

Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador

3. Las ganancias y pérdidas

Guillaume Fontaine, editor

Petróleo y Desarrollo Sostenible en Ecuador

3. Las ganancias y pérdidas



© De la presente edición:
FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito – Ecuador
Telf.: (593-2-) 323 8888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

ILDIS-FES
Av. República 500 y Diego de Almagro
Edif. Pucará, 4to. piso
Telf.: (593-2) 2562103
Fax: (593-2) 2504337
www.ildis.org.ec

Petrobras Ecuador
Suiza 209 y Eloy Alfaro. Edificio Azul
Telf: (593) 22272963 2271156
Fax: (593) 2459101
Quito-Ecuador
www.petrobrasenergia.com

ISBN: 9978-67-109-9
ISBN: 978-9978-67-109-2
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: Rispergraf
Quito, Ecuador, 2006
1ª. edición: abril 2006

Los coeditores no comparten necesariamente las opiniones vertidas por los autores ni éstas comprometen a las instituciones a las que prestan sus servicios. Se autoriza a citar o reproducir el contenido de esta publicación siempre y cuando se mencione la fuente y se remita un ejemplar a los coeditores.

Índice

Presentación	11
Introducción: Repensar la política petrolera	13
<i>Guillaume Fontaine</i>	
 PRIMERA PARTE	
Los determinantes políticos y económicos de la política petrolera	
<hr/>	
Capítulo 1 El contexto internacional	
<hr/>	
Geopolítica del petróleo, desarrollo e integración en América Latina	27
<i>Victor Hugo Jijón</i>	
Políticas estatales, conflictos socio ambientales y ampliación de las fronteras extractivas	43
<i>Pablo Ortiz T.</i>	
Capítulo 2 Las dimensiones económicas	
<hr/>	
Petróleo y estrategias de desarrollo en el Ecuador: 1972-2005	57
<i>Carlos Larrea</i>	
Auge petrolero y enfermedad holandesa en el Ecuador	69
<i>Marco Naranjo Chiriboga</i>	

Efectos de la maldición de la abundancia de recursos naturales	87
<i>Alberto Acosta</i>	

Capítulo 3

Las dimensiones tecnológicas

Sostenibilidad energética y cooperación internacional	113
<i>Manuel Echeverría</i>	

La recuperación mejorada de petróleo: una alternativa productiva y de sustentabilidad ecosistémica	123
<i>Fernando Reyes</i>	

Formulación de la política petrolera	137
<i>Patricio Baquero Tenesaca</i>	

Comentarios en torno a la apertura petrolera	155
<i>Walter Spurrier Baquerizo</i>	

SEGUNDA PARTE

Las implicaciones sociales y éticas de la política petrolera

Capítulo 4

Los problemas socio ambientales

El petróleo como fuente de conflicto ambiental urbano: Esmeraldas bajo la influencia de una refinería	169
<i>Jorge Jurado</i>	

Petróleo, pueblos indígenas y biodiversidad	189
<i>Esperanza Martínez</i>	

La biodiversidad como recurso estratégico para los pueblos indígenas y su relación con la actividad petrolera en el Ecuador	205
<i>Rodrigo de la Cruz</i>	

Capítulo 5

Los problemas territoriales

Territorios y pueblos indígenas en la dinámica petrolera amazónica	219
<i>Santiago Kingman</i>	
Circunscripciones territoriales indígenas	235
<i>Leonardo Viteri G.</i>	
Testimonio: Desarrollo económico versus plan de vida	245
<i>Máximo Cuji</i>	

Capítulo 6

La responsabilidad de las empresas

La responsabilidad social empresarial y la industria hidrocarburífera en el Ecuador	253
<i>Francisco Veintimilla C.</i>	
Testimonio: La política de responsabilidad corporativa de EnCana	263
<i>Fernando L. Benalcázar</i>	
Responsabilidad cultural: El reto de la inclusión de los derechos culturales	275
<i>Juan Carlos Franco</i>	
Hacia una política petrolera orientada al cumplimiento de los derechos humanos	287
<i>Mario Melo</i>	
Testimonio: Los quichua de Sarayacu frente a la actividad petrolera	299
<i>Marlon Santi</i>	
Bibliografía	309

Anexos	321
Presentación de los autores	355
Índice general de la trilogía	363

Capítulo 5
Los problemas territoriales

Territorios y pueblos indígenas en la dinámica petrolera amazónica

Santiago Kingman

Que la actividad petrolera se haya desarrollado sobre espacios de pueblos indígenas es una simple coincidencia, y no un acto maquiavélico. Pero lo que interesa es que se trata de un desencuentro de tiempos históricos distintos y tendencias sociales distintas. El azar se encargó de introducir un tercer elemento: la política de transformación agraria y la necesidad de la colonización de la Amazonía ecuatoriana (política destinada a la construcción simbólica de la nación y a la resolución simbólica de los graves conflictos de pobreza y desempleo rural que los modelos económico sociales ecuatorianos no podían resolver de modo real).

