

# Capítulo 1

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

Iván Narváez

### Introducción

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

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

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

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

Estos conflictos involucran a actores empresariales privados e intergubernamentales en un proceso de dimensiones políticas complejas. Con el afán de elucidar su incidencia, se las aproxima al estudio de los estándares ambientales globales y a la crisis de la conservación en el Yasuní. Esta es la parte central del estudio y concluye con una referencia jurídica a los daños ambientales en bienes de titularidad difusa (en áreas de alto riesgo por la extracción petrolera) y que pueden ser tratados a partir de la vigencia de un marco jurídico que tenga como base el sistema de responsabilidad civil extracontractual objetivo<sup>1</sup>. Desde esta perspectiva se explicitan y analizan los instrumentos de gestión, la gestión empresarial ambiental y el control de ésta en el parque Yasuní y el territorio huao ejecutado por los agentes públicos. Este locus de la problemática no excluye el escudriñamiento de la intencionalidad subyacente del Estado para la consecución del objetivo estratégico eminentemente extractivista y economicista.

---

1 El sistema de responsabilidad civil extracontractual objetivo rige en los Estados que se acogen al *common law*. En estas legislaciones el daño es el elemento de referencia del sistema resarcitorio, al contrario del sistema romanista y latinoamericano donde la culpa es la protagonista, quedando sentado un sistema unificado de reparación con independencia de la génesis del deber violado que la origina (Narváez Álvarez 2006: 67).

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

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

## **Políticas de conservación y gestión ambiental en el parque Yasuní**

### *Eficacia de la gestión y legislación ambiental como objetivo público*

El ordenamiento jurídico ecuatoriano parte de la Constitución Política de la República (o Carta fundamental) como una fuerza activa que define su estructuración política. Las instituciones jurídicas devienen de ella y conforme al artículo 272, prevalece sobre cualquiera otra norma legal. El artículo 142 establece expresamente que las disposiciones de leyes orgánicas y ordinarias, decretos-leyes, decretos, estatutos, ordenanzas, reglamentos, resoluciones y otros actos de los poderes públicos, deberán mantener conformidad con sus disposiciones y no tendrán valor si, de algún modo, estuvieren en contradicción con ella o alteraren sus prescripciones. (Cf. *Infra*: Capítulo 5).

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

---

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

culo 23.6, dispone la obligación de garantizar a las personas “El derecho a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación. La Ley establecerá las restricciones al ejercicio de determinados derechos y libertades, para proteger el medio ambiente”. Destaca las secciones dedicadas a los derechos colectivos de los pueblos indígenas y afroecuatorianos: el “Capítulo V: De los derechos colectivos” (artículos 83, 84 y 85) y la “Sección 2ª. Del medio ambiente” (artículos 86 a 91). En igual forma, los artículos 229 y 233 determinan la responsabilidad específica de los gobiernos seccionales autónomos, respecto al goce de autonomía legislativa para dictar ordenanzas o para la promoción y ejecución de obras en medio ambiente, riego y manejo de cuencas y microcuencas hidrográficas de su jurisdicción, entre otras.<sup>3</sup>

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

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

---

3 La Constitución Política de la República declara de interés público la preservación del medio ambiente, la conservación de los ecosistemas y la integridad del patrimonio genético, la prevención de la contaminación ambiental, la recuperación de los espacios ambientales degradados y el manejo sustentable de los recursos naturales; reconoce el establecimiento de un Sistema nacional de áreas protegidas y prescribe la participación de la comunidad en la toma de decisiones relativas a proyectos que puedan afectar el medio ambiente, y cuando se los vaya a ejecutar en territorios de pueblos indígenas o negros, realizar la consulta previa. En materia ambiental es evidente el cambio del paradigma jurídico, al consagrar al ambiente como un derecho colectivo y establecer el desarrollo sostenible como objetivo fundamental, lo que implica el reconocimiento de los derechos intra e intergeneracionales.

La Ley de gestión ambiental, la Ley para la prevención y control de la contaminación ambiental y el Reglamento ambiental para las operaciones hidrocarburíferas en el Ecuador<sup>5</sup>, prescriben que se incluyan los estudios de impacto ambiental para la aprobación de proyectos industriales y extractivos específicos. Estos estudios constituyen parte de la planificación ambiental, permiten visualizar los posibles impactos del proceso petrolero y contienen las medidas técnicas aplicables de prevención y mitigación, incluyendo la referencia de las normas legales e instituciones públicas involucradas en el cumplimiento o control de dichas medidas. Contienen los planes de manejo ambiental, que contienen la descripción de las actividades que se deberán implementar con el fin de evitar impactos, mitigar daños producidos o restaurar.<sup>6</sup> La legislación pertinente, además contempla la obligatoriedad del cumplimiento de dichos instrumentos por medio del mecanismo contractual, que se sustenta en el principio de que el contrato es ley para las partes (*pacta sunt servanda*), contenido en el artículo 1561 del Código Civil.

