

La guerra del fuego
Políticas petroleras y
crisis energética en
América Latina

Guillaume Fontaine y Alicia Puyana, Coordinadores

La guerra del fuego

Políticas petroleras y crisis energética en América Latina



© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito-Ecuador

Telf.: (593-2-) 323 8888

Fax: (593-2) 3237960

www.flacso.org.ec

Ministerio de Cultura del Ecuador

Avenida Colón y Juan León Mera

Quito-Ecuador

Telf.: (593-2) 2903 763

www.ministeriodecultura.gov.ec

ISBN:

Cuidado de la edición: Paulina Torres

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta: Crearimagen

Quito, Ecuador, 2008

1ª. edición: marzo, 2008

Índice

Presentación	9
Introducción La investigación latinoamericana ante las políticas energéticas	11
<i>Guillaume Fontaine y Alicia Puyana</i>	
PRIMERA PARTE CONTEXTO INTERNACIONAL	
Ventajas para la integración energética de América del Sur	33
<i>Jesús Mora Contreras</i>	
El rediseño de los sistemas de gobernanza petrolera en el Ecuador y Venezuela	53
<i>Marc Le Calvez</i>	
Nuevas tendencias en la seguridad energética mundial y sus impactos en América Latina	75
<i>Bertha García Gallegos</i>	
SEGUNDA PARTE DIMENSIONES ECONÓMICAS Y FINANCIERAS	
Mercado mundial de dinero y renta petrolera (1997-2007)	97
<i>Carlos Morena Camacho y José Antonio Rojas Nieto</i>	

El petróleo y el crecimiento económico mexicano: ¿Un recuento de oportunidades perdidas?	129
<i>Alicia Puyana y José Romero</i>	
Evolución y perspectivas del <i>upstream</i> de gas natural en Bolivia	147
<i>Mario García Molina y María Fernanda Murcia</i>	
TERCERA PARTE	
PROBLEMAS SOCIALES	
ITT: un problema de gobernanza para el Ecuador	169
<i>Guillaume Fontaine</i>	
La reorganización de Petróleos Mexicanos. Visiones encontradas sobre la gobernanza de una empresa pública (1989-2006)	195
<i>Isabelle Rousseau</i>	
CUARTA PARTE	
CONFLICTOS AMBIENTALES	
(In)sostenibilidad de los hidrocarburos en la cuenca amazónica peruana	219
<i>César Leonidas Gamboa Balbín</i>	
Gobernanza ambiental, conservación y conflicto en el parque nacional Yasuní	241
<i>Paúl Cisneros</i>	
Huaorani: mundos paralelos, mundos superpuestos y submundos	259
<i>Iván Narváez Q.</i>	
Presentación de los autores	285

Gobernanza ambiental, conservación y conflicto en el parque nacional Yasuní

Paúl Cisneros*

Resumen

En este texto exploramos la relación entre la superposición de extracción y conservación de recursos naturales en el parque nacional Yasuní y la forma en la que los actores locales indígenas quichua participan en conflictos por territorio. Nos interesa mostrar cómo, a través de la participación, se cuestiona el funcionamiento de un sistema de gobernanza ambiental subsumido a las políticas energéticas del país y heredero de un ordenamiento territorial que amenaza la supervivencia física y cultural de los pueblos indígenas. Se encuentra que los procesos de control territorial indígena se han visto afectados por una actuación del Estado basada en una delegación de funciones que ha privilegiado criterios ecológicos y biológicos de intervención sobre la territorialidad indígena antes que criterios de equidad, eficacia económica y legitimidad política. Además, la forma en la que los indígenas se han organizado para participar de las iniciativas de gestión y en el sistema de gobernanza ambiental del parque, no han podido generar posiciones consistentes con sus objetivos de aumentar el control sobre las dinámicas económico-políticas que afectan su territorio.

Palabras clave: extracción, conflicto, territorialidad, gobernanza.

* Candidato al Doctorado en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Sede Ecuador)/programa de Estudios Políticos.

Introducción

Ante los impactos que genera la industria extractiva de petróleo en la amazonía ecuatoriana y específicamente en áreas naturales protegidas habitadas por pueblos indígenas, nos preguntamos ¿cómo hacen estos para formar parte o incidir en las estructuras de toma de decisiones que afectan su la disponibilidad de recursos de los que dependen?

Para responder a esta interrogante, analizamos a lo largo del texto, dos dinámicas que creemos condicionan actualmente el alcance y la efectividad del control territorial indígena en la región amazónica ecuatoriana. Por control nos referimos a la capacidad de influir como grupo en las decisiones que se toman sobre el manejo de los recursos naturales y que se inscriben en un sistema de gobernanza¹ específico.

