

Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador

2. Las apuestas

Guillaume Fontaine, coordinador

Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador

2. Las apuestas



ALCEO
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

El papel del Ecorae en la región amazónica ecuatoriana

Un ejemplo de crisis de gobernabilidad democrática en el Ecuador

Karen Andrade

La gobernabilidad democrática

El problema de la gobernabilidad democrática en el Ecuador se evidencia en la falta de normas y métodos concisos y transparentes que agilicen los procesos ligados al desarrollo económico, social, político y cultural de la población. Joan Prats (2001) nos plantea que la gobernabilidad es una condición necesaria para el establecimiento de reglas, procedimientos y marcos institucionales que generen desarrollo. “La gobernabilidad democrática se dará sólo cuando la toma de decisiones de autoridad y la resolución de conflictos entre los actores estratégicos se produzca conforme a un sistema de reglas y fórmulas que podamos calificar como democracia” (Prats, 2001:133).

En nuestro país, las reglas y procedimientos están contemplados en leyes que rigen al gobierno y a la sociedad, pero éstas no son infalibles pues a medida que se hacen más complejos los problemas del país, es indispensable realizar reformas al sistema legal. La sociedad civil (Cohen y Arato, 2000) tiene como responsabilidad el velar que sus derechos y obligaciones sean respetados tanto por la administración pública como privada.

Como sociedad civil debe entenderse el conjunto de actores y grupos sociales que se interrelacionan con la intención de reproducir y poner en marcha las instituciones¹ y parámetros culturales que conforman la socie-

1 De acuerdo al planteamiento de Habermas: “instituciones especializadas en la reproducción de tradiciones, solidaridades e identidades” (Cohen et.al., 2000: 483).

dad, a través de procesos de integración social (Cohen et.al., 2000:483). La sociedad civil tiene la capacidad de presionar al Estado desde el planteamiento de estrategias y proyectos. Al respecto Prats nos dice que “la gobernabilidad es una cualidad que proponemos se postule de las sociedades o sistemas sociales, no de sus gobiernos. Hablamos de la gobernabilidad de un país o de una ciudad no de sus gobiernos, aunque obviamente las cualidades y calidades de éstos son un factor importantísimo de la gobernabilidad” (Prats, 2001:120).

Para que un sistema sea gobernable es necesario que los actores se relacionen para tomar decisiones colectivas. Por actores estratégicos debemos entender “a todo individuo, organización o grupo con recursos de poder suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de solución de conflictos colectivos. Sin recursos de poder suficientes para socavar la gobernabilidad no hay actor estratégico”. (Prats, 2001:120). Esta posibilidad de tomar decisiones colectivas está ligada al poder y nivel de conflicto que exista entre los actores existentes y los emergentes. La capacidad de proponer estrategias y de resolver conflictos está relacionada con los diversos grados de institucionalización del sistema socio político, que comprende las instituciones estatales y las organizaciones no gubernamentales. En el momento en que no existe equilibrio entre las demandas planteadas por la sociedad civil y la respuesta a éstas desde el Estado, se incrementan los conflictos ya existentes. La gobernabilidad es una cualidad que debe surgir de los sistemas sociales y sus sociedades, no de sus gobiernos, aunque es importante que éstos den sustento para mantener los procesos de gobernabilidad democrática en cada país.

Hasta el momento, en el Ecuador no se ha podido consolidar una gobernabilidad democrática pues los actores y grupos estratégicos no han logrado impulsar estrategias que induzcan al desarrollo continuo de los diversos sectores sociales, procurando una distribución más equitativa de la riqueza, esto como consecuencia de asumir prácticas informales como el clientelismo y el populismo que no son representativos de los intereses de toda la población.

Un ejemplo que puede ser analizado en el marco de esta dinámica, es el caso del Instituto para el Ecodesarrollo de la Región Amazónica – Ecorae. Esta institución fue creada con el fin de dar respuestas a las demandas de la población amazónica, con la función de impulsar el desarrollo al planificar

el progreso de la región desde diferentes dimensiones en las que se acogerían los proyectos financiados, desde lo económico, socio-cultural, político y ambiental. En el curso de su historia, su labor ha sido criticada desde diversos sectores², esto con base en la deficiente atención a gran parte de los grupos sociales que coexisten en la Amazonía, y sobre el análisis de los proyectos realizados en la zona, los cuales en muchos casos fueron criticados por la ausencia de control en la distribución de los recursos económicos.

Además, debe considerarse que un porcentaje considerable de las observaciones negativas acerca de la función de la institución, han sido influenciadas por la frustración de varios sectores sociales³ que, por varias razones no comparten la forma de actuar de la institución. La insatisfacción existente en algunos grupos aumenta en proporción cuando diversos problemas se conjugan. Los conflictos presentes en la RAE son consecuencia de diversos factores que se unen en una acelerada explotación de los recursos naturales –que existen tanto en el suelo como en el subsuelo de la Amazonía–, conducen al crecimiento de los conflictos entre los actores. Los problemas y carencias que enfrentan las poblaciones, han impulsado a los habitantes tanto del área rural y urbana, a plantear sus demandas ante el Estado y el sector privado activo en la zona⁴, con el uso de diversas formas que van desde la consolidación de grupos organizados hasta acciones radicales, como son los paros de actividades y cierre de carreteras.

