

# **Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador**

## **2. Las apuestas**

Guillaume Fontaine, coordinador

# Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador

## 2. Las apuestas



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

## Capítulo 3

### Apuestas de los derechos territoriales

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

## Capítulo 4

### Apuestas de la consulta previa

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

# Metodologías de relacionamiento comunitario no ortodoxas: análisis político para abordarlas

## Énfasis en el sector petrolero

Iván Narváez

El Estado es el responsable de establecer las políticas ambientales y de relacionamiento comunitario en el sector petrolero; lo viene haciendo a partir de una base filosófico-política y técnico-económica tamizada por el discurso de la sustentabilidad, más visible desde la Conferencia de Río de Janeiro realizada en junio de 1992, y conforme a lo que establecen la Constitución Política, la Ley de Gestión Ambiental, la Ley de Prevención y Control de la Contaminación, el Reglamento de Consulta y Participación, el Reglamento Sustitutivo del Reglamento Ambiental para las Operaciones Hidrocarbúricas en el Ecuador, y otras normas jurídicas e instrumentos administrativos pertinentes.

Con el fin de visualizar si la práctica empresarial petrolera en materia socio-ambiental está cumpliendo con el mandato constitucional y el ordenamiento jurídico<sup>1</sup> en general, se aborda el tema dentro del ámbito de gestión de las empresas privadas y estatal, del rol que el propio Estado cumple en ese proceso en cuanto gestor de las políticas socio-ambientales en referencia, y del nivel socio-organizativo de los pueblos indígenas ubicados en las áreas de influencia petrolera, elemento político fundamental para exigir y verificar la aplicación de esos instrumentos técnico-jurídicos.

1 La organización y fundamentación del Estado requieren de un ordenamiento jurídico, cuya norma superior –la de mayor jerarquía– es la Constitución, por su contenido e importancia. El ordenamiento jurídico con su pluralidad de normas, leyes, reglamentos de leyes, decretos, ordenanzas, etc., encuentra en la Constitución su unidad y, al mismo tiempo, su validez. Es con apego a la Constitución, en el acatamiento de sus disposiciones, que se forma el sistema jurídico que rige en el país. Todo lo que se oponga o contradiga a lo prescrito en ella no tiene validez jurídica: es inconstitucional. (Salgado, 1987: 13)

Para el efecto se parte de un análisis básico de la noción “política ambiental”. La noción “política ambiental” implica definir previamente los conceptos *ambiente* y *política*. Respecto al concepto ambiente, una vertiente asume al ambiente desde una perspectiva de carácter integral (visión holística), es decir, entendiendo al ser humano como parte constitutiva de la naturaleza y en forma indisociable del ambiente, dialécticamente interrelacionados. Comprende al ambiente como el espacio creado por la interrelación de los elementos físicos: tierra, aire, agua y bióticos: flora, fauna y seres humanos, en cuanto el ser humano es animal racional que vive en sociedad y crea productos culturales que también son parte constitutiva del ambiente (Rodríguez y Roggiere, 1994: 46) siempre dinámico y como un producto histórico (creación social). Concluyen señalando que no existe aquel “estado natural” y peor “original” del ambiente.

La segunda perspectiva asume al concepto ambiente como el conjunto de elementos críticos relativos al aire, agua, suelo dentro de los procesos que los afectan, particularmente la contaminación.

Por su parte el Estado, en general, comprende al ambiente como un sistema interrelacionado en ambas direcciones con otros sistemas, los cuales determinan al ambiente y son determinados por él. Esto incluye variables físicas, bióticas, económicas, socio-culturales y, en consecuencia, políticas. A partir de entonces el Estado trata de incorporar la idea de ambiente como un todo (procesos y elementos) en planes, programas y proyectos, pero que son diferentes a las variables ambientales de un plan, programa o proyecto específico, aunque están interrelacionadas entre sí.<sup>2</sup>

Con respecto al concepto de *política* está sujeto a diversas interpretaciones y tiene como base la teoría del poder, directamente relacionada al gobierno del Estado. Actividad humana tendiente a regir los asuntos públicos.

---

2 La noción ambiente también es asumida desde una posición externa: se trata del conjunto de elementos vivos (plantas, animales) y sus bases de sustento (tierra, agua, aire), pero donde el ser humano es un factor. El ambiente es entendido como la “naturaleza”. A partir de aquí se pueden observar dos tendencias: la que reconoce en el ambiente un valor casi sagrado, por lo que no puede ser alterado y, otra que asume al ambiente desde una triple dimensión: a) Como un conjunto de elementos que están a disposición de los seres humanos para ser aprovechados y manipulados en forma ilimitada y en función del interés económico –crematística-, b) Considerando como único límite de aprovechamiento del ambiente las necesidades humanas –antropocéntrica- y c) viendo al ser humano como un accidente desgraciado que pone en peligro el equilibrio y la permanencia de la naturaleza –geocéntrica-.

