

Los conflictos ambientales por petróleo y la crisis de gobernanza ambiental en el Ecuador

Guillaume Fontaine

El Centro de Investigación para la Paz (CIP-Ecosocial) es un espacio de reflexión que analiza los retos de la sostenibilidad, la cohesión social, la calidad de la democracia y la paz en la sociedad actual, desde una perspectiva crítica y transdisciplinar.

Centro de Investigación para la Paz (CIP-Ecosocial)
C/ Duque de Sesto 40, 28009 Madrid

Tel.: 91 576 32 99 - Fax: 91 577 47 26 - cip@fuhem.es - www.cip.fuhem.es

Los conflictos ambientales por petróleo y la crisis de gobernanza ambiental en Ecuador

Guillaume Fontaine

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO Ecuador
gfontaine@flacso.org.ec

Introducción

Las actividades petroleras han generado muchos conflictos ambientales en la Amazonía ecuatoriana, unos muy polarizados y hasta violentos, otros de baja intensidad o latentes, que pueden llevar a acciones directas o a conflictos abiertos. En este artículo recordaremos en primer lugar cómo estos conflictos fueron estrechamente vinculados con la organización del movimiento ecologista, en la década del noventa. Luego mostraremos que los conflictos del centro y sur de la Amazonía presentan rasgos particulares, que atañen más a la defensa territorial que a la preservación del medio ambiente. Mencionaremos en tercer lugar la evolución de los conflictos de las provincias Sucumbíos y Orellana, de reivindicaciones ambientales hacia otras más bien sociales. Finalmente analizaremos la evolución reciente del movimiento ecologista, en los conflictos relacionados con el parque nacional Yasuní.

Los resultados contrastados de la campaña “Amazonía por la vida”

La oposición a las actividades petroleras en la Amazonía ecuatoriana se organizó tras la creación de Acción Ecológica, en 1987. Esta ONG, que se define como una organización “ecologista radical”, marcó una ruptura con el ecologismo de tipo institucional, encarnado desde 1978 por otra ONG, la Fundación ecuatoriana para la protección y conservación de la naturaleza (alias Fundación Natura). De 1989 a 1994, encabezó la campaña “Amazonía por la vida”, donde convergieron dos tipos de organizaciones: las organizaciones de apoyo no gubernamental (ecologistas y de defensa de los derechos humanos) y las organizaciones representativas (indígenas y campesinas). Sus principales ejes fueron la movilización para denunciar los impactos de la era Texaco en el Norte, así como las manifestaciones en contra de la licitación del bloque 16 en el parque nacional Yasuní. Ambos conflictos se volvieron ejemplos emblemáticos de campañas de incidencia política, aunque tuvieron resultados distintos.

En efecto, la campaña contra Texaco fue al origen de un movimiento social regional, articulado con redes transnacionales de defensa. Al origen de este conflicto, se encuentra una demanda presentada en los Estados Unidos por los representantes legales de 30.000 ecuatorianos contra Texaco, por la contaminación producida por sus actividades entre 1972 y 1992. En 2002 este caso fue devuelto ante la justicia ecuatoriana, donde aún sigue su curso hasta hoy.

Cierto es que este conflicto no fue el primero. Basta con recordar la lucha entre la Organización de los pueblos indígenas de Pastaza (OPIP) y el consorcio Arco-AGIP, que se abrió en 1989 con el inicio de la campaña de exploración sísmica del bloque 10. No obstante el caso Texaco fue el más mediatizado de todos, en particular por el efecto demostrativo de la contaminación que sigue afectando al norte de la región amazónica ecuatoriana. No solo los ecologistas ven ahí una clave para cuestionar el modelo de desarrollo basado en la explotación petrolera, también subrayan que, más allá de sus efectos judiciales, este conflicto atañe a la organización y la educación popular en las comunidades amazónicas, así como a la responsabilidad del Estado. A *fortiori*, con la aceptación por el presidente de la corte superior de Nueva Loja, el 13 de mayo de

2003, de iniciar una instrucción en contra de Texaco (que había fusionado entre tanto con Chevron), este caso se volvió una referencia imprescindible para entender los conflictos ecológicos actuales en toda la región.

