

# **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](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

# La consulta previa petrolera – Bloques 20 y 29 de la Amazonía ecuatoriana: entre el desafío y la nostalgia

Xavier Izko

## Introducción

Durante los meses de septiembre a diciembre de 2003, se llevó a cabo la primera consulta previa petrolera a los pueblos indígenas de la Amazonía ecuatoriana (bloques 20 y 29, provincias de Napo, Orellana y Pastaza). La consulta fue coordinada por la Universidad Politécnica Salesiana – UPS, por encargo del Estado ecuatoriano y con el aval de las federaciones, juntas parroquiales y comunidades indígenas de la región, y ha constituido permanentemente el ejercicio de una “acción comunicativa” (cf. Fontaine, 2003: 493).

Con anterioridad a la consulta, y como instancia de preparación de ésta, se había realizado el “diagnóstico socio-económico de los bloques 20 y 29” (agosto – noviembre de 2002). El diagnóstico incluía una metodología para la valoración económica de los bienes y servicios ambientales que podrían verse afectados potencialmente por un eventual proceso petrolero, y una “metodología de consulta previa para la negociación de conflictos socio-ambientales”. En el marco del diagnóstico fueron elaboradas también bases de datos socio-organizativas de todas las comunidades del área (que fueron luego reajustadas en el marco de la consulta), y propuestas relacionadas con la identificación de compensaciones socio-ambientales y con el diseño de un fondo para el desarrollo regional. Adicionalmente, se llevaron a cabo cinco talleres subregionales para sistematizar las percepciones y expe-

riencias de las comunidades con relación al petróleo. Los resultados de los diagnósticos y la propuesta metodológica fueron socializados con las organizaciones indígenas (febrero de 2003), y avalados por el Estado y por los actores locales<sup>1</sup>.

Posteriormente, a solicitud de las organizaciones indígenas del área y sobre la base de las propuestas realizadas, la Universidad Politécnica Salesiana decidió encargarse de la aplicación de la consulta previa, a fin de que las comunidades pudieran ejercer con plena conciencia sus derechos ciudadanos<sup>2</sup>. Como paso previo a la consulta, se definió una propuesta metodológica que permitiera abarcar los distintos niveles organizativos de las comunidades y alcanzar a la mayoría de la población indígena del área (ver más adelante).

Abordaremos primero, en forma resumida, los principales componentes de la consulta (metodología, proceso, resultados), para analizar a continuación sus principales proyecciones. En este sentido, el presente trabajo no pretende tomar una posición a favor o en contra de un petróleo “posible”, sino describir y analizar el proceso de consulta, y las implicaciones de los pronunciamientos de los pueblos indígenas de los bloques 20 y 29 de la Amazonía ecuatoriana. Cabe señalar que los contenidos del presente artículo reflejan los consensos alcanzados con los indígenas del área y sus instituciones representativas.

## El área de los bloques 20 y 29

El área total ocupada por ambos bloques es de 448.276 ha. (ver mapa adjunto), que representa el 21.4% del área total correspondiente a las jurisdicciones de los 8 cantones y 24 parroquias de las tres provincias (Napó, Pas-

- 1 Ver UPS 2003 para los resultados del diagnóstico. Cf. Anexo 6. “Metodología para la realización de la consulta previa en los bloques 20 y 29”.
- 2 El pedido de las organizaciones indígenas fue formulado a raíz del taller de devolución de los resultados del diagnóstico participativo en febrero del 2003, organizado conjuntamente con la FONAKIN (Napó), ANKISH y ACIA (Pastaza). La Universidad ha aceptado el reto de coordinar la consulta previa en el marco de su mandato, que articula las actividades académicas con el compromiso en favor de los actores menos favorecidos; por otra parte, con el antecedente del trabajo ya realizado previamente (diagnóstico participativo del área en el 2002), era necesario consolidar las condiciones para que las organizaciones locales emitieran un voto responsable frente a la consulta, proporcionando al mismo tiempo instrumentos de negociación con el Estado y las empresas, y explorando nuevas oportunidades de participación y control social.

taza y Orellana – 2.094.171 ha)<sup>3</sup>. Algunas parroquias, como Puerto Napo, tienen la totalidad de su territorio dentro de los bloques, mientras que otras, como Chontapunta, apenas el 1.6%; lo mismo sucede con las nueve federaciones indígenas que están presentes en el territorio de una o varias provincias y atraviesan ambos bloques. En términos jurídico-administrativos y políticos, han sido involucradas todas las federaciones y parroquias, aunque su sede estuviera fuera de los bloques.

En términos generales, la confluencia de distintas zonas de vida, microclimas, relieves y paisajes (de montaña, fluviales, selváticos, lacustres), y especies de fauna y flora, confieren a la región un perfil singular en cuanto a existencia de recursos naturales estratégicos, cuya orientación predominante parece ser la conservación de carácter protectivo (55.5% de los recursos tienen una vocación relacionada con la protección total y usos muy restringidos); con todo, existen zonas susceptibles de manejo sostenible (sobre todo forestal, no maderable y servicios ambientales) y otras cuya acelerada deforestación debe comenzar a ser equilibrada con prácticas de revegetación parcial e incluso (en las laderas) de conservación de suelos.

Se debe considerar, además, la presencia de prácticas culturales ancestrales, diversamente interpoladas con la cultura occidental, corredores chamánicos, y más de 215 petroglifos y vestigios arqueológicos que certifican la existencia de una gran riqueza arqueológica, cultural y étnica. A ello se añade el hecho de que, en términos comparativos, algunos de los cantones de los bloques (Archidona y Tena) constituyen las zonas más densamente pobladas de toda la Amazonía.

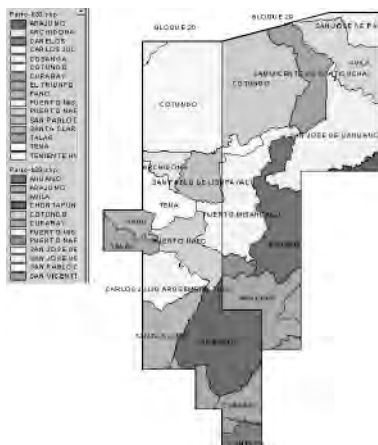
En otras palabras, naturaleza y cultura parecen darse la mano para recomendar acciones focalizadas de explotación de recursos no renovables, incluyendo una zonificación final priorizada de los “lugares sensibles” de la región, a ser respetados por los futuros procesos de exploración y explotación petrolera<sup>4</sup>.

3 Las parroquias más directamente involucradas, por tener población dentro del área de los bloques, son las siguientes: a) Provincia de Napo: Cotundo, San Pablo de Ushpayacu, Puerto Misahuallí, Ahuano, Talag, Puerto Napo, Pano, Chontapunta; adicionalmente, están dentro del área de los bloques las comunidades adscritas directamente a los cantones de Tena, Archidona y Julio Arosemena; b) Provincia de Orellana: San José de Dahuano, San Vicente de Huaticocha, Ávila Huiruno; c) Provincia de Pastaza: parroquia El Triunfo (una pequeña sección, poblada por colonos), y cantones Arajuno y Santa Clara.

4 Ver UPS 2003 (Resumen Ejecutivo – conclusiones)



Mapa 1: Jurisdicciones de las juntas parroquiales del área de los bloques



## La consulta previa y el Reglamento de consulta

### *La consulta previa*

El derecho a la consulta previa está amparado por el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo-OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (1989) y constituye uno de los instrumentos internacionales más avanzados en cuanto al reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas<sup>5</sup>. Este derecho ha sido recogido por la Constitución de la República<sup>6</sup>, la Ley de Gestión Ambiental y el Reglamento Ambiental para operaciones hidrocarbúricas, pasando a ocupar un lugar privilegiado en la pirámide jurídica, conforme al Art. 163 de la Constitución: “Las normas contenidas en los tratados y convenios internacionales, una vez promulgados en el Registro Oficial, formarán parte del ordenamiento jurídico de la República y prevalecerán sobre leyes y otras normas de menor jerarquía”.

5 Para una visión global de los alcances del Convenio 169, ver M. Gómez, 1995.

6 El Convenio 169 de la OIT fue reconocido por el Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador en 1989, ratificado por el Congreso Nacional el 24 de abril de 1998 y publicado en el Registro Oficial N° 206 de junio de 1999.

En términos generales, con la ratificación del Convenio 169 de la OIT, el Estado ecuatoriano reconoce el derecho de los pueblos indígenas a participar activamente en el manejo, administración y uso de los recursos ubicados en sus tierras, y el de ser consultados ante actividades de exploración y/o explotación de los mismos, cuando pertenezca al Estado la propiedad de los recursos del subsuelo, lo que constituye un avance significativo respecto a las constituciones de 1945 y 1978. Como dice el Convenio (Art. 7), a los pueblos afectados les ampara el “derecho al desarrollo indígena y al control de los procesos de desarrollo en las regiones de asentamiento indígena”, conforme a los mecanismos de participación previstos en la Ley de Gestión Ambiental. De igual manera, el Convenio reconoce las aspiraciones de los pueblos indígenas “a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico, y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones dentro del marco de los estados en los que viven”.

Con relación al derecho de consulta, el Convenio vela para que los pueblos indígenas que se encuentran dentro del área de influencia de una licitación de recursos no renovables, sean informados adecuadamente sobre el alcance del proyecto petrolero, expresen su opinión sobre éste y lleguen a consensos con el Estado, en el marco del diálogo y la participación democrática.

El artículo 6 del Convenio 169 señala la política de aplicación de este instrumento internacional y las obligaciones gubernamentales que de él se desprenden:

“1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

- consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente
- establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan
- establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e inicia-

tiva de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas”.

Si la consulta a las poblaciones locales es un derecho, su cumplimiento y promoción son responsabilidades que el Estado debe encargarse de cumplir y de hacer cumplir entre sus contratistas y los diferentes sectores de la sociedad civil. De hecho, la ausencia del Estado en algunas de las áreas en donde se manifiestan intereses contrapuestos, trae como resultado que las partes involucradas hayan tenido que encontrar frecuentemente sus propios mecanismos para la solución de sus conflictos. De ahí la necesidad de que el Estado desempeñe un rol más activo para asegurar un mejor balance entre las partes.

En este marco, es deber del Estado informar, capacitar y comunicar a los pueblos indígenas para que puedan decidir lo que más conviene a sus intereses, garantizando “procedimientos apropiados” para la consulta “a través de sus instituciones representativas”, participando siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades y percibiendo una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades (Convenio 169, Art. 15, No. 2; Constitución de la República, Art. 84, No. 5). Por otra parte, como dice el Art. 88 de la Constitución: “toda decisión estatal que pueda afectar al medio ambiente, deberá contar previamente con los criterios de la comunidad”.

### *El Reglamento de consulta*

El “Reglamento de consulta y participación para la realización de actividades hidrocarburíferas”, sancionado por el decreto 3401 de la Presidencia de la República (02.12.2002), constituye hasta el momento el mecanismo oficial que pretende garantizar el cumplimiento de este derecho a las poblaciones indígenas comprendidas en los proyectos hidrocarburíferos que podrían ser impulsados con participación de compañías transnacionales.