En el sentido ambiental, el Estado ha asumido a la “política” como la identificación completa de objetivos, estrategias, tácticas, planes, programas y proyectos en el campo específico. En todo caso el término “política ambiental”<sup>3</sup> continúa conceptual y operacionalmente en franco desarrollo y no escapa a la macro comprensión que propicia la ecología política<sup>4</sup>.

Un tercer elemento que corresponde considerar es el diagnóstico ambiental y social del proceso extractivista de recursos naturales no renovables, a fin de establecer el nivel de gravedad de los impactos físicos, bióticos y sociales en las áreas de influencia, y precisar si se aplicaron, se aplican o no políticas socio-ambientales públicas, o si se requiere crearlas para que rijan las operaciones empresariales privadas y públicas.

Se deduce que las políticas ambientales deben ser coherentes con las prescripciones de la norma constitucional, leyes generales, ordenanzas municipales, convenios internacionales y demás normativa ambiental secundaria, en función de los objetivos ambientales del Estado y del manejo técnico adecuado de los impactos negativos socio-ambientales que desencadenan los procesos: minero, hidrocarburiífero, agroindustrial, maderero, etc.

Una vez dictadas las políticas ambientales por el gobierno nacional –en cada caso- a través de las instituciones correspondientes y en base a la normativa vigente, de la ejecución, cumplimiento y control de dichas políticas son responsables el gobierno nacional (Estado), sus organismos e institucio-

- 3 Muchos de los conceptos de política ambiental sostienen un enfoque predominantemente tecnocrático, limitándose a diseñar soluciones desde la perspectiva racional técnico-científica, el qué hacer, sin profundizar mucho en el aspecto de realizarlas, el cómo hacer. El cómo hacer es el punto central para la implementación de las políticas. Para lograr la eficacia de las políticas ambientales es necesaria su incorporación en todos los sectores políticos. Además se requiere una coordinación eficaz entre las políticas ambientales y las económicas. En conclusión, la política ambiental tiene que enfrentarse con los mismos problemas que otros sectores políticos tienen. En definitiva, la política ambiental no puede ser más eficaz de lo que es la política en general. Sólo en la medida en que el Estado sea capaz de controlar los procesos económicos y sociales, es posible que pueda influir en los factores determinantes de la problemática ambiental ( Kenber, 1999: 18,19)
- 4 La ecología política es la ciencia que estudia los conflictos ecológicos, por ejemplo: del relacionado con los debates sobre la deuda ecológica y el intercambio ecológico desigual ha surgido el término biopiratería, además de que ha habido protestas contra empresas extranjeras de “bioprospección” que compran muy barato recursos genéticos y conocimiento indígena. (Martínez Alíer 2001: 440,441). Precisamente estos son temas de preocupación de la ecología política.



nes especializados y de control, los gobiernos seccionales y empresas, es decir, el marco institucional público y privado.<sup>5</sup>

### Política económica y socio-ambiental

El objetivo central de la explotación de recursos naturales no renovables por parte del Estado radica en la necesidad de disponer de recursos económicos, haciendo prevalecer el interés general (bien común), en otros términos: el Estado es quien tiene que precautelar que esos recursos adecuadamente explotados, garanticen el desarrollo social y económico de sus pueblos, o lo que es lo mismo y de alguna forma un objetivo de carácter universal: Lograr la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales, conforme a criterios de equidad que aseguren el desarrollo armónico de la sociedad y dichos recursos, la disponibilidad permanente de estos y la máxima participación social, para beneficio de las actuales y futuras generaciones.

Por otra parte, son responsabilidades del Estado: garantizar la prevención y control de los efectos nocivos de la explotación de los recursos naturales; regular la conducta individual y colectiva respecto a los procesos extractivos; y, viabilizar la gestión ambiental de la administración pública. En términos generales, estos enunciados políticos contienen las ideas fundamentales en relación a concebir al ambiente como patrimonio común, por lo que es indispensable la participación social y del Estado en su manejo. El carácter de utilidad pública que se trata de defender en función de los pueblos que lo habitan y del desarrollo humano sustentable, constitucionalmente consta como prioritario.

El Estado ejerce la potestad de garantizar el derecho a vivir en un ambiente sano; que los recursos naturales sean explotados y utilizados en forma eficiente (no sólo desde el punto de vista económico) para lograr el máximo aprovechamiento con arreglo al interés general de la comunidad. Es decir, sin desconocer las variables ecológicas y sociales dentro de

---

5 En relación a los recursos naturales no renovables, los ministerios del Ambiente y el de Energía y Minas ejercen la mayor potestad político-administrativa y de control de gestión ambiental, por ejemplo, en el caso ecuatoriano. Aunque ya existe en la Contraloría General del Estado, un área dedicada a la Auditoría Ambiental.

la lógica y racionalidad económica sostenible asumida constitucionalmente<sup>6</sup>.

