

Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador

2. Las apuestas

Guillaume Fontaine, coordinador

Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador

2. Las apuestas



FLACSO
SEDE ACADÉMICA DE ECUADOR

© 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

ISBN: 9978-67-090-4
Coordinación editorial: Alicia Torres
Cuidado de la edición: Paulina Torres
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: RISPERGRAF
Quito, Ecuador, 2004
1ª. edición: octubre, 2004

Índice

Presentación	9
Introducción	
Petróleo y desarrollo sostenible en la Amazonía: apuestas para la gobernabilidad democrática	11
<i>Guillaume Fontaine</i>	
Capítulo I	
Apuestas del caso Texaco	
Los pasivos de la industria petrolera	
A propósito del juicio a la Texaco	27
<i>Fander Falconí Benítez</i>	
El juicio a Chevron Texaco	
Las apuestas para el Ecuador	37
<i>Luis Yanza</i>	
Petróleo y medio ambiente en el Ecuador	45
<i>Ramiro Gordillo</i>	
Capítulo 2	
Apuestas de la política petrolera	
Contratación petrolera ecuatoriana 1972-2003	57
<i>Luis Alberto Aráuz</i>	
Importancia del petróleo en el Ecuador	67
<i>José Gordillo Montalvo</i>	
Metodologías de relacionamiento comunitario no ortodoxas: análisis político para abordarlas	75
<i>Iván Narváez</i>	
El papel del Ecorae en la región amazónica ecuatoriana	
Un ejemplo de crisis de gobernabilidad democrática en el Ecuador	91
<i>Karen Andrade</i>	

Capítulo 3

Apuestas de los derechos territoriales

Propiedad de la tierra y riqueza del subsuelo	
Un rezago colonial	109
<i>Edmundo Guerra</i>	
Derechos territoriales frente a las actividades petroleras	121
<i>César Andy</i>	
Avances en el tema del derecho territorial indígena en el ámbito internacional y específicamente en la Organización de las Naciones Unidas	127
<i>Alexis Tiouka</i>	
Derechos territoriales frente a las actividades petroleras: un reto para la gobernabilidad democrática	135
<i>Lilij La Torre López</i>	
Situación de los derechos territoriales indígenas en la Amazonía venezolana en el contexto de la gobernabilidad democrática actual	145
<i>Vladimir Aguilar Castro</i>	
El problema de la titulación de tierras en Pastaza	149
<i>Bolívar Beltrán</i>	
Para entender el conflicto entre Sarayacu, Estado y empresas operadoras del bloque 23	153
<i>Victor López A.</i>	

Capítulo 4

Apuestas de la consulta previa

Pronunciamiento sobre la consulta previa en los bloques 20 y 29	173
<i>Frente de comunidades kiwchas de Rukullacta, Asociación Kallari, RICANCIE, REKOCA y cantón Archidona</i>	
La consulta previa petrolera - Bloques 20 y 29 de la Amazonía ecuatoriana: entre el desafío y la nostalgia	187
<i>Xavier Izko</i>	
Bibliografía	231
Anexos	239
Presentación de autores	280

Introducción

Petróleo y desarrollo sostenible en la Amazonía: apuestas para la gobernabilidad democrática

Guillaume Fontaine

El desarrollo sostenible como apuesta para la gobernabilidad democrática

Para la Amazonía ecuatoriana, el siglo XXI será marcado por la confrontación entre partidarios de la expansión de las actividades extractivas y aquellos que quieren limitarlas para incentivar la conservación – tanto en los territorios indígenas como en las áreas protegidas. Es característico de esta tendencia, la multiplicación de los conflictos ambientales en la región en la última década: oposición de los shuaras y achuaras a Burlington Inc. en el bloque 24 (Morona Santiago y Pastaza), enfrentamientos entre las comunidades quichuas de Sarayaku y CGC-SanJorge en el bloque 23 (Pastaza), rechazo a la consulta prelicitatoria de los bloques 20 y 29 por parte de un grupo de comunidades quichuas del Napo y Pastaza, inicio de un conflicto contra Petrobras en el bloque 31 (Orellana), etc. El telón de fondo de estos conflictos es la contaminación crónica y masiva en las provincias de Sucumbíos y Orellana que, además del juicio contra Chevron-Texaco, ha dado lugar a múltiples microconflictos con Petroecuador.