El deterioro de los sistemas coloniales y Vietnam promovieron el consenso crítico (hoy debilitado) contra el avasallamiento territorial de un país sobre otro; pero nunca fue cuestionado y más bien fue lo más natural y lógico del mundo la ocupación territorial de los pueblos indígenas dentro de un territorio delimitado, derecho paradójicamente asentado en el derecho o legitimación de los límites establecidos por el colonialismo más antiguo, español y portugués.

Territorio, un concepto y una realidad cambiantes

El débil Estado de los años sesenta estableció una alianza con una empresa petrolera que hacía parte de los siete dinosaurios¹, de las formas clásicas de

1 N. de. E.: alusión a las “siete hermanas”, apodo que designaba a las 7 mayores empresas petroleras del mundo hasta los años setenta.

lo que, para esa fecha, se denominaba neocolonialismo. Una alianza “moderna” que creaba las condiciones para la ocupación territorial: la legitimidad y el capital. Lo extraño es que justamente la actividad petrolera se inicia y desarrolla en el norte de la Amazonía ecuatoriana, en una región que me atrevería a calificar “en transición”, una transición que tenía largos tiempos de procesamiento y que se origina en el caucho, la posterior formación de haciendas y la creación de los pueblos de avanzada. La tendencia era la de la creación de espacios de colonización en la baja Amazonía siguiendo los ríos Napo y Aguarico; colonización no sólo de mestizos andinos sino de quichuas del norte.

Este proceso estaba ya poniendo en peligro los pequeños grupos indígenas shona, secoya, cofán y más al sur huaorani y zápara (los dos últimos grupos afectados en fechas distintas), y otros grupos pequeños que fueron absorbidos o desaparecieron. No en vano, el río Napo había sido uno de los grandes espacios de conflictos territoriales de diversos pueblos amazónicos. Pero cuando definimos conflictos territoriales hasta ese momento, estamos hablando de espacios relativos a la caza, la pesca, la recolección, el crecimiento de las poblaciones. Es evidente que la alianza con el mundo moderno, su integración como un solo grupo, la organización del sistema religioso católico, el uso de armas modernas, el liderazgo de caucheros y hacendados, permitió a los quichua del Norte afectar estos espacios.

Hacemos referencia a esto, porque territorio, en este caso, es el amplio espacio del uso de recursos naturales, espacios abiertos en sentido estricto, cuyos límites los define la presencia de otro pueblo y de otra familia; límites en regular movilidad. Territorio, en este caso, casi no está asociado a poder, estructuras militares y jerarquías. Territorio está ligado al uso de los recursos y a la diferencia de los unos y los otros. Se los identifica justamente por los usos, tienen nombres de acuerdo a los usos y los ríos cumplen un papel determinante. Los límites no son un marco externo, son espacios fragmentados de uso.

La caja que ronca

Si para los huaorani los vapores que llevaban caucho eran seres de terror con su ruido brutal, y por eso los lanceaban, el petróleo cumplió el papel

del gran monstruo, la gran caja que ronca, que nadie pudo lancear. Sobre la inestabilidad territorial, afectada por la gradual presión quichua y mestiza al norte y nororiente en una primera etapa, es que ocurre la actividad petrolera en la década del setenta. Lago Agrio es la imagen del pueblo del oeste americano, una sola calle llena de barro donde las familias siona y secoya ven la agresiva ocupación de materiales, soldados, obreros e ingenieros petroleros. La sorpresa de los unos, las familias, tratando de vender sus artesanías a los otros, los ciudadanos, que no venían de paseo. No en vano, el primer hotelucho se llamó Utopía.

