

UNIVERSIDAD INTERNACIONAL SEK
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES

**TESIS DE GRADO PARA LA OBTENCION DEL TITULO DE
DOCTOR EN JURISPRUDENCIA**

**“EL MARCO JURIDICO INSTITUCIONAL PARA LA GESTION
SOCIO-AMBIENTAL EN EL PARQUE NACIONAL YASUNI:
DESCENTRALIZACIÓN AMBIENTAL Y MANEJO DE AREA
NATURAL PROTEGIDA (CASO PARQUE NACIONAL YASUNÍ
Y PUEBLO HUAORANI)”**

DIRECTOR: Dr. PATRICIO RUIZ

AUTOR : Ab. IVAN NARVAEZ Q.

QUITO, AGOSTO 2007

Dedicatoria:

**Al pueblo Huaorani, por lo que es.
A mi familia,
a mis padres.**

RESUMEN DOCUMENTAL

La dinámica económica extractivista, sociocultural y política dentro de un campo de correlación de fuerzas determinado por las formas de poder existentes en el escenario regional y nacional, marcan el desarrollo del proceso petrolero en la Región Amazónica Ecuatoriana ((RAE) y Parque Nacional Yasuní (PNY). En este contexto la variable gestión socioambiental constituye un instrumento fundamental de la planificación y política hidrocarburífera, en función de la gobernanza en el PNY, y de la posibilidad de concretar el fraccionamiento competencial ambiental.

La investigación aborda el proceso extractivo desde una visión integral, y el objeto principal de análisis radica en evidenciar las discontinuidades y rupturas de las políticas ambientales públicas y de gestión ambiental empresarial que soporta el Parque Nacional y Reserva de Biosfera Yasuní, y que además afecta al pueblo Huaorani, con repercusiones etno-ecológicas, jurídico-políticas, socio-económicas. El enfoque incluye las visiones indígena, ambientalista, estatal y ciudadana en general, respecto a la gestión socio-ambiental en el sector hidrocarburífero, teniendo como antecedente la formación de un frente anti-petrolero, con el que se enfrenta la política petrolera, socio-ambiental privada y estatal en la región amazónica ecuatoriana. El análisis de su incidencia y repercusión en la política energética y gobernabilidad democrática, constituyen ejes importantes de la investigación, la misma que concluye con un abordamiento específico del proceso de descentralización, con énfasis en la transferencia de competencias ambientales, límites y potencialidades de los organismos seccionales para asumir el reto. En el fondo se analiza cuál es el interés real que anima al Estado para impulsar, o: ¿el proceso extractivo, el desarrollo huaorani, la conservación?. La conclusión más sobresaliente tiene relación al colapso de la conservación en el PNY y a la crisis socio-política de los pueblos huaorani, tagaeri y taromenane, convertidos en víctimas de la exclusión, de la violencia institucionalizada, y de la voracidad por los recursos naturales que ostentan el capital extractivo y el Estado.

INDICE

CAPITULO I: EL PROCESO EXTRACTIVO PETROLERO E IMPACTOS SOCIO-AMBIENTALES EN EL	
	PARQUE NACIONAL YASUNI Y TERRITORIO HUAORANI..... 1
1.1	CARACTERIZACIÓN DE LA CUENCA AMAZÓNICA 1
1.1.1	EL BIOMA AMAZÓNICO..... 1
1.1.2	LA INTEGRACIÓN REGIONAL 11
1.2	CARACTERIZACIÓN DE LA REGIÓN AMAZÓNICA ECUATORIANA - RAE..... 19
1.2.1	INTEGRACIÓN Y PROCESO PETROLERO EN LA RAE 23
1.2.1.1	SESGOS DE LA INTEGRACIÓN DE LA RAE 25
1.2.1.2	POTENCIALIDADES Y LÍMITES DE LA RAE..... 28
1.2.1.3	PROPOSICIONES PROVISIONALES 29
1.3	ÁREAS PROTEGIDAS EN LA AMAZONÍA 32
1.3.1	EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE ÁREA PROTEGIDA 34
1.3.2	PROBLEMAS DE CARÁCTER GENERAL..... 35
1.4	EL SISTEMA NACIONAL DE AREAS PROTEGIDAS EN ECUADOR..... 37
1.4.1	EL PARQUE NACIONAL YASUNÍ (HISTORIA Y CARACTERÍSTICAS) 41
1.4.2	EXPLOTACIÓN PETROLERA EN EL PARQUE NACIONAL YASUNÍ: ASPECTOS LEGALES. 45
1.4.3	CONTINÚAN LAS CONCESIONES PETROLERAS EN EL PARQUE 47
1.4.4	IMPACTOS POR EL PROCESO EXTRACTIVO PETROLERO EN EL PARQUE NACIONAL YASUNÍ..... 48
1.5	EL PUEBLO HUAORANI Y LA EXTRACCIÓN PETROLERA..... 50
1.5.1	APROXIMACIÓN HISTÓRICA 50
1.5.2	LOS PRIMEROS CONTACTOS 54
1.5.3	MISIÓN EVANGÉLICA E ILV 55
1.5.4	ORGANIZACIÓN SOCIAL HUAORANI 57
1.5.5	EL PROCESO DE TRANSICIÓN A ONHAE..... 59
1.5.6	HUAORANI Y SU RELACIÓN CON LAS EMPRESAS PETROLERAS 60
1.5.7	QUE REPRESENTAN LAS EMPRESAS PETROLERAS PARA LOS HUAORANI..... 61
1.5.8	PETROECUADOR Y EL DESARROLLO COMUNITARIO HUAORANI..... 62
1.5.9	CONOCO Y LOS HUAORANI..... 64
1.5.10	INCIDENCIA DE LOS IMPACTOS SOCIO-AMBIENTALES EN EL PUEBLO HUAORANI 65
1.5.11	HUAORANI Y NUEVOS ACTORES 66
1.5.12	CRISIS Y CONFLICTOS EN LA ONHAE. 70
1.5.13	MAXUS OTRAS EMPRESAS Y ONHAE..... 72

CAPITULO II: POLITICAS PUBLICAS, MARCO JURIDICO INSTITUCIONAL PARA LA GESTION SOCIO-AMBIENTAL EN EL PROCESO PETROLERO	79
2. POLÍTICAS AMBIENTALES PÚBLICAS	79
2.1 SUSTENTACIÓN DE POLÍTICAS AMBIENTALES	88
2.2 MARCO LEGAL	93
2.2.1 LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ECUADOR, MATERIA AMBIENTAL Y LOS PRINCIPIOS DEL DESARROLLO SUSTENTABLE	97
2.2.2 LA LEY DE GESTIÓN AMBIENTAL.....	105
2.2.2.1 TEXTO UNIFICADO DE LEGISLACIÓN SECUNDARIA DEL MINISTERIO DEL AMBIENTE Decreto Ejecutivo No. 3516, publicado en el Registro Oficial, Edición Especial No. 2 del 31 de marzo del 2003,.....	108
2.2.3 LEY PARA LA PRESERVACIÓN DE ZONAS DE RESERVA Y PARQUES NACIONALES (Codificación 2004 – 018) R.O. 418 del 10 de septiembre del 2004.....	111
2.2.4 LEY QUE PROTEGE LA BIODIVERSIDAD EN EL ECUADOR (Codificación 2004 – 018) R.O. 418 del 10 de septiembre del 2004	113
2.2.5 LEY DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN AMBIENTAL (Codificación 2004 -020) R.O. 418 del 10 de septiembre del 2004.....	114
2.2.6 LEY FORESTAL Y DE CONSERVACIÓN DE AREAS NATURALES Y VIDA SILVESTRE (Codificación 2004-017, R.O. No. 418 del 10 de septiembre del 2004) Anterior R.O. 64, DEL 24 DE AGOSTO DE 1981.....	117
2.2.7 LEY DE AGUAS (Codificación 2004-016- RO/ 339 de 20 de mayo 2004) Están derogados: el Decreto Supremo No. 369, publicado en el Registro Oficial No. 69 de 30 de mayo de 1972 y todas las disposiciones legales que se opongan a este Ley.	119
2.2.8 LEY DE HIDROCARBUROS (Con las reformas de abril del 2006).....	121
2.2.9 LEY ESPECIAL DE LA EMPRESA ESTATAL PETRÓLEOS DEL ECUADOR Y SUS EMPRESAS FILIALES. (L.45,R.O. NRO. 283, 26 DE SEPTIEMBRE DE 1989).....	123
2.2.10 LEY DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO PRIVATIZACIONES Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS POR PARTE DE LA INICIATIVA PRIVADA (LEY NO. 50-PCL. RO 349: 31-dic-1993).....	124
2.2.11. LEY DE PATRIMONIO CULTURAL	126
2.2.12 LEY ORGÁNICA DEL RÉGIMEN MUNICIPAL (R.O. No. 331 del 15 de octubre de 1971) Codificación de la Ley de Régimen Municipal (Suplemento del Registro Oficial 331, 15-X-71). Reformas: Ley 99-37 (Registro Oficial 245, 30-VII-99). La presente ley ha sido declarada con jerarquía y calidad de orgánica por el Congreso Nacional mediante Res. R-22-058 (R.O. 280, 8-III-2001), en cumplimiento de lo dispuesto por la Disposición Transitoria Vigésima Segunda de la Constitución Política. (Actual codificación 2005 – 016)	126

2.2.13	LEY ORGÁNICA DEL RÉGIMEN PROVINCIAL RO/288 de 20 de marzo del 2001 (Ley de Régimen Provincial. Registro Oficial 288, 20-III-2001. Reformas: Ley 2002-73 (Suplemento del Registro Oficial 595, 12-VI-2002).....	128
2.2.14	LEY DE DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO Y PARTICIPACION SOCIAL Ley No. 27. RO/ 169 de 8 de Octubre de 1997.	128
2.2.15	CÓDIGO DE LA SALUD: DECRETO EJECUTIVO NO. 188 R.O. 158, DEL 8 DE FEBRERO DE 1971 (D.S. 188) Actualmente se ha creado la Ley Orgánica de la Salud del Ecuador y aún no está promulgada.....	130
2.2.16	CÓDIGO CIVIL (Nueva codificación 2005-010).....	134
2.2.17	EL REGLAMENTO DE OPERACIONES HIDROCARBURÍFERAS (ACUERDO NO.1311, R.O. 681: 08/05/1987.....	136
2.2.18	REGLAMENTO SUSTITUTIVO DEL REGLAMENTO AMBIENTAL PARA LAS OPERACIONES HIDROCARBURÍFERAS EN EL ECUADOR, (DECRETO 1215) R.O. 265, DEL 13 DE FEBRERO DEL 2001	137
2.2.19	OTROS REGLAMENTOS PERTINENTES.....	142
2.2.20	REGLAMENTO DE CONSULTA PREVIA Y PARTICIPACIÓN PARA LA REALIZACIÓN DE ACTIVIDADES HIDROCARBURÍFERAS (DECRETO EJECUTIVO NRO. 3401, R.O. NRO. 728 DE FECHA 19 DE DICIEMBRE DEL 2002).....	144
2.2.21	LEY ORGANICA DE LA CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO desarrollar más: Art. 22-27 RO/ 595 del 12 de junio del 2002.....	146
2.2.22	ANÁLISIS Y COMENTARIOS A LA NORMATIVA AMBIENTAL ECUATORIANA	147
2.3	EL ROL DEL ESTADO (ORGANISMOS PÚBLICOS CENTRALES) EN LAGESTIÓN Y CONTROL SOCIOAMBIENTAL (EL DISCURSO ESTATAL).....	156
2.4	INSTRUMENTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL SEGÚN LAS NORMAS LEGALES.....	158
2.4.1	ESTUDIOS AMBIENTALES.....	160
2.4.1.1	EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL.....	160
2.4.2	ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL.....	163
2.4.2.1	PLAN DE MANEJO AMBIENTAL (PMA) -GENERAL-.....	164
2.4.2.2	CONCEPTUALIZACIÓN DE LOS PLANES DE MANEJO AMBIENTAL	165
2.4.3	EJEMPLO DE UN PLAN DE MANEJO AMBIENTAL ESPECÍFICO (PLAN DE CONTINGENCIAS).....	167
2.4.4	EJEMPLO DE UN PLAN DE MONITOREO	171
2.4.4.1	MONITOREO COMUNITARIO	176
2.4.5	EJEMPLO DE UN PLAN DE DESARROLLO COMUNITARIO	177
2.4.6	AUDITORÍA AMBIENTAL (EVALUACIÓN)	181
2.4.7	MARCO INSTITUCIONAL AMBIENTAL.....	185
2.4.7.1	MINISTERIO DEL AMBIENTE.....	186

2.4.7.2	MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS	187
2.4.7.3	ECORAE: R.O. No. 30 del 21-IX-1992.	192
2.4.7.4	EL INSTITUTO NACIONAL DE PATRIMONIO CULTURAL.....	192
2.4.7.5	CENTRO DE LEVANTAMIENTOS INTEGRADOS DE RECURSOS NATURALES POR SENSORES REMOTOS -CLIRSEN.....	192
CAPITULO III: DESCENTRALIZACION Y TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS AMBIENTALES -		
	MANEJO DE AREAS PROTEGIDA Y GOBERNANZA AMBIENTAL EN EL PNY.....	194
3.1	PERCEPCIONES SOBRE LA GESTIÓN SOCIO-AMBIENTAL EN LA RAE Y PNY	194
3.2	LÍMITES DEL MODELO DE GESTIÓN AMBIENTAL EN LA RAE	200
3.3	GLOBALIZACIÓN, DESCONCENTRACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN	201
3.3.1	DESCENTRALIZACIÓN DEMOCRÁTICA (POLARIZACIÓN IDEOLÓGICA)	214
3.3.2	LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR.....	218
3.3.3	EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN AMBIENTAL (DISEÑO INSTITUCIONAL	225
3.3.4	LA TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS AMBIENTALES Y ORGANISMOS SECCIONALES (POTENCIALIDADES - LÍMITES).....	228
3.4	LA GOBERNABILIDAD DESDE LA PERSPECTIVA AMBIENTAL	231
3.5	GOBERNANZA AMBIENTAL EN EL PNY (COLISIÓN - COALICIONES).....	234
3.6	A) INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL: B) MECANISMOS DE MANEJO (CO-MANEJO, COMITÉS DE GESTIÓN, GESTIÓN PARTICIPATIVA, GESTIÓN COMUNITARIA, PARTICIPACIÓN PÚBLICA, GESTIÓN PRIVADA) DE ÁREA PROTEGIDA	241
3.7	MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN: DIMENSIÓN POLÍTICA (PUEBLOS INDÍGENAS, COMUNIDADES LOCALES, SECTOR EMPRESARIAL, UNIVERSIDADES, CENTROS DE INVESTIGACIÓN CIENTÍFICO-TECNOLÓGICA).....	260
3.8	HACIA UNA POLÍTICA AMBIENTAL NACIONAL Y DE DESCENTRALIZACIÓN AMBIENTAL.....	262
3.9	HACIA UNA ESTRATEGIA DE CONSERVACIÓN LOCAL	271
	CONCLUSIONES	275
	BIBLIOGRAFIA BASICA	0
	ANEXO DE MAPAS	0

“EI MARCO JURIDICO INSTITUCIONAL PARA LA GESTION SOCIO-AMBIENTAL EN EL PARQUE NACIONAL YASUNI: DESCENTRALIZACIÓN AMBIENTAL Y MANEJO DE AREA NATURAL PROTEGIDA (Caso Parque Nacional Yasuní y pueblo Huaorani)”

INTRODUCCIÓN

El axioma “el ser humano es ser social”, permite inferir que la sociedad en la que nace moldea su carácter y personalidad de diversas maneras, sobre las cuales ejerce relativo dominio y otras de las que a menudo ni siquiera tiene conciencia. Sociedad, cultura y entorno físico, constituyen una triada de factores que determinan las formas de interrelación social con la naturaleza, generalmente tendentes a cubrir exigencias socioculturales, y económico - políticas. En consecuencia, los pueblos se desarrollan en base al conocimiento y dominio profundo que tengan sobre estos elementos, por el óptimo manejo y uso de esos bienes materiales y de los espirituales, en cuanto representan la unidad básica de su historia y supervivencia (Narváez, 1999).

La responsabilidad de satisfacer las necesidades socio-económicas cada vez más apremiantes, hace que los gobiernos adopten las medidas que consideran viables para lograrlo. En este sentido, la naturaleza ha sido la principal fuente de recursos a los que el ser humano y el Estado acuden; ya para utilizarlos directamente o después de transformarlos. Esta emergencia es muy frecuente y acelera la extinción no solamente de los recursos, sino también la alteración de la base misma de éstos, lo que obliga que los procesos extractivos sean altamente tecnológicos para prevenir los riesgos ambientales y aún así, la situación es adversa.

El riesgo ha hecho que la comunidad nacional e internacional organizada presione a los gobiernos en cada país, para que adopten mecanismos de conservación de áreas naturales donde se desarrollan dichos procesos y garantizar la supervivencia y desarrollo natural de la diversidad genética, o que aquellas puedan cumplir roles de interés científico, recreativo, por ejemplo. En función de este propósito el Estado ya desde 1976 creó el Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Sin embargo, este

mecanismo no ha sido suficiente para cumplir con los objetivos de conservación, existen causas de diversa índole que han hecho que los gobiernos transgredan las prescripciones legales, a pretexto de satisfacer exigencias de "interés general" interno o la demanda de materias primas y energéticos de los países industrializados. En todo caso, la crisis económica de los países subdesarrollados marca el ritmo de explotación intensiva de recursos en las áreas naturales protegidas (como en el PNY), espacios que actualmente soportan impactos negativos, generalmente letales e irreversibles, al igual que soportan los pueblos asentados al interior de las áreas extractivas o su entorno.

En el caso ecuatoriano, pueblo Huaorani y Parque Nacional Yasuní (PNY) se asocian a la imagen de la selva virgen ecuatorial, como una perfecta unidad física y biológica. En la selva las altas temperaturas provocan una intensa evapotranspiración y al mismo tiempo aumentan la capacidad de saturación del aire y humedad, cuyo incremento paulatino de nubes con la caída de las temperaturas, provoca abundantes lluvias.

Estos fenómenos climáticos tienen una serie de consecuencias físico-biológicas, cuyos procesos genéticos han dado lugar a una gran especialización, y como en ningún otro lugar de la tierra, la vida se manifiesta rica, variada y endémica debido a factores positivos como: regularidad de los períodos de luz y de sombra a lo largo de todo el año, temperaturas elevadas también regulares en el tiempo. Combinando ambas circunstancias con la pluviosidad, se da en el bosque húmedo tropical -amazonía- la situación más idónea de todo el planeta para la proliferación de la vida.

Al PNY (Reserva de Biosfera) en términos generales le corresponde la caracterización climática y físico-biológica de la baja Amazonía, es un área protegida sobresaliente del país y constituye uno de los centros más importantes de biodiversidad en el mundo (servicios ambientales)¹. Por ello se ha convertido en símbolo de la defensa de la

¹La energía solar pasa a las plantas, que la fijan en forma de proteínas, de las que se alimentan unos animales, que podrán servir de sustento a otros y que, al morir, gracias a la acción de los descomponedores, volverán a ser elementos inorgánicos, liberándose de esa energía primaria en los distintos pasos de ese proceso. El ecosistema regula las relaciones entre las especies y cada una de estas, siendo sujeto activo y pasivo de los procesos reguladores. Estos procesos cumplen un papel fundamental, y en el mercado tienen precio, por lo que quienes tienen dominio sobre tales, pueden venderlos conforme a las reglas del mercado. Un caso especial constituye la biodiversidad, en la medida en que existe constituye un bien mercantizable, pero cuando su estructura genética ha sido

naturaleza y derechos colectivos difusos de los pueblos que lo habitan: Quichua, Huaorani, (Tagaeri, Taromenane), culturas no contactadas de la región, y colonos.

A pesar de las políticas de protección de la naturaleza que engloba estos espacios, el Estado ecuatoriano prácticamente ha dejado insubsistente la figura de Parque Nacional. La filosofía de los parques nacionales, como la de rescatar áreas selectas del planeta de la corriente explotatoria-destructiva que se generó en la presente era industrial, bajo los criterios de que son áreas que contienen un conjunto de valores únicos en su género: riqueza biológica, factores topográficos, bellezas escénicas, presencia de culturas indígenas, etc., está siendo vulnerada en forma violenta,² debido, particularmente a la presión extractivista, política y religiosa de propios y extranjeros.

Contrariando disposiciones constitucionales y legales ambientales y de conservación, el Estado se ha empeñado en concesionar varios bloques petroleros a empresas transnacionales y se prepara a desarrollar el Proyecto ITT, donde se afirma existen reservas de 1.200 millones de barriles de petróleo de entre 14 y 22 grados API.

La exploración y explotación hidrocarburífera en el PNY –territorio huaorani- por parte de las empresas (CONOCO, MAXUS, PEREZCOMPAC, YPF-REPSOL, PETROBRAS, PERENCO, ENCANA, PETROECUADOR), han generado una serie de conflictos socio-ambientales de difícil solución. Desde esta perspectiva, organizaciones ecologistas, ambientalistas, sociales, nacionalidades indígenas,

descubiertqa en laboratorio, pierde valor. En este sentido, el establecimiento de normas legales que precautelan los derechos sobre ella es fundamental, para que los servicios ambientales que presta la naturaleza puedan servir a quienes los poseen. Se argumenta desde la economía ecológica, que a ciertos elementos naturales no se les debería poner valor, a fin de que no entren al mercado.

² Cabe analizar cuáles fueron los criterios que primaron a nivel del conservacionismo en los años 60, para considerar que la declaratoria de áreas naturales protegidas, en sus diversas categorías, iba a frenar o detener el proceso extractivista en los países pobres. Una estrategia pudo haber consistido en que eso realmente suceda, o marcar las condiciones en las cuales se ejecute el proceso expoliatorio. Quizá con tales instrumentos y acciones conjuntas con los actores regionales opuestos al proceso en su momento, jamás debieron dar paso a la explotación petrolera. Después de tres décadas se han creado múltiples intereses regionales, sectoriales, empresariales, estatales, políticos, que están en juego. En este sentido, la moratoria, la extracción selectiva, la no extracción, ameritan particular análisis desde un a perspectiva actual y realista, considerando repensar el proceso extractivista y teniendo como referentes la economía del país, distribución equitativa de la renta petrolera, concreción de los derechos de titularidad diferenciada, cumplimiento estricto de la legislación ambiental, gobernanza ambiental y gobernabilidad democrática.

organismos internacionales de Derechos Humanos, se han pronunciado sobre la inconveniencia de que el Estado continúe con la actual política de explotación petrolera en áreas protegidas y particularmente en el PNY. El propio Estado, en julio del 2005 a través del Ministerio del Ambiente, cuestiona el proceso extractivo y restringe las actividades de PETROBRAS, retirándole temporalmente la licencia ambiental para la construcción de una carretera que permita las facilidades petroleras, al interior del PNY. Obviamente, a más del Estado a través de sus instituciones, hay quienes respaldan el proceso extractivo en la medida en que se adopten las medidas técnicas de prevención y control, en cuanto el país requiere de los recursos que genera el petróleo (Metz (2006:47).

Se pueden referir otros elementos de carácter técnico, político y socio-ambiental, para fundamentar la propuesta multisectorial conservacionista; pero son los relacionados a la noción "Desarrollo Sustentable" o simplemente de sustentabilidad, los que realmente pesan para ratificar la propuesta. Efectivamente, la preocupación por lograr una relación armónica entre Estado, actores empresariales, naturaleza, y comunidades humanas, hace pensar en la necesidad de este nuevo modelo de desarrollo con innovados sistemas de gestión, que vaya más allá de los viejos paradigmas del positivismo decadente y su visión mecanicista, eminentemente crematística que le asigna a toda actividad humana.

Conforme lo refiere Leff (2002), el Desarrollo Sustentable, -pero no aquel secuestrado por la voracidad capitalista-, asume políticamente la ecología como un "instrumento de planificación de la gestión", y permite ver que los problemas sociales y ambientales no son antagónicos, sino más bien dialécticos, causa y efecto de las degradaciones sociales y naturales; no tan sólo por el hecho de que las poblaciones menos favorecidas sean marginadas, excluidas y obligadas a vivir en áreas menos valorizadas, sino porque la pobreza degrada el medio ambiente y un medio ambiente degradado precipita las crisis sociales.

El enfoque socio-ambiental descrito destaca la relación de los diversos actores con el mundo natural, y enfatiza en la necesidad de buscar una sociedad basada en valores no

materialistas, descentralizados y cooperativos. En lo particular, tiende a introducir esta visión en un tema específico que tiene relación a la explotación de petróleo y control de la gestión socio-ambiental en el PNY, cuyo proceso ha generado un amplio debate a nivel del país, pero que no ha sido suficiente para lograr establecer los parámetros más idóneos que guíen la extracción del energético, a fin de no agudizar la crisis socio-ambiental desatada y que tiene visos de tornarse irreversible.

Se trata de connotar la importancia del análisis situacional, comprendiendo la complejidad sistémica que implica la explotación de recursos naturales no renovables en una área protegida y con presencia de comunidades indígenas. Parque Nacional Yasuní, pueblo Huaorani, empresas transnacionales, constituyen un mosaico complejizado que rebasa la visión -económica- disminuida que le adjudica el Estado Ecuatoriano, y abarca una intrincada red de interacción política, económica, ecológica y tecnológica que amerita la máxima atención, además desde una perspectiva ética.

En la Reserva de Biosfera PNY, tiene lugar un proceso de interrelación entre actores hegemónicos (Estado – empresas) y subalternos (pueblos indígenas, sectores sociales) que en teoría se conoce como "situacionalismo", y que entre otros aspectos propende potenciar la identidad Huaorani definida de acuerdo con las circunstancias en las que se encuentra la etnia, y en las cuales, los rasgos culturales preestablecidos han sido utilizados a manera de estrategias para satisfacer necesidades tácticas. Estas dinámicas socio-políticas expresan las relaciones de poder que intervienen para acelerar o retardar el proceso extractivista.

Las dinámicas económicas extractivistas, socioculturales y políticas dentro de un campo de correlación de fuerzas determinado por las formas de poder existentes en el escenario regional y nacional, marcan y marcarán el desarrollo de los proyectos petroleros y del ITT en particular, en consecuencia, es necesario repensar el proceso petrolero en la RAE y PNY, asumiendo la variable gestión socioambiental como instrumento fundamental de la planificación y política hidrocarburífera, en función de la gobernanza en el PNY, y de la posibilidad de concretar una eficiente descentralización ambiental que afiance el proceso de gobernabilidad regional.

Este esfuerzo investigativo visibilizará las posiciones de los actores más relevantes respecto a la extracción de hidrocarburos, en Áreas Protegidas, o que se han pronunciado sobre el proyecto ITT. Respecto a la sustentación de una propuesta viable, el punto nodal radica en que pueda ser asumida desde una visión holística³ que involucre en gran parte las nociones de la sustentabilidad y no únicamente del discurso del desarrollo sustentable establecido por los poderes hegemónicos, y peor aún cuando éste, al decir de Leff (2002) ha sido secuestrado por el liberalismo capitalista, que se expresa en los objetivos del “Estado Nación” y en los intereses del bloque del industrialismo avanzado.