Desde el punto de vista del Estado ecuatoriano, no cabe duda de que esta situación incide negativamente sobre la política energética, en particular porque determinó el fracaso de la novena ronda de licitaciones de bloques petrolíferos (declarada desierta en dos oportunidades). A ello cabe añadir las dificultades encontradas para la reforma de la Ley de Hidrocarburos, la reversión de la baja tendencial de rendimiento en los campos históricos del país – Sacha y Shushufindi – y la reestructuración de Petroecuador, la incapacidad de utilizar a plena capacidad el oleoducto de crudos pesados, la indeterminación en la forma de explotar los considerables hallazgos del campo ITT (Ishpingo, Tiputini, Tambococha).

Desde la perspectiva de la sociedad civil, se evidencia la creciente importancia de la exigibilidad de derechos y de la incidencia política, en particular en el sistema internacional a través de la OEA, la OIT y los organismos financieros. Con ello queda demostrado que las metodologías de negociación, resolución alternativa de disputas o manejo comunitario de conflictos no permiten encontrar soluciones institucionalizadas a los conflictos, sino que se convierten en un factor más de la crisis de gobernabilidad democrática, que afecta al país en general pero sobre todo a la región amazónica (Fontaine, 2004a; 2004d).

Como es conocido, el debate sobre la gobernabilidad arrancó en 1975, con la publicación de un informe sobre la crisis del Estado de bienestar social en los países industrializados, encargado por la Comisión Trilateral a Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki. Veinte años después, la misma comisión encargó a un grupo de personalidades del mundo académico, económico y político, denominado Grupo de Lisboa, reflexionar sobre la gobernanza (traducción del inglés *governance*) en el contexto de la globalización de la economía (Petrella *et al.*, 1995). Entre tanto, el *Meridian International Institute* (Washington D. C.) había tomado la iniciativa de un ciclo de conferencias sobre el mismo tema, organizadas entre 1992 y 2000, en la cual convocaron a miembros de *World Academy of Art and Science*, la *International Commission on Global Governance*, el Club de Roma, etc. (Varios autores, 2000).

Simultáneamente, se multiplicaron los escritos sobre la gobernabilidad, en gran parte bajo la influencia de los organismos multilaterales de cooperación, para analizar (y eventualmente tratar de superar) los obstáculos encontrados por la mayoría de los países latinoamericanos en la fase de consolidación democrática. En ese contexto, poco se hablaba de *gobernanza*, aunque en su mayoría los textos referidos fuesen inspirados por las teorías de la *governance*.¹ Ahora bien, al retomar la distinción entre *gobernanza* y *gobernabilidad* – traducción del inglés “*governance*” y “*governability*” (Solà, 2000; Sosa M., 2000) – que empezó a generalizarse hace cuatro años, tras la publicación del *Libro Blanco sobre Gobernanza* (2000) por la Unión Europea, queremos enfatizar que los problemas de gobernabilidad son políticos y sociales, y no se limitan a los problemas de ingeniería institucional y

1 Para una síntesis de los aportes por la literatura publicada en América Latina sobre esos temas, Cf. Fontaine, 2004b.

de ajustes estructurales, como los que se multiplicaron en los años ochenta y noventa.²