La dinámica petrolera cambia el uso de los espacios, ya no lo determinan los cotos de caza o pesca, los sitios de recolección de frutos o semillas, la comunicación por los ríos. El Norte es atravesado por una línea horizontal (la carretera Papallacta-Lago Agrio) una latitud real y en esa línea quedan cortados los territorios de los pueblos indígenas. Los ríos dejan de tener sentido y los bosques se fragmentan afectando la lógica y la dinámica de la flora y la fauna, y por tanto al uso de los recursos. Es verdad que se asienta un modelo extractivista (al igual que los pueblos indios), pero se trata de una maquinaria de extracción: un sistema encadenado, engranajes y redes conexas. De territorios amplios a zonas de refugio, de ausencia de propiedad a escritura pública: el cambio cultural de estos pueblos es radical; de ello se salvan los que asumen una estricta protección: reducción de espacios territoriales y grupos familiares pequeños, zonas alejadas de la dinámica petrolera como el alto Aguarico, Bermejo, o la reserva Cuyabeno para los siona, secoya y cofán.

Con la colonización y el empleo las generaciones quichuas las décadas de los ochenta y noventa, amplían su presencia. Unos fortalecen zonas también de refugio como en el entorno del Sumaco, pero otros entran directamente a la dinámica: poseer tierras. Esta dinámica, sin embargo, no es la construcción de un nuevo o más amplio territorio de ocupación, está bajo el marco de lo moderno: el movimiento es de “ciudadanos”, o de redes de ciudadanos, que se insertan en la finca, en el pastoreo, el café y cacao, el mercado laboral constante, la fragmentación entre mestizos e indígenas.

El Estado reglamenta la distribución del territorio, es la autoridad y legitima las ocupaciones. En lo económico, se trata del paso de la recolec-

ción a la “campesinización” del Norte amazónico. Gran parte de las familias quichua se fijan en territorios de 50 hectáreas, con pastos y sembríos. Los espacios de caza que quedan son los restos no colonizados. Hasta los años ochenta y un poco más, la abundancia de los recursos del bosque no permite a los pueblos indígenas captar su transformación social forzada.

El mundo moderno de uso territorial, en los últimos 30 años se expande por el Napo sobre territorios huaorani, sobre el Aguarico, en la vía Auca y en la vía Maxus. Pero también ciudadanos indígenas ocupan el mundo urbano creciente y se confunden con el mismo. En esta transformación, se requieren nuevas formas de reconocimiento y de relación hacia lo interno, pero especialmente hacia afuera, con el Estado y la empresa petrolera. De allí que florecen y se difuminan las organizaciones gremiales indígenas (que incluso hacen parte de gremios nacionales de obreros y campesinos como la CEDOC o la CEOLS)².

En un segundo momento será la participación directa en el Estado, en sus gobiernos locales: los municipios. De este modo, el territorio va perdiendo sentido como unidad o integración de pueblos indígenas hasta convertirse en circunscripción territorial de ciudadanos. La hipótesis es que la dinámica petrolera es tan aguda y acelerada que no da tiempo para discutir, ceder, permitir o defender. En los 35 años, cambia toda la geografía. La colonización estuvo dictada por esa dinámica y por eso arrasó con el concepto territorial en construcción.

Territorios indígenas bien delimitados

En cambio, el proceso colonizador del centro y sur, de los años sesenta y más aún de los años setenta, tiene otra fisonomía. Es gradual, es en la Amazonía andina, donde se basa los primeros enclaves mestizos como Zamora, Gualaquiza, Morona y Puyo. No logra romper la unidad territorial de los ocupantes anteriores; estos ceden lentamente los espacios y se mueven como en bloque. La frontera étnica y física va desplazándose en conjunto, y hay como una especie de débil o silenciosa resistencia, en donde se entre-

2 N. de. E.: respectivamente: Central ecuatoriana de organizaciones clasistas y Central ecuatoriana de organizaciones sindicales libres.

cruzan los mundos: Cosanga, Tena-Archidona, Puyo-río Bobonaza, Macas-Sevilla de Oro, Gualaquiza-Bomboiza.

La colonización impone sus reglas hasta un punto, en donde los colonos requieren reglamentar la ocupación de los indígenas; la delimitación de sus fincas requiere la delimitación de sus vecinos; pero hacia el oriente los territorios permanecen mucho tiempo ilimitados, abiertos, colectivos (en los términos de colectivo de pueblos amazónicos que no es lo mismo que comunales). La expansión quichua del Pastaza hacia el oriente y suroriente se explica en gran medida por la necesidad de encontrar territorios sin presencia mestiza, que permitan vivir según usos y costumbres. Posiblemente no es un acto consciente, intelectualizado, es una decisión familiar que, tal vez, no implicó un desgaste brutal o un desarraigo, pero que de todos modos implicó dejar los espacios de la Amazonía andina hacia la Amazonía de llanura y los pantanos, un distinto uso de los ríos y diferentes recursos.