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

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

---

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

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

6 Respecto a las auditorías independientes y permanentes que debe disponer el Ministerio de Energía a las empresas petroleras, tienen gran importancia las relacionadas a la contaminación en el parque Yasuní y particularmente sobre la reinyección de las aguas de formación. En las evaluaciones revisadas, ni en los informes de auditorías dispuestas por la autoridad pública constan datos al respecto, lo que refleja la inexistencia de estos impactos o el carácter reservado de la información.

*Políticas de conservación y gestión ambiental en áreas protegidas*

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

Hacia 1993 (año del primer congreso ecuatoriano sobre el medio ambiente) se definieron las políticas sectoriales (económicas y sociales) que tenían impacto sobre lo social y áreas protegidas: económicas: aprovechamiento de recursos naturales (petróleo, minería, forestales, pesca, agricultura, turismo); sociales: con énfasis en las políticas para pueblos indígenas, y en las de participación social y descentralización<sup>7</sup>. Sobre esta base, se ha tratado de establecer las lógicas del desarrollo en relación con las políticas de conservación. En todo caso, es evidente el énfasis conservacionista como un justificativo de la verticalidad del modelo económico, tal cual se detalla a continuación.

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

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

---

7 La base de la gestión ambiental gira en torno a cinco áreas estratégicas: diversidad biológica, áreas naturales protegidas, bosques/deforestación, recursos costeros y sistemas ecológicos importantes, y las características principales de dicha gestión se refieren a la continuación de la existencia, preservación (defensa, protección), conservación (manejo) e investigación. (Ministerio de Relaciones Exteriores 1993).

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

La consolidación del sistema nacional de áreas protegidas<sup>8</sup> se plantea como un requerimiento impostergable, incorporando las áreas protegidas municipales, comunitarias y privadas, lo que coadyuva a la conservación, la rehabilitación y el desarrollo de los ecosistemas más sensibles. Las líneas estratégicas de política se dirigen a la conservación y el aprovechamiento sustentable del capital natural, la gestión de la calidad ambiental, la conservación y recuperación de ecosistemas frágiles y amenazados, las regiones de atención especial.<sup>9</sup> Esta visión ha sido asumida en términos oficiales y se desprende de la base jurídica constitucional y legal, para una mejor comprensión, a continuación se detallan los principios rectores establecidos por el Ecorae (Instituto para el ecodesarrollo de la Región Amazónica Ecuatoriana).

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

---

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

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

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

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

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

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



## Políticas de conservación y legislación ambiental contradictorias

Las tierras que forman parte del sistema nacional de áreas protegidas son “patrimonio” nacional y parte del dominio sobre el cual el Ministerio del Ambiente tiene el poder de decisión definitivo. Aquí existe un problema fundamental para las comunidades indígenas interesadas en mantener la posesión de sus territorios ancestrales y fortalecer su autonomía y libertad de autodeterminación. Por ejemplo, las leyes vigentes no expresan completamente la realidad “pluricultural” del Ecuador, ni tampoco asumen en forma integral los significativos avances del derecho internacional sobre los derechos humanos y el derecho ambiental, mayormente visibles a lo largo de las dos últimas décadas – incluyendo la declaración final de la Cumbre de Río de 1992, el Convenio sobre diversidad biológica y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Desde esta perspectiva, no es social, política o legalmente aceptable la creación de áreas protegidas sin la activa participación de las comunidades locales; la legislación ambiental ecuatoriana debería reflejar esta realidad (Metz 2006: 47). Los pueblos indígenas sostienen que su propio gobierno en función de la defensa de su territorio, es la opción más efectiva para garantizar la conservación, considerando la incapacidad del Ministerio del Ambiente para poner un alto al proceso extractivista.

Ciertamente, los procesos no esclarecidos para la determinación del “interés público” e inadecuadas formas de participación local en tales procesos; las decisiones sobre si se debería explotar los recursos naturales y cómo hacerlo, normalmente encuentran justificación en el interés nacional, lo cual a su vez, por lo general, es interpretado como el interés de la mayoría o el bien común. El resultado de esto es que los derechos e intereses de los pueblos indígenas, a menudo son subordinados al interés de la mayoría, generando conflictos, muchas veces violentos, o en el peor de los casos la extinción del recurso común.

