

Iván Narváez, Massimo De Marchi y Salvatore Eugenio Pappalardo
(Coordinadores)

Yasuní
zona de sacrificio
Análisis de la Iniciativa ITT y
los derechos colectivos indígenas

Adriana Chamorro
Yomar Álvarez
Juan Carlos Franco
Rodrigo López
María José Narváez



FLACSO
EQUADOR

Yasuní, zona de sacrificio : análisis de la Iniciativa ITT y de los derechos colectivos indígenas / coordinado por Iván Narvárez Q. , Massimo De Marchi y Salvatore Eugenio Pappalardo. Quito : FLACSO, Sede Ecuador, 2013

311 p. : cuadros, gráficos, mapas y tablas. - (Cuadernos de trabajo)

ISBN: 978-9978-67-402-4

ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS ; PARQUE NACIONAL YASUNÍ ; INICIATIVA YASUNÍ ITT ; DERECHOS INDÍGENAS ; DERECHOS HUMANOS COLECTIVOS ; GRUPOS ÉTNICOS ; WAORANIS ; INDUSTRIA PETROLÍFERA ; ASPECTOS ECONÓMICOS ; POLÍTICA ENERGÉTICA ; ECUADOR

333.78216 - CDD

© 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) 323 7960
www.flacso.edu.ec

ISBN: 978-9978-67-402-4
Cuidado de la edición: Daniel Félix
Diseño de portada e interiores: FLACSO
Imprenta: Tallpa Publicidad Impresa
Quito, Ecuador, 2013
1ª. edición: septiembre de 2013

Índice

Presentación 7

Prólogo

Yasuní: en clave de derechos y como ícono de la transición,
para ubicarse en la selva de proyectos 9

Iván Narváez, Massimo de Marchi, Eugenio Pappalardo

PRIMERA PARTE

LA INICIATIVA YASUNÍ-ITT EN CLAVE DE DERECHOS

Los waorani en el Yasuní: c
ontrapoder de los ‘poderes salvajes’ 29

Iván Narváez

La dimensión económica y energética de
Iniciativa Yasuní-ITT 56

Adriana Chamorro López

Una propuesta desde el ecologismo para proteger
a una parte del Parque Nacional Yasuní 80

Yomar Álvarez

Yasuní y el proceso petrolero: el derecho colectivo indígena a la consulta previa, libre e informada en el Estado constitucional de derechos.	102
<i>María José Narváez Alvarez</i>	

SEGUNDA PARTE

**LA INICIATIVA YASUNÍ-ITT EN CLAVE TERRITORIAL:
COMO ÍCONO DE LA TRANSICIÓN**

Territorio waorani: problemática y el proceso extractivo en el Yasuní	141
<i>Juan Carlos Franco</i>	
Yasuní, dentro y fuera: fronteras y límites de un enfoque geográfico	174
<i>Salvatore Eugenio Pappalardo</i>	
La conquista del paraíso y la explotación petrolera: Yasuní y Madidi	213
<i>Rodrigo López Sánchez</i>	
Territorios y representaciones: geografías del Yasuní.	244
<i>Massimo De Marchi</i>	
Conclusiones	276
Bibliografía	284
Presentación de los coordinadores y autores	304

Una propuesta desde el ecologismo para proteger a una parte del Parque Nacional Yasuní

Yomar Álvarez

Ubicado en la Región Amazónica Ecuatoriana, el Yasuní fue declarado Parque Nacional en 1979 y diez años más tarde la UNESCO estableció la Reserva de Biosfera, debido a que es un refugio de vida del Pleistoceno y una de las zonas más biodiversas del mundo, respecto al nivel de especies, de ecosistemas y de genes. Alberga también a grupos indígenas no contactados que se mantienen en aislamiento voluntario, por lo cual una parte del Parque fue delimitada como Zona Intangible Tagaeri Taromenane en el 2006.

La Reserva de Biosfera se entiende como la zona compuesta de ecosistemas terrestres o costeros-marinos que cumplen tres funciones: la conservación de la diversidad genética, las especies, los ecosistemas y los paisajes; lograr el desarrollo económico, humano y apoyar proyectos locales, regionales y nacionales de demostración, educación, capacitación, investigación; el desarrollo sostenible. Ecuador, como país miembro de la UNESCO, para cumplir con los objetivos de las Reservas de Biósfera debe garantizar una zonificación del territorio que dirija una iniciativa de conservación.

En ese sentido, se definen tres tipos de zonas: zona núcleo, zona de amortiguamiento y zona de transición. Parte de la zona núcleo de la Reserva de Biósfera Yasuní¹, es el Parque Nacional, que según la UNESCO debería ser considerado como espacio de protección de la diversidad cultural y natural. No obstante, varias presiones afectan sobre la conservación y

protección del Parque, principalmente la presencia de bloques petroleros y la expansión de la frontera extractiva petrolera.

Pese a que la Constitución del Ecuador en su Art. 407 establece la prohibición de “la actividad extractiva de recursos no renovables en las áreas protegidas y en zonas declaradas como intangibles” (*Constitución del Ecuador*, 2008), existen seis bloques petrolíferos superpuestos en el interior del Parque Nacional Yasuní (bloques 14, 15, 16, 17, 31 y bloque 43 o ITT). La necesidad del recurso convierte al Ecuador, no solo un país con petróleo, sino en un país petrolero con una economía dependiente de los hidrocarburos², lo cual se ve reflejado en que para el año 2010 las exportaciones de crudo y derivados significaron el 56% de todas las exportaciones, y los ingresos petroleros representaron en promedio el 29% del presupuesto general del Estado (BCE, 2011a; 2011b), además existe una representativa “participación de los hidrocarburos en el suministro energético mayor al 83%” (Fontaine, 2010:164).