De manera sintética, se puede identificar tres aproximaciones a la gobernanza y la gobernabilidad: neoliberal, marxista y social democrata. Desde el enfoque neoliberal, característico de las reformas del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la OCDE, la “buena gobernanza” es la que lograría hacer pasar las reformas económicas recetadas por el “consenso de Washington”, en condiciones de estabilidad política y en un contexto de globalización y mercados desregulados (Hewitt de Alcántara, 1997). En esta perspectiva, la gobernanza es, en sí, un sistema eficiente de reglas, que sólo funciona si es aceptado por la mayoría o los más poderosos que afecta y descansa en propósitos comunes que no derivan necesariamente de obligaciones legales o formalmente prescritas por las leyes o las constituciones políticas. En una perspectiva complementaria, algunos entienden por gobernanza la capacidad de hacer que las cosas se hagan sin necesariamente tener la competencia legal para ordenar que se hagan: mientras los gobiernos aplican reglas, la gobernanza utiliza el poder (Rosenau, 1992:4-5; Czempiel, 1992:250). Al extremo, este enfoque puede hacer caso omiso de la dimensión democrática de los arreglos entre los actores y acompañarse de fórmulas minimalistas de gobernabilidad, en un abanico de situaciones que van desde la “democracia delegativa” definida por O’Donnell al autoritarismo del régimen de Pinochet, pasando por el fujimorismo.

El enfoque marxista se ocupa particularmente de los problemas de pobreza, agudizada por los planes de ajustes estructurales implementados en América Latina en el último cuarto del siglo XX (B. Stolowicz, 1996; H. Yáñez *et al.*, 1996; E. Torres-Rivas, 2001). Al extremo, esta aproximación ve en las teorías de la gobernanza una justificación de los modelos conservadores de dominación y una legitimación del neoliberalismo, sin hacer necesariamente una distinción con la gobernabilidad. Este enfoque cuestiona los alcances de la globalización neoliberal y de la gobernanza global y considera que las teorías de gobernabilidad insisten demasiado en la capacidad de los gobernantes de “viabilizar la reproducción de las condiciones de preser-

2 En 1998-1999 los proyectos en relación con la gobernabilidad representaban el 4,4% de la ayuda al desarrollo otorgada por la OCDE (Cerrillo, 2001). Existían 90 proyectos de gobernanza o gobernabilidad en América Latina y unos 1.000 proyectos en Europa (Saldomando, 2000).

vacación del poder”, a costa de una creciente separación entre gobernabilidad y política (Nogueira, 1995: 55).

El enfoque social demócrata se divide a su vez en dos líneas de trabajo: regulacionista (Cf. Petrella et al., op. cit.: 111-112) y neoinstitucionalista (Mayntz, 2002; Feldman, 2001; Prats, 2001). La principal diferencia entre estos enfoques radica en la relación entre el actor y el sistema: mientras el primero se centra en el papel de los actores no institucionales en los procesos de la gobernabilidad, el segundo se centra en las estructuras sistémicas de la gobernanza. Sin embargo, ambas hacen hincapié en la recuperación del control democrático sobre los procesos de reformas económicas e institucionales, y destacan el papel de las instituciones, del Estado orientador y de la sociedad civil en la elaboración de nuevos contratos sociales. Ello implicaría un uso adecuado de los recursos naturales; mecanismos de solidaridad y de responsabilidad entre las generaciones presentes y futuras; un marco dinámico y multivariable de promoción, diálogo e integración de las identidades culturales; la mayor participación posible de los individuos y grupos en los procesos de toma de decisión, respaldada por un sistema de información y comunicación pluralista y orientado hacia los intereses del público.

Para la discusión sobre la relación entre petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador, es particularmente relevante la interacción entre las dimensiones sistémicas y sociales de la gobernabilidad democrática. En efecto, en el centro de los conflictos ambientales está la discusión en torno a las prioridades en las políticas públicas, que condicionan la sostenibilidad del modelo de desarrollo, no solo para la región amazónica sino también para el país. Estas discusiones implican múltiples elementos, que van desde el pago de la deuda externa y la participación del Estado en la renta petrolera al derecho a la consulta previa e informada para los pueblos y nacionalidades indígenas, pasando por el derecho de todo ciudadano a vivir en un ambiente sano y libre de contaminación. A ello se refieren, en su conjunto, los textos que presentamos en este libro, segundo volumen de la trilogía dedicada a las relaciones entre actividades petroleras y desarrollo sostenible, al cual hemos dado el subtítulo “Las apuestas”.