La lucha contra la explotación petrolera en el parque Yasuní dio resultados más contrastados. Por un lado, la campaña “Amazonía por la vida” ganó un fuerte apoyo entre la comunidad científica internacional y las ONG. El papel simbólico asumido por los huaorani, al respecto, coadyuvó en gran parte a la convergencia del ecologismo y la etnicidad, así como a la lucha por los derechos indígenas. Sin embargo, estos actores no lograron contrarrestar el avance de la industria petrolera, ni en el parque ni en el territorio de los huaorani, de tal suerte que esta zona se superpone hoy con cinco bloques en actividades, a los cuales se suman los campos Ishpingo, Tiputini y Tambococha (alias ITT).

En esta área, el consorcio Texaco-CEPE había realizado obras de exploración sísmica, en 1976, justo cuando la Dirección forestal del Ministerio de Agricultura y Ganadería echaba a andar una “estrategia preliminar para la conservación de los espacios notorios del Ecuador y recomendaba la creación de un sistema de conservación que incluyera 10 áreas – entre las cuales el parque nacional Yasuní. En 1979, año de la creación de este parque, el gobierno inauguró las vías Auca y Yuca, que se convirtieron de repente en ejes de penetración para la colonización de esta parte de la Amazonía.

Tras varias modificaciones, los límites del parque fueron establecidas en 982.000 hectáreas en 1992, lo cual no impidió la construcción de la vía Maxus, entre los ríos Napo y Tiputini, que se volvió a su vez un foco de colonización interna, para algunas familias huaorani. Aquellas vías de acceso fueron abiertas a medidas que se desarrollaban las actividades petroleras en la zona. Entre 1985 y 1987 se licitaron sucesivamente los bloques petrolíferos 15, 16, 14 y 17, en un área ubicada entre los ríos Napo y Curaray. En 1996 se añadió el bloque 31 al sur del Tiputini, justo cuando Petroecuador finalizaba la campaña de exploración sísmica en los campos ITT.

La decisión del Tribunal de Garantías Constitucionales de legitimar la superposición de bloques petrolíferos con ciertas áreas protegidas, en 1992, selló el fracaso del sistema de gobernanza ecológica y contradice la tesis del “efecto bumerang” en el Ecuador. En efecto, pese a la incompatibilidad de estas actividades con los objetivos de la conservación *in situ*, el parque Yasuní ilustra de manera trágica la incapacidad del Estado de llevar a cabo una política de conservación coherente con la delimitación de áreas protegidas. Esta decisión judicial abrió el campo a la administración privada del medio ambiente y las relaciones comunitarias en los bloques petrolíferos, lo cual constituye un obstáculo a la institucionalización de los arreglos en los conflictos ambientales.

Los conflictos del centro y sur de la Amazonía

Independientemente de su origen étnico, las organizaciones amazónicas optaron por tácticas de confrontación y negociación distintas, según el contexto geográfico e histórico donde se desarrollaron. En efecto, algunas se oponen con éxito, desde 1998, al inicio de actividades exploratorias en los bloques 23 y 24, ubicados en territorios ancestrales quichua, shuar y achuar de Pastaza y Morona Santiago. Otros luchan por limitar los impactos ecológicos y sociales de aquellas actividades, como fue el caso de la OPIP, que logró impedir la construcción de una vía de acceso al bloque 10, hasta que las comunidades locales de esta zona revirtieran esta decisión, en 2002. Otras más se esfuerzan por negociar compensaciones e indemnizaciones por la posible licitación de bloques petrolíferos superpuestos con sus tierras comunales, como es el caso de las comunidades quichua de Napo y Pastaza, que enfrentan la inminente licitación de los bloques 20 y 29, y respondieron favorablemente a la consulta previa organizada por el Estado en 2003.

El punto común entre todos aquellos conflictos que implican a grupos indígenas es la defensa del territorio y la acción orientada por valores culturales. En efecto, los conflictos en contra de Burlington, CGC, Arco y AGIP buscan preservar la integridad territorial. En sus luchas, los quichua, shuar y achuar consiguen una gran cohesión política y social, hasta finales de la década del noventa, gracias a la movilización de recursos simbólicos como las marchas hacia Quito, la ocupación pacífica de instalaciones petroleras o la retención de técnicos de empresas para obligarlas a negociar. Acudieron también a medios legales para impedir el inicio de las operaciones, como la acción por anticonstitucionalidad debida al no respeto del Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT).