El Reglamento establece que la consulta prelicitatoria a los pueblos indígenas se realizará previa la convocatoria por parte del organismo encargado de llevar a cabo las licitaciones a los procesos licitatorios hidrocarburíferos (Título I, Cap. I, Art. 7). De acuerdo al Reglamento, esta consulta prelicitatoria a pueblos y nacionalidades indígenas tiene por objeto:

- a) Contar previamente con los criterios, comentarios, opiniones y propuestas de las nacionalidades indígenas que habiten en el área de influencia directa del bloque a licitarse relativos a los impactos socio-ambientales positivos y/o negativos que pueda causar en sus territorios la realización de los planes y programas que se desprendan de las licitaciones petroleras y de la suscripción de los correspondientes contratos de exploración y explotación.
- b) Recibir criterios sobre las estrategias y medidas socio-ambientales generales de prevención, mitigación, control, compensación y rehabilitación relativas a los impactos socio-ambientales negativos, así como de impulso a los impactos socio-ambientales positivos, que deberá considerar el organismo encargado de llevar a cabo las licitaciones en la realización de los procesos licitatorios petroleros, la adjudicación y suscripción de contratos y las actividades de control de ejecución de los mismos.
- c) Contar con los criterios sobre los mecanismos de participación de las nacionalidades indígenas que habiten en el área de influencia directa del bloque a licitarse, a través de sus organizaciones representativas, en la ejecución de las medidas socio-ambientales de prevención, mitigación, compensación, control y rehabilitación relacionadas con los impactos socio-ambientales negativos, así como de impulso a los impactos socio-ambientales positivos que se causen en sus territorios a causa de la realización de las actividades hidrocarburíferas que se desprendan de las licitaciones petroleras y de la suscripción de los correspondientes contratos de exploración y explotación. La información que obtenga el organismo encargado de llevar a cabo las licitaciones de estas consultas podrá ser incluida en las bases de licitación y otras secciones aplicables de la documentación prelicitatoria.
- d) Establecer consensos apropiados con el Estado respecto del alcance del proyecto petrolero en cuanto a sus aspectos ambientales y sociales.

Sin embargo, el proceso de elaboración del Reglamento ha sido controvertido y sigue siendo considerado por muchos un proceso inconcluso y fallido. También han sido señalados vacíos de distinta magnitud en el Regla-

mento. Además de eventuales fallas de procedimiento (no existía una ley previa que lo amparara), la crítica más persistente es la ambigüedad del Reglamento, ya que la consulta se reduce en la práctica a identificar los impactos y definir su manejo, sobre la base de una decisión previamente adoptada por el Estado. Aún cuando no se admitiera la posibilidad absoluta de veto por parte de las comunidades, una de las implicaciones del derecho constitucional de los pueblos indígenas a ser consultados, debería ser indagar su criterio respecto a la posibilidad de que se realicen o no actividades hidrocarbúferas (Ortiz, 2002).

A lo largo del proceso de diagnóstico (2002) y de consulta (2003), los debates con los representantes de las comunidades sobre el Reglamento y sus alcances ocuparon un lugar central. En general, se creó el consenso de que el Reglamento era el instrumento formalmente vigente, perspectiva ratificada por el CODENPE (Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador), quien cita el “Reglamento en vigencia” (Art. 25) al aprobar la base de datos elaborada por la UPS<sup>7</sup>. Sin embargo, el Reglamento debía ser complementado y realimentado desde la práctica, en la perspectiva de que los cambios realizados pudieran apoyar la discusión sobre una eventual reforma integral del Reglamento.

Los vacíos del Reglamento fueron complementados en distintas direcciones:

Con relación a la consulta “a través de las instituciones representativas” se decantaron posibles ambigüedades, identificando y activando los distintos sistemas organizativos locales (federaciones, organizaciones de segundo grado, parroquias y comunidades; ver metodología), a fin de asegurar su participación y su toma de decisiones oportuna e informada. Esta aproximación exigía respetar los procedimientos de representación y delegación vigentes en las comunidades y organizaciones, en una suerte de “sufragio universal diferido y delegado” (ver más adelante).

En este marco, se definió un sistema de interlocución que permitiera hacer llegar la información y la capacitación a todos los niveles de las organizaciones, aunque con distintas intensidades en función del tiempo disponible, con temarios definidos conjuntamente a lo largo del proceso.

---

7 Carta del CODENPE del 25.08.03, dirigida a Petroecuador.

Los instructivos para los talleres-asamblea comunitarios incluyeron abiertamente la posibilidad de hacer un pronunciamiento en contra o a favor del petróleo.

Adicionalmente, se recogieron y afinaron las propuestas preliminares formuladas por las comunidades durante los talleres de consulta de la fase de diagnóstico (2002). Dichas propuestas, al ser activadas en caso de que se viabilizara el proceso petrolero, incluían los siguientes puntos, que fueron precisados y complementados durante la consulta (ver más adelante): (i) utilización de tecnologías y procesos “limpios” por parte de las compañías; (ii) establecimiento de un fondo para el desarrollo regional (fideicomiso), a manera de “compensación estructural” a las poblaciones locales (5% de las inversiones petroleras, más otros fondos que se pudieran levantar ante organismos internacionales), complementario a la realización de estudios de impacto ambiental en forma participativa (EIAs) y a la aplicación de indemnizaciones por los eventuales daños causados; (iii) respeto a las “áreas sensibles” de las comunidades (núcleos densos de naturaleza y cultura), además de las reservas y parques; (iv) definición de criterios básicos del proceso de participación y vigilancia comunitaria, incluyendo códigos de conducta de las compañías petroleras.

### Metodología para la realización de la consulta<sup>8</sup>

La preparación de la metodología de consulta requirió un tiempo de dos meses y su aplicación tomó cuatro meses adicionales entre el 2002 y el 2003.

Las actividades realizadas durante el proceso de consulta han sido las siguientes:

- Identificar las comunidades participantes y establecer con sus organizaciones matrices consensos apropiados tendientes a su participación.
- Definir y aplicar parámetros apropiados de participación y pronunciamiento.
- Capacitar a los facilitadores y representantes comunitarios mediante la celebración de talleres y la elaboración de materiales *ad hoc*.

8 Cf. el detalle de la metodología en el Anexo 4.

- Comunicar y difundir oportuna y apropiadamente, a través de los medios de comunicación locales y nacionales, los contenidos relativos a los derechos de las poblaciones indígenas, así como a las oportunidades y riesgos del proceso de exploración y explotación petrolera.
- Recabar los criterios, opiniones y propuestas de las comunidades y sus representantes legítimos a propósito del proceso petrolero (asambleas comunitarias e intercomunitarias).
- Supervisar y realimentar permanentemente el proceso de realización de la consulta previa.
- Sistematizar y elaborar una memoria técnica del proceso.

## Resultados alcanzados

Las evaluaciones por parte de los facilitadores subrayan su satisfacción con los contenidos y organización de la capacitación; así, el 97.4% opinan que la capacitación fue buena o muy buena. Cabe destacar que de un promedio grupal inicial de 3/10, los participantes autoevaluaron públicamente sus conocimientos con un 6.4/10, lo que implica más del doble de aprendizaje en los temas propuestos e incrementos sustanciales, especialmente en los temas de compensaciones y consulta previa, así como en las calificaciones individuales, cuyos valores mínimo y máximo pasaron de 1/5 al inicio a 5/9 al final, respectivamente. Las calificaciones objetivas demostraron igualmente que todos los participantes demostraban un buen nivel de conocimientos generales con relación a la temática<sup>9</sup>. No obstante, la mayoría de los facilitadores señalaron temas de capacitación que necesitaban ser ampliados y dieron sugerencias para mejorar los materiales y la organización de los eventos<sup>10</sup>.

9 Con relación a los resultados finales de la consulta (favorables al inicio de un proceso petrolero “condicionado” – ver más adelante), es interesante constatar que, de acuerdo a las evaluaciones de los conocimientos adquiridos, los facilitadores estaban en condiciones de precisar mucho mejor los riesgos/amenazas del petróleo que las oportunidades. Esta relativa mayor capacidad de dar cuenta de los aspectos negativos es atribuible a los siguientes factores: (i) el énfasis de los talleres de consulta (UPS, 2002) en los riesgos y daños socio-ambientales causados por el petróleo; (ii) la información contra el petróleo por parte de grupos opuestos al proceso petrolero y a la consulta misma, difundida permanentemente a través de los medios de comunicación locales, y realimentada por la situación de Sucumbíos (juicio a la Texaco) y de Sarayaku.

El balance general de los talleres intercomunales de capacitación (un representante de cada comunidad, más los representantes de federaciones y juntas parroquiales) ha sido altamente positivo, tanto con relación a los contenidos, como a las exposiciones, la organización y el taller en general. De acuerdo a los cuestionarios administrados entre los participantes, el 98.25% estimaron que los talleres habían sido buenos o muy buenos, oscilando entre el 100% en cuanto a contenidos y el 92.75% en cuanto a organización. No obstante, los participantes formularon sugerencias relacionadas con la realización de talleres adicionales de capacitación, sobre todo en las comunidades, que involucraran también a las mujeres; la entrega oportuna de materiales, la mayor claridad en las exposiciones, la capacitación adicional de los facilitadores, la mejor coordinación con las bases y la mejor organización de las comunidades. También cabe señalar la existencia de ritmos y capacidades diferentes en los facilitadores. El logro más importante ha sido la participación activa de la mayoría de delegados de las comunidades, lo que permitió su posterior conducción de las asambleas comunitarias. Adicionalmente, en la mayoría de los talleres los participantes decidieron elaborar actas de recomendaciones, que orientaran el posterior trabajo de las comunidades<sup>11</sup>.

En cuanto a los talleres comunales, la mayoría de la gente ha aceptado y entendido las explicaciones dadas por los facilitadores y los delegados a los talleres intercomunales, solicitándoles toda la información posible. La capacitación, realimentada permanentemente por los programas radiales diarios en kichwa y castellano, confirmó la necesidad de actuar sobre la base de información y argumentos ciertos. Al igual que en los demás talleres, los participantes formularon sugerencias relacionadas con la realización de talleres similares sobre los mismos temas y sobre otros temas de interés comunitario, con apoyo de folletos y documentos; también pidieron mayor tiempo para el tratamiento de los temas, para el trabajo de grupos y para el análisis en plenaria.

- 
- 10 Muchos de los temas fueron abordados de nuevo a raíz de la revisión conjunta del proceso y de sus resultados. No obstante, el pedido formal de ampliación de la capacitación está en proceso de ser atendido en el período post-consulta, a través de la profundización de la temática petrolera y de la creación de condiciones apropiadas de participación en el proceso de exploración y explotación hidrocarbúfera.
  - 11 Algunas actas (como la de 24 de Mayo - Orellana) fueron transmitidas por el radio local, como un ejemplo de acuerdo entre las organizaciones y como el ejercicio de un derecho ciudadano.



En general, la demanda por momentos de capacitación e información adicionales ha sido compatible con la sensación de haber recibido una información lo suficientemente pertinente y apropiada como para posibilitar un pronunciamiento.

## Los pronunciamientos de las comunidades

Analizaremos a continuación los resultados de los pronunciamientos de las comunidades y organizaciones del área de los bloques acerca del proceso petrolero. Para poder calibrar apropiadamente su alcance, los pronunciamientos son considerados en el marco socio-organizativo en el que fueron pronunciados.

## Las asambleas comunitarias

### *Programación y características*

Una de las actividades fundamentales del proceso de consulta previa han sido los talleres – asambleas al nivel de cada comunidad, cuya realización apropiada exigió una organización sumamente prolija para lograr los objetivos de participación trazados. Además de los factores externos (incesantes ataques de grupos fundamentalistas opuestos a la consulta), la programación debía tener en cuenta factores como la cantidad de comunidades a cargo de cada facilitador, la entrega oportuna de convocatorias, la disponibilidad de tiempo de los dirigentes comunitarios y de los miembros de la comunidad, la consideración de divisiones y disputas al interior de las comunidades, el acceso a las comunidades (vial y fluvial), la disponibilidad de refrigerios en cada comunidad, etc.

En este espacio, como hemos señalado, los miembros de las comunidades han recibido en una primera parte (el taller) la información necesaria sobre los diversos temas contenidos en la consulta previa, a través de los delegados que participaron en los talleres intercomunales de capacitación, apoyados por los facilitadores. Durante la segunda parte (alrededor de cinco horas), los participantes se han instalado en asamblea extraordinaria, han deli-

berado sobre los temas abordados y han tomado las resoluciones más pertinentes respecto a la conveniencia o no de que se lleven a cabo actividades de explotación hidrocarburífera en su territorio. Como hemos señalado, los talleres comunales se realizaron después de los intercomunales (en los que participaron miembros de cada comunidad), que estuvieron precedidos y acompañados por programas radiales.