Los orígenes ecologistas: la moratoria petrolera en la Amazonía

Debido al interés extractivo sobre el Yasuní y por la necesidad de renta petrolera, se han modificado continuamente los límites del Parque; es así que el año 1979, la extensión del parque era de 678 000 ha, en 1990 se redujo a 544 730 ha y solamente en el año 1992 se establecieron 982 000 ha; modificaciones territoriales que generaron la presencia de impactos sociales y ambientales negativos, que produjeron una multitud de conflictos socioambientales en las áreas de influencia y en las zonas aledañas de los proyectos petroleros.

Los conflictos socioambientales se convirtieron en la preocupación central de algunas organizaciones ecologistas quienes, desde 1989, con la *Campaña Amazonía por la Vida*³ impulsaban un alto a las actividades de extracción petrolera en el nororiente ecuatoriano, principalmente en las áreas declaradas como protegidas.

En este contexto de dependencia de la economía ecuatoriana a la renta generada por los hidrocarburos y las declaratorias de protección y conser-

vación ambiental –plasmadas desde la propia Constitución del Estado–, se marcaron continuas contradicciones en la política de conservación ambiental ecuatoriana. Un ejemplo de ello es la Iniciativa Yasuní ITT, que se originó desde las organizaciones ecologistas a través de una serie de documentos y movilizaciones.

Es así que el movimiento ecologista ecuatoriano se visualizó e incidió en la opinión pública a partir de los impactos ambientales ocasionados especialmente por la industria petrolera sobre los ecosistemas y zonas frágiles de la selva amazónica ecuatoriana. Este movimiento influyó en reformas constitucionales (Fontaine y Narvárez, 2007); la primera en 1998, tras la crisis política del gobierno de Bucaram, sobre los artículos 86-90 que buscaron proteger el derecho a un ambiente sano, el reconocimiento de los derechos colectivos y de la diversidad cultural, además de la tipificación de infracciones por daños ambientales. Y la reforma del 2008 cuando, en la Asamblea de Montecristi, se establecieron, entre otros, los derechos de la naturaleza.

En la Constitución del 2008, se le considera a la naturaleza como sujeto de derechos. Se reconoce que la naturaleza no es objeto de explotación sino el espacio donde reproduce y realiza la vida (Art. 71); derecho a que se respete integralmente su existencia, el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos (Art. 71); derecho a su restauración ante efectos nocivos ocasionados por actividades humanas (Art. 72, 397); y los servicios ambientales no son susceptibles de apropiación (Art. 74).

La tesis de moratoria petrolera fue planteada el 2000 en el libro: “El Ecuador post-petrolero”, producido por Acción Ecológica, editado por Esperanza Martínez y entre cuyos autores figura Alberto Acosta (Acción Ecológica, 2000; Acosta y Martínez, 2009; Acosta, 2011a; 2011b). Tres años después, la propuesta fue presentada formalmente al Ministerio de Ambiente por las ONG ambientalistas Pachamama, Centro de Derechos Económicos y Sociales (CDES) y Acción Ecológica.

Por su parte, la ONG Oilwatch⁴ caracterizada por detener la expansión de la actividad petrolera, social y ambientalmente destructiva en los países tropicales (Oilwatch, 2011), presentó en el 2005, durante la primera reunión del Grupo Especial de Expertos sobre Areas Protegidas, realizada

en Montecatini-Italia, el documento “Un llamado eco-lógico para la conservación, el clima y los derechos” (Acción Ecológica, 2005), en el que se planteó no explotar el crudo del Yasuní, como parte de la tesis de una amplia moratoria petrolera. Posteriormente en el año 2006 se incorporó esta propuesta en el libro, editado por esta misma ONG “Asalto al paraíso: empresas petroleras en áreas protegidas” (Oilwatch, 2005).

Debate público y agenda política: las opciones para el ITT

La tesis de moratoria petrolera en la Amazonía, planteada por las organizaciones ecologistas, marcó una ruptura en el proceso de incidencia de este movimiento sobre las políticas públicas, donde pasó de ser un actor militante y radical, a uno que incide en la política y que genera debates públicos en torno a las opciones del modelo de desarrollo; el debate se ha convertido en un problema que obtuvo la atención gubernamental, precisamente cuando Alberto Acosta, miembro activo del movimiento ecologista, formó parte del gabinete presidencial en enero del 2007 (ex ministro de Energía y Minas⁵) quien, aprovechando una ventana de oportunidad⁶ abierta, insertó la propuesta dentro de la agenda política.

El hecho de que Acosta llegue a un ministerio estratégico y rector de la política petrolera marcó un precedente clave para que el problema ambiental sea considerado dentro de la agenda política del actual gobierno, ya que a pesar del representativo volumen de crudo pesado que contienen los campos ITT⁷ y de los altos precios en los mercados mundiales que generaron expectativas de explotación en los gobiernos anteriores al de presidente Rafael Correa, es en este gobierno cuando la alternativa de no explotación fue incluida dentro de la agenda política, llamada desde ese entonces Iniciativa Yasuní-ITT; sin embargo, se dejó la puerta abierta para una segunda alternativa de explotación del Eje ITT, denominado Plan B.

El Eje ITT cuenta con una extensión de 205 554 ha, y está compuesto por tres campos: Ishpingo, Tambococha y Tiputini (Bloque ITT), localizados en el Bloque 43. Geográficamente está ubicado dentro de dos zonas de protección: una zona denominada *Zona Intangible* (ZI), que cubre un

área de aproximadamente 30 167 ha dentro del bloque; y la segunda, una *Zona de Amortiguamiento* (ZA), con una extensión de aproximadamente 37 625 ha; ambas, en su conjunto, ocupan un 33% del área total del Bloque (ESPE-NCT, 2008).

En el año 2007, al Ministerio de Energía y Minas⁸ (MEM) y a Petroecuador⁹, el gobierno les delegó la responsabilidad de elaborar la *Propuesta para el Desarrollo del Plan B*. Entre las actividades planteadas por el MEM, en el año 2007 se establecía:

- i) desarrollar integralmente el Campo ITT y la cadena productiva;
- ii) considerar que la mejor opción es la constitución de una empresa de economía mixta;
- iii) constitución de una empresa de economía mixta, vía convenio con Venezuela o licitación internacional para escoger el socio;
- iv) iniciar la operación la producción anticipada a través de Petroecuador; y
- v) evaluar la conveniencia de convocar a una licitación internacional para la identificación del socio u optar por la aplicación del convenio con la República Bolivariana de Venezuela (MEM, 2007:44-46).