En primer lugar, nos fijamos en el no resuelto problema de la legalización de tierras comunales dentro y fuera de las áreas protegidas en las que habitan varios grupos indígenas del Ecuador. Su importancia radica en la especificidad de las relaciones que mantienen con otros actores que se encuentran en ellas, la proporción que las áreas abarcan con respecto de la superficie nacional (alrededor del 18 %) y la representatividad de los ecosistemas que albergan. La segunda agrupa las políticas y prácticas mismas de conservación de los recursos naturales que intervienen sobre la degradación de los recursos en los territorios indígenas. Ambas dinámicas se intersectan para dar forma a la situación económico-política que encontramos en la región amazónica a partir de los años setenta.

Para comprender esta priorización, es necesario revisar las políticas y prácticas de extracción que están directamente relacionadas a la forma en la que se desarrolla la actividad petrolera en la región, considerando sobre todo los efectos que la expansión del capitalismo tiene sobre la cultura de los pobladores indígenas de la amazonía. La intención de este estudio es entonces, mostrar cómo la lógica de los procesos extractivos condiciona las nuevas acciones políticas que los indígenas pueden desa-

1 Entendemos la gobernanza como “un sistema institucional que enmarca la acción de los actores sociales y la acción de gobernar y que incluye la política, las políticas públicas y la administración pública” (Prats, 2003: 244).

rollar en función de evitar y/o manejar los impactos negativos de la extracción.

La Amazonía ha sido objeto de más de 350 años de actividades extractivas que han empobrecido a la región progresivamente y el Estado desde que está presente en ella ha sido incapaz de detener la ruptura ocasionada entre las comunidades humanas y el ambiente natural. Esta ruptura es según Bunker (1988) una de las causas por las cuales se crea el empobrecimiento crónico expresado en la calidad de vida de las poblaciones amazónicas.

Las actividades económicas en la Amazonía, amparadas por las leyes y el apoyo del Estado, permiten que se exporten mercancías en un proceso en el cual la extracción de materia y la energía hace que se simplifique el ambiente natural desde el que estos flujos son transferidos. Este proceso de apropiación del espacio y sus recursos afecta al entorno natural, de una manera que éste es cada vez menos capaz de guardar energía y participar en su flujo semi-cerrado de materia y energía. Existe entonces una disminución de las cualidades ecosistémicas, que desajusta las estructuras sociales locales, a través de interacciones complejas que condicionan las estructuras de clase, la organización de la mano de obra, los sistemas de intercambio, las actividades del Estado, las ideologías, creencias y la organización social (Bunker, 1988: 21).

Los grupos étnicos que enfrentan esta dinámica extractivista en los territorios de los cuales extraen recursos y se considerarán aquí como comunidades determinadas históricamente que comparten características objetivas y subjetivas, cuyos miembros reconocen que comparten rasgos comunes y un sentido de pertenencia a una comunidad. Entendemos que la identidad que une a los miembros de estos grupos y los diferencia de otros se puede escoger o se impone y que es el resultado de factores internos al grupo pero también de las relaciones que se establecen con otros grupos étnicos y con el Estado.

La etnicidad tendría según Stavenhagen (2000: 46), dos grupos de componentes básicos que sirven para la identificación de los grupos étnicos, uno objetivo y otro subjetivo. Aquí, se toman en cuenta dos características objetivas: la organización social y el territorio como aquellas que están más directamente relacionadas con la forma de manejar los recursos

naturales del entorno y cuyas consecuencias materiales pueden ser directamente influenciadas por las relaciones con el Estado y los procesos extractivos.

La organización social refiere a la compleja red de instituciones y relaciones sociales que proporcionan consistencia a un grupo étnico más allá de la identidad personal de sus miembros individuales (Stavenhagen, 2000: 40-41). El territorio se considera un campo de poder sobre el espacio², usado por grupos sociales en su práctica de territorialidad, entendiendo esta última como una estrategia de defensa, supervivencia o control social, como un instrumento político. El territorio para los pueblos indígenas, que es el caso que nos ocupa, sería entonces el espacio bajo su control que les permite desarrollar y reproducir los aspectos sociales y culturales de su subsistencia; son espacios de pertenencia ya que se pertenece a ese lugar de la misma forma que todo lo que allí existe (Castro Lucic, 1998).

