como impactos la construcción de esta obra.

El mayor problema es la deforestación que se produce, (uno) por la apertura de la carretera, y (dos) porque conduce a una mayor explotación de los recursos maderables por parte de la población con el fin de obtener ingresos económicos que les permita desarrollar actividades de producción como la ganadería, proyectos agrícolas, o programas de turismo. Esta deforestación implica mayor intervención del ser humano de los bosques, reducción de los servicios y funciones ambientales que proporciona este ecosistema, y quizás efectos como la pérdida de biodiversidad, disminución del recurso agua, y el alejamiento de la fauna silvestre (que afectaría las cuotas de cacería), entre otros. Esto se suma a efectos globales como el calentamiento climático por el cambio en el uso del suelo, la reducción de captación de carbono, en la cual el bosque es uno de los agentes más importantes, y otros.

D. La región amazónica y su diversidad biológica

Debe recordarse que la región amazónica del Ecuador está considerada como zona de especial atención en la Estrategia Ambiental para el Desarrollo Sustentable

del Ecuador (Ministerio del Ambiente, 2000), por su biodiversidad, capacidad de absorción de carbono, y diversidad étnica; más esta riqueza en diversidad está enmarcada en la fragilidad de los ecosistemas. La Amazonía ha sufrido graves impactos ambientales con la explotación de los yacimientos petroleros y al proceso de colonización, por lo cual el Estado a través de esta estrategia promueve el uso sostenible de los recursos, acciones de conservación y *“propenderá a la creación de alternativas que recuperen con eficiencia las tradiciones productivas de los pueblos ancestrales, actualmente en crisis; ejecutará acciones para dotar a la región de una mayor infraestructura de servicios básicos; impulsará el conocimiento y valoración de su riqueza, e incentivará el ecoturismo”* (Ibid, 63).

Ante los impactos y conflictos socio-ambientales que se generan a partir de la presencia de la industria petrolera en la Amazonía, es necesario considerar el efecto de las actividades de esta industria en las áreas protegidas del oriente ecuatoriano. La explotación de recursos naturales hidrocarburíferos en las reservas ecológicas o parques nacionales, por parte del Estado o empresas multinacionales, se realiza bajo políticas públicas que regulan su extracción en muchos casos sin considerar el impacto o las compensaciones que deben restituirse a las poblaciones residentes o usuarias del área, aún cuando existe un reglamento que protege la biodiversidad en dichas zonas.

La actividad petrolera en el país ha permitido el crecimiento del Estado, con base en la explotación incontrolada del recurso. La extracción del recurso se realiza aún bajo la resistencia de diversos sectores que se oponen al ingreso de las empresas petroleras en áreas de alta sensibilidad biológica. A pesar de existir un reglamento⁶⁰ que condiciona el ingreso a dichas zonas, el Estado ha concesionado zonas del Parque Nacional Yasuní para su explotación petrolera, como es el caso del bloque 16⁶¹. Las técnicas utilizadas hasta hoy en la exploración y explotación petrolera han causado grave perjuicio a la naturaleza y a las poblaciones asentadas en áreas cercanas a dichos sitios. Se han realizado varios intentos por parte de diferentes grupos sociales, indígenas y organizaciones no gubernamentales, de parar la intervención de las empresas petroleras en áreas protegidas pero la lucha se torna

⁶⁰ *Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre*, Ley No. 74. RO/ 64, Quito, 1981.

⁶¹ En los dos últimos años se concesionó zonas del Parque Nacional Yasuní para su explotación petrolera. Esto es posible al existir ya un precedente, “en 1986, la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana –CEPE-, firmó contratos para explorar/explotar petróleo en el Parque Nacional Yasuní, en los bloques 14, 16 y 17, que se encuentran dentro de esta área.” (Varea (ed). 1997: 301)

larga y algunas veces infructuosa (Cf. PETROECUADOR 2000, 293). Por lo que, algunas poblaciones indígenas han optado por negociar directamente con las empresas petroleras a través de convenios comunitarios, con el fin de obtener un cierto número de beneficios que suplan sus necesidades más inmediatas (Cf. Wray 2000, 58). Es así que, *“la problemática socioambiental de la actividad petrolera implica el conjunto de consecuencias sobre el medio natural y social debido a los procesos de extracción de hidrocarburos, los efectos que se causan”* (Narváez 2000, 31).