En consecuencia, la presente investigación abordará el proceso extractivo desde una visión integral, pero el objeto principal de análisis radicará en evidenciar las discontinuidades y rupturas de las políticas ambientales públicas y de gestión que soporta el Parque Nacional y Reserva de Biosfera Yasuní, y que además afecta al pueblo Huaorani, con repercusiones etno-ecológicas, jurídico-políticas, socio-económicas. El enfoque incluirá las visiones indígenas, ambientalista, estatal y ciudadana en general, respecto a la gestión socio-ambiental empresarial, teniendo como antecedente la formación de un frente anti-petrolero en la región amazónica, con el que se enfrenta la política petrolera, socio-ambiental estatal. El análisis de su

³ En el escudriñamiento de esa interdependencia dialéctica estará el aporte del análisis holístico que asumimos. La ciencia holística vista como una forma de expansión del conocimiento que consta de los cuatro saberes: el *saber-qué* de la investigación científica; el *saber-cómo* de la tecnología; el *saber-quién* de las instituciones sociales y el *saber-por qué* de los valores.

El concepto “Holístico” u “Holismo”: de la palabra griega –holos- (total, completo, en griego clásico) se denomina holo, globalmente, en un discurso ecológico; representa la necesidad de ver problemas en su contexto, abordar soluciones llevando en cuenta todas las consecuencias, y no ignorar ningún detalle, porque puede ser que se muestre decisivo para los procesos desencadenadores y, muchas veces, desconocidos. Pero un discurso holístico fácilmente lleva insinuaciones analíticas y políticamente muy problemáticas. Siempre y cuando la naturaleza, el hombre y la sociedad humana sean interpretados como un conjunto “total”, hermético, organicista y casi insoluble. De esta forma se eliminan las diferencias que son fundamentales para la filosofía moderna y generalmente para la vida y el discurso modernos, entre el ser y el deber, entre el análisis, decisión ética y política. Se ignora entonces, la vasta gama que tiene un hombre moderno, el uso, la destrucción y la preservación de los recursos naturales. De ahí que la noción “holismo” desde la perspectiva del planeamiento global, se contraponen a la noción ecológica de holismo, conforme la utilizamos en el texto. (Nitsch 1994: 507, Citado en (Narváez 2004: 18)

incidencia y repercusión en la política energética⁴ y gobernabilidad democrática,⁵ constituyen ejes importantes de la investigación, la misma que concluye con un abordamiento específico del proceso de desconcentración –descentralización, con énfasis en la transferencia de competencias ambientales, límites y potencialidades de los organismos seccionales para asumir el reto. En el fondo se analizará el interés del Estado para impulsar una real descentralización democrática que posibilite la gobernanza ambiental.

⁴ La política energética ecuatoriana ha adoptado como prioridades: reestructurar Petroecuador, desarrollar actividades de exploración en Pastaza y Morona Santiago, licitar nuevos bloques en el centro y sur de la RAE, firmar contratos de asociación con el sector privado para revertir la paridad de productividad de algunos campos operados por Petroecuador, licitar los campos ITT (Ishpingo, Tambococha, Tiputini), renegociar los contratos de participación, finiquito de contrato con la OXY.

⁵ Se asume por gobernabilidad democrática: la condición necesaria que debe imperar al interior de una comunidad políticamente organizada, para que las decisiones que han sido tomadas de manera legítima, sean acatadas y a la vez se logre una administración eficaz de los intereses generales. Es decir, que el cumplimiento por parte de la mayoría de los miembros de una comunidad, de una regla de comportamiento socialmente aceptada, reposa en el convencimiento de quienes la observan que aquella es legítima, que obliga, y que su aplicación redundará en algún tipo de beneficio para la sociedad.

Según Fontaine (2004: 6) los megaproyectos extractivos en la región andino amazónica se han convertido en un factor de conflictos socio-ambientales que implica en varios grados a organizaciones de la sociedad civil como los movimientos ecologista e indígena, eventualmente apoyados por redes transnacionales de ONG. Estos conflictos pueden analizarse en función de las cuatro dimensiones que estructuran la esfera pública y de las interacciones entre las lógicas racionales de los actores involucrados. Para la sociología de conflictos ambientales, que se preocupa por caracterizar la relación entre actor, sistema institucional y mercado. En el centro de estos conflictos se ubica un conflicto de lógicas racionales y una lucha por el control de la historicidad, es decir, la capacidad de la sociedad en su conjunto de reproducirse, transformarse e incrementar su acción y participación. En este sentido es que se vuelven un problema de gobernabilidad democrática.

CAPITULO I: EL PROCESO EXTRACTIVO PETROLERO E IMPACTOS SOCIO-AMBIENTALES EN EL PARQUE NACIONAL YASUNI Y TERRITORIO HUAORANI.

1.1 CARACTERIZACIÓN DE LA CUENCA AMAZÓNICA

1.1.1 EL BIOMA AMAZÓNICO

Históricamente el bosque húmedo tropical -la selva sudamericana- permaneció como una virtual tierra incógnita. Por varios siglos aventureros de toda especie y científicos la han explorado recopilando la más variada información, en la que el miedo y la fascinación se han mezclado con agudas observaciones científicas sobre los sistemas biótico, abiótico y los pueblos indígenas que la pueblan. Con el advenimiento de la república la cuenca amazónica continuó siendo la piedra de toque de las fricciones internacionales de los nuevos Estados (Salazar, 1989). Y no hay duda que la fuerza primordial del juego de intereses en la selva amazónica, su potencial económico además de la inmensa riqueza biológica que acumula en su interior, la han convertido en un área geopolítica estratégica mundial y particularmente de los Estados cuyo territorio comparten: Brasil, Perú, Bolivia, Ecuador, Colombia, Venezuela, Guyana.

El desarrollo económico y social instaurado por los estados circunscritos al modelo liberal - capitalista vigente y en función de sus objetivos políticos, propicia la explotación de los recursos naturales renovables y no renovables en forma intensiva, causando graves impactos negativos a la integridad ecológica y étnica. De aquí nace la afirmación de que se está cometiendo con la Amazonía el más grande delito ecológico de la historia humana; sin embargo, no todos los especialistas coinciden con este enfoque porque lo consideran unilateral y como contraparte proponen un manejo sustentable.

a) Especificidades regionales

La cuenca amazónica sudamericana constituye un manto vegetal irrigado por miles

de cursos de agua que forman la mayor cuenca hidrográfica del mundo. En su conjunto abarca 7'177.637 Km². aproximadamente; es un área forestal que representa el 1\3 de las selvas vírgenes (bosques primarios o maduros) del planeta; contiene 1\5 de las existencias de agua dulce y el 1\10 del total universal de especies de vida, lo descubierto hasta hoy representa alrededor de 2 millones de especies diversas. El potencial mineral de la región es el mayor conocido del globo: contiene hierro, oro, bauxita, petróleo, gas natural, etc.

Su temperatura promedio anual es de 30 g.c. La precipitación pluvial alcanza 3.000 mm en la selva baja y 5.000 mm en la selva alta. Sus suelos en la mayoría inceptisoles son infértiles, ácidos y no aptos para la agricultura convencional. Aparentemente la región es homogénea, pero en realidad existen diversos habitats, cuya ecología depende de varios factores tales como: la topografía del suelo, las precipitaciones, etc. Hegen (1976) distingue al menos cinco y Denevan (1970) seis; Citados por (Salazar 1989: 28).⁶

Los ecólogos, biólogos y científicos en general están de acuerdo en considerar a la selva tropical como el más complejo y estable de los ecosistemas del planeta. La vegetación está compuesta, según la región, de dos, tres y hasta cuatro estratos verticales que, en sí mismos, constituyen otros tantos microambientes, siendo el de mayor importancia el más alto (copa superior), cuyos árboles, de largos troncos desprovistos de ramas, se abren bruscamente en su extremo con un denso follaje en forma de paraguas. Los árboles de los estratos inferiores, con copas cónicas, tienden a ser más densos en los claros dejados por los estratos superiores. En el suelo hay generalmente penumbra y, a diferencia de lo que vulgarmente se cree, las hierbas y matorrales que crecen son escasos y de fácil penetración. (Odum 1971:401; Richards 1973:59), citados por (Salazar 1989: 30). Técnicamente se ha establecido que el

⁶ Para profundizar respecto a los tipos de suelo, bosques, climas de la Amazona, ver: *Populaciones Humanas e Desarrollo Amazónico*, Ed. OEA, Universidad de Pará, Belem, 1989, p. 172 y ss, pero para los fines de nuestro estudio distinguiremos solamente los hábitat más conocidos: varzea, terra firme, ceja de selva o montaña. Cada uno de estos sistemas ecológicos tiene su propia especificidad, y al margen de ser únicos, en su contexto están íntimamente relacionados y constituyen el gran Bioma Amazónico.

potencial genético de la región es inconmensurable. Representa el más alto grado de evolución de especies animales y vegetales y de organismos descomponedores que reciclan los nutrientes críticos para la regeneración de las especies. La complejidad del sistema ecológico tropical se manifiesta precisamente en el alto índice de biodiversidad tanto en flora como en fauna, que posee. Estos sistemas ecológicos complejos contienen un gran número de especies representadas por pocos individuos, lo mismo sucede con plantas y animales.

Se asevera que este bioma es el más grande absorbente terrestre de dióxido de carbono, por lo que contrarresta significativamente el efecto invernadero. Además regula las corrientes de aire, las lluvias y, en general el clima del planeta; asimismo influye sobre las corrientes marinas; es decir, su incidencia es múltiple y nada de lo que en él acontezca es indiferente a lo que suceda en la tierra, sin embargo, varios especialistas cuestionan esta tesis y más bien señalan que es un mito.

b) La presencia humana en la Amazonía

Los inmigrantes ya habrían llegado al extremo meridional de América del Sur hace 12.000 años, probablemente dicha gente vivió en bandas compuestas por unas cuantas familias relacionadas entre sí, que cambiaban de lugar cuando se agotaban los recursos alimenticios locales o maduraban las plantas comestibles estacionales (Meggers 1999: 107). En el aislamiento de la selva han permanecido cazadores y recolectores semi-nómadas, cuya historia se ha logrado establecer en base a estudios lingüísticos y arqueológicos que han permitido ubicar las familias lingüísticas y origen étnico de las diversas comunidades, las mismas que en un tiempo relativamente corto lograron desarrollar culturas florecientes capaces de establecer una dinámica de relaciones múltiples a lo largo y ancho de la Región Amazónica, aunque no todas habrían alcanzado un grado de desarrollo óptimo que les permitiera consolidarse como etnias monolíticas y permanecer en espacios y tiempos históricos. Basándose en el estudio de ciertos estilos cerámicos, y de las lenguas pertenecientes a los troncos Macro-arawaco y Tupi-guaraní, Lathrap (1968), citado por Salazar (1989: 33), ha postulado que el poblamiento de la Amazonía se hizo desde la varzea,

donde estaría localizado el origen de la cultura de selva tropical (Meggers, 1999: 102).

Sin embargo, partiendo de la teoría de los refugios producidos por las fluctuaciones climáticas del Holoceno, el hombre amazónico habría determinado a la larga, la diversidad existente dentro del patrón general de la cultura de selva tropical, como lo ha sugerido Meggers (op. cit). La población actual de la Amazonía aborígen se encuentra grandemente reducida; centenares de grupos han desaparecido totalmente. Sólo en Brasil, (Ribeiro 1971: 59) estima que, en la primera mitad del siglo XX, se han extinguido 87 grupos indígenas. Las repercusiones políticas que ahora tienen los actos de genocidio, gracias a la vigorosa denuncia de organizaciones internacionales, han frenado en cierta medida la extinción indígena.

En todo caso, la ocupación humana de este territorio en el período prehistórico se basó en procesos de adaptación al medio que aún hacen parte de los patrones de uso de las comunidades indígenas de la región. Sin embargo, la implantación de procesos productivos importados de otras regiones, incluyendo la extracción masiva de recursos naturales, el cambio de uso de la tierra hacia actividades agropecuarias de bajo rendimiento y, más recientemente, la construcción de proyectos de desarrollo, han resultado en la destrucción de vastas áreas de selva y en la degradación de ecosistemas amazónicos (Rojas y Castaño, 1990: 14; Franco, 2003: 152)⁷

Los procesos posteriores de ocupación han ido alterando significativamente la estructura de la cuenca, por lo que cabe relieves que el tipo de ocupación indígena, desarrollado por las poblaciones pre-hispánicas se caracteriza por el aprovechamiento itinerante de los recursos naturales ofrecidos por la región, mediante actividades de caza, pesca, recolección de productos silvestres y agricultura, con asentamientos ubicados principalmente en las riberas de los ríos principales y lagos amazónicos. El modelo indígena se ajusta, por lo tanto, a la oferta del medio amazónico mediante la utilización del espacio a bajas densidades

⁷ Ver: "El Oriente es un mito", Foros ecología y política No. 2, Ed. Abya-Yala, Quito, 2003.

poblacionales y adicionalmente, se ajusta a la estacionalidad y heterogeneidad. Este tipo de ocupación responde a un proceso de adaptación sustentado por normas y conceptos culturales, que coinciden con las particularidades del medio y con sus procesos ecológicos. Por estas razones, los efectos derivados de este modelo de uso sobre el medio ambiente son mínimos y reversibles, al adaptarse a la capacidad de resistencia del sistema natural (Rojas y Castaño, 1990: 55).

Otro tipo de ocupación ha tenido lugar en distintos momentos de la historia amazónica, procesos de aculturación asociados a la incorporación de los territorios amazónicos al desarrollo basado en el extractivismo, han tendido al reemplazo de los sistemas de producción tradicionales por modelos apropiados para otras condiciones ambientales, con efectos negativos sobre el medio y sobre la integridad étnica y cultural indígena (Aramburu y Bedoya, 2003: 14 y ss)

c) El interés mundial sobre la Amazonía

Su importancia es estratégica a nivel climático, bio-genético, socio-cultural, económico, y político, tanto a nivel planetario, regional y local; para fundamentar en parte su carácter estratégico, basta enunciar sus potencialidades y algunos de sus problemas más álgidos, entre otros:

- El bosque húmedo tropical constituye un laboratorio científico donde crecen 1.300 plantas indispensables para la producción de medicamentos sofisticados.
- Las reservas de recursos naturales energéticos fósiles y minerales no renovables es inmensa.
- La FAO revela que se produce un desmantelamiento de 1.300 Kms.2 al mes y que desde el satélite Landsat se ve que el 5% de la Amazonía está destruido.



Las carreteras son vectores de colonización amazónica

- En un tiempo no muy lejano tenía dos ciudades históricas: Belem Y Manaos, Belem en 1960 con 400.000 h., hoy con más de 2 millones. En total la región en ese año tenía 5 millones de habitantes, hoy más de 15. En todo caso la población indígena no pasa de 2 millones.
- A partir de la década de los 50s se inician las adjudicaciones indiscriminadas de tierra, generando un proceso de colonización alarmante. Zonas enteras de la selva han sido repartidas en lotes por los aventureros ligados a los militares, y a osados explotadores de recursos naturales o de proyectos de cultivos intensivos.
- A pretexto de la defensa de las fronteras nacionales se ha implementado un proceso de militarización, convertido luego en instrumento de represión indígena y que en gran medida ha desplazado al reinado misional.
- Por efectos de la devastación ambiental amazónica, existen riesgos de cambios climáticos a nivel planetario, es decir, aceleración del efecto invernadero.
- Todo proceso que se implementa en la región implica alteración de la biodiversidad y extinción de especies endémicas.

Estos elementos constitutivos de la realidad amazónica están determinados por las estrategias que adopte cada uno de los países que forman la cuenca, por las específicas y coyunturales condiciones que atraviesen, o el marcado interés geopolítico en la región y su grado de incidencia en el contexto internacional.

1) **Cuadro 1: Cuenca, área selvática y área política amazónica**

País	Area hidrográfica		Area selvática		Area política	
	km2	%	km2	%	km2	%
Brasil	7.989.361	72,6	3.540.000	60,0	5.000.000	69,6
Perú	762.400	11,1	762.400	13,0	762.400	10,6
Bolivia	600.000	8,7	490.000	8,3	600.000	8,4
Colombia	336.583	5,0	476.395	8,0	403.350	5,6
Ecuador	130.000	1,9	130.000	2,2	240.000	3,3
Venezuela	51.000	0,7	259.000	4,1	51.000	0,7
Guyanas y Suriname	–	–	240.000	4,4	130.000	1,8
TOTAL	9.869.344	100,0	5.897.795	100,0	7.186.750	100,0

Fuente : Adaptado de Nazoa, A.S. 1990. *La cuestión científica y tecnológica en el Amazonas venezolano : evaluaciones y perspectivas*. Universidad Central de Venezuela, Centro de Estudios del Desarrollo (CEDES), Caracas.

d) **La diversidad biológica en la Cuenca Amazónica**

Flora y fauna por sí solas constituyen más de la mitad de la biota total, conformada por cientos de miles de plantas y millones de animales, muchos aún desconocidos por la ciencia. De allí que se ha determinado que la columna vertebral de la conservación de la biodiversidad debe ser el establecimiento y, el manejo efectivo de los sistemas de parques nacionales y áreas protegidas. (TCA 1993: XIII). La herencia genética de la Amazonía es un patrimonio irreductible de la región, sin embargo de ello, permanentemente es violado por intereses científico-económicos de las empresas transnacionales, de allí que éste haber regional se constituye en una arma estratégica que debe ser manejado con absoluta pulcritud y transparencia en función de la propia región y sin descuidar los intereses globales. Hay que considerar que la pérdida de la biodiversidad es otro impacto de las colonizaciones, la tala de bosques y procesos extractivos. La mayor parte de las especies originarias del bosque han desaparecido en las zonas agropecuarias y los recursos hidrobiológicos, especialmente los pesqueros, han sido afectados por la contaminación de los ríos, por los sedimentos y productos químicos, y por la tala de los bosques ribereños, importantes para la alimentación, refugio y reproducción de muchas especies.

La pérdida de la biodiversidad es especialmente grave en los bosques de la selva alta o vertientes orientales andinas, caracterizada por la diversidad y cantidad de endemismos. Los problemas ambientales globales son en parte por la generación del CO₂, gas muy importante para el efecto invernadero. Se calcula que la quema de una hectárea de bosques tropicales amazónicos genera una emisión de 90,8 a 223 toneladas de CO₂ por hectárea, según la biomasa del bosque (Reis y Margulis, 1990). Si se calcula la quema de 36.000 Km² de bosques por año en la Amazonía, la contribución anual estaría entre 326 y 800 millones de toneladas de CO₂. (Victoria et. al. 1991) citados en (TCA 1993: 48), las estadísticas señalan que sólo el Brasil pierde un millón de hectáreas de bosque al año.⁸

e) **Incidencia del clima amazónico a nivel global**

La selva primaria de la cuenca Amazónica realiza dos funciones principales de conservación: **1)** Establece y mantiene un círculo cerrado de elementos nutritivos, de modo que los mismos ingredientes se conservan en circulación continua y las pérdidas se reducen al mínimo; **2)** Mitiga los efectos perjudiciales del clima, de modo que el empobrecimiento del suelo, por la erosión o la lixiviación, se detiene o se reduce a un proceso muy lento. (Meggers, 1976: 34; 1999: 73). De allí que, el impacto de la deforestación, extracción de recursos, construcción de carreteras, pistas aéreas, quema de bosques, etc., vistos como un problema global, provocan cambios geo-morfológicos, erosión, mayor lavado químico de los suelos o lixiviación y por ende, pérdida de nutrientes de los mismos, etc., La exuberancia de la vegetación esconde una alta fragilidad de estos ecosistemas que funcionan en circuitos cerrados en donde los nutrientes que permiten la vida de las especies se encuentran en la

⁸ Sus ecosistemas se caracterizan por una gran biodiversidad y albergan más de 30.000 especies vegetales, cerca de 2.000 de peces, 60 de reptiles, 35 familias de mamíferos y aproximadamente 1.800 especies de aves.

Más del 16 % de toda el agua dulce del mundo se escurre en la Cuenca Amazónica, con un promedio superior a los 175.000 m³/s. Se caracteriza por altas precipitaciones y, en su mayoría está ocupada por bosque húmedo tropical. Los bosques amazónicos representan algo más del 56 % del total mundial de bosques latifoliados. Aproximadamente el 3 % del área de la región, o sea cerca de 22 millones de hectáreas. (220.000 km²), ha sido declarada por los gobiernos de los países amazónicos como Parques Nacionales y áreas protegidas.

biomasa y no en el suelo. (Coello 1990, en: Enríquez y Real 1992: 91)⁹ El mantenimiento de la vegetación actual en su mayor extensión posible constituye el factor determinante para la conservación del equilibrio ecológico. Los fenómenos antes enunciados se reducen a la principal causa de los cambios climáticos locales, regionales y globales.

f) Amazonía, cultura indígena y mitos

En general la Amazonía ha sido vista como una "de las últimas fronteras de la Humanidad", o un "inmenso espacio vacío", o una "región virgen" que había de ocuparse. Por una parte, el mundo desarrollado versa su preocupación en conservar intacta la Amazonía como una reserva natural para toda la humanidad, desconociendo la existencia de los pueblos indígenas que milenariamente la habitan y que tienen todo el derecho a usufructuar sus riquezas en función de su prosperidad socio-económica-cultural. Por otra parte, los Estados nacionales consideran que la región es una fuente de recursos naturales que hay que explotar, un espacio al que hay que extender las fronteras agrícolas y descongestionar las zonas hípobladas del interior canalizando la población hacia ella, desconociendo en igual forma que allí habitan múltiples etnias indígenas que requieren de amplios espacios naturales para su supervivencia y desarrollo. Desde el punto de vista social, atraídos por una especie de espejismo que significa el rápido y fácil enriquecimiento, la cuenca se ha visto infestada de blancos o mestizos sin pan, de comerciantes, inversionistas de diversos países y empresas transnacionales que no siempre logran su objetivo, pero en cambio, van dejando una estela de muerte que se traduce en deforestación, extinción de especies, contaminación de lagos y ríos y una serie de destrozos medio-ambientales en gran medida irreversibles.

La Amazonía no es un espacio vacío y mucho menos fuente inagotable de recursos. La Amazonía tiene una historia milenaria y es un espacio dinámico en el cual fluyen interrelaciones de carácter diverso que le dan una fisonomía e identidad propias,

⁹ Coello, 1990, Citado por Marcela Enríquez Vásquez y Byron Real L. en Vida por Petróleo, Ed. FESO, Quito, 1992, p. 91.

dentro de su compleja urdimbre. Los indígenas amazónicos nacen como miembros de pueblos diferenciados y encuentran en ellos sus raíces. Por lo mismo tienen las mismas aspiraciones de gozar del derecho pleno a la autodeterminación, es decir el derecho a decidir por si mismos el futuro que quieren trazar para sus pueblos. (Chirif, 1991: 19), citado en (Narváez: 1996) ¹⁰

En la Amazonía el área socio-cultural es estratégica porque tiene directa relación al territorio; es decir, pueblos indígenas - tierra constituyen un binomio indisoluble, en consecuencia, si estos pueblos son despojados de su territorio o limitados a espacios reducidos, simplemente significa firmar su partida de defunción, o sencillamente practicar el geno-etnocidio. Su extinción física connota la cultural y por lo tanto

¹⁰ Antonio Brack (1994) fundamenta que hay científicos que sostienen que sobre la amazonía se desarrollaron varios mitos, tales como:

- El mito de la homogeneidad amazónica que considera a la región como un inmenso infierno verde, cubierto de bosques y de aguas, sin mayores variaciones y donde se pueden aplicar sistemas de desarrollo homogéneos.

El mito del gran vacío amazónico: que ha llevado a creer que se trata de un inmenso espacio vacío o región virgen o de una de las últimas fronteras de la humanidad, que es necesario ocupar, en opinión de unos, y preservar, según otros.

- Los mitos de la riqueza y de la pobreza amazónica: al respecto han persistido posiciones extremas consistentes en afirmar la existencia de incommensurables yacimientos de energéticos y minerales o la inexistencia absoluta de recursos explotables. Lo cierto es que la pobreza es del suelo por falta de nutrientes propios para fines agropecuarios y base de sistemas de producción. La riqueza en cambio se ha descubierto que radica en la diversidad biológica de flora y fauna.

- El mito del pulmón de la tierra: Los defensores a ultranza de la intangibilidad de la Amazonía han introducido el mito del pulmón de la tierra, insinuando que la tala de bosques contribuye a mermar la capacidad de fijación de CO₂ y incrementar el efecto invernadero o calentamiento de la atmósfera, cuando en realidad el bosque maduro mantiene un equilibrio casi total entre CO₂ fijado y O₂ producido. Lo relevante es que la Amazonía contribuye al balance hídrico global por generar cerca del 50% del agua que se precipita sobre la misma y por la biodiversidad que contiene.

- El mito indígena "freno para el desarrollo": fue utilizado durante siglos para agredir territorial y culturalmente a los pueblos indígenas amazónicos, desconociendo sus derechos ancestrales de uso de los recursos, y sus aportes culturales y tecnológicos. Por siglos los indígenas fueron considerados como humanos de segunda y tercera categoría mientras no eran "civilizados", vale decir, mientras no hablaran el idioma de los europeos, confesaran la religión cristiana y adoptaran las costumbres de los occidentales. Como reacción otros trataron de exagerar los aportes indígenas como único modelo valedero, en contra posición a todo lo foráneo y moderno.

- El mito de la tierra prometida: los gobiernos, especialmente a partir del siglo XX han fomentado y fomentan el desplazamiento de las poblaciones empobrecidas de los Andes, del Nordeste y Sur del Brasil hacia la Amazonía, para descongestionar bolsones de pobreza y de problemas sociales, pero no se pensó en solucionar los problemas de los pueblos originarios de la región. Lo que ha provocado la generación de nuevos problemas sociales, económicos y ambientales en la región misma.

- La utopía de internacionalización de la amazonía: no tiene ninguna probabilidad de éxito y es en parte, consecuencia de la exageración de los servicios ambientales globales que presta o se supone que prestaría la región para toda la humanidad (producción de oxígeno, balance hídrico global, sumidero de CO₂, etc.). Como reacción los países de la cuenca tomaron medidas que se tradujeron en la ocupación acelerada del espacio amazónico, con las consecuencias socio-ambientales y políticas que actualmente se soportan.

implica un cercenamiento a la identidad histórica de todos. El reconocimiento de sus derechos y el respeto a su hábitat es un elemento que en la actualidad juega un rol trascendental en el contexto amazónico y que ventajosamente ha sido asumido como un reto tanto a nivel cultural, ecológico y político.

1.1.2 LA INTEGRACIÓN REGIONAL

a) El proceso extractivista en la Cuenca Amazónica

Data de mucho tiempo atrás la explotación de recursos forestales: madera, caucho, frutas, nueces, gomas, resinas; de agricultura: arroz, fibras vegetales, pimienta, café, aceite de palma, etc. y extracción de minerales tales como: oro, hierro, diamantes, estaño, bauxita y en la última etapa hidrocarburos, y más recientemente el turismo y la explotación biológica de flora y fauna, germoplasma, constituyen parte de la base económica de la región. Tradicionalmente la cuenca ha producido lo suficiente para satisfacer la demanda de sus pobladores sin necesidad de agotar sus recursos y mucho menos la base misma de esos recursos, sin embargo, a partir del desarrollo industrial y tecnológico, el mundo occidental capitalista que basa su progreso precisamente en la explotación de los recursos naturales no renovables, a través de todos los mecanismos ha implementado procesos extractivos¹¹ que nos se compadecen con su frágil ecosistema.