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

gedia de los comunes”<sup>10</sup> es la extinción del recurso natural sobre-explotado y sobre cuya conservación no se ha trabajado, no se ha invertido dinero ni esfuerzo, por cuanto cada individuo no considera más que sus costos y beneficios privados, bajo la hipótesis de que sus propias acciones no tienen una influencia significativa en los recursos globales.

En la estructura política ecuatoriana faltan capacidades e incentivos para generar oportunidades de participación ciudadana en el desarrollo de la legislación ambiental y la definición del “interés público”. Precisamente, la deficiencia legal del sistema de áreas protegidas se debe en gran parte a estos factores que minimizan los aportes locales. El Estado tiene la autoridad para establecer áreas protegidas en nombre del “interés público”, sin embargo, las actividades estatales en este aspecto no son consecuentes con las normas internacionales de derechos humanos, y que exigen un proceso claro y participativo que tome en cuenta la debida consideración de varios factores. Entre ellos, si la actividad propuesta alcanzará los objetivos especificados y cuál será su impacto, y cómo afecta los derechos de los pueblos indígenas y otras comunidades locales (Metz 2006: 47).

Así por ejemplo, el artículo 66 de la Ley forestal identifica un área protegida por su “valor protector, científico, escénico, educacional, turístico y recreacional, por su flora y fauna, o porque constituyen ecosistemas que contribuyen a mantener el equilibrio del medio ambiente”. Pero no existe un artículo que regule el proceso por el cual dichos valores serán identificados a nivel nacional, ni los estándares, inclusive aquellos que comportan un impacto a las comunidades indígenas o locales, para guiar la determinación del interés público de una forma no excluyente.

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

---

10 Un ganadero obtiene un beneficio directo de la cría de sus propios animales, que pastan en un campo común, pero que también debe pagar un costo en razón de la escasez de la hierba, costo que crece con la cantidad de sus animales. Sin embargo, como comparte sus costos con los otros ganaderos mientras que el rédito solo proviene de su ganado, tiene interés en aumentar su rebaño y apacentar cada vez más animales. Como cada ganadero tiene el mismo interés, esta estrategia lleva a una creciente escasez de la hierba, es decir, a la desaparición del recurso común.

Ministerio del Ambiente y los abogados ambientalistas concuerdan en que existen pocas oportunidades reales para la participación local en el desarrollo de leyes ambientales, al igual que en la identificación del “interés público” en temas ambientales. En este sentido para Metz (2006: 48), mientras la participación política de las comunidades indígenas sea subrepresentada, los espacios alternativos para los aportes locales y la toma de decisiones son aún más importantes para la identificación de un interés público que sea realmente de carácter nacional.

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

El aprovechamiento racional de los recursos naturales no renovables en función de los intereses nacionales dentro del patrimonio de áreas naturales protegidas del Estado y en ecosistemas frágiles, tendrán lugar por excepción previo un estudio de factibilidad económica y de evaluación de impactos ambientales.

(República del Ecuador, 2006 c)

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

No existe garantía de que el estatus de área protegida bajo la jurisdicción del Ministerio del Ambiente evite futuras operaciones extractivas en su interior. Y en el caso del parque Yasuní con mayor razón, toda vez que el Estado ecuatoriano busca desarrollar los campos Ishpingo, Tiputini y Tambococha (ITT) que registran 1.200 millones de barriles de reservas posibles de petróleo pesado. Esto implica que, por la magnitud del proyecto<sup>11</sup>, la opinión pública nacional e internacional debe estar alerta para hacer prevalecer el principio precautorio establecido en la Cumbre de Río de 1992 y en el artículo 91 de la Constitución, además del fundamento político de la conservación y ético inclusive, desde la perspectiva de la sustentabilidad.

---

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

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

El problema fundamental de las contradicciones radica en que legalmente el estudio de impacto ambiental es el instrumento técnico que sirve de base a la autoridad pública para decidir la viabilidad o inviabilidad de un proyecto extractivo. En este sentido, si los resultados del estudio de impacto ambiental son adversos al proyecto, no debería haber autorización para la ejecución del mismo, pero resulta que la autoridad pública siempre autoriza los proyectos extractivos en la región amazónica ecuatoriana, ignorando la alta sensibilidad cultural y vulnerabilidad ecológica que la caracterizan. Porque como se ha expresado, para el Estado es de prioridad estratégica la explotación petrolera a partir de los requerimientos económicos para la conformación del presupuesto general del Estado.