Este volumen es producto de la confluencia de tres líneas de trabajo que se desarrollaron en el marco del Programa de Estudios Socio Ambientales de FLACSO-Sede Ecuador en el año académico 2003-2004. Por un lado, este

libro recoge las mejores ponencias presentadas en el segundo ciclo de foros organizados por el Observatorio Socio Ambiental sobre esta problemática. Por el otro, refleja los primeros resultados de una investigación del equipo, sobre el papel de la sociedad civil en la gobernabilidad democrática, en relación con los megaproyectos extractivos en la Amazonía andina. Por último, acompaña el esfuerzo que dedicamos a la formación de líderes indígenas de la COICA³, a través del diploma superior en derechos indígenas y recursos hidrocarburíferos, que se abrió en octubre de 2003.

El segundo ciclo de foros socio-ambientales

Iniciamos este segundo ciclo de encuentros con el 9º Foro Socio Ambiental, dedicado al tema: “Juicio Texaco: Las apuestas para el Ecuador”. La exposición central fue asumida por Fander Falconí (coordinador de la maestría en economía, de FLACSO). La completaron las intervenciones de Luis Yanza (Coordinador de la comisión de seguimiento del juicio contra Chevron-Texaco, FDA⁴), Humberto Piaguaje (representante secoya de los afectados en este juicio) y Ramiro Gordillo (ex funcionario de TexPet, representante del Foro Petrolero).

Con la oportunidad del 10º Foro Socio Ambiental, se lanzó el primer volumen de la presente trilogía (*Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador. 1. Las reglas de juego*) y se abrió un debate en torno a “Los megaproyectos y la (re) construcción de la RAE como espacio de gobernabilidad democrática”, tema central de un libro recientemente publicado por el ECORAE⁵. La ponencia central fue asumida por Alex Hurtado (Secretario Ejecutivo del ECORAE) y comentada por Jorge León (CEDIME⁶) y Karen Andrade (Observatorio Socio Ambiental de FLACSO).

El 11º foro fue dedicado al tema “Renta petrolera: ¿Qué gana el Estado ecuatoriano?”. La exposición central fue a cargo de Luis Alberto Aráuz (ex funcionario del Ministerio de Energía y Minas, representante del Foro Petrolero). Fue complementada por los comentarios de dos ex vicepresidentes

3 Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica.

4 Frente de Defensa de la Amazonía.

5 Instituto de Ecodesarrollo de la Región Amazónica Ecuatoriana.

6 Centro de Estudios de los Movimientos Sociales del Ecuador.

de Petroproducción: Alberto Segovia (funcionario del Banco Central del Ecuador) y José Gordillo (profesor invitado de FLACSO).

Este evento se prolongó en el II Encuentro de Ecuatorianistas de LASA, en el cual organizamos un panel titulado “Gobernabilidad democrática y desarrollo sostenible”. En este panel, Iván Narváez compartió su experiencia como gerente de protección ambiental de Petroecuador a través de un análisis de las relaciones entre la industria petrolera y las poblaciones indígenas y campesinas amazónicas, que reproducimos aquí.

El 12º foro fue dedicado al tema: “Los derechos territoriales frente a las actividades petroleras: un reto para la gobernabilidad democrática”. Este evento se dividió en dos partes. En un primer momento abordamos la problemática territorial desde una perspectiva internacional, con la participación excepcional de expertos internacionales, invitados en el marco del Diploma superior en derechos indígenas y recursos hidrocarburíferos: Lily La Torre (directora de Racimos Ungurahui en Perú), Vladimir Aguilar (profesor agregado de la Universidad de los Andes (Venezuela) y asesor del CO-NIVE⁷) y Jaime González (coordinador del Directorio Nacional de Recursos Naturales de la CIDOB⁸). También contamos con las intervenciones de Alexis Tiouka (delegado por la FOAG⁹ en el Grupo de trabajo sobre los pueblos autóctonos de la ONU) y César Andy (coordinador de cooperación económica de la COICA). Luego, abrimos un debate en torno a la cuestión de la autonomía territorial, planteada por organizaciones indígenas ecuatorianas, con la participación de Daniel Fausto Santi (representante quichua de Sarayaku), Víctor López (profesor invitado de FLACSO) y Bolívar Beltrán (coordinador nacional del Centro Lianas-ISIS).