### Política de justicia social y ambiental

La “política socio-ambiental” del Estado enfatiza una condición de interdependencia de los diversos elementos ambientales y explotación de los recursos naturales renovables y no renovables. La interdependencia es parte sustancial de la interrelación ecológica y la equidad en cuanto a la redistribución de la riqueza generada por dicha explotación; en otras palabras, la política de *justicia social* implica que el aprovechamiento de los recursos naturales no puede lesionar el bien común ni el de terceros. El elemento comunitario en varias legislaciones ha sido asumido como un reconocimiento a la existencia de actores sociales holísticos, como es el caso de los pueblos indígenas y negros que expresan intereses diferentes a los de aquellos que conforman simplemente la suma de individuos o seres genéricos.

El límite de uso de los recursos naturales según el Estado liberal capitalista, está marcado únicamente por la capacidad de extracción y demanda de recursos económicos (en el caso ecuatoriano para conformar el presupuesto y cumplir con exigencias de carácter internacional -pago de los servicios de la deuda externa-). Lo que contradice la parte doctrinal de su política ambiental que expresa que dichos recursos no se pueden explotar por encima de los límites permisibles, a fin de no alterar la calidad físico-quími-

---

6 El carácter predominante de la industria petrolera en la RAE, a dado lugar a que actores regionales exijan la implementación de una política socio-ambiental que recoja los criterios de la sustentabilidad para la explotación de recursos naturales, y la base conceptual de la ecología como referente teórico para la formulación de dichas políticas. Los pueblos originarios de la RAE desde su cosmovisión etno-cultural y holística han sido capaces de desestructurar el discurso empresarial (público y privado) eminentemente economicista y crematístico, que rompe la discreción de las culturas indígenas pretendiendo articularlas a la sociedad nacional, sin considerar sus límites y condiciones históricas con aquella cosmovisión holística, en la que prima la relación armónica del hombre con la naturaleza a través de ligamentos míticos inclusive, antes que por elementos de valoración mercantil. En este proceso extractivo están presentes diversos agentes que actúan en interrelación dialéctica, generando un proceso de acción-reacción para la construcción de espacios y ejercicio del poder constituido. En este sentido es que se consolida la dimensión socio-ambiental y se recupera la dimensión política del discurso conservacionista, como un factor de poder de los pueblos indígenas y amazónicos (Narváez, 2000: 19).

ca y biológica natural que puede producir el agotamiento o deterioro grave de dichos recursos, de la base misma de esos recursos, o perturbar el derecho a ulterior utilización de los mismos, conforme convenga al interés público, de las comunidades asentadas en las áreas de influencia directa de los procesos extractivos y de las generaciones futuras.

El Estado planifica su gestión ambiental tratando de cumplir con las directrices internacionales sujetas a la noción de sustentabilidad desde hace poco tiempo, sólo últimamente ha considerado a la variable socio-ambiental como necesaria y desde la perspectiva de la interdependencia de los elementos ambientales. Pero no es explícita la forma y estilo de dicha planificación dentro del contexto de la planificación del desarrollo socioeconómico. En este sentido, las contradicciones que se expresan son antagónicas y permiten mostrar de cuerpo entero lo antípodas que son las políticas socio-ambientales sustentables, con la lógica y racionalidad del modelo económico-político (liberal- capitalista) vigente (Leff, 2002).

No obstante, el Estado expresa estar empeñado en implantar un plan ambiental amplio que involucre el manejo de cuencas hidrográficas, aguas lacustres y marítimas, bosques, fauna, flora, atmósfera, suelo, subsuelo, etc., desde los lineamientos del desarrollo sustentable, por lo que con mayor razón la sociedad civil debe tratar de vigilar que el Estado cumpla con su propuesta.

El Estado tiene múltiples y variados instrumentos para ejecutar su política ambiental: plan ambiental nacional, sistema de información ambiental, educación ambiental vía formal y a través de medios masivos de comunicación, incentivos y estímulos económicos, inversiones estatales en proyectos ambientales de interés público, legislación ambiental, sistema de áreas naturales protegidas, plan para emergencias ambientales, reglamentos de consulta y participación ciudadana, instructivos técnicos, entre otros y que conforman lo que se conoce como: ordenamiento jurídico y marco institucional. No obstante, es evidente que la aplicación de estos instrumentos todavía es incipiente y aún se requiere definir un marco regulatorio específico que coadyuve a superar la precaria gestión ambiental. Por ejemplo, no existe el reglamento a la Ley de Gestión Ambiental y ello no permite su mejor aplicación, el Reglamento de Consulta y Participación para la Explotación de Recursos Naturales en territorios indígenas ha sido vetado por parte de las nacionalidades indígenas por “inconsulta e incoherente”, la asignación de recursos económicos para la gestión ambiental es reducida, el Ministerio del

Ambiente adolece de deficiencias económico-financieras y técnico-administrativas profundas, debido al alto grado de ingerencia político-partidista.