El camino hacia la cogestión del parque nacional Yasuní

Repasamos lo que ha sido la interacción entre el Estado y los indígenas del Yasuní a través de un recuento de la aplicación de las políticas de conservación y extracción para los actores locales. Nos fijamos sobre todo en las formas en las que los indígenas quichua que habitan el Yasuní ejercen una territorialidad que les permite evaluar constantemente las consecuencias de la expansión de la industria extractiva en sus territorios. Esta evaluación es importante pues como señala Martínez-Alier (1992) provoca que los actores organizados eleven demandas específicas al sistema institucional, las cuales pasan a formar parte de debates científico-políticos en los que socialmente se valoran las intensidades de las externalidades de la expansión de capitalismo.

Nos interesa aproximarnos al contexto estructurante de la construcción y procesamiento de estas demandas en el sistema Estatal. Siguiendo a Fontaine (2005) queremos mostrar que el contexto socioambiental con-

2 Entendemos por espacio al conjunto de las estructuras relacionales que son producto de las acciones de los sistemas y actores sociales, y los marcos estructurales en los que dichas acciones se realizan (Delgado, 2001).

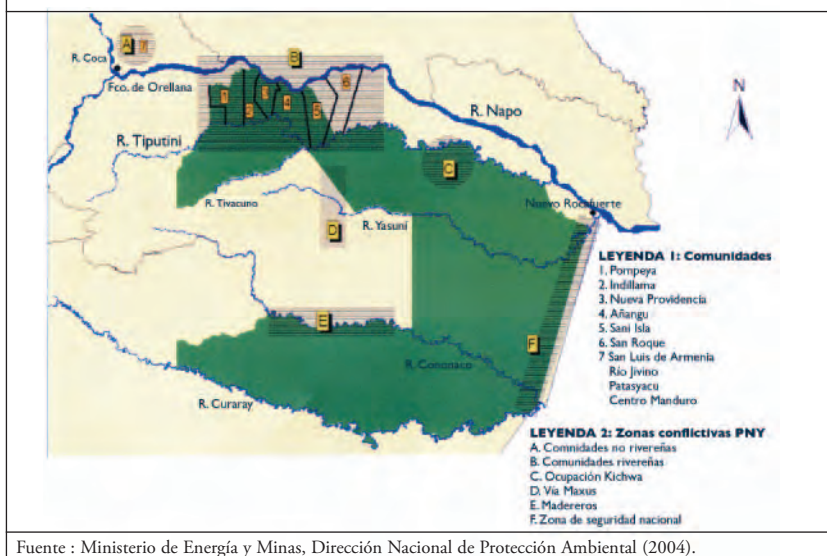
flictivo en este espacio se caracteriza por dos aspectos: primero, la presencia de anomalías, o como plantea Camou (2001), un desbalance crónico entre demandas de la sociedad civil y respuestas desde el sistema institucional que provoca un disfuncionamiento de la gobernanza, es decir en el sistema mismo, en sus instituciones y segundo, en la forma de gobernar y las limitaciones que tiene la misma sociedad para plantear las reivindicaciones que lleven a un proceso de comunicación social que permita formular un nuevo modelo de desarrollo sostenible alternativo, como una opción que permita incrementar el control indígena de sus territorios coadyubando a la conservación. El estudio de caso que se presenta a continuación busca revelar estos dos aspectos entendiendo la forma en la que el extractivismo influencia el cambio social y a su vez la relación entre sociedad y sistema institucional estatal.

La creación del parque Yasuní data de 1979 pero es hasta la creación del Instituto ecuatoriano forestal y de áreas naturales (Inefan) en 1992 que se puede hablar del inicio de la gestión del área. A pocos meses de haber sido creado, el Inefan inicia un proceso de delimitación de la frontera interétnica entre las nacionalidades quichua y huao que habitan el parque, proceso que se emprende para establecer unidades de manejo que permitan trabajar al Estado conjuntamente con los indígenas para conservar la naturaleza y preservar sus formas tradicionales de reproducción social y conocimiento del manejo de recursos naturales (Cf. Mapa 1).

Este período de inicio de actividades se caracteriza por acciones del Inefan como institución líder que trata de integrar a diferentes actores presentes en el área para poder llevar a cabo las iniciativas de conservación y al mismo tiempo vencer algunas de sus propias limitaciones institucionales. Es así como en 1992, a cuatro meses de su creación, dicta una resolución para que la empresa petrolera Maxus³ financie la construcción de instalaciones que sean usadas para investigación sobre los recursos del parque y establezca y financie ocho puestos permanentes para control ambiental. Actualmente existen siete bloques de extracción de petróleo vigentes en el parque y sobre los territorios indígenas (Cf. mapa 2).