Con la finalidad de que los talleres-asambleas se desarrollaran de acuerdo a lo previsto, los presidentes de las federaciones y parroquias, junto con los facilitadores y con el apoyo del equipo técnico de la UPS, creyeron necesario que se diseñara una propuesta de instructivo para el desarrollo de las reuniones. Dicho instructivo desarrollaba los aspectos formales de las asambleas, es decir, convocatorias, participaciones, horarios, constitución de la asamblea y su legalidad, sugerencia de formatos para capturar los pronunciamientos, etc. En este instructivo constaba expresamente la posibilidad de pronunciarse en contra del petróleo, en caso de que los riesgos parecieran incontrolables o fueran más grandes que las oportunidades.

#### *Desarrollo de los talleres-asambleas*

En la totalidad de los talleres-asambleas se recurrió al mismo tipo de procedimientos, ya que la práctica parlamentaria es conocida por todos los presidentes y miembros de las comunidades. En este caso especial, los presidentes de las comunidades resaltaron el hecho histórico de que por primera vez habían sido tomados en cuenta y convocados para ser capacitados y consultados sobre un asunto de vital importancia para la vida de las comunidades.

En el momento de instalación de la asamblea extraordinaria por parte de los dirigentes de la comunidad, se procedió a constatar la existencia de quórum; posteriormente, se inició el análisis y la discusión de los temas presentados, para proceder luego a la toma de decisiones y resoluciones, que fueron registradas por el secretario/a de la asamblea.

Un elemento fundamental en la realización de estos eventos fue la decisión de que los talleres se desarrollaran en su mayor parte en kichwa, lo que coadyuvó a un mejor entendimiento y captación de los temas de la capacitación.

Las deliberaciones culminaron en la escritura del acta de la asamblea, que contiene los pronunciamientos de los participantes y directivos. Las re-

soluciones fueron tomadas mediante votación simple, ya que los participantes habían dado a conocer previamente sus criterios y razonamientos personales. Las asambleas culminaron con la suscripción del acta por parte de cada uno de los participantes y de los directivos de la comunidad, si bien no todas las asambleas lograron procesar el acta correspondiente (ver más adelante).

Las actas fueron entregadas en forma directa por los dirigentes de las comunidades a los facilitadores o a las oficinas de consulta; pero también fueron remitidas a las federaciones o juntas parroquiales. Todas las actas fueron concentradas luego en el equipo de la UPS, a fin de proceder a su análisis y notarización.

## **Pronunciamientos**

Analicemos brevemente la dinámica de la participación y de los pronunciamientos de cada comunidad.

En general, fueron convocadas el 97% (368) de las comunidades indígenas del área, incluyendo comunidades de indígenas y colonos; el 3% restante no se dejó convocar por problemas organizativos internos o por oposición al proceso de consulta, normalmente orquestado desde afuera de la propia comunidad. De ellas, se reunieron en asamblea 337 comunidades (el 88.91%). En distintos sectores (por ejemplo, Tálag y Misahuallí), algunas de las comunidades convocadas se negaron a realizar la asamblea - taller o a pronunciarse, debido a la naturaleza de las actividades que realizaban (ecoturismo), que consideran podrían verse afectadas por la actividad petrolera, y por influencia de un grupo local contrario a la consulta (ReCoka). Otras comunidades no participaron por falta de interés, por estar en otras ocupaciones, por haber hecho caso omiso de la convocatoria enviada por el presidente de la comunidad o porque el propio presidente de la comunidad se negó a convocar a pesar de la insistencia de sus bases en ser consultadas (una comunidad). A pesar de todo, el porcentaje de realización de asambleas ha sido muy alto (el 89%).

De las 337 comunidades consultadas, se han pronunciado mediante algún tipo de acta 291 comunidades, el 76.78% del total; de ellas, 263 comunidades han entregado un acta válida, es decir, que contenga el pronuncia-

miento de la comunidad y las firmas de los participantes, lo que representa el 90.37% de las comunidades que han emitido actas, el 78% de las que han celebrado asamblea y el 69.39% del total de comunidades existentes en el área de los bloques. El 89.73% del total de actas válidas se pronuncian por un sí condicionado. Por bloque, sobre el total de actas válidas, se ha pronunciado por un sí condicionado el 90.76% de las comunidades en el bloque 20, y el 87.34% en el bloque 29. El resto de las comunidades se ha pronunciado por un no al petróleo (9.2%) o por la moratoria (1.27%).

Con relación a las asambleas internas de las organizaciones, que se instalan cuando asisten la mitad de los socios más uno, los dirigentes consideran que la participación ha sido un éxito, sobre todo teniendo en cuenta el contexto adverso que rodeó a la consulta; de hecho, es difícil lograr más del 60% de participación en promedio.

En cuanto a la entrega de actas, se ha visto dificultada por varios factores; entre ellos, cabe nombrar los siguientes:

- Poca capacidad de algunas comunidades para redactar las actas. Como la consigna era que el facilitador se retirara para dejar deliberar a la asamblea, algunas comunidades no pudieron elaborar el acta el mismo día de la asamblea y fueron postergando su entrega.
- Interferencia de otros procesos: ingerencia de organizaciones ecologistas radicales, partidos extremistas, dirigentes antiguos que no entendían el proceso; incidencia de las experiencias de otras comunidades fuera del área (casos Texaco en Sucumbíos y Sarayaku en Pastaza), etc.
- Desinterés y olvido de algunas comunidades, o diferencias fuertes de opinión en la asamblea.
- Chantaje de algunos dirigentes; de hecho, los presidentes de algunas comunidades se negaron a firmar el pronunciamiento positivo de la mayoría de los participantes porque tenían otra posición, y propusieron cambiar el pronunciamiento que había prevalecido en la asamblea.
- Imposición desde los dirigentes de alguna de las organizaciones mayores que temían perder control o influencia con un pronunciamiento individualizado (y afirmativo) de sus bases; este tipo de actitudes estuvieron también influidos por grupos externos de “apoyo”. Esto tendió a suceder, por ejemplo, en ACIA (Pastaza) y en la cooperativa Rukullakta (Napo).

Teniendo en cuenta el contexto de la consulta, se resolvió reconvocar en varias ocasiones sucesivas a aquellas comunidades en las que no se había podido realizar el taller – asamblea, intentando que el derecho al pronunciamiento fuera ejercido en su plenitud. Los informes de cada facilitador dan cuenta de la dinámica de convocatoria, asistencia y pronunciamiento en cada comunidad, así como las razones de las actas faltantes.

Si bien hubiera sido conveniente disponer de un tiempo mayor, la mayoría de las comunidades se sintieron lo suficientemente informadas (radio, talleres intercomunales y taller comunitario) como para deliberar y adoptar resoluciones. Por otra parte, conviene tener en cuenta que sobre estos procesos pesan enormes pasivos socio-ambientales, que no pueden ser absueltos en su totalidad de manera inmediata.

De todas formas, considerando las circunstancias desfavorables que acompañaron al proceso (simultaneidad de los episodios de Texaco y Sarayaku; hostigamiento permanente de grupos opuestos a la realización de la consulta, que no vacilaron en recurrir a métodos como el chantaje, la desinformación y la calumnia), se ha cumplido ampliamente con los objetivos trazados.

## **Las asambleas intercomunitarias**

### *Estructura y funciones*

Las asambleas intercomunitarias son los espacios de expresión y participación del conjunto de los miembros de las comunidades, pertenecientes en términos socio-organizativos a las federaciones y en términos socio-territoriales a las juntas parroquiales. Conforme al instructivo elaborado conjuntamente entre el equipo UPS y los presidentes de federaciones y juntas parroquiales (Tena, 27/11/2003), el objetivo de estas asambleas era recoger los pronunciamientos de las comunidades para validarlos, complementándolos apropiadamente en función de las orientaciones colectivas. Adicionalmente, otros objetivos eran reflexionar, analizar y discutir en forma conjunta sobre el proceso de consulta previa, sus aciertos y debilidades, así como emitir un pronunciamiento colectivo sobre las posiciones y propuestas, relacionados con la pertinencia de promover o no procesos de explotación hidro-

carburífera en sus territorios. En este sentido, la función de la asamblea intercomunal fue validar las decisiones de las comunidades, pero no podía ir en contra de ellas si ya había habido un pronunciamiento explícito, salvo cuando el proceso de toma de decisiones hubiera estado gravemente viciado. En este sentido, las decisiones comunitarias podrían, en último extremo, prescindir de la validación de la asamblea intercomunal<sup>12</sup>; pero las asambleas intercomunitarias no pueden prescindir de los pronunciamientos comunitarios, una vez emitidos<sup>13</sup>.

Por razones prácticas (facilitar la organización y asistencia de los presidentes de las comunidades), las asambleas se realizaron en las cabeceras parroquiales o cantonales, aunque las convocatorias fueron firmadas por el conjunto de presidentes de federaciones existentes en un determinado espacio parroquial, además del presidente de la junta parroquial misma. A pesar del estrecho margen de tiempo disponible entre la convocatoria y la realización de las asambleas intercomunitarias, éstas se celebraron con absoluta transparencia y de acuerdo a lo establecido en el instructivo elaborado. Las discusiones se desarrollaron de manera profundamente democrática, conforme a mecanismos parlamentarios conocidos y practicados por todos los dirigentes participantes. Los facilitadores se reintegraron en este momento a sus respectivos espacios organizacionales, como un miembro más, aunque calificado por el proceso de formación vivido y la experiencia adquirida. La tarea de conducción de las asambleas fue encomendada a los presidentes y secretarios *ad hoc* elegidos por los participantes, que asumieron esta labor de manera responsable, eficiente y transparente, con el reconocimiento de los participantes.

---

12 Es el caso de las comunidades cuyos presidentes no pudieron asistir a las asambleas, pero cuya opinión es considerada plenamente legítima para los fines de la consulta, salvo en caso de que hubiera habido impugnación.

13 Existe a veces en las comunidades un mal entendido “asambleísmo”, que es utilizado de manera poco democrática por algunos dirigentes para impedir que las comunidades se pronuncien, con el pretexto de que son “manipulables”. En este sentido, el verdadero camino es seguir exponiendo a las comunidades a procesos de información y capacitación como el realizado a propósito de la consulta, de manera que estén en condiciones de poder expresar sus propias percepciones en forma complementaria a las de sus dirigentes.

### *Agenda y desarrollo*

Durante el período de consulta se realizaron 13 asambleas intercomunitarias, que se han llevado a cabo en el lapso de dos semanas de trabajo en las siguientes parroquias o sectores:

Napo: San Jacinto (Archidona), Mondayacu-Cotundo, Pano, Talag, Tena – Chambira (comunidades independientes), Ahuano, Puerto Napo - Arosemena Tola, Misahualli y San Pablo.<sup>14</sup>

Pastaza: Santa Clara, AMA-Arajuno y El Triunfo<sup>15</sup>

- 14 La asamblea de la Cooperativa Rukullakta, organización adscrita a la FONAKIN, se celebró después de finalizado el proceso de consulta, dos semanas después del plazo final previsto (30 de noviembre) (15.12.03). El acta de la cooperativa fue emitida el 17.12.03 y es contraria al proceso petrolero, aunque reconoce y valida el proceso de consulta. La Cooperativa *Rukullakta (Napo)* ha sido la organización que ha recibido mayor apoyo durante el proceso de consulta para la realización de innumerables asambleas internas, muy por encima del promedio de apoyo brindado, debido a su compleja y, a la vez, estructuralmente débil organización interna (entre otros factores, ausencia de personería jurídica definitiva); adicionalmente, ha sido la organización que ha contado con el mayor número de facilitadores. Con todo, han existido intentos evidentes de condicionar los resultados de estas asambleas por parte de miembros de Recoka, junto con integrantes de otros grupos ecologistas y algunos dirigentes locales afines a sus planteamientos. En una ocasión llevaron buses llenos de gente para que corearan incesantemente las consignas de sus líderes e intentaran convertir la asamblea de la cooperativa en “asamblea del pueblo”. Los miembros de la cooperativa, sin embargo, desestimaron esta sugerencia y les invitaron a retirarse, declarando que sus resoluciones debían ser tomadas solamente por ellos, sin la presencia de *mishus* (mestizos).