Este foro había sido antecedido por una conferencia magistral de Edmundo Guerra, sociólogo por la Universidad Central del Ecuador, funcionario de la unidad socio cultural de la Gerencia de protección ambiental de Petroecuador. Esta comunicación presenta un estudio comparativo sobre la propiedad del subsuelo entre Ecuador y México, y está reproducido aquí.

Finalmente, cerramos este ciclo con el 13º foro, organizado conjuntamente con el CDES¹⁰, sobre “Los derechos colectivos en la práctica: la con-

7 Consejo Nacional Indio de Venezuela.

8 Confederación Indígena del Oriente Boliviano.

9 *Fédération d'Organisations Amérindiennes de Guyane Française*.

10 Centro de Derechos Económicos y Sociales.

sulta previa en los bloques 20 y 29”. Las exposiciones principales estuvieron a cargo de Xavier Izko (consultor por la Universidad Politécnica Salesiana) y Meghan Morris (cooperante del Proyecto Kayari y consultora por el CDES). Fueron comentadas por René Unda (coordinador de postgrados de la Universidad Politécnica Salesiana), Domingo Tanguila (presidente de la FONAKIN¹¹) y Nelly Shiguango (representante de la alianza de defensa territorial de los bloques 20 y 29).

Plan del libro

El presente volumen se estructura en cuatro capítulos. En el primer capítulo, nos preocupamos por analizar las causas y consecuencias que tiene el juicio contra Chevron-Texaco para el país. En el segundo capítulo, abrimos un debate en torno a las principales apuestas de la política petrolera ecuatoriana. En el tercer capítulo, nos preguntamos qué retos plantean los derechos territoriales indígenas para la gobernabilidad democrática. El cuarto capítulo está dedicado a un proceso que, sin lugar a duda, tendrá consecuencias duraderas para la redefinición del modelo de desarrollo y la implementación de las políticas públicas en la región amazónica, es decir la consulta prelicitoria que se llevó a cabo en el año 2003 en los bloques 20 y 29, ubicados en las provincias Napo y Pastaza.

Cada capítulo es complementado por una serie de anexos informativos, en los cuales constan gráficos ilustrativos de los pasivos ambientales, las cronologías del caso Texaco y del conflicto en Sarayaku, un resumen de la intervención del Secretario del ECORAE en el 10º foro socio ambiental, el detalle de la metodología aplicada en la consulta prelicitoria de los bloques 20 y 29, y algunos textos fundamentales que amparan los derechos territoriales en Ecuador.

Al abrir el primer capítulo, Fander Falconí analiza el problema planteado por la evaluación económica de los pasivos ambientales dejados por Texaco, desde el enfoque de la economía ecológica. Un hito de esta contribución es la discusión del argumento central de la economía ambiental neoclásica, en torno a la definición de un “nivel de producción óptimo”, a tra-

11 Federación de Organizaciones y Nacionalidades Kichwas de Napo.

vés de la “maximización del excedente social”. En particular, en el caso de la explotación petrolera, esta teoría choca con un problema insuperable, y es la “valoración económica de las externalidades”. El artículo concluye que es necesario abrir un debate público para evaluar la viabilidad del modelo de desarrollo basado en la exportación de recursos naturales.

Luis Yanza hace una reseña de la campaña contra Texaco, que se inició en el año 1993 y llevó a la demanda contra esta empresa – ahora Chevron-Texaco – aceptada por el juez del Tribunal Superior de Lago Agrio en mayo 2003. El punto central de esta campaña es como el Frente de Defensa de la Amazonía ha logrado mantener cierta cohesión entre los demandantes a lo largo del proceso, pese a la presión ejercida por la empresa a las elites políticas y los gobiernos de turno. Yanza recuerda que lo que están demandando los afectados es la eliminación de todas las fuentes de contaminación, la remediación de los recursos hídricos y los suelos y, de manera general, la limpieza de toda la región norte de la Amazonía ecuatoriana.