### **Prioridades en política socio-ambiental en la región amazónica**

Es impostergable la implantación de una política concreta y clara respecto al racionamento comunitario que aplican las empresas petroleras a las poblaciones indígenas del área de influencia de sus proyectos extractivos, por las siguientes razones:

Por disposición legal, en los contratos petroleros de participación, prestación de servicios, asociación, etc., consta la obligatoriedad de ejecutar los estudios de impacto ambiental (EIA) para cada proyecto en cada una de las fases del proceso petrolero y extractivo en general.

En el EIA se establece la concreción de un plan de manejo ambiental (PMA) que incluye el plan de monitoreo, plan de contingencias, un plan de relacionamiento comunitario<sup>7</sup> (PRC), etc. Cada uno de estos planes tiene una estricta jurisdicción que no va más allá del área inmediata de influencia del proyecto.

Estos planes deben ser formulados técnica y políticamente por las partes que intervienen en el proceso, es decir: empresa, comunidades indígenas y el Estado a través de la institución correspondiente (en el caso de Petroecuador, coordinando con la Gerencia de Protección Ambiental y Unidad de Contratación Petrolera), conforme lo establece el Reglamento Ambiental para las Operaciones Hidrocarburíferas (Decreto No.1215: R.O. No. 265 del 13 de febrero del 2001).

### **Causas del problema: observaciones fundamentales**

Actualmente las empresas petroleras (estatal y privada) asumen un rol que no les corresponde y que genera graves conflictos por las siguientes razones: las leyes generales por su propia naturaleza no son específicas respecto al re-

7 Los dos actores: pueblos indios y empresas petroleras tienen incompatibilidad de destinos históricos y la interacción entre estos dos poderes, en tan reducidos espacios, no perdura debido a la hegemonía empresarial.

lacionamiento comunitario y en consecuencia hacen falta políticas estatales explícitas e instrumentos de aplicación, a fin de evitar que las empresas (que tampoco tienen potestad), hagan una interpretación extensiva de dichas leyes, en función de sus intereses empresariales, incidiendo, actuando e imponiendo criterios y políticas (económicas, socio-organizativas, culturales, de desarrollo) exógenas e incompatibles con las culturas indígenas, no sólo en las comunidades concretas de su área de influencia, sino, lo que es tan grave, en todas las comunidades que conforman la nacionalidad correspondiente y que no están dentro del área de influencia del proyecto.

Las empresas petroleras son especialistas en extraer hidrocarburos, de ahí que la gestión empresarial transnacional en el desarrollo indígena amazónico sea arbitraria y errática porque carece de base conceptual y técnica al respecto, ni es parte de su rol, por ello en gran medida dicha gestión desarticula los procesos socio-políticos y organizacionales autónomos e históricos adoptados orgánicamente por los pueblos indios a partir de su intrínseca cosmovisión.

Aquella práctica empresarial promueve divisiones internas, cooptación de dirigentes, ruptura de relaciones interpersonales y familiares. Si se considera que en la Amazonía las relaciones de parentesco continúan siendo básicas en los procesos socio-organizativos y políticos, su alteración artificiosa provoca graves conflictos intra e interétnicos<sup>8</sup>. El ejemplo más reciente y dramático es la confrontación al interior del pueblo huaorani, entre miembros de la comunidad de Tiguino y miembros del grupo (taromenane –tagaeri), acaecido en mayo de 2003 y cuyo desenlace fatal refleja que sucesos de violencia como el descrito se producen en un espacio en compleja y dinámica interrelación de actores hegemónicos (empresas) y subalternos disímiles, con intereses muy diversos y la vez específicos, dentro de un proceso de integración más amplio signado por la violencia estructural y formas de dominación neocolonialistas que el propio Estado al ignorarlas las propicia, provocando mayores niveles de violencia que obstruyen el manejo de la conflictividad social y étnica desde los referentes de la interculturalidad<sup>9</sup>.

8 La base teórica y metodológica para el relacionamiento comunitario difiere de una empresa a otra, dependiendo de su origen: europeo, norteamericano o latinoamericano, y además, por el marcado interés por obtener mayor rentabilidad económica incumpliendo los acuerdos, planes ambientales y comunitarios e inclusive la normativa legal que rige para el efecto.

9 Interculturalidad, significa: “entre culturas”, es decir, relaciones, interacciones. Interculturalidad no es simple coexistencia de culturas diferentes, sino la convivencia de éstas en su diferencia, y la con-

Cada modalidad contractual (asociación, prestación de servicios, participación, etc.) determina la conformación del comité de gestión ambiental y relacionamiento comunitario, en el que por ser minoría, los pueblos indios están en desventaja frente a la hegemonía empresarial (pública y privada). Además, la asignación de los recursos económicos para la implementación de los planes ambientales y comunitarios está sujeta a la decisión empresarial (transnacional o nacional) y lo que es peor, los montos son establecidos por la empresa y la administración de esos recursos es manejada políticamente en función de los intereses empresariales. Este poder de decisión transnacional subordina a cualquier valor o concepto de desarrollo indígena plasmado en las propuestas de las comunidades, los desgasta, desvaloriza y hace prevalecer el criterio neocolonialista forjado en consuno entre la transnacional y el propio Estado, provocando el debilitamiento socio-organizativo y político de los pueblos indios.