Por otra parte, ha existido una flagrante falsificación de una convocatoria interna del presidente de la cooperativa, ya que se emitió por la radio una convocatoria supuestamente firmada conjuntamente por la cooperativa y miembros de organizaciones ecologistas, en la que se convocaba a la FONAKIN (Napo), la CONAIE, la CONFENIAE, el CODENPE y otras instituciones nacionales a participar en la asamblea de la Cooperativa. Salvo asesores directos de algunos de los grupos mencionados, venidos desde Quito, nadie más participó en esta asamblea; el presidente de la CONFENIAE participó en una asamblea posterior. El entonces presidente de la Cooperativa tuvo que hacer una declaración pública por Radio Ideal del Napo, desmintiendo la convocatoria.

En este caso, y a pesar de numerosas reuniones previas en los subcentros, los dirigentes de la cooperativa decidieron apelar solamente al nivel intercomunitario, desconociendo el instructivo aprobado por los presidentes de las federaciones y parroquias, en el que consta expresamente la necesidad de contar previamente con actas comunitarias para avalar los pronunciamientos de los presidentes en la asamblea intercomunal, a fin de conjurar el riesgo de eventuales manipulaciones (ver nota 13). Sin embargo, todas las comunidades apoyaron el proceso de consulta previa y algunas de ellas emitieron individualmente pronunciamientos favorables a un proceso petrolero condicionado, antes de la declaración colectiva.

- 15 Adicionalmente, se celebró una asamblea en la organización Ayllupura de Arajuno, compuesta por una sola comunidad y en proceso de crecimiento; la comunidad se pronunció por un sí condicionado, pero entregó tarde su acta, por lo que no es considerada aquí. En cuanto al Triunfo, alrededor del 95% de las comunidades de la parroquia están integradas por colonos serranos, aunque existe también una minoría de indígenas kichwas amazónicos y shuaras en algunas comunidades.

Orellana: 24 de Mayo

Las asambleas fueron convocadas simultáneamente por todos los presidentes de las federaciones presentes en cada sector, más los presidentes de las parroquias respectivas. La concurrencia del 68% de los dirigentes de las comunidades involucradas en la consulta, a pesar de la rapidez de la convocatoria, da cuenta de la importancia que las comunidades han otorgado a este proceso, avalado y legitimado por ellas. En todo caso, se trata de una concurrencia superior al promedio de presencia de las bases a las asambleas convocadas por sus propias dirigencias. La mayoría de las asambleas fueron realizadas en kichwa.

De acuerdo a la convocatoria, los representantes de las comunidades se reunieron un tiempo aproximado de ocho a diez horas de trabajo. Los momentos contemplados eran los siguientes: (i) lectura de los pronunciamientos de los presidentes; (ii) análisis, discusiones, toma de decisiones y planteamiento de propuestas; (iii) elaboración y suscripción del acta.

El primer momento de la asamblea (en la mañana) fue la lectura de los pronunciamientos comunitarios transcritos en actas, añadiendo eventuales comentarios respecto a las resoluciones tomadas y las propuestas realizadas.

En el segundo momento de la asamblea intercomunitaria (en la tarde), se dio paso a la participación de los presentes. Este espacio fue utilizado para recapitular los pronunciamientos de las comunidades y ratificarlos, además de reflexionar, analizar y discutir en forma conjunta sobre el proceso de consulta previa, los pronunciamientos realizados y las propuestas formuladas. La participación fue registrada por el secretario/a de la asamblea.

El tercer momento (final de la tarde) fue la elaboración del acta de la asamblea, que contiene los pronunciamientos de los participantes y directivos. Como en el caso de las asambleas comunales, las resoluciones fueron tomadas mediante votación simple, ya que las participantes habían dado a conocer previamente en forma extensa sus criterios y se remitían a pronunciamientos anteriores realizados por cada comunidad. A continuación se procedió a la suscripción del acta por cada uno de los participantes en la asamblea y de los directivos de la misma.

---

Debido a que se trató de un pronunciamiento colectivo, fue imposible realizar una discriminación detallada por comunidad.



### *Pronunciamientos*

En general, como hemos señalado, la participación de los 229 presidentes corresponde al 67.9% de las 337 comunidades que han realizado asamblea comunitaria. Todas las asambleas intercomunales se instalaron con quórum suficiente.

En la mayoría de los casos, los presidentes participantes ratificaron los pronunciamientos realizados por sus comunidades; sin embargo, cabe señalar que algunos presidentes decidieron cambiar el pronunciamiento de sus bases sin el consentimiento expreso de ellas; por ejemplo, en algunos casos el anterior sí condicionado se decantó en un pedido de moratoria o en un pronunciamiento en contra. Con estas salvedades, y con relación a las asambleas en las que ha existido algún tipo de pronunciamiento formalizado en acta, los resultados son los que siguen:

Se pronuncian a favor de un sí condicionado al proceso petrolero el 76.4% de los presidentes.

Se pronuncian contra el proceso petrolero el 13.1% de los presidentes.

Se pronuncian por una moratoria de la consulta y del proceso petrolero el 7.9% de los presidentes<sup>16</sup>.

Manifiestan tener opiniones divididas el 2.6% de los presidentes que participaron en las asambleas.

La asamblea intercomunitaria de ACIA ha sido aplazada indefinidamente (ver más adelante), por lo que su falta de pronunciamiento ha sido considerada como abstención<sup>17</sup>.

16 La moratoria es una tendencia que no apareció en los pronunciamientos comunitarios. Además de un porcentaje minoritario de presidentes individuales de Tálaga y San Pablo (que votaron en una dirección distinta a la de sus comunidades), la parroquia de El Triunfo (Pastaza) se pronunció colectivamente por la moratoria.

17 En el caso de la Asociación de Comunidades Indígenas de Arajuno - ACIA (Pastaza), institución miembro de la OPIP, la situación ha sido también compleja. ACIA recibió un apoyo especial en el proceso de consulta, al hacer posible la selección de dos facilitadores en lugar de uno (número proporcional a la cantidad de comunidades), en consideración a la dispersión territorial del área. En el taller intercomunal de capacitación, impartido a alrededor de 50 presidentes y miembros de las comunidades y de la directiva de ACIA, todos los participantes manifestaron su agradecimiento y felicitaron efusivamente al equipo de la UPS. Como puede apreciarse por los resultados de la evaluación, fue uno de los talleres mejor evaluados del proceso. En este taller fue validado por prime-

Más allá de los pronunciamientos de los presidentes (la mayoría a favor de un sí condicionado a favor del petróleo), el resultado principal de estas asambleas intercomunales ha sido la validación global del proceso de consulta (no se registró ninguna denuncia sobre irregularidades en los procedimientos y en la participación), y las tendencias generales de los pronunciamientos comunitarios. Las diferencias en cuanto a los porcentajes, con relación de los pronunciamientos de las comunidades, se explican por la ausencia de una parte de los presidentes (la mayoría de los ausentes eran partidarios del sí condicionado), por la decisión ilegítima de algunos presidentes de cambiar sin motivo el voto comunitario y por el peso proporcional de los pronunciamientos de una asamblea intercomunal (El Triunfo) que no estuvo precedida por asambleas comunitarias.

### *Resoluciones*

En los pronunciamientos de las catorce asambleas intercomunitarias que se reunieron prevalecen las resoluciones relacionadas con ocupación de la fuerza de trabajo local, capacitación – educación, fortalecimiento organizativo, fondo de compensaciones, protección de áreas sensibles, proyectos productivos, infraestructura social y productiva y salud.

En realidad, desde un repensamiento global de las propuestas realizadas en el marco del comité de presidentes de federaciones y parroquias, aparece claro que la creación de un fondo de compensaciones permitiría absolver la mayoría de las demandas, bajo la forma de una capitalización de los aportes

---

ra vez en forma conjunta el instructivo para las asambleas comunitarias, en el que se recoge la posibilidad de realizar un pronunciamiento a favor o en contra del petróleo.

Posteriormente se realizaron las asambleas - talleres en todas las comunidades. Algunas comunidades se pronunciaron favorablemente al inicio del proceso petrolero y transcribieron su pronunciamiento en actas (de hecho, algunas de estas actas fueron entregadas al equipo de la UPS), aunque poniendo condiciones drásticas que hubieran transformado el sí en un no en caso de incumplimiento de las propuestas. Aparentemente, este hecho intranquilizó a algunos dirigentes de Pastaza (que habían adoptado ya al nivel provincial una posición a favor de la moratoria de la explotación petrolera, a partir de experiencias previas negativas, como la de Sarayaku) y a miembros de organizaciones de apoyo no-indígenas. En la última asamblea deliberativa, convocada por la directiva de ACIA (diciembre del 2003) y en la que participaban representantes de la mayoría de las comunidades, la palabra fue monopolizada rápidamente por miembros de 3 comunidades, apoyados por un grupo de "solidaridad" compuesto por estudiantes de la Universidad Central, que invitaron a la asamblea a pronunciarse contra el petróleo. Con todo, el pronunciamiento colectivo quedó diferido para una asamblea posterior, hasta ahora pendiente.

de las empresas, más otras donaciones internacionales, que serían redistribuidas hacia las comunidades bajo la modalidad de cuotas por población y petróleo. Los fondos serían manejados bajo la modalidad de un fideicomiso (ver “Propuestas de las comunidades”).

### *Notarización de las actas comunales e intercomunales, y validación por parte del Estado y de los presidentes de federaciones y parroquias*

Una vez consignadas las actas, tanto comunitarias como intercomunales, éstas fueron fotocopiadas y llevadas a la notaría del cantón Tena para su debida notarización como copias fieles del original. Fueron notariadas como copia fiel del original un total de 263 actas comunitarias y 14 actas intercomunales.

La validación de las actas comunales e intercomunales ha contado con una última instancia que le ha dado una legitimación adicional, ya que han sido revisadas por los presidentes de federaciones y juntas parroquiales, comparando el original y las copias notariadas, y avaladas como fidedignas. Al mismo tiempo, este hecho ha permitido una apropiación del proceso por parte de los representantes de las organizaciones.

Conforme a las modalidades previstas, los pronunciamientos, opiniones y propuestas de las asambleas fueron presentados formalmente en cada una de las oficinas de consulta (Archidona y Ahuano), donde han sido revisados y completados, para dar inicio al proceso de sistematización por parte de la Universidad Politécnica Salesiana, en cuanto encargada de facilitar el proceso de consulta.

El Estado avaló los resultados de la consulta el 20 de diciembre de 2003.

## **Las propuestas de las comunidades<sup>18</sup>**

### *Antecedentes*

En el marco de la reciente consulta previa a los pueblos indígenas de los bloques 20 y 29 de la Amazonía ecuatoriana, propiciada por el Estado en apo-

---

18 Se trata de un resumen de propuestas más específicas, ya presentadas al Estado y básicamente aceptadas. Estas propuestas están en proceso de ser ampliadas y concretadas durante la etapa post-consulta.

yo al ejercicio de un derecho colectivo, amparado por el Convenio 169 de la OIT y reconocido por la Constitución, la mayoría de las organizaciones y comunidades del área han emitido pronunciamientos globales favorables al inicio de un proceso de exploración y explotación petrolera.