Precisamente en esta fase se concentra la dimensión técnica del estudio de impacto ambiental, y ahí corresponde resolver si la categoría técnica tiene incidencia relevante en la toma de la decisión política respecto a la aprobación de un proyecto extractivo por parte de la autoridad pública. Y sucede que la decisión es política y está tomada a priori por los estamentos de máxima jerarquía política del Estado. Por lo tanto, si no se considera la variable técnica del estudio de impacto ambiental, este instrumento no tiene ninguna validez y es ineficaz. En consecuencia, la ges-

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

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

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

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

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

tagonistas centrales y pilares decisivos son los Estados nacionales junto con “sus” organismos y regímenes internacionales (Fondo Monetario Internacional, Organización Mundial del Comercio, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OIT, nuevas instituciones como organizaciones ambientales de ámbito mundial, etc.). El eje es el paradigma de un orden económico mundial de cobertura intergubernamental y multilateral. Ahora bien, si la “arquitectura de gobernanza global” de la economía mundial, va más allá del mercado y de la intergubernamentalidad y toca los campos de acción regionales y locales, también la arquitectura de la gobernanza global ambiental actúa sobre la intergubernamentalidad y llega a los campos de acción regionales y locales, actuando como instrumento funcional a la globalización.

La implantación de sistemas de gestión y control ambiental a través de “normas globales” y “sistemas de estándares globales”, viabilizan la política empresarial transnacional y estatal extractivista, y al margen del marketing que les favorece, les significa involucrarse en el juego de la competitividad sistémica (económico-política). Para la política transnacional, tiene mucha importancia el mejoramiento de las relaciones interactivas entre las empresas y su entorno social e institucional regional y local, logrados en base a los difusos marcos regulatorios ambientales estatales y los sistemas estandarizados de gestión.

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

---

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

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

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

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

[...] no establece propiamente un sistema de planeación ecológica, a través del cual se formularían planes, programas y proyectos ambientales, lo que por cierto habría sido inconducente. El propósito de esos preceptos, consiste más bien en incorporar jurídicamente la dimensión ambiental a la planeación del desarrollo y reiterar el carácter participativo de dicha planeación en lo que hace a sus aspectos ecológicos.

(Brañes, citado en Pérez 1997: 21)

---

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

Ello permite reiterar que resulta improcedente una planificación ambiental o “ecológica”, con planes y programas “ambientales” separados de la planificación de las actividades productivas mismas que constituyen el desarrollo sustentable. En este sentido, el error más común de la planificación ambiental es la “sectorización”, porque frente al carácter global del manejo ambiental se da “la separación de la gestión ambiental de la gestión económica”. Los efectos que Brañes visualiza de tales enfoques, consisten en que las competencias ambientales o ecológicas se terminan ejerciendo “en el vacío”. Este hecho constituye un límite de la gestión ambiental, y en el sector petrolero se expresa en forma radical.

La gestión ambiental (planificación) para el sector hidrocarbúfero tiene que ser correspondiente a la importancia económica del recurso energético; y la importancia política ha de reflejarse en la dotación de instrumentos técnicos, jurídicos, económicos y sociales viables para la gestión ambiental en el parque Yasuní y el territorio huao. Pues, las contradicciones explícitas que provoca el Estado han generado una “colisión de coaliciones”, es decir, una confrontación expresa y permanente, no sólo entre los diversos actores hegemónicos (empresas y Estado) y subalternos (pueblos quichua y huao), sino también al interior de estos últimos.

La gestión ambiental en el área protegida está marcada por un sesgo excluyente que no coadyuva a un ordenamiento territorial sustentable, tampoco a la gobernanza ambiental. Más aún, otros límites de la gestión ambiental se expresan en las falencias contenidas en los propios contratos petroleros<sup>13</sup> cuya matriz economicista distorsiona las políticas de gestión

---

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



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

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

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

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

---

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

en el parque Yasuní. Por ejemplo, la ciudadanía no tiene acceso a los planes anuales de gestión ambiental empresarial; no se registran sanciones por incumplimiento de los planes de manejo ambiental o normas legales; las locaciones petroleras son áreas restringidas inaccesibles a la ciudadanía que no puede realizar veedurías ni someter al escrutinio público la gestión ambiental empresarial; en las licencias ambientales se ha minimizado el contenido técnico-jurídico y ético y se las extiende fácilmente en función de objetivos mercantilistas. Al fin y al cabo, los estudios de impacto ambiental, los planes de manejo ambiental y las auditorias han sido convertidos en instrumentos técnicos estériles, despojados de valor social.