La multiplicación de los conflictos ecológicos en la década del noventa refleja entonces una creciente capacidad de afirmación de las comunidades amazónicas. No obstante, la necesidad para estas últimas de organizarse para interpelar al Estado y resistir a la lógica de mercado no dio lugar a una estrategia regional, pese a los intentos de conformar frentes de resistencias a las actividades petroleras. Por lo contrario, las divergencias sobre este tema y los intereses contradictorios, hasta en el seno de los mismos grupos etnolingüísticos, provocaron la desarticulación del movimiento indígena amazónico, muy activo durante el decenio de los levantamientos populares (la década del noventa). Ante la presión continua de parte del Estado y las empresas petroleras para extender la frontera extractiva hacia el Sur, la CONFENIAE y sus filiales se encuentran actualmente desprovistas de mecanismos adecuados de consulta y participación, lo cual afecta *a fortiori* sus procesos de toma de decisión. Por otro lado, la dualidad entre los movimientos indígenas y campesinos sigue siendo un motivo de tensión dentro del movimiento amazónico.

En el Norte: de conflictos ambientales a conflictos sociales

En 2000, la perspectiva de la construcción del oleoducto de crudos pesados (OCP) concitó el movimiento ecologista, en particular porque esta obra iba a afectar directamente al bosque protector de Mindo, en la cordillera occidental de los Andes. Ciertamente es que la campaña contra el OCP no logró poner fin a este proyecto, pero tuvo un impacto en la opinión pública, al hacer públicas las decisiones del gobierno y transformar un problema particularmente técnico en un tema de discusión general en los medios de comunicación. Entre otras cosas, por primera vez en el Ecuador, el estudio de impacto ambiental fue puesto a disposición de la población sin restricción de acceso, gracias al Internet.

Tras la construcción del OCP, en 2003, las demandas de las organizaciones sociales se orientaron hacia el pago de indemnizaciones y la construcción de obras públicas para satisfacer necesidades de servicios básicos. La evolución de estas demandas siguió, desde luego, un proceso de institucionalización marcado, entre otras cosas, por la creación de una Asamblea biprovincial (para Sucumbíos y Orellana), donde convergieron los sectores ya presentes en el Frente de defensa de la Amazonía y otras organizaciones sociales, con partidos políticos de izquierda y electos locales (municipios y consejos provinciales) de ambas provincias.

Otros conflictos sociales surgieron en la región, que coincidieron con la agitación que afectó al país entre abril y agosto de 2005. Tras el derrocamiento de Lucio Gutiérrez, particularmente popular en la región amazónica, la Asamblea biprovincial organizó una movilización masiva para obligar a su sucesor, Alfredo Palacio, a ratificar la promesa hecha en junio de 2004, de aumentar los gastos públicos de educación, infraestructuras viales y remediación ambiental en las provincias más afectadas por las actividades petroleras. El conflicto continuó después del congelamiento del Fondo de estabilización, inversión local y productiva y reducción de la pobreza (FEIREP), que amenazaba la asignación de fondos para la construcción de la "tronal amazónica", una red vial regional esperada por el sector campesino y ciertas organizaciones indígenas del Norte y el Centro. Las organizaciones sociales se opusieron también a las empresas petroleras, para obligarlas a dar prioridad al mercado local en la compra de materia primas y la contratación de mano de obra.

El movimiento se radicalizó hasta la declaratoria del estado de emergencia, el 17 de agosto, tras un atentado contra el oleoducto SOTE. Se reactivó más de un año después, con la movilización de la parroquia de Dayuma, que terminó con la intervención militar y el encarcelamiento de la prefecta de Orellana, Guadalupe Llori, hasta esta fecha. De tal modo que no es exagerado hablar de un conflicto regional latente, que podría estallar de nuevo en los próximos meses, si no se cumplen los acuerdos del 2005, o seguirá movilizándose a las fuerzas armadas y la policía nacional para asegurar la continuidad de la producción petrolera.

En semejante contexto, los conflictos expresan demandas por justicia social más que ambiental, lo cual se traduce entre otras cosas por una creciente hostilidad hacia las multinacionales. Tal fue el caso de la movilización en contra de Occidental, en 2006, que llevó a la convergencia de sectores sociales campesinos e indígenas con el sector nacionalista de la industria petrolera, y se benefició paradójicamente del apoyo de los ecologistas radicales.

Cierto es que la contaminación y la protección del medio ambiente siguen siendo temas importantes en el corazón de las movilizaciones sociales, como lo muestra la presencia de una comisión del medio ambiente en la Asamblea biprovincial. De hecho, durante el paro cívico de 2005, esta última mantuvo el diálogo con el Ministerio del Ambiente, sobre mecanismos de financiamiento de las áreas protegidas, el Reglamento de consulta previa para la Ley de gestión ambiental, así como las audiencias ambientales prioritarias para los ministerios del Ambiente y de Energía y Minas. Sin embargo, el objeto central de las movilizaciones de 2005 y 2007 consistía en forzar a las empresas multinacionales, a Petroecuador y al Estado a negociar compensaciones sociales, respetar los acuerdos pasados para la construcción de infraestructuras, más que para la remediación y protección del medio ambiente, o la conservación de la diversidad biológica.