Las decisiones de las comunidades están sustentadas en los siguientes factores:

- El reconocimiento del derecho del Estado a utilizar el petróleo, que constituye una parte fundamental de los ingresos fiscales.
- La convicción de que es posible controlar en gran medida los riesgos ambientales y sociales que acompañan al proceso petrolero (tecnologías limpias, respeto a las áreas sensibles, vigilancia social).
- La perspectiva de poner en marcha procesos tendientes a una mejor distribución de los ingresos derivados del petróleo para promover el desarrollo regional, tanto bajo la modalidad de un fondo regional de compensaciones al inicio del proceso petrolero (5% de las inversiones de las compañías petroleras, por fases; donaciones internacionales), como de una redistribución más equitativa de la renta petrolera al final (Estado).

En este sentido, se trata de un sí condicionado, ya que forma parte indisoluble de dicho pronunciamiento la formulación de una serie de propuestas socio-ambientales, que tienen como referente el Convenio 169 de la OIT (ratificado por el Ecuador), la Constitución Política del Estado y las demás normativas ambientales de la República (Ley de Gestión Ambiental, Reglamento Sustitutivo de Operaciones Hidrocarburíferas, normativas de Petroecuador).

Las propuestas concretan los planteamientos de los pueblos indígenas y han sido elaboradas durante un período de un año y medio, entre agosto de 2002 (inicio del diagnóstico y los primeros talleres de metodología de consulta), y la finalización de la consulta previa en diciembre de 2003. En el marco de la consulta, las propuestas fueron debatidas en alrededor de 400 talleres y asambleas (comunales, intercomunales y de presidentes de federaciones y parroquias) durante los meses de octubre, noviembre y diciembre del año 2003.

De las “malas prácticas” de muchas de las empresas petroleras en el pasado reciente (daños al medio ambiente, a la cultura y a las organizaciones

locales), es preciso extraer difíciles “lecciones aprendidas” para que se conviertan en referente del futuro proceso de exploración y explotación en el área de los bloques. En esta dirección, las propuestas plantean la necesidad de realizar un esfuerzo mucho más consistente por:

- Redefinir la “cultura petrolera” de muchas compañías, evitando aproximaciones directas a cada espacio comunitario, que se presta a manipulaciones y a la división de las organizaciones.
- Implementar tecnologías limpias.
- Asegurar la participación de las poblaciones locales en el marco de sus propias instituciones representativas.
- Apoyar iniciativas de compensaciones colectivas y mejor redistribución del ingreso, para que los habitantes de la región puedan vivir en dignidad.

Por otra parte, como ha sido evocado al inicio, el fundamento del Convenio 169 de la OIT, suscrito por el Ecuador, es el reconocimiento de las aspiraciones de los pueblos indígenas “a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico, y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones dentro del marco de los estados en los que viven”. En forma paralela a las modalidades del proceso de consulta previa (prescritas por el Reglamento), el proceso de ejecución de alternativas de desarrollo de los bloques deberá contar también con la participación directa de las mismas organizaciones representativas de las comunidades (federaciones y parroquias); para ello, deberán seguir siendo capacitadas, a fin de que estén en grado de desempeñar un rol protagónico en el proceso de toma de decisiones y en el control social del proceso de exploración y explotación petrolera.

### *Capacitación*

El proceso de consulta ha contribuido poderosamente a elevar los conocimientos, la conciencia y el nivel de organización local. Sin embargo, frente a los inmensos pasivos sociales no cubiertos todavía por las instituciones del Estado ni por la cooperación internacional, quedan al descubierto una serie de aspectos que las organizaciones solicitan satisfacer. La primera serie de

propuestas se relaciona con la profundización de las distintas temáticas relacionadas con derechos colectivos, participación y vigilancia social, normativas petroleras, tecnologías limpias, monitoreo socio-ambiental, fortalecimiento organizativo, gestión del desarrollo local y manejo de conflictos.

Estas demandas a corto plazo están en proceso de ser satisfechas por el Estado, a través de la ampliación y focalización de la capacitación durante el período post-consulta previo a la licitación petrolera. Otras demandas de capacitación y profesionalización se relacionan con la implementación de un fondo de compensaciones (ver más adelante).

### *Aspectos ambientales y sociales de los contratos*

Las propuestas de las comunidades se relacionan también con el cumplimiento de las normativas ambientales, en particular la implantación de un sistema de gestión ambiental que prevenga, disminuya y/o controle los impactos ambientales, dando cumplimiento a la legislación ambiental, desarrollando medidas preventivas y/o correctivas, y adoptando normas de calidad ambiental tipo ISO 14.001.

Junto a ello, piden que se concrete la realización de estudios de impacto ambiental participativos (EIA-P) y la implementación de procedimientos de vigilancia social, inscritos en el marco institucional y participativo del fondo de compensaciones (ver más adelante) y financiados a través de él. Plantean que el conjunto de acciones de control, vigilancia y evaluación de las actividades hidrocarburíferas se realice de manera organizada e independiente, planteando temas relevantes para la vida comunitaria, y contando con medios para difundir sus acciones y resultados a la sociedad.

Conforme a las normativas de Petroecuador, también planean que los seguros de las compañías petroleras cubran los riesgos de vida y salud humanas, la contaminación, y eventuales afectaciones al ecosistema, a la flora y a la fauna, en el entendido que la afectación del ambiente será de entera responsabilidad de las compañías.

Por otra parte, solicitan que en cada una de las etapas del proceso petrolero sean implementadas las tecnologías más limpias disponibles, descritas y analizadas durante la consulta<sup>19</sup>.

*Indemnizaciones y compensaciones*<sup>20</sup>

Las propuestas incluyen la indemnización directa de los daños eventuales causados a las fincas, proyectos productivos o propiedades. Para ello, se recurrirá a métodos como costo/beneficio y costos de oportunidad, sobre la base de precios actualizados de mercado, considerando la extensión e intensidad del daño (total o parcial) y el tiempo que va a durar (temporal o permanente). Adicionalmente, se recurrirá a métodos de valoración de todos los bienes forestales (maderables y no maderables) y de los servicios ambientales que sean afectados (agua, aire, control de la erosión, etc.), sugeridos por el diagnóstico socio-económico de los bloques. No obstante, en la perspectiva actual de las comunidades, el objetivo es que las medidas socio-ambientales a ser implementadas prevengan los impactos y eviten o minimicen la necesidad de realizar indemnizaciones.

En cuanto a las compensaciones, las comunidades plantean que la compañía o compañías titulares inviertan un porcentaje del total de sus inversiones por fase en la creación de un fondo de compensaciones colectivas, cuyas ventajas son las siguientes:

- Permite el planteamiento de propuestas que superen el inmediatismo y la coyuntura, en el marco de un plan global de desarrollo de los bloques que oriente las acciones del fondo.

19 Ver *Oportunidades y riesgos del petróleo* (Folleto de capacitación n° 3. Quito, UPS, 2003. Además de las tecnologías conocidas y experimentadas en los bloques más “sostenibles”, es importante implementar tecnologías térmicas avanzadas para la extracción de los petróleos más pesados del tipo “pungara”, abundantes al norte del área de los bloques, obteniendo y usando sosteniblemente el agua requerida en cantidad y calidad. De todas maneras, aunque quedan muchos asuntos por resolver, los avances técnicos de las operaciones a partir de los noventa permiten demostrar que es posible lograr una importante disminución de riesgos y de impactos ambientales directos (Albán, 2003: 147).

20 En las propuestas se distingue cuidadosamente entre indemnizaciones (pago por los daños causados a un determinado propietario o comunidad) y compensaciones colectivas, cuya justificación se basa en las consecuencias globales de la irrupción de las compañías en el espacio comunitario, e incluye tanto el uso directo o indirecto de este espacio, cuanto los impactos asociados (ambientales y sociales) cuya medición es difícilmente cuantificable (ver *Indemnizaciones y compensaciones para el desarrollo regional*. Folleto de capacitación n° 4. Quito, UPS, 2003). Esta diferenciación ayuda a evitar eventuales expectativas de derrames susceptibles de ser indemnizados (cf. Bustamante, 2003:42-43), ya que los verdaderos beneficios se focalizan en las compensaciones colectivas para el desarrollo regional (ver más adelante).

- Salvo en el caso de indemnizaciones directas o compra directa de bienes y servicios a un privado, este fondo sustituye la necesidad de que la petrolera realice inversiones directas en las distintas subáreas de los bloques, que serán canalizadas a través del fondo.
- En este sentido, crea las condiciones para evitar el riesgo de manipulación y conflicto, al soslayar la relación directa de los antiguos “relacionadores comunitarios” con cada comunidad y familia.

El fondo se estructurará a partir del 5% de las inversiones petroleras por fase, complementado por otras posibles inversiones y donaciones de organismos internacionales, que serán colocadas en un fideicomiso. La compañía petrolera se relacionará directamente con los representantes del fondo (de mayoría indígena) y sus distintas instancias (directorio, comité técnico, comité administrativo, comités subregionales), conforme al organigrama de funciones en proceso de definición.

En este contexto, todas las comunidades se benefician proporcionalmente, según cuotas diferenciales de población y producción petrolera por área, contribuyendo a controlar las inequidades en el proceso de desarrollo regional<sup>21</sup>.

El conjunto de recursos canalizados por el fondo se invierte en el marco de un plan global de desarrollo de los bloques, con líneas de proyecto viables que se complementan con otras propuestas en curso dentro del área<sup>22</sup>. Las comunidades preparan propuestas según la cuota que les corresponde (población y petróleo), con apoyo de los especialistas del fondo. Estas pro-

21 Este tipo de propuesta va más allá de las modalidades habituales de distribución clientelar o de los típicos fondos concursables, donde la oferta es capturada por quienes tienen mayor capacidad de demanda. En este caso, no se trata de ningún “fondo concursable”, sino de un fondo por cuotas, de manera que todos reciben algún tipo de beneficio. Una vez cumplidos los requisitos para la asignación de recursos, estas cuotas se asignarían en función de dos criterios básicos: (i) número de habitantes indígenas rurales por parroquia (incluyendo también las comunidades conformadas por colonos), que se beneficiarían proporcionalmente con el 50% de los recursos disponibles; y (ii) cantidad de petróleo existente en una determinada zona (el otro 50%), considerando la mayor exposición a riesgos por parte de las comunidades y familias en cuyos predios se localizarán las actividades hidrocarburíferas. De esta manera, se pondrán las bases para conjugar la equidad con la distribución proporcional de los beneficios.

22 Es tan emblemática como patética la falta de apropiada sinergia y coordinación entre instituciones de desarrollo, organizaciones indígenas y entidades gubernamentales, algo que afecta tanto al petróleo (ver Barrera de Jorgenson, 2003: 182-83), como a las demás dimensiones del desarrollo (ver Izko, 2003a: 80; 2003b: 115 ss., con relación a las políticas forestales sudamericanas).



puestas son revisadas, realimentadas y aprobadas por las distintas instancias de fondo, y ejecutadas por las comunidades con el correspondiente asesoramiento técnico<sup>23</sup>. El fondo poseerá tanto componentes reembolsables (proyectos productivos) como no reembolsables (investigación e información, capacitación y profesionalización, fortalecimiento institucional y organizativo, infraestructura social, rescate y dinamización cultural).

Finalmente, las comunidades solicitan que este conjunto de propuestas figuren en las bases de las licitaciones, solicitud que está en proceso de ser considerada favorablemente por el Estado.

### **Análisis del proceso y de sus resultados**

El petróleo es un tema particularmente complejo, que ha dado lugar a polarizaciones radicales, desde el más trágico pesimismo socio-ambiental hasta una variada gama de optimismos tecnológicos<sup>24</sup>. Estas contraposiciones se sitúan en la raíz de esos “diálogos fragmentados” que caracterizan el escenario socio-ambiental ecuatoriano y, más específicamente, el de la RAE; de hecho, el petróleo suele ser visto, alternativamente, como el causante de todos los males o como la única oportunidad para el desarrollo del Ecuador, y tiene como correlato el intento de imponer el proyecto petrolero a cualquier costo o impedirlo a través de la creación de un escenario de confrontación e incertidumbre.