En el año 2008, la empresa estatal china SINOPEC presentó a Petroecuador la propuesta del proyecto *Desarrollo Integral del Bloque ITT*; en junio del mismo año la Escuela Politécnica del Ejército (ESPE) y NCT Energy Group, C.A., realizó el *Estudio de Visualización para el Desarrollo del Bloque ITT*.

En el 2009, durante el cuarto taller petrolero de Petroecuador realizado el 18 de diciembre, el presidente Correa solicitó a Petroamazonas que realice el *Plan de Desarrollo de los Campos Tiputini y Tambococha* (TT), con base en los estudios de Beicip Franlab (2004), “Estudio de simulación Occidental 2003”, y también considerando las propuestas de Petrobras y de SINOPEC-Petrobras-ENAP.

Por lo expuesto, se tienen preparadas las alternativas de explotación a ser implementadas una vez que la primera opción impulsada por el gobierno, *Iniciativa Yasuní-ITT*, no se desarrolle. Además de estas propuestas, se ha realizado los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) sobre la base de la información recopilada y las entrevistas realizadas en el transcurso de la investigación, verificando que estos y las respectivas Audiencias Públicas (de

los borradores de los EIA) estén listos para el desarrollo del Campo ITT, entre los cuales están los proyectos: *Estudio de Impacto y Plan de Manejo Ambiental para la Central de Generación de 76 MW y Líneas de Distribución Eléctrica (ITT)* (ETW-001, entrevista, 2011; ETW-002, entrevista, 2011); *Estudio y Plan de Manejo Ambiental del Proyecto de Desarrollo y Producción de los Campos Tiputini-Tambococha* (ETW-001, entrevista, 2011; ETW-002, entrevista, 2011); y el proyecto “agresivo”¹⁰ *Estudio de Impacto y Plan de Manejo Ambiental para la Sísmica 3D del campo Tiputini-Tambococha* (ETW-001, entrevista, 2011; ETW-002, entrevista, 2011).

La disyuntiva entre explotar o conservar, en lugar de ser objeto de una política de conservación plasmada y ejecutada de forma directa desde el Estado a través del Ministerio de Ambiente, fue delegada principalmente a la voluntad internacional para que aporte económicamente en función de la no explotación del ITT, sabiendo la representatividad del recurso petrolero en la economía ecuatoriana y considerando que en las cuatro últimas décadas ha desempeñado un papel fundamental en el crecimiento socio-económico y político del Ecuador, a tal punto que las posibilidades de desarrollo continúan dependiendo en gran medida de la evolución de este sector.

Mecanismos para la viabilidad financiera de la Iniciativa Yasuní-ITT

El medio seleccionado para viabilizar la Iniciativa Yasuní-ITT fue un fideicomiso mercantil, que establece que el Ecuador se abstendrá de explotar ochocientos cuarenta y seis millones de barriles de reservas de petróleo probadas, a cambio de que la comunidad internacional, sobre la base de un principio de corresponsabilidad ambiental, contribuya con la mitad del dinero que se recibiría si se explota el ITT, es decir, tres mil seiscientos millones de dólares.

Sin embargo, el factor *precio requerido* es cuestionado porque, al ser el petróleo un *comodity*, sus precios son muy difíciles de predecir por su volatilidad; es así que en enero del 2008, superó los US\$ 100/barril por primera vez en su historia y llegó hasta los US\$ 147/barril en julio del

mismo año, debido a fenómenos especulativos que condujeron a un fuerte descenso durante el mes de agosto. Esta variabilidad está sujeta principalmente a factores exógenos como: el aumento de la demanda de energía de los países emergentes (China, Brasil, etc.), conflictos geopolíticos, las recesiones económicas mundiales, especulación del mercado y, principalmente, la declinación de las reservas petroleras, entre otras.

El factor *cantidad de reservas* del Bloque ITT (Bloque 43) también es objeto de cuestionamientos ya que las cifras varían dependiendo de la fuente de información, conforme se indica en el siguiente cuadro:

Cuadro N.º 1
Cantidad de reservas

Fuente de información	Reservas probadas (1p)	Reservas probadas + probables (2p)	Reservas probadas + probables + posibles (3p)
Ministerio de Minas y Petróleos	944,5 Mbbl	950,7 Mbbl	2 481,2 Mbbl
Beicip Franlab ¹	607 Mbbl	909 Mbbl	1 301,6 Mbbl
Petroamazonas	412 Mbbl	920 Mbbl	1 531 Mbbl

Fuente: Narváez, 2009; Beicip Franlab, 2004; Petroamazonas, 2010.

Las *reservas probadas* son las cantidades estimadas de petróleo crudo, gas natural y líquidos de gas natural que datos geológicos y de ingeniería demuestran, con razonable certeza, que pueden ser recuperables después de una fecha determinada a partir de yacimientos conocidos y de las condiciones de funcionamiento. Si se usan métodos determinísticos, el término es una certeza razonable de la intención de expresar un alto grado de confianza en que las cantidades se recuperen. Si se utilizan métodos probabilísticos, debe haber al menos un 90% de probabilidad de que las cantidades realmente recuperadas serán iguales o superiores la estimación.

Las *reservas probables* son aquellas reservas no probadas que el análisis de datos geológicos y de ingeniería sugieren que es más probable que no sean recuperables. En este contexto, cuando se utilizan métodos probabilísticos, debe haber por lo menos un 50% de probabilidad de que las cantidades

realmente recuperadas serán iguales o superiores a la suma de la estimación de reservas probadas más probables.