En su contribución, Ramiro Gordillo ubica la discusión en una perspectiva histórica, desde el inicio de las actividades petroleras, a finales del siglo XIX. La tesis principal de Gordillo es que, fuera del periodo de nacionalización, a principios de los setenta, el Estado ecuatoriano nunca enfrentó de manera idónea los retos planteados por el desarrollo de la industria petrolera. Tampoco existe, hasta la fecha, una política estatal clara en materia ambiental. Una consecuencia de estas carencias es que las responsabilidades sociales y ambientales son tradicionalmente confiadas a las empresas, sin una verdadera coordinación.

El segundo capítulo se abre con una contribución de Luis Alberto Aráuz, que estudia la evolución de la renta petrolera a través de los sucesivos regímenes de contratación aplicados en Ecuador desde 1972. Enfatiza el papel protagónico que tuvo el gobierno militar de Rodríguez Lara en incrementar la participación del Estado en esta renta, y señala que esta tendencia se revirtió a inicios de los años ochenta. El artículo concluye con la necesidad de realizar una auditoría a los contratos de exploración y explotación firmados desde 1982, volver a formas de asociación en consorcio y reformar la Ley especial de Petroecuador.

José Gordillo destaca la importancia estratégica del petróleo para la economía nacional, pero insiste en que estas actividades padecen de disfunciones crónicas. El argumento central es que la empresa estatal no puede fun-

cionar como una empresa, debido a la presión ejercida sobre sus ganancias y organización por las autoridades de tutela. Concluye con la necesidad de tomar en cuenta esta situación para entender los impactos sociales y ambientales negativos que tienen las actividades petroleras en la región amazónica.

En su contribución, Iván Narváz analiza la evolución reciente del la problemática ambiental y los modelos de relaciones comunitarias de la industria petrolera con las poblaciones amazónicas. Subraya que la gestión ambiental no ha sido planificada por el Estado hasta un periodo reciente, y que todavía no lo es de manera integral. Además, la eficiencia de los instrumentos de esta gestión sigue siendo el objeto de muchas críticas por parte tanto de la industria como de la población. El artículo concluye con que el reformar las prácticas empresariales implica un mayor control político sobre las actividades y una separación clara de las responsabilidades asumidas por las empresas y el Estado.

Finalmente, Karen Andrade propone un análisis crítico del papel del Ecorae y de las dificultades que encontró esta institución estatal al impulsar un desarrollo sostenible en la Amazonía, con recursos procedentes de la renta petrolera. El funcionamiento del Ecorae y sus relaciones con el entorno social e institucional refleja a escala amazónica el déficit de gobernabilidad democrática en el país, en particular por el manejo clientelar de muchos proyectos y la falta de transparencia en su gestión, por lo menos hasta la reforma estructural que se impulsó en los tres últimos años. Esta contribución concluye que es necesario para la sociedad civil de asumir un papel protagónico en la redefinición de las prioridades para el desarrollo sostenible en la Amazonía.

En el tercer capítulo, Edmundo Guerra compara la relación entre los movimientos indígenas, las actividades petroleras y el estatuto legal de la propiedad del subsuelo en México y Ecuador. Su argumento central es que el principio legal de la propiedad del subsuelo – que él califica de “rezago colonial” – debe ser discutido, a la luz de la evolución de los derechos indígenas reconocidos por la Constitución política del Ecuador. Pero la reticencia del Estado a asumir este problema se debe a la importancia estratégica de los recursos hidrocarburíferos y mineros para el Estado. Concluye advirtiendo sobre la necesidad de reformularlo como un reto en la construcción de la nación multicultural y pluriétnica.