En este marco, la consulta representa una gran oportunidad de ordenamiento del caos socio-ambiental y económico que asedia al sector petrolero (Albán, 2003:142), ya que constituye la institucionalización de una prácti-

---

23 En este sentido, aunque todas las comunidades tienen asegurado el apoyo que les corresponde, el momento y las modalidades de asignación de la cuota dependen de la calidad de las propuestas y de la real capacidad adquirida para su ejecución por parte de los actores locales, cuya promoción es sobre todo responsabilidad de los funcionarios del fondo de compensaciones, en diálogo permanente con las comunidades.

24 Un ejemplo del primero es el libro de Kimerling (1993), mientras que la apología de las “tecnologías de punta” (en proceso de aplicación por parte de compañías como Agip, Occidental o Repsol-YPF) constituiría un ejemplo elocuente de optimismo tecnológico (cf. Bustamante, 2003: 28). Sin embargo, es importante contextualizar estas posiciones en las distintas situaciones socio-ambientales donde cobran arraigo. En el caso de los bloques 20 y 29, las propuestas indígenas intentan recoger las mejores prácticas existentes, adecuándolas a su propio contexto. Ver, entre otros, Fontaine, 2003; Acosta, 2003; Varios autores, 2003a y 2003b para una apreciación global de los antecedentes y tendencias relativos a la geopolítica, la cultura y la economía política del petróleo.

ca democrática, generadora de acuerdos entre la sociedad y el Estado sobre el alcance y las características de la operación petrolera.

Por otra parte, conviene señalar que, antes que un pronunciamiento con relación al proceso petrolero, se trataba del ejercicio de un derecho colectivo, además de un derecho ciudadano, avalado por la Constitución de la República en ratificación de convenios internacionales, que acreditan a los pueblos indígenas en cuanto tales como sujetos de este derecho. En este caso, a los derechos derivados de la participación ciudadana se unen los derechos derivados de la convocación colectiva, aplicada a decisiones vitales sobre el control y manejo de recursos naturales, con implicaciones para el país y para las poblaciones locales.

Este hecho tiene implicaciones importantes para el desarrollo de la región. En cuanto ciudadanos, los indígenas constituyen una minoría relativa con respecto a los habitantes de las ciudades amazónicas y los grupos mestizos rurales, por lo que parecería corresponderles una “cuota de progreso” proporcionalmente menor con relación al resto de la población. En cambio, como pueblos indígenas requieren un tratamiento diferencial y preferencial, tanto con relación al proceso de explotación, como con relación a la distribución de la renta petrolera: ellos son los habitantes originarios de los territorios amazónicos, han soportado sucesivas oleadas “civilizatorias” por parte de la sociedad mayor y podrían ser los más afectados por el petróleo, porque son los que habitan en mayor número las zonas extractivas y son también los más vulnerables.

Adicionalmente, conforme al Convenio 169 de la OIT, el proceso de ejecución de alternativas de desarrollo de los bloques deberá contar con la participación protagónica de las mismas organizaciones representativas de las comunidades, en cuanto a la toma de decisiones y el control social del proceso petrolero.

Por otra parte, la experiencia de los bloques 20 y 29 está permitiendo transparentar todo un “juego de oposiciones”, que se inscriben en el marco de la relaciones de poder y conflicto, entendido como un “intercambio mutuo e intencional de sanciones negativas o comportamientos punitivos”, que disminuye las probabilidades del otro de alcanzar los objetivos que persigue<sup>25</sup>. Cuanto más importantes y mutuamente excluyentes son los intereses

---

25 El poder debe ser entendido, precisamente, como la voluntad de estructurar el posible campo de

en juego, y cuanto más disminuyen las posibilidades de alcanzarlos, tanto más violencia potencial es generada en el conflicto.

Paradójicamente, en este primer momento los “opositores” de las comunidades no han sido tanto el Estado o las petroleras, porque el primero ha posibilitado el ejercicio de sus derechos y las segundas (a instancias del Estado y de las comunidades) están dispuestas al diálogo, a utilizar tecnologías limpias, y a apoyar el involucramiento comunitario y la constitución de un fondo de compensaciones. En la percepción de las comunidades, los principales oponentes actuales han sido, más bien, grupos de reales o supuestos “ecologistas” radicales que, más allá de sus opiniones libres respecto al petróleo, han querido impedir el ejercicio de sus derechos y pretenden impugnar la legitimidad de sus conquistas. Puede esperarse que cuando inicie el proceso petrolero surjan nuevas coyunturas que posicionen a las compañías petroleras o al mismo Estado como posibles antagonistas, aunque no se trata de algo deseable; en todo caso, las comunidades necesitan prevenir al máximo los posibles impactos de la exploración y explotación, solventando dudas y anticipando problemas que puedan surgir en el ejercicio real de la vigilancia comunitaria, en el manejo del fondo de compensaciones, en la identificación de la cuantía de las indemnizaciones por eventuales daños causados, etc. Pero, en este momento, el campo de oposiciones está ambiguamente signado por la confrontación entre comunidades y grupos de ecologistas fundamentalistas, y potencialmente entre comunidades a favor y en contra del petróleo, ésta última la minoría<sup>26</sup>.

Por otra parte, a la luz de los resultados del proceso de consulta, es importante señalar que, si bien las petroleras y las comunidades tienen intereses claramente distintos (en parte, también el Estado), no se trata de intere-

---

acción de los otros, a través del control de sus acciones, haciendo más viables determinados tipos de comportamiento e inhabilitando o anulando otros, y aspira a controlar los márgenes de incertidumbre de la acción social (cf. Izko, 1995). Este intento de demarcación del campo de interacciones incluye también la búsqueda de legitimidad y, más allá de cualquier cristalización esencialista, es compatible con el desplazamiento o la modificación sucesiva de las alianzas estratégicas iniciales (cf. Fontaine, 2003: 29-31).

26 Este hecho no significa necesariamente la negación de una posible convergencia entre ecologismo y etnicidad (cf. Fontaine, 2003: 307 ss.), sino entre cierto tipo de ecologismo fundamentalista y las propuestas comunitarias a favor de un petróleo más sostenible. Existen, en cambio, condiciones apropiadas para la colaboración entre instituciones especializadas en desarrollo sostenible y las comunidades, en la medida en que las comunidades seguirán necesitando mediaciones sólidas en su relacionamiento con el Estado y las petroleras.

ses completamente antagónicos; de hecho, los acuerdos que hagan viable el proceso petrolero pueden surgir solamente de una convergencia al menos parcial entre los tres tipos de actores, sobre todo considerando que los representantes del Estado deberían representar de manera apropiada los intereses de las poblaciones locales. Y este hecho constituye un importante referente para la superación de eventuales conflictos.

Al contrario, pareciera negada de antemano la posibilidad de acuerdo entre las comunidades que se han pronunciado por el sí y los grupos ecologistas (una minoría combativa acompañada por algunas comunidades), ya que estos grupos buscan deslegitimar por cualquier medio los pronunciamientos comunitarios y la consulta misma; en otras palabras, niegan las bases mismas sobre las que podría construirse una convergencia posible.

Los graves problemas inherentes al sector petrolero o causados por él (daños socio-ambientales, inversión ineficiente e inequitativa de los ingresos del petróleo, etc.), han provocado una actitud de rechazo en distintas zonas de la Amazonía por parte de organizaciones indígenas, en alianza con algunas ONG (cf. Fontaine, 2003: 283 ss.). Estos antecedentes justificarían una actitud de extrema cautela en el caso del Napo; pero cuando ha quedado ya patente, tras una consulta transparente y legítima, el intento de las comunidades de revertir la antigua situación, cabe preguntarse cuál es exactamente el sentido de seguir oponiéndose al proceso mismo de consulta. Probablemente, además de la eventual desinformación y de los inevitables intereses en juego<sup>27</sup>, la respuesta se mueve en la dirección de posiciones fundamentalistas irreductibles, acompañadas por la incredulidad y el insoportable escándalo de que una vasta área como el Napo, Orellana y parte de Pastaza se haya pronunciado a favor de un sí condicionado al petróleo; incredulidad que se nutre de uno de los mitos más cultivados por determinados grupos de ecologistas durante los últimos años: la identificación del indígena con el rechazo al petróleo.

---

27 En la última reunión formal del comité de presidentes de los bloques (12/2003), uno de los dirigentes de la CONFENIAE se refería significativamente a las “transnacionales verdes” en todas sus modalidades, aludiendo al hecho de que tampoco ellas constituyen una alternativa para las comunidades, en la medida en que la riqueza sigue estando concentrada en otras manos. En este sentido, aunque más amigable con la naturaleza, el “capitalismo verde” sigue siendo insostenible muchas veces por el lado de la equidad; en este sentido, puede provocar desequilibrios y pobreza, que podrían traducirse en presiones sobre los recursos naturales.

Una caracterización sumaria de los grupos ecologistas en la escena de los bloques permitiría hablar de la coexistencia de organizaciones activistas fundamentalistas locales, como Recoka, que se mueven en un primer plano, y organizaciones ecologistas nacionales e internacionales, que ocupan un segundo plano en la penumbra, desde donde asesoran y apoyan a las primeras para dar una apropiada contundencia a sus posiciones. Por otra parte, estas organizaciones parecen poseer cierta orientación ética (aunque a la vez utilitarista) en sus relaciones con las comunidades contrarias al petróleo; pero desconocen por completo cualquier código ético cuando se trata de confrontar a sus reales o supuestos “enemigos”, bien se trate del equipo de la UPS o de los representantes de las federaciones, parroquias o comunidades que no secundan sus posiciones. En esta dirección, no han dudado en recurrir a cualquier tipo de argumento plausible, aunque fuera completamente falso, con tal de intentar imponer sus opiniones<sup>28</sup>. Su real o supuesta lucha a favor de las comunidades, se convierte en una lucha contra quienes parecen oponerse a sus convicciones, aunque se tratara en este caso solamente de la probabilidad de un pronunciamiento a favor del petróleo.

En realidad, ninguno de los grupos ecologistas relacionados con los bloques tenía la suficiente cultura política como para considerar como punto de partida las percepciones de las comunidades. Lo único que estaban en grado de tener en cuenta eran sus propias posiciones, asumidas de antemano, buscando convencer a las comunidades a sumarse a ellas, incluyendo gestos equívocos o chantajes explícitos, como regalos y promesas de becas y de “proyectos”, e intentando desacreditar al mismo tiempo a quienes no las secundaban. Esta es, en general, la gran diferencia entre activistas de cualquier signo y movimientos socio-ambientales que buscan el desarrollo sostenible de las comunidades, partiendo de sus percepciones y problemas para buscar una convergencia posible. El desarrollo sostenible acepta diferencias entre la realidad y las propuestas ambientales, ya que se guía por principios progresivos que buscan acercar en forma sucesiva los comportamientos de la gente al “ideal” ambiental (Izko, 2003a)<sup>29</sup>.

28 En algunos casos ha sido necesario desmentir las informaciones falsas de Recoka mediante cartas firmadas por todos los representantes de las federaciones y parroquias, incluyendo las que luego se opusieron al petróleo o se abstuvieron de pronunciarse (ACIA o Santa Clara de Pastaza).

29 En una dirección paralela, también en nuestro caso los grupos ecologistas han hecho gala de una visión maniquea de las posiciones posibles (a favor o en contra del petróleo), como una estrategia para intentar reforzar su legitimidad y su capacidad de movilización (Fontaine, 2003: 354).

Una de las principales lecciones que podrían ser extraídas por los socioambientalistas es dejar de juzgar a los indígenas desde parámetros meramente objetivistas (biologistas, ecologistas o basados en ciertos postulados de política económica), que dictaminan de antemano qué es lo mejor o lo peor para ellos. En esta longitud de onda, cuando los comportamientos de las comunidades no siguen las reglas de juego trazadas, existe la tendencia a pensar en alguna oscura conjura que ha tergiversado los objetivos trazados. A juzgar por el comportamiento práctico de no pocos ambientalistas (a veces, también por sus opiniones), la gente es todavía un molesto rodeo en el camino hacia la conservación de la naturaleza<sup>30</sup>.