Las *reservas posibles* son aquellas reservas no probadas que el análisis de datos geológicos y de ingeniería sugiere que es menos probable que sean recuperables que las reservas probables. En este contexto, cuando se utilizan métodos probabilísticos, debe haber por lo menos un 10% de probabilidad de que las cantidades realmente recuperadas serán iguales o superior a la suma de la estimación de reservas probadas más probables más posibles (Beicip Franlab, 2004:16).

La OLADE, por su parte, señala que las reservas certificadas del Campo ITT son de 960 Mbbl (OLADE, 2011a; 2011b). Otro valor que difiere de los antes mencionados es del Fideicomiso para la Iniciativa Yasuní ITT de alrededor de 846 Mbbl de reservas probadas de petróleo (GNE-PNUD, 2010) con un grado API¹² ubicado entre 15° y 18°, que representan aproximadamente el 25,14% de las reservas probadas del Ecuador (MEM, 2007).

La versatilidad de cifras de reservas del Bloque ITT nacen porque no es posible estimar la producción diaria, así como la tasa de producción más conveniente para la vida de los campos, hasta no conocer las características petrofísicas de los mismos (SINOPEC, 2008), y las cifras presentadas son calculadas a partir de sísmica 2D, de una interpretación de las reservas, las cuales se podrían saber certeramente solo en el momento de perforación de los pozos de evaluación, que tienen por objeto “encontrar el contacto agua petróleo que permita delimitar el cierre efectivo de esos campos y calcular el volumen de reservas probadas [...] se requiere seis meses para su ejecución” (Petroproducción, 2008:4).

La complejidad a la cual está sujeta la explotación del ITT, sumada a la propuesta de gobierno de no explotar estos recursos, buscaba el mecanismo para que la iniciativa tenga viabilidad financiera y, en el mejor de los casos, encontrar el medio para que sea aceptada dentro del comercio de emisiones; debido a la falta de un mecanismo vinculante a nivel mundial para captar los recursos, se ejecutó una serie de estudios y análisis, entre ellos el planteamiento de la emisión de “bonos de responsabilidad” o Bonos Yasuní-ITT, para garantizar los aportes extranjeros y dejar en tierra el

petróleo de este yacimiento. Sin embargo, la propuesta no se aceptó debido a que si el Estado, en algún momento, incumpliese el compromiso, estos bonos se convertirían en deuda externa.

Otro planteamiento del proyecto fue la inclusión de los Certificados de Garantía ITT-Yasuní (CGY), dentro de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). La Convención fue adoptada en Nueva York el 9 de mayo de 1992 y entró en vigor el 21 de marzo de 1994, entre sus objetivos está reforzar la conciencia pública a escala mundial de los problemas relacionados con el cambio climático, a través de la estabilización de la concentración de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático, y en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, para asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible. Lo realiza a través de un mercado de carbono internacional con la venta de Certificados de Reducción de Emisiones CER o a través del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL).

Entre los propósitos de la Convención se proclaman dos aristas de trabajo, la *mitigación* para reducir emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), y la *adaptación* para fomentar nuevos modos de desarrollo en función de los impactos que se pueden producir con el cambio climático. En la mitigación se han adoptado tres mecanismos de flexibilidad: la Implementación Conjunta (IC), el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) y el Comercio Internacional de Emisiones. Para la IC se consideran Unidades de Reducción de Emisiones (URE), mientras para el MDL, los Certificados de Reducción de Emisiones (CER); en ambos casos, estos pueden ser transferibles y empleados para fines de cumplimiento de los países incluidos en el Anexo I¹³.

De estas alternativas, el Ecuador solamente puede participar en el MDL, ya que este mecanismo integra a los países en desarrollo y su propósito se enfoca en la reducción de emisiones, por lo tanto la *Iniciativa* no es compatible con la estructura de la CMNUCC, porque la no extracción del crudo en sí no constituye una actividad que reduzca las emisiones de GEI, fundamento principal de los mecanismos acordados en la Convención.

La Iniciativa Yasuní ITT reconoce que los CGY propuestos no son aceptados por los mercados regulados y voluntarios del carbono, por lo que requiere una decisión política para apoyar la propuesta.

La alternativa de no explotación debía ser articulada con un enfoque más complejo (Zambrano, 2011), donde se consideren aspectos como: el reconocimiento de la importancia del bosque tropical en el proceso de adaptación al cambio climático del país¹⁴; la identificación de la actividad petrolera como la principal causa subyacente de la deforestación en la Amazonía norte del Ecuador y su relación consecuente con REDD, y el establecimiento de mecanismos claros para la consecución garantizada de los objetivos no relacionados con el carbono (sociales y ambientales), especialmente en el Parque Nacional Yasuní, ya que constituyen el valor agregado de la propuesta frente a otros mecanismos de reducción de emisiones.

Sumado a ello, pese a que la propuesta ha mantenido una estrecha relación con el comercio de emisiones, “no se han dado los esfuerzos necesarios para su incorporación en las posiciones del país en el marco de las negociaciones de la Convención y del futuro régimen post-2012” (Zambrano, 2011:17), por lo tanto la vía no fue por la CMNUCC, porque la Iniciativa debía estar relacionada con una visión integral del cambio climático. Este planteamiento ha presentado algunos argumentos que han sido la razón para que los países que podían contribuir con los fondos no lo hagan, entre los cuales está principalmente que “no quieren compensar a un productor de petróleo para no producir” (Covell, 2009:32-33).

Otra vía propuesta para la Iniciativa fue a través del pago por la *deuda ecológica*, concepto que surge en América Latina hace más de diez años desde la ecología política, haciendo referencia a la deuda que el Norte tiene con el Sur, considerando que se podría hacer un canje de deuda externa de Ecuador con la deuda ecológica de los países del Norte para con los del Sur, sumado a las contribuciones para no explotar el ITT.