Un proyecto ambiental que privilegie la visión estatal implica considerar tres ejes que pueden ser abordados en forma integrada, transversal y sistemática: la recuperación de la capacidad de acción del Estado; la organización institucional ambiental en sentido transversal para integrar las consideraciones ambientales a todas las áreas sectoriales de la administración pública; y la integración de la sustentabilidad y la dimensión ambiental a la lógica de las decisiones económicas extractivas. Esto implica recomponer el papel de tutela y planificación de las políticas públicas en materia de sustentabilidad, y la capacidad de fiscalización y control del Estado respecto a las reglas de juego en materia ambiental y desarrollo sustentable en la Región Amazónica Ecuatoriana y el parque Yasuní.<sup>14</sup>

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

---

14 Una buena gobernanza ambiental implica transformaciones de carácter sustantivo, y esos cambios incluyen la consolidación de la gobernabilidad en un marco de reconstrucción institucional, relacionada con la reconstitución de la legitimidad y la calidad de la arquitectura institucional democrática, luego de la crisis profunda en la cual todo el sistema político fue puesto en cuestión y que concluyó con el derrocamiento de tres Presidentes de la República entre 1997 y el 2004. En este sentido, la normativa ambiental está planteando un rediseño de la institucionalidad ambiental, pero todavía es necesario avanzar hacia una re-significación de la relación país, provincias, municipios, jurisdicciones territoriales indígenas (autonomías) y de la coordinación en la gestión ambiental intra e interjurisdiccional.

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

(Vogel 2005 )

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

La reparación por daños ambientales en bienes de titularidad difusa tiene relación a la estructura jurídica de la responsabilidad civil aplicada a la materia ambiental. Toda vez que la regulación ambiental específica no ha sido suficiente para contrarrestar los conflictos surgidos a partir del desarrollo de actividades energético-extractivas, las normas atinentes a la materia no satisfacen los requerimientos reales de este tipo de daños (Narváz Álvarez 2006). Efectivamente, en múltiples ocasiones ha resultado casi imposible probar la existencia del nexo causal entre el agente dañoso, el hecho dañoso y el perjudicado por el daño. Este daño afecta a bienes de titularidad diferenciada, es frecuente y ha presionado a los involucrados a reclamar la aplicación de criterios foráneos a fin de cubrir la insuficiencia del marco jurídico nacional, como es el reconocimiento del “criterio de la probabilidad” en materia ambiental<sup>15</sup>, en función de aban-

---

15 El “criterio de probabilidad” hace alusión a las consecuencias inmediatas según el curso natural y ordinario de las cosas con una probabilidad razonable de que sucedan. El “criterio de necesi-

donar la vieja doctrina del “criterio de necesidad”, o el uso de las presunciones de causalidad que conduzcan a un resarcimiento adecuado de este tipo de daños, puntualizando en la restricción del régimen de exenciones de la responsabilidad jurídica civil vigente, dotándolo de un nuevo alcance.

La actividad petrolera es una actividad extractiva denominada “de riesgo”, y genera una obligada convivencia entre empresas transnacionales y comunidades. Las empresas presionan para remitirse a sus leyes naturales frente a incidentes socio-jurídicos, y ello ha provocado la necesidad de introducir en la legislación nacional instituciones desarrolladas en legislaciones extranjeras; y más que por la propia conveniencia en el tratamiento de la problemática jurídica, es por la urgencia de cubrir vacíos legales que estancan la administración de justicia y la pronta reparación de los daños. Narváez Álvarez constata que el sistema de responsabilidad objetiva es el fundamento del derecho de daños en el *common law*<sup>16</sup> y que se ha ido extendiendo a partir de la incursión en las denominadas actividades de riesgo y de la radicación de empresas denominadas “transnacionales” en territorios que mantienen el sistema jurídico romanista, y que frente a problemas jurídicos que se desataban en el curso de sus operaciones, amparadas además en los principios del derecho internacional privado, exigían la aplicación de la normativa de su país de origen (Narváez Álvarez 2006: 66).

Toda esta calamidad fáctica ha hecho conveniente la revisión de la estructura del deber resarcitorio por daños ambientales, y la adopción y utilización del sistema de responsabilidad civil extracontractual objetivo, propio del *common law*. Cabe connotar que en la Ley de gestión ambiental vigente, para el caso de las actividades que generan riesgo, es precisamente la idea del riesgo la que redundando tanto en la prevención como en el resarcimiento de esta clase de daños y es evidente una tendencia a implementar el sistema antes mencionado para la imposición del deber resarcitorio.