Para ilustrar de mejor manera la implicancia del proceso energético en la región, basta enunciar algunos aspectos relacionados a la economía y contaminación ambiental, por ejemplo: La superación de las limitaciones económicas se encuentra íntimamente vinculada al consumo de energía;¹² de ese porcentaje América Latina

¹¹ La demanda energética del mundo del industrialismo avanzado favorece los intereses de esas sociedades y de las transnacionales; no los de los abastecedores Estados nacionales y mucho menos de los pueblos originarios. Más bien éstos han tenido que cambiar sus modelos de producción, de alimentación y de consumo en general; es decir, la horticultura, la caza, la pesca, la recolección, han sido alterados y estas transformaciones les han impactado negativamente, haciéndolos dependientes de nuevos patrones de consumo y socio-culturales en general. A esta forma de integración del espacio amazónico se le reconoce un carácter neocolonialista y endocolonialista

¹² Es necesario un análisis del factor energético a nivel mundial, regional y por país; tanto de producción, consumo actual y sus proyecciones hasta el año 2010 por ejemplo, a fin de comprender el proceso extractivo de energéticos y la implicancias socio-económico-ambientales en la cuenca; pero más necesario aún es explicarse

consume aproximadamente el 2.2%, mientras que el consumo de los Estados Unidos de Norteamérica es 10 veces mayor. El 82% del consumo mundial depende de tres recursos fósiles: petróleo, carbón mineral y gas, el equivalente a 7.200 millones de toneladas de petróleo por año. Mirando estos rubros ya se puede deducir que la demanda energética del industrialismo avanzado no deja espacio planetario fuera de su interés estratégico, en consecuencia, la Cuenca Amazónica es vista como fuente de recursos y por ende está sometida a un régimen acelerado de (extracción) explotación de estos. El problema de la región donde las economías extractivas de exportación son predominantes es su organización socioeconómica, la cual un tiempo respondió a la demanda internacional de mercancías extractivas específicas, y pierden sus utilidades cuando la fuente extractiva se agota o cuando la demanda cambia. (Bunker: 1985) Es decir, el norte industrializado es el mayor consumidor de petróleo y el sur pobre y subdesarrollado su principal abastecedor. A partir de aquí la lucha de intereses es evidente, el primero pugna por conseguir más petróleo a bajo precio y el segundo por obtener una adecuada rentabilidad por la explotación del producto.

La extracción de recursos en la Amazonía es intensiva (T.C.A: 1993), por un lado la gran actividad orientada a los recursos minerales más importantes e hidrocarburos y por otro, a las piedras preciosas; actividades que presentan consecuencias ambientales preocupantes: contaminación de los flujos acuáticos por sedimentos, mercurio y aceite, destrucción de las cuencas y tierras agrícolas, deforestación, caza y pesca e invasión de territorios indígenas, por ejemplo: para la obtención de 2 gramos de oro se debe remover un m³ de sedimentos, lo que sólo para Brasil significa la remoción anual de 50 billones de m³ que van a las aguas de los ríos.

Para producir un kilogramo de oro se necesita 1,32 kgs de mercurio, en el proceso de

como se moviliza el engranaje económico del sistema capitalista mundial en base a los hidrocarburos y su incidencia en las economías de los países que lo abastecen del recurso. (La baja del precio del barril del petróleo quiebra la economía de los países productores marginales de hidrocarburos (caso ecuatoriano), pero el incremento del precio del petróleo conlleva otras consecuencias económicas y políticas que les favorecen, no obstante, al ser importadores de productos limpios a altos costos internacionales, de nada les sirve el incremento del precio del crudo) y sus economías se desestabilizan hasta llegar a crisis aún peores, en la medida en que los países consumidores desarrollados entran en recesión. Cabe tener en cuenta que fines del 2005 el barril de petróleo superó los \$70.

separación del oro los vapores del mercurio generan una contaminación directa a las personas, al agua y a través de las cadenas tróficas a la población que consume pescado. La contaminación por aceite, sólo en el río Madeira operan de 6.000 a 7.000 dragas que derraman unos 5 millones de litros de aceite anuales (T.C.A: 1993). La contaminación por explotación de hidrocarburos no es menor, debido a la reinyección parcial de las aguas de formación.¹³ La explotación maderera sigue el ritmo depredador, se estima que una siderúrgica mediana consume anualmente 260.000 toneladas de madera, que equivalen a cerca de 3.250 hectáreas de bosques (Ibíd.: 1993). Con frecuencia el Estado prioriza estas actividades y desconoce los reclamos de los sectores afectados. Todas estas actividades se desarrollan dentro de un desorden generalizado que ha hecho impracticable un sistema de manejo de recursos adecuado. Los países desarrollados dominan el proceso energético en la región, manejan la explotación, regulan la producción, imponen precios y minimizan los impactos directos e indirectos. Si la energía es factor para el desarrollo amazónico, la devastación será un fantasma rondando su larvaria fragilidad; lo que llamamos destrucción ambiental del Amazonas es apenas el último paso en una larga epopeya de aniquilación.¹⁴ En todo caso, cabe tomar en cuenta nuevas modalidades productivas y extractivas más compatibles con la sensibilidad ecológica regional, por ejemplo: el potencial aprovechamiento de la biodiversidad aún no ha merecido la atención necesaria de los países en sus políticas y estrategias de desarrollo. Algunos aspectos a considerarse seriamente son :

La acuicultura en base a especies de peces nativos amazónicos. En varios países (Brasil, Colombia, Perú) se ha desarrollado tecnología, pero no se ha transferido a la empresa privada para la producción económica. El potencial de la cría de peces con fines alimenticios y ornamentales (acuarios) debe ser considerado, tanto para los

¹³ En el caso petrolero ecuatoriano estatal, sólo se reinyecta el 60%, y el resto se lanza sin ningún tratamiento a los flujos hídricos. Ejem: campo Tigüino cuando era operado por PETROECUADOR, del río del mismo nombre usan el agua para alimentación y aseo comunidades huaorani (Narváez, 2000:79 ss)

¹⁴ Los científicos que han estudiado a la cuenca en sus diversas facetas, no concluyen en respuestas alentadoras. (Hetch 1993) señala que ello continuará a menos que podamos reconstruir y comprender las formas en que los mercados han sido percibidos, en que los recursos han sido capturados...La explotación amazónica siempre ha estado expresada con el ritmo de la violencia, la captura, la obsesión, concluye la autora.

mercados locales, regionales, nacionales e internacionales. Los criaderos de especies acuáticas, como caimanes, nutrias, tortugas y otras especies, con fines de producción de cueros y pieles. Los países que comparten la cuenca, como reacción a presiones internacionales, han vedado el aprovechamiento de especies interesantes, pero no han implementado políticas y estrategias para la cría en cautiverio.



El potencial de cría en cautiverio de aves (aras o guacamayos, loros y otras), mariposas y otros insectos, con fines de exportación, es un rubro interesante a nivel mundial.

El establecimiento de áreas de manejo forestal permanente no ha sido implementado adecuadamente, involucrando a los empresarios privados de la extracción y la industria forestales. La no implementación de estas áreas puede traer como consecuencia la pérdida de mercados internacionales crecientes, por la presión del norte de vedar el comercio de maderas tropicales que no provengan de bosques manejados.



El potencial de cultivos amazónicos está desaprovechado, a pesar de las concretas posibilidades a nivel local y regional. Existen decenas de plantas productoras de frutas exóticas, perfumes, aromas, aceites, drogas y ornamentales, entre otras, que no han sido consideradas en los programas de desarrollo con una visión de futuro.

El potencial de la biodiversidad (especies de flora y fauna) como abastecedora de la industria nacional e internacional de nuevos productos farmacológicos, cosméticos, químicos, etc., ha sido escasamente percibido por los países amazónicos, poniéndolos en una posición muy débil frente a los países industrializados. Entre los usos no madereros de los bosques amazónicos, además de la colección de frutas destacan la extracción de goma, castaña y palmito.



La fauna silvestre amazónica y los ecosistemas tropicales que constituyen su medio, presentan un atractivo potencial económico

relacionado al turismo, y más específicamente al turismo de aventura, turismo científico y ecoturismo. La Amazonía cuenta con importantes recursos turísticos desde el punto de vista cultural, paisajístico, de aventura y medicinal. Aunque de gran potencial, existe aún carencia de infraestructura y organización apropiada, que permita convertir este rubro en un sector económico de peso (www.areas.protegidas.org/home.php).

b) Importancia de la Amazonía a nivel planetario

La Cuenca Amazónica no es una isla, equivale a decir que a más de ser afectada por todo lo que sucede a su interior, también lo es por decisiones y situaciones que se producen muy lejos de ella. La demanda del petróleo¹⁵ o minerales y de otros productos tropicales como el café, cacao, té, caucho, madera, aceites y las políticas de precios, tienen repercusiones directas sobre la región, pero no son consideradas por quienes exigen una conservación más estricta de los bosques, o de la biodiversidad. La importancia de su conservación entonces, ha de obligar a quebrar el círculo vicioso de la pobreza, que es a la vez causa y efecto del menoscabo del medio ambiente, requiere poner fin a la angustia humana provocada por el proteccionismo económico, el deterioro de las condiciones de intercambio, el legado del endeudamiento externo y la falta de una infraestructura comercial para los productos de la selva. (TCA 1993: xiv; Aramburu y Bedoya, 2003).

El bioma amazónico es un espacio estratégico que pone en vilo el futuro de la humanidad, debido conforme hemos sustentado, más que por la cantidad inmensa de recursos naturales que posea, lo es por la inconmensurable biodiversidad que abarca

¹⁵ Cuando a finales del 2005 el precio del barril del petróleo supera los \$70 dólares, la explotación petrolera se hace más atractiva y en consecuencia se intensifica. En el caso ecuatoriano, el incremento de extracción entonces es respaldado a nivel general y las consideraciones ecológicas pierden peso, aún las poblaciones amazónicas pasan a un segundo nivel estas variables y más bien asumen conductas políticas tendentes a exigir mayor participación en la rentabilidad que genera el petróleo y únicamente como propuesta política complementaria aparece la dimensión ambiental. En tal sentido se observó la propuesta del paro de agosto del 2005 en las provincias de Orellana y Sucumbíos. Y es comprensible que así sea, en la medida en que consideran que si mediante los contratos de participación las empresas trasnacionales son beneficiarias con el 82% de la extracción y sólo el 18% le corresponde al Estado, una es la condición cuando el barril de petróleo en el mercado internacional está a 25 dólares y otra si está a 70 dólares, en consecuencia también plantearon la revisión de los contratos de participación a fin de establecer condiciones contractuales más equitativas y menos onerosas para el Estado, lo que también beneficiaría a los gobiernos seccionales amazónicos.

y los bancos genéticos que celosamente guarda como patrimonio de las futuras generaciones. Por ello se han establecido 96 unidades de conservación (que suman 35,3 millones de hectáreas, o sea, el 4.6% del total del territorio) de las cuales sólo un 26% cuentan con un plan de manejo, por lo que se presentan problemas de diversa índole.

Así por ejemplo, la deforestación se presenta en un 60% de estas áreas por los siguientes factores: colonización dirigida 9%, colonización espontánea 37%, minería 49%, obras de ingeniería, especialmente vías y carreteras 36%, cultivos ilícitos 39%. El diagnóstico preliminar de estas áreas protegidas indica que aproximadamente sólo un 30% de ellas se encuentra en estado de conservación natural excelente, 46% en buen estado y 8% en estado regular. En relación a otras áreas protegidas como las indígenas, áreas de protección ambiental, bosques nacionales, reservas extractivas, sitios de patrimonio mundial, reservas de Biosfera, etc. totalizan una extensión superior a los 185 millones de hectáreas, lo que significa el 23,9% del territorio de la cuenca amazónica. (TCA 1992: 124).¹⁶

c) Heterogeneidad y complejidad amazónica

Lo que marca al bioma amazónico es la heterogeneidad geológica, hidrológica, climática, biológica, social, económica y política. Respecto al factor político-económico hay diversos enfoques que cambian en el tiempo y no han guardado una permanencia de objetivos y estrategias. Partiendo de una visión general, las estructuras vigentes de América Latina son consecuencia de las relaciones de dependencia que han establecido los países industrializados y que únicamente propician la mayor acumulación de capital para su beneficio. El desarrollo del mundo industrializado se sustenta en la dependencia y subdesarrollo de los países pobres, en la medida en que siguiéndose los abastecedores de materias primas a precios inequitativos y en cuanto no han logrado superar el retraso científico y tecnológico.

¹⁶ Para Antonio Brack Egg (1997: 27) citado en Maggers (1999:12) Sobre la selva amazónica se han tejido mitos y se han promocionado actividades, que no han dado los resultados esperados y, además han conllevado a la marginación de experiencias de gran valor, como son las actividades tradicionales de pesca, caza, recolección y cultivos tradicionales. El panorama actual demuestra que la seguridad alimentaria en la Amazonía depende en gran parte de estas actividades tradicionales.

Las condiciones neocolonialistas que rigen a América Latina hace que sus países continúen siendo monoprodutores y abastecedores de materias primas para el primer mundo, en algún caso menos, pero siempre hay una dependencia tecnológica, financiera y de insumos; en consecuencia, el desarrollo de la Amazonía y de los países que la constituyen depende de la modificación de sus estructuras internas y de sus relaciones con el mundo industrializado. La Amazonía es una frontera subdesarrollada y presenta un macrocosmos de los fenómenos que han informado e inspirado bastantes divergencias e interpretaciones de su subdesarrollo (Bunker: 1985).

Su extraordinaria complejidad obliga a considerar el impacto de los cambios económicos y sociales sobre el sistema ecológico. La economía de exportación de la Amazonía ha estado basada en la extracción más bien de valores de la naturaleza que de valores creados por trabajo (Bunker: 1985). Este autor, a la vez que critica el modelo de desarrollo impuesto en la región y que es adoptado de modelos basados en la experiencia euro-americana de producción industrial, diseña un modelo que lo denomina "Modo de Extracción", en el que fundamentalmente propone un tratamiento especial a la dinámica interna de las economías extractivas. Enfatiza el autor que la "expansión de frontera" en la Amazonía es provocada en forma extensa y a gran escala por intereses del capitalismo empresarial; aquí se da la paradoja de que tanto desarrollo y subdesarrollo no pueden explicar los paradigmas del "Desarrollo Amazónico". El desarrollo de una región resulta de la organización, coordinación y uso humano de las energías y de la distribución de los recursos derivados y transformados en su ambiente o de recursos derivados o transformados en otra región. Los usos humanos de cualquier ambiente dependen de las características de sus ecosistemas, que son formados en parte por usos prematuros y por las acciones humanas deliberadas. La organización social puede aumentar o limitar el acceso, uso y transformación de los recursos naturales (Bunker: op. cit).

Bunker en gran medida explica la realidad regional, en la que la economía extractivista hace perder materia y energía provocando la consecuente ruptura de los sistemas bióticos humanos y naturales y, cuestiona la opción occidental en la que el medio ambiente es tratado como un ente pasivo. Por otra parte la cultura del

petróleo es una cultura de conquista y ha alterado profundamente las tradicionales relaciones sociales y las que se han venido imponiendo a los pueblos originarios son relaciones sociales que convierten al hombre en una "función de las cosas" (Quinteto: 1976). Para From (1978) las cosas están hoy en el poder y son ellas las que dominan al hombre", y: el hombre se convierte en el consumidor..., cuyo único deseo es consumir cosas "mejores" y en mayor cantidad...". Poder es el control que una parte tiene siempre del medio ambiente de otra parte. El poder se deriva del control sobre los flujos de energía, y quienes agarran el poder son quienes pueden organizar su ambiente físico y social y en tal caso controlan la energía estructurando el medio ambiente de otros (Bunker: 1985).

Abordar el tema del desarrollo regional, implica tener en cuenta la dinámica interna de las transformaciones sociales no capitalistas, considerando simultáneamente la dependencia física de producción o extracción entre los sistemas regional y global, que deben ser complementarios y no competitivos. En definitiva, la apropiación extractiva empobrece el medio ambiente del cual dependen las poblaciones locales para su propia reproducción. Porque esa apropiación y su resultado ecológico afecta las estructuras de clase, la organización del trabajo, sistemas de cambio, las actividades del Estado, la distribución de las poblaciones, el desarrollo físico de la infraestructura, las creencias e ideología, lo que configura la idea de "modo de extracción", concepto que según Bunker, explica las condiciones sistémicas entre esos fenómenos. (Narváez: 1996)

Procesos de carácter extractivo con fines comerciales y que se intensifican conforme la demanda del mercado mundial y sujetos a la hegemonía del modelo económico capitalista, inciden a nivel de toda la Amazonía. Pero es la explotación de recursos no renovables a gran escala la que constituye un renglón importante dentro de la economía de la cuenca; el modelo extractivista no sólo individual sino, y sobre todo, de las grandes empresas multinacionales¹⁷ convertido en el fantasma depredador,

¹⁷ Actualmente se impulsan megaproyectos extractivos y que, conforme fundamenta Fontaine (2004: 2) constituyen un problema de gobernabilidad democrática. Efectivamente, según el autor, los megaproyectos afectan las relaciones entre el actor y el sistema en dos niveles: por los impactos sociales y ambientales y por los conflictos que provocan estos impactos (...) en el centro de los conflictos ambientales que derivan de las políticas

amenaza con la aniquilación de la biota en su dimensión global.

En este modelo se incorporan todas aquellas prácticas productivas y extractivas espontáneas o dirigidas, de acuerdo con la intervención del Estado en su promoción, son las que obligan a buscar otras alternativas que si consideren factores como las diferencias culturales, presiones poblacionales, necesidad de generar excedentes económicos en términos sustentables y la aplicación de políticas estatales que conlleven a la implantación de un sistema o modelo productivo que se ajuste a las características ambientales y socio-culturales de la Amazonía.

Es legítimo que los pueblos indígenas exijan el cumplimiento de sus plenos derechos: acceso a la tierra, educación bilingüe, a la práctica de la etnomedicina, a la implementación de una eficiente infraestructura básica en sus comunidades, soberanía en sus jurisdicciones territoriales, etc. Conforme anota Susana Hecht (1993) en el caso (Aramburu y Bedoya: 2003) de las reservas indígenas, han sido presa de incursiones constantes, además del claro robo de territorio y de redemarcación de límites por parte del propio Estado en perjuicio de aquellas. Sobre este asunto en el Ecuador, basta enunciar el caso del PNY y territorio del pueblo Huaorani, perjudicado por la colonización, redemarcación territorial e incursión de las empresas transnacionales petroleras, cuya incidencia es cuestionada en diferentes niveles.

1.2 CARACTERIZACIÓN DE LA REGIÓN AMAZÓNICA ECUATORIANA - RAE

Constituye parte de la Cuenca Amazónica Continental, abarca el 48% del territorio del país y se circunscribe en un entorno ecológico complejo típico del bosque húmedo tropical (b.h.t), en el que habitan pueblos ancestrales, culturalmente diversos: Cofán, Siona-Secoya, Huaorani, Shuar, Achuar, Shiviari, Kichwa y Záparo.

A partir de la década de los años 40 con la detección de yacimientos

extractivas en la región andino amazónica se ubica la lucha por la definición de un modelo de desarrollo sostenible, que nunca es el objeto de un consenso general. De ahí deriva la necesidad de identificar las condiciones para que la lucha por el control de la historicidad no se vuelva un factor de ingobernabilidad más.

hidrocarburíferos cobra mayor importancia y en un período relativamente corto se convierte en espacio estratégico económico-político para la vida nacional. La RAE ha sido sometida a intensos procesos de integración y uno de los principales actores ha sido el propio Estado. Por ejemplo: la colonización dirigida encuentra su punto de apoyo en el Estado, que connota una fuerza que a la vez dispone del poder político para decidir y de los instrumentos técnico-administrativos para implementarla (Narváez, 1998: 92; 2004: 108 y ss; Fontaine, 2003: 274 y ss).

Actualmente la colonización se ha complejizado debido a la presencia de inmigrantes colombianos mayormente visible a partir del 2000, con la implementación del Plan Colombia (2000), que provoca el desplazamiento poblacional hacia el nororiente ecuatoriano principalmente. Con las fumigaciones con productos como el Fosariu, Oxiporum para destruir las plantaciones de coca y amapola en las zonas fronterizas del país y la concentración de tropas en el sitio conocido como Tres Esquinas en el Putumayo, se produce una ola migratoria de extranjeros colombianos hacia el Ecuador, quienes empiezan a adquirir tierras, buscando fuentes de trabajo y tranquilidad en la frontera colombo-ecuatoriana (Andino y Tufiño, 2005: 44). En general, las políticas de colonización no escaparon a las de tendencia continental de modernización y que en el caso de la sociedad ecuatoriana hacia 1950 tiene dos efectos fundamentales: uno, la campesinación creciente de la producción agropecuaria para el mercado interno (bienes de consumo y materias primas) y, al mismo tiempo la constitución de un mercado nacional y regional de fuerza de trabajo. Estos componentes son los que definen los aspectos más visibles del proceso colonizador de la región. Sin embargo, el factor esencial de este proceso es la inversión petrolera transnacional, asociada a las presiones socioeconómicas y crecimiento acelerado de la población que se asienta en áreas ecológicamente sensibles.

Concomitantemente a este fenómeno, la crisis del modelo agroexportador provocó la implantación del modelo de economía vinculada a la exportación de hidrocarburos y potenciamiento de plantaciones agroindustriales. Estos dos ejes de inversión y desarrollo capitalista dieron origen a la masiva colonización, en parte debido a que

la inversión empresarial creó la infraestructura vial básica, así como la demanda de fuerza de trabajo y servicios. A partir de entonces, el poblamiento regional se encuentra determinado por la distribución de las propiedades de los colonos que se ubican a las márgenes del sistema vial y por los centros poblados que surgen como ejes de concentración de la actividad del comercio y servicios en relación con la demanda local de trabajadores.¹⁸ La inversión de capital que propicia estas actividades reorganiza la economía regional y nacional y articula el proceso global de colonización y extracción; en consecuencia la "región constituye un espacio de despliegue de la actividad empresarial transnacional y a la vez, de concentración demográfica de fuerza de trabajo". El proceso colonizador se basa en la explotación de recursos naturales y una de sus consecuencias es la ampliación de la frontera agrícola y la consolidación del modelo económico extractivista.¹⁹

¹⁸ Fontaine (2003: 74) enfatiza que a principios de la década de los noventa, se habían ofrecido a los colonos alrededor de un millón de hectáreas de bosque en la región de Nueva Loja, epicentro del área Texaco en el Ecuador. Si bien es cierto que la construcción de obras como el oleoducto y la vía a Quito provocaron la inmigración de unos 10.000 obreros procedentes de todo el país, tan sólo el 8% se quedó en la región al finalizarse el contrato, construyendo sus fincas a lo largo de la carretera o lanzándose al comercio en Nueva Loja, Francisco de Orellana, Shushufindi o Sacha. Desde luego, queda claro –insiste el autor– que la inmigración agrícola fue la que tuvo el mayor papel en la colonización de las décadas del setenta y del ochenta.

¹⁹ La naturaleza productiva o extractiva de los frentes económicos determina en gran medida diferentes formas de ocupación, uso y consumo del espacio, así como diferentes tipos de relaciones de trabajo, articulaciones internas y externas, grados de estabilidad, y capacidad de reproducción sostenida de las economías regionales. Cabe anotar que esta distinción entre frentes extractivos y productivos es válida para todos los países de la cuenca amazónica. Su tendencia es estructurarse en torno a un único producto. Los frentes de tipo extractivo son los que menor capacidad tienen para establecer fronteras humanas y económicas duraderas. Animados por el dictado capitalista de "un máximo de producción al menor costo posible" los extractores ven fuertemente limitada su labor por la existencia, disponibilidad y accesibilidad de los recursos. Llegado un punto crítico en el que el agotamiento de los recursos permite solamente márgenes de ganancia por debajo de los esperados, entonces los extractores se trasladan a otras áreas en busca de nuevas fuentes de recursos. Ese proceso cíclico, que obedece a una lógica capitalista, se ve acentuado por el carácter de frontera de las economías selváticas. Este se sustenta ideológicamente en la premisa generalizada de que los recursos de la selva son prácticamente infinitos y que cuando éstos desaparecen de un área, basta con trasladar la frontera extractiva ya que siempre "más adentro" hay más recursos que explotar.

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

La población que viene de los Andes hacia las planicies amazónicas no se asienta a lo largo de los bordes del bosque únicamente. Ella avanza como un lento fuego quemante, concentrándose a lo largo de un estrecho margen en medio de la tierra que está destruyendo y que después dejará. La expansión agrícola empuja al frente pionero hacia el bosque, aunque existen algunos modelos de poblamiento y deforestación que parten de la presencia de carreteras, pero no toda carretera genera un corredor de deforestación, las carreteras generan únicamente deforestación si es que ellas proveen acceso a los mercados (Rudel 1993: 1996: 11; Brack, 1997: 18; Aramburu y Bedoya, 2003: 31).

Es decir la deforestación²⁰ del bosque tropical sólo ocurre cuando existen ciertas condiciones en un área. La población sabe que los nuevos caminos han creado un mercado para la tierra y grandes fiebres especulativas, los desmontes aseguran la demanda de tierra. En síntesis, la colonización de la RAE responde a los objetivos típicos de todo proceso de integración estatal implementado para: Solucionar problemas de orden social; corregir desequilibrios regionales debido a la distribución espacial de la población; ocupar zonas por razones geopolíticas de seguridad nacional y territorial; solucionar parcialmente la desigual distribución de la tierra, el desempleo y la pobreza; impulsar el desarrollo nacional y regional bajo la lógica del proceso de expansión del capital.

En efecto, como señala Bunker (1985: 25). la diferencia entre las economías productivas y las extractivas estriba en que en las primeras un aumento en la escala de producción reduce el costo por unidad de lo producido, mientras que en las segundas esta fórmula se invierte. Cuando la demanda aumenta y los recursos fácilmente accesibles comienzan a agotarse se requiere de insumos adicionales de capital y trabajo; ello no resulta, sin embargo en un aumento en el volumen de producción sino en un aumento del costo por unidad de lo extraído. Cuando los sistemas extractivos aumentan su producción en respuesta a la mayor demanda se empobrecen aumentado los recursos no renovables, y explotando los recursos renovables más allá de su capacidad de regeneración. Esto, según Bunker, resulta en un aumento tan elevado de los costos de producción que para los centros de consumo resulta más ventajoso buscar un sustituto sintético o desarrollar alternativas de cultivo en otras regiones más propicias. Ambas posibilidades afectan a las economías locales.