Las contribuciones que el gobierno solicita para dejar de explotar el Yasuní son una cantidad fácil de conseguir, si se la compara con las cuantiosas deudas ecológicas y sociales que los países ricos tienen con el Sur (Martínez Alier, 2007a). Sin embargo, no hubo la viabilidad técnica y fue necesario buscar mecanismos adicionales para analizar su posibilidad.

Finalmente, la propuesta que se está manejando actualmente es aquella formalmente presentada por el presidente Correa en la XVI Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, celebrada en Cancún el 8 de diciembre de 2010. Correa planteó el concepto de *Emisiones Netas Evitadas (ENE)*, que “son las emisiones que pudiendo ser realizadas en la economía de cada país, no son emitidas; o las emisiones que existiendo dentro de la economía de cada país, son reducidas. Por lo tanto, es el balance neto el compensable. El concepto permite conciliar las compensaciones iniciales de Kyoto así como del mecanismo REDD” (Discurso de Rafael Correa, 2010).

De esta manera, el instrumento seleccionado para la ejecución de la Iniciativa con la concepción del mecanismo ENE, es la recepción de los fondos o contribuciones por no explotar el ITT a través de un fideicomiso internacional denominado *Fondo Fiduciario: Términos de Referencia -Ecuador Yasuní ITT*, que serviría para gestionar los aportes de los contribuyentes a través de un Fondo de Fideicomiso Ecuador Yasuní ITT (Fondo Yasuní), conformado por dos ventanas: la *ventana del fondo de capital*, establecida a través del Fondo Yasuní y la *ventana de fondos de rentas*, constituida por recursos de pagos anuales obligatorios de organizaciones que inviertan en proyectos de energías renovables a partir de los fondos provenientes de la ventana del fondo de capital (inicialmente dicha renta se mencionó del 7% pero actualmente no se concreta este monto).

El mencionado instrumento se firmó el 3 de agosto del 2010, entre el Gobierno Nacional y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), tras modificar a un primer fideicomiso elaborado por personalidades afines al movimiento ecologista, que vieron en este una oportunidad para colocar sus intereses anti-extractivos como un compromiso nacional en la más alta esfera internacional, en el cual plantearon la protección efectiva del 38% del territorio nacional a cargo del PNUD.

La Iniciativa Yasuní ITT, creada como un instrumento de política ambiental para apoyar la conservación y la protección de la biodiversidad, fue instrumentalizada para otros fines diferentes a la política de conservación, entre ellos: la política energética a través de una fuerte inversión en la transición energética, la política económica y social por la necesidad de las con-

tribuciones, pero la atención de los ecologistas (especialmente) se desvió hacia la negociación internacional del fideicomiso, muchos de los discursos a favor de la conservación se concentraron únicamente en la recaudación del fondo del fideicomiso y se descuidaron de otros proyectos que atentan contra la conservación en otras áreas, igual o más frágiles que el Yasuní.

En cuanto al manejo de los fondos, el Fideicomiso para la Iniciativa Yasuní ITT establece los siguientes equipos de trabajo (GNE-PNUD, 2010):

- a. *Comité de Dirección del Fondo Yasuní*, que es el encargado de regular el manejo del Fondo Yasuní y de los proyectos;
- b. *Secretaría Técnica del Fondo Yasuní*, que ofrecerá soporte administrativo, técnico y substantivo al Comité de Dirección del Fondo Yasuní;
- c. *Entidad coordinadora gubernamental*, quien será el responsable y deberá rendir cuentas del desarrollo efectivo, la implementación, el monitoreo y evaluación de la cartera del Fondo Yasuní;
- d. *Oficina de Fondo de Fideicomiso de Múltiples Donantes del PNUD (Multi-Donor Trust Fund Office Oficina MDTF)*, encargado de la administración y otros servicios de soporte al Gobierno, de conformidad con los reglamentos y reglas del PNUD; y
- e. *Equipo negociador*, encargados de la difusión y negociación de la Iniciativa Yasuní ITT.

Sin embargo, quienes conformaron estos comités y equipos de trabajo cambiaron en función de las vicisitudes e intereses del Gobierno ecuatoriano, a tal punto de formular más de un fideicomiso.

El primero, del 24 de noviembre 2009 (FI), fue conformado de un equipo negociador integrado por: Marcela Aguiñaga (ministra de Ambiente), Roque Sevilla (ex presidente del Consejo Administrativo y Directivo), Francisco Carrión (ex representante del presidente de la República), Yolanda Kakabadse (ex representante de la Sociedad Civil), Malki Sáenz (ex coordinador general) y Carlos Larrea (coordinador técnico), así como también Fander Falconí (ex ministro de Relaciones Exteriores), portavoz del Gobierno ecuatoriano para posicionar la Iniciativa a nivel global, y amigo cercano de Correa, la cual iba a ser expuesta en la Cumbre de la

Organización de Naciones Unidas (ONU) sobre el Cambio Climático en Copenhague¹⁵ en diciembre del 2009, momento que se presentaba como una oportunidad para el movimiento ecologista que demandaba la firma del mencionado fideicomiso entre el Gobierno Nacional y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD.

Sin embargo, el acuerdo no se produjo. El 9 de enero del 2010, el presidente Correa dijo que la “negociación de ese proyecto ambiental era vergonzosa y advirtió que la manera como se desarrollaba atentaba contra la soberanía del Ecuador” (*Europa Press*, 2010). Además consideró que la forma como se planteó el FI no estaba alineado con los principios “de soberanía” emprendidos por el gobierno y porque el FI planteaba que la administración del fondo sería ejecutada por el PNUD, mientras el Gobierno ecuatoriano sería solamente un observador del manejo y destino de los recursos; la protección efectiva del 38% del territorio ecuatoriano no iba a ser gestionada por el Estado sino por el PNUD. Con ello, el manejo de los fondos y posterior gestión de cerca de la mitad del territorio nacional pasaba a manos del organismo internacional, PNUD. Otra crítica radicaba en que los intereses del fondo de capital únicamente se destinaban a tres ejes de acción: conservación, reforestación y desarrollo social, antes que en inversiones para proyectos de transición y eficiencia energética como buscaba el gobierno.