3 El bloque 16 fue adjudicado a Conoco en 1990, luego a Maxus y desde 1996 el mismo bloque es administrado por Repsol-YPF (Narváez, 1996).

Mapa 1
Comunidades de la zona de estudio



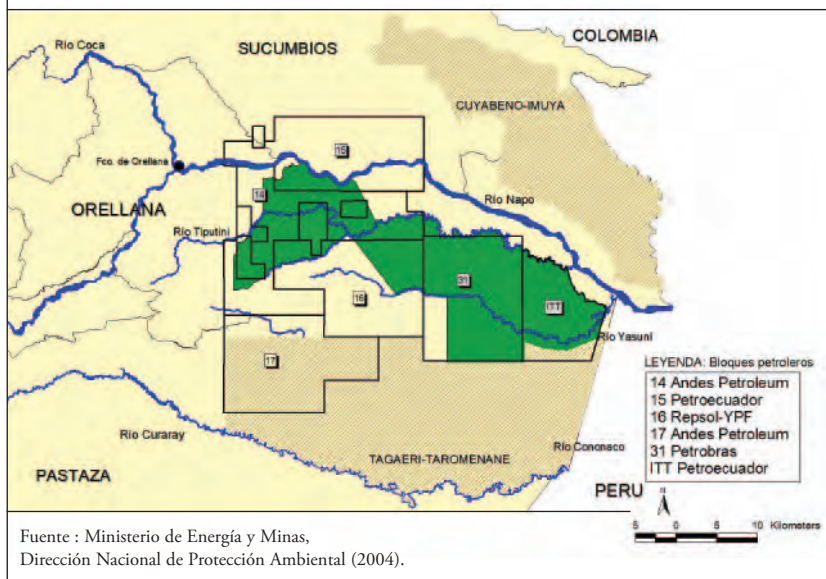
Fuente : Ministerio de Energía y Minas, Dirección Nacional de Protección Ambiental (2004).

El Inefan (suprimido en 1999) empezó a trazar los pasos para una gestión del parque que evidenciaba una visión del Estado en la que los indígenas podían participar de ésta con ciertas restricciones, siendo considerados parte de una unidad de manejo más no tomadores de decisiones propiamente dichos. Ejemplo de esto es el convenio por el cual la FCUNAE y la ONHAE⁴ acuerdan fijar su frontera interétnica en el río Tiputini, en el que las obligaciones establecidas para el Inefan determinan sus funciones para administrar, delegar, establecer orientaciones políticas, dirigir y coordinar la elaboración de un plan de manejo. Mientras que para los indígenas se establece una serie de actividades de control y vigilancia de invasiones en los mutuos territorios en colaboración con los guardaparques y la dirección del parque y la eventual participación en la realización del plan de manejo del área (Coello y Nations, 1989).

4 Respectivamente la Federación de comunas nativas de la Amazonía ecuatoriana y la Organización de la nacionalidad huorani del Ecuador, organizaciones de segundo grado que representan a quichua y huorani.

Mapa 2

Superposición de territorios en el parque nacional Yasuní



En 1996, el Ministerio de Agricultura con la colaboración técnica del BID decide que el Inefan ejecute todas sus actividades, excepto la planificación del presupuesto general y el diseño de políticas nacionales, a través de terceros mediante delegación a ONG y universidades o bien subcontratando a empresas. A partir de esta reestructuración, el Inefan se caracterizó por una limitada capacidad de ejecución y desarticulación en sus acciones por dos factores: la pérdida de autonomía financiera, una vez que los recursos pasaron a ser regulados por el Ministerio de Economía y Finanzas y por otra parte, a la fuerte dependencia de fuentes externas. Una entidad como el Inefan, que había entrado desde su creación en una consolidación rápida por el trabajo con otros actores, fue objeto de los recortes obligatorios por la reducción del tamaño del Estado, a pesar del creciente rol que estaba destinada a desempeñar debido al aumento de actividades económicas extractivas en todo el país.

En 1990, la FCUNAE empieza a gestionar con el Inefan la titularización y adjudicación de tierras que varias de las comunidades de interés poseen individualmente, para lo cual se firma en 1995 un Convenio de cooperación para delimitación y administración de territorios. Este proceso llevado a cabo por el Instituto ecuatoriano de reforma agraria y colonización, posteriormente INDA, y la organización no gubernamental Fondo ecuatoriano populorum progressio (FEPP) logró legalizar territorios para las comunas y centros de la zona de amortiguamiento quedando pendiente el reconocimiento de aquellos territorios dentro del parque, procedimiento contemplado en la legislación como no posible.