La gobernabilidad contempla el conflicto entre actores como “una dimensión fundamental sin la que no sería posible interpretar la dinámica de las reglas, procedimientos o fórmulas llamadas a asegurar la gobernabilidad en un momento y un sistema sociopolítico dados. A mayor eficiencia adaptativa de las fórmulas, mayor será el grado de procesamiento de los conflictos, mejor el aprendizaje colectivo y el desarrollo incremental de nuevas fórmulas y, en definitiva, mayor la calidad de la gobernabilidad existente” (Prats 2001:126). Este planteamiento nos permite observar que los proce-

2 Se tomó como referencia las opiniones vertidas en las entrevistas realizadas a diversos actores estratégicos (dirigentes de organizaciones, prefectos, alcaldes, entre otros), considerando su relación con las actividades desplegadas por el ECORAE.

3 Muchas de las críticas fueron planteadas por actores que no lograron obtener en sus negociaciones con la institución, los resultados esperados. Aunque, también se recogió críticas favorables acerca del apoyo desplegado por el ECORAE en los pequeños proyectos productivos, en menor proporción.

4 Hago referencia principalmente a la industria petrolera.

sos de crisis de gobernabilidad pueden ser analizados desde un ejemplo como es la crisis que vive el Ecorae, donde los errores y senderos transitados sin éxito han impulsado a la institución a mirarse hacia dentro, y replantear su trabajo. A la vez, la presencia de esta institución en la RAE, ha provocado que varios sectores y actores estratégicos busquen y propongan iniciativas innovadoras, a más de exigir al Estado el cumplimiento de sus obligaciones ante la sociedad. Para entender el trabajo y la influencia que ha tenido el Ecorae en la Amazonía, es necesario hacer una pequeña recapitulación de su historia y labores.

El Ecorae

La región amazónica alberga diversos grupos, tanto sociales como económicos, que continuamente se encuentran compitiendo por recursos y espacios de poder. El acelerado proceso de colonización vivido por esta área desde mediados del siglo XX ha convocado a una gran variedad de grupos humanos procedentes de otras regiones del país, así como a empresas multinacionales y estatales, especialmente petroleras, compitiendo no sólo por el espacio sino por el usufructo de los recursos naturales y del territorio. Tal es el caso de las poblaciones indígenas que han sufrido el enfrentamiento entre sus culturas tradicionales y la modernidad, lo que implica una grave afectación para el medio ambiente pues el uso de los recursos naturales cambia de sentido, deja de ser sólo para la supervivencia, para convertirse en bien de usufructo económico.

Los problemas existentes en la Amazonía son diversos, su intensidad y forma varía en cada provincia. La urgencia de obtener recursos inmediatos para satisfacer las crecientes necesidades de una población que aumenta día a día, justificó las políticas colonizadoras impulsadas por el Estado⁵, a más de la continúa movilización de personal que labora en la industria hidrocarbúrica (misma que incrementó su actividad a inicios de los años setenta cuando se encontró reservas probadas de petróleo, lanzando en carrera al país hacia la modernización de las actividades del Estado⁶). Todos estos fac-

5 Políticas sustentadas en la Reforma agraria, y puesta en práctica por el IERAC.

6 Este impulso modernizador no fue concluyente, sólo se incrementó el gasto del Estado, sin impulsarse la inversión (Fierro-Renoy, 2003).

tores condujeron a una explotación acelerada de los recursos naturales; miles de hectáreas de bosques fueron taladas para proveer de material a la industria petrolera⁷; y el comercio de madera creció favorecido por la apertura de carreteras⁸.

La presión sobre la fauna y flora circundante a las áreas pobladas se incrementó, en mayor medida, por el crecimiento porcentual de personas que llegaron en búsqueda de nuevas oportunidades al Oriente. Así podemos observar que la tasa de crecimiento nacional entre 1974 y 2001 es de 2,33% por año, la tasa de crecimiento amazónico alcanza el 4,35%⁹. El acelerado crecimiento poblacional impulsó la creación de nuevos asentamientos poblacionales que casi en su totalidad se realizaron sin planificación alguna, con deficiencias que son acarreadas hasta la actualidad, tales como: falta de alcantarillado, deficiente distribución de los servicios de agua entubada y electricidad, inseguridad ciudadana, entre otros.