---

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

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

El sistema de responsabilidad civil extracontractual objetivo rige en los Estados que se acogen al *common law*. En estas legislaciones, el daño es el elemento de referencia del sistema resarcitorio, al contrario del sistema romanista y latinoamericano donde la culpa es la protagonista, quedando sentado un sistema unificado de reparación con independencia de la génesis del deber violado que la origina (Narváez Álvarez 2006: 67), quien fundamenta que el deber resarcitorio es una figura independiente a la de la culpabilidad, y para que proceda la indemnización a causa del daño producido por la incursión en actividades de riesgo, no se requiere la existencia de un delito, ni siquiera la ejecución de un acto civilmente ilícito, pues lo único que debe probarse es que el daño existe, así como la relación de causa a efecto, y que no hayan causales de defensa. A tal punto llega la independencia entre el elemento subjetivo y el elemento objetivo del daño, que el sistema anglosajón no acepta el caso fortuito y la fuerza mayor como eximente del deber de reparación, únicamente lo considera para determinar la responsabilidad penal cuando el sindicado responsable ha obrado ilícitamente (Narváez Álvarez 2006: 67).

La recomposición colectiva, junto a la reparación patrimonial (daños y perjuicios) forman una reparación integral a un bien ilegítimamente afectado y un derecho violentado sin justificación. Ahora bien, la recomposición y la reparación colectiva únicamente existen cuando se dan dos presupuestos: que el daño hubiere recaído sobre bienes de titularidad diferenciada; y que la colectividad afectada tenga un reconocimiento como tal de su existencia frente a las autoridades estatales.<sup>17</sup> Esto en consideración a que los intereses tradicionales están dejando paso a nuevos intereses mayoritarios, auspiciados por el desarrollo técnico de los últimos tiempos.

Coincidiendo con Narváez Álvarez, los daños ecológicos poseen características propias tan acusadas, y sobre todo tan especiales, que obligan a realizar una labor de adaptación de las normas generales a los específicos casos de daños al medio ambiente. En este punto se hace necesario entender que la estructura de la responsabilidad subjetiva como principio rector de la responsabilidad en general es lo más acertado en sociedades

---

17 Sobre este particular, se considera que es una limitación al ejercicio del derecho de acción por un lado, y al derecho de exigir el cumplimiento del deber reparatorio por otro, en tanto muchos de los casos de daños ambientales suceden sobre bienes de titularidad diferenciada, pero las colectividades afectadas solo están unidas por la coyuntura.

donde existe propensión al abuso del derecho como es el caso ecuatoriano. Sin embargo, por condiciones mundiales y globalizadoras – como son la inserción de las empresas transnacionales en el proceso productivo-extractivo de las naciones proveedoras de materia prima (petróleo, madera o minerales), y el desarrollo de actividades de riesgo con las conocidas consecuencias ambientales que generan – esa estructura resulta obsoleta porque el abuso del derecho se hace más factible. Peor aún, se lo usa contra los sectores sociales más vulnerables que son los realmente afectados por los daños.

Ante tales circunstancias es que el derecho, como elemento organizador y dinámico de la sociedad, debe reacondicionarse para lograr una situación de equilibrio en el manejo de los conflictos. El que sean daños difusos, incluso futuros o diferidos, la dificultad de determinación del sujeto agente, y consiguientemente la problemática que aparece en relación al nexo causal, etc. torna la responsabilidad subjetiva en inaplicable, o más bien la torna injusta, mientras la responsabilidad objetiva permite la defensa de los intereses de las víctimas de los daños. Desde esta perspectiva, las comunidades que se encuentran en el área de influencia del proceso petrolero en el parque Yasuní y el territorio huao, también podrían accionar derechos de titularidad diferenciada en forma ágil, y la justicia estaría en capacidad de sentenciar sin demoras, aportando a la consolidación de la gobernanza ambiental y la gobernabilidad democrática.

De lo expuesto se deduce que en el Ecuador apremia la adopción del sistema de responsabilidad extracontractual objetivo (*common law*), y ello implica reformas a la legislación nacional que trastocuen la base de la tradición jurídica romanista (sistema de responsabilidad civil extracontractual subjetivo<sup>18</sup>) en función de adoptar los instrumentos del *common law*, conforme avanza el proceso de modernización legal y que en gran parte ya es un hecho en materia laboral y penal a partir de la reforma constitu-

---

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

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

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

#### *Mutualismo empresa-comunidad o relacionamiento comunitario*

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

| <b>Cuadro 1</b>                                 |               |              |                 |
|---|---------------|--------------|-----------------|
| <b>Indicadores sociales regionales</b>          |               |              |                 |
| <b>Indicadores / porcentajes</b>                | <b>Sierra</b> | <b>Costa</b> | <b>Amazonía</b> |
| Pobreza   | 54.5          | 53.7         | 79.2            |
| Indigencia                                      | 15.0          | 13.1         | 54.0            |
| Hacinamiento                                    | 30.6          | 37.6         | 40.3            |
| Niños/as (8-17 años) que trabajan y no estudian | 14.0          | 9.6          | 16.7            |

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

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

(Fontaine 2006 c: 52)

Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), las crisis políticas y económicas recientes combinadas con los desastres naturales y choques externos han tenido un fuerte impacto sobre la población más vulnerable.