Con todo, conviene precisar las posiciones comunitarias con relación al contexto global de la Amazonía ecuatoriana. Ha pesado fuertemente sobre el proceso de consulta la simultaneidad del juicio a la Texaco en Lago Agrio (Sucumbíos) y la dramática situación de Sarayaku en Pastaza, que han sido manejadas por los opositores a la consulta previa como los paradigmas de cualquier proceso petrolero en el futuro de la Amazonía, inhibiendo o poniendo obstáculos a la participación.

Los indígenas del área de los bloques opinan que ambas situaciones (Texaco y Sarayaku) deben ser solucionadas, compensando a los perjudicados y abordando el conflicto desde sus raíces. Pero también son conscientes de que el pasado no tiene por que volver a repetirse. Desde su punto de vista, la realización de la consulta previa ha tenido precisamente el sentido de evitar en adelante este tipo de situaciones, contribuyendo a controlar los daños y procurando un beneficio mucho más consistente para las comunidades.

En este sentido, el “sí condicionado” es al mismo tiempo, en muchos sentidos, un no a la manera como el petróleo ha sido extraído y utilizado, a los procedimientos de las petroleras y del mismo Estado:

---

30 Estas actitudes no están muy lejos de las “imágenes distorsionadas” y del “ecomesianismo” a que alude Gudynas, que es necesario balancear con la conciencia de la incertidumbre y del riesgo, aplicadas por Gudynas a los ecosistemas (2003:161-163). Cabe decir lo mismo de la “incertidumbre” social y de la relativa imprevisibilidad de los comportamientos. En otro lugar (Izko, 1998; Izko, 2003b: 64 y ss.), hemos definido el desarrollo sostenible a partir de la “lógica de la apropiada imperfección”, en contraposición a la lógica de la eficacia inmediata que rige los objetivos de muchos especialistas. En esta dirección, son fundamentales los “principios progresivos” del desarrollo sostenible (minimizar el daño, optimizar los usos), en la perspectiva de manejar los recursos desde las presiones y las lógicas productivas de la gente, acercando progresivamente sus comportamientos al ideal ambiental.

- El pronunciamiento comunitario representa la exigencia de que el Estado (que reivindican también como “suyo”) haga cumplir las normativas ambientales.
- Los pueblos indígenas exigen que las nuevas condiciones se cumplan (tecnologías limpias, vigilancia social, fondo de compensaciones).
- De igual manera, las compañías petroleras deberían entender claramente que es preciso redefinir las estrategias basadas en la “cultura petrolera” de los antiguos relacionadores comunitarios.
- En este sentido, también el “sí” puede ser revertido si no se cumplen las condiciones pactadas con las comunidades.

Desde experiencias como Texaco y Sarayaku, existían expectativas de que los pronunciamientos de los bloques 20 y 29 serían contra el petróleo; pero no ha sido así. Con relación al pasado del área de los bloques, el común rechazo del proyecto petrolero por parte de comunidades y grupos ambientalistas se fundamentaba en razones distintas, que sustentaban una aparente convergencia. Mientras algunas ONG y grupos ecologistas niegan el petróleo en cuanto tal (amparados en intereses legítimos, o convicciones ideológicas y “morales”), muchos indígenas niegan sobre todo las condiciones en las que se ha producido hasta ahora la explotación petrolera; pero están abiertos a reconsiderar su posición en caso de que existan evidencias de que el Estado y las petroleras estén realmente dispuestas a poner todos los medios para prevenir los daños socio-ambientales, facilitar el control comunitario y distribuir los beneficios del petróleo (Fontaine, 2003: 397-408, 436 y ss.).

En este sentido, más allá de la capacidad de manipulación de los distintos gobiernos, el movimiento indígena no es un actor monolítico. Sin duda, seguirá teniendo posiciones comunes frente al Estado y la sociedad civil no indígena, en reivindicación de los propios derechos; pero manteniendo, al mismo tiempo, posiciones pluralistas en su interior. A partir de ahora, no puede decirse que el rechazo al petróleo en cuanto tal sea un atributo del movimiento indígena, aunque sí el rechazo a todo lo que podría obstaculizar un proceso realmente participativo, redistributivo y con control de los impactos ambientales. Esta es una de las implicaciones del pluralismo de los pueblos indígenas, que tiene como correlato la consolidación de una capacidad de procesamiento de las diferencias internas.

En lugar de sacar lecciones pertinentes, algunos grupos han intentado todavía demostrar que la consulta no ha sido legítima. Y este es precisamente el escándalo: los indígenas tendrían que haberse pronunciado contra el petróleo, sobre la base de una serie de evidencias “objetivas”: el petróleo es malo para el planeta, los daños ambientales y sociales son inevitables, la riqueza ha sido mal distribuida...

Las percepciones y las lógicas culturales de la mayoría de los indígenas del área de los bloques parecen ir en una dirección distinta<sup>31</sup>, más allá de esa “salvaje inocencia”, autosuficiente y autocontenida, que les es atribuida por algunos operadores sociales para satisfacer sus propias veleidades intelectuales o para compensar los males de su civilización. Los indígenas siguen siendo en muchos sentidos una construcción de los sucesivos imaginarios no indígenas, hechos a la medida de otros preconceptos y de otras ideologías, herederas a menudo de una visión sustantiva y estática de la cultura y de la identidad<sup>32</sup>. Una vez más, de otras maneras, los indígenas no pueden ser sino manipulados (Juratorio, 1994, García Canclini, 2001:125).

Los indígenas del área de los bloques son conscientes de que la búsqueda de alternativas energéticas es una prioridad mundial. Pero piensan también que, ante la falta de alternativas inmediatas, el Ecuador sigue necesitando el petróleo y es muy probable que lo siga explotando durante algunas décadas más; por otra parte, la supresión radical del petróleo, sin otras alternativas disponibles, crearía un mayor caos socio-ambiental, considerando la actual dependencia de este recurso. En este sentido, el desarrollo petrolero es uno de los medios con los que cuenta una sociedad, si así lo decide y dis-

31 Fontaine (2003:102), siguiendo a Habermas, postula el recurso al concepto de lógicas racionales de los actores (identificación de principios generales compartidos por cada grupo de actores que aspiran a regular los comportamientos y las interacciones), en contraposición a necesidades, intereses, motivaciones o relaciones de fuerza. Esta aproximación es oportuna y necesaria, considerando al mismo tiempo que, en el caso de los indígenas amazónicos, sus lógicas “racionales” están inevitablemente signadas por adscripciones culturales en las que son importantes los aspectos no verbales y simbólicos (gestos, silencios, rituales, posiciones *de facto*...), por lo que también puede decirse que determinados comportamientos transparentan lógicas que no siempre pueden ser elevadas de manera inmediata al nivel discursivo y que es necesario descifrar (Izko, 1996). De ahí la necesidad de activar mediaciones hermenéuticas que permitan “traducir” el conjunto de códigos culturales nativos, para aproximarlos a una lógica discursiva de “racionalidad ampliada”, de manera que los indígenas estén en grado de desplegar frente a sus interlocutores toda una gama de respuestas posibles.

32 Cerbino (2003) analiza algunos de los “males” que aquejan a la cultura ecuatoriana contemporánea, muchos de ellos aplicables a la situación que consideramos.



pone, para la búsqueda de su sostenibilidad económica, ambiental y social (Potes, 2003:157). Sin embargo, la misma naturaleza del petróleo como recurso no renovable y contaminante, exige identificar urgentemente otras alternativas energéticas e invertir en forma mucho más focalizada los ingresos petroleros en la diversificación sostenible de la economía nacional y en la disminución de la misma dependencia del petróleo.

Por otra parte, desde las percepciones indígenas del área los bloques, una de las razones del sí condicionado al petróleo es el fracaso o la insuficiencia de los modelos de desarrollo (cf. Fontaine, 2003: 316-320). En otras palabras, se sienten decepcionados por un progreso que no acaba de llegar, al menos en sus formas más válidas. Existen iniciativas laudables, pero - desde su percepción - insuficientes, lentas, discontinuas, focalizadas, difícilmente replicables. Sienten (y así lo han analizado en los talleres) que actividades alternativas como el turismo comunitario o el aprovechamiento de la biodiversidad benefician solo a unos pocos y de manera limitada<sup>33</sup>; pero piensan, al mismo tiempo, que una apropiada inversión de los excedentes del petróleo podría consolidar propuestas para el desarrollo sostenible de sus comunidades, en la perspectiva de constituirse en una “oportunidad para la conservación” (Barrera de Jorgenson, 2003).

En este sentido, la percepción del desarrollo que tienen los pueblos indígenas del área de los bloques no es clausurar sus territorios para habilitar un proceso exclusivamente endógeno que nunca acaba de llegar, sino abrirlos a una explotación petrolera controlada, cuyos réditos haga posible el desarrollo local<sup>34</sup>. Sus respuestas son, seguramente, un reto para ellos mismos;

33 Dos de las comunidades líderes en el campo del ecoturismo regional (Huacamayos-Aacllac y Río Blanco) se han pronunciado por un sí condicionado. No solamente han dicho sí los indígenas pobres y menos capacitados... En la asamblea parroquial de Tálag, uno de cuyos recursos oficiales es el ecoturismo, se promovió una discusión cuyo desenlace fue que el ecoturismo solo beneficiaba a 12 familias y - parcialmente - a una comunidad. En este sentido, es importante apreciar, no solo la existencia, sino la intensidad y la cobertura real de las prácticas alternativas de desarrollo, así como su capacidad de sustituir las prácticas que conducen a la degradación de los ecosistemas, en sinergia con las actividades económicas más sostenibles (cf. Izko, 2003: 66).

34 En forma paralela, asistimos a una curiosa paradoja. Por un lado, Ecuador está dejando de ser una prioridad para un buen sector de la cooperación internacional (sí no en cuanto a su presencia, sí al menos en cuanto a su intensidad), que niega más apoyo al país con el argumento de que posee importantes recursos naturales susceptibles de ser activados (petróleo, camarones, flores, banano); por otro lado, determinados sectores, apoyados también desde otros frentes de la cooperación internacional (esta vez privada), hacen indecibles esfuerzos por impedir que el Ecuador produzca petróleo, que es uno de los principales recursos susceptibles de ser invertidos y distribuidos equitativamente en el desarrollo nacional.

pero son sus respuestas y solo a partir de ellas se podrá seguir explorando las alternativas disponibles e inventar otras nuevas. Se ha obtenido acuerdos consistentes; falta asegurar una planificación rigurosa que se traduzca en un vuelco de las prácticas del sector petrolero, y en programas sostenibles y multiculturales de desarrollo (Albán, 2003:145).

Las comunidades del Napo son conscientes de la precaria situación de otros bloques donde no hubo consulta previa; pero sus respuestas pretenden ser distintas en su propio territorio, porque esperan que cambien también las actitudes de las petroleras y del mismo Estado (ver propuestas) y demandan, para ello, el reconocimiento y el apoyo de la sociedad civil, además del Estado y de las compañías. El pasado no tiene que volver a repetirse.