Esta notable deficiencia en los servicios básicos, se reconoce en el continuo reclamo de la población por una mayor atención del Estado, y ha provocado que éste impulse varias acciones con el fin de satisfacer estas demandas, a través de la intervención de los gobiernos seccionales, pero no han sido completamente satisfactorias por estar siempre restringidas por problemas presupuestarios¹⁰.

Ante la imperiosidad de dar respuesta a las necesidades de la población, el Estado creó el Fondo para el Ecodesarrollo de la Región Amazónica, con fin de impulsar el desarrollo económico de la región, por medio del Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico –Ecorae-, y con la asignación directa de recursos a los gobiernos seccionales. Esta entidad estaría encargada de planificar el progreso de la región desde diferentes dimensiones en las que se acogerían los proyectos a implementar: económico, socio-cultural, político y ambiental.

7 Principalmente la madera fue utilizada como base en la construcción de carreteras, con el fin de estabilizar el terreno.

8 Estas carreteras fueron construidas para dar servicio a la industria petrolera, especialmente en las provincias de Sucumbíos y Orellana, y se convirtieron en un vehículo que aceleró el proceso de colonización en estas provincias (Little, 1992; Tamariz, et.al. 1997).

9 Datos calculados sobre la base de los censos realizados en el país por el INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos).

10 Información proporcionada por los alcaldes y prefectos entrevistados en las cuatro provincias donde se realizó la investigación.

El Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico fue constituido con el fin de dar viabilidad a las necesidades crecientes de las provincias del oriente ecuatoriano¹¹. A través de la ley 010 se formó el Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico, financiado con el ingreso de un impuesto a cada barril de petróleo producido en la Amazonía, el mismo que actualmente¹² se cotiza en USD\$0,40 (cuarenta centavos de dólar)¹³. Esta cantidad es depositada por Petroecuador directamente en la cuenta del Fondo en el Banco del Estado. Este fondo es distribuido de la siguiente forma: 28% para los consejos provinciales y el 57% para los municipios de las seis provincias amazónicas, el 5% para las juntas parroquiales, y el 10% restante está a cargo del Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico¹⁴.

Esta ley ha tenido varias reformas, siendo la última realizada en abril de 2002 y publicada en el Registro Oficial N° 675 del 2 de octubre del mismo año, Ley N°. 82, donde se adscribe al Ecorae a la Presidencia de la República, se crean secretarías técnicas en cada una de las provincias, se incluye el concepto de desarrollo sustentable para la región y se considera necesaria una actualización periódica del plan maestro. Además, se contempla la función de financiar y cofinanciar la ejecución de programas y proyectos de preinversión, inversión y crédito productivo de desarrollo sustentable. Y a la vez, se da mayor libertad de acción al exonerar la presentación del presupuesto para su aprobación al presidente de la República.

El 10 de septiembre de 2001, mediante Decreto Ejecutivo N° 1840, publicado en el Registro Oficial Suplemento N° 408, el Ecorae asume los bienes y derechos del Instituto de Colonización de la Región Amazónica Ecuatoriana (INCRAE), además de los recursos y asignaciones fiscales. Este instituto tenía por objetivo “vincular la región amazónica al resto del país a través de un proceso de desarrollo integral, con un énfasis en las zonas fronterizas” (Tamariz et al., 1997:85), además debía funcionar como ente

11 Ley N° 10, publicada en el Registro Oficial N° 30, en septiembre 21 de 1992.

12 El 1 de diciembre de 2003, se publicó en el RO No.222, que el tope actual del impuesto de la Ley 010 es de 0,40 centavos de dólar por barril de petróleo.

13 Cuando se publicó la Ley 010, el impuesto era 0,10 centavos de dólar, con una cláusula que permitía su incremento en 0,05 centavos por año. Al momento se encuentra en el tope permitido por ley.

14 Entre 1992 y 1997 el ECORAE percibió el 15% de este fondo, pero con la reforma realizada a la ley 010 en 1998, este porcentaje se redujo al 10%. El 5% de diferencia fue destinado al desarrollo de las juntas parroquiales, según la reforma realizada en la Ley N°82, RO N°675 del 2 de octubre del 2002.

de planificación, coordinación y ejecución de programas de colonización de la región amazónica.

A inicios de 1979, los “programas de colonización dirigida” impulsados por el IERAC pasaron a depender del INCRAE, pero este instituto no logró afianzar sus objetivos en las provincias de Sucumbíos y Orellana (Tamariz et.al., 1997). Esta política de colonización obligaba a las personas interesadas en tener propiedades en el oriente ecuatoriano, a organizarse en cooperativas para poder reclamar sus tierras ante el Estado en el área rural (Pichón, 1993).

A partir de la reforma a la Ley 010 en el 2002, donde se introduce el término “desarrollo sustentable”¹⁵ para delimitar las acciones del Ecorae, en condición de “mantener un justo balance entre las demandas ambientales y productivas agrícolas de la región amazónica y entre el sector privado y público...” (Ley N°82, RO N° 675, Art. 2), las funciones del Ecorae se extendieron hacia establecer lineamientos para el desarrollo sustentable con una actualización continua del “Plan Maestro para el Ecodesarrollo Regional Amazónico”, el mismo que debe ser evaluado periódicamente y complementado con un “Plan Operativo Anual Regional”.