César Andy reafirma la posición de la COICA en torno a estas actividades y a la violación de los derechos colectivos, en particular territoriales. Plantea que la supervivencia económica, social, política, cultural y espiritual de los pueblos indígenas amazónicos está estrechamente vinculada con la seguridad territorial. Su argumento central es que la distinción de los componentes de la naturaleza en lo que atañe a la legislación territorial y ambiental conlleva la “desintegración jurídica” de los territorios y pueblos indígenas. Concluye mencionando la “Agenda indígena amazónica” como una herramienta puesta en marcha por la COICA para ubicar el componente del territorio y de los recursos naturales en el centro de las acciones al nivel regional.

Alexis Tiouka revisa los avances de este tema en la agenda internacional, desde la Declaración de Viena para “la defensa de las naciones y los pueblos indígenas del hemisferio occidental”, en 1977. El hito de esta contribución es destacar que, a pesar de un decenio dedicado a los pueblos indígenas, la ONU ni la OEA han logrado promover los proyectos de declaración de los pueblos indígenas que se elaboraron en su seno. Entre los principales obstáculos discutidos por los países miembros, el autor menciona los temas de autodeterminación, derecho a la tierra, al territorio y a los recursos, y consentimiento libre e informado.

Lily La Torre presenta la situación de los derechos territoriales frente a la ampliación de las actividades petroleras en la Amazonía peruana. Ella denuncia la falta de seguridad territorial de la que padecen los pueblos indígenas, que conlleva – al extremo – la exclusión del derecho de propiedad de los suelos forestales demarcados dentro del título comunal. Concluye haciendo énfasis en la necesidad para los pueblos indígenas de mantener su identidad y autonomía en el mundo global, a partir del manejo territorial.

Vladimir Aguilar se preocupa por la situación de estos derechos en Venezuela, introducidos en la Constitución de 1999. Advierte que el debate sobre este tema es relativamente nuevo y abarca cinco dimensiones de los derechos: son originarios, exclusivos, colectivos, no excluyentes y constitucionales. Concluye enfatizando el papel clave que asumen los pueblos indígenas en la conservación de la Amazonía.

Bolívar Beltrán analiza el problema de la titulación de tierras en la provincia de Pastaza, donde las actividades petroleras han generado varios conflictos socioambientales. En su contribución recuerda que el proceso de le-

galización de los territorios se aceleró en 1992, con la licitación – por 12 años – de más de un millón de hectáreas en esta provincia, a favor de comunidades quichua, shiwiar y zápara. Concluye que, ahora, el mayor reto para los indígenas en este ámbito es la “reunificación del espacio territorial” donde han vivido tradicionalmente.

Finalmente, Víctor López analiza el conflicto de Sarayaku en la perspectiva de la exigibilidad de derechos y el déficit de gobernabilidad democrática. La problemática central de este artículo abarca la relación entre la vigencia de los derechos colectivos indígenas y las consecuencias de la política petrolera en la Amazonía. El caso particular del bloque 23, donde se enfrentan los quichuas de Sarayaku con la empresa estadounidense Burlington, muestra que los intereses del Estado y la industria petrolera pueden chocar de manera frontal con el proceso de etnogénesis de las comunidades locales, caracterizado por López como un proceso de revitalización cultural, fortalecimiento organizacional y definición de una alternativa autónoma de desarrollo.

El capítulo cuatro se abre con el planteamiento de las comunidades quichuas de Rukullacta, Kallari, Ricancie y el cantón Archidona (Napo), en torno a la consulta prelicitatoria de los bloques 20 y 29 (provincias de Napo, Orellana y Pastaza), que se llevó a cabo en 2003. A partir de una observación *in situ* de diez asambleas y varias entrevistas con el personal involucrado, los autores formulan fuertes críticas en contra de este proceso. En particular, consideran que la consulta padeció de debilidades en cuanto al acceso a la información por la población, la capacitación a los facilitadores, la transparencia y el monitoreo en los procedimientos de votación, los plazos de ejecución, etc. El artículo concluye con la necesidad de reconsiderar el proceso en su conjunto.

