

# **Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador**

## **1. Las reglas de juego**

Guillaume Fontaine, editor

# Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador

## 1. Las reglas de juego



**FLACSO**  
SEDE ACADÉMICA DE ECUADOR



**PETROECUADOR**

© De la presente edición:  
FLACSO, Sede Ecuador  
Páez N19-26 y Patria,  
Quito – Ecuador  
Telf.: (593-2-) 2232030  
Fax: (593-2) 2566139  
[www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)

Petroecuador  
Gerencia de Protección Ambiental  
Juan Pablo Sanz e Ñaquito  
Ed. Cámara de la Construcción  
Quito  
Tel: 24 68 753 o 24 69 665  
email: [gpa@petroecuador.com.ec](mailto:gpa@petroecuador.com.ec)  
web: [www.petroecuador.com.ec](http://www.petroecuador.com.ec)

ISBN:-9978-67-079-3  
Coordinación editorial: Alicia Torres  
Cuidado de la edición: Paulina Torres  
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena  
Imprenta: RISPERGRAF  
Quito, Ecuador, 2003  
1ª. edición: septiembre, 2003

# Índice

<b>Presentación</b> .....	9
<b>Presentación Petroecuador</b>	
<b>Explotación petrolera: ¿Oportunidad para el desarrollo sostenible o una seria amenaza?</b> .....	11
<i>Edmundo Guerra V.</i>	
<b>Introducción</b> .....	15
<i>Guillaume Fontaine</i>	
<b>Capítulo I</b>	
<b>Cuestiones de método</b>	
<b>Las perspectivas de discusión de los temas socio-ambientales vinculados a la explotación petrolera en el Ecuador: posiciones encontradas o encuentro de posiciones</b> .....	27
<i>Teodoro Bustamante</i>	
<b>Indicadores de gestión e impactos de la actividad petrolera en la Región Amazónica Ecuatoriana</b> .....	51
<i>Aída Arteaga M.</i>	
<b>Aportes a una sociología del conflicto socio-ambiental</b> .....	79
<i>Guillaume Fontaine</i>	

Capítulo II

Cuestiones normativas

El papel de la sociedad civil en la inclusión de los derechos colectivos en la Constitución ecuatoriana ..... 105  
*Gina Chávez*

Medio ambiente y administración de justicia ..... 121  
*Xavier Sisa*

Participación, consulta previa y participación petrolera ..... 139  
*Jorge Albán*

La participación ciudadana en el desarrollo energético sustentable en América Latina y el Caribe ..... 153  
*Verónica Potes*

Capítulo III

Cuestiones políticas

La descentralización de competencias ambientales: un problema de recursos y capacidades ..... 163  
*Lautaro Ojeda Segovia*

El petróleo: ¿una amenaza o una oportunidad para la conservación y el desarrollo sostenible en Ecuador? ..... 181  
*Amanda Barrera de Jorgenson*

La evolución del régimen de contratación con relación al manejo sostenible de las actividades hidrocarburíferas ..... 187  
*Roberto Caballero Carrera*

La experiencia ambiental hidrocarburífera en el Ecuador ..... 197  
*René Ortiz Durán*

Bibliografía ..... 203

## **Capítulo II**

### **Cuestiones normativas**

# Participación, consulta previa y participación petrolera

Jorge Albán

## Introducción

La importancia y el impacto del sector petrolero en el Ecuador, lo convierten en tema clave y extremadamente conflictivo. Esta doble condición permite que exista una oportunidad de construir una política de largo aliento, acordada y negociada entre los actores. Su viabilización, no solo tendrá un efecto positivo sobre el sector petrolero, ambiental y en las poblaciones amazónicas, sino que constituirá un buen ejemplo y un modelo de construcción democrática de la sociedad ecuatoriana.

La construcción de la democracia constituye el reto más importante de la modernidad. Sin embargo, el carácter electivo, representativo y delegativo de ésta no garantiza que los ciudadanos puedan intervenir directamente en la toma de decisiones y el manejo del poder, lo que produce “sospechas” frente a la autenticidad de esa democracia y de una organización estatal que “estaría” al servicio de los intereses del poder real.

A lo largo de los últimos dos siglos, son múltiples los esfuerzos realizados por los ciudadanos para desarrollar su organización, reivindicar derechos e intervenir de manera más decisiva en la construcción de la sociedad. Son relevantes la lucha por el voto universal, el desarrollo de la organización sindical de los trabajadores y la participación de la mujer. Paralelamente, junto a la “Declaración de los derechos humanos”, en las últimas décadas han adquirido particular importancia los derechos de los niños y los jóvenes

y los derechos colectivos y difusos de las minorías étnicas, el derecho a un ambiente sano y el de los consumidores. El proceso aparece íntimamente relacionado con esfuerzos para descentralizar o generar formas autónomas de poder que permitan un ejercicio más auténtico y profundo de la democracia, desde las comunidades locales, que a su vez garanticen una mejor vigencia de los derechos.

La discusión sobre la democracia sigue vigente y la búsqueda de mecanismos para que ésta sea cada vez más auténtica se ilustran en este concepto de participación ciudadana en el ejercicio del poder, o democracia participativa, que apuntan a crear mecanismos que hagan más consistente la democracia. No basta la obligatoriedad de que el mandatario cumpla con su programa de gobierno y deba rendir cuentas al final de su período, sino que es necesario que se institucionalicen mecanismos permanentes de consulta y participación para que las decisiones sean correspondientes con la opinión de los ciudadanos.

Los temas que de manera particular interesan, son los que se refieren al ejercicio pleno de su libertad, los derechos básicos; la forma en que se genera, administra y distribuye la riqueza social, intervenir en la forma en que se organiza políticamente la sociedad para garantizar la voluntad de las mayorías y los derechos de las minorías, y definir la forma en que, en una sociedad de libre mercado, los distintos actores se benefician de los procesos productivos. En consecuencia, son centrales las decisiones sobre el acceso, control y manejo de los recursos que constituyen el patrimonio del Estado y cuyo aprovechamiento debe respetar los derechos colectivos y beneficiar al conjunto.

## **Petróleo y democracia**

El tema que nos ocupa tiene implicaciones en la organización del Estado ecuatoriano y la forma de manejar nuestros recursos. La viabilidad del proceso social debe procurar diálogos, encuentros y construcción de acuerdos y consensos en los que la mayoría de los ciudadanos nos podamos sentir confiados, entre otras cosas, porque el proceso beneficia a la colectividad y considera de manera específica los derechos colectivos y las visiones, percepciones y derechos de las minorías. Efectivamente, se trata de articular de manera equilibrada lo general y particular.



¿Cómo construir una gestión política, participativa y de diálogo en una sociedad enormemente fragmentada como la ecuatoriana, en particular sobre el tema petrolero y en donde los temas de debate tienden a polarizarse de manera radical, lo que impide poder apreciar el alcance de ciertas decisiones y los beneficios o perjuicios de cada una de ellas? Constituye un reto muy difícil, más aún cuando los esfuerzos de diálogo se producen de manera ocasional y hasta cierto punto arbitraria, precipitados más por la coyuntura política o la agudización de las confrontaciones sociales, en la que los actores carecen de un marco de compromisos e institucionalidades definidos para procesar las diferencias y construir los acuerdos.

El tema petrolero es uno de los que provocan un mayor grado de polarización. Ha causado, sin duda, severos impactos ambientales y sociales especialmente en los últimos años; no es claro su papel en un proyecto nacional. Sobre el tema se aprecian las posiciones más encontradas, que inculpan a la actividad petrolera de todos los males ocurridos o la consagran como la única oportunidad de desarrollo que tiene y tendrá el Ecuador en el futuro. Cada proyecto en particular o propuestas más globales de desarrollo del sector petrolero provocan enconadas confrontaciones que generalmente aíslan a los actores. Finalmente, se adoptan decisiones que profundizan el conflicto y la desconfianza.

En este marco, la legislación ecuatoriana incorpora normas particularmente novedosas para el país y América Latina. Se intenta institucionalizar formas de participación ciudadana para el manejo de ciertos temas claves ligados con los derechos colectivos y difusos de la sociedad, que tienen directa aplicación en el manejo de recursos naturales y el petróleo en particular. La propuesta de consulta previa que el Estado debe aplicar para el diseño de políticas y proyectos de aprovechamiento de estos recursos, genera dudas y recelo en los distintos actores. El Estado, luego de cuatro años de la vigencia de esta norma, no ha concretado un cuerpo jurídico e institucional necesario para que tenga vigencia real<sup>1</sup>. Parece existir algún grado de desconcierto ante la dificultad que su instrumentación supone. Los empresarios involucrados temen que esta norma los convierta en prisioneros de los ciudadanos consultados o que coarte de manera definitiva el desarrollo de sus

---

1 N. D. E.: el texto fue escrito antes de la adopción del “Reglamento de consulta y participación para la realización de actividades hidrocarburíferas”, puesto en vigencia el 19 de diciembre de 2002.

proyectos productivos. Las propias comunidades indígenas y algunas organizaciones ambientalistas temen que éste se convierta en un instrumento orientado simplemente a legitimar la voluntad del Estado y de los intereses particulares, para sacar adelante proyectos petroleros.

La primera reacción que a uno le provoca esta situación es que no hay condiciones político-sociales reales para poner en vigencia esta institución y convendría desecharla para tiempos mejores. Sin embargo, estoy convencido que hay dos aspectos que obligan a tomar la iniciativa y trabajar en su vigencia. Hay una norma constitucional y varias normas secundarias al respecto que fueron el resultado de una demanda ciudadana, orientada a profundizar la construcción de la democracia. Es un objetivo primordial del país trabajar en correspondencia con la legislación vigente. Desde el lado de la realidad, la actividad petrolera se desarrolla en un marco de extrema conflictividad con posiciones que no están dispuestas a ceder en sus visiones y aspiraciones. En este marco de confrontación, el sector tiende a desarrollarse caóticamente, desde el punto de vista económico, político, social y ambiental.

Este texto pretende mostrar que la institucionalización de la consulta previa para la explotación petrolera es necesaria y conveniente para el interés colectivo del país, en lo económico y ambiental y puede ser un instrumento eficaz para garantizar los derechos de los distintos sectores ciudadanos comprometidos en el proceso. Sólo una visión unilateral del problema e intereses de corto plazo ven en este instrumento un obstáculo. Imponer un proyecto petrolero a cualquier costo o impedirlo a través de la creación de un escenario de confrontación e incertidumbre que suspende intempestivamente cierto tipo de operaciones, no constituye una base de política petrolera seria.

Sobre esta lógica desarrollaré a continuación algunas referencias a la norma legal y reflexiones sobre situaciones particulares en las que se desarrolla la actividad petrolera y la forma en que esta institución de la consulta previa puede contribuir a resolverlas.

## **Base legal del proceso de consulta previa**

La Constitución de 1998 incorpora por primera vez la vigencia de los derechos colectivos con aplicación sobre los temas ambientales, el consumo y los derechos de las minorías étnicas y pueblos ancestrales. Igualmente, declara al Estado ecuatoriano como pluricultural y multiétnico y acepta que en su interior coexisten diversas cosmovisiones que inciden sobre la forma que los grupos quieren construir su futuro y aprecian el “desarrollo”. Estos derechos difusos tienen un carácter colectivo y su ejercicio supone que, en general, los ciudadanos pueden asumir la defensa de los mismos cuando aprecian cualquier tipo de afectación de estos derechos.

Para el ejercicio de estos derechos, la Constitución establece dos niveles de consulta: la consulta a los ciudadanos sobre decisiones políticas que puedan tener impactos ambientales (Art. 88) y la consulta a los pueblos indígenas o comunidades ancestrales sobre proyectos que puedan impactar negativamente sobre su conformación socio cultural (Art. 84). En este caso, se trata no solo de prevenir impactos negativos sino de establecer mecanismos de participación de los pueblos en los beneficios de esos proyectos. Además de la fuerza de la norma para viabilizar la participación, constituye un mecanismo preventivo de tensiones y conflictos.

Sobre el primer tipo de consulta (impactos ambientales), la Ley de Gestión Ambiental (1999) ratifica el principio y establece la obligatoriedad del Estado de realizarla y, su incumplimiento, acarrearía la nulidad de un contrato o decisión. En el caso de la consulta a los pueblos indígenas, no existe una ley que regule este derecho, aunque el país ha ratificado el convenio 169 de la OIT que, de acuerdo a nuestro marco jurídico tiene primacía sobre las leyes. En él se establece de manera expresa el principio de consulta como la obligatoriedad de los gobiernos para consultar a los pueblos en cuyas tierras se ejecutarían proyectos de extracción de minerales o recursos del subsuelo que pertenezca al Estado (en el Ecuador, todos estos recursos pertenecen al Estado), a fin de determinar si sus intereses e integridad sociocultural son afectados y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de exploración y explotación. Los pueblos, además, participarán de los beneficios y serán indemnizados por cualquier daño.

Para la aplicación de este principio el gobierno debe hacer una consulta seria, consistente y participativa para identificar esas posibles afectaciones

y la vigencia integral de los derechos colectivos de los pueblos. Los pueblos interesados tienen el derecho de decidir sobre sus prioridades, la vigencia de sus creencias, instituciones, formas de bienestar espiritual y las formas de manejo y acceso a sus tierras, bajo sus propias lógicas de reproducción material. Adicionalmente, los pueblos tienen derecho a participar en la formulación y evaluación de los planes de manejo de los proyectos que impacten sobre sus espacios.

### **Alcance de la norma**

El espíritu de estas normas es bastante explícito. No se trata de un ejercicio a través del cual el Estado ausculta la opinión de los interesados para decidir, independientemente del resultado, lo que de alguna manera tenía previsto o estaba interesado en impulsar. Se trata de un proceso consistente y sistemático para, de manera conjunta, identificar el alcance de un proyecto, plan o programa y que los pueblos y los ciudadanos conozcan con precisión los alcances y beneficios, el significado nacional y local de esos impactos y se identifiquen con precisión los riesgos ambientales.

El ejercicio de diálogo y evaluación de un proyecto en estas condiciones es, sin duda, complejo, pero su aplicación sería extraordinariamente fructífera, en varios sentidos. El interés sobre un proyecto no se sustenta solamente de los ingresos monetarios ni por los beneficios (a veces dudosos) de una infraestructura a ser construida. Se debe evaluar de manera integral cómo éste puede afectar al manejo de estos recursos naturales de la zona y el desarrollo de otras actividades alternativas, por ejemplo el turismo o el aprovechamiento de la biodiversidad. Más aún, se debe medir el alcance que tienen los impactos de una actividad petrolera en forma directa y las repercusiones indirectas que se producen en un territorio determinado, que modifican integralmente el espacio local y que frecuentemente están acompañadas de colonización, deforestación, asentamientos poblacionales, cambios en la economía local, etc.

Tal vez, lo más complejo sea contrapesar visiones distintas del desarrollo, manejo y ocupación del espacio que tienen los pueblos ancestrales. El resultado debe establecer hasta qué punto son compatibles esas dos visiones o con qué medidas se puede impedir esos impactos no deseables; cual es el

costo-beneficio integral de estos proyectos y una evaluación de las opciones; una propuesta de equilibrio entre los intereses generales y particulares. Todo ello como base para resolver sobre la conveniencia o no de un proyecto.

Esta dimensión no siempre se aprecia en su justa dimensión, en parte por la desconfianza entre los actores. A veces se trata de soslayar por parte del Estado las implicaciones de la consulta y se la entiende como un instrumento simplemente informativo cuando en realidad supone una visión de planificación integral y de largo plazo, con consideraciones ambientales y el respeto a la integridad de los pueblos.

Desde el lado de los sectores indígenas, ellos han reivindicado este derecho pero aducen que éste debe incluir la capacidad de veto: “Si no están de acuerdo con una propuesta de proyecto o plan, automáticamente se suspendería esa iniciativa”. A parte de implicaciones jurídicas sobre el carácter unitario del Estado y el papel que la Constitución le asigna a la autoridad, implica una visión extremadamente simplista, en la que sólo la capacidad de veto garantiza el derecho. Esto les impide reconocer que, independientemente de ello, el Estado está obligado a respetar esos derechos y que una violación de los mismos se convierte en un acto inconstitucional si los pueblos indígenas demuestran la violación de su integridad.

Esto obliga a que todos los actores intervengan con consistencia y severidad en el proceso, consiguiendo como resultado proyectos realmente potentes desde el punto de vista del acuerdo social y extremadamente rigurosos desde el lado de la planificación, la protección del ambiente y el respeto de los pueblos. Proyectos de esta naturaleza conseguirían, sin duda, dar un vuelco integral a las prácticas de los distintos actores que hoy se observan en el sector petrolero y abonarían en la construcción de programas de desarrollo, enriquecidos por la visión de la sostenibilidad y que surge desde la multiculturalidad. Examinemos algunos aspectos.

### **¿Qué entendemos por “participación”?**

Las prácticas actuales provocan mayores inconvenientes al conjunto del país y, en particular, a los distintos actores involucrados. En el país y, en particular en su aplicación en el sector petrolero, hay un empobrecimiento del concepto de participación.

Algunos sectores, particularmente ambientalistas, han procurado que la participación se concrete en su intervención directa en determinados organismos colegiados de la administración pública. Sin duda, ésta ha sido una fuente privilegiada de información, dadas las deficiencias de transparencia informativa de las que adolece el Estado y, ocasionalmente, ha sido un espacio para debatir políticas o discutir proyectos específicos. Sin embargo, vale notar algunas importantes limitaciones. El voto resulta siempre minoritario y casi un “saludo a la bandera”; en esas instancias en un altísimo porcentaje se definen cuestiones puramente administrativas; y, a la larga, el mecanismo tiende a burocratizarse y en consecuencia no constituye un mecanismo eficaz de democratización del debate y ni siquiera de la información.

El mejor ejemplo de ello fue el INEFAN<sup>2</sup>, en donde, entre otras cosas, se aceptó la explotación petrolera en áreas protegidas con el voto salvado del representante ambiental, sin que eso haya contribuido a un análisis integral de esa decisión. Más aún, resulta que en alguna decisión de este tipo se aprobó un proceso exploratorio de petróleo por sistemas de “teledetección” para evitar las críticas del sector ambiental, aunque era imposible realizarlo, y sobre esa base se firmó un contrato, hoy en plena ejecución.

De parte de las comunidades locales, la participación ha sido entendida prioritariamente como la negociación que realizan los actores con las empresas petroleras, para obtener beneficios materiales, en la mayoría de los casos insustanciales y de efectos inmediatos. Generalmente, este proceso pasa por una mutua presión, chantaje y regateo de beneficios, entorpecida por paralizaciones de la operación. Caben algunas preguntas: a través de este mecanismo, ¿logra la comunidad hacer valer sus derechos? A las empresas ¿les conviene entrar en ese tipo de acuerdos y negociaciones (que ocupan recursos, generan sospechas, deterioran las relaciones con la comunidad y no logran evitar los conflictos y las paralizaciones)? Este tipo de negociación ¿debe realizarse entre las empresas y las comunidades?

El Estado debería fijar un papel fundamental. La responsabilidad de las empresas es prevenir, remediar e indemnizar. El Estado debe fijar las políticas de redistribución de beneficios y aprender a negociar los términos del contrato para contemplar estos compromisos. En los hechos, el costo “indeterminado y abierto” de las paralizaciones derivadas de los conflictos, son

---

2 Instituto Ecuatoriano Forestal, de Áreas Naturales y de Vida Silvestre.

ampliamente inconvenientes para todos. En consecuencia, parece conveniente dimensionar el tema de participación hacia el lado de los planes y políticas, en relación directa con el Estado, que fija los términos de un eventual contrato, al cual se comprometen las partes. Esto permitiría potenciar la distribución de beneficios, eliminar relaciones que terminan en sospecha y conflicto. Éste es justamente, el marco en que se ubica el debate, a través de la consulta previa.

### **Seguridad jurídica e impactos ambientales**

En un marco de negociaciones y discusiones marcado por la arbitrariedad, todos los actores carecen de seguridad jurídica (no solo los inversionistas). Efectivamente, algunas empresas petroleras reclaman, entre otras cosas, que la inseguridad jurídica se debe a que el Estado no obliga a sus ciudadanos a cumplir con los términos del contrato, lo que conlleva nuevas obligaciones y compromisos. La situación general es de tal incertidumbre que sus contratos se ven en riesgo. Con frecuencia han recurrido a la “figura de fuerza mayor” para diferir plazos y obligaciones. En la mayoría de los casos, la fuerza mayor es un problema de conflictos sociales. Tampoco las comunidades locales gozan de la seguridad en relación con las características sociales y ambientales que debe tener la operación. En la medida en que el Estado carece de una eficaz política de control, las denuncias se resuelven, en última instancia, en una mesa de negociaciones en las que con frecuencia hace falta transparencia. El Estado, finalmente, ha renunciado al ejercicio de la autoridad para hacer cumplir las normas y compromisos. Un acuerdo entre la sociedad y el Estado sobre las características de la operación petrolera protegería los contratos y eliminaría esta fuente de inseguridad.

El impacto ambiental de la primera época de la explotación petrolera en el país fue grave. Hoy, subsisten esos problemas por la presencia de las piscinas y pantanos contaminados y por la operación de Petroecuador, cuya infraestructura se encuentra deteriorada y conserva todavía en algunos campos los parámetros técnicos de la operación CEPE-*Texaco*. Los avances técnicos de las nuevas operaciones a partir de los noventa, dan cuenta que es posible lograr una importante disminución de riesgos y que disminuya significativamente los impactos ambientales directos.

Lo más grave es que la operación petrolera afecta integralmente a ciertos territorios, produciendo impactos indirectos y en cascada, algunos de los cuales son complejos y dramáticos. Efectivamente, se puede eliminar la descarga en vertientes naturales de las aguas de formación, disminuir los riesgos de derrames, minimizar la quema de gas y reducir al máximo la deforestación para la construcción de plataformas. Pero, ¿cómo manejar la ocupación de los espacios que se derivan de la operación petrolera? La operación CEPE-*Texaco*, al parecer, deforestó directamente alrededor de 2.500 has (actualmente esa cantidad se podría reducir mucho más), pero el hecho es que en su entorno se deforestaron entre 700.000 y 800.000 has. ¿Cómo evitar los cambios o la incorporación de prácticas de aprovechamiento de los recursos con carácter depredatorio? ¿Qué hacer frente a los asentamientos humanos?

Este tipo de impactos se produce cuando la operación petrolera no contempla la integridad del territorio, su relación con los actores y la existencia de otros recursos naturales. Para resolver y prevenir este tipo de problemas es clave el procedimiento de consulta previa. Todos los actores serían beneficiarios de una política de esta naturaleza. El Estado, porque podría dar cuenta de un manejo integral de sus recursos y los costos de la operación (¿Conviene o no hacer una carretera? ¿Cuál es la vía de ductos? ¿Qué áreas tienen opciones productivas alternativas? ¿Qué riesgos de presión para la extracción de madera existen? ¿En que términos se acuerda con la población que ocupa esos territorios con las actividades extractivas?, etc.). La empresa tendría un marco de referencia más preciso para responder por sus operaciones; y, el sector ambiental y las comunidades locales dispondrían de una consistente política de prevención de impactos.

Eventualmente, esto puede significar que ciertas áreas queden excluidas de la explotación petrolera (por la gravedad de los impactos, por la dificultad de controlarlos, por las interesantes opciones que ofrecen otras actividades productivas, o en cualquier consideración), pero en última instancia se evita iniciar una operación que puede terminar produciendo enormes impactos negativos, que violenten derechos, que no solo deterioren un proyecto específico, sino la confianza integral sobre el sector petrolero.



## **Integridad sociocultural de los pueblos, confianza y desarrollo amazónico**

Algunas operadoras petroleras tienen como carta de presentación de los beneficios que han entregado a las comunidades, el empleo directo de indígenas. El empleo como un impacto positivo parece una valoración razonablemente justa. El hecho es que, entre los huaorani por ejemplo, eso ha significado el abandono de sus prácticas consuetudinarias, el deterioro del núcleo familiar, migración, enfermedades y manejo de dinero, respecto del cual no tienen ninguna tradición ni experticia social, que induce prácticas de consumo que no producen ningún tipo de beneficio.

Cómo establecer relaciones con los pueblos ancestrales y este tipo de proyectos es un tema extremadamente complejo. Rompe con los parámetros culturales con los que generalmente procede el Estado y las empresas, y que sólo pueden ser planteados desde los propios pueblos indígenas, fortalecidos en sus convicciones y visiones.

Este tipo de negociación posibilita el mecanismo de consulta previa. Sólo puede lograrse si, en forma consistente, se pueden identificar los posibles impactos para evitarlos, si se respetan integralmente los derechos colectivos de los pueblos (cuando sea posible y dependiendo de las particularidades de cada pueblo, adoptar variantes que sólo los propios actores podrán establecer y que sustentarán cualquier compromiso en forma seria y consistente).

El tema petrolero está satanizado en el país. Nadie confía en nadie. Se extreman posiciones, se cruzan acusaciones, a veces justificadas y otras no. Existe una opinión generalizada de que todo es corrupción y que en última instancia los beneficios, “si es que existen”, resultan irrelevantes. En general, los actores se escudan en sus propias trincheras y eso constituye un indicio de falta de transparencia.

La consulta previa constituiría un mecanismo eficiente para generar confianza, que se revertiría no solo en un mejoramiento de la capacidad de análisis y debate, en el ámbito interno, sino en que los programas del sector tengan mayor credibilidad entre los actores.

La actividad petrolera funciona como una economía de enclave para la Región Amazónica Ecuatoriana (RAE), la que en los hechos ha recibido principalmente los impactos negativos. Lamentablemente, incluso el mecanismo de financiamiento establecido a través del Fondo de Ecodesarrollo,

ha sido insuficiente e ineficientemente utilizado, como para producir impactos positivos.

La RAE requiere de una estrategia integral de manejo de sus excepcionales territorios para identificar diversos usos y aprovechamientos posibles, y potenciarlos. El ordenamiento territorial tiene dificultades prácticas en su implementación por la complejidad de actores e intereses, sin embargo, este marco coyuntural permitirá identificar las áreas en las que la actividad petrolera debería consolidarse y otras potencialmente excluidas. En las zonas petroleras, formas de ordenamiento particular para limitar el uso y los impactos.

Articular a esta lógica programas integrales de formación profesional, reinversión productiva, desarrollo de infraestructura, investigación, desarrollo tecnológico constituye una necesidad imperiosa para promover un nuevo marco de desarrollo integral de la región. La consulta previa debe tener un carácter regional y no exclusivamente por proyectos, e inscribirse en el nivel de planificación integral de la RAE, complementariamente al análisis de acciones más específicas.

Como hemos señalado anteriormente, la Constitución establece dos tipos de consulta: por consideraciones ambientales y a pueblos indígenas y afro-ecuatorianos. En el primer caso, es un derecho difuso frente al cual, cualquier individuo o grupo de individuos, legal o informalmente constituidos, son actores del derecho. Esto constituye una dificultad práctica y se debe buscar la forma de resolverlo con un criterio amplio, en el que participen actores diversos: organismos seccionales, organizaciones sociales, ambientalistas, etc.

En relación con la consulta a pueblos ancestrales, debe considerarse la ampliación del derecho a las comunidades locales de campesinos, por ejemplo, que tienen asentamientos consolidados en la región y que se encuentran en situación parecida a la de los pueblos indígenas, aunque sus motivaciones y visiones del desarrollo sean distintas. En general, consideramos que debe establecerse una estrategia única de consulta, en la que pueda aplicarse complementariamente el ejercicio de estos derechos a los diversos actores.

Es necesario señalar que el Convenio 169 de la OIT, destaca la necesidad que las organizaciones consultadas sean las que legítimamente representan a ese pueblo y no comunidades de base o individuos aislados, como con frecuencia se hace. De hecho, existe un dictamen del Tribunal de Garantías Constitucionales que invalidó la intervención de la compañía Arco en el

bloque 24, por haber pasado por alto la organización representativa de los pueblos shuar y achuar. La identificación precisa y severa del interlocutor, constituye uno de los aspectos claves del proceso de consulta.

## La viabilidad del proceso

Lo dicho revela las interesantes implicaciones que tiene el proceso de consulta y sus dificultades. Podríamos recuperar la primera reflexión sobre la pertinencia del proceso dados los recelos y dudas que existen sobre el tema. Es frecuente escuchar, por ejemplo, a algunas comunidades locales, indígenas o no, que prefieren negociar con las empresas antes que con el Estado porque “al menos ésta se revierte en algunos resultados concretos, mientras que con el Estado, los resultados se diluyen”. La desconfianza de la sociedad frente al Estado es un severo obstáculo para avanzar en el proceso. En el momento actual existen algunos procesos e iniciativas que generan preocupación.

La propuesta del artículo 40 de la Ley Trole pretendía delegar a las empresas el proceso de negociación, *a posteriori* de una licitación, lo que desvirtúa el carácter previo de la consulta y reafirma el vicio señalado anteriormente de descargar responsabilidades que son propias del gobierno. Igualmente, a través de esa norma, se enfatizaba en el carácter informativo del proceso y limitaba la participación de los beneficios al uso de la infraestructura. Este artículo fue declarado inconstitucional por el TGC.

Se inició un proceso de reglamentación de consulta previa para el sector minero, en donde el tema de consulta por consideraciones ambientales pretendía ser dejado de lado, para concentrarse en la consulta a pueblos indígenas. Una visión similar parece que existe en la elaboración del reglamento que se formula actualmente para el sector petrolero<sup>3</sup>. Parecen primar simples consideraciones de manejo político en relación con los pueblos indígenas, por sobre una visión consistente e integral del proceso.

En el proceso de formulación de la ley o reglamento, es fundamental que se aplique el concepto de consulta, como es el espíritu del Convenio 169 de la OIT, que garantice que la ley reconozca contenidos y procedi-

---

3 Al momento de la revisión de este texto, se emitió un reglamento, con las limitaciones anotadas, que ha sido cuestionado por organizaciones indígenas y ambientalistas.

mientos apropiados y convenidos entre los interesados. De hecho, algunas voces reclaman que eso no se está cumpliendo y ello afectaría la credibilidad del instrumento.

La ausencia de una ley que regule los derechos colectivos de los pueblos indígenas obliga a que cualquier reglamento a emitirse se inscriba en el “Estatuto del régimen administrativo de la función ejecutiva”, que permitiría que el Estado “instrumente” el ejercicio de ese derecho, ante la ausencia de una ley, como lo manda la Constitución. Esto puede ser una salida factible, pero debe complementarse con un esfuerzo sostenido de emisión de la ley.

Este conjunto de dificultades que surgen en el proceso pone en riesgo la credibilidad y la vigencia del derecho. Ante la ausencia de normas, algunos actores creen que es posible que primen sus intereses, por ejercicio de la fuerza del apoyo estatal a inversiones petroleras o por la eficacia de una oposición a proyectos que, entre otras cosas, han desalentado posibles inversiones. Ambas percepciones conducen a agudizar la confrontación.

Lo cierto es que el Estado tiene previsto abrir nuevas áreas a la exploración petrolera y es posible augurar un fracaso y un nuevo período de conflictividad si ésta se pretende realizar sin un proceso riguroso de consulta. La oposición que esto provocaría y las características ambientales de la RAE en el sur, hacen que sea absolutamente indispensable evaluar seria y participativamente la conveniencia de nuevos proyectos petroleros en esta zona. En los campos actuales, las inversiones orientadas a mejorar la producción podrían implementarse con procesos de participación y consulta, que contribuyan a resolver los pasivos ambientales que en ella existen y, sobre esa base, generar un marco de confianza sobre el instrumento y las posibilidades de una operación petrolera que prevenga los impactos.

La explotación petrolera es motivo de preocupación ambiental y social en el mundo. De hecho, las cumbres mundiales recomiendan que progresivamente se busque alternativas energéticas. Sin embargo, todavía durante varias décadas el mundo seguirá explotando y aprovechando el recurso. Algunas organizaciones han planteado una moratoria de nuevas operaciones petroleras hasta que el país pueda garantizar la calidad de ellas y un proceso de evaluación integral. Estoy convencido que si el proceso se lo mira en perspectiva y sin premuras se podrán encontrar las formas de viabilizar un instrumento que permitirá salir del caos en el que actualmente se encuentra la actividad petrolera en el Ecuador.