Debido a la exigencia por ley de la presentación de un plan maestro, sujeto a ejecución en conjunto con los organismos seccionales y otros entes privados y públicos que trabajen en la región, es preciso que el Ecorae asesore técnicamente a los organismos seccionales y organizaciones sociales de la Amazonía, en la elaboración y ejecución de proyectos que permitan cumplir con la meta de un desarrollo sustentable. Así también, esta institución debería ejercer como motor de gestión para conseguir y canalizar “recursos financieros y científicos-técnicos, nacionales y extranjeros” (Ley N°82, RO N°675, art. 4) destinados al ecodesarrollo¹⁶ amazónico.

15 De acuerdo a Roberto Caballero, en el glosario de la Ley de Gestión Ambiental se expone que el concepto de “desarrollo sustentable” es el mejoramiento de la calidad de vida humana dentro de la capacidad de carga de los ecosistemas; implica la satisfacción de las necesidades actuales sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones (Caballero, 2003), definición que se acerca a la planteada por el Informe Brundland, donde el desarrollo sostenible fue definido como “un proceso que permite satisfacer las necesidades de la población actual sin comprometer la capacidad de atender a las generaciones futuras.” (Leff, 2000: 19)

16 El uso del término “ecodesarrollo” deja dudas en cuanto a su alcance y forma, pues en ningún momento en la ley se especifica que significa exactamente. Suponemos que está vinculado a la idea de impulsar un desarrollo que respete la naturaleza y mantenga cierto stock de recursos naturales.

Estos nuevos requerimientos llevaron a este organismo a reformular sus estrategias y planteamientos. A fines de 2002, el Ecorae inició un proceso de reestructuración¹⁷ que se extiende hasta el momento. Esto ha suscitado posiciones encontradas¹⁸ entre la ciudadanía del oriente ecuatoriano pues, durante muchos años la acción de esta institución fue catalogada como asistencialista, clientelar¹⁹ y deficiente, lo que no evitó que muchas personas fueran favorecidas de manera personal al ser mínimos los requerimientos para ser beneficiario del financiamiento correspondiente a los proyectos²⁰.

La relación entre el Ecorae y la sociedad civil en el marco del financiamiento de proyectos

El Ecorae ha desplegado diferentes modos de trabajar a lo largo de su existencia, en lo referente a la entrega de fondos con la aprobación de proyectos. El tratamiento ha sido diferente en cada una de las provincias estudiadas, los sectores favorecidos responden a necesidades similares pero actores estratégicos diferentes que marcaron las negociaciones.

El primer periodo que identificamos es entre 1995 y 2001, cuando los proyectos financiados por el Ecorae beneficiaron a pequeños grupos, asociaciones, cooperativas y juntas parroquiales que representaban sectores especialmente del área rural de la Amazonía. En este periodo, las cabeceras provinciales recibieron mayor financiamiento que otras zonas, con un fuerte énfasis en los proyectos productivos. Este fenómeno responde al fin para el cual se creó esta institución: fomentar el desarrollo de la RAE. Pero, aún

17 Este proceso de reestructuración abarca diferentes áreas como: la administrativa con la designación de representantes, directorio, contratación, temas salariales, y más; el área de planificación con el desarrollo de: mega proyectos, macro proyectos, micro proyectos, unidades municipales de desarrollo sustentable - UMDS, secretarías técnicas, entre otros temas.

18 Entre las autoridades entrevistadas, se recogió diversas opiniones acerca del ECORAE: unas a favor de las acciones emprendidas, otras en contra de la forma de trabajar de la institución y otras enmarcadas en el escepticismo.

19 Asumo el concepto expuesto por Amparo Menéndez-Carrión (2003: 332), donde las prácticas clientelares se expresan como “mecanismos de dominación y exclusión colectiva asentada en dispositivos informales de otorgamiento de beneficios de índole individual a través de complejas redes de intermediación para la prestación y contraprestación de ‘beneficios’”.

20 Se recogieron comentarios acerca de que, algunas veces el trabajar para ECORAE constituyó una “catapulta política”; y que en su mayoría, los puestos de trabajo eran ocupados por personas allegadas a los gobiernos de turno sin considerar las facultades profesionales.

cuando las acciones se apreciaron como positivas, quedó insatisfacción tanto en los sectores beneficiarios como en la institución misma, pues el apoyo estuvo dirigido principalmente a pequeños proyectos agropecuarios, más se carecía de asistencia técnica continua que pudiera brindarse a los beneficiarios, lo que provocó falta de continuidad en estos proyectos. También, se presentaron casos en que se entregó el financiamiento²¹ y no se desarrollaron las actividades propuestas. Así tenemos que, de acuerdo a datos presentados por el departamento de Planificación del Ecorae, entre 1995 y el 2001 del total de los proyectos ejecutados, apenas un 30% se ha realizado más allá del primer anticipo y en algunos casos concluyeron exitosamente, mientras que el restante 70% no ha pasado del primer desembolso (ECORAE, Departamento de Planificación).