Los límites de una estrategia de radicalización

La polarización de los conflictos ambientales a través de la campaña “Amazonía por la vida” tuvo un impacto notorio en la opinión pública nacional e internacional, hasta generar una toma de conciencia del carácter altamente contaminante de las actividades petroleras. Esta campaña expresó ante todo el rechazo de sus protagonistas de ver la región amazónica librada a la actividad petrolera indiscriminada y sin control. En este sentido, se trata de una convergencia en la resistencia. Sin embargo expresa también reivindicaciones positivas. En particular, la campaña exigió el reconocimiento de los derechos humanos – como aquel de vivir en un ambiente sano y libre de contaminación – y culturales – como aquel de vivir en un territorio que garantizara la integridad y el estilo de vida de las comunidades indígenas.

Estas demandas fueron asumidas por el conjunto del movimiento ecologista, pese a divergencias de intereses sectoriales, lo cual conllevó la institucionalización del ecologismo en la segunda mitad de la década del noventa. Así es como, a las tácticas de resistencia utilizadas en los conflictos ambientales se añadieron poco a poco una estrategia de incidencia política, preocupada por reformar y desarrollar la legislación ambiental. Los resultados de esta estrategia son sustanciales. En particular, llevaron a la creación de un ministerio del Medio Ambiente en 1997 (que fusionó luego con el INEFAN, dependiente del Ministerio de Agricultura y Ganadería). Además, dieron lugar a la redacción de importantes artículos sobre los derechos colectivos y el tema ambiental en la Constitución de 1998 (como la sección del capítulo 5: artículos 86 a 91).

En el plano legislativo, dieron lugar a una serie de reformas consecutivas a la reforma constitucional. Las actividades petroleras se inscribieron desde luego en un acervo de leyes, reglamentos y normas legales que pretendían evitar o mitigar sus impactos ambientales y sociales. Tal es el caso de la Ley de gestión ambiental (1999), la Ley forestal de conservación de las áreas protegidas y vida silvestre (2002), la Ley de prevención y control de la contaminación (1999) y el Texto unificado de legislación medio ambiental secundario del

Ministerio del Ambiente (2003). En el ámbito sectorial, se expidieron el Reglamento ambiental para las actividades hidrocarburíferas (2002, substitutivo al Reglamento de 1995), el Reglamento de consulta previa y participación para las mismas (2002) y el Reglamento de consulta para la Ley de gestión ambiental (2008).

Últimamente, la influencia del movimiento ecologista en los procesos de reformas institucionales se tradujo por la presencia del sector radical en el seno de la Asamblea Constituyente de 2008. Esta orientación fue marcada, en particular, por la orientación ideológica del primer presidente de la Asamblea Constituyente, el ex ministro de Energía y Minas Alberto Acosta, asesorado entre otras cosas por Acción Ecológica y un grupo de economistas neo marxistas influyentes en los medios de la ecología política. Por otro lado, fue acentuada por la presencia de activistas quichua e indigenistas mestizos, al origen del movimiento anti petrolero en las provincias de Pastaza y Morona Santiago, como la presidente de la mesa 10, Mónica Cuji y el presidente de la CONAIE, Marlon Santi.

Sin embargo, pese a los avances en el plano legal e institucional, el movimiento ecologista no ha logrado inflexionar la política petrolera, fuera de la delimitación de dos áreas “intangibles” – ubicadas en la reserva de producción faunística Cuyabeno y en el parque nacional Yasuní – que presentan hasta la fecha problemas de viabilidad, tenido cuenta de la debilidad financiera y técnica del ministerio de tutela. De hecho, las políticas públicas en materia energética siguen el curso inaugurado a finales de la década del sesenta, por los militares entonces en el poder.

Esta limitación en la eficiencia política del movimiento ecologista tiene que ver con las oscilaciones de este último, entre radicalización e institucionalización. En efecto, este dualismo da lugar a una relación ambigua con el Estado y el mercado, que vacila entre la cooperación para ejercer incidencia y la oposición sistemática mediante los conflictos ambientales locales y las campañas de opinión pública al nivel nacional y – sobre todo – internacional. En este contexto, el único proyecto político que consiguió un amplio apoyo entre todos los sectores del ecologismo fue la propuesta de moratoria a las actividades petroleras en la región amazónica, que proponía rediseñar el catastro petrolífero de tal suerte que el Estado anulara los contratos en el Centro y el Sur, renunciara a licitar nuevos bloques en esta región y reformara el artículo 6 de la Ley de gestión ambiental.