Cabe tener en cuenta que los recursos económicos para la implementación de los planes ambiental y de relacionamiento comunitario, en los contratos de prestación de servicios los cubre absolutamente el Estado, pero éste, delega a la empresa transnacional su administración, y es así como desde la gestión de recursos económicos públicos que la empresa transnacional establece relaciones de dominación que perjudican a las comunidades indígenas, subsumiéndolas en niveles críticos de dependencia, particularmente económica y política.

En las otras modalidades contractuales (participación, asociación) esa relación de dominación es mayormente visible, toda vez que en los comités de gestión ambiental y comunitaria ya no participa el Estado y la relación es directa: empresa transnacional – comunidad indígena. Y, puesto que los recursos que las empresas invierten en estas actividades son considerados gastos, se reducen a la mínima expresión, configurando una relación en la que la empresa asume el papel de “intrusa bondadosa” y la comunidad indígena de pobre y extraña en su propia casa. Cuando la transnacional re-

---

vivencia solo es posible desde la vivencia de la propia vida cotidiana entre los diversos pueblos culturalmente diferenciados y con sentidos propios y distintos de la existencia. Implica encuentros dialogales y una continua relación de alteridad entre sujetos concretos, entre seres humanos provistos de visiones distintas del mundo, entre los que producen intercambios simbólicos, de significados y sentidos; por ello y a diferencia de la pluriculturalidad, que es un hecho fácilmente constatable, la interculturalidad es una realidad que aún no existe, pues se trata de un proceso a alcanzar, un proceso que para que exista, debe ser construido (Guerrero 2000-09-10).

quiere aplicar un mayor control político sobre las comunidades, les genera una mayor dependencia económica a través del asistencialismo.

La conducción administrativa y política de los comités de gestión ambiental y relacionamiento comunitario es asumida por ejecutivos empresariales, lo que una vez más refleja aquella relación hegemónica empresarial y de sometimiento indígena, que desequilibra las negociaciones bipartitas (empresa – comunidad) o tripartitas (empresa-Estado-comunidad)<sup>10</sup>. La falta de alternabilidad conductual desfigura la participación democrática indispensable para el fortalecimiento de los actores subalternos, que por su condición social se encuentran en situación de debilidad política frente a la hegemonía del poder empresarial y estatal.

Las diferencias culturales de los actores en interrelación no son aprovechadas por parte de las empresas y el Estado como oportunidad para fortalecer identidades, sino más bien para imponer las condiciones de la cultura dominante, en estos casos expresada a través del interés eminentemente crematístico empresarial, estatal, o político.

Por lo expuesto, es comprensible asumir que el Estado (por prescripción constitucional) sería legítima contraparte para coordinar con cada pueblo indio o sus legítimos representantes y desde la perspectiva de la interculturalidad, el destino histórico que se propongan aquellos, y no el que (subrepticamente) pretenda imponer un actor coyuntural como una empresa (petrolera transnacional o nacional) que funciona dentro de la lógica y racionalidad del capital, que no tiene la suficiente capacidad científico-técnica ni base alguna para definir el desarrollo indígena y mucho menos su destino histórico. Es evidente que existe una confusión del rol empresarial propiciada por el propio Estado y aprovechada por las transnacionales en función de sus intereses eminentemente económicos.

Otra versión explica que el conflicto entre actores hegemónicos (empresas, Estado) y pueblos indígenas en la región amazónica, además de las causas históricas y las anteriormente enunciadas, existen aquellas generadas por actores internos y externos interesados en la génesis y permanencia del conflicto, en cuanto éste posibilita su involucramiento, supervivencia y viabiliza

---

10 La relación tripartita: Estado – empresas - pueblos indígenas es una modalidad reciente que aún no se perfecciona para una eficiente aplicación en la región amazónica y particularmente en las áreas de explotación petrolera. Últimamente ha tomado fuerza y se requiere de instrumentos como las “guías” para continuar con el proceso, el mismo que tendría que ver más con la implementación de planes socio-ambientales específicos, mecanismos de consulta, por ejemplo.

la implantación de estrategias que trascienden los meros objetivos locales y regionales socioeconómicos y étnicos, alcanzando un nivel político de orden suprarregional y de Estado que tiene relación con la propia gobernabilidad. En este sentido, es visible una disputa por marcar el signo de veracidad científica del conflicto socio-ambiental y político amazónico, dentro de un contexto más amplio, y en esa puja salen a relucir las excrecencias que marcan la diferencia entre lo que realmente proponen los pueblos indios y lo que buscan otros actores, en consecuencia, la construcción del discurso en torno a la conflictividad amazónica no escapa al interés específico del poder y de quienes respaldan la institucionalidad, o de quienes apuntan a estrategias de carácter extra-institucional. Aquí el discurso aparece como un instrumento justificativo y propiciador de estrategias que buscan la legitimación de determinada conducta política de los pueblos indios o de los otros actores.