Por otra parte, los pronunciamientos de las comunidades expresan un sentido identitario, hecho de significados compartidos (respeto de las áreas sensibles de las comunidades, participación en el proceso de desarrollo, tecnologías limpias, fondo de compensaciones, indemnizaciones justas), que es posible articular en torno a tres factores fundamentales: la tradición (permanente referencia a su condición de *pueblos kichwas del Napo*, respeto de la naturaleza y la cultura y reconocimiento de las formas organizativas locales); la validación de los actuales liderazgos (representantes de federaciones y parroquias), en proceso de ser luego complementados por formas más carismáticas y, a la vez, funcionales de liderazgo en el marco del futuro fondo de compensaciones, y la aspiración a que esta legitimidad sea refrendada por el Estado para poder viabilizar un proceso de desarrollo con la participación y control comunitario (cf. Fontaine, 2003: 167-168). En un contexto social caracterizado por un creciente cambio cultural y vinculación con el mercado, como el de los Napo-kichwas, existen precisos intereses y necesidades de carácter socioeconómico, que se han manifestado permanentemente en las reivindicaciones expresadas durante la consulta previa; sin embargo, al mismo tiempo, existen demandas relacionadas con la necesidad de salvaguardar el patrimonio cultural y ecológico (las “áreas sensibles” de las comunidades). En este sentido, es importante señalar que los grupos que se han pronunciado por el sí condicionado al petróleo, actúan al mismo tiempo en defensa de su biodiversidad y de sus tradiciones, en un equilibrio difícil, cuyo balance está todavía en proceso y que debe ser apoyado desde afuera del espacio comunitario. Estos pronunciamientos, mucho más desagregados en las propuestas de cada comunidad, expresan globalmente la voluntad de via-

bilizar un desarrollo sostenible petrolero con participación directa de las comunidades.

Sin embargo, los significados identitarios que acarrear son parcialmente cambiantes e intercambiables. Por un lado, no se trata de cristalizaciones identitarias inmutables, definidas de antemano, de manera que las lógicas culturales prevalezcan “siempre” sobre lógicas basadas en intereses o necesidades, o viceversa. La puesta en evidencia de un determinado “interés” o “necesidad”, como las propuestas de desarrollo local, encierran al mismo tiempo una lógica cultural (el control del proceso de desarrollo, el respeto de una naturaleza culturizada) y viceversa: las lógicas culturales se manifiestan inevitablemente a través de determinados intereses o necesidades, aunque no siempre se trata de algo inmediatamente discernible. No todo se reduce a una pura racionalidad instrumental, pero tampoco existen significados identitarios atemporales y abstractos.

Por otro lado, no se trata de lógicas culturalmente irreductibles y antagónicas, defendidas a veces desde las visiones tácticas o ingenuas de algunos socio-ambientalistas para justificar sus plataformas de acción. Existen a menudo intereses compartidos entre distintos tipos de actores (indígenas, Estado, empresas, ambientalistas); lo que cambia es la importancia relativa de esos intereses y valores en sus respectivas lógicas de acción (Fontaine, 2003: 30), que es necesario “manejar” y equilibrar constantemente a lo largo de la interacción mutua, teniendo en cuenta que la convergencia parcial de intereses es la condición importante para disminuir los riesgos de conflicto y alcanzar consensos, como hemos afirmado anteriormente<sup>35</sup>.

Finalmente, las identidades suelen conjugar el intercambio lateral de significados entre los distintos significados en juego con su activación diferenciada a lo largo del tiempo. Como sucede en el campo del desarrollo sostenible

35 Sin embargo, conviene tener en cuenta que los valores y las posiciones basadas en fundamentos de naturaleza ética son a menudo frágiles en el universo comunitario; en realidad, al contrario de posiciones intracomunitarias que promueven todavía determinados valores culturales tradicionales, no puede decirse que exista una ética relacional estable en las relaciones con la “sociedad mayor”: en cierta manera, estas relaciones cambiantes se han nutrido del “coyunturalismo” a menudo atroz al que las comunidades se han visto sometidas a lo largo de su historia y expresan, por tanto, el mismo grado de manipulación potencial previamente experimentado, pero también la ausencia de paradigmas definidos de relacionamiento intercultural. Se trata, en el fondo, de una curiosa alquimia social, que transmuta relaciones con conceptos y hace prevalecer las más apropiadas en cada circunstancia, aunque intentando mantener una coherencia básica con las posiciones asumidas por la colectividad.

(Izko, 2003a), también las comunidades indígenas han aprendido a activar de manera selectiva los componentes relacionales de su identidad, considerando los distintos contextos socio-ambientales y estableciendo vinculaciones apropiadas entre todos ellos (tradiciones, acceso y uso de los recursos, sistemas de representación, etc.). De esta forma, las alternativas identitarias disponibles son utilizadas de manera sinérgica y procesual: en un momento dado, la alternativa 1 puede ser mejor que la alternativa 2; pero la alternativa 2 puede ser activada más adelante, cuando existan condiciones apropiadas, dando lugar a una suerte de “complementariedad diacrónica” entre ellas a lo largo del tiempo. Muchas visiones “planas” y mecánicas de las relaciones sociales tienen su origen en la falta de entendimiento apropiado de esta suerte de alquimia social que trasmuta parcialmente espacios y tiempos, y que exige conocer tanto los códigos cultural-relacionales como sus contextos de utilización.

Queremos concluir nuestro análisis con unas breves reflexiones sobre el rol del Estado. En el marco de la consulta previa, el Estado ha ejercido su rol de prestar apoyo logístico y financiero a los procesos de participación local. Por otra parte, al tiempo que aplica una ley y un reglamento (que tuvo que ser completado desde el proceso mismo de consulta, previo consenso con las comunidades), el Estado comienza a erigirse en mediador y a institucionalizar la aplicación de una práctica que ha tenido como resultado global la afirmación de los derechos colectivos de los pueblos indígenas locales. Las exigencias de participación y desarrollo incorporadas en estos derechos señalan precisamente en la dirección de esa necesaria “buena gobernabilidad”, que interpela la capacidad del Estado para promover nuevas prácticas socio-ambientales (Fontaine, 2003: 248, 491, 495-96).

Un gran reto pendiente es dar continuidad a este proceso. Si la orientación estructural de las empresas es la maximización de las ganancias, éstas solo tenderán a aceptar nuevas responsabilidades cuando el Estado asuma su rol de vigilar por el cumplimiento de la normativa socio-ambiental (incluyendo una adecuada complementación de la actual), aunque también se debe intentar la ampliación o redefinición de las actuales visiones corporativas, sobre todo las relativas al relacionamiento comunitario y al apoyo al desarrollo local, por conveniencia de las propias empresas. En el caso de los bloques 20 y 29, la vigilancia del Estado exige también incluir en las nuevas bases de licitación las propuestas de las comunidades y hacerlas aceptar por parte de las empresas.

El reto de promover una nueva gobernabilidad está relacionado con la capacidad del Estado de responder a las nuevas demandas de los actores locales (en particular los pueblos indígenas), lo que exige redefinir el espacio de relacionamiento con las empresas, y articular de manera más coherente y solidaria economía y sociedad. En esta dirección, el Estado deberá utilizar su poder de mediación para promover alianzas y administrar relaciones, definiendo claramente la responsabilidad socio-ambiental de las empresas y dando seguimiento al proceso de aplicación de los acuerdos. Solo así se pondrán las bases de un nuevo modelo de desarrollo que logrará evitar futuros conflictos<sup>36</sup>.

## Conclusiones

Ha sido la primera vez que se lleva a cabo en el país un proceso de esta naturaleza, centrado en una temática cuya naturaleza dificultaba una toma de posición equilibrada.

Sin embargo, a pesar de su tremenda complejidad organizativa y de haber tenido lugar en un momento incierto, el proceso de consulta previa ha estado dotado de la mayor legitimidad:

- Se ha contado con el previo aval de todas las organizaciones del área antes de iniciar el proceso.
- Ha existido una activa involucración de todos los niveles de las organizaciones en los talleres de capacitación, con un alto porcentaje de participación.
- La mayoría de los participantes ha manifestado que constituye un hecho sin precedentes para la región haber sido tomada en cuenta por primera vez para ser capacitados y consultados.
- Ante todos los participantes fueron expuestos tanto los riesgos como beneficios del petróleo y conocieron la posibilidad de optar por el sí o el

---

36 Los espacios dejados por el Estado han sido ocupados por las empresas y, en algunos casos, por las ONG y las organizaciones ecologistas. Las primeras han aprovechado los vacíos del Estado para intentar imponer sus propias condiciones; las segundas, no poseen la legitimidad necesaria para el tratamiento democrático de los conflictos socio-ambientales y “su propensión a erigirse en mediadores ventrílocuos presenta un obstáculo a la institucionalización de los conflictos socio-ambientales” (cf. Fontaine, 2003: 478).

no al ingreso de la actividad petrolera en la zona, a través de los talleres de metodología de consulta (2002), la capacitación impartida en talleres regionales y locales (2003) y la información difundida por radio y folletos (2003).

- La mayoría de las comunidades ha emitido pronunciamientos válidos.
- El proceso ha sido validado por las asambleas intercomunales, y por el comité de presidentes de federaciones y juntas parroquiales.
- Los resultados de la consulta han sido aprobados formalmente por el Estado (12/2003).

Por otra parte, es necesario subrayar que, a raíz del proceso de consulta, todas las federaciones y juntas parroquiales han convergido por primera vez en la historia de la región, y han puesto los cimientos de una fructífera colaboración futura en el marco del comité de la nacionalidad kichwa del área de los bloques. Las comunidades mestizas también están invitadas a participar a través de sus respectivas parroquias.

Con todo, quedan por ser absueltos una serie de retos inmediatos importantes para las organizaciones y para el mismo Estado. Estos retos se relacionan, por un lado, con la ampliación (en intensidad y cobertura) de la capacitación y el fortalecimiento organizativo, considerando los enormes pasivos socio-ambientales preexistentes. De hecho, la primera condición para una apropiada resolución de los conflictos en el marco de la cooperación, la reciprocidad y el intercambio, es la existencia de sujetos con capacidades paritarias de interlocución, a fin de que no existan desequilibrios substanciales en las relaciones de fuerza.

Por otro lado, existen retos fundamentales relacionados con el cumplimiento de las demandas indígenas (debidamente incorporadas en la base de la licitación y de los contratos) y con la continuación misma del proceso. Solo así podrá mantenerse y reforzarse la incipiente unidad, fortaleciéndose la capacidad de las instituciones locales para apoyar a sus bases en un momento decisivo para el futuro de la región, incorporando apropiadamente a la minoría que se ha pronunciado contra el petróleo.

En adelante, no está ya en cuestión la toma de posiciones a favor o en contra del petróleo en el área de los bloques, sino la convocatoria de todos los sectores del Estado y la sociedad civil para hacer posible un proceso petrolero con plena participación de las comunidades locales, que minimice

los riesgos socio-ambientales, que incorpore procedimientos participativos y de vigilancia social en todas sus etapas, que respete las “áreas sensibles” de las comunidades (hechas de naturaleza y cultura), y que contribuya eficazmente a una mejor distribución del ingreso, susceptible de dinamizar el desarrollo de los pueblos indígenas de la región.

Como recuerda García Canclini (2001:36), en un mundo crecientemente globalizado, una de las mejores maneras de encarar los riesgos es dejarse interpelar despiadadamente por la descarnada realidad macro-social, que pone al descubierto las tendencias de la globalización; pero fijando agudamente la mirada, al mismo tiempo, en procesos socio-culturales específicos (en su estructura objetiva y en los imaginarios de sus actores), para intentar captar la manera como sujetos individuales y colectivos representan su lugar y sus posibilidades de acción en dichos procesos, más allá de la simple oposición. De hecho, estudios de caso como los desarrollados por Fontaine (2003:476) demuestran que, más allá de la reivindicación territorial o identitaria, la etnicidad puede convertirse en soporte y referente de una crítica a la modernidad, desde el abstencionismo (como en el caso de los u'wa) hasta la demanda de participación (kichwas de Pastaza – bloque 10) y de reivindicación del control de un proceso petrolero más sostenible, formulando alianzas estratégicas de geometría variable para convertirse en sujetos de desarrollo.

Con la realización de la consulta previa existen condiciones para dar una vuelta de página a las tradicionales prácticas petroleras, estatales y ecologistas, e inaugurar una nueva etapa que podría tener importantes consecuencias para la región y para el país.