Las acciones emprendidas por el Ecorae para el financiamiento de proyectos que impulsaran el desarrollo del agro en la Amazonía ecuatoriana, aunque está lleno de falencias, no puede dejar de ser considerado como un impulso notable para las familias beneficiarias. El problema está en que gran parte de estos proyectos fueron entregados a personas o grupos que buscaron su beneficio particular²² sin preocuparse por el desarrollo a largo plazo de las poblaciones que representaban, lo que impidió consolidar procesos productivos que brindaran continuidad en los proyectos y sustentabilidad económica a las poblaciones.

Aún es importante el apoyo al sector agrícola, tanto en un mejor control de las plantaciones como en la implementación de proyectos pecuarios, piscícolas y de productos alternativos (como el maní de árbol, plantas medicinales, etc.). La población del oriente ecuatoriano crece incesantemente y la producción de productos locales no alcanza a satisfacer la demanda alimenticia, por lo que el comercio de productos de otras zonas del país es permanente en las poblaciones de la RAE. La implementación de proyectos que impulsen la actividad agrícola es importante, siempre y cuando las propuestas se ajusten a las condiciones ecológicas que presenta la Amazonía²³,

21 Esta información fue expuesta por Mario Ruales, ex-director del departamento de Planificación del ECORAE, en un encuentro denominado "Diálogo entre Petroecuador, ECORAE, UDENOR, Autoridades Provinciales y Sociedad Civil para el desarrollo humano sustentable de Sucumbíos", realizado en la ciudad de Nueva Loja, en marzo de 2003.

22 El manejo clientelar de los fondos del ECORAE llevó a favorecer a sectores con fuerza política, sin considerar que estos fondos debían servir de impulso para un desarrollo sustentable de la región.

23 Con este fin, el ECORAE ha realizado una serie de estudios que se reflejan en un documento de-

pues es imprescindible mantener un equilibrio en los ecosistemas. En el pasado, este punto no fue considerado por la institución al momento de calificar los proyectos para su aprobación, por lo que muchos de éstos no tuvieron éxito²⁴. En la actualidad, existe un intento del Ecorae en corregir estas equívocas, aunque aún no tenemos resultados concretos que nos permitan evaluar los cambios estructurales que plantea la institución.

Así, puede observarse de manera clara que la acción del Ecorae se dirigió hacia el ámbito productivo agrícola y pecuario, brindando asistencia económica y técnica en menor grado. El objetivo era impulsar la utilización de espacios que ya fueron desbrozados y aprovechados en otras actividades, incrementar la producción agrícola, y de esta manera disminuir una importación de productos al área desde otras provincias del país. Pero, a pesar de la gran cantidad de recursos económicos destinados al sector agropecuario, no todos los sectores se sintieron satisfechos, pues aducen que estos recursos fueron repartidos de manera desigual y discriminatoria, donde se advierte un trato preferencial de una o dos provincias ante otras.

La provincia con mayor financiamiento en el área de los proyectos, entre 1995 y el 2001, es Napo. Esto puede ser consecuencia de dos factores expuestos por varias de las personas entrevistadas: intereses políticos y económicos, no sólo desde la población en búsqueda de satisfacer sus necesidades más urgentes, sino también de aquellas personas vinculadas a ámbitos políticos con necesidad de satisfacer su ansiedad de poder. Y, además, no debe dejarse de lado que ha existido un tipo de tradición entre los secretarios ejecutivos del ECORAE y su proveniencia de la provincia de Napo²⁵.

El segundo periodo se desarrolla en el año 2002, el Ecorae invirtió en los siguientes temas: agroindustria y desarrollo agropecuario, infraestructura básica, turismo sustentable, transporte intermodal y generación energética, vinculados a la estrategia de desarrollo sustentable para la región, donde fueron favorecidos especialmente los consejos provinciales y los municipios. En este año, los proyectos agropecuarios recibieron el 35,68% de la inversión total en la RAE.

nominado "Zonificación Ecológica Económica de la RAE", que permitiría identificar el tipo de proyecto recomendable a realizar en un área específica.

24 Tal es el caso de los proyectos para cultivo de naranjilla.

25 Este comentario surgió varias veces en algunas de las entrevistas realizadas para este estudio.

En la provincia de Sucumbíos, los beneficiarios fueron los gobiernos seccionales con un 37% del total, las organizaciones sociales con un 60% y otros con un 3% del total. La inversión fue diferente en la provincia de Orellana, donde los beneficiarios fueron las organizaciones sociales con un 44% del total, los gobiernos seccionales con un 12% y otros no especificados con un 44%.