Desde esta perspectiva, se considera que la conflictividad amazónica tiene diversas lecturas y es diferente en cada nivel organizacional: de primer, segundo o tercer grado y dirigencial, dependiendo del mayor o menor contacto con actores exógenos, y por factores de orden económico o político. De aquí se desprende la hipótesis de que para las organizaciones de base, los actores empresariales tienen mínima incidencia en la ineficacia de la aplicación de los procesos de relacionamiento comunitario y desarrollo local y regional, correspondiendo la mayor responsabilidad del fracaso de los mismos y grado de conflictividad, al alto nivel de politización de los procesos propiciados por un sector de la dirigencia organizacional, a la conformación de redes clientelares político-partidistas e inclusive religiosas, al deterioro organizacional entre otras razones por el grado de participación electoral y síntomas de corrupción ético-política por parte de militantes elegidos a dignidades de representación popular, y al interés por participar en actividades productivas o extractivas empresariales por parte de sectores dirigenciales, etc.. En todo esto tendría particular relevancia la propuesta de territorialidad indígena esgrimida por las nacionalidades amazónicas y elevada a categoría política de primer orden en los últimos 15 años.

Lo que implica que desde esta visión, es viable abordar fórmulas de manejo del conflicto consensuadas, privilegiando la participación de las organizaciones de base en la toma de las decisiones importantes y en función de la estrategia de relación tripartita (Estado-empresas-pueblos indios), en la medida en que los objetivos colectivos tengan prioridad equivalente.



## Otras preocupaciones prioritarias

La demarcación territorial indígena en la región amazónica es otro aspecto que no puede estar ausente de la política socio-ambiental estatal. Los pueblos indígenas afectados exigen mayor eficacia al Estado a fin de no postergar el problema que por su propia magnitud, genera nuevos y crecientes conflictos intra e interétnicos y con otros actores.

La participación de los pueblos indígenas en la renta que genera el proceso extractivo petrolero en la región amazónica es un punto nodal que viene siendo excluido o minimizado por la política petrolera, no obstante constar como precepto constitucional que prevalece sobre cualquier otro. Mientras más recursos económicos genera la RAE debido al incremento de la extracción y precios internacionales de petróleo (\$40.88 a junio de 2004) mayor es la pobreza en la que se debaten los sectores sociales marginales de la región. Este hecho verifica las contradicciones intrínsecas del modelo extractivo<sup>11</sup> que se aplica en la RAE.

---

11 La naturaleza productiva o extractiva de los frentes económicos determina en gran medida diferentes formas de ocupación, uso y consumo del espacio, así como diferentes tipos de relaciones de trabajo, articulaciones internas y externas, grados de estabilidad, y capacidad de reproducción sostenida de las economías regionales. Cabe anotar que esta distinción entre frentes extractivos y productivos es válida para todos los países de la cuenca amazónica. Su tendencia es estructurarse en torno a un único producto. Los frentes de tipo extractivo son los que menor capacidad tienen para establecer fronteras humanas y económicas duraderas. Animados por el dictado capitalista de “un máximo de producción al menor costo posible” los extractores ven fuertemente limitada su labor por la existencia, disponibilidad y accesibilidad de los recursos. Llegado un punto crítico en el que el agotamiento de los recursos permite solamente márgenes de ganancia por debajo de los esperados, entonces los extractores se trasladan a otras áreas en busca de nuevas fuentes de recursos. Ese proceso cíclico, que obedece a una lógica capitalista, se ve acentuado por el carácter de frontera de las economías selváticas. Este se sustenta ideológicamente en la premisa generalizada de que los recursos de la selva son prácticamente infinitos y que cuando éstos desaparecen de un área, basta con trasladar la frontera extractiva ya que siempre “más adentro” hay más recursos que explotar.

Pero además dicho carácter se refleja en el comportamiento de los agentes económicos. Las economías de frontera, debido a la relativa abundancia de recursos y la falta de constricciones legales y fiscales, posibilitan la rápida acumulación de capitales para quienes cuentan con un capital inicial. Más aún, tal como lo ha señalado Bunker (1985:23) en su estudio sobre las economías extractivas con base al ejemplo brasileño, debido a la baja tasa de capital y de trabajo sobre el valor de lo extraído, en las fases iniciales de extracción se da un rápido incremento del ingreso regional (1985: 23). Sin embargo, dichas posibilidades de acumulación van acompañadas de riesgos económicos. Uno de estos es que el volumen de recursos extraídos de una determinada área a lo largo del tiempo y con rendimientos decrecientes no compense las inversiones realizadas y, por lo tanto, las expectativas de ganancia de los extractores. Por ello al dictado de “mayor producción al mínimo cos-

## **Importancia fundamental de las políticas socio-ambientales**

Desde su propia perspectiva, el Estado hace esfuerzos para abordar esta problemática, en función de manejar los conflictos socio-ambientales desde la referencia de la sustentabilidad que consta en la Carta Magna, pero dicho esfuerzo no satisface las expectativas de los actores sociales y pueblos indios. Por lo expuesto se puede afirmar que la gestión socio-ambiental en las áreas petroleras privada y estatal es limitada, debido sobremanera a la deficitaria política socio-ambiental pública y la visión crematística de las empresas.