No es posible afirmar que se estaba dando un proceso de constitución de pueblos con excedentes y jerarquías, con estructuras militares, o al menos grupos o señores de la guerra entre los pueblos quichuas del Pastaza y los shuar-achuar. Este salto hubiera implicado otra forma de enfrentar la colonización. La estructura familiar como dominante y las alianzas familiares esporádicas, los encuentros escasos, fueron sin duda el punto débil de todos los pueblos amazónicos del Ecuador. Las negociaciones de ocupación se fueron dando familia por familia. De allí que haya sido iniciativa externa (influencia de la Iglesia, de intelectuales indígenas y de líderes modernizados) la creación de los territorios y los títulos globales o colectivos. En los años sesenta se crea el "gremio shuar" por iniciativa salesiana y luego por iniciativa evangelista; los huaorani reciben el territorio por Rodrigo Borja; el territorio intangible del Yasuní se crea por iniciativa de los ambientalistas quiteños.

Esta forma moderna de organización, los gremios sociales, en los grupos de familias implica un cambio en las estructuras jerárquicas internas, una disciplina distinta, una nueva forma de tratamiento de las decisiones. Por supuesto que también implica un cambio cultural. Pero más que dirigidas hacia adentro, son el enlace y el escudo; la protección respecto al mundo externo pero también la constitución de un grupo de líderes que aprende a tener relaciones y negociar con el mundo externo. La pregunta es: ¿hasta cuándo pueden durar como espacios territoriales y como organi-

zaciones sociales si no tienen legitimidad para gobernar frente a la estructuración del Estado y los bloques petroleros?

El gobierno del territorio

Volviendo al Norte, las formas gremiales sufrirán, entre los años noventa y dos mil, del paso a formas políticas y hacia la profunda división organizacional, justo por el papel de negociación con respecto al Estado. Un Estado que tiene una doble condición en ese período: haber perdido su capacidad de benefactor y haberse difuminado en gobiernos locales llenos de vicios y poco capaces de responder a esas negociaciones con los gremios. La división gremial de los pueblos indígenas no expresa sino la disolución territorial y del colectivo quichua del norte como pueblo: cada gremio es el que debe negociar, expresa intereses diversos y es el instrumento de manejo de Petroecuador y luego de las empresas privadas para llegar a acuerdos en forma fragmentaria, por grupos de familias o de localidades, pero no de un colectivo indígena en un territorio indígena.

El salto a la vida política -y la constitución del partido político semi-indígena- moderniza y transforma aún más el proceso: los gremios se transforman en instrumentos utilitarios, la división se profundiza y la Confederación de nacionalidades indígenas de la Amazonía (CONFENIAE) entra en crisis porque, no sólo expresa dinámicas diferenciadas entre el norte con el centro y sur amazónico, sino que expresa la construcción de una cúpula al norte que ya no representa al conjunto, es la separación de los especialistas en el poder moderno de una nacionalidad que no existe como tal.

Pero el salto a lo político, no es sólo un partido político sino es, sobre todo, la consolidación de las formas de gobierno territorial del Estado ecuatoriano: municipios y juntas parroquiales. Los gremios indígenas dejan de tener sentido, porque ahora las negociaciones y las demandas se canalizan por la vía de estas formas de poder en donde lo indígena no es lo determinante; y la modernización se acentúa por actuación de las ONG que se encargan de la dinámica agraria y la obra social, es decir del cambio de relación con los recursos naturales, la creación de nuevas necesidades y nuevos satisfactores de las necesidades, es decir la modernidad.

No es por tanto coincidencia que la actividad petrolera haya tenido efectos radicalmente transformadores, pues impuso un tiempo que no permitió un proceso gradual de transformación del mundo indígena sin su disolución. Desde la diferencia, el centro y el sur amazónico permiten demostrarlo. La Organización de Pueblos Indígenas del Pastaza (OPIP), construye en la década de los años noventa, por primera vez en la Amazonía, un concepto claro de territorio, lo consolida políticamente y socialmente. Es decir, utiliza la constitución territorial para establecer relaciones diferenciadas con el Estado.

El gremio en este caso se asienta sobre un territorio y toma un nuevo carácter, no se trata de un instrumento de negociación y reivindicación, sino de un intento de crear una jerarquía, una nueva forma de gobierno hacia lo interno, una forma de reconstruir la diferencia. Desde esa diferencia territorial se establecen las relaciones e incluso la participación política; es desde ese territorio que se reconstituyen las relaciones con los otros pueblos indígenas: las diferencias con el norte, las alianzas con los pequeños grupos de shiwiari, huaorani, zápara; y sobre todo la reconstitución de relaciones con los shuar.