En la provincia de Pastaza, los beneficiados de estas inversiones fueron: las organizaciones sociales con un 30% del total, los gobiernos seccionales con un 54%, y con el 16% otros no especificados. En la provincia de Napo, el financiamiento para proyectos en el año 2002 fue menor que en Pastaza, pero mayor que en Orellana y Sucumbíos, donde las organizaciones sociales se beneficiaron con un 43% y los gobiernos seccionales con un 24%, mientras que el 33% fue para otros no especificados.

La distribución de recursos económicos, en las provincias, parece haber respondido a exigencias de tipo clientelar pues no guardan una estructura similar entre las inversiones. La presentación de las inversiones en el año 2002 no es igual en relación con los proyectos financiados en años anteriores, la transparencia en los datos no responde a las nuevas políticas predicadas por el Ecorae desde ese mismo año. El promedio anual de financiamiento en los años anteriores fue de 2'555.490 dólares frente a 1'202.670,63 dólares en el 2002, esta reducción es sentida por la sociedad con la disminución en la cantidad de proyectos puestos en marcha. Además, se continúa dando prioridad a los proyectos económicos y a la construcción de infraestructura, satisfaciendo necesidades de carácter inmediato desde la sociedad. Antes de continuar con las inversiones del año 2003, debe revisarse uno de los proyectos impulsados por el Ecorae en las municipalidades de la Amazonía, la creación de las unidades municipales de desarrollo sustentable – UMDS.

Hacia fines de 1999 e inicios del año 2000, se dio impulso a una iniciativa financiada por el Ecorae para desarrollar el sector agropecuario de la Amazonía ecuatoriana. Las UMDS tienen como objetivo mejorar la producción de las fincas; introducir especies más productivas tanto de cacao, café, árboles maderables y frutales; además de dar asistencia técnica a los pequeños agricultores.

Esta es una de las propuestas del Ecorae reconocida como provechosa por las autoridades municipales. Las UMDS fueron implementadas en la mayoría de los municipios de la Amazonía. El Ecorae dio apoyo financiero

a la constitución de las UMDS²⁶, frente a una contraparte municipal. La función principal de estas unidades es impulsar la producción agrícola y pecuaria en el cantón donde se ubican, con el propósito de mejorar la calidad de vida de las familias involucradas. Su fin es proveer financiamiento a las propuestas de los agricultores bajo una continua asistencia técnica²⁷, con el apoyo de fincas demostrativas y continuas visitas a los proyectos financiados, sin necesidad de presentar proyectos elaborados.

En sus inicios, el proyecto tuvo un fuerte apoyo desde el Ecorae, luego éste disminuyó por falta de recursos económicos en esta institución, pasando a ocupar un papel secundario en la distribución de los recursos. La reducción en el apoyo económico para el financiamiento de los proyectos (desde fines del 2001 hasta principios del 2003, las UMDS no recibieron dinero del Ecorae²⁸), fue justificada por esta institución como una consecuencia del proceso de reestructuración interna que estaban desarrollando²⁹.

Al disminuir el aporte económico del Ecorae, el mantener a las UMDS se convirtió en responsabilidad de los municipios. No todos los municipios de la Amazonía han acogido esta iniciativa, pero aquellas que la desarrollaron y aún continúan en el fortalecimiento de dicha unidad, están trabajando en la constitución de fincas experimentales para la transmisión de tecnología. Sin embargo, estas unidades han tenido que buscar alianzas estratégicas³⁰ que les permita sustentar sus labores, pues el aporte del Ecorae fue suspendido por cerca de año y medio³¹.

Desde el 2002, el Ecorae se encuentra en un proceso de reestructuración, que comprende desde actividades internas dentro de la institución, como la forma en que se realizan las inversiones en los proyectos impulsados y/o financiados por ella. Así, tenemos que esta institución pretende conso-

26 Se entrevistó a los coordinadores de las UMDS de Shushufindi y La Joya de los Sachas, en el periodo entre julio y agosto del 2003 en las oficinas de las unidades en los municipios.

27 La ayuda se realiza a través de la entrega de plantas (cacao, guaba, árboles maderables, productos de ciclo corto, etc.) y de los suministros necesarios para mantener las plantaciones.

28 Esta información fue proporcionada por los coordinadores de las UMDS de Shushufindi, La Joya de los Sachas y Arosemena Tola.

29 Desde inicios del 2003, las UMDS tuvieron que entrar a un proceso de liquidación de cuentas con el ECORAE, esto con el objetivo de obtener nuevos fondos desde esta institución.

30 Los municipios fueron los encargados de mantener activas las UMDS, tanto con apoyo económico como en el desarrollo de los proyectos.