Quienes impulsaron esta propuesta trataban que una entidad internacional fuera la encargada de conservar inalteradas las áreas protegidas del Ecuador, bajo la premisa de que el Estado ha demostrado contradicción en cuanto al manejo de las mismas. Es decir, en cierta manera, lo que se buscaba era instrumentalizar al fideicomiso en función de otros fines cercanos a los que desde hace tiempo planteó el movimiento ecologista, esto es, el cese de las actividades extractivas en la RAE.

Esta postura expresaba el rechazo a la contaminación y conflictos sociales generados en la Región Amazónica Ecuatoriana, y lo que el movimiento ecologista buscaba a través del primer fideicomiso era dejar el cuidado del ambiente en manos de la comunidad internacional, es decir internacionalizar los recursos naturales de la Amazonía ecuatoriana, similar al modelo de la Antártica; es decir, es de todos y de nadie (pero regulada internacionalmente).

Las críticas del presidente Rafael Correa provocaron una fisura dentro del equipo, pero fueron los intereses contrarios y afines a este fideicomiso los que influyeron en la decisión del presidente Correa.

Análisis y diferencias fundamentales entre los fideicomisos

Los escenarios en los que se desarrollaron los fideicomisos para el Plan A responden a una *lógica de lo adecuado*, es decir; los actores claves del primer equipo negociador desarrollaron el FI planteando argumentos de los grupos a quienes representaban (sector ecologista), mientras que el segundo equipo y consecuentemente el documento firmado (FII), presenta planteamientos que responden al interés gubernamental, donde no se comprometen los aspectos ambientales citados desde la formulación del Plan de Trabajo del Movimiento PAIS en el 2007-2011 y profundizan en la soberanía del Estado ecuatoriano sobre sus recursos. En este sentido, se presenta un análisis de las diferencias fundamentales entre el FI y el FII. Las principales diferencias, como se puede observar (ver Gráfico N.º 1), entre los dos fideicomisos corresponden al origen de las contribuciones financieras; el monto de la renta generada por los proyectos de la ventana de capital; la exclusividad de las entidades nacionales en los proyectos de energías renovables, y los ejes de acción.

Contribuciones para el Fondo Yasuní

En el FI solamente se considera una sola fuente de contribuciones financieras provenientes de: gobiernos, organizaciones intergubernamentales o no gubernamentales, organizaciones del sector privado y el público en general (Art. 17); mientras que en el FII, se consideran tres fuentes: i) de gobiernos, organizaciones intergubernamentales o no gubernamentales y organizaciones del sector privado; ii) del público en general, a través de eventos de levantamiento de fondos luego de la aprobación previa del Comité de Dirección, y iii) de ingresos provenientes de la venta de CGY por parte del

gobierno hacia entidades públicas y privadas (Art. 18). Lo que significa que en el FII se abre más la posibilidad de recepción de contribuciones; sin embargo, al considerarse a los CGY, recordemos que estos tienen un limitante: el no estar reconocidos internacionalmente ni ser considerados una garantía legal, tal cual están planteados.

Certificados de Garantía Yasuní

En el FI no se incluyen a los CGY; mientras que en el FII se determina que la Secretaría Técnica es la encargada de asegurar que no se exceda el valor máximo de cuatrocientos siete millones de toneladas métricas de CO₂ (Art. 41c). Sumado a ello en el Art. 27 del FII se indica que adicionalmente, si en el futuro el mercado mundial de carbono acepta los CGY como equivalentes de Permisos de Reducción de Emisiones, el gobierno emitirá CGY para la venta a entidades públicas o privadas. En este ítem se resume el escepticismo de que a futuro los CGY puedan convertirse en CER debido a que no son abalados por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, CMNUCC.

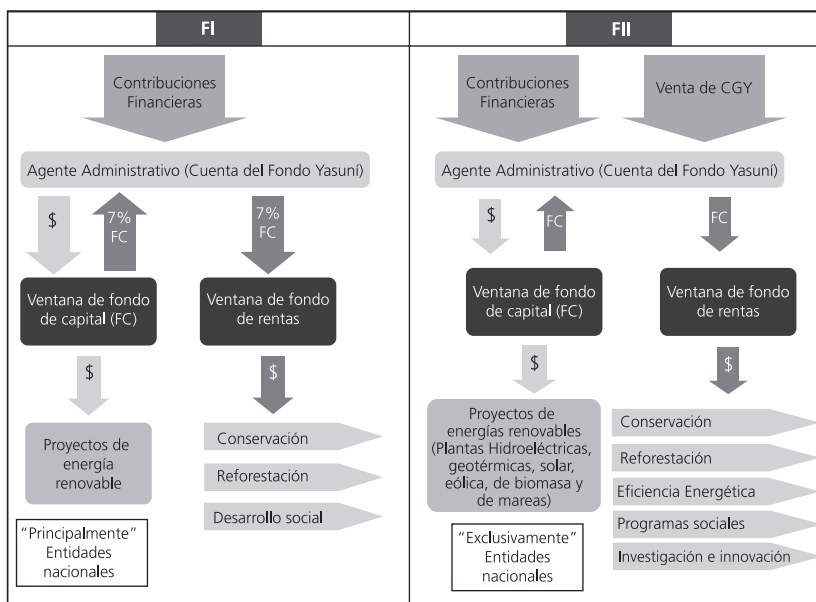
Empresas ejecutoras del Fondo de la ventana de capital

En el FI se determinan que serán “principalmente” entidades nacionales (Art. 10); mientras que en el FII se habla solamente de entidades nacionales quienes ejecuten el Fondo (Art. 11).

Si se considera que las entidades ejecutoras de los proyectos en energías renovables deben ser exclusivamente nacionales, se estaría limitando el campo de acción con la finalidad de cumplir con los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo que el gobierno emprende; sin embargo, no se describe cómo se lo va a realizar ya que la mayoría de tecnologías en energías renovables están ubicadas fuera del país.