El papel de la FCUNAE en estas adjudicaciones es importante y tradicionalmente poco reconocido. A inicios de los años noventa, las comunidades no tenían demarcados linderos fijos, por tanto esta organización cumplía un rol de espacio de discusión de los conflictos por territorio, facilitando la legalización de los procesos institucionales siguientes y asegurando la durabilidad de los resultados de las negociaciones. Es así como en la zona del Napo-Tiputini (Cf. Mapa 1) se logran acuerdos algunas veces de carácter verbales, entre las diez comunidades del presente estudio para que cada una pueda tener un territorio que incluya las varias divisiones y funciones respectivas del territorio en la espacialidad quichua.

Los quichua amazónicos, en general tienen un área llamada *llacta*, territorialmente definida (limitada simbólicamente y establecida alrededor de un *sinzhi yachaj* o *shaman* fundador, en la que el *muntun* o grupo familiar de residencia común, desarrolla su sistema de subsistencia) y, un área de reserva poco intervenida dentro de la cual hacen incursiones ocasionales y que generalmente se encuentra alejada del centro del *muntun* y es conocida como *purina llacta*, a la que sus integrantes realizan expediciones una o dos veces al año para cazar durante varias semanas (McDonald, 1989: 175). Existen variaciones del sistema de rotación de parcelas y el período de barbecho, a las que cada una es secuencialmente sometida dentro de la *llacta* y esto se debe a la introducción de cultivos comerciales y otros factores sociales. El traslado entre *chacras* al dejar las originales en barbecho, es la causa de interminables disputas y las resoluciones de las disputas vienen a unir partes en extensas alianzas externas macro y micro-territoriales las que, mientras exista el conflicto, se desa-

rrollan, no obstante, como un sistema cada vez más sólido opuesto al territorio contiguo (McDonald, 1989: 97).

Un segundo período de interés en el camino de cogestión del área se inicia con la creación del Ministerio del Medio Ambiente en 1996 suplantando al Inefan. El Ministerio tuvo que enfrentar las recomendaciones del BID y otros financistas respecto a la participación de la sociedad civil representada en las ONG, y desarrollar alianzas para una mejor gestión de los recursos naturales a medida de que se intentaba consolidar y se evidenciaba su necesidad de financiamiento. Entre estas experiencias se trabaja en la legalización de territorios de las comunidades de estudio avalada por el Ministerio del Ambiente como parte de uno de los programas del FEPP.

Para finales de los años ochenta (y sobre todo en la época de la firma del Convenio tripartito con el Inefan), las comunidades de Patasyacu, Río Jivino, Centro Manduro y San Luis de Armenia (Cf. Mapa 1), llegan a acuerdos verbales con representantes de las seis comunidades de la rivera del Napo para reubicar las zonas de reserva sobre el margen norte del Río Tiputini. Para ello, realizan trabajos de linderación e inclusive levantamientos topográficos para determinar el área que le correspondía a cada una de las 10 comunidades. A partir de 1998, arranca un proceso de linderación con las comunidades ribereñas y se inicia un proceso de exclusión de las cuatro comunidades que tenían sus *purina llacta* en la zona.

Esta exclusión se explica, por la consideración del FEPP y la WCS (Wildlife Conservation Society) de que las cuatro comunidades no ribereñas nunca han tenido presencia efectiva en este sector y, por ende, no tienen ningún reclamo válido que hacer sobre esta tierra y que es mejor evitar nuevos asentamientos dentro del parque Yasuní para poder proteger mejor los recursos. Ambos, el FEPP y la WCS apoyan su decisión técnica en que el territorio en disputa pertenecía originalmente a los huorani y que la invasión quichua en el parque debe mantenerse en un mínimo posible para asegurar la integridad de éste.

A pesar de que físicamente se logra establecer nuevas linderaciones para las seis comunidades ribereñas en esta zona, existe todavía la necesidad de un instrumento avalado institucionalmente que ratifique las posesiones ancestrales dentro de áreas protegidas. Es así como en 2001, el

Ministerio del Ambiente y la CONFENIAE (Confederación de nacionalidades indígenas de la Amazonía ecuatoriana, de la cual la FCUNAE es filial), suscriben un convenio marco cuyo objetivo principal es establecer el marco para la posterior suscripción de convenios específicos entre comunidades y Ministerio del Ambiente, en base a planes de manejo que permitan garantizar a las comunidades beneficiarias el derecho de uso de los recursos naturales de sus territorios.