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

²⁰ De 5'102.000 hectáreas de la provincia de Napo y Sucumbíos, el ex IERAC designó: 30% para Patrimonio Nacional Forestal, 28 % de Parques Nacionales y Reservas, y 42 % destinados a la colonización, de este 42%, "el ex IERAC según la Reforma Agraria de 1.973 otorgó a cada familia de colonos 50 Ha. Y estimuló la producción en haciendas grandes y poco utilizadas exigiendo que los dueños de las tierras cultivaran por lo menos el 50% de su tierra si querían evitar la expropiación por parte del IERAC (Andino y Tufiño, 53: 2005)

1.2.1 INTEGRACIÓN Y PROCESO PETROLERO EN LA RAE

Según Narvárez (2004:112); Gordillo (2004: 68) el proceso se inicia a partir de 1937, con la incursión de las compañías SHELL, ESSO y posteriormente la TEXACO, entre otras. Hacia 1967 el consorcio TEXACO-GULF explora un área mayor a 5 millones de hectáreas de bosque húmedo tropical, obteniendo resultados positivos cuando se descubrió un rico yacimiento de petróleo crudo en los alrededores del campo base de Lago Agrio. La Texaco expandió sus operaciones hacia los grandes yacimientos petroleros de Shushufindi y Sacha. El campo Shushufindi que ya cumplió 30 años de producción, ha generado más de mil millones de barriles (Petroecuador 2003: 11). Dichos descubrimientos dieron paso a una verdadera fiebre petrolera, y unas cuantas firmas extranjeras como Chevron, Amoco, lograron obtener concesiones (Kimerling: 1993). El Gobierno Ecuatoriano por su parte reconsidera su política petrolera y en 1969 retoma 2\3 de la concesión TEXACO-GULF, incrementa sus regalías e impone una mayor participación del Estado en las actividades de producción, además obligó a las compañías extranjeras a realizar mayores inversiones en la construcción de carreteras, aeropuertos y otros proyectos de infraestructura.

La Junta Militar de entonces promulga la Ley de Hidrocarburos y en 1971 en base a dicha Ley se nacionaliza el petróleo y se crea la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana CEPE. En 1972 la TEXACO concluye la construcción del Sistema de Oleoducto Trans-Ecuatoriano -SOTE-, con una exención total de 498 Km. y un costo de 150 millones de dólares. Hacia 1982 se abre nuevas áreas para la exploración y varias compañías como la Occidental Petroleum, Exxon, British Petroleum, Conoco, ARCO, Unocal y Tenneco firman nuevos acuerdos de exploración con el Estado Ecuatoriano (Ibíd.).

En julio de 1990 PETROECUADOR ex CEPE, asume la administración operacional de las instalaciones construidas por TEXACO y en 1992 la empresa nacional es responsable de todo el proceso petrolero. En la actualidad las exploraciones cubren casi tres millones de hectáreas de las cuales varias compañías tienen concesiones de

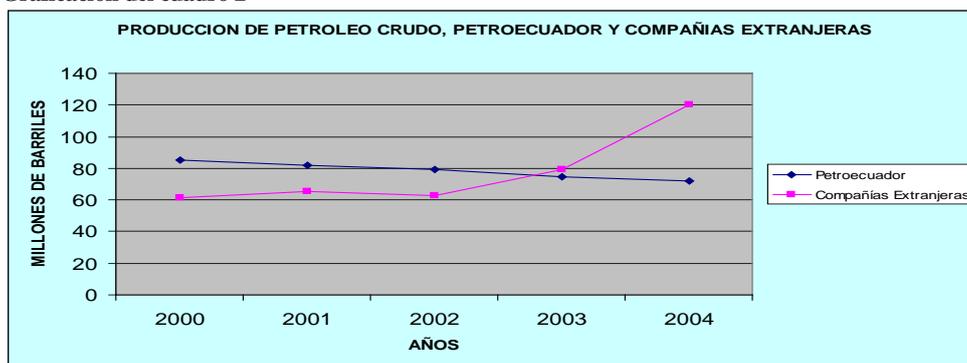
bloques de 200.000 h. siendo la MAXUS (YPF-REPSOL) responsable del BLOQUE 16, que conforme hemos expuesto, se encuentra contiguo al Parque Nacional YASUNI (antes era parte de éste) y en territorio de la etnia Huaorani. Los ingresos petroleros en 1997 constituyeron el 45% del presupuesto general del Estado, el 35% de las exportaciones y el 15% del PIB. Para la conformación del Presupuesto General del Estado en 1999, el gobierno programó establecer el precio del barril del petróleo en 7 dólares, por lo que el Ministerio de Finanzas consideró que la renta neta petrolera representaría el 1.9% del PGE (El comercio –XII –14 -1998). Finalmente fijó en 14 dólares el precio de cada barril de petróleo. Al año 2003 está en 32 dólares y nuevamente el hidrocarburo se constituye en el eje de la economía nacional. Según Petroecuador esta empresa aportó con 1.430 millones de dólares en el 2000, lo que constituye el 48% de los ingresos y el 20% del PIB (Petroecuador 2003: 107), hacia octubre del 2005 el precio del barril superó los 70 dólares, lo que implica que el aporte a la conformación del PGE será mayor. A febrero del 2007 el precio bordea los 52 dólares.

Con capital privado se construyó un nuevo oleoducto con capacidad para transportar 400.000 barriles diarios crudo, argumentando que las empresas privadas necesitan evacuar su propio producto y como un estímulo a nuevas inversiones prospectivas. El coronel Carlos Arboleda, ministro de Energía del gobierno del Coronel Lucio Gutiérrez lideró la convocatoria a una nueva ronda petrolera en la certeza de que el país tiene potencial para desatar un nuevo boom petrolero, y hasta anunció la necesidad de construir un tercer oleoducto como incentivo a la actividad exploratoria, todo quedó en nada con el derrocamiento del contrahecho militar. A diciembre del 2005 el Ecuador extrae 525 mil barriles diarios de petróleo: Petroecuador 205.000 y empresas privadas 320.000.

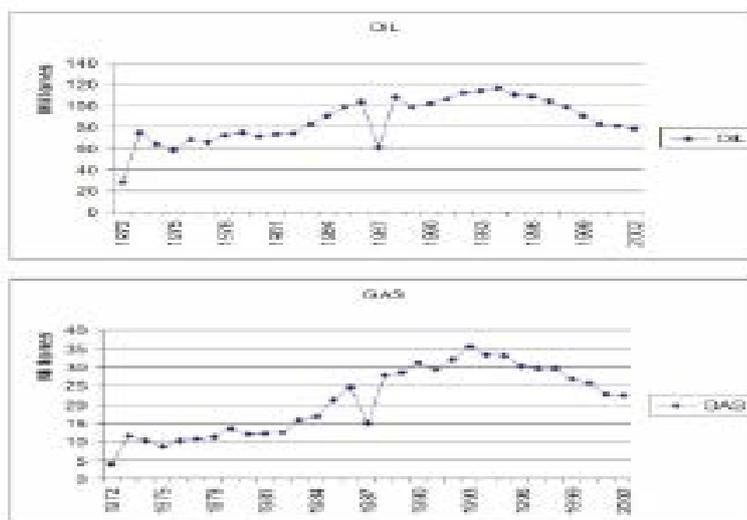
Cuadro 2: Extracción decreciente de Petroproducción debido a la errática política petrolera implementada

Año/ Empresas	1995	1994	1996	1997	1998	1999	2004	2005
Petroproducción	311.232	328.082	306.864	294.305	284.700	252.350	204.000	205.000
Cias. Extranjeras	75.380	50.600	78.000	93.095	91.170	118.958	200.000	320.000
Total	386.612	378.682	384.864	387.400	375.870	371.308	404.000	525.000

Graficación del cuadro 2



Fuente: Petroproducción 2005



Fuente: Petroproducción, 2002

1.2.1.1 SESGOS DE LA INTEGRACIÓN DE LA RAE

- La integración y construcción del espacio amazónico ecuatoriano ha sido encarada por el Estado, como parte de la estrategia de modernización²¹, desarrollo del Estado

²¹ La integración Política y administrativa de la RAE habría concluido en 1920, con el establecimiento de tres provincias con sus respectivos cantones y parroquias. Según Fontaine (2003: 270) citando a Restrepo, el Oriente quedó como un débil polo de atracción, hacia el cual convergían misioneros, comerciantes, colonos pobres, refugiados políticos y funcionarios del Estado que, más que bajo el impulso de una política oficial, se establecieron allá por pura testarudez o crearon pueblos o volvieron a fundar aquellos que habían sido creados bajo la influencia española algunos siglos antes.

nación y respondiendo a factores de orden internacional como el energético y geopolítico.

- Frente a la indiferencia por parte de los grupos económicamente hegemónicos para abrir sus capitales hacia la región, el Estado ha protagonizado la incorporación del espacio amazónico a nivel económico y político, marcando la direccionalidad del proceso extractivista y definiendo las formas de articulación regional con el resto del país y capital transnacional.

- La percepción de que la RAE constituye una gran fuente de recursos naturales, ha desencadenado la esquizofrenia extractivista en función de satisfacer la demanda nacional e internacional de energéticos, para con las divisas por exportación conformar gran parte del PGE, y de allí cumplir con el pago de los servicios de la deuda, que alcanzan al 48% de dicho presupuesto.

- El rol de otros actores (madereros, palmicultores, turísticos, científicos, militares) ha estado subordinado a los fines económicos y estratégicos del Estado y en función de mantener sus propios espacios de poder intraregionales y de control internacional.

- La colonización y proceso extractivo como factores relevantes del proceso de integración, han provocado la conversión de los pueblos indios en importantes agentes políticos de la RAE y el país, en la medida en que a través del movimiento Pachakutik, han llegado a los espacios institucionales vía elección (Alcaldías, prefecturas, diputaciones), por otro lado, sus representaciones orgánicas disponen de personalidad jurídica, cuyo estatuto les genera más derechos y nuevas obligaciones.

- La esquizofrenia extractivista y producción capitalistas aplicadas en la Amazonía y que no han considerado las variables socio-ambientales durante el desarrollo de dichos procesos, han dado lugar al nacimiento de una incipiente conciencia ecológica regional y que empieza a ser asumida políticamente para exigir un (imput)

La actividad petrolera se inicia en los años 20 y hacia 1941 estalla el conflicto Perú-Ecuador, que conforme lo sustenta Zavala (1972) citado en (Fontaine, 2003: 270) fue producto de las rivalidades entre dos empresas petroleras, Jersey Standard y Anglo Ecuatorian Oil. Este conflicto concluyó en enero de 1942, con el Protocolo de Río, ratificado por el Congreso ecuatoriano, un mes más tarde (...) Desde el día siguiente a la guerra de 1941, el Estado ecuatoriano multiplicó posproyectos de vías de comunicación para reforzar su presencia en la región fronteriza, a través de una operación llamada "fronteras vivas", Ciertamente es que, tanto el proyecto de ferrocarril hacia el Curaray como el de la carretera al Puyo quedaron en planes hasta la colonización masiva que arrancó en la década de los sesenta. Sin embargo –afirma Fontaine–, de esta época nacieron la ideología desarrollista y el mito del "colono pionero", que cumplía un papel patriótico y merecía el apoyo del Estado, lo que consistía en abastecerle de mano de obra indígena para la agricultura.

económico-energético. El logro más relevante en ese sentido se alcanzó con el paro bi-provincial Orellana Sucumbíos, realizado a finales de agosto del 2005, logrando que el gobierno central se comprometiera a invertir cientos de millones de dólares en obras de infraestructura (carreteras, aeropuertos, etc.), en los próximos 3 años.

Al igual que otras regiones de la Cuenca Amazónica Continental, la integración de la RAE ha respondido además "a imperativos tendientes a constituir la en una región social y económicamente exenta de trabas o distorsiones institucionales y culturales de origen colonial que dificultaban la modernización de otros espacios". Pero no ha escapado al fenómeno común de que son las desigualdades económicas y políticas en la gran sociedad, las que empujan a los pobres y desposeídos campesinos a buscar su supervivencia en las partes marginales de la sociedad, en el bosque tropical o en regiones remotas. Las agudas desigualdades históricas en la distribución de la tierra son causa de la pobreza rural, por lo que los campesinos se dirigen a las zonas de frontera. "El proceso de proletarización aumenta los niveles de pobres sin tierra e incrementa el flujo de migrantes a los bordes del bosque tropical" (Rudel, 1993) en Narváez (2004:115) y actualmente migran a otros países, en un total aproximado a un millón de ecuatorianos, en los últimos 4 años.

Este análisis ratifica el argumento de que la primacía del crecimiento poblacional o de los factores de economía política son agentes causales del fenómeno de ampliación de la frontera, las dos explicaciones: el crecimiento poblacional y la proletarización señalan que la pauperización de los pobres rurales estimula la migración hacia el bosque tropical y su consecuente destrucción ambiental (Ibíd.).

De aquí se deduce que la deforestación del bosque húmedo tropical atribuida a los pobres sin tierra es un proceso sin final.²²

²² En síntesis, la teoría de la pauperización afirma que la deforestación no tiene fin, aunque ciertos estudios indican que la deforestación se da intermitentemente; en todo caso siempre hay que considerar diferenciadamente las características naturales variables del BHT y las dificultades físicas y psicológicas a las que se enfrentan los colonos. Para Rudel, el proceso colonizador en el oriente ecuatoriano corresponde al descrito por (Foweraker 1976) para el contexto de la cuenca amazónica. Es decir; la lógica del sistema colono sugiere que el corredor de tierra desmontada puede continuar ampliándose indefinidamente, toda vez que los nuevos migrantes se van ubicando en las líneas siguientes dando lugar a que los colonos más ricos cercanos al camino exploten a los nuevos colonos y los grandes propietarios vayan comprando la tierra a los pequeños campesinos desplazándolos

1.2.1.2 POTENCIALIDADES Y LÍMITES DE LA RAE

- a) Su extrema fragilidad ecológica restringe la diversidad de opciones productivas; el bosque húmedo tropical está en suelos que tienen un sistema de nutrición sumamente complejo y fácilmente agotable.
- b) La diversidad biológica tiene un potencial económico comercial importante para la región y el país (en base a los progresos farmacéuticos) que bien puede perderse por efectos de la inadecuada gestión de recursos y suelo del bht, y en el peor de los casos por las debilitadas políticas públicas de control.
- c) La presencia indígena expresada en nueve etnias²³ se ve afectada por, cuanto están perdiendo su identidad cultural y algunas corren el riesgo de extinción física por causa del endo y neocolonialismo y por factores intra e interétnicos (Cabodevilla, 2004).
- d) El 99% de las reservas de petróleo (potencial económico nacional) se registran en la RAE, sin embargo; los análisis de política económica regional no se han implementado considerando este factor, debido a su falta de influencia e importancia política electoral. Cabe considerar que un decreciente rendimiento económico regional en el tiempo, a medida que se agote la frágil base de recursos, agudizaría los conflictos sociales y provocaría una eventual emigración de su población hacia el interior del país, o un estímulo colonizador con la consecuente ampliación de la frontera agrícola.
- e) Opción Política y desarrollo son variables invisibilizadas en la RAE,²⁴ y su dinámica se concreta en base a dos ejes que atraviesan su compleja urdimbre socio-económico-cultural: Un eje natural conformado por las etnias que en parte se

hacia adentro (Rudel 1993:1) (1996: 52 y ss.), citado en (Narváez, 2004: 115).

²³ Rojas (2003: 164) citando a "Pueblos del Ecuador", Ed. Abya Yala, Quito, 1999, asigna el siguiente número de población indígena: Cofán (A T) 600; Siona-Secoya 600; Quichua-amazónicos a) del Bobonaza, b) del alto Napo 30.000; Achuar 3.000; Shuar 40.000; Shiviari 600; Huaorani 1.300; Tagaéri Taromenane, Záparos, S/D. TOTAL: 76.100.

²⁴ Conforme se ha fundamentado, el Estado en la RAE es débil, sino inexistente. Su indiferencia es factor de conflictos e ingobernabilidad regional. Lo demuestran el paro bi-provincial de agosto del 2005, en cuanto expresión política social que ha sido capaz de poner en tela de duda la soberanía del Estado. Esta acción de fuerza marca el inicio de una nueva etapa de correlación de fuerzas entre actor hegemónico y subalternos, además, connota la ruptura del proceso petrolero ortodoxo, excluyente, inequitativo; por otro más participativo que sugiere autonomía regional y reconocimiento político de su propuesta frente al Plan Colombia, caducidad del contrato con la OXY, gestión ambiental empresarial y control por parte del Estado.

sujetan a las economías de subsistencia y de mercado; el otro eje conformado por la actividad petrolera, plantaciones agrícola-ganaderas y agroindustriales, proyectos turísticos, misionales religiosos, la colonización y el Estado. Estos dos ejes interrelacionados constituyen el punto nodal "en términos ecológicos" para contrarrestar los inminentes peligros que nos relatan los expertos; y en "términos económicos", para paliar la crisis que agobia al país. Lo más grave es que el Estado - el gran administrador del área, no sabe cual es la medida de las necesidades de uno y otro eje a fin de establecer límites. Producto de ello son los paros provinciales, como el acaecido a finales de agosto del 2005 en Orellana y Sucumbíos, en función de que el Estado asigne mayores presupuestos a los gobiernos locales, e incluya en su agenda e incluya en su agenda la problemática y propuestas amazónicas.

1.2.1.3 PROPOSICIONES PROVISIONALES

La integración de la RAE en los términos descritos ha traído como consecuencia serios desajustes en las relaciones intra e interregionales, generando formas de violencia que se expresan en la disputa por los recursos naturales entre los diversos actores empresariales transnacionales y nacionales involucrados, además de otros actores políticos y sociales.

Preocupa la irreversibilidad de los impactos negativos a nivel socio ambiental tanto como la agudización de los inherentes al proceso de expansión capitalista, que reproduce indefinidamente formas precarias de tenencia de la tierra, desequilibrio en las relaciones de poder debido a las estructuras de dominación impuestas, deterioro ambiental, inequidad social, etc. La integración evidencia las falencias más críticas de la dinámica interna de procesos que no escapan a la totalidad nacional e internacional.

No se acaba de establecer las bases para la formulación de la estrategia de desarrollo regional en forma específica, y la existente aparece como segmento irrelevante del Plan Nacional. Es palpable el requerimiento de abrir nuevas perspectiva para su inserción al desarrollo nacional, considerando las actuales condiciones socio-económico-políticas y sobremanera la dimensión ambiental, dadas las características particulares de sus ecosistemas, la vigencia de un orden jurídico ambiental riguroso y

su incorporación en los balances naturales del sistema mundial.

Toda vez que la RAE se articuló a la dinámica nacional en condiciones desventajosas para su desarrollo y mantenimiento de sus ecosistemas y culturas, lo plausible radica en replantear los términos de dicha articulación, capaz de evitar la homogeneización infructuosa y fortalecer los procesos de diferenciación que estimulen la permanencia de la naturaleza en estado primario, y el desarrollo de los pueblos indígenas dentro de un ámbito de salvaguarda de su integridad cultural y equidad social que involucra a toda la población regional.

La propuesta debe ser compatible con los objetivos nacionales: (crecimiento económico, justicia social, equilibrio ecológico) como estrategia de desarrollo a largo y mediano plazo, por ejemplo: con el fortalecimiento del sistema democrático y de la economía. La RAE en este sentido es parte constitutiva de la estructura socio-económico-política del país, pero a la vez, por sí misma dispone de una potencialidad hasta límites que rebasan lo meramente geográfico y de interés estatal.

La RAE no es una "región invisible" y mucho menos "válvula de escape", ahora está inserta en el plano de la trascendencia concreta, esto equivale a decir que su riqueza material energética, de flora y fauna (diversidad genética), y fundamentalmente su potencial cultural, constituyen una sola unidad dinámica que no es exclusiva ni excluyente; una real estrategia de desarrollo amazónico debe contener al menos los siguientes elementos:

- a) Partir de la constatación de que es una región con diversos niveles de conflictos, y conforme los sustenta Fontaine (2004: 404) los conflictos socio-ambientales se inscriben en un conjunto de creencias, representaciones, valores y actitudes que varían según las situaciones. Por lo tanto las modalidades de estos conflictos varían según las relaciones entre tradición y cultura, la situación demográfica y la ubicación en el frente agrario y petrolero o incluso según el grado de organización política.
- b) Impulsar la integración de la Amazonía al desarrollo y sociedad nacional e internacional, en términos de equidad socioeconómica y equilibrio ecológico.

- c) Respalda el plan autónomo de los pueblos indígenas para su desarrollo cultural, elevación de sus niveles de vida, participación política conforme a las estrategias por ellos adoptadas y que no contradicen a la consecución del fin último, el Bien Común. (territorialidades indígenas e interculturalidad).
- c) Garantizar la conservación de la diversidad biológica y ecosistémica e implementación del plan alternativo de financiamiento para el fortalecimiento del turismo ecológico selvático.
- e) Plan estratégico a mediano y largo plazo, para minimizar su conversión en "espacio violento" debido a los conflictos geopolíticos y presencia de focos de insurgencia guerrillera (colombo-ecuatoriana), al margen de su condición de frontera que por naturaleza es violenta.
- f) Repensar el proceso petrolero desde la perspectiva de la sustentabilidad, necesidades regionales e interés nacional.

A fin de connotar la diferencia o similitud del enfoque sustentado por los actores regionales y el asumido por el Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico (ECORAE), tiene sentido evidenciar lo siguiente : el instituto sostiene que el desarrollo regional sólo puede concebirse como un proceso abierto y dinámico, permanente y participativo que debe partir de la experiencia histórica, de la configuración de sus espacios, de las demandas e iniciativas de los actores sociales y de su relación extra-regional.

Que la planificación demanda de negociación política, de consensos entre muchas visiones y prioridades distintas y de un esfuerzo permanente de interpretación de una realidad cambiante, tomando en consideración la diversidad social y natural de sus espacios. Esto implica dar coherencia de conjunto a políticas diferenciadas en una región diversa.

Fundamenta el Instituto que el desarrollo sustentable en la Amazonía debe partir de la idea de revertir aquella concepción de la planificación tradicional y centralista,²⁵

²⁵ Es ineludible evidenciar que en gran medida la crisis de gestión ambiental en la RAE, tiene base en la exclusión de la gestión a los organismos seccionales locales, por lo menos en el control y monitoreo técnico a la gestión ambiental empresarial, más aún cuando los entes centralizados no cumplen este rol en forma eficiente. En este sentido y toda vez que está en vigencia el plan de descentralización del Estado, es lógico pensar en la posibilidad de impulsar la descentralización democrática, es decir, la transferencia de competencias ambientales en

que restringe la participación de los actores locales y subestima sus capacidades. Enfatiza en la necesidad de que el modelo de desarrollo propuesto identifique las características más relevantes de la región, y contemple las dimensiones socio-cultural, económica, ambiental, político-institucional a base de las cuales se explica el funcionamiento del sistema (ECORAE, 1998: 29 y ss; 2004), citado en (Narváez, 2004: 117).

1.3 ÁREAS PROTEGIDAS EN LA AMAZONÍA

La creación de esta categoría de áreas naturales tuvo similar procedimiento al del contexto latinoamericano. Hasta los años 30 no existía todavía un concepto claro de administración y manejo de los Parques Nacionales y cada país aplicaba diferentes modalidades, en función de sus condiciones históricas, sociales y geográficas. La razón de todos los esfuerzos tangibles de conservación de la diversidad biológica se fundamenta en los numerosos beneficios tangibles que ella genera para las actuales y futuras generaciones. El objetivo primordial de las áreas protegidas es el de excluirlas del impacto de las actividades humanas. No hacerlo, dadas las circunstancias socio-económicas y políticas actuales, sería perderlas.

Esto implica la imposición de ciertas limitaciones al desarrollo de los pueblos aledaños o en ciertos casos a las economías nacionales, por lo que es necesaria su justificación en términos monetarios.

Con el fin de unificar enfoques y prácticas de proteccionistas se concretó en 1940 la Convención para la Protección de la Flora, la Fauna y las Bellezas Escénicas Naturales de América (Convención de Washington), su propósito fue el de comprometer a los signatarios al establecimiento de nuevas áreas protegidas en sus territorios, y a unificar la terminología y los objetivos de las diferentes categorías. Con la aprobación casi unánime de esta Convención, se creó una ley internacional de vital influencia para las diversas legislaciones nacionales sobre la protección de la naturaleza.

función de la gobernanza ambiental, a los poderes locales.

A partir de la década de los 70 se impulsó una amplia variedad de iniciativas que fue desde las acciones en las fronteras de los Parques Nacionales, las Reservas de Biosfera y las Áreas de Uso Múltiple, hasta la elaboración de planes regionales de uso del suelo con componentes de conservación, y la formulación de grandes proyectos de desarrollo en sitios cercanos a las áreas protegidas, pero los resultados logrados no satisficieron las expectativas generadas. Una explicación a este resultado radica en que el establecimiento de áreas protegidas en Latinoamérica derivó en parte de la aplicación de una doctrina nacida en los países desarrollados, donde la evolución de los sistemas económico-sociales fue sumamente diferente de la que caracterizó a los países de la región.²⁶ Las evaluaciones que sirvieron de base a las decisiones sobre protección se centraron en el análisis de los valores ecológicos de las áreas silvestres y pusieron poco acento sobre los desafíos y los problemas del desarrollo, en especial sobre la existencia de estructuras agrarias altamente inequitativas y por ende socialmente conflictivas.

De este hecho se derivaron multitud de contradicciones, toda vez que varias de las áreas protegidas se encontraban con poblaciones humanas en su interior o próximas a ellas. en otros casos, porque contenían recursos naturales estratégicos para el desarrollo y que, por lo mismo, iban a ser explotados tarde o temprano, por ejemplo los hidrocarburos. Los más graves conflictos de manejo no se originaron en la existencia de poblaciones con títulos de propiedad sobre las tierras – únicos casos en los cuales es viable la expropiación –, sino en la presencia de pueblos indígenas que

²⁶ Fontaine (2003: 355) sostiene que más allá del consenso pregonado por los foros internacionales, las contradicciones siguen en el terreno, en particular con respecto a las actividades petroleras y a la colonización que estas conllevan. Muchos espacios protegidos fueron reducidos o invadidos en las década del setenta y del ochenta, ya que su existencia para el Estado obedecía menos a la necesidad de preservar el medio ambiente que a la de estimular la colonización agraria y los intereses mineros y forestales en nombre del desarrollo. Tal fue el caso de las áreas del Yasuní y del Cuyabeno en Ecuador.

Lo mismo ocurre con los territorios indígenas, históricos o legalmente constituidos, se supone que iban a ofrecer a las poblaciones afectadas el margen necesario para la protección de sus derechos económicos, sociales y culturales, pero que al final siguen sometidos a las prerrogativas del Estado en lo que atañe a la explotación de recursos no renovables. Esta suerte de esquizofrenia del Estado está en el centro de los conflictos socio-ambientales y explica el aumento de la oposición a la actividad petrolera en la cuenca amazónica durante la década de los noventa (Ibíd.). En la actualidad esta constatación no ha variado y al contrario se acrecienta, más aún, si las empresas se convirtieron en el interlocutor válido de las organizaciones sociales.

eran poseionarios ancestrales o usuarios de facto de los recursos o los territorios, situación en la cual sólo caben métodos de desalojo – en general impracticables y/o injustos – o de negociación bajo fórmulas de reasentamiento o transacciones político-sociales sobre asuntos de interés mutuo como el establecimiento de las jurisdicciones territoriales.