La constitución de un territorio indígena, como el que desea la OPIP, tuvo diversas propuestas: un territorio independiente, una nación, que fue rápidamente derrotado por el mundo político; un territorio autónomo, que no ha podido configurarse; un territorio gobernado a pesar de no tener frontera ni límites claros, ni reconocimiento territorial; la práctica es la que más ha permitido este proceso. Con ello no queremos decir que el Estado no haya construido sus formas de organización sobre el territorio quichua del Pastaza. Puyo, como ciudad centralizadora y polo, encuentra en su interior poblaciones dispersas, incluyendo huaorani (se comienza por la ubicación gremial de la CONFENIAE y todas las sedes gremiales de cada pueblo que luego se transforman en redes de migración hacia lo urbano). La diferencia es que se construye una dicotomía, la estructuración de un gobierno sobre otro gobierno: las circunscripciones territoriales no indígenas, los municipios y las juntas parroquiales han atravesado al territorio de la OPIP, así como al zápara y al huaorani. Esta doble condición es la que enfrentan los bloques petroleros, que por su estructura de límites rompen territorios (un bloque por ejemplo incluye familias quichuas, shuar y achuar) y también reorganizan el espacio.

Territorios y petróleo

No me atrevería a decir que en el centro de la Amazonía, es el mercado el que con su dinámica todo lo transforma. La presencia del capital y la circulación de mercancías es débil en muchas regiones. Más se tratan de otros elementos, modelos de vida y culturas, relaciones, bienes diversos, lo que va debilitando la frontera étnica creada por la OPIP. Gobiernos locales y petroleras actúan para romper radicalmente el territorio y su gobierno. Esto porque no se trata de límites territoriales, fronteras diferenciadas, se trata de un acto y una voluntad de un colectivo que no es un sistema jerárquico, sino solamente una identidad familiar, de usos y lengua. De allí que, frente a los nuevos modelos y lo moderno, un territorio gobernado requiere de acciones, de resultados, de presupuestos, porque no se trata de un acto de encerramiento, del antidesarrollo, del fortalecimiento de los usos y costumbres desde la autarquía, no se trata de una voluntad de aislamiento construida familia por familia.

El mundo shuar y el achuar tienen otra experiencia frente a las petroleras. No son los shuar de las zonas de intercambio con el mundo mestizo los que enfrentan el petróleo y aún la minería: son las regiones del Transkukú en Taisha y de la Cordillera del Cóndor. En estas regiones la dependencia del bosque para vivir (al igual que los quichua del Pastaza medio y del Bobonaza o al pie del Yasuní o de los zápara) es muy elevada, la relación con el mercado es muy esporádica, la cultura está intacta, pero es tan frágil como en el norte. Lo único que consolida la unidad son esas formas modernas de corporativismo y elevada disciplina, un complicado juego de alianzas entre jefes políticos, jefes gremiales, jefes guerreros y sabios, jefes locales, de espacios de vida u ocupación diversos.

Pero es en las zonas menos deterioradas donde se pone la resistencia a la actividad petrolera. Es esta actitud de defensa de shuar y achuar que configura mejor el concepto territorial y se introduce como ideología política. Por razones económicas y el aparente fracaso de las rondas de licitaciones petroleras para el sur, se puede pensar que la actividad petrolera no se expande en el sur, pero ha sido la resistencia en los bloques 10, 23, 24, la que también ha impedido el paso a la fase de explotación y construcción de facilidades.

Ni los municipios, ni las juntas parroquiales han podido actuar sobre el tema petrolero desde una posición horizontal. Los indígenas no se han sentido reconocidos en ellos para tratar este tema, incluso con concejales, presidentes de juntas parroquiales o consejeros. La demanda auténtica, intuitiva de las familias y los centros se sigue canalizando a través de las organizaciones, las que se encuentran presionadas por esa actitud defensiva de mujeres y ancianos, a pesar de que las petroleras hayan podido influenciar sobre grupos de familias particulares o hayan absorbido esporádicamente a representantes políticos y gremiales indígenas. La defensa del territorio, en este caso, se convierte en un acto defensivo, una respuesta a la amenaza, una intuición de supervivencia. Puede ser que existan influencias de ONG o de la Iglesia sobre el comportamiento defensivo; pero el acto se debe a un espíritu auténtico de una zona en donde lo externo siempre ha sido una esporádica pero agresiva presencia envuelta en relatos y experiencias (las epidemias y las gripes, los rumores del tiempo cauchero en el alto Marañón, los blancos con apariencia de delfines que roban niñas).