Por lo demás, ni las acciones legales y directas en contra de la licencia ambiental otorgada a Petrobras para el desarrollo del bloque 31, ni la campaña “El Yasuní depende de ti” destinada a levantar fondos para no explotar los campos ITT tuvieron el éxito esperado. Ciertamente es que, en febrero de 2009, el presidente Correa decretó una moratoria indefinida sobre los campos ITT, tras extender en dos ocasiones el plazo para el levantamiento de fondos en este sentido. Sin embargo, después de casi dos años, esta campaña no había conseguido el compromiso de 350 millones de USD que se había definido como objetivo para sustituir los beneficios previstos de la explotación petrolera en estos campos. Con un aporte de 300.000 € por parte de la cooperación alemana, llevó a cabo un estudio técnico, legal y ambiental para sustentar la propuesta de moratoria, cuyos resultados deberían publicarse en marzo de 2009.

Uno puede ver en esta tendencia el fracaso de la estrategia de radicalización de los conflictos ambientales, que anuncia una vez más, la necesaria reorientación del movimiento ecologista, si este quiere seguir jugando un papel central en la gobernanza ambiental.

Conclusión

Hemos visto que el movimiento ecologista está animado por dos tipos de actores, que asumen papeles distintos en los conflictos ambientales por petróleo. Por un lado, el sector de las organizaciones no gubernamentales puede asociar a organizaciones radicales e institucionales; por el otro, el sector de las organizaciones sociales puede juntar u oponer a organizaciones

indígenas y campesinas. Al interior de cada sector, existen convergencias y oposiciones, en las cuales lo que está en juego es un mayor grado de control sobre el desarrollo, más que la defensa del medio ambiente *per se*. Estas líneas de fractura se añaden a las ya conocidas líneas divisorias internas al movimiento indígena – entre organizaciones amazónicas y serranas – por un lado, y al movimiento ambiental – entre organizaciones activistas y tecnócratas – por el otro.

Tras dos decenios de conflictos ambientales por petróleo en la Amazonía, el Ecuador aún no ha resuelto las tensiones de la gobernanza sectorial. Por un lado, sigue dependiendo financieramente de los ingresos petroleros, lo cual orienta la política energética desde casi 40 años. Por el otro, busca resolver los problemas ambientales – o al menos no empeorarlos – vinculados con estas actividades, bajo la presión de un movimiento ecologista dividido entre una tendencia radical y otra más progresiva.

El fracaso del sistema de gobernanza ambiental en el parque nacional Yasuní muestra cuan nefasta la tensión entre estas políticas públicas puede resultar, en particular para las poblaciones locales y para la conservación de la diversidad biológica. También muestra el fracaso patente de dos estrategias de incidencia adoptadas por el movimiento ecologista hasta la fecha. Entre radicalización e institucionalización, este no ha optado todavía y estas vacilaciones siguen siendo un factor agravante de la crisis de gobernanza ya identificada.

Al fin y al cabo, todo lleva a pensar que la propuesta de moratoria al proyecto ITT y a todos los demás proyectos petroleros en la Amazonía no se debe analizar como una propuesta económica o técnica, sino como una propuesta ideológica, que busca oponer de manera irreducible el ecologismo utópico a la política petrolera. Por un lado, el movimiento ecologista pretende hacer de ello un ejemplo en la lucha contra el cambio climático. Por el otro, el gobierno rehúsa asumir el costo económico – que conllevaría inmediatamente un costo social, luego político – y hace un llamado a la comunidad internacional. Ambos buscan de paso aprovecharse de la creciente toma de conciencia de los efectos perversos del calentamiento global y de la necesidad de cambiar de matriz energética mundial.

Al oponer una contra utopía – la no explotación petrolera – a la utopía desarrollista – la explotación indiscriminada de los hallazgos conocidos – esta propuesta no hace sino polarizar el debate en torno a la racionalización de las actividades petroleras en el Ecuador. Estamos aquí presenciando un caso extremo de tensión entre lógicas de acción activista y tecnócrata, producto de la institucionalización del movimiento ecologista y su participación en el actual gobierno.