Gráfico N.º 1

Diagrama comparado de flujo del financiamiento del Fondo Yasuní (FI y FII)



Fuente: PNUD (2009); GNE-PNUD (2010); GNE-PNUD (2011).

Proyectos que se ejecuten en la ventana de rentas

En el FI se establece que los proyectos a ejecutarse a partir del interés generado en la ventana del fondo de capital se destinarán para tres ejes: conservación, reforestación y el desarrollo social (Art. 10); mientras que en el FII se indican cinco ejes: conservación, reforestación, programas sociales, investigación e innovación y eficiencia energética (Art. 11). En este aspecto el FII se muestra más ambicioso y plantea además que todo el capital que se logre acumular, ya sea por las rentas directas o por la venta de CGY, deberá destinarse exclusivamente al desarrollo de estos cinco ámbitos: el primero relacionado con el manejo del sistema nacional de las cuarenta y cuatro áreas protegidas del país; el segundo tiene que ver con la restauración y reforesta-

ción a nivel nacional de todos los ecosistemas degradados; el tercero se ocupa del desarrollo social con prioridad para la Región Amazónica; el cuarto está relacionado con la inversión en ciencia y tecnología, basados en el Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV), y el quinto vinculado con el cambio de la matriz energética a través de inversiones en energías renovables.

Este artículo del fideicomiso fue modificado especialmente para instrumentalizarle a la Iniciativa de *conservación exclusivamente* para fines de la política de transición energética del país; es decir, el Fondo serviría para financiar una política ambiental, basada en la conservación y en el cambio de la matriz energética, mientras que si se explota el ITT las rentas financiarían el gasto público.

Interés generado en la ventana del fondo de capital

En el FI se establece que se conseguirá un interés del 7% (Art. 10); mientras que en el FII no se especifica cuál será esta tasa, solamente se indica que los términos de pago de las organizaciones receptoras serán aprobados por el Comité de Dirección (Art.11).

El FII se muestra más real en cuanto al interés que se genere y lo deja en función de un Comité de Dirección que, de acuerdo al proyecto y enfoque, seleccionará la tasa adecuada. Mientras que una tasa fija anual del 7%, posiblemente llevaría al fracaso de los proyectos ejecutores del Fondo Yasuní.

Entidades que se encuentran involucradas en el manejo del Fondo Yasuní

En el FI se considera a las Naciones Unidas (Art. 8d) entre estas entidades; mientras que en el FII se la omite. El FII ya no considera a las Naciones Unidas como parte estructural del proyecto, dentro del Comité de Dirección, por lo cual únicamente es una entidad con voz pero no con voto.

Agente Administrativo

En el FI se establece que el agente administrativo del Fondo será únicamente el PNUD (Art. 6a); mientras que en el FII se establece que el agente administrativo será el PNUD pero gobernado y monitoreado por un Comité de Dirección liderado por el Gobierno (Art. 6). En este artículo nuevamente se pone en evidencia la intención del Gobierno ecuatoriano en asumir de manera jerárquica la estructura de gobernabilidad del Fondo Yasuní, con la finalidad de tener el control sobre los recursos y sobre los proyectos a ejecutarse.

Presidencia del Comité de Dirección del Fondo Yasuní

En el FI se indica que estará conformada por dos miembros: un representante del Gobierno del Ecuador y el representante residente del PNUD (Art. 29); mientras que en el FII solamente estará conformado por un miembro representante del Gobierno (Art. 32). De manera transversal, la participación del Gobierno está en este y otros artículos del FII, lo que no se observó en el FI, donde la mayoría administrativa y de manejo de fondos lo tenía el PNUD.

Miembros del Comité de Dirección del Fondo Yasuní

En el FI se indica que serán: dos representantes del Gobierno de Ecuador, dos representantes de la comunidad de donantes, dos representantes de la sociedad civil ecuatoriana, entre ellos uno de los grupos indígenas (Art.29); mientras que en el FII se indica que los miembros con derecho a voto serán: tres representantes del Gobierno, incluyendo al presidente del Comité con derecho a voto, dos representantes de los gobiernos contribuyentes, y un representante de la sociedad civil ecuatoriana; y un representante del PNUD que fungirá como miembro de oficio, sin derecho a voto (Art. 32). Este artículo se modificó por la intención del Gobierno ecuatoriano de tener mayor control sobre la propuesta, donde el PNUD ya no tiene

derecho a voto sino que funge como miembro de oficio, adicionalmente la participación de la sociedad civil disminuye a un miembro.

Secretaría Técnica

En el FI se indica que esta secretaría será una entidad imparcial que dará soporte al Comité de Dirección (Art. 35); pero en el FII se habla de que es una entidad imparcial y se especifica que estará conformada con personal del gobierno (Art.39). Se muestra una ambigüedad al creer que la Secretaría Técnica puede ser una entidad imparcial, si todos sus integrantes son del gobierno. Otro ejemplo más del control del gobierno sobre el instrumento “fideicomiso”.

La entidad coordinadora gubernamental

En el FI se le designa al Ministerio de Relaciones Exteriores a través de la Oficina de Coordinación Yasuní ITT (Art. 8a); mientras que en el FII lo será el Ministerio Coordinador de Patrimonio (MCP) a través de la Oficina de Coordinación Yasuní ITT (Art. 9a). Pese a que este aspecto se lo analizará a detalle posteriormente, hay que considerar: una vez que el primer equipo negociador salió del proyecto, entre ellos Falconí, se evidenció cómo la Iniciativa fue personalizada por él, ya que pese a su salida, este proyecto debía seguir siendo llevado a cabo por este ministerio, lo cual respondió a otros intereses y tras su salida se le delegó a la ministra Ma. Fernanda Espinoza que encabezaba el MCP.

Dirección del manejo de los fondos

En el FII se establece que la entidad coordinadora gubernamental (MCP) debe instruir al agente administrativo sobre los desembolsos para los proyectos (Art. 42a); esta especificidad no se da en el FI.