El Ecuador es un país rico en recursos naturales, especialmente por su gran biodiversidad. Esta riqueza es observada por el Estado como un capital natural. Este capital es explotado con el fin de obtener recursos económicos que permitan mantener el gasto público, aún cuando el deterioro ambiental implica un alto costo para la sociedad ecuatoriana. Esto nos lleva a considerar que, a pesar de que un desarrollo sustentable es importante para el país, no se entiende claramente el concepto de éste, confundiéndolo con un crecimiento económico sustentable. Por esto es necesario sumar la idea de sustentabilidad a la actividad petrolera, para poder planificar una mejor estrategia de desarrollo. De no hacerlo, los ecosistemas amazónicos continuarán sufriendo daños ambientales, con efectos irreversibles para la naturaleza y la sociedad, pues se incrementaría el impacto negativo en la vida de las poblaciones al destruirse el medio ambiente. Tal es el caso del grupo huaorani que, cada vez tienen que viajar más lejos para cazar y la clara transformación en su forma de vida⁶².

También, es importante reconocer el esfuerzo de la actividad petrolera para incorporar nuevas tecnologías por una explotación más limpia que en el pasado, y la creciente participación de otros grupos de interés en la búsqueda de alternativas y proyectos de desarrollo sustentable que permitan un mejor aprovechamiento de los recursos naturales, tal es el caso de la Organización de la Nacionalidad Huaorani de la Amazonía Ecuatoriana –ONAHE-, y de Acción Ecológica.

E. La deforestación

El proceso de deforestación en el Ecuador, y en especial en la Amazonía, está ligado a diversos factores como la continúa ampliación de la frontera agrícola, el crecimiento de las actividades hidrocarburíferas, el aumento de la población y de la

⁶² Actualmente, la mayoría de las familia no viven en nanicabos, comen alimentos traídos desde Coca, visten ropas occidentales, cazan con escopeta y no con lanzas, entre otros (Cf. Rival 1992, 133; Rivas *et.al.* 2001, 97)

extracción de recursos naturales. En el Ecuador no existe una política forestal del Estado, éste muestra debilidad institucional al momento de establecer controles y evaluación sobre el aprovechamiento de los recursos maderables, esto debe ser sumado al crecimiento demográfico, la inequidad en la distribución de la riqueza, la subvaloración del recurso forestal, ausencia de concienciación y capacitación en manejo de recursos naturales, entre otros (Cf. Falconí 1999, 92). La presencia de carreteras contribuye a acelerar los procesos de deforestación, y esperar un control sobre este fenómeno por parte del Estado resulta ilusorio.

La deforestación incluye no sólo la conversión forestal, sino también la pérdida de diversidad, aún cuando se realice una tala selectiva implica reducir la calidad de los bosques. La deforestación es un problema importante porque su incremento disminuye los beneficios que nos brindan los bosques. El bosque no tiene solamente un valor comercial como consecuencia del aprovechamiento de la madera, éste proporciona usos no comerciales a las poblaciones cercanas a través de la provisión de leña, cacería, plantas medicinales o comestibles (Cf. Izko *et.al.* 2002, 7). Debe considerarse que por su alta biodiversidad, los bosques primarios son objeto de investigación científica, fuente de recursos para las poblaciones nativas y que a más de proporcionar servicios de recreación tiene un valor paisajístico (Cf. Izko *et.al.* 2002, 14). Así también, el bosque brinda varias funciones ecológicas como el control de las inundaciones o de la sedimentación, captura carbono, mantiene stocks de biomasa, presenta la mayor productividad primaria bruta por unidad de área, regula micro climas, almacena y retiene agua, detención del suelo dentro del ecosistema, almacenamiento y recuperación de nutrientes, gran cantidad de material genético, entre otros (Cf. Falconí 2002, Izko *et.al.* 2002).