El porcentaje de la población en situación de pobreza aumentó del 34% en 1995 a 56% en 1999. La incidencia de la pobreza es más fuerte en las zonas rurales (77%) y en las poblaciones indígenas (78%) y afro-ecuatorianas (más del 70%) [...] Los pueblos indígenas, las comunidades afro-ecuatorianas y las mujeres son los más afectados por la falta de oportunidades. Sólo el 53% de la población indígena accede a la educación primaria, 15% a la secundaria y menos del 1% a la superior. El 13.8% de mujeres mayores de 15 años son analfabetas frente a un 9.5% de hombres y el 9.9% de niñas no se matriculan en secundaria por el trabajo doméstico. En el área urbana el 82.1% de las mujeres no acceden a la formación universitaria frente al 76.8% de los hombres. En el área rural, esta proporción es del 96.7% de mujeres frente al 95.3% de hombres.

(BID 2004: 21)

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

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



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

(Petrobras 2005)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

La explotación petrolera convirtió a la Amazonía ecuatoriana en un espacio más dinámico caracterizado por la interrelación compleja de múltiples actores, en el que se expresan intereses diversos que reflejan contradicciones superables, y hasta antagónicas entre hegemónicos (Estado, empresas), subalternos (pueblos indígenas, colonos) y estratégicos (organizaciones sociales, ONG), tamizadas por fenómenos socio-políticos internos y externos relacionados a la ampliación de la frontera extractiva petrolera, particularmente en los territorios cofán, siona secoya, quichua, huao, shuar, achuar, shiwiar, záparo y en áreas protegidas como Limoncocha, Cuyabeno, Yasuní, Napo Galeras.

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

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

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

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

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

(Stoll 1985: 404)

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

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

(Narváez 1996: 48)

---

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

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

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

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

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

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

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

(Deler 1996: 226)

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

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

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

### *La zona “intangible”*

La falta de claridad en las regulaciones y del conocimiento adecuado de las que existen por parte de la comunidad huao, ha llevado a varias personas a autorizar a madereros clandestinos la tala del bosque a cambio de pequeños beneficios, y a otras a suscribir con sujetos externos un comodato para la explotación de biodiversidad en su territorio. En este sentido, la declaratoria de las zonas intangibles no fue más que una compensación tardía a las ineficiencias y complicidades del propio Estado con el capital extractivo, respecto al fracaso de la conservación y el control de gestión ambiental en el área:

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



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

(Cabodevilla 2006)

Evidentemente, la imposición de la verdad occidental se expresa en el papel que juega el derecho, y más aún, en el que juegan la ciencia y la tecnología en la controversia, expresadas en los argumentos de planificación y ordenamiento territorial, como es el caso de la demarcación de las zonas intangibles. En este contexto, el Estado está obligado a reconocer a los pueblos ocultos en función de garantizar sus derechos conforme a la Carta fundamental y demás instrumentos jurídicos internos e internacionales. El no hacerlo significaría, según Miguel Ángel Cabodevilla, que no hace nada para sancionar los asesinatos de personas pertenecientes a los clanes Taromenane y Tagaeri y – lo que es tan grave – que el empeño del Estado en asumir que los pueblos ocultos no existen, responde a la estrategia de liberarse de la obligatoriedad de tutelar sus derechos como pueblos; entre otros, el de consultarles respecto a los proyectos extractivos en su territorio. Ahora bien, si no hay consulta conforme lo prescriben las leyes ecuatorianas y el Convenio 169 de la OIT, ninguna actividad extractiva es legítima porque no es legal.

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

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

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

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

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

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

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

### **El Estado ecuatoriano y el desarrollo sostenible**

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

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

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

La gobernanza global, la cooperación internacional y la coordinación de las políticas económicas son indispensables, pero no para diseñar mercados globales y corregir su dinámica con criterios sociales o ecológicos, sino para establecer normativas económicas mundiales que aseguren los derechos de propiedad, el libre acceso a los mercados y el nivel más bajo posible de intervención estatal, de regulaciones y “distorsiones” del mercado. En consecuencia el concepto ordenador de la economía mundial que postula el neoliberalismo se basa en unos mercados globales lo más abiertos posible, en unos “Estados nacionales mínimos” y en un marco regulador “débil” de tipo multilateral que aseguren el libre comercio, la libre circulación de capitales y los derechos patrimoniales. El “consenso de Washington” sintetiza los elementos medulares de este paradigma (Williamson, citado en Messner 2003).