El FEPP empieza una cooperación técnica con la WCS, para realizar planes de manejo en el área del Proyecto Yasuní para las seis comunidades ribereñas. Estos planes intentan reproducir la zonificación realizada ya en el centro Añangu como parte del convenio con el Ministerio del Ambiente del año 2001. Añangu fue elegido para realizar pruebas sobre la aplicabilidad de dichos planes; estas pruebas intempestivamente fueron replicadas por el FEPP en el resto de comunidades, lo cual, como se verá más adelante, afectó no solamente el instrumento sino sus relaciones con WCS.

Como resultado la FCUNAE decide no apoyar el desarrollo de las linderaciones que lleva a cabo el FEPP, por considerar que los conflictos por territorio deben ser resueltos de manera adecuada dentro de ésta y que el FEPP no puede unilateralmente excluir a las comunidades no ribereñas de su derecho a tener zonas de reserva o *purina llacta*. El Ministerio del Ambiente reconoce el proceso llevado a cabo por el FEPP sin evaluar la situación de conflicto, considerando solamente que no debe permitir nuevos asentamientos en el parque y esto causa que la FCUNAE se distancie del Ministerio en el tratamiento del problema. El FEPP y la WCS critican a la FCUNAE porque consideran que esta organización está incentivando la colonización del parque.

En noviembre de 2001 se ratifica el derecho de las comunidades ribereñas a extenderse hasta la margen norte del Tiputini, es en este período que la FCUNAE y las comunidades no ribereñas empiezan a buscar financiamiento y aliados con conocimiento técnico para desarrollar planes de uso y manejo para los territorios del norte del Tiputini, a los que consideran territorios ancestrales legítimos donde mantienen sus *purina llacta* y que están basados en acuerdos previos y linderaciones consensuadas en las que se preveía que las comunidades ribereñas podrían solamente extenderse hasta 12 ó 15 km hacia el sur del río Napo y no hasta el río

Tiputini. El acuerdo no se respetó, debido a que los miembros de las comunidades ribereñas consideran que los acuerdos previos a 2001, a los cuales, se habían hecho por los dirigentes sin la necesaria consulta previa.

A pesar de la oposición de la gente de las comunidades al acuerdo “no formal” avalado por el Ministerio del Ambiente, éste ratifica a las cuatro comunidades no ribereñas la posibilidad de que realicen ingresos al área en disputa para llevar a cabo actividades de ecoturismo, pero no permite los asentamientos permanentes.

Los reclamos por uso de territorios de reserva impulsados por la expansión de la industria petrolera de varias zonas alejadas e interiores al parque Yasuní, han generado la necesidad de un cambio en la gestión del área hacia una apertura a las necesidades de las poblaciones locales y, han derivado en conflictos cuya naturaleza está definida por el problema de establecer límites de aprovechamiento de recursos entre grupos específicos basados en el criterio de la ancestralidad. Pero más allá de discutirse este tema tal cual, los actores involucrados plantean un cuestionamiento que se deja leer a veces entre líneas, a veces explícitamente, desde sus posiciones con respecto del desarrollo de los modelos de cogestión del parque. Este consiste en que debería considerarse si la utilidad que el parque presta es mayor que los problemas que su estado de área protegida causa para la conservación de los recursos.

La superficialidad en los temas de gobernanza ambiental

En el 2004 una vez firmados los convenios de uso y manejo de recursos con las comunidades ribereñas, la FCUNAE presenta al Ministerio del Ambiente una propuesta de proyecto para que, junto con el INDA, el Ministerio del Ambiente pueda fijar límites definitivos que permitan buscar una solución al problema de la disponibilidad de tierra que deben afrontar muchas comunidades quichua de la zona de amortiguamiento y, que constituyen el foco principal de futura colonización al interior del parque. El proyecto de la FCUNAE fue rechazado por el Ministerio del Ambiente, aduciendo que el INDA no tiene ninguna competencia dentro del patrimonio de áreas protegidas.

Los avances sobre la determinación de la ancestralidad o no de los territorios se han truncado, dada la dificultad de que una instancia (Ministerio del Ambiente) del Estado aplique los criterios para definir la ancestralidad desarrollados por otras instancias del Estado (INDA), los cuales han mostrado ser eficientes para resolver disputas por tierra en otros lugares del país. El Ministerio del Ambiente, al ignorar las acciones emprendidas por el INDA y rechazar un trabajo interinstitucional, no es capaz de dar una respuesta institucional a las inconsistentes acciones previas que ha tomado. A pesar de la latencia del conflicto y del poco interés aparente de las partes en buscar una solución de largo plazo continúan recrudeciéndose varias dinámicas dentro de la zona, entre éstas: el distanciamiento entre organizaciones no gubernamentales y las comunidades; el aumento de la actividad petrolera y la falla de poner en práctica las zonificaciones.