Muchos de estos servicios, funciones y bienes ambientales que provee el bosque pueden ser valorados económicamente con la aplicación del método de valoración económica ambiental⁶³, pero aún reconociendo la importancia de poner precio a cada uno de estos bienes o a su uso, ya que puede permitir la creación de normativas dirigidas hacia la conservación y el control en la apropiación de los recursos naturales, es importante recordar que muchos de los beneficios difícilmente pueden ser cuantificados, como es el caso de *“la biodiversidad que tiene un valor absoluto en sí misma. Este valor no puede, ni debe ser medido o comparado en*

⁶³ Para Izko, “valor económicamente el medio ambiente significa poder contar con un indicador de importancia en el bienestar de la sociedad. Es importante encontrar, para ello, un denominador común, que ayude a comparar unos elementos con otros. Dicho denominador común no es otro que el dinero” (2002, 3)

términos relativos con otras cosas" (Izko *et.al.* 2002: 17). Es importante recordar, que el valor de la naturaleza se mantiene a través de la conservación. La idea de desarrollo económico no es amigable con la conservación del medio ambiente, por lo que debe existir sustentabilidad en la relación entre el sistema económico y la ecología, las actividades humanas tienen que ubicarse dentro de límites que no destruyan la diversidad, complejidad y funciones de los sistemas ecológicos y soportes de vida.

F. Conclusiones

Los problemas que subsisten en la RAE, se conjugan y producen un conglomerado de conflictos que afligen a las poblaciones urbanas y rurales. Las relaciones que se establecen entre los diferentes actores y grupos de interés están condicionadas por la magnitud y grado en que son afectados por estos conflictos. La conservación y el desarrollo son preocupaciones diarias para los habitantes amazónicos, pero la influencia de la sociedad nacional y la presión que ejerce el Estado para la extracción y aprovechamiento de los recursos naturales existentes en esta área, reduce la capacidad de acción de los representantes de la sociedad civil y la posibilidad de aplicar programas de desarrollo humano sustentable⁶⁴. Esta situación pone en duda la probabilidad de diseñar y poner en marcha políticas públicas que den base a proyectos que subsanen las necesidades planteadas por las poblaciones, no sólo en lo concerniente a temas económicos sino también a conservación de los parámetros culturales y sociales que se despliegan entre los diversos grupos humanos que habitan en la Amazonía ecuatoriana, especialmente alrededor de las relaciones de estos grupos con el Estado y otros sectores con poder.

El ECORAE constituye un ejemplo del esfuerzo realizado por el Estado ecuatoriano para responder a las demandas de la población amazónica, y a la vez es también ejemplo de políticas y proyectos que no han logrado consolidarse, situación que provoca descontento entre los pobladores y beneficiarios de los programas ejecutados o por ejecutarse. Para entender mejor el trabajo de esta institución y su

⁶⁴ El desarrollo humano sostenible surge como *"una alternativa de desarrollo que no solamente se enfoca en el crecimiento económico, sino que busca las medidas que garanticen la distribución de sus beneficios equitativamente, que regenera y conserva el medio ambiente en lugar de destruirlo, que fortalece a la gente en lugar de marginarla. El desarrollo humano sostenible da prioridad al pobre, ampliando sus posibilidades y oportunidades, y ofreciendo su participación en las decisiones que los afecta. El desarrollo humano sostenible es desarrollo en favor de la pobreza, la naturaleza, el empleo, la mujer y la infancia"* (Ramírez 1996, 69)

influencia en la zona, a continuación se revisará brevemente los lineamientos y propuestas que surgen desde la institución para la sociedad amazónica.