La política petrolera indígena se hizo más confusa con la participación en el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE), que, a pesar de su apariencia de autonomía, es una estructura del Estado controlada desde la Presidencia de la República (como se demostró en el gobierno de Lucio Gutiérrez), y genera confusión sobre la gestión del tema petrolero: los funcionarios indígenas del CODENPE actuando como intermediarios de los temas petroleros con los pueblos indígenas.

Igualmente los representantes de la COICA, y otras instituciones financiadas por la cooperación internacional y con su directa participación en el desarrollo de las políticas debían conducir la discusión desde las relaciones institucionales: el sistema trilateral de negociación: empresas, Ministerio de Energía y organizaciones indígenas, cuyo hijo más legítimo fue el reglamento para la consulta previa en actividades hidrocarburíferas al iniciar el nuevo milenio. El territorio, el gobierno territorial quedó fuera del esquema; los indígenas como nacionalidad diferenciada quedaron fuera del esquema. Sin embargo, la OPIP, la FIPSE (shuar), la FINAE (achuar) y la FICSH (shuar), han sido las determinantes del proceso de discusión, desde la oposición a la actividad extractiva. Y, como se indicó, la constitución del

territorio se ha ido convirtiendo lentamente en un acto defensivo, debiendo las organizaciones responder a esta presión que viene desde el interior de la selva. Dicho de otra manera: un sistema de vida, una forma de organización social dinámica pero con estructuras en transición, unos usos y unas costumbres, una forma de relación con el bosque, existen en un territorio determinado. El gobierno de ese territorio no está constituido, pero los gremios expresan ese interés de colectivo diferenciado.

Si pasamos a una visión ideal: un gobierno territorial, territorios indígenas plenamente constituidos, podrían cambiar el campo de la discusión: no con las petroleras, sino con el Estado ecuatoriano. En el centro y sur está todavía el tema de la conveniencia o no de la actividad hidrocarburífera, sobre el territorio indígena, no sobre los bloques petroleros. Esta es la diferencia radical: bloques petroleros en territorios indígenas. Si este concepto es parte de los derechos colectivos y estos son norma constitucional, el enfoque es aún más amplio: los derechos colectivos no se pueden fragmentar, existe una interdependencia y un sistema entre la cultura, el uso de los recursos naturales, el gobierno, la planificación del tipo de economía y desarrollo, el derecho a ser consultados, el idioma; no existe territorio si ese manejo integral no se produce y, para ello, se requiere la constitución de un gobierno territorial indígena. Pero como hemos indicado, la vía del territorio indígena está negada o tiene una forma débil.

El interés general es un concepto cada vez más amplio, ya no solamente la extracción de recursos naturales o las fronteras el interés nacional, ya no es sólo el crecimiento económico o el desarrollo; el interés nacional ya es el ambiente y es la diversidad cultural. Hay una exigencia y un mandato al Estado para que garantice esos intereses. El equilibrio entre los intereses diversos requiere de la participación del mundo privado: de los colectivos indígenas, de las empresas, de los ciudadanos. La actividad petrolera no puede dejar de lado el tema de la integridad de una cultura, de un pueblo indígena, de una forma de vida de ese pueblo y de unas costumbres en un territorio determinado. Pero, como se ha señalado, no son los municipios el territorio auténticamente determinado (en muy pocos casos coinciden municipios y territorios indígenas, pero en otros como el territorio shuar de la cordillera del Cóndor se encuentra fragmentado en cuatro cantones), ni lo son los límites de una o dos comunidades.

Una forma de organización del Estado: el gobierno local indígena

Cuando, en 1997, los representantes indígenas, los intelectuales de izquierda que participaron en la Asamblea Constituyente discutieron el tema de territorios indígenas y los temores aparecieron a la vista, tuvieron un pacto: crear las juntas parroquiales y las Circunscripciones Territoriales Indígenas (en adelante CTI). Si el primer tema fue una trampa de absorción del movimiento indígena al Estado, el segundo tema fue la muerte de los territorios indígenas como propuesta.