31 De acuerdo a la información obtenida con los coordinadores de las UMDS visitadas, esta interrupción del apoyo por el ECORAE, se produjo en el periodo 2001-2002.

lidar las zonas potenciando el desarrollo empresarial local mediante el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales de la región y promover la conformación de empresas de economía mixta. Además, se ha propuesto apoyar las iniciativas de los gobiernos seccionales que apunten al desarrollo del área rural, especialmente.

Los objetivos planteados por la institución se traducen en los tipos de inversión planteados, a través de los megaproyectos (líneas estratégicas de acción que orientan la definición de políticas regionales y establecen programas y proyectos), macroproyectos (inversiones productivas reembolsables en los que el Ecorae tendrá participación accionaria), y microproyectos (iniciativas de las diferentes organizaciones sociales de la región, orientadas a promover el desarrollo humano sustentable bajo un sistema de co-financiamiento)³².

De acuerdo a la planificación expuesta por el Ecorae, todos los proyectos deben guardar las recomendaciones expuestas en el documento producido por el programa de Zonificación Ecológica Económica. Este es uno de los puntos controversiales en los proyectos propuestos, pues muchos de ellos pueden causar externalidades negativas para la conservación de la naturaleza. Por ejemplo, en el proyecto de transporte intermodal, la propuesta consiste en aumentar la frecuencia del transporte tanto terrestre como fluvial en la Amazonía, lo que implica un incremento del impacto poblacional sobre la fauna y flora existente.

A partir de 2003, para ser beneficiario de un financiamiento del Ecorae es indispensable cumplir con ciertos requisitos y apegarse a un formato de presentación de proyectos³³, éstos serán aprobados por un “tribunal” compuesto por personal calificado y designado por el directorio³⁴ de esta institución. El cambio en las estrategias del Ecorae, continúa suscitando reacciones encontradas entre la población y las autoridades de la Amazonía, pues para muchos los nuevos parámetros propuestos dificultan los trámites necesarios para la obtención de fondos, y contribuyen a generar conflictos entre los organismos institucionales –gobiernos seccionales y otras instituciones

32 Plan Operativo Anual 2004, ECORAE.

33 Este requerimiento ha sido impuesto a los proyectos a presentarse desde el 2003.

34 El directorio del ECORAE se integra de la siguiente forma: el ministro del Ambiente o su delegado, el ministro de Relaciones Exteriores o su delegado, un representante de Petroecuador, un representante de los gobiernos seccionales autónomos, un representante de los centros agrícolas de las provincias de la RAE, u un representante de las organizaciones indígenas amazónicas (Ley N°82, RO N°675, art. 5, 2/10/2002).

del Estado, especialmente debido a la complejidad de las fórmulas exigidas y las restricciones de financiamiento. Y finalmente, unos pocos se muestran convencidos en la posibilidad de lograr cambios que impulsen un desarrollo más adecuado de la región.

Este fenómeno se produce por varias razones, por ejemplo: porque no todos tienen pleno conocimiento de la nueva dinámica que trata de desarrollar el Ecorae (en el sistema de inversiones); porque se han reducido los recursos destinados a los pequeños proyectos de los cuales los principales beneficiarios eran los finqueros³⁵; y a este factor debe sumarse la dificultad que encuentran los posibles beneficiarios para diseñar los proyectos (metodología que desconoce la mayoría de la posible población beneficiada, es decir colonos o poblaciones indígenas).

En el 2003, las inversiones para pequeños proyectos se restringieron a un financiamiento por provincia de 33.000 dólares, destinados básicamente a proyectos agroproductivos. Los beneficiarios fueron escogidos tras la presentación de un proyecto, mismo que debía respetar el formato impuesto por el Ecorae, y acoger los requerimientos básicos del concurso: el más importante es el aporte de un porcentaje de lo requerido por la organización a ser beneficiada, ya sea en término de aporte de mano de obra, infraestructura y/o materia prima.

Actualmente, el Ecorae busca extender sus líneas de acción a programas que abarquen un mayor territorio en la RAE, los megaproyectos. Esta estrategia sería posible si la institución obtiene recursos externos a la ley 010, por esto se replanteó la misión a futuro de la siguiente forma: “diseñar y ejecutar una estrategia consensuada con los actores locales, nacionales e internacionales que permita el desarrollo humano sustentable de la región basado en un sistema de planificación, evaluación y rendición de cuentas”

Se ha dado mayor énfasis a solamente siete “mega”³⁶ proyectos. Mas, es importante aclarar que, hasta el momento en que finalizó la investigación, el Ecorae no había expuesto los presupuestos o alcances financieros necesarios para la realización de estos proyectos, como tampoco estaba claro el ti-

35 Por ejemplo, el promedio de recursos entregados a la provincia de Napo entre 1995 y el 2001, alcanza los 472736,5 dólares anuales.