La institucionalización de los acuerdos ha ayudado a que procesos como el reconocimiento de tierras ancestrales sea más participativo, pero esta institucionalización se muestra muy débil y posiblemente poco sustentable porque no existe la perspectiva de construir un organismo estatal que realmente realice actividades de control y porque éste no toma realmente en cuenta la pluriculturalidad.

Los últimos dos procesos mencionados y que están íntimamente relacionados revelan en realidad las limitaciones que han tenido todas estas actividades en favor de la conservación. Las comunidades situadas desde Nueva Providencia hasta San Roque (Cf. Mapa 1) tienen menos contacto con las actividades hidrocarburíferas, a pesar de que colaboran con las empresas sobre todo en la fase de exploración dentro de sus territorios. El reto para estas comunidades es aprender de los procesos vividos en Indillama, Pompeya, comunidades que están más expuestas a la actividad petrolera, reconociendo también, que necesitan que las actividades petroleras se instalen en sus territorios para tener acceso rápido a infraestructuras, educación y transporte que el Estado no les provee.

Es evidente que el recrudecimiento de los efectos de estas dinámicas afectan la búsqueda de mecanismos eficientes para la cogestión del área protegida. La razón de que el sistema de gobernanza ambiental en general haya llegado a este punto podría ser como lo plantean Adger *et.al.*,

(2002: 4-16), un desbalance en el énfasis sobre uno de los cuatro criterios por los cuales se toman las decisiones ambientales: eficiencia económica, efectividad ambiental, equidad y legitimidad política. Las acciones dentro del sistema de gobernanza ambiental parecen haber privilegiado relativamente el criterio de efectividad ambiental por sobre los otros tres, produciendo así el desbalance.

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

La búsqueda de la equidad intergeneracional para un grupo de comunidades ha sido resaltada de manera que ha dejado de lado la equidad desde el punto de vista de las consecuencias distribucionales de las decisiones ambientales. La aceptabilidad desde el punto de vista distributivo siempre será limitada al analizar este proceso. En efecto, se deja sin acceso a recursos a otro grupo de comunidades y a sus futuras generaciones, olvidando que las poblaciones locales no necesariamente pueden requerir una distribución de acuerdo a la contribución que hacen para o por la conservación, sino de acuerdo a criterios de necesidad e igualdad como base propia de las decisiones equitativas impulsadas desde el organismo de control.

La sostenibilidad de la naturaleza y la gobernabilidad

Como se ha podido ver en este caso, las demandas generales por territorio y mayor participación en la gestión han generado una respuesta del sistema institucional, pero estas demandas también tienen un rol dentro del contexto de déficit de respuestas que puede generar el sistema.

“No es un Estado o gobierno lo que permite – por sí mismo – gobernar a una sociedad, ni tampoco es la sociedad en sí misma gobernable o ingobernable; más bien, es la relación compleja entre ambos términos lo que nos permite hablar de las condiciones de gobernabilidad”.

(Camou, 2001: 31).

Es entonces comprensible que existan desbalances entre las demandas y las respuestas, que se transforman en conflictos tolerados. Existe sin embargo, un nivel en el cual las respuestas habituales del modelo de gobernabilidad vigente van dejando de ser adecuadas. Un nivel en el que proliferan las anomalías o los desequilibrios inesperados e intolerables desatan una crisis. Para el caso en cuestión consideramos que la crisis no ha llegado. La búsqueda de una respuesta del sistema institucional mediante los mecanismos existentes todavía es el objetivo de los grupos indígenas y el Estado.

En este punto, el grado de los problemas suscitados por el déficit es importante para evidenciar algunas de las características básicas del estado al que ha llegado la relación entre extracción y conservación en el Yasuní. Camou ha identificado cuatro áreas comunes en las cuales se puede llevar a cabo esta medición, áreas que corresponden a la acción de los sistemas políticos⁵: el mantenimiento del orden y la ley; la gestión eficaz de la economía; la provisión del bienestar social y la garantía de los servicios sociales mínimamente adecuados y, el control del orden político y la estabilidad institucional (2001: 39).

5 Sistema político: conjunto articulado de las creencias y valores (cultura), las fórmulas institucionales para la agregación de preferencias y toma de decisiones (tanto formales como informales, inscritas en el régimen, pero también fuera de él), y en las prácticas y relaciones de poder efectivamente vigentes entre los actores políticos de una sociedad (Camou, 2001: 25).