Las políticas ambientales y sociales no pueden ser soslayadas y hay que verlas desde dimensiones abiertas que no se restrinjan a la estrechez de la ortodoxia economicista. Esto implica romper la anquilosis técnico-filosófica de la tradición política respecto a lo ambiental y social y asumir referentes contemporáneos que involucren las visiones alternativas propuestas por la diversidad de actores sociales internos y externos y por la propia sustentabilidad.

Poner en práctica una política socio-ambiental, por incipiente que sea, amerita inicialmente disponer de información técnica a partir de la evaluación de los daños socio-ambientales causados en cada caso específico, a fin de eliminar las ineficacias que engendran las externalidades. La dificultad de elegir los diferentes mecanismos de internalización que implica la intervención de las autoridades públicas a través de normas, impuestos, mercado de derechos de contaminación para la fijación del objetivo, sólo se plantea cuando el reglamentador se enfrenta a la imposibilidad de calcular el óptimo de contaminación, debido a la falta de información mediante la evaluación de los daños y a la falta de costos de reducción de los desechos de los diferentes contaminadores, así como de la falta de información sobre los daños y los costos de descontaminación. Esto lleva a establecer que hay dos mecanismos que pueden implantarse: impuestos y normas drásticas.

Al margen de que no exista todavía una política ambiental de eco-estímulos y eco-impuestos, se puede advertir que el uso de instrumentos económicos con fines de protección ambiental sería justificable, (a mayor con-

---

to” los extractores agregan el imperativo de “mayor extracción en el menor tiempo posible”, para de allí trasladarse a otras áreas donde existan otras fuentes del recurso.

Los dos procesos mencionados explican la irracionalidad económica que suele caracterizar a los frentes extractivos, los cuales recortan sus propias bases productivas en su afán de ganancias rápidas y cuantiosas. (Santos 1991: 239, citado en Narváz, 2001: 26).

taminación –mayor daño y a mayor daño mayor imposición, que tiene que ser asumida por los contaminadores), a fin de precautelar el interés general y el de las comunidades del área de influencia de los proyectos productivos o extractivos, por lo menos bajo el principio de “quien contamina paga e indemniza”.

Las instituciones públicas de control, responsables de hacer cumplir la legislación ambiental vigente en el sector petrolero, para citar el caso ecuatoriano, no han presentado al país, entre otros requerimientos, una evaluación de los planes de manejo ambiental y de desarrollo comunitario aplicados por las empresas privadas en sus áreas de influencia, que permita cuantificar su eficiencia y cumplimiento. En este aspecto es muy incipiente la gestión de control, y por ello el nivel de conflictos de las empresas con los diversos actores amazónicos es muy alto, lo que limita la implantación de la política propuesta. Si los organismos públicos de control asumieran en la práctica la visión y misión que pregonan, fueran el vector privilegiado para minimizar, o acabar con la tradicional conducta anti-ambiental y de perjuicio social que todavía perdura en el sector petrolero.

El Estado no puede despojarse de su natural e intrínseca potestad de planificar y ejecutar el desarrollo de los pueblos indígenas conjuntamente con ellos, ni tampoco delegar esta potestad a ningún otro actor y mucho menos a las empresas petroleras transnacionales porque pueden tergiversar su rol, pretendiendo asumir funciones que no les compete. En la región amazónica continental y ecuatoriana en particular hay experiencias trágicas al respecto y por ello se requiere que el Estado transparente y potencie su rol, delimite los espacios de gestión de las empresas en el campo de las relaciones comunitarias, promulgando las políticas adecuadas, elaborando los instructivos de relacionamiento comunitario en forma consensuada a fin de que sean perdurables.

La estrategia de los organismos internacionales: Banco Mundial, OLADE, ARPEL, etc., radica en impulsar mecanismos de relacionamiento tripartito (Estado, empresas, pueblos indios) en función de viabilizar los proyectos extractivos en áreas geográficas altamente sensibles, social y ecológicamente. Esta estrategia aparece como expedita, pero en el fondo puede generar nuevos instrumentos de dominación, neutralizar las estrategias de reivindicación política indígenas y hacer prevalecer el interés económico empresarial y estatal inmediato, obstruyendo el incipiente desarrollo regional

que tiene como referencia la sustentabilidad, y las prácticas ancestrales de manejo del bosque.