36 Los megaproyectos han sido relacionados con las líneas estratégicas de acción, que impulsan a la institución a: 1) articular iniciativas de planificación integral de las zonas estratégicas de desarrollo humano sustentable; 2) estructurar y operativizar un sistema integrado de información, monitoreo y ordenamiento territorial; 3) impulsar empresas que aprovechen sustentablemente los recursos naturales de la región; 4) transparentar a través de mecanismos e instrumentos las acciones de la ins-

po de alianzas a realizarse entre las instituciones u organizaciones vinculadas a la puesta en marcha de sus planes, o el tiempo necesario para desarrollar cada uno de éstos.

Apuntes finales

La gobernabilidad democrática en el Ecuador encuentra un difícil panorama para su reproducción y consolidación, pues no sólo constituye un obstáculo que las reglas y procedimientos necesarios para su instalación no estén solventadas en procesos claros y transparentes, sino también la ausencia de estrategias acordes a las necesidades de la población formuladas desde las instituciones a cargo de la planificación del desarrollo. En la Amazonía, el Ecorae actúa como el precursor de medidas y proyectos para impulsar el desarrollo propuesto por el Estado.

Para el Estado es importante crear medios de distribución de la riqueza que permita el crecimiento económico del país. El Estado, desde sus instituciones y los gobiernos seccionales, encuentra difícil el lograr acuerdos que permitan un mejor avance de los procesos emprendidos. La crisis del Estado se refleja en las crisis vividas en sus instituciones.

El Ecorae constituye un ejemplo de la crisis de gobernabilidad existente en el país, donde los problemas que azotan a la institución no sólo son desencadenados por su propia acción, sino que además tienen su punto de partida en un sistema político que responde a intereses personales y soluciones inmediatistas. La labor de esta institución ha sido muchas veces cuestionada y calificada como “clientelar”, pero también es reconocido por muchos actores³⁷ que el apoyo a los pequeños productores es necesario para mejorar su calidad de vida.

Las estrategias diseñadas por el Ecorae para impulsar el desarrollo de la RAE, desde diferentes dimensiones y tiempo, tanto en la aplicación de proyectos como en viabilizar alianzas entre los diversos sectores del Estado y la

titución; 5) desconcentrar actividades y funciones de la gestión institucional; 6) consolidar las UMDS; 7) promover la investigación científica y tecnológica, y un sistema de comunicación que fortalezca las capacidades institucionales y la integración de la región; y por último, 8) intensificar las acciones para la consecución de recursos financieros nuevos y adicionales, nacionales e internacionales.

37 Comentarios recogidos en las reuniones convocadas para el “Diálogo entre Petroecuador,

sociedad civil, en el primer periodo de su historia, estuvieron basadas en una postura paternalista. En los últimos dos años han sido reformuladas, con base en un proceso de reestructuración destinado a brindar un mejor servicio a la sociedad y permitir la optimización en el uso de los recursos económicos. La sociedad civil distingue desde dos perspectivas este proceso interno del Ecorae. Primero, surge la necesidad de despojarse de una idea asistencialista en la institución, haciendo frente a los nuevos lineamientos y requisitos impuestos para la entrega de recursos, en el campo de los pequeños y grandes proyectos. Lo que nos conduce al segundo punto que es, la exigencia a la sociedad civil de mejorar técnicamente sus propuestas, de forma que sea posible realizar un seguimiento de las mismas (económico y financiero) y obtener resultados finales satisfactorios a las partes.

Pero, la sociedad civil no debe permanecer inactiva en este proceso. La crisis de gobernabilidad en el país no sólo es consecuencia de las deficiencias que presentan los organismos estatales, también es producto de una participación débil desde la sociedad civil, pues son los grupos sociales y sus actores los que deben insistir en una reformulación de las políticas y, a la vez, proponer nuevas estrategias de desarrollo, que estén acorde con las demandas que plantean.

Si los procesos de crisis se replican en todas las instituciones, de manera similar a la situación que existe en el Ecorae, se complica la capacidad del país para una instauración sólida de la gobernabilidad democrática. Reglas y procedimientos poco claros dificultan los procesos de consenso y de toma de decisiones, tanto en la sociedad como en el Ecorae y entre los dos, no digamos en el universo de las muchas otras instituciones que conforman el Estado y la sociedad ecuatoriana.

Podríamos afirmar que, muchos de los procesos inacabados emprendidos por el Ecorae en conjunto con los organismos seccionales y la sociedad civil dan pleno ejemplo de una gobernabilidad débil, donde las reglas del juego no son transparentes y donde los actores estratégicos siguen apostando hacia el beneficio propio. Si no es posible un cambio de posición y entablar relaciones más flexibles, la gobernabilidad democrática no podrá existir plenamente.

ECORAE, UDENOR, Autoridades Provinciales y Sociedad Civil por el desarrollo humano sustentable”, realizadas en marzo y julio de 2003, con la asistencia de actores de las provincias de Sucumbíos y Orellana.