El último punto se refiere especialmente a la capacidad del sistema político para incorporar, restringir o acomodar individuos y grupos que buscan influir en el juego político con arreglos a pautas institucionalizadas, a modo de permitir el flujo eficaz de la toma de decisiones. Los déficits se producirían entonces en algunos casos por las tensiones en el interior del sistema político, fruto de la incapacidad de éste para incorporar nuevas fuerzas emergentes de la sociedad y tensiones interinstitucionales, capaces de generar ineficiencias de gestión (Camou, 2001: 40).

Los indígenas se han incorporado de ciertas maneras al sistema político pero parecen haber aceptado términos no ventajosos para esta incorporación. Estos términos revisados a través de la exposición del caso, que hacen que efectivamente no puedan incrementar la cantidad de poder que les podría asegurar una mayor respuesta a las demandas que plantean al mismo sistema del cual estuvieron excluidos y que en el caso analizado logra dividir sus posiciones, hacer que sus mecanismos de resolución de conflictos sean obviados y su medio ambiente afectado por la extracción. Los dos grupos de comunidades han pedido el diseño de instrumentos que les permitan manejar sus territorios dentro de las perspectivas de manejo del área protegida, pero han dejado de lado los asuntos de la eficiencia de la gestión y las tensiones interinstitucionales.

Para concluir, consideramos que los actores que buscan participar de las decisiones que se toman en el sistema de gobernanza ambiental en el parque nacional Yasuní, han generado propuestas que han sido procesadas por un sistema limitado en su capacidad de acción por la política petrolera y la lógica de funcionamiento de la industria extractiva. En el proceso a través del cual se ha generado la acción para influir en el sistema, podemos apreciar que existe compatibilidad entre los objetivos de los indígenas y aquellos de las organizaciones no gubernamentales, pero que la acción fuera del sistema institucional no permite que tenga el impacto deseado y que sus iniciativas toman una forma defensiva frente a la aplicación de la política petrolera.

Bibliografía

- Adger, N., Brown, K., Fairbrass, J., Jordan, A., Paavola, J., Rosendo, S., Seyfang, G. (2002). "Governance for sustainability: Towards a 'Thick' understanding of environmental decision making". CSERGE Working Paper. Centre for Social and Economic research on the Global Environment. 28 p.
- Bunker, S. (1988). *Underdeveloping the Amazon: Extraction Unequal Exchange and the Failure of the Modern State*. Chicago: University of Chicago Press. 279 p.
- Camou, A. (2001). "Estudio preliminar", en: Camou A. (Compilador). *Los desafíos de la gobernabilidad*. México: Plaza y Valdéz, 15-60.
- Castro-Lucic, M. (1998). *La cuestión indígena: ¿hacia territorios como base cultural o identidad sin territorio?* Tercer Congreso Chileno de Antropología. Universidad de Chile. 11 p.
- Coello, F., Nations, J. (1989). "Plan preliminar de manejo del parque nacional Yasuní Reserva de la Biósfera". Quito: MAG. 121 p.
- Delgado, O. (2001). "Geografía, espacio y teoría social", en: Delgado O. et.al., *Espacio y territorios: Razón, pasión e imaginarios*. Colombia: Universidad Nacional de Colombia, 39-65.
- Fontaine, G. (2005). "Del manejo de conflictos ambientales a la institucionalización de arreglos: el aporte de las teorías de la gobernanza", en: S. Abreu (Comp.). *Integración, equidad y desarrollo*. Quito: FLACSO-CAF-Embajada de Brasil-Odebrecht, 131-148.
- Martínez-Alier, J. (1992). "El ecologismo de los pobres". *Envío Digital*, 125. Disponible [02/09/2006] en: <http://www.envio.org.ni/articulo/718>.
- McDonald, T. (1989). "Respuesta indígena a una frontera en expansión: Conversión económica de la selva Kichwa en hacienda ganadera", en N. Whitten (Ed.), *Amazonía Ecuatoriana La otra cara del progreso*. 3ra edición. Quito: Abya Yala, 171-199.
- Ministerio del Ambiente del Ecuador (2005). "Análisis de las necesidades de financiamiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador". Quito: MAE. 142 p.

- Narváez, I. (1996). *Huaorani-Maxus. Poder étnico versus poder transnacional*. Quito: Fundación Ecuatoriana de Estudios Sociales. 79 p.
- Prats, J. (2003). “El concepto y el análisis de la gobernabilidad”. *Instituciones y Desarrollo*, 14-15. Barcelona: Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya, 239-269.
- Stavenhagen, R. (2000). *Conflictos étnicos y Estado nacional*. México: UNRISD - Siglo XXI, 1-46.