1.3.1 EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE ÁREA PROTEGIDA

En América Latina la administración y el manejo de las áreas protegidas están centralizados en alguna institución gubernamental de diversa jerarquía y según el ordenamiento jurídico de cada país. El ente gubernamental se encarga de definir las políticas, planes y normas para la gestión del sistema. Por otro lado, en el sector privado las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) desarrollan diversas líneas de apoyo a las áreas protegidas: capacitación del personal, apoyo en la infraestructura para el control y la vigilancia, búsqueda de fondos, ejecución de proyectos en el área y en las zonas aledañas y asesoría de la administración pública, respecto a los conflictos legales. Frente al minimizado rol del Estado sobre la materia, la incidencia de las ONGs en el manejo de áreas protegidas ha crecido considerablemente a través del apoyo internacional de Redes de ONGs²⁷ del norte y sus corresponsales del sur. (Fontaine, 2003: 355).

Actualmente las áreas protegidas también son comprendidas como factores activos de desarrollo, y se asume que un manejo eficiente de ellas debe partir de evaluar y reconocer la forma en que aportan al desarrollo a diferentes niveles. Esto permite establecer bases técnicas sólidas para demandar el compromiso y participación social en las tareas de la conservación: ya no se trata simplemente de pedir a las comunidades locales que sacrifiquen su calidad de vida para que las áreas protegidas se mantengan, sino de establecer una estrategia nacional de desarrollo que incorpore la contribución directa e indirecta de las áreas protegidas a la economía nacional o al

²⁷ La población percibe que el poder respeta a las ONGs, que tiembla ante muchas de sus denuncias, pero también percibe que no las respeta por su respaldo social interno, sino por su respaldo económico, mediático, jurídico e institucional externo (Orduna, 2005:48)

bienestar de las poblaciones locales, conforme lo establecen la Ley de Gestión Ambiental y TULSMA.

Por otro lado, impulsados por las recomendaciones de ONGs conservacionistas e intereses internacionales, algunos gobiernos se han pronunciado en favor de sistemas de áreas protegidas supranacionales, concentrándose los esfuerzos hasta ahora en 4 grandes regiones, de norte a sur: la Amazonía, los Andes Tropicales, el Pacífico Sudeste, el Gran Chaco (www.areas.protegidas.org/home.php)

1.3.2 PROBLEMAS DE CARÁCTER GENERAL

Conforme hemos señalado, Parques Nacionales y otras áreas protegidas han sido creadas sujetas a prohibiciones, obligaciones y sobre todo manifestando desconfianza con relación a los pueblos originarios de las zonas donde se ubican. De manera general, las medidas de conservación han sido siempre impuestas a las comunidades locales por el Estado y por organismos ajenos y exteriores, frecuentemente sin haber sido siquiera consultadas.

Los fenómenos relacionados con la presión externa de los pobladores circundantes, han sido en general críticos cuando se han presentado en asociación con altas tasas de crecimiento poblacional y deterioro progresivo de los recursos de las zonas periféricas; en muy pocos casos se aplicaron estrategias de manejo y desarrollo de las zonas de amortiguamiento, lo que produjo un mayor empobrecimiento de la base de los recursos. Estos factores condujeron a la aplicación de un esquema aislacionista en el manejo de las áreas protegidas, concebidas estas como islas a salvar de la vorágine del desarrollo. No se tomó en cuenta que los procesos socio-económicos revisten características dinámicas y que, frente a condiciones de pobreza, conflictos sociales, escasa conciencia pública sobre conservación y debilidad crónica de los organismos estatales encargados de su manejo, los objetivos de protección han sido magros, insignificantes (casos: Limoncocha y Yasuní) En este sentido, instituciones especializadas, organismos gubernamentales, diversos actores involucrados coinciden en señalar severas críticas respecto de los sistemas de áreas protegidas en

la región, después de más de 50 años de existencia se enfatizan las siguientes.²⁸

-
- ²⁸
1. Las primeras áreas protegidas fueron creadas antes de que se diseñaran los sistemas a los cuales hoy pertenecen. Esta incongruencia ha producido en muchos casos una falta de coherencia y conformidad en los procedimientos, los programas y las políticas utilizados por diferentes áreas de un mismo sistema.
 2. En el establecimiento de los límites de un área protegida entran frecuentemente en contraposición dos lógicas diferentes : una, la del Estado, responsable *de jure* de los recursos ; otra, de las poblaciones, poseedores *de facto* de los mismos recursos.
 3. La asignación de recursos financieros, guardando relación con los presupuestos operativos e ingresos de la administración central y no con las condiciones económicas locales.
 4. En este punto, por ser considerada la conservación de la naturaleza un lujo que no debe tener trascendencia sobre las normas y intervenciones de carácter social, la mayoría de los sistemas de áreas protegidas de la región carecen de financiamiento para personal y operaciones.
 5. Una comparación entre países demuestra que las instituciones, el nivel de desarrollo y los procedimientos operativos diseñados para el manejo de las áreas protegidas son muy heterogéneos de un país al otro y las categorías de manejo estándares definidas por la UICN todavía no están reconocidas universalmente en la región, lo que dificulta seriamente los esfuerzos de conservación a nivel regional. Se constata una igual situación con los sistemas de clasificación de ecosistemas, con los que todavía no hay consenso internacional. Asociado con la gran heterogeneidad en las terminologías entre países o entre disciplinas, esto virtualmente impide la identificación de vacíos en la representatividad ecológica del Sistema Regional de áreas protegidas.
 6. Para el establecimiento y delimitación de las áreas protegidas se han utilizado aproximaciones metodológicas, instrumentos y mecanismos disímiles entre los diferentes países y hasta dentro del mismo país. Además ha existido una diferencia sustancial en los criterios empleados para la identificación de áreas prioritarias y aunque continúan las investigaciones en los diversos ámbitos amazónicos, aún existe una escasa comprensión holística de estos sistemas.
 7. Es evidente que pese a la categorización vigente en los sistemas de áreas protegidas de los países de la región, las unidades se administran sin diferencias importantes entre una y otra, lo cual desvirtúa el sentido de la distinción entre aquellas áreas que deben mantener un bajo o nulo perfil de intervención humana, y otras que pueden articularse de manera más dinámica a las actividades económicas de la región.
 8. Problema a nivel mundial, los usos no extractivos permitidos en las áreas protegidas (recreación, investigación, educación ambiental, etc.), aunque no produzcan ningún efecto directo sobre los recursos, tienen impactos indirectos que frecuentemente ocasionan un deterioro ambiental.
 9. En el terreno, quienes administran estas unidades de conservación tienden a estar mal preparados para enfrentar los conflictos que pueden surgir con las comunidades locales.
 10. Las tierras y poblaciones humanas adyacentes a los parques están usualmente bajo la jurisdicción legal de varias agencias de los gobiernos nacionales y locales. Por esta razón, aunque existan el dinero y la disposición, muy rara vez los administradores de las áreas protegidas están facultados para iniciar proyectos de conservación y desarrollo de las fronteras de dichas áreas, lo cual dificulta el trabajo con las poblaciones asentadas en tales jurisdicciones.
 11. Los sitios declarados como Patrimonio Natural y Cultural de la Humanidad por la UNESCO no están recibiendo suficiente atención, especialmente donde ya se presentan graves amenazas que afectan su integridad. (149 b) (Ver ejemplo del Parque Nacional Canaima en Venezuela), Parque Nacional y Reserva de Biosfera Yasuní, en Ecuador, etc.
 12. El esquema actual de establecimiento de prioridades de las instituciones responsables de los Sistemas Nacionales de Areas Protegidas, no es consistente con los siguientes aspectos señalados como de especial importancia al momento de la firma del Convenio sobre Diversidad Biológica (Río, 1992), y al calcular los valores de opción de la biodiversidad para las sociedades humanas:
 - a) La importancia de las biotas propias de zonas áridas, de ambientes salobres, de la alta montaña, de ambientes con temperaturas extremas, etc., sometidas todas ellas a situaciones ambientales de estrés, por lo

1.4 EL SISTEMA NACIONAL DE AREAS PROTEGIDAS EN ECUADOR

Diversos especialistas coinciden en señalar que lo que inicialmente se denominó Patrimonio y luego Sistema Nacional de Areas Protegidas, se sustentó en la Estrategia Preliminar para la Conservación de las Areas Silvestres Sobresalientes del Ecuador, elaborada en 1976 por el Departamento de Parques Nacionales y Vida Silvestre de la Dirección General de Desarrollo Forestal, con la colaboración de la FAO. Según aquellos, la estrategia se fundamentó en 4 principios básicos:

- a) Representación de cada una de las provincias bióticas, de las seis que se identificaron y que aglutinan las 26 zonas de vida establecidas por Holdridge.
- b) Representación de los mayores ambientes marino-costeros.
- c) Establecimiento de áreas que ofrezcan servicios de educación y recreación a las áreas urbanas grandes.
- d) Determinación e inclusión en las categorías de manejo: Parques Nacionales, Reservas Ecológicas, Reservas Biológicas, Reservas Geobotánicas, Reservas de Producción Faunística, Areas Nacionales de Recreación y Refugios de Vida Silvestre.

Conforme se expresa en (www.areas.protegidas.org/home.php), la administración de las áreas protegidas y la vida silvestre, desde sus inicios en los años 60, se ha desarrollado dentro del sector forestal sujeta a principios predominantemente productivos antes que a los de conservación, situación que ha forzado el establecimiento de un marco conceptual plenamente definido y específico para el manejo de las mismas: variables constitutivas de la Política para Areas Naturales Protegidas y Biodiversidad Silvestre del Ecuador, tratando de proteger la biodiversidad y manejar adecuadamente las áreas protegidas, con la participación de organismos gubernamentales relacionados, ONGs y sectores sociales involucrados.

que evolutivamente han generado recursos bioquímicos y genéticos de particular interés. b) La existencia de centros de alta diversidad de especies cultivadas, de sus antecesores silvestres y otras emparentadas, como fuente de recursos genéticos para el futuro (www.areas.protegidas.org/home.php)

En este sentido, hacia 1989 la Fundación Natura elaboró la Estrategia para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador II Fase, en base a una revisión y actualización de los aspectos más relevantes en lo que tiene que ver con el manejo y uso de los recursos naturales renovables, incrementándose a 23 los objetivos nacionales de conservación para el fortalecimiento del sistema y establecimiento de nuevos principios de manejo de estos recursos.²⁹

Desde la creación de la primera área natural protegida en el Ecuador, el Parque Nacional Galápagos, en junio de 1959, el número de muestras representativas de la biodiversidad del país que conforman el Sistema Nacional de Areas Protegidas se incrementó a 36 unidades, 26 de las cuales han sido categorizadas como Parques Nacionales, Reservas Ecológicas, Faunísticas, Geobotánicas, Biológicas y Areas de recreación, sumando un total de 4.669.870 has, lo que corresponde al 17,25 % del territorio nacional.³⁰ En base a la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre y experiencia de manejo, hacia 1994 se identificó los tipos de uso de las áreas y de acuerdo a la categoría correspondiente.

Cuadro 3: Usos de las areas protegidas

Usos	Parques Nacionale	Reservas Ecológica	Refugios de Vida	Reservas Biológica	Areas Nacionale	Reservas de	Areas de Caza y Pesca
No extractivos							

²⁹ La estrategia insistió en que se debería fomentar una mayor participación del sector privado y recomendó que se modifique la Ley Forestal y de Conservación de Areas Naturales y Vida Silvestre para permitir la creación de nuevas categorías de manejo, tales como Territorios Indígenas y Reservas de Biosfera, para agregar 15 nuevas áreas al Sistema.

³⁰ Representatividad : omisiones mayores en el Sistema: Con más del 17 % del territorio bajo alguna forma de protección, la extensión del Sistema de Areas Protegidas en el Ecuador se compara muy favorablemente con otros países del continente y la mayor parte de las zonas de vida se encuentran representadas por encima de la superficie recomendada por la UICN (10 %), lo que en muchos casos puede justificarse por razones ecológicas y prácticas. Sin embargo, existe todavía un desbalance en la representatividad del sistema. En particular, se observa una débil representación de las zonas siguientes : el desierto tropical ; la estepa espinosa montano bajo ; el bosque seco tropical ; y el páramo super húmedo alpino. Asimismo poseen poca cobertura el matorral desértico pre montano; la estepa montana ; el bosque muy seco tropical ; el bosque seco montano bajo; el bosque pluvial montano bajo, el bosque pluvial montano y el bosque pluvial pre montano ; y el bosque muy húmedo tropical.

Producción de ecosistemas	X	X	X	X	X	X	X
Recuperación y restauración	X	X	X	X	R	R	R
Investigación	X	X	X	X		X	X
Educación	X	X	X	X	X	X	X
Turismo y Recreación	X	X	R	R	X	X	X
Extractivos							
Cacería de subsistencia	O	O	O	O	O	X	X
Cacería deportiva	O	O	O	O	O	O	X
Pesca de subsistencia	O	O	O	O	O	X	X
Pesca deportiva	O	O	O	O	O	O	X
Extracción frutos	O	O	O	O	O	X	

Fuente: Ulloa, R. Y L. Suárez. 1994. La investigación en las áreas protegidas. En Simposio Nacional de Areas Protegidas. Fundación Natura, Quito. 213 pp. O = usos prohibidos ; X = usos permitidos ; R = usos restringidos. (www.areas.protegidas.org/home.php).

El Instituto Ecuatoriano Forestal de Areas Naturales y Vida Silvestre (INEFAN) aportó institucional y administrativamente al manejo de los recursos naturales renovables en el Ecuador. Era de su responsabilidad: dictar normas generales de manejo de biodiversidad; supervisar el cumplimiento de tales normas, así como de la legislación respectiva; delegar atribuciones de manejo a personas naturales o jurídicas; supervisar el cumplimiento de los planes de trabajo de las entidades que reciben delegaciones de administración; supervisar el empleo de asignaciones económicas para administración y manejo de las áreas. En el desarrollo de estas actividades el INEFAN se hizo cargo de la coordinación de políticas y estrategias generales con otras entidades del Estado. Actualmente la responsabilidad en esta materia es del Ministerio del Ambiente y hay que esperar a ver que sucede en el proceso de transferencias competenciales a los organismos seccionales, por parte del Estado central, o a las organizaciones ubicadas en las jurisdicciones territoriales

indígenas.^{31 32}

Cuadro 4: Problemas generales identificados en las áreas protegidas del país

Falta de información básica y estado incipiente de la investigación científica	Por ejemplo, este país megadiverso no cuenta con un sistema estandarizado de clasificación de ecosistemas o comunidades naturales. Esta situación se refleja en la existencia de un sinnúmero de mapas de vegetación basados en diferentes sistemas clasificatorios y con clases que no pueden ser comparadas entre sí.
Delimitación incompleta de algunas áreas	Debido a la falta de recursos para hacer respetar la linderación donde existe.
Descoordinación institucional	Existe poca coordinación con otras entidades gubernamentales y privadas, lo que dificulta el desarrollo de programas de protección y control y conduce a conflictos de uso de recursos en las áreas protegidas.
Serias contradicciones en el ámbito jurídico y/o conflictos de competencia legal	Particularmente entre el Ministerio de Agricultura, el Instituto de Desarrollo Agrario, Ministerio del Ambiente, Ministerio de Energía y otras instituciones
Falta de recursos financieros en todo el sistema administrativo.	La administración y manejo, en especial el control y vigilancia de las áreas, se han visto debilitados por las políticas de reducción del tamaño del Estado y la restricción del gasto público. Esto se refleja en la falta de personal y en mecanismos de control ineficientes que afectan la conservación de los recursos de las áreas. Además, falta incrementar plazas de empleo para los pobladores locales.
Carencia de un plan de manejo en algunas áreas	En otras áreas existe la necesidad de que los planes sean revisados y actualizados.
Cumplimiento parcial de los objetivos en cuanto a protección, investigación y recreación .	En general, no existe un manejo integral y uso sustentable de los recursos naturales en las áreas, debido principalmente, a la ausencia de políticas nacionales que promuevan este tipo de manejo. Salvo alguna experiencia piloto de manejo integral en zonas de amortiguación en determinadas

³¹ En muchos casos las áreas protegidas y sus áreas de influencia constituyen el hábitat de pueblos indígenas, quienes han ocupado esas tierras y utilizado sus recursos por milenios. Dado que hasta ahora no se ha diseñado una política gubernamental clara que guíe la interacción entre esos diferentes grupos, con sus varias necesidades y expectativas, y que no ha existido tampoco ninguna articulación entre esos asentamientos humanos y los planes de manejo de las unidades de conservación, en prácticamente todas las áreas protegidas se presentan conflictos sobre el uso de la tierra y extracción de recursos naturales no renovables que dificultan más aún las pocas actividades de manejo.

³² En general los problemas de coordinación institucional y de vacíos de orden legal son una de las barreras más fuertes para una armónica administración de las áreas protegidas del país. La descoordinación entre las diversas entidades que de una u otra forma tienen que ver o inciden en la administración de Parques y Áreas Naturales, no sólo hace que exista duplicación de esfuerzos, sino, lo que es peor, flagrantes contradicciones entre las actividades realizadas por una u otra institución.

La Subsecretaría de Protección Ambiental del Ministerio de Energía y Minas extiende licencias ambientales para realizar actividades extractivas en el PNY. Las actividades desarrolladas por la Subsecretaría de Minas a nivel de las concesiones de permisos para prospectar y explorar áreas mineras potenciales muchas veces son realizadas dentro de áreas protegidas (p.ej. en el Parque Nacional Podocarpus).

Antes el INEFAN, ahora el Ministerio del Ambiente, no ejecuta una idónea relación y coordinación entre la administración central y las actividades llevadas adelante por quienes trabajan directamente en las áreas protegidas.

	áreas protegidas, desarrolladas por ONGs y comunidades del área de influencia.
Falta de infraestructura mínima.	Esta carencia desacelera el manejo adecuado de las áreas protegidas.
Estudios insuficientes de carácter socioeconómico en varias áreas y zonas periféricas	Este hecho marca las deficiencias de la aplicación del manejo por la no participación de las comunidades involucradas.
Participación restringida de las comunidades en el manejo, conservación y aprovechamiento racional de los beneficios que generan dichas áreas.	Esto es resultado de la indefinición de los mecanismos de participación de comunidades locales.
Explotación indiscriminada de la madera por la industria y el comercio de tierras.	Son problemas frecuentes que afectan a varias áreas y muy grave en los Parques Nacionales Machalilla, Podocarpus y Yasuní, la Reserva de Producción de Fauna Cuyabeno y la Reserva Biológica Limoncocha.
Presión demográfica en zonas colindantes de las áreas, como consecuencia de los procesos de colonización.	Lo que conduce en forma general al deterioro de la vegetación nativa, principalmente por la introducción de animales exóticos, la caza furtiva, el aprovechamiento de madera para leña, incendios y el establecimiento de cultivos rotatorios. La presión colonizadora es preocupante en la Reserva Cuyabeno y los Parques Nacionales: aunque lo propio acontece al interior o los alrededores de todas las áreas protegidas del país.
La falta de regulaciones y de ordenamiento desde el Estado y la descoordinación institucional	Constituyen factores que aumentan el desorden de los asentamientos. Para dar titulación a los colonos, el ex Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC) exigía solo que demuestren la posesión efectiva durante cierto tiempo y que un porcentaje esté cultivado, sin importar la clase de cultivo, ni en qué forma se lo haya realizado.
Debilitado interés y apoyo del sector político y la sociedad civil a las áreas protegidas.	Esto connota la falta de cultura ambiental de los actores hegemónicos en particular y de la sociedad en general.
Inadecuado manejo de las áreas marinas y costeras protegidas.	Esta es de complicada coordinación y constituye una fuente permanente de conflictos jurisdiccionales entre las instituciones con injerencia en estas zonas.

Elaboración: Iván Narváez

1.4.1 EL PARQUE NACIONAL YASUNÍ (HISTORIA Y CARACTERÍSTICAS)

Debido a su ubicación geográfica en la zona tropical y a la presencia de la Cordillera de los Andes, el Ecuador posee una diversidad de climas y según el sistema Holdridge 26 zonas de vida, que le han permitido ser uno de los países con mayor diversidad biológica del planeta (Figuroa 1992) y de la cual, una buena cantidad se encuentra en la región oriental o amazónica, la misma que en las últimas tres

décadas ha sido integrada al espacio nacional en forma intensiva, por razones geopolíticas, culturales, económicas, etc., pero fundamentalmente por las ingentes reservas de hidrocarburos y otros minerales que se descubrieron en su subsuelo.

El 26 de julio de 1979, luego de los estudios que permitieron definir los límites del área a protegerse, se estableció mediante el Acuerdo Interministerial No. 0322, el Parque Nacional Yasuní, conforme a la recomendación del estudio antes citado, constituyéndose así en una de las primeras nueve áreas protegidas que se crearon en el país (Plan de Manejo Estratégico del PNY, INEFAN, 1999). El Parque Nacional Yasuní (PNY) está ubicado en el sector centro oriental de la región amazónica del Ecuador. La extensión aproximada del PNY es de 9.820 km². Se encuentra en las jurisdicciones de los cantones Aguarico y Coca, de la provincia de Orellana, y del cantón Pastaza, de la provincia de Pastaza.

El área se ubica en las subcuencas de los ríos Tiputini, Yasuní, Nashiño, Cononaco y Curaray. El PNY presenta altitudes que fluctúan entre los 200 y 600 msnm y su clima es cálido húmedo, con precipitaciones que promedian los 3000 mm anuales y temperaturas de 24 a 26 grados Celsius (Plan de Manejo Estratégico del PNY, INEFAN, 1999). El PNY forma parte del Refugio Napo del Pleistoceno, considerado por biogeógrafos, Zona de Alto Endemismo. Este refugio es importante, no sólo por el número de especies que contiene, sino por ser un centro de formación de nuevas especies. En el área se han registrado más de 500 especies de aves, incluida el águila arpía, ave sagrada del pueblo Huaorani, que al momento está en peligro de extinción. La región que comprende el PNY es considerada Bosque Húmedo Tropical (Campos F., INEFAN-GEF, 1998), bosque denso siempre verde que forma una bóveda conformada por las copas de inmensos árboles de más de 30 m, de alto. La vegetación de esta región ha sido clasificada en: bosques de tierra firme, bosques estacionalmente inundados, y bosques permanentemente inundados. En el primer grupo se destacan los árboles de dosel con copas imbricadas a una altura superior a los 25 m. (algunos sobrepasan los 50 m), con diámetros entre 2 y 3 m. La fauna del PNY esta compuesta por 173 especies de mamíferos, 218 especies de anfibios y reptiles, 249 especies de peces e invertebrados, 653 especies de aves. La flora del

PNY está integrada por 1576 especies de plantas identificadas (INEFAN, 1999). Por su biodiversidad, el PNY forma parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador y en mayo de 1989 fue declarado Reserva de Biosfera del Planeta, por la UNESCO.

Cuadro 5: Caracterización PNY – Evolución

Establecimiento Legal	Acuerdo Interministerial N° 322 de julio 26, 1979
Superficie	En 1979 se aprueba con 679.000 has, en 1992 se redefine a 982.000
Ubicación administrativa	Provincias de orellana y Pataza
Ubicación geográfica	Región amazónica
Zonas de Vida	Bosque húmedo Tropical (23 – 25.2°C; entre 5 y 600 msnm)
Nueva categoría	En 1989 la UNESCO declara Reserva de Biosfera con la misma delimitación del PNY
Territorio Huaorani	En 1990 parte del territorio excluido: 612.560 has se legalizan como territorio Huaorani
Formaciones vegetales	Bosque de tierra firme 90%, bosques de varzea, igapó y pantano
Aves	500 especies, incluida el águila arpía
Grupos humanos	Quichuas, Huaorani, Shuaras, colonos
Declaración de Zona de Conservación Especial de los Grupos Huaorani	Decreto Ejecutivo No. 552 R.O. No. 121, Suplemento del 2 de febrero de 1999.
Delimitación de la zona intangible (Tagaeri – Taromenane)	Decreto Ejecutivo No. 8187 del 3 de enero del 2007

Elaboración: Ivan Narváez



Limitaciones en el Manejo : El problema más grave para el manejo del área, se refiere a la ampliación de los trabajos de prospección petrolera, que constituyen una amenaza potencial para la integridad del Parque. Prácticamente todo su territorio se halla comprendido en “bloques” adjudicados a empresas petroleras internacionales para prospección y exploración: (CONOCO, 170.000 has; MAXUS, YPF-REPSOL, Elf Aquitaine, 80.000 has ; BRASPETRO, 30.00 has ; y Occidental, 29.000 has, ENCANA, PERENCO, PEREZCOMPANC, PETROECUADOR). Con el auge petrolero de los años 70 se construyeron vías de penetración cercanas al área, que provocaron el ingreso de colonos, estimularon el tráfico de tierras y una mala utilización de los recursos naturales.

Conforme expresamos en acápites anteriores, el Ecuador contemporáneo ha puesto énfasis en el cuidado de la naturaleza y para el efecto, creó el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, creando categorías de acuerdo a los diferentes fines.³³ Conservar muestras de ecosistemas en estado natural, los recursos genéticos, la diversidad ecológica, sistemas hídricos, recursos costeros marinos; proteger las especies silvestres en peligro de extinción, las más sobresalientes de flora y fauna, los recursos paisajísticos, formaciones geológicas, reliquias históricas, recursos bioacuáticos; y, promover el desarrollo de poblaciones y culturas indígenas, impulsar la educación ambiental, la investigación científica, el uso recreativo y otras actividades de acuerdo a los planes de manejo.

Respecto a la categoría "Parque Nacional" (PN), es la segunda según la nomenclatura adoptada por la Unión Mundial Para la Naturaleza -UICN-; y según la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, ecuatoriana, conforme a su

³³ En 1999, mediante Decreto Ejecutivo, se creó la Zona Intangible de conservación vedada a perpetuidad a todo tipo de actividad extractiva, las tierras de habitación y desarrollo de los grupos Huaorani conocidos como Tagaeri, Taromenane y otros eventuales que existan sin contacto, ubicados hacia el sur de las tierras adjudicadas a la nacionalidad Huaorani en 1990 y el PNY. La delimitación de la zona intangible se concretará hacia fines del 2005, para el efecto se conformó una comisión de delimitación de la zona intangible Yasuní (Acuerdo 092, publicado en el R.O. 440 del 12 de octubre del 2004) (Ministerio del Ambiente, 2005: 14), en enero del 2007 se concluyó la delimitación de la zona intangible.

Art. 70 se clasifican en: a) Parques Nacionales, b) Reservas Ecológicas, c) Refugios de vida silvestre, d) reservas biológicas, e) Áreas nacionales de recreación, f) Reservas de producción de fauna, g) Áreas de caza y pesca. El Parque Nacional cumple varias condiciones: protección, ciencia, uso público, recreación, educación, entre otras. Debe ocupar grandes áreas con ecosistemas no alterados; tanto la flora como la fauna deben estar sanos y tener interés científico; sin embargo, puede cumplir una serie de usos en la medida en que se disponga de la técnica y equipos de manejo óptimos. Al respecto, la propia UICN ha teorizado lo suficiente y cada legislación nacional ha normado las actividades que pueden desarrollarse y explícitamente prohíbe otras. En todo caso, las condiciones básicas establecidas por los organismos competentes internacionales para los objetivos de la conservación, jamás deben dejar de cumplirse.³⁴

1.4.2 EXPLOTACIÓN PETROLERA EN EL PARQUE NACIONAL YASUNÍ: ASPECTOS LEGALES.

El petróleo es el eje económico del país y de la región; en los últimos 28 años, un total de aproximadamente 2.7 mil millones de barriles de petróleo han sido extraídos del Oriente... de continuar el paso actual de producción, es decir aproximadamente 100 millones de barriles de petróleo al año, todo el petróleo del Ecuador podría estar agotado para el año 2025. A través de este recurso natural no renovable giran las actividades amazónicas y toda vez que su explotación es necesaria para el desarrollo nacional, no se ha hecho ninguna otra consideración para extraerlo. El proceso extractivo se rige por una normatividad previamente establecida; es decir, que no se contraponga a otras leyes ni que afecte intereses tutelados legalmente; precisamente para guardar el principio de la "Seguridad Jurídica" que es el que garantiza la vigencia de la paz social, de la armonía de intereses. Sin embargo de lo expuesto, para la explotación del energético en el PNY, se han otorgado contrataciones petroleras violando reiteradamente normas y preceptos de varios cuerpos legales, incluida la Constitución y una Convención Internacional (Enríquez y Real 1992), (Narváez, 2006).

³⁴ Para ampliar información respecto a las áreas protegidas y reglamentación correspondiente, ver: Parque Nacional Yasuní y Reserva de Biosfera Yasuní, historia, problemas y perspectivas, Ed. FEPP, Quito, 2005.

Por su parte la Empresa Estatal PETROECUADOR sostiene que sus operaciones se enmarcan dentro del marco legal vigente para el efecto. A fin de lograr una mejor comprensión de tales "inobservancias jurídico-legales" partiremos de lo siguiente:

Cuadro 6: Cronología del manejo del área del Yasuní

1958	...Históricamente el pueblo Huaorani tenía dominio sobre un territorio de 2'000.000 de has. aproximadamente
1969	Se delimitó una "Zona de Protección" de 16 mil hectáreas para la etnia Huaorani, cuyo territorio históricamente era de 2 millones de hectáreas.
1979	Se crea el PNY con una extensión de 679.730 ha, de las cuales aproximadamente 1/3 pertenecen históricamente a la mencionada etnia.
1989	Se declara la Reserva de Biosfera Yasuní y el PNY es parte constitutiva de la RBY.
1983	Se adjudica el territorio Huaorani con 159.310 has.
1990	El 2 de abril se publica en el R.O. # 408 los nuevos límites del PNY, dejando la zona de explotación hidrocarburífera fuera del mismo y que serviría para completar el territorio adjudicado a a etnia Huaorani y se incrementa a 678.220 has.
1990	3 de abril se legaliza el territorio Huaorani, en momentos en que a nivel nacional e internacional era criticado el proyecto de extracción de hidrocarburos en dicho territorio.
1992	Se establecen nuevos límites del PNY y queda con 982.000 has.
1999	Se crea la zona intangible en el PNY con 700.000 has. A mayo del 2006 se pretende reducirla a 650.000 has.
2006	En el PNY y territorio Huaorani existen 7 bloques petroleros que abarcan 0.8 millones de has, es decir el 50% de los dos espacios juntos.

Elaboración: Iván Narváez

El objeto de esta legalización territorial, buscó eludir la crítica de las organizaciones ambientalistas y de derechos humanos que respaldaban a los Huaorani para obtener su suelo tradicional; pero, en la adjudicación se hizo constar un literal que expresa (106). "Los adjudicatarios no podrán impedir o dificultar los trabajos de exploración y/o explotación minera e hidrocarburífera que realice el Gobierno nacional y/o personas naturales o jurídicas legalmente autorizadas". Esta es la evidencia de una manipulación política legalmente implementada para lograr objetivos de gobierno; es decir, por cuanto para los parques nacionales hay una tutela constitucional, legal y de Derecho Internacional que evita la extracción de recursos naturales, había que encontrarse una modalidad que esté exenta de dicha prohibición, y ciertamente los territorios indígenas carecen de esa tutela (107) y en consecuencia en ellos sí era viable la extracción de hidrocarburos. Efectivamente a mediados de abril de 1994 la MAXUS inició la explotación de aproximadamente 20.000 b/d de petróleo en el

Bloque 16, hoy la YPF extrae 55.000 b/d en total de los campos Bogui Capirón, Tivacuno y Bloque 16.

1.4.3 CONTINÚAN LAS CONCESIONES PETROLERAS EN EL PARQUE NACIONAL YASUNÍ³⁵

Para el INEFAN (1997: 11), las principales manifestaciones del problema eran las siguientes: existen seis compañías que tienen adjudicaciones o concesiones en el PNY; alrededor del 60% del territorio del Parque está concesionado a empresas petroleras; se está promocionando intensamente la concesión de los campos Ishpingo, Tambococha, Tiputini, etc.

Entre las principales causas del problema constan: la limitada competencia legal que tenía el INEFAN en el control ambiental (política energética); la sobreposición de políticas y leyes de instituciones gubernamentales en la actividad petrolera en las áreas protegidas, por ejemplo: el Ministerio de Energía y Minas autoriza las concesiones petroleras de forma independiente; la política estatal petrolera es prioridad nacional frente a otras políticas, como es el caso de las ambientales; el petróleo es la base del Presupuesto Nacional; existían y existen débiles alianzas y movilización entre ambientalistas e INEFAN -ahora con el Ministerio del Ambiente que absorbió a dicha institución en 1999- y pueblos indígenas. No hay una alternativa de uso y valoración de la biodiversidad del PNY; el Ministerio del Ambiente tiene limitados recursos políticos; la rentabilidad económica para el Estado debido a la explotación petrolera es superior a otros recursos y constituye el 48% de su Presupuesto; existe una limitada coordinación entre la Subsecretaría de Protección Ambiental del MEM y el Ministerio de Medio Ambiente.

Las principales consecuencias del problema son: incremento de la deforestación y cambio de uso del suelo en PNY; entorpecimiento de las relaciones entre las comunidades y el Ministerio del Ambiente; cuestionamiento de las comunidades al trabajo que realiza el MA; cambio de costumbres de vida de las comunidades

³⁵ Por tratarse de un estudio especializado sobre la problemática del PNY, se ha tomado como base el documento denominado "Plan de Manejo del PNY", 1997, elaborado y publicado por el INEFAN, 1997; y el texto "Parque Nacional y Reserva de Biosfera Yasuní" Ed. FEPP, Quito, 2005.

ubicadas dentro del PNY; por la construcción de carreteras y más vías de acceso se incorporan nuevas áreas de uso agrícola, facilidades de comercialización y productividad en las comunidades; estos procesos generan conflictos que desarticulan las comunidades y organizaciones indígenas provocando una mayor diferenciación social y económica a su interior; las compañías petroleras asumen el rol del Estado en el trabajo de gestión comunitaria.

1.4.4 IMPACTOS POR EL PROCESO EXTRACTIVO PETROLERO EN EL PARQUE NACIONAL YASUNÍ

La Región Amazónica Ecuatoriana es un mosaico de diversidad biótica que alberga numerosas especies de flora y fauna, La presencia de esta variedad de unidades ecológicas responden a las características fisiográficas de la región, a sus condiciones climáticas y de suelos, así como a los procesos históricos que llevaron a su desarrollo (Rojas y Castaño 1990). Como en el contexto de la Cuenca, en esta región existe un alto grado de endemismo. El complejo historial biogeográfico, así como la diversidad de ecosistemas presentes, han resultado en la conformación de una biota única en el mundo. La ocupación humana de este territorio en el período prehistórico se basó en procesos de adaptación al medio que aún hacen parte de los patrones de uso de las comunidades indígenas de la región. Sin embargo, la implantación de procesos productivos importados de otras regiones, incluyendo la extracción masiva de recursos naturales, el cambio de uso de la tierra hacia actividades agropecuarias de bajo rendimiento y, más recientemente, la construcción de proyectos de desarrollo, han resultado en la destrucción de vastas áreas de selva y en la degradación de los ecosistemas amazónicos. Las estadísticas actuales señalan que el Ecuador tiene la más alta tasa de deforestación a nivel de los países que conforman la cuenca y en cambio su tasa de reforestación es la última.

En cuanto a la destrucción de la diversidad genética en el parque, todavía no existen datos oficiales que cuantifiquen los daños causados en términos exactos, pero, la experiencia de lo que ha sucedido en el resto de la región hace presumir que las consecuencias serán iguales o peores, toda vez que las empresas que incursionan al interior del parque disponen de la misma tecnología tradicional y no están obligadas

a actuar bajo otra. En la práctica la contaminación suele seguir su rumbo inalterado y el proceso de devastación ecológica parece irreversible. Los impactos del proceso petrolero están dados por:

- a) La inevitabilidad de generarlos dado que son inherentes a la actividad petrolera;
- b) Contingencia o causas de fuerza mayor;
- c) Factores humanos: impericia, negligencia, etc.
- d) Debilidad institucional para el control y evaluación ambiental

Estos impactos se dan en todas las fases del proceso: Exploración, perforación, producción, almacenamiento, transporte, procesamiento, distribución de derivados. Cada una de estas fases lleva implícita una serie de pasos y relación directa con la naturaleza y con el ser humano; todas son de alto riesgo. Los efectos ambientales diagnosticados son:

Cuadro 7: Impactos ambientales

ATMOSFERA	<ul style="list-style-type: none"> - Contaminación por combustión de gas natural y otros hidrocarburos - Polvo y partículas de polvo en suspensión - Ruido y vibraciones - Cambio en el micro clima
HIDRICOS	<ul style="list-style-type: none"> - Cambios en la calidad y cantidad de agua superficial - Contaminación por hidrocarburos y aguas de formación - Incremento de material en suspensión - Cambios en la calidad de agua subterránea - Alteración de cauces hídricos - Alteración del patrón de drenaje - Movimiento de tierras
GEOSFERICO	<ul style="list-style-type: none"> - Alteración de pendientes - Erosión y empobrecimiento de suelos - Alteración de procesos morfodinámicos - Desestabilización del terreno - Compactación del suelo - Cambios en el relieve - Cambios en el uso del suelo - Salinización - Deforestación y remoción de la cobertura vegetal
FLORA	<ul style="list-style-type: none"> - Cambios en las estructuras de formaciones vegetales - Presión potencial sobre especies con fines comerciales - Introducción de la flora exótica - Alteración de las poblaciones de fauna
FAUNA	<ul style="list-style-type: none"> - Alteraciones de fauna - Cambio en las estructuras de la comunidades - Alteración de cadenas tróficas

1.5 EL PUEBLO HUAORANI Y LA EXTRACCIÓN PETROLERA

En Narváez (2004) se señala que la historia del pueblo Huaorani ha estado marcada por su esfuerzo de permanecer culturalmente autónomo y dentro de espacios sociales y físicos que entre si se han desarrollado en interrelación dialéctica. Sin embargo en los últimos 50 años -aún siendo el pueblo Huaorani un sujeto no político- tuvo lugar un proceso de construcción de relaciones entre la etnia y otros actores que transformó su estructura socio-económica tradicional. La historia de su contactación implica establecer como se ha dado ese proceso de construcción de relaciones: 1) con las misiones religiosas en cuanto artífices del "proceso civilizatorio"; 2) con el Estado y; 3) con las empresas petroleras en cuanto estructuras tecnológica, económica y políticamente diferentes, pero con el mayor grado de incidencia actual.

1.5.1 APROXIMACIÓN HISTÓRICA

Diversos estudios especializados sustentan que en el aislamiento de la selva han permanecido cazadores y recolectores semi-nómadas, cuya historia se ha podido establecer en base a estudios lingüísticos y arqueológicos que han permitido ubicar las familias lingüísticas y origen étnico de los diversos pueblos, que lograron desarrollar culturas capaces de instituir una dinámica de relaciones socio-culturales y fundamentalmente míticas a lo largo y ancho de la Región Amazónica.

En el caso del pueblo Huaorani debido a que el conocimiento de su historia es aún muy tenue, su origen étnico y familia lingüística continúan siendo materia de especulación. En las fuentes etno-históricas se lo ubica con diversos nombres: sabela, ssabela, shiripunos, yasunies, tihuacunos, cononacos, pucachaquis (pies rojos), aushiris, avishiras, abigiras, agusires, avijiras, ahuashiri, awiashiri, tahushiri, tahuashiri (gente de colina), orejones o aucas;³⁶ pero no son precisas en cuanto a señalar su procedencia. La

³⁶ Durante el período de la dominación incásica, el Inca Tupac Yupanqui (c. 1418 -1482) se supone que intentó subyugar a los indios salvajes de la selva al otro lado de la Cordillera Oriental. Fue en vano. Su campaña militar, sin embargo, promovió la extensión del idioma Inca, el Quichua, que consecuentemente reemplazó los idiomas de algunas tribus de la Amazonía para siempre. De ahí en adelante, la palabra Auca, que significa "guerrero, salvaje, hostil" en Quichua, fue utilizado por los españoles como un término colectivo para todas la tribus no cristianizadas del Oriente.

aproximación más fidedigna al respecto consta en estudios antropológicos realizados por científicos sociales a partir de la segunda mitad del siglo XX, y los efectuados en la última década aportan mucho más aún, como los de Laura Rival por ejemplo, ³⁷ en cuyo trabajo más reciente (1994: 253) re-plantea el problema de la naturaleza de la identidad nacional y el surgimiento de nacionalidades indígenas. En el caso Huaorani, identidad emergida de la contradictoria representación que se tenía de este pueblo: primero como feroces y peligrosos y luego como víctimas inocentes del progreso. La autora afirma que dicha contradicción tiene su origen en la voluntad misma de construir una identidad nacional frente al Otro distante.

La etnohistoria, conforme lo sostienen diversos autores que a continuación se refieren y citados en Narváez (1996), establece que el pueblo Huaorani en épocas remotas habría sufrido el empuje de las migraciones internas que avanzaban desde el Brasil, motivadas por la explosión demográfica de los Tupi-Guarani. Más tarde por la acción de pueblos extractivistas y comerciantes del siglo XIX, razón por la cual habría ascendido por los ríos hasta zonas interfluviales de ceja de selva, ubicándose definitivamente en un territorio comprendido entre los ríos Napo al norte y Curaray al sur, al este la línea divisoria del meridiano 76° y al oeste la región del río Arajuno -más específicamente entre el Tigueno y Oglán al oeste del Napo y al norte del Curaray- a partir de las estribaciones orientales de la cordillera de los Andes (Montero y Crespo 1989: 147) .³⁸ Según lo reseña el Ministerio de Educación y Cultura e ILV (1975: iii): "Para McQuown (1955) el huau está consignado como 'sin clasificación'; aunque para Steward y Faron (1959: 22-23) y Swadesh (1959) puede agruparse según filios más comprensivos"

El Ministerio enfatiza que los descubrimientos realizados por investigadores del ILV

Este hecho ha impedido la identificación de los grupos mencionados en las fuentes españolas con los Huaorani -aucas de hoy en día (Seilder-Baldinger; Broennimann 1981: 7). En el caso de los Huaorani, este término se le aplicó de manera pseudo específica a comienzos de siglo (Rival 1992a: 129)

³⁷ Laura Rival se ha especializado en el estudio antropológico del Pueblo Huaorani y en 1992 concluyó una investigación para sus tesis doctoral referida a la transformación social y el impacto de la educación formal en el pueblo Huaorani. Su percepción de la realidad huao difiere de la de otros científicos en la medida en que es más contemporánea y está atravesada por la propuesta ambiental.

³⁸ Ver Anexo Nro. 2: Croquis para establecer una mejor ubicación geográfica y determinación del territorio Huaorani al tiempo del contacto con el ILV y actualmente.

no han dado ninguna indicación a la dirección que el grupo Huao podría tomar, con relación a las siete familias lingüísticas representadas en el Ecuador, y concluye afirmando que este es un hecho de: "diferencias dialectales resultante de un caso raro de aislamiento social" (Ibídem: ix).

Siguiendo el esquema de Lathrap (1968), citado en Yost (1979) los Huaorani podrían ser clasificados hoy en día como un grupo interfluvial o intertribeño de la cultura de la selva tropical. Como tal, hasta hace poco carecía de destreza en la construcción o uso de canoas y disponía de una escasa o ninguna adaptación fluvial: simplemente evitaba los ríos más grandes, fuera de las zonas donde se daban las correrías -incurciones guerreras- de alcanceamiento contra los foráneos (Yost 1979: 7).

Según Rival (1994: 258) las descripciones hechas en los siglos XVI, XVII y XVIII de los pueblos que habitaban esa región son confusas y nada fidedignas. El término no derogatorio para designar a los Huaorani -pueblo cuya filiación lingüística no se ha determinado- era "Aushiri" y se lo suponía etnográficamente correcto porque aparecía frecuentemente en los escritos misioneros sobre la región del Napo-Curaray. Rival concluye afirmando que los 'Aushiri' no eran los Huaorani sino un pueblo perteneciente a la familia Záparo. El nombre "Huaorani", castellanización del autóctono waodadi (fonéticamente [waoráni], "gente" es plural de la palabra wao "persona", que se escribe "huao" en la ortografía castellana (Peek 1979: 5) ³⁹

Para este pueblo el concepto más amplio de relación social está definido por el término "HUAORANI", en oposición a "COWODE" ⁴⁰ El concepto Huaorani comprende a todos los individuos de la lengua huao, mientras que los cowode son individuos que hablan lenguas distintas (Gómez, et. al., 1992: 73). Huaorani es el término adecuado frente a otras formas provenientes de diversos idiomas que dificultan la escritura y pronunciación, por ejemplo: Waodani, Huagrani, Huaodani (Santos Ortiz: 1984: 12).

Dada la confusión de fuentes respecto al origen Huaorani y mientras continúen las

³⁹ Aunque al contrastarse con los animales o los seres sobrenaturales, cada ser humano es un wao, la primera aplicación del término es a una persona indígena de la tribu huao, o sea un "auca" (Peeke Op. Cit.).

⁴⁰ Cowode - Cuwudi: "'Cohuori' término empleado por los Huaorani para designar a todas las personas no Huao y que significa, literalmente, 'caníbales y extranjeros'" (Rival 1994)

investigaciones pertinentes, únicamente enunciaremos las dos más inmediatas: **1.** Maxus (1994a: Cap. I) afirma que los Huaorani estuvieron relacionados con uno de los pueblos más extensos e importantes de la Amazonia, los Omaguas:

"Los Omaguas ocuparon desde la parte suroeste de la cuenca amazónica hasta las estribaciones de la cordillera oriental de los Andes ecuatorianos. Hasta fines del siglo 19, se encontraron los últimos poblados Omaguas en las cercanías del río Jivino y la bocana del río Napo. Los Huaorani descendientes de los Omaguas, han sido uno de los principales habitantes de la Región amazónica por miles de años".

Santos Ortiz (1984: 13) argumenta que su entronque racial y lingüístico con los Guaraníes clásicos es muy improbable por razones de genética y lingüística y que varios autores han llegado a pensar que estos **Huaorani** son actualmente pequeños grupos islas dentro de la gama de los pueblos amazónicos. Rival (1992a: 129) sostiene que el "sistema tradicional huao" nos remite a aproximadamente 100 años de su historia, desde 1850 hasta 1960. Este período está marcado por el hecho de que a partir de allí disponemos de los primeros datos confiables sobre los Huaorani, en tanto que hacia 1960 los Huaorani aceptaron la presencia de los misioneros y entraron en la era del post-contacto. Como señala Rival los Huaorani pertenecían a la categoría de indios salvajes (aucas) no contactados hasta mediados del siglo XIX, quienes en su feroz aislacionismo, se recluían en el interior de la selva.

Ya en la época del auge cauchero se encuentran datos específicos sobre los Huao, principalmente en informes de ataques e incursiones, o de raptos de niños Huao. La época del caucho fue de grandes movimientos demográficos en la región del Napo y del Curaray, en la que la apropiación de cauchales, creación de haciendas y destacamentos militares intensificó la necesidad de mano de obra indígena, e incentivó la migración hacia el este de los indígenas de la montaña (Rival 1994: 258). Los Huaorani, aunque marginales, sufrieron los impactos de este auge extractivo.

Debido a la violencia generada por las invasiones expansionistas en territorio Huaorani, es que fueron identificados a la larga, como un grupo cultural distinto y temido (Tessman 1930; Granja 1942; Muratorio 1987, citados en Rival 1994: 258). No fue

sino al comienzo de la exploración petrolera en la década de los 40s y en las áreas próximas a las poblaciones de Arajuno y Shell Mera, que los Huaorani convertidos en enemigos públicos, monopolizaron la atención de los misioneros (Ibídem). Hasta 1956 en realidad nada se conocía en forma sistematizada sobre su cultura o su sociedad.

1.5.2. LOS PRIMEROS CONTACTOS ⁴¹

Conforme lo señala Narváez (1996), en la época colonial, con santa emulación se repartieron el apostolado misional de la inmensa Hoya Amazónica las Comunidades Religiosas de Quito, y allá fueron, unos primeros, otros después, los Padres Franciscanos, Jesuitas, Dominicos y Mercedarios (García 1985 77). Hacia 1620 los jesuitas incursionaron en la región amazónica para visitar a los Encabellados y Avijiras del bajo Napo y a los Omaguas que incursionaban por sus riberas. En 1640 fueron encargados de evangelizar el Oriente y establecer asentamientos permanentes, y hasta 1767 cuando fueron expulsados, habían reducido todo tipo de grupos indígenas como los Záparos, Encabellados, Abijiras, Oas, (posiblemente entre ellos a grupos Huaorani-Aucas bajo otro nombre) en poblados misioneros para mantenerlos bajo control (Seiler-Baldinger y Broennimann 1981), citado en (Narváez, 1996). Posteriormente los indios disfrutaron de un cierto aislamiento debido a que las misiones que les siguieron no fueron tan eficientes como la jesuita. La región en la que han estado asentados tradicionalmente los Huaorani, ha sido regentada por casi todas las Misiones Religiosas Católicas.

A partir de la pregunta de que si pueden los "aucas" ser civilizados, Blomberg (1957: 55 y ss) citado en (Narváez, 1996), enfatiza que la historia del contacto con los

⁴¹ El "contacto" implica el choque violento o encuentro pacífico entre las comunidades originarias y los sujetos de otra región por primera vez, hasta lograr entablar una relación permanente. (los fines del contacto pueden ser múltiples y no se reducen a asegurar el mantenimiento cultural y su sobrevivencia o sometimiento). Este criterio nos sirve como referente físico-temporal de la relación Huaorani y otros individuos o grupos.

Según Ribeiro (1971: 34 y ss) existen cuatro grados de contacto con la sociedad nacional: aislados, contacto intermitente o contacto permanente, integrados y los extinguidos. La categoría de aislados: son grupos que viven en zonas no alcanzadas por la sociedad (...) habiendo experimentado sólo contactos accidentales y raros con 'civilizados'. Se presentan como simples apartados o como hostiles. Son las únicas que mantienen una completa autonomía cultural. Respecto a la etnia Huaorani, es posible que hasta 1952, se haya mantenido como tal.

Huaorani ha sido marcada por la violencia y la explotación, y la escasa historia escrita disponible demuestra que aún los intentos de contacto pacífico fueron perjudicados por actos que, aún sin intenciones hostiles o antagónicas, eran interpretados como tales por los Huaorani. Ataques sorpresivos con lanzas, realizados por los Huaorani contra grupos de extraños, eran correspondidos con ataques retaliatorios de castigo, como el de 1920 en el que según se dice, ochenta Huaorani fueron muertos y varios otros tomados prisioneros y llevados aguas abajo por el río Curaray. A renglón seguido de estas acciones, los indígenas eran perseguidos a punta de escopeta o de fusil, aguzando de esta manera su instinto defensivo y hostil (Blonmberg: 55 y ss)

Según Whitten (1985: 32-33) citado en (Narváez, 1996), los Huaorani, también reducidos por el boom del caucho empezaron a expandirse en el área del río Tiputini superior hacia los años 1920-30, movilizándose - como grupos independientes- hacia los lugares habitados por los Záparo, y disputando por la fuerza derechos de usufructo en ciertos espacios territoriales en, o cerca, de los actuales sitios de Misahuallí, Ahuano, Coca, Tiputini, Cononaco, Shiripuno, Curaray, Villano y Chapana.

Debido a este proceso de contactación violenta, la mayoría de los Huaorani no tuvo ningún contacto pacífico definitivo con los foráneos. Lo que vino a cambiar este sistema fue la relación establecida con la misión evangélica a partir de 1950 e ILV de 1956 en adelante. Sin embargo, la relación del ILV no alcanzó a todos los grupos locales Huaorani, hubo un grupo que vivía esparcido en los ríos Diicaro, Nashino, Gabaro, Namengono y Cahuimena y no se unió al Instituto para viajar a Tihueno (Tiweno) e incorporarse al protectorado que éste creó a inicios de los 70s. Posteriormente, la Misión Capuchina a través de Mons. Alejandro Labaca logró un primer acercamiento al grupo el 18 de agosto de 1976 en Namengono -afluente del Diicaro-, y luego de varias visitas del sacerdote, el grupo Huaorani que se resistió a la relación con el ILV, bajó por el río Yasuní y formó la Comunidad de Garzacochoa (nombre Quichua que significa "Laguna de las Garzas"), próxima a Nuevo Rocafuerte. Este hecho evidencia la disputa ILV-católicos por el grupo.

1.5.3. MISIÓN EVANGÉLICA E ILV

La ingerencia de esta misión e ILV en la sociedad Huaorani es reciente, data de los

primeros contactos efectuados por misioneros evangélicos norteamericanos en 1950⁴² inicialmente capitaneados por David Cooper, quien efectuó un viaje por el río Curaray, provincia de Pastaza y logró salir ileso de un sorpresivo ataque Huaorani. A partir del 29 de septiembre de 1955 se organizó la "Operación Auca",⁴³ y varios misioneros evangélicos realizan el primer vuelo sobre territorio Huaorani con el propósito de entablar el contacto; el 8 de enero de 1956 Nataniel Saint, Eduardo McCully, Jaime Eliot, Rogerio Rouderian y Pedro Fleming aterrizaron en una playa del Curaray, y fracasaron en su intento al morir atravesados por lanzas de los guerreros Huaorani (Savaje y Andrade 1986: 33; Rival 1994: 259) citados en (Narváez, 1996). Tras la muerte de los misioneros el "proceso civilizatorio" "evangelizador" continuó bajo términos como los que expresan Savaje y Andrade (1956: 40):

"...ya no con la biblia en una mano y la ametralladora en la otra; la ametralladora tenemos que dejarla en casa, pero sí tenemos que ir con la Biblia, la Palabra de Dios. Esta es la única arma que podemos llevar con nosotros que ha de cambiar a ellos, y hacerles no una tribu reformada sino una tribu regenerada"

Efectivamente los evangélicos ya nunca más dejaron la etnia y en casi cuarenta años de dominación continua lograron articularla y desarticularla conforme a sus conveniencias religiosas y a intereses exógenos. El ILV inició sus actividades creando un protectorado y desarrollando una serie de mecanismos tendientes a su conversión al cristianismo, pacificación -domesticación- e incorporación al sistema nacional. En base a un convenio Realizó estudios lingüísticos y etnológicos cuyos resultados son poco conocidos, pero no el impacto de sus actividades que inmediatamente alteraron el sistema socio-cultural Huaorani.

El ILV prácticamente integró a todas las comunidades Huao de esta región, quedando únicamente como grupos Huaorani libres no contactados los Tagaeri y Tarameni, que se encuentran entre Cononaco, Tiguino y Cuchiyacu los primeros y entre el Nashino y

⁴² Existen referencias de que misioneros evangélicos habrían estado contactándose con los Huaorani desde 1926 -ver Maxus 1994a-. En esta publicación no constan fuentes bibliográficas.

⁴³ La "Operación Auca", consistió en sobrevolar el territorio Huao y específicamente el área donde se suponía se asentaba un grupo; lanzar regalos desde el aire: ollas de aluminio, camisas pantalones, pañuelos, cintas de colores brillantes, botones y fotos de los misioneros; para iniciar el contacto y finalmente encontrarse cara a cara con los indígenas. Y aunque la Operación no fue ejecutada propiamente por el ILV, sirvió para sentar las bases de su ulterior acercamiento, "contactación pacífica" inicialmente implementada con interrupciones, e ingreso definitivo

Gabaro, cerca al Perú, los segundos (Dall'Alba 1992: 33)⁴⁴ citada, en (Narváez, 1996).

1.5.4 ORGANIZACIÓN SOCIAL HUAORANI

Tradicionalmente dominaban el territorio Huaorani cuatro principales grupos -o bandas- los: Guiquetairi, Piyemoiri, Baihuari y los Huepeiri (Rival 1994: 396) y otros grupos menos numerosos: Nenkimoiri, Kempereiri (Maxus 1994a: Cap I)⁴⁵ (Ver Anexo: Mapa Nro. 1, Territorio de los Grupos Huaorani al Tiempo de Contacto). A la época del contacto la organización socio-política Huaorani se caracterizaba por ser igualitaria y con énfasis en sistemas de parentesco extendido. El patrón tradicional de residencia era uxorilocal, pero circunstancias mitigativas (usualmente muertes resultado de correrías) a menudo impedían la realización de esta forma de residencia (Yost 1979: 8). La vida social Huao ha estado hecha de ciclos de guerra intra e interétnica, seguidos por períodos de paz y crecimiento. La paz se logra restablecer cuando las hijas, al haber contraído matrimonio uxorilocales viven con sus madres y cuando las hermanas y hermanos, que viven en proximidad, intercambian a sus hijos en matrimonio.

La familia ampliada o "namicabo"⁴⁶-grupo local-, es la unidad social básica, a cuya cabeza figura el hombre de más edad como responsable de su mujer y de sus hijos. Los miembros del manicabo tenían un fuerte sentido de pertenencia a un mismo grupo social dirigido por una familia mayor que lo había fundado. Los seguidores de esta pareja comían y dormían juntos, y eran de la "misma substancia", sin importar sus lazos de parentesco y afinidad (Rival 1992a: 130-131). El manicabo era fuertemente unido y fuertemente identificado como una sola unidad. En ciertas temporadas se dividía al

⁴⁴ En 1958 entraron a territorio Huaorani, Elizabeth Elliot de Cristian Misión in Many Lands y Raquel Saint del Summer Institute of Linguistics (ILV). Su enlace fue Dayuma, una mujer Huaorani que varios años atrás vivió en la Hacienda "Lla" cercana a Puerto Napo y de propiedad de Carlos Sevilla. El principal objetivo de las evangelizadoras fue concentrar a los Huaorani en Tiwaeno, comunidad que una vez cumplido el proceso de reubicación desarrollado entre 1958 y 1968, albergó a 450 personas. Únicamente 50 Huaorani habrían quedado distribuidos entre los grupos Taga, Baihua y Huepe.

⁴⁵ La terminación "iri" significa que pertenecía al grupo de cuyo jefe viene la raíz del nombre: Quiguita, Huape, etc. Estos cuatro grupos compartían zonas comunes de caza, pesca y recolección de frutos (Maxus 1994a)

⁴⁶ El namicabo " -casa comunal basada en parentesco- es la unidad social básica compuesta de hasta 30 residentes y económicamente autosuficiente. Cada namicabo recolectaba sus propios materiales, producía su propia cerámica, herramientas y armas.

manicabo en unidades pequeñas debido a que les beneficiaba económicamente porque reducía la presión de ocupación humana en un espacio dado, facilitaba el ciclo de cosecha de la yuca, y además, les permitía una defensa efectiva contra ataques sorpresivos.

Los nanicaboiri (iri: plural de manicabo) eran completamente auto-suficientes y económicamente independientes; no practicaban mingas de trabajo, comercio o intercambio de regalos. Sin embargo, los nanicaboiri eran unidades exógamas y como tales, no auto-suficientes socialmente: necesitaban intercambiar sus hijos en matrimonio (Ibídem: 132). A pesar de la práctica de estas formas de relación, el Huaorani no era un pueblo "unificado" ni disponía de una jefatura central que evidenciara la existencia de un orden político jerárquico. Según Rival (1994: 134-139) la división sexual del trabajo era mínima, y más determinadamente, no se apoyaba en ninguna representación ideológica de dominación masculina. No había comercio o intercambio económico entre miembros de diferentes nanicaboiri, ni tampoco entre Huaorani y no Huaorani. No había comercio de sal, curare, herramienta de hierro o cualquier otro objeto, y valoraban la autonomía e independencia antes que nada. Muchas tareas diarias eran ejecutadas por hombres o mujeres, en ocasiones las mujeres cazaban y los hombres recolectaban fruta silvestre y alimentaban a sus hijos.

A partir de las políticas implementadas por el ILV la vida Huaorani cambió radicalmente: el primer gran impacto se dio cuando el Instituto reubicó al 90% de la población en su estación misionera de Tiweno; lo cual transformó sus patrones socio-económicos y organizativos tradicionales, toda vez que era gente que no estaba acostumbrada a vivir sedentariamente en un solo lugar y mucho menos mezclados entre sí.

El desplazamiento para la estructuración del protectorado⁴⁷ modificó significativamente las actividades de subsistencia de los Huaorani, dando lugar a una nueva división sexual del trabajo. De allí en adelante se adaptaron a la horticultura y de cazadores-recolectores que vivían en las colinas interfluviales, pasaron a vivir en las márgenes de los ríos, y a pescar y cazar una gran variedad de animales terrestres con escopetas y perros (Rival

⁴⁷ El Protectorado constituye una "zona de protección" de 1.600 Km. cuadrados -de los 21.000 Km. que los Huaorani habían controlado antes- establecida por el Ierac en 1966 (Stoll 1985:413) y ubicada en la parte más occidental de su territorio ancestral.

1994: 261), adviniendo como consecuencia la presión sobre los recursos del bosque, por ejemplo. Al inicio de la década de los 70s -ya establecido el Protectorado como nuevo espacio físico y social- los Huaorani dejaron la base de la Misión en el río Tihueno, y se crearon los asentamientos nucleados con el propósito de parar la creciente dependencia de ellos ante la misión (Rival 1992a: 138).

El fenómeno de la sedenterización nucleada significó que los Huaorani debieron velar por sí mismos; en cierta forma, tras haberles desplazado a otras áreas, se vieron obligados a readaptarse a las primigenias condiciones de vida en la selva para satisfacer sus necesidades. La creación de los nuevos asentamientos poblacionales reflejaban las redes tradicionales de matrimonio y aún en la actualidad representan el sistema tradicional de matrimonio entre nanicaboiri. La vida nuclear sedentaria revivió el tipo de "jefaturas guerreras"⁴⁸ tradicionales, así como el liderazgo de varias mujeres que actuaron y actúan como "intermediarias culturales" y reactivó las viejas hostilidades que permanecían latentes entre grupos. Además, la sedentarización implicó que cada poblado trate de desarrollar un sistema elemental de infraestructura física para educación y acciones comunitarias, y de reorganizarse en términos políticos, en todo caso: como lo señala Rival (1992a: 139):

"cualesquiera que sean las continuidades históricas, una transformación irreversible es la formación de las aldeas, las nuevas unidades sociales de la sociedad huao, y la alianza con gente de afuera, en contra de otros grupos huaorani"⁴⁹

1.5.5. EL PROCESO DE TRANSICIÓN A ONHAE

La erección de las nuevas unidades sociales Huaorani y su articulación interna bajo parámetros innovados a semejanza de la sociedad exógena y la necesidad de enfrentar otros desafíos ante la presencia de poderosos actores que pululaban en su entorno;

⁴⁸ Las jefaturas guerreras constituyen instancias de interrelación y cumplen un rol análogo al de las intermediarias culturales.

⁴⁹ Conforme alude Laura Rival, varios hombres huaorani asumieron liderazgo y con sus grupos han regresado a la tierra original de sus abuelos, ya por la complejidad de sus relaciones intra-étnicas, repunte demográfico, o necesidad de retornar a sus territorios míticos. O por otras razones como la proximidad a centros urbanos, nuevas vías, pozos petroleros y además, por obligaciones contractuales de trabajo si tienen que cumplir una actividad permanente acordada con cualquiera de las empresas petroleras que operan en territorio Huaorani.

constituyeron la base del proceso socio-organizativo Huaorani que culminó con la creación de la Organización de la Nacionalidad Huaorani de la Amazonía Ecuatoriana - ONHAE en 1990.

En gran medida, el territorio Huaorani en los últimos 20 años ha sido modificado permanentemente y representa la construcción de un espacio geográfico-social que abarca parte del Parque Nacional Yasuní -creado en 7-26-79-, con Bloques petroleros concedidos a empresas transnacionales -Conoco 1986). Este espacio no escapó a la influencia blanco-mestiza e indígena, que conjuntamente con otros actores desataron un proceso de transformación socio-económico, cultural y política del pueblo Huaorani, constriñéndolo a la adopción de nuevas estrategias y formas asociativas e interrelacionales.

1.5.6. HUAORANI Y SU RELACIÓN CON LAS EMPRESAS PETROLERAS

La historia contemporánea del Pueblo Huaorani está marcada por el complejo proceso de extracción de recursos naturales en la Región Amazónica Ecuatoriana. A partir de 1937 aproximadamente, con las primeras exploraciones de la compañía Royal Douth Shell para explotar hidrocarburos en Arajuno, provincia de Pastaza -sitio enclavado en uno de los puntos estratégicos del territorio Huaorani- tienen lugar los primeros contactos violentos entre los extractivistas petroleros e indígenas.

En la década de los 70s la ofensiva capitalista a través de la industria petrolera sitió a la etnia por todos los frentes. En 1964 la Texaco y Gulf reiniciaron las actividades abandonadas por la Shell y hacia 1971 las intensificaron. En 1976 la Compañía Generale Geofisque -CGG- establecida en Pañacocha a 150 Km del Coca, río abajo, realizaba trabajos de prospección y debido a que sus trabajadores habían sido acosados por los Huaorani, acudió al ILV y a la Misión Capuchina de Nuevo Rocafuerte para que les asesoraran en su relación, así es como el 28 de julio de ese año monseñor Alejandro Labaca hizo su primera entrada a los Huaorani del Cononaco y Shiripuno (Santos Ortiz 1984: 80)

A partir de entonces otras compañías como la Esso Hispano Oil (Bloque 8),

Petrocanadá (Bloque 9) y el Consorcio Braspetrol-Aquitane-Britoil (Bloque 17), también operan dentro de su territorio tradicional, y gracias a la sedentarización y pacificación de los grupos Huaorani impuestas por el ILV, su relación con la etnia se hizo más viable. En este contexto, en enero de 1986 se adjudicó el Bloque 16 de la Región Amazónica Ecuatoriana -ubicado en territorio tradicional Huaorani y dentro del Parque Nacional Yasuní- a las Compañías: Conoco Ecuador Ltd., Overseas Petroleum and Investment the Corporation, Diamond Shamrock South America Petroleum B.V y Nomeco Latin America Inc., para la exploración y explotación de hidrocarburos.⁵⁰ Ver anexo Nro. 3 (Mapa petrolero en territorio Huaorani).

1.5.7. QUE REPRESENTAN LAS EMPRESAS PETROLERAS PARA LOS HUAORANI

Antes de establecer una relación con la Maxus el pueblo Huaorani venía desarrollándose conforme a los “designios de Dios y del imperio”; es decir, sujeto a las políticas de la misión evangélica heredadas del ILV, a la misión capuchina, alguna institución del Estado, Petroecuador y varias petroleras,⁵¹ pero su realidad social continuaba siendo crítica y su madurez socio-política y organizacional estaba en ciernes, como esperando una fuerza inicial que la impulsara a límites menos precarios.

Con el advenimiento de las empresas petroleras, que son estructuras de poder que generan relaciones de dominación y dependencia y debido a la intensificación de dichas relaciones, muchos son los individuos Huaorani que de indígenas libres, han pasado a convertirse en trabajadores asalariados.

Al margen del carácter de dominación inherente a toda empresa petrolera como señala Lucy Ruiz (1992: 61), a diferencia de la Confeniae que sí sabía que detrás de las

⁵⁰ Según consta en el Contrato de Prestación de Servicios para la exploración y explotación de hidrocarburos en el Bloque 16 de la Región Amazónica Ecuatoriana, suscrito entre Cepe y las compañías antes enunciadas, registrado en la Notaría Primera del Cantón Quito.

⁵¹ En la etapa anterior a la Maxus, tres compañías que operaban dentro de la reserva huao, habían modificado la forma habitual de planear su trabajo, y sus equipos estaban casi exclusivamente compuestos de trabajadores Huaorani. Laura Rival ha estudiado los problemas que salieron a la superficie cuando las compañías de petróleo comenzaron a trabajar en la reserva. Ver (Rival 1992a)

petroleras está la destrucción de los pueblos amazónicos, para los Huaorani la explotación petrolera posiblemente no significaba amenaza, pues trae cosas nuevas y aunque estas creen nuevas necesidades, resultan atractivas. Las empresas les sirven para que les entreguen obsequios y les presten servicios. Pero eso no significa que ellos han consentido sin condiciones la explotación petrolera dentro de su territorio.

Pues, un consentimiento implica consultas previas, un entendimiento del desarrollo de las actividades petroleras y de lo que éstas significan para su futuro. En cuanto miembros de sociedades igualitarias los Huaorani exigen un reparto mutuo de los bienes personales, o el estricto cumplimiento de las ofertas, esta circunstancia trajo como consecuencia que la toma de algunos bienes, por parte de ellos, en algún campamento petrolero, fuera interpretada por los extraños, como un asalto o robo (Moreno 1990: 14; Kimerling 1993: 116), citados en (Narvárez, 1996). Estos criterios son parte constitutiva de la imagen que las empresas petroleras tienen de los Huaorani, y de hecho han sido asumidos en la elaboración de los planes comunitarios asumidos por las empresas.

En la medida en que el Estado y las empresas petroleras han priorizado los objetivos de la economía en detrimento de las condiciones de vida del pueblo Huaorani; los dos han actuado como agentes de destrucción de este pueblo. En cambio, las misiones religiosas han procedido como instancias de mediación ante la posibilidad de uso de prácticas de aniquilamiento por parte del Estado (Trujillo 1988: 25), por un lado, y han constituido el soporte para el desarrollo futuro de las nuevas estructuras socio-organizativas Huaorani y que en gran medida sirven para que la industria petrolera y el proceso de integración a la sociedad nacional, sea menos impactante y menos aniquilador de las estructuras etno-culturales tradicionales, por otro. En este proceso de cambios y transformaciones la Confeniae, conociendo que tras las petroleras viene la destrucción de los pueblos amazónicos, desarrolló formas de acercamiento al pueblo Huaorani y luchó por la legalización de su territorio; posteriormente trató de organizar a la etnia bajo la matriz adoptada por las demás pueblos indígenas amazónicos, a fin de articularlo al emergente proceso político indígena.

1.5.8. PETROECUADOR Y EL DESARROLLO COMUNITARIO HUAORANI

Para la Región Amazónica Ecuatoriana no ha existido una política social estatal que se

implemente en forma coherente y sostenida. Por su parte las empresas petroleras actuaron sin considerar el factor social ni la variable ecológica, y en cuanto CEPE asumió el control total del proceso petrolero, heredó innúmeros problemas de carácter socio-ambiental provocados por la explotación hidrocarburífera desarrollada por las compañías transnacionales. En esta coyuntura la empresa estatal pretendió en parte resarcir los daños causados por la industria hidrocarburífera, e incorporó a los Huaorani como beneficiarios de una mínima cantidad de obras de infraestructura a través del Fondo de Desarrollo Comunal ⁵²y que no constituyeron una real respuesta a sus demandas, mucho menos respondían a una política social apropiada a su condición etno-cultural, ni se inscribían dentro de un Plan específico e integral para el desarrollo social Huaorani; más aún, dado que los Huaorani no disponían de una organización tribal étnica, fue la Confeniae quien actuó como intermediaria para la realización de las pocas obras.⁵³

En esta nueva etapa y con la conformación de la ONHAE, el pueblo Huaorani había adoptado innovadas formas de relación interinstitucional y diferentes estrategias socio-políticas para acelerar y consolidar su proceso vindicativo; su propuesta fue más política y rebasó la exigencia de meras obras físicas puntuales y aisladas; más bien apuntó al desarrollo integral desde una perspectiva sistémica que involucre los aspectos, etno-culturales, territoriales y ecológicos. La nueva propuesta Huaorani constituyó una estrategia válida frente a la apatía social de los diferentes gobiernos, que no habían sido capaces de superar el enfoque economicista de sus planes operativos de desarrollo, descuidando el aspecto social. La estrategia Huaorani de alguna manera se enmarcaba dentro de la propuesta de Confeniae y del movimiento indígena nacional, que para entonces ya había planteado un proyecto político alternativo al de las clases sociales hegemónicas detentadoras del poder socio-económico y político del país, sus líneas rectoras apuntaban a la constitución de un Estado plurinacional que reconozca sus derechos y viabilice la realización integral de los pueblos indígenas, en base a la

⁵² Este punto está desarrollado en el Cap. I, respecto a la política social de Cepe, tendiente a resarcir en parte los daños causados por los impactos negativos provocados por la industria petrolera, a las comunidades próximas a su área de influencia.

⁵³ Hacia 1985 por ejemplo, el pueblo Huaorani únicamente fue beneficiario de cinco aulas construidas en Tzapino, Golondrina, Tihueno, Dayuno y Toñampari, por un costo de 2'500.000,00 sucres, de un total de 123'750.000,00 que disponía el Fondo de Desarrollo Comunal (Informe de actividades del FDC (Cepe: 1986)

satisfacción plena de sus necesidades y respeto absoluto a la naturaleza (propuesta que recoge elementos de una visión holística del problema).

1.5.9. CONOCO Y LOS HUAORANI

La reseña expuesta evidencia que la variable social⁵⁴ en el proceso petrolero, no fue considerada sino hasta 1984 y exclusivamente por la empresa estatal. A partir de 1986 la Conoco, adjudicataria del Bloque 16, estableció la elaboración del Plan Comunitario Huaorani y posteriormente la Maxus lo hizo realidad.

Las condiciones para la operación del Bloque 16 eran complejas y precisamente para evitar conflictos que puedan acarrear incumplimiento de obligaciones contractuales respecto al manejo ambiental, en su "Plan Ambiental" la Conoco expresaba su predisposición a trabajar con una nueva tecnología que evite los daños ecológicos, inclusive buscó el aval de organizaciones ambientalistas para que la liberen de la mala imagen que significa explotar petróleo en un Parque Nacional (como es el Yasuní) y territorio indígena Huaorani) sin consentimiento de la etnia que allí habita. De todas formas la presencia de la Conoco fue resistida y condenada por grupos ecologistas, de derechos humanos nacionales e internacionales mediante argumentos antropológicos, jurídicos y científicos (Enríquez y Real 1992: 122). El prestigio de la Conoco fue decayendo ante la opinión pública mundial y ello constituyó una preocupación capital que hizo dudar a su empresa matriz, la Du Pont C. de los Estados Unidos, quien reiteradamente manifestó sus dudas respecto a la continuación de sus negociaciones en Ecuador. Arguyendo razones de orden económico, el 11 de octubre de 1991, Conoco anunció al público el abandono de sus planes en Ecuador y transfirió sus acciones a la empresa Maxus (Ibíd. 122).

La Maxus heredó en gran parte los problemas de su antecesora y también fue atacada por los ambientalistas, quienes enfatizan que la dimisión de la Conoco no fue más que

⁵⁴ La variable social comprendida dentro de un "plan institucional" muy general y no específico para una comunidad en particular, del cual el pueblo Huaorani era beneficiario precario y marginal.

una salida táctica tendiente a confundir a la opinión pública y que la cuestión de fondo es que el Parque Nacional Yasuní, el pueblo Huaorani y su territorio, continúan enfrentando una seria amenaza de ser destruidos (Enríquez y Real: 124). Como respuesta Maxus perfeccionó su propuesta ambiental y en corto tiempo, conjuntamente con el sector estatal, replanteó sus estrategias sociales indígenas y comprometiéndose a estructurar el Plan de Desarrollo Socio Económico y Cultural- Comunitario Huaorani. La promesa de implementar dicho plan en forma integral y sostenida, fue el instrumento que le permitió pasar de una situación tensa con la etnia, a una etapa de relaciones pacíficas.

1.5.10. INCIDENCIA DE LOS IMPACTOS SOCIO-AMBIENTALES EN EL PUEBLO HUAORANI

Otro aspecto que realmente preocupa es el impacto a los pueblos indígenas y fundamentalmente al Huaorani por ser el más afectado y porque varias comunidades viven dentro del PNY. A través de los Huaorani se puede conocer el potencial genético de ese hábitat y hogar fecundo de miles de especies vegetales y animales que serían muy beneficiosas para toda la humanidad, en consecuencia, si se pone en peligro su existencia, se corre el riesgo de perder todo su conocimiento acumulado respecto a la flora y fauna de ese bioma y su uso. Los efectos sociales por el proceso petrolero diagnosticados son:

- Cambios en el patrón de asentamientos;
- Cambios en el patrón de subsistencia;
- Aculturación y modificación de costumbres;
- Enfermedades contagiosas y alteración de la medicina tradicional;
- Cambios en la organización socio-política-religiosa;
- Oportunidad de empleo;
- Aumento de turismo;
- Incremento de la colonización.

a) El proceso productivo petrolero no ha sido el más respetuoso de las comunidades indígenas, a más de posesionarse en sus tierras y destruir sus cultivos, ocasionalmente hasta son vejadas por la prepotencia de las compañías extractoras.

b) El despojo de las tierras significa alterar su cosmovisión, su cultura milenaria y su misma sobrevivencia. A más de perjudicar al medio ambiente de las comunidades amazónicas, el proceso extractivo implica la penetración de enfermedades sociales y físicas de la más diversa índole (gripes, enfermedades

venéreas, etc.) Por la incidencia de estos fenómenos, los nativos se han visto obligados a abandonar sus prácticas tradicionales de subsistencia y a adoptar formas de consumo exógenas que afectan su fisiología, relaciones socio-económicas y su cultura.

d) Por el continuo derrame de petróleo se produce la contaminación del agua y suelos, con graves consecuencias sobrevinientes: disminuye la pesca, los cultivos se destruyen, los animales mueren, las personas humanas padecen más enfermedades como la sarna, problemas respiratorios e intestinales.

e) Los enclaves petroleros propician problemas intraétnicos -division organizacional- que luego afloran en el entorno social, provocan el incremento del costo de la vida, más de los nativos que no pueden competir con la capacidad adquisitiva de los trabajadores del enclave.

f) La emersión de focos de infección social tales como prostíbulos, cantinas, etc. involucra a los indígenas directamente y altera las relaciones sociales tradicionales.

1.5.11 HUAORANI Y NUEVOS ACTORES

La etnia Huaorani es un actor histórico que por la fuerza de su cultura material y espiritual y forma de organización económica y social, constituye una nacionalidad que teniendo continuidad histórica con relación a otras sociedades de su entorno, posee la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales e identidad étnica como base de su existencia como pueblo, y de acuerdo con sus propios patrones culturales y e instituciones sociales.

La relación de los Huaorani con agentes extraños a su ambiente físico y humano se ha caracterizado por su hostilidad, como mecanismo de defensa, y aun a nivel intraétnico sólo durante períodos cortos ha realizado pactos y negociaciones tendientes a satisfacer necesidades de carácter específico. En el período que va de 1950 en adelante (era del post-contacto)⁵⁵ la situación cambia, dependiendo de las

⁵⁵ El establecimiento de los períodos de contactación del pueblo Huaorani: era del pre-contacto 1850-1960 y del post-contacto 1960...) (Rival 1992a: 129), permite identificar a los agentes que han ido incursionado en su territorio a partir de 1950 como nuevos actores. Entre otros constan: Instituciones estatales, misiones religiosas (Evangélica

estrategias y niveles de relación con los nuevos actores y de los intereses que estos tengan: **a)** económicos: de colonización, extracción de recursos silvestres, explotación de recursos naturales renovables y no renovables (petróleo, germoplasma) o turísticos, etc.; **b)** socio-políticos y religiosos: a través de las misiones, ILV, militares, instituciones del Estado, ONGs, organismos de derechos humanos, departamentos especializados de las compañías petroleras, Conaie y Confeniae -éstas últimas que han tratado de potenciarlo como grupo social organizado- **c)** ambientales: en relación a la protección del Parque Nacional Yasuní, del área declarada Reserva de Biosfera, de la flora y fauna regional; y en relación a la prevención de la contaminación de las cuencas hídricas y deforestación del bosque húmedo tropical, entre otros.

Los nuevos actores han actuado en diversos momentos planteándose objetivos diversos y diferenciados generalmente contrapuestos a los propios intereses Huaorani; tratando de concretarlos a través de políticas y estrategias de relación; muchas de éstas bajo formas de penetración cultural segregacionistas, incorporativistas o integracionistas.

Desde una perspectiva eminentemente teórica: Díaz-Polanco (1994: 298 y ss) plantea que las fuerzas externas actúan conforme a percepciones estereotipadas de relación indígena: la segregacionista que pone en funcionamiento mecanismos de dominación tales como: la discriminación racial, la dependencia económica, el control político y otros que construyen una barrera étnica que estructura a la sociedad como dividida en castas. Otra, incorporativista, que responde a la emergencia de los estados nacionales liberales y que procura la incorporación de los grupos étnicos sobre la base de la libre competencia, la ganancia y la propiedad privada, dando lugar al despojo de los derechos indígenas y a la consolidación de la sociedad nacional, civilizada, capitalista. Esta busca convertir al indio en "ciudadano" y rechaza los valores de la cultura indígena. Una tercera, integracionista, que busca corregir tales ideas etnocentristas e introducir un "elemento de justicia social en la política indigenista",

y Capuchina, ILV, empresas petroleras, mestizos colonos, turistas, ONGs, Organismos Internacionales, organizaciones indígenas, científicos sociales, sociedad civil.

es decir, integrando a los pueblos indígenas respetando los valores de sus culturas y su dignidad humana y además, proporcionándoles los instrumentos de la civilización para su articulación dentro de la sociedad moderna capitalista. En el fondo esta tendencia, el etnocentrismo que rechaza lo reinstala subrepticamente, en la medida en que por un lado les reconoce derechos y por otro les marca obligaciones no concertadas. De tal manera que toda acción integradora supone una concepción que imputa superioridad a la sociedad occidental, a la sociedad capitalista que integra y que aparece como estadio último del progreso, de la modernidad. Los pueblos indios no participan de esta propuesta integracionista, proponen las autonomías en sus territorios.

Los nuevos actores no han podido esconder su afán por involucrarse en el proceso socio-económico y cultural Huaorani y han sido el Estado, ILV, misiones religiosas, empresas petroleras, ONGs ambientalistas, Confeniae-Conaie los más relevantes y los que han actuado con mayor incidencia. Por ejemplo: el control que ejerce la misión evangélica sobre gran parte de las comunidades Huaorani responde a la política de dominación implantada por el ILV, que para mantener su espacio de control étnico, neutralizó el proceso socio-organizativo Huaorani a fin de que no constituya ningún tipo de ente político que actuara como interlocutor legítimo y representativo del pueblo Huaorani, frente a otros actores como la sociedad nacional y el propio Estado. De esta forma y soterradamente, continuaba postergando su condición de sociedad acéfala muy fragmentada como pueblo, en consecuencia, incapacitada para erigirse como actor social organizado o "sujeto político formal". Sin embargo, cabe reconocer que el ILV de alguna manera si reforzó ciertos liderazgos vía las intermediarias culturales y Raquel Saint, aunque el de ésta última no trascendió la etnia porque era un liderazgo más interno. La fragmentariedad Huaorani en parte es producto de su forma de organización social tradicional, caracterizada por la presencia de grandes grupos intraétnicos y del proceso de nucleación y sedentarización impuesto por el ILV, que para la construcción del espacio geográfico y social ha incidido de diferente manera.

El proceso socio-político organizativo Huaorani como factor de integración y

relación con los nuevos actores, se ha desarrollado dentro de complejas y variadas circunstancias intraétnicas y externas que lo dificultan. Entre otros factores cabe mencionar que la no existencia de una homogeneidad de criterios u opiniones divergentes al interior de las comunidades respecto a las formas de relación con los nuevos actores, ha dado lugar a incipientes liderazgos que se contraponen a un objetivo que pudiera ser común. Por otra parte la falta de experiencia en el manejo de las relaciones interétnicas ante este tipo de contactos "pacíficos" -y no la carencia de discernimiento de los intereses políticos en juego- debido a la insuficiencia de estrategias que les permitan conjugar la cosmovisión indígena con la externa; ha sido otro factor decisivo.⁵⁶ La sociedad Huaorani ha enfrentado a los nuevos actores externos en base a una forzada y frágil unificación intraétnica, que no es en sí un objetivo estratégico propio, sino más bien de la Confeniae, y es su influencia la que la ha hecho cambiar de percepción respecto a la necesidad de ampliar su interrelación con otros agentes regionales, como recurso estratégico de acción política para enfrentar los nuevos desafíos de la modernidad impuesta.

Un factor relevante constituye su relación con otro actor étnico que ha provocado el fenómeno de la quichuización, y que a la vez representa un elemento ratificadorio de la etnoetnosificación Huaorani; fenómeno que en una frontera de colonización encarna una fuerza disociadora que propicia su completa asimilación -integración-.

Para la sociedad Quichua el pueblo Huaorani es "inferior" y considera que éste primero debe ser "civilizado"- "quichuizado" a fin de que funcione "en" la sociedad quichua; es como si reprodujera fidedignamente lo que le acontece a ella cuando se afirma, que el indígena primero debe ser "civilizado" para que funcione "en" la

⁵⁶ Lara (2006) sostiene que la categoría de "actores sociales organizados" utilizada por Rival (1992), connota una capacidad para negociar y tomar decisiones bajo parámetros establecidos por las estructuras democráticas occidentales. De allí que resulta estimulante -para ciertos actores- el que los indígenas adopten ese modelo, en espera de que actúen conforme a esos patrones; pero es peligroso y engañoso considerar a una organización indígena -y en alto grado en el caso de la Onhae- como si tuviera la misma continuidad estructural y fuerza que un actor político formal para involucrarse en procesos de recursos administrativos o de desarrollo; sin previamente entender la naturaleza política de esta organización y por cuanto a su interior no existe una opinión unánime respecto a tal o cual proceso.

La naturaleza política de la ONHAEA responde a la racionalidad occidental asumida por el Estado, e impuesta a los sujetos colectivos para reconocerles derechos y exigirles obligaciones. Vive una transición u acomodamiento a los requerimientos de la sociedad huaorani, cuyos objetivos los han plasmado en las resoluciones de sus congresos.

sociedad blanca:

"Es obvio que esta posición impediría la incorporación o aceptación de los valores indígenas en la cultura nacional, ya que la dicotomía cognitiva blanco (civilizado-nacional), indio (no civilizado-no nacional) es parte de la ideología del desarrollo" (Salazar 1985: 75).

Desde esta perspectiva el fenómeno de la quichuización Huaorani constituye un proceso de articulación a la sociedad occidental y de endocolonialismo, pero contradictoriamente es un factor que fortalece el ethos Huaorani y favorece la constitución de la ONHAE como un instrumento de aprendizaje (resistencia a la vez) y asimilación Huao a la sociedad nacional.

1.5.12 CRISIS Y CONFLICTOS EN LA ONHAE.

El surgimiento de la ONHAE tiene lugar dentro de un dinámico y complejo período de relaciones sociales inter e intraétnicas y con otros agentes regionales que interactúan en el entorno Huaorani, dinamizando y acelerando el proceso de su integración a la sociedad nacional. El proceso socio-político-organizativo étnico se lo puede problematizar enfatizando ciertos factores que han operado con intensidad variable eliminando, reduciendo o modificado su estructura social y cultural; es decir, dentro de una configuración histórica cuya definición es de por sí un problema teórico que involucra elementos de carácter antropológico, jurídico y socio-político a nivel regional, nacional; de ahí que el proceso socio-organizativo es producto de flujos y reflujos de fuerzas que inciden directa o imperceptiblemente en la base misma de la estructura social Huaorani, como el propio ILV y la Confeniae.

Considerando los cambios en las estructuras socio-económicas Huaorani por efectos de la modernización a partir de la salida del ILV en 1978 -aunque aún quedan las intermediarias culturales como soporte de una política institucionalizada- y la intensificación de las operaciones petroleras en su territorio, la sociedad Huaorani ha continuado produciendo conocimientos tradicionales que subsisten en proporciones variables y con funciones modificadas. Al mismo tiempo de que la modernidad la satura de otros conocimientos que aceleran la pérdida de su autonomía y constituyen

parte definitoria de su estado actual de dependencia económica y dominación política, este pueblo ha logrado que dichos conocimientos no alteren definitivamente las tradiciones socio-organizativas, convirtiéndolos -en base a una evaluación crítica- en instrumentos potenciadores:

"Ocurre eso precisamente cuando algunos líderes crean organizaciones no-tradicionales, partiendo de patrones de pensamiento y formas organizativas ajenas para darles objetivos y contenidos propios en la defensa de sus derechos y la lucha por un nuevo estado de autonomía" (Gasche 1992: 32)

Teóricamente se puede aseverar que los elementos de este proceso diacrónico observable -tradición/modernidad- coexisten en realidad en el presente como potencial del futuro. Sin embargo su coexistencia no es igualitaria o equilibrada, más bien es dinámica y llena de tensiones, en la medida en que sus soportes son personas que están siendo marcadas en diferentes proporciones por valores tradicionales y modernos a través de diversos mecanismos: educación, formación política y experiencia concreta, en la que confluyen fuerzas y valores de las sociedades tradicional y moderna (Gasche 1992: 32). Al final resulta que el objetivo "integracionista" de la sociedad "nacional" entra en competencia con el objetivo emancipatorio planteado por la organización indígena o ciertos líderes. Este fenómeno constituye prácticamente el principio de toda lucha indígena amazónica.

Hacia 1990 el pueblo Huaorani irrumpe en un proceso socio-político organizativo de signo occidental. Adoptando la nomenclatura que el Estado Ecuatoriano le faculta, busca convertirse en "actor social organizado" constituyendo una organización de 2do. grado,⁵⁷ cuyos objetivos básicos consistían en:

"prevenir la explotación de petróleo en su territorio; no permitir la construcción de cualquier camino, ratificando que la cultura Huaorani quiere vivir bien, sin que las compañías vengan y los civilicen" (Rival 1992a: 162) ni otros actores como empresas petroleras, colonos

⁵⁷ Aun sin disponer de claros puntos de vista sobre democracia, liderazgo y organización debido a que no tienen creencias uniformes, sean estas religiosas o políticas (Rival 1992a); el pueblo Huaorani inicia su proceso socio-político-organizativo con la 1ra. Asamblea en Quehuere-Ono el 10 de marzo de 1990; 1er. Congreso el 15 de agosto de 1990 en Toñampari; 2do. Congreso 1991 en Centro Shiripuno; 3er. Congreso 1993 en Toñampari.

mestizos, migrantes Shuar o Quichuas .⁵⁸

En tales circunstancias la solidaridad indígena regional fue oportuna y a través de la Confeniae como ente político regional motriz, reforzó los planteamientos que reivindicaban los derechos Huaorani. La participación de la Confeniae en el proceso socio-organizativo Huaorani, le asistía de una potencialidad política sustancial y lo incorporaba a un proceso de lucha en el que ella misma está involucrada, por ejemplo: liberar a los pueblos indígenas del tutelaje misional u otros actores generadores de relaciones de dependencia; acceder a una posición vindicativa que trascienda los objetivos meramente coyunturales o asistencialistas y convertir al movimiento indígena amazónico en sujeto protagonista de una lucha histórica, cuyos planteamientos programáticos se erigen sobre una base político-filosófica que abarca la cosmovisión holística indígena.

Otros agentes regionales como la misión evangélica, cientistas sociales y ONGs ambientalistas apoyan la propuesta Huaorani, a través de la cual pretenden constituirse en interlocutores válidos frente al Estado; sin embargo, en dicho planteamiento subyacía otra intencionalidad que se identificaba con intereses que trascendían la propuesta indígena y en cierta medida restringían la posibilidad de construcción del espacio de poder Huaorani, favoreciendo la expansión capitalista y endocolonialista. Así el proceso aparecía como si hubiera sido de responsabilidad colectiva y por este hecho se generaron rupturas y contradicciones internas y externas que terminaron confinando de dicho proceso a la mayoría de nuevos actores de alguna manera involucrados en el proceso socio-organizativo, y fortaleciendo las relaciones y control Hegemónico del proceso por parte de la empresa petrolera Maxus, operadora del Bloque 16 ubicado en territorio Huaorani.

1.5.13 MAXUS OTRAS EMPRESAS Y ONHAE

Con el advenimiento del Gobierno del Arq. Sixto Durán -agosto de 1992-, el

⁵⁸ En el último conflicto con la comunidad Shuar Peas, los Huaorani de Quehueri-ono sintieron furia por el "robo" de sus recursos y mataron con lanzas (Abril de 1994). Esta muerte constituyó un escándalo para aquellas personas que pensaban que los Huaorani estaban evangelizados y no volverían a matar, para otros fue una señal de alerta (Maxus 1994c: 18).

Ministro de Energía adoptó una estrategia de relación directa con el pueblo Huaorani y asumió la coordinación de toda transacción política en función de centralizar la información y diseñar formas comunicacionales que restrinjan cualquier otra iniciativa que se oponga a su "secreta" intencionalidad. Investido de la potestad jurídico política que le asistía el poder estatal y aduciendo razones de "interés general", unilateral y coercitivamente intervino en el proceso socio-organizativo Huaorani, para posteriormente canalizar su coordinación a la empresa Maxus.

La intervención ministerial en el proceso socio-organizativo Huaorani aparentemente no significaba ninguna interferencia, y la delegación implícita a Maxus para participar en las acciones socio-organizativas indígenas, supuestamente no implicaba un desprendimiento o traslación de potestad jurídica o poder político, sino únicamente una manera de hacerlo funcional a su objetivo último, el "Bien Común"; es decir, cumplir sus metas a como de lugar, pero sin poner en duda ni riesgo su integridad jurídico-política prescrita constitucionalmente para implementar el desarrollo socio-cultural y político indígena. Por su parte el pueblo Huaorani utilizó políticamente la estrategia de aliarse unilateralmente con Maxus, para desarrollar su proceso socio-organizativo aprovechando al máximo la relación empresarial, independientemente del sector quichua, aunque posteriormente volvería a restablecer las relaciones interétnicas a nivel político.

Con el aval ministerial y sin la participación efectiva de los nuevos actores que trataban de actuar como interlocutores válidos de la etnia, ni otros intermediarios que se le pudieran oponer, la empresa Maxus se empeñó en acelerar el proceso socio-organizativo Huaorani dentro de una estrategia que involucraba otros objetivos eminentemente empresariales; entre otros, obtener la aprobación de Onhae para continuar con el desarrollo de sus actividades en territorio Huao, bajo parámetros aparentemente equitativos.

El ejercicio hegemónico de la planificación para el desarrollo organizacional de la Onhae, hizo que Maxus lograra sus objetivos estratégicos en poco tiempo, y a partir del Congreso de esta organización celebrado Toñampari en febrero de 1993, aceleró las acciones de desarrollo comunitario y la prevención de impactos socio-

ambientales. En adelante, conjuntamente con la nueva directiva de la Onhae decidía que actividades coordinaría con instituciones adjetivadas de "especiales", comprometidas con la etnia y sujetas a la decisión empresarial, conforme a la estrategia de su Plan de relaciones Públicas. Todas esas acciones estaban dirigidas a la consecución de uno de sus principales objetivos inmediatos: la firma del "Acuerdo de Amistad, Respeto y Apoyo Mutuo Entre las Comunidades Huaorani y Maxus Ecuador Inc." ⁵⁹ previsto para el mes de agosto de 1993. Con la convalidación institucional de las relaciones Maxus-Onhae, la transnacional "tendría" en la organización indígena el principal instrumento de respaldo a sus operaciones.

El proceso explicativo del "Acuerdo de Amistad...", la planificación del desarrollo comunitario, la ejecución y evaluación de obras sociales que venía ejecutando la empresa y el control social directo a través de estas acciones, eran parte de una estrategia política de afianzamiento empresarial como factor de poder, toda vez que actuando como súper-elemento político-administrativo, se convertía en el más poderoso organizador del espacio, tanto para mantener las condiciones exigidas por el modo de producción dominante, cuanto para asegurar la reproducción de las formas de producción y el planeamiento espacial.

La Unidad de desarrollo Comunitario de Maxus planificó la coordinación de continuas reuniones de coordinación con líderes y viejos guerreros huao en sus propias comunidades sirvieron para avalizar las acciones antes descritas y arrancarles su aceptación; este fue otro mecanismo sutilmente coercitivo que legitimó la presencia de la empresa y el ejercicio de su poder. De esta práctica se infiere que al margen del proceso de construcción organizativa, la Maxus requería hacer existir a la

⁵⁹ Contenido del Acuerdo: 1) Dar cumplimiento al Acuerdo de Amistad, Respeto y Apoyo Mutuo entre el Pueblo Huaorani y Maxus Ecuador Inc.; 2) Maxus en coordinación con la Onhae, elaborará planes bianuales y quinquenales de acuerdo con las necesidades históricas y de auto-desarrollo del Pueblo Huaorani, a partir de 1993; 3) Todas las operaciones en territorio Huaorani contarán con personal de Relaciones Comunitarias que son los capacitados para establecer contacto con el Pueblo Huaorani. Todo trabajador de Maxus recibirá una orientación sobre la política de la compañía en territorio Huaorani; 4) Maxus brindará asistencia al pueblo Huaorani exclusivamente en áreas de Educación, Salud y Desarrollo Comunitario según los estudios realizados en estas comunidades, para programar acciones específicas basadas en la no dependencia y la autogestión de los Pueblos Indígenas; 5) El respeto irrestricto de Maxus hacia las etnias de la Amazonía Ecuatoriana y la valoración de sus culturas.

Onhae dentro de un espacio de relativa autonomía, del cual otros agentes políticos queden excluidos; inclusive, para deshacerse de intervenciones "técnicas" ajenas a su estructura técnico-administrativa que pudieran cuestionar su estrategia de control étnico, creó sus propios mecanismos gestores y contralores internos sin ánimo mutatis mutandis; de esta forma Maxus continuó unilateralmente decidiendo las políticas del desarrollo socio-comunitario Huaorani, al mismo tiempo que éstas aparecían legitimadas por la organización indígena. En última instancia, esto demuestra la flagrante manipulación de los "Principios Orientadores" expuestos en el Plan de manejo Ambiental de Maxus y de su antecesora.

La política de aislamiento del pueblo Huaorani implementada por el Ministro Barreiro y Maxus quedó al descubierto, cuando en reunión ampliada con representantes del pueblo Huaorani, y con la presencia de otros actores, le entregaba sus propuestas. Barreiro expresó que:

"su Ministerio no era un foro de ambientalistas ni de derechos humanos y que el problema Huaorani era un asunto específico en el que la Confeniae ni la Conaie nada tenían que ver y peor aun los ambientalistas..." (Confeniae 1992b: 9). Por otra parte propuso como "alternativa práctica" que:

"la carretera Maxus -120 Km en territorio huao- será sin puentes para evitar el tránsito de colonos, que tendrá 8 puestos militares para impedir la invasión de colonos, que se ingresará con salvoconductos extendidos por los militares y que serán los mismos Huao quienes participen en los controles como guardabosques pagados por Petroecuador y bajo supervisión militar; concluye enfatizando que cuando Maxus se vaya, la carretera será de los Huaorani (Ibíd)".

Por su parte Confeniae sentenció que aquello era como decir, que cuando las petroleras se vayan de la RAE, ésta volverá a ser del Ecuador.⁶⁰

⁶⁰ El plan de protección contra la entrada de colonos a territorio Huao con cuerpos de seguridad combinados, es una forma de mantenerlos aislados y una justificación para la implementación de la política exclusionista de Maxus, subyacente en la propuesta de "autodeterminación" Huaorani e implícita en el discurso empresarial. La vigilancia es un mecanismo subsidiario que responde al objetivo estratégico de mantenerlos aislados y en función de ejercer un control étnico hegemónico.

Posteriormente la Confeniae -y movimiento indígena amazónico en general- como estrategia frente al proceso socio-organizativo Huaorani optaron por una posición ambigua dejando que la Onhae continúe "autónomamente" con su proceso organizacional y decida por sí misma sus relaciones con otros actores. El autoconfinamiento tácito de Confeniae y su exclusión expresa por parte de Maxus y el Estado del proceso socio-organizativo Huaorani, hizo que el proceso pierda en su dimensión política y se convierta en una forma de administración-coordinación de relaciones públicas. Por una parte el proceso resultaba irrelevante y por otra, se entrampó dentro de una red de fuerzas contradictorias que reflejaban la ambigüedad de las políticas gubernamentales, al pretender en algunos aspectos ayudar a la consolidación de la Onhae, y en otros condicionar y moldear su desarrollo. Al mismo tiempo las misiones religiosas preconizaban la autosuficiencia Huaorani, al mismo tiempo la evangélica trata de mantener su control invariable como en la época del ILV.

Al interior de la etnia, varios líderes Huao han mantenido una actitud de resistencia y crítica frente al marco acelerado de procesos de cambios, cuestionando problemas básicos, cuya resolución es fundamental para el desarrollo de la Onhae. Pero esta actitud ha creado confusión entre los Huaorani y hay quienes desean revivir la cultura tradicional y quienes quieren modernización –integración.⁶¹ Al margen de lo

⁶¹ Una forma de acelerar la expansión capitalista en una zona de frontera, es la incorporación de la fuerza de trabajo indígena al proceso industrial -petrolero en este caso-, sea con fines netamente empresariales u otros de carácter estrictamente político, en función en consolidar el control social por parte de la empresa y en base a la conversión de los individuos asalariados, en "dirigentes étnicos". Este fenómeno, en la sociedad Huaorani, en la que cada grupo local tiene su propio jefe natural, genera confrontación de éstos con los nuevos dirigentes con sueldo, por la disputa de espacios de poder y ejercicio de poder divergente: los primeros respondiendo a exigencias comunitarias y los otros a presiones exógenas que rupturan el interés colectivo. Además, debido a la falta de alternativas económicas que permitan ingresos monetarios, este mecanismo afianza y reproduce formas de dependencia a la empresa, como las que se dieron en el contexto de dependencia creada por el ILV. A partir de la formalización de las relaciones Maxus-Onhae, trabajan en la empresa entre 30 y 35 hombres Huaorani bajo el régimen de contrato perentorio de tres meses, desarrollando actividades de vigilancia, reforestación, salud, guías etnográficos, educación y desbroce. No es previsible si Maxus mantendrá esta forma de relación laboral en forma permanente (Narváez, 1996).

Lo que hay que tener muy en cuenta es la contratar la mano de obra de un Huaorani, no es la de un peón cualquiera, sino que se trata de un guerrero convertido en peón, y en este sentido la estrategia de Maxus no es la de proveer ingresos a una persona, sino controlar el proceso de organización del espacio y las relaciones de poder que en él se expresan.

expuesto, la estrategia adoptada en un segundo momento por la Confeniae permite ver que las relaciones interétnicas no son estáticas, sino más bien dinámicas y flexibles; que la percepción que cada etnia tiene de otro actor puede ser diferente y no se descarta que a mediano plazo la Onhae tenga un punto de vista común con la Confeniae, y que aquella concluya que éste sea el medio más idóneo de representación política.

Como culminación de este intrincado proceso se efectuaron nuevas reuniones en Peneno y Guiyero -bocanas de los ríos Tivacuno y Tiputini respectivamente-. En estas reuniones la Maxus demostró una gran capacidad de manipulación étnica, en la medida en que en base a ofrecimientos iba logrando el respaldo a sus propuestas, y la etnia, una innovada estrategia de negociación y manipulación empresarial, cuando a través de la Onhae autorizó la construcción de la carretera en su territorio, a cambio de una serie de bienes y servicios sociales que la empresa se comprometía a prestar. Así es como " la Maxus una vez más ha demostrado el respeto a la cultura Huaorani, a su historia y a su territorio" (Maxus 1994a).

La cruzada de persuasión al pueblo Huaorani se sacramentalizó en Kiwado el 13 de agosto de 1993, con la firma del: "Acuerdo de Amistad y Apoyo Mutuo Entre el Pueblo Huaorani y Maxus Ecuador Inc." ⁶² cuya duración sería de 20 años. Fue suscrito teniendo como Testigos de Honor al señor Presidente Constitucional de la República del Ecuador Arq. Sixto Durán Ballén, Ministros de Defensa y Energía, Presidente ejecutivo de Petroecuador y delegados de otras instituciones.

Resulta ineludible enunciar que si bien es cierto que la Onhae representa al pueblo Huaorani, a su interior soporta fricciones que se expresan imperceptiblemente debido al trato discriminatorio que reciben ciertos líderes por parte de las petroleras, retaliaciones que a la postre constituyen el germen de una mayor resistencia indígena. Aun así, el dinámico y acelerado proceso socio-político-organizativo al que

⁶² El Acuerdo de Amistad, Respeto y Apoyo Mutuo entre el pueblo Huaorani y Maxus Ecuador Inc., se respalda con el Plan Integral de Relaciones Comunitarias Comunidades Huaorani, en el cual consta el Plan Operacional Relaciones Comunitarias (1992-1993) y el Plan de Acción (1992-1997) (Maxus 1993)

ha sido sometido el pueblo Huaorani no ha extinguido las contradicciones internas y mucho menos posiciones de consenso. El asistencialismo empresarial materializado inclusive en formas de vigilancia -casi personal- a cada dirigente Huaorani por parte de sociólogos y antropólogos de la transnacional; se presentan como el caldo de cultivo de nuevas actitudes políticas Huaorani. En este sentido, es la percepción que la ONHAE tenga de las necesidades Huaorani, lo que propicie la superación de las contradicciones anotadas.

Lo que no se puede dejar de enfatizar es que: la construcción del espacio socio-político Huaorani y su conversión en sujeto político formal y su búsqueda de autonomía frente a los actores regionales indígenas o no indígenas, es un factor que ha suscitado conflictos regionales e incluso nacionales en la medida en que ha tratado de identificar a la etnia, con la posición ideológico-política de actores exógenos. Lo relevante radica en reconocer que el actual proceso de consolidación étnica, de identidad política regional Huaorani se ha definido de cara al poder y de cara a los demás actores, entre los que cuentan las empresas petroleras. Proceso que se ha desarrollado en base a su experiencia histórica y a la incidencia relacional de las organizaciones indígenas de la RAE, que conforme hemos reiterado, también modifican las relaciones étnico-empresariales. Por ejemplo: la ONHAE expresa su interés autonómico a nivel político, pero también como estrategia que les permita canalizar sus propios recursos, sin necesidad de intermediarios y en función de hacer más efectivos sus proyectos de desarrollo socio-económico. Y a nivel político, su expectativa de autonomía no restringe su solidaridad con otras organizaciones indígenas regionales, pero rescatan que dicha relación no ponga en riesgo su autonomía socio-política.

En la actualidad las relaciones interactoriales continúan siendo asimétricas y el nivel de conflicto es fundamentalmente político, en la medida en que las relaciones están supeditadas a condiciones de poder. En tales condiciones el Estado no ha podido interceder para abordar a acuerdos que permitan las operaciones petroleras, más bien es parte constitutiva del problema y todo este enmarañamiento social-empresarial-estatal, está propiciando condiciones de ingobernabilidad regional y por ende el

componente gestión ambiental está directamente relacionado al proceso de crisis en el PNY. La ONHAE por su parte atraviesa una etapa de inestabilidad orgánica, que se refleja en la incapacidad de darle un direccionamiento político eficaz a la propuesta del pueblo huaorani y por el afloramiento de liderazgos internos que no fomentan consensos en torno a objetivos a mediano y largo plazo, sino que más bien responden a la coyuntura e intereses de las empresas en cuanto éstas imponen ciertas condiciones en la relación empresa –organización indígena huaorani (Lara, 2006).

La dimensión política se expresa en la capacidad de liderar procesos desde la racionalidad indígena huaorani, y que difiere de la propuesta por el Estado y las empresas transnacionales petroleras que operan en el sector, en cierto grado su estrategia política es reactiva frente al alter político. Respecto a la sociedad huaorani en lo que tiene relación a la extracción de recursos, vive un proceso imbricado en el que extrae, recolecta y adquiere bienes de consumo, se incarta al mercado paulatinamente, pero mantiene sus rasgos culturales de sociedad recolectora en unas comunidades más que en otras, dependiendo de su proximidad a otros actores o centros urbanos.

CAPITULO II: POLITICAS PUBLICAS, MARCO JURIDICO INSTITUCIONAL PARA LA GESTION SOCIO-AMBIENTAL EN EL PROCESO PETROLERO

2. POLÍTICAS AMBIENTALES PÚBLICAS

Frente a un escenario que marca tendencias declinantes de recursos naturales, incremento de impactos ambientales con incidencia local, regional y global (cambio climático, degradación de suelos, zonas marinas y costeras, deforestación y desaparición de bosques, escasez de agua dulce, contaminación por emisiones y descargas de efluentes, demandas sociales insatisfechas), la formulación e implementación de políticas de Estado para contrarrestar estos procesos están al orden del día. Esto implica que la toma de conciencia y posición frente a la problemática ambiental es diferenciada entre los Estados, y al interior de ellos, no obstante, es visible una referencia planetaria liderada por el sistema mundial a través de sus instituciones: PNUMA, PNUD, FAO, OIT, BM, BID, Etc., y de organismos

privados para la conservación: UICN, WWF, WCS, entre otros.

Con la Metas del Milenio Naciones Unidas se propone garantizar la sostenibilidad del medio ambiente como el séptimo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Su pertinencia para el caso del Ecuador es incuestionable, según lo mostró la evaluación