En este sentido el Estado, al reconocer a las empresas petroleras privadas un estatus privilegiado como si tuvieran la misma calidad política que los pueblos indígenas, connota una actitud que contradice su verdadera razón de ser, cual es, impulsar todo tipo de procesos en función del bien común, de los derechos de sus asociados, antes que propiciar estrategias que favorezcan más al capital transnacional. Cabe enfatizar que la modalidad de relación tripartita aún está en estudio y requiere ser perfeccionada con más criterio antropológico y político que el meramente económico, pero es una alternativa no ortodoxa. La COICA ha resuelto suspender este proceso, hasta que el Estado y las empresas petroleras decidan incorporar en la agenda para el diálogo tripartito, las verdaderas o más sentidas aspiraciones de los pueblos indios.

## **Conclusión**

El presente texto propone el establecimiento de políticas ambientales a partir de un nuevo enfoque político que privilegie la participación de los grupos vulnerables y demás sectores sociales excluidos, organismos seccionales (municipios, consejos provinciales, juntas parroquiales) y demás actores como los pueblos indios u otras formas de representación legítimamente reconocidas por ellos. En todo caso, que refleje la descentralización y desconcentración que propugna el propio Estado, desde una perspectiva de corresponsabilidad.

El contexto multidimensional globalizado no puede ignorar la importancia de lo local y mucho menos del desarrollo humano sustentable; el fortalecimiento de los pueblos indios y gobiernos locales implica el desafío de establecer una nueva institucionalidad, más representativa y sobre todo participativa tanto en la gestión técnica como en la administrativa de la región amazónica y otras áreas de influencia petrolera, lo que permitiría fortalecer la crítica a esos procesos convencionales del desarrollo comunitario, haciendo prevalecer que el progreso material local refleje las prioridades culturales, comunicacionales, enfatizando la unicidad del desarrollo sustentable. El cambio para un nuevo sistema de valores que el desarrollo sustentable requiere, insiste en la búsqueda de un significado espiritual, de energías políticas y de procesos de

empoderamiento de las comunidades locales. Aunque esto choque contra las prácticas tradicionales de políticas compensatorias de lucha contra la pobreza.

Lo anteriormente expuesto significa que el Estado debe impulsar criterios de democracia política, equidad social, eficiencia económica, conservación ambiental, respeto a la diversidad cultural<sup>12</sup> y extirpar aquellos valores cimentados sobre una cultura paternalista y clientelista, típica del modelo urbano-industrial respaldado por los procesos de globalización, que restringen la capacidad de visualizar el futuro desde una nueva institucionalidad no centralizada ni asistencialista y con mayor preocupación por la naturaleza.

De lo que se trata es que tanto el sector privado y el público creen mecanismos flexibles de financiamiento, apertura democrática, estrategia de administración pública participativa y fortalecimiento de sistemas de interrelación, que afiancen la construcción de una sociedad humana, solidaria, en la que se practique la democracia integral, permitiendo y respaldando la construcción de ciudadanía a través de procesos socio-organizativos autónomos<sup>13</sup> y en función de la gobernabilidad democrática.<sup>14</sup> Actualmente hay sectores que plantean la institucionalización de los conflictos socio-ambientales que genera el proceso extractivo petrolero en la región amazónica, como una forma propiciatoria de respuestas eficaces y oportunas a los conflictos.

- 
- 12 La sociedad civil debe asumir un rol definitorio en la gobernabilidad democrática, es decir, que tiene relación con la democracia y el desarrollo humano sostenible. Conforme lo sustenta Fontaine (2004: 11) con estos antecedentes se entiende mejor la necesidad para los pueblos indígenas de contar con un liderazgo capaz de enfrentar con éxito los retos de la globalización y la democracia participativa en democracias plurales. Proceso en el cual se requiere de liderazgos transformacionales, pues estos, para la gobernabilidad democrática requieren de una plena comprensión de los intereses a corto y largo plazo del cambio social, el balance de poder, etc. Su eficiencia se mide tanto por la legitimidad, la credibilidad y la confianza que se es capaz de suscitar, cuanto por su habilidad a tratar “adecuadamente” los conflictos, es decir a institucionalizar los arreglos que estos conllevan. Este enfoque tiene la ventaja de no encerrar el liderazgo en una perspectiva funcionalista, es decir como una función que cumplirán algunos miembros de la comunidad y que contribuye al mantenimiento del orden establecido (¿desorden establecido?). En este sentido, no sólo interesa la sociología ambiental de los conflictos ambientales, sino también me parece que tiene mucho que ver con la ejecución de la Alianza Indígena Amazónica AIA., concluye Fontaine (op. cit.).
  - 13 La etnicidad constituye un elemento clave en los conflictos socio-ambientales vinculados con la actividad petrolera, es también una condición de la redefinición de las políticas públicas de protección del medio ambiente y de los derechos humanos (Fontaine, 2003: 37).
  - 14 Podemos asumir que la “gobernanza” define la “interacción entre actores estratégicos causada por la arquitectura institucional”, mientras la “gobernabilidad” caracteriza “la capacidad que dicha interacción proporciona al sistema sociopolítico para reforzarse a sí mismo”. Dicho en otros términos, la gobernabilidad se articula con la gobernanza, o sistema institucional que enmarca la acción de los actores sociales, así como la gerencia pública (Fontaine, 2004:7).