Desarrollo de propuestas de proyecto

En el FI se establece que es la responsabilidad del Ministerio de Relaciones o del PNUD (Art. 39d); mientras que en el FII, el desarrollo de propuestas únicamente es responsabilidad del Ministerio Coordinador de Patrimonio, a través de la oficina de Coordinación Yasuní ITT (Art. 42e). Este es otro artículo que pone en manifiesto la intención del gobierno del control sobre el fideicomiso firmado, donde ya no funge el PNUD como una de las dos entidades encargadas del manejo de los proyectos.

Incorporación de los recursos proyectados de capital y de rentas como parte del Presupuesto Nacional

El FII considera anualmente que el Ministerio de Finanzas incorporará los recursos proyectados de capital y de rentas como parte del Presupuesto Nacional (Art. 9a), aspecto que no es considerado en el FI (Art. 8a). Otra medida estrategia del gobierno sobre el manejo del Fondo; sin embargo, al estar considerado dentro del Presupuesto Nacional, se corre el riesgo que el dinero se utilice para otros fines diferentes a los cuales fue creado.

Protección de áreas protegidas y prevención de la deforestación

En el FI se plantea la protección efectiva del 38% del territorio nacional correspondiente a: 48 000 km² que equivalen a cuarenta áreas protegidas continentales, 50 000 km² de áreas naturales que pertenecen a las comunidades indígenas y afro ecuatorianas. Además del manejo apropiado de 10 000 km² de áreas de bosques de pequeños propietarios. (Art. 7a y 7b); mientras que en el FII esta se limita al 20% (Art. 8a).

Es decir, lo que implícitamente se indica en el FI es el compromiso que asumiría el Ecuador de no explotar las reservas petroleras que se encuentran ubicadas en las áreas protegidas, a través de la firma de este fideico-

miso internacional. Una disposición difícilmente sostenible, debido a la dependencia del Estado por el recurso.

El cambio del FI por el FII demuestra que los intereses del movimiento ecologista –presentes en el gobierno– iban más allá de la Iniciativa Yasuní-ITT; lo que se buscaba a través de este instrumento era llevar a cabo una reforma más profunda en cuanto a la política de conservación, ya que bajo el esquema del fideicomiso se planteaba la cesación a las actividades extractivas en 48 000 km² de las áreas protegidas y tener el control del PNUD sobre el manejo y gestión del 38% del territorio nacional, destinado exclusivamente para la conservación.

Notas

- 1 El Ecuador tiene otras Reservas de Biósfera como Archipiélago de Galápagos, Sumaco, Podocarpus y El Cóndor.
- 2 El financiamiento de la política social depende en gran parte de la renta generada por la actividad hidrocarburífera. Fontaine, asevera, que existe una tensión entre el desarrollo económico basado en la extracción de hidrocarburos y la protección del medio ambiente (Fontaine, 2007).
- 3 Esta campaña se creó con la finalidad de promover que los organismos competentes ejecuten las acciones necesarias para evitar la destrucción ambiental, a través de la movilización para denunciar inicialmente los impactos del caso Texaco, y luego las licitaciones petroleras en el interior del Parque Nacional Yasuní.
- 4 Oilwatch es una red de resistencia a las actividades petroleras en los países tropicales. Cuenta con una oficina regional de coordinación en Quito, Ecuador, encargada de coordinar con las organizaciones miembros de Oilwatch y las oficinas regionales en África (Nigeria), el Sudeste Asiático (Indonesia) y Mesoamérica (Nicaragua) (Oilwatch, 2011).
- 5 Actualmente Ministerio de Recursos no Renovables.
- 6 El concepto ventana de oportunidad, lo sostiene Kingdon, quien indica que estas ventanas de oportunidad suelen ser impredecibles y se abren, pese a que solamente por poco tiempo, cuando un problema es reconocido, una solución está disponible, el clima político crea el momento adecuado para el cambio, y las restricciones no prohíben la acción, reconocida como una oportunidad para que los defensores de las propuestas impulsen sus soluciones y den respuesta a sus problemas especiales (Kingdon, 2003).
- 7 846 Mbbl de reservas probadas de petróleo (GNE-PNUD, 2010)
- 8 Ministerio de Recursos no Renovables.
- 9 Petroproducción, Proyecto ITT, con fecha abril 2009.
- 10 El término *agresivo* fue mencionado por la ministra de Ambiente, Marcela Aguiñaga, cuando se refería a los campos Armadillo y Gabarón: “las actividades de prospección sísmica 3D representan la etapa más intrusiva en el proceso de explotación petrolera en relación con los territorios de estos pueblos” (MAE, 2008).
- 11 Sobre los primeros veinticinco años de producción.
- 12 American Petroleum Institute API, es una medida de densidad que describe qué tan pesado o liviano es el petróleo al compararlo con el agua.

- 13 Las Partes incluidas en el Anexo I son los países industrializados que eran miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en 1992, más las Partes en proceso de transición a una economía de mercado, en particular, la Federación de Rusia, los Estados Bálticos y varios Estados de Europa Central y Oriental.
- 14 El Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC) define a la adaptación, como el ajuste de los sistemas humanos o naturales en respuesta a un estímulo climático o a sus efectos actuales o esperados. Es decir, que se vincula directamente con la reducción de la vulnerabilidad de las poblaciones, la misma que se presenta no solo por la exposición a peligros generados o acrecentados por el proceso de cambio climático, sino también por la sensibilidad de los recursos y la resiliencia de las poblaciones (IPCC, 2011).
- 15 La cumbre develó la crisis del multilateralismo, se quebró el procedimiento básico del sistema de NNUU y de las relaciones multilaterales porque un grupo reducido de países (EEUU, Brasil, India, Sudáfrica y China) se reunió a puertas cerradas para presentar un acuerdo que acogió a intereses particulares para que fuera suscrito por 192 países (Falconí, 2010).