Las CTI nacieron muertas, y los dirigentes indígenas gremiales y políticos se encargaron de echar tierra y construir el olvido, sin llantos. Siempre me ha parecido que si, en lugar de CTI, les hubiesen llamado municipios indígenas, un grupo renovado de líderes indígenas hubieran entendido el misterio y hubieran retomado la bandera. Las CTI, además de ser un misterio, no convenían a los intereses indígenas de la mayoría andina, empeñada en adelante en conquistar juntas parroquiales y municipios con su nuevo instrumento: un partido político. Y no convenía tampoco por la inviabilidad en gran parte de espacios indígenas que ya no existían como territorios indígenas (queda por estudiar en profundidad qué sucedió en la serranía).

La construcción de gobiernos locales específicamente indígenas era resultado lógico del movimiento político indígena; pero no fue entendido, pues -como varios líderes políticos indígenas decían- lo fundamental era apoyar en la construcción del Estado nacional homogenizador. Lo que no entendían es que los municipios indígenas permitían la construcción de ese Estado nacional multiétnico, desde la diversidad cultural que tanto propugnaban.

La diferencia con el territorio es que se trata de una estructura explícitamente integrada, constituyente del Estado ecuatoriano, es parte del sistema descentralizado, conforma un nuevo gobierno local. A diferencia de las municipalidades, consejos provinciales o juntas parroquiales, es que se trata de un gobierno local de indígenas, que se ejerce en una jurisdicción específica, particular, diferenciada: una circunscripción territorial en donde viven en forma única o mayoritaria indígenas.

Estas diferencias, dejan claro el tema del Estado pero también dejan claro lo autonómico. Se trata de un gobierno que reconstruye, sostiene o desarrolla un sistema de vida de un pueblo de acuerdo a los usos y costumbres del mismo; que, en cierto modo, institucionaliza este sistema. Evidentemente, se trata de una nueva forma de gobierno, que puede desestabilizar los sistemas anteriores. Pero los sistemas anteriores de gobierno son los construidos por el Estado liberal moderno y no las formas ancestrales. En cambio esta nueva forma, por su carácter específico indígena y autonómico, puede recuperar formas profundas, silenciosas, de constitución de jerarquías que las formas modernas (gremios y municipios) han subyugado, o que para existir han tenido que tener extrañas apariencias como el dominio de los profesores y la estructura por centros en los gremios de los pueblos indígenas amazónicos.

El grado de autonomía que configuran las CTI permite reconstruir una forma moderna de “indios” y ciudadanos del Ecuador, que, por los usos y costumbres, restablece o crea sistemas de participación y jerarquías cercanas a la condición cultural y sistemas de vida. De allí que este gobierno local debe reconfigurar normas internas y tener un parlamento, como en todo estatuto autonómico. Y si se dice que es obligación del Estado garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos y colectivos, esta estructura de gobierno permite de modo directo garantizar ese ejercicio en el manejo diferenciado de los recursos naturales, la educación indígena, la salud indígena, el modelo económico, el uso del espacio, la construcción de infraestructuras. Hacia adentro se constituye un buen gobierno porque, además, reduce la fragmentación interpartidaria y el cruce del mundo político por un lado y, por otro, enfrenta de acuerdo a los usos y costumbres, los nacientes conflictos derivados del aumento poblacional, la restricción en el uso del bosque, la fijación en fincas determinadas. De este modo, se construye de mejor manera, conciente y voluntaria una frontera étnica.

El gobierno alcanzado por indígenas en la junta parroquial o el municipio no implica un gobierno indígena. Existe un marco, un ordenamiento, una estructura administrativa y una ideología jurisdiccional y política, que impiden al indígena actuar de modo diferente a un gobierno mestizo; ni siquiera esto en circunscripciones territoriales municipales con dominio indígena, peor en donde la población y el espacio territorial se confunden.

Se puede favorecer más o menos a los indígenas con obras y gestiones, pero esto no construye un gobierno indígena para indígenas.

Hacia afuera, con las CTI se construiría potencialmente una frontera jurisdiccional pero no un territorio, aunque se delimitan de mejor manera los territorios indígenas, puesto que sólo se podrían constituir CTI en donde existan territorios privados o colectivos de indígenas que aceptan esta constitución por vía consultiva y controlada por el Tribunal Electoral; es decir, en donde haya una mayoría absoluta indígena y una legitimidad concedida por los habitantes indígenas y por el Estado de los ciudadanos. Hacia afuera se constituye una forma diferente de relación, más horizontal y equilibrada.

Cualquier actividad que fuere encontraría menos confusión, más gobernanza, gobiernos locales más legitimados. No un pueblo indígena fragmentado en gobiernos locales a los que no reconoce o por los que es manipulado; no en territorios cortados sin entender las estructuras familiares, el uso del espacio y de los recursos naturales diferentes; ni siquiera en gremios y asociaciones que han perdido o van perdiendo el control porque no tienen capacidad de ejercitar el gobierno hacia adentro, cuando la actividad petrolera y los relacionadores comunitarios no actúan desde afuera como lo hacía el Estado ecuatoriano o no llegan sólo con obras locales, sino que ingresan en las formas políticas, en las jerarquías y en los sistemas de vida. Un ejemplo evidente de ello fue la negociación del oleoducto principal privado³, que promovió tratos directos fragmentados de municipio en municipio, de concejal en concejal, de organización gremial en organización gremial y de finquero a finquero, impidiendo todo manejo integrado y actualizando, desde lo privado, el clientelismo y el populismo.

El municipio indígena es más apto desde el interés general, desde el interés de la diversidad cultural y el buen uso de los recursos naturales para establecer relaciones adecuadas en torno a la actividad y la política petrolera. Retomando, se trata de un gobierno local de un colectivo, que, para el Ecuador, es parte del interés general y que, como colectivo, define su propio interés general. Se trata de medir si ese interés general es afectado por el interés general de extracción de recursos hidrocarbúricos. Esta horizontalidad y

3 N. de. E.: alusión al oleoducto para crudo pesado (OCP), construido en 2000-2002.

equilibrio constituirían un salto en la visión estratégica del Estado, pero además constituirían un sujeto político social y de Estado distinto.

Permitiría manejar mejor las decisiones internas de un buen gobierno territorial, reconocido por el Estado, con autoridad jurídica sobre la conservación de los recursos naturales renovables, con autoridad para controlar e impedir impactos. Puede convertirse en una herramienta más fuerte en los procesos de diálogo y consulta. Puede poner mejor la discusión entre el gobierno local y su pueblo, con el Estado ecuatoriano para poner en la balanza los distintos intereses generales, valorizar todos los elementos, darles su peso particular.

Pero también puede definir de mejor manera para los indígenas la presencia de la actividad petrolera dentro de su circunscripción específicamente indígena: el respeto a las normas indígenas, al uso del espacio indígena, al ordenamiento particular de su territorio, el respeto a las formas de vida indígena y el papel explícito y transparente de la participación de la empresa petrolera en el desarrollo de un sistema de vida indígena, que el buen gobierno estaría fortaleciendo. Lo que actualmente no sucede de ningún modo.

Áreas protegidas, petróleo y territorios protegidos indígenas

El Yasuní, el Cuyabeno, el Sumaco, y pequeños fragmentos en los Llanganates, Cayambe Coca, los Ilinizas se legalizaron y delimitaron sobre territorios indígenas, sin consulta. Fueron otros tiempos, pero se constituyó un dominio de Estado sobre un territorio habitado, se creó no sólo un patrimonio de conservación sino que se creó una propiedad estatal. Se produjo de hecho una coexistencia, de contactos esporádicos y luego de derecho, una serie de convenios ministeriales que nunca fueron correspondientes con los dictados de la ley forestal y el sistema natural de áreas protegidas de concepción estatizante. Contradicción que tampoco ha querido ser resuelta, y peor aún el concepto de territorios indígenas como una potencial categoría de protección para la conservación.

Un cambio en el régimen de áreas protegidas, si bien no constituye una garantía total, es un instrumento territorial de los pueblos indígenas, un

estatus jurídico que pone en discusión los tres intereses nacionales: el uso de los recursos no renovables, el sostenimiento de los recursos renovables (y su constitución incluso como capital natural) y el sostenimiento y desarrollo de los pueblos indígenas amazónicos. Los dos ministerios (del Ambiente, encargado de las áreas protegidas y de Energía), tienen una relación desigual y subordinada y no constituyen una garantía para los pueblos indígenas.

Por el momento, las áreas protegidas amazónicas Yasuní, Cuyabeno, Sumaco, Limoncocha, Cofán no dan el protagonismo a los pueblos indígenas para discutir las actividades petroleras sobre la misma, de allí la elevada separación entre las negociaciones de unos y otros. Las áreas protegidas ya no tienen mucho que decir sobre el tema petrolero; si se piensa en el centro y sur, los territorios indígenas protegidos tendrían mucho mayor capacidad de respuesta, acción y voluntad, frente a potenciales licitaciones petroleras.