Bajo estas determinaciones, la democracia liberal y los gobiernos de los últimos 30 años en el Ecuador han aceptado niveles de regulación impuestos desde los centros hegemónicos del poder. Por ejemplo, se ha legislado para favorecer la inversión transnacional petrolera, haciendo diversas concesiones y adecuando el proceso extractivo a los intereses eminentemente crematísticos transnacionales y del Estado, viabilizando la explotación en áreas protegidas y aceptando prácticas ambientales con modestos requisitos técnicos y legales.

Para el efecto, esos mismos espacios de poder exógeno respaldados por el Estado, sus epígonos y redes funcionales han ido impulsando las regulaciones socio-ambientales que garanticen estabilidad operacional a las empresas, máxima extracción en el menor tiempo posible, al menor costo posible y en función de la mayor rentabilidad. Este proceso está condicionado por la gran

concentración de energía en los centros urbanos, y se detendría, sólo si las sociedades periféricas fuesen capaces de retener la suficiente energía como para equilibrar las relaciones de poder desiguales que permiten el funcionamiento de este sistema (Bunker 1988; Vallejo 2003: 16).

Es evidente que a los poderes políticos no les ha quedado más que resignarse a su condición de dependencia y ejecutar los dictados del mercado petrolero mundial, respondiendo a la regla de que cuando la economía adquiere importancia la política la pierde. Y ello ocurre con el proceso extractivo en la Región Amazónica Ecuatoriana, el Estado desde su perspectiva eminentemente economicista tiene declarada como prioridad nacional estratégica la explotación petrolera, más aún cuando a diciembre del 2006 el precio de venta del barril del energético ecuatoriano en el mercado internacional fluctúa entre 54,08 y 66,26 dólares<sup>21</sup>.

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

### *Estado y construcción del espacio*

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

---

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

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

En ese sentido, la resignificación de la política de conservación del parque Yasuní parte del reconocimiento del pueblo huao como sujeto de conocimiento ancestral en interacción con un espacio de vida. Como sujeto de poder indígena que ha sido capaz de desarrollar en la Amazonía un tipo de manejo y construcción de territorio. Si el sujeto pierde poder y control sobre su territorio, ese espacio pierde valor y se convierte en un factor de producción-extracción de bienes y servicios, totalmente distinto al significado que esos pueblos le dieron. Cuando esto suceda el pueblo se desarticulará, se inmovilizará y el espacio se desterritorializará por la incidencia de esa racionalidad occidental del Estado etnocéntrico, generando la ruptura de la racionalidad, de la “otredad” de esos espacios y convirtiéndolos en “no lugar”.

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

Sin embargo, los pueblos indígenas y otros actores sociales desde una perspectiva intercultural pretenden que la problemática del parque Yasuní no se circunscriba a determinados sectores de la población. Por el contrario plantean, que ante la pluralidad cultural, la interculturalidad permite entender que el diálogo entre todas las culturas enriquece el territorio. El diálogo intercultural aparece como un medio para contrarrestar las relaciones de poder y dominación que se expresan en la región, aunque en dichas relaciones de poder la resistencia es una forma de ejercer la libertad en función de reducir la dominación. Y el diálogo es otra forma de ejercer la libertad, a partir de la constatación de conflictos que se conviertan en germen de acuerdos.

Touraine (1997: 305) resalta que la acción humana ya no puede ser animada por la confianza en un progreso sin fin, sino por la conciencia de las amenazas que pesan sobre la supervivencia de la humanidad, y en particular la necesidad de salvaguardar la diversidad de las especies y culturas en vez de reemplazarlas por la unidad de una economía global. Conciencia del sujeto y conciencia de la totalidad concreta de la que formamos parte, constituyen la base de una nueva cultura política mundial.

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

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

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

La suscripción de un “contrato natural” es urgente y ello implica: una planificación participativa, la asignación de recursos económicos a partir de la conformación de un fideicomiso para el manejo del parque Yasuní<sup>22</sup>, una mayor responsabilidad empresarial y rendición de cuentas, la participación ciudadana e institucional en base a reglamentaciones y políticas claras, que no den lugar al desastre ecológico ni a la consumación del genocidio de los Tagaeri y Taromenane.

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

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

---

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



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

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

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