Xavier Izko nos informa sobre la metodología aplicada por el equipo que él coordinó a lo largo del proceso de consulta previa, y discute las reacciones de una parte de la sociedad civil ante los resultados que conllevó. La tesis central de Izko es que el proceso cumplió con todos los requisitos formales contemplados en la ley y los reglamentos que enmarcan la consulta previa en Ecuador. Considera que la controversia desatada responde a intereses difusos de grupos ecologistas y comunidades indígenas en ruptura con la opinión mayoritaria en el sector. Concluye que esta experiencia novedosa en el país da cabida a una nueva aproximación a los problemas plantea-

dos por las actividades petroleras en la región amazónica, tanto por parte del Estado y la industria, como por parte de la sociedad civil.

En su conjunto, las contribuciones presentadas aquí muestran que la relación entre la sociedad civil y la gobernabilidad democrática en la definición de un modelo de desarrollo sostenible para la Amazonía plantea una serie de retos para el Estado ecuatoriano. Las apuestas que se mencionan en el presente volumen dejan percibir el grado de complejidad que enfrentarán las políticas públicas en los próximos años, en particular por lo que atañe a la política petrolera. Este inventario no sería completo sin mencionar los problemas que abarcan las cuatro dimensiones estructurales de la gobernabilidad democrática y que recordamos a continuación.

En su dimensión política, es patente la falta de eficiencia del sistema institucional¹². Señales de ello son la confusa división o la superposición de competencias entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, la ineficiencia de los mecanismos de control y la insuficiente responsabilidad del Estado frente a la ciudadanía (en el sentido del inglés *accountability*). Por ejemplo, es notoria la dificultad de acceder a los informes de monitoreo ambiental de la Dirección Nacional de Protección Ambiental (cuando existen). También es conocido el control del Ministerio de Energía y Minas en materia ambiental, para la validación de los estudios de impactos ambientales y planes de manejo ambiental producidos por las empresas, salvo en áreas protegidas (que son del dominio del Ministerio del Ambiente). A ello se agrega la falta de coherencia de las políticas públicas entre sí, particularmente tajante en el caso de las políticas energética y extractiva, ambiental y neoindigenista¹³.

En lo económico, es conocida también la excesiva dependencia hacia los ingresos de las actividades petroleras en Ecuador (por parte del Estado central y los organismos seccionales), la conformación de economías de enclave y la insuficiente integración de la RAE al mercado nacional. Este problema se expresa también con la privatización de la política social, es decir, la delegación de responsabilidades sociales a las empresas (públicas y privadas). Esta política se opone a la falta de autonomía financiera de Petroecuador,

12 Este aspecto corresponde a la crisis de *governance* en la literatura anglosajona, cuya traducción propia es “gobernanza”. (Cf. A. Solà, 2000.)

13 Esto es particularmente obvio en el caso de la Reserva del Cuyabeno y el Parque Nacional Yasuní, con la superposición de áreas protegidas, territorios indígenas legalizados y bloques petroleros.

que desemboca en presupuestos operativos restringidos para enfrentar la crisis ambiental y social que afecta al norte de la RAE.

En lo social, es notoria la persistencia de la pobreza y las patologías sociales, que en 32 años de explotación petrolera se han ido profundizando. Otro problema, al respecto, es la falta de autonomía de los movimientos sociales frente a los poderes locales, así como la falta de actores estratégicos encargados legítimamente de representar los intereses colectivos de las poblaciones afectadas por las actividades petroleras o simplemente interesadas en el futuro de la región donde viven.

Finalmente, en su dimensión ética, cabe mencionar la persistencia del clientelismo, el nepotismo y la corrupción, que obstaculizan el ejercicio de la democracia, tanto a nivel local como a nivel regional. Pero, el mayor problema, en esta perspectiva, es la fragilidad del tejido social y la ausencia de una verdadera identidad regional, asumida por las poblaciones. Este fenómeno contrasta con la importancia de la problemática territorial y la vitalidad de las reivindicaciones identitarias planteadas por el movimiento indígena amazónico desde los años ochenta.

Guillaume Fontaine
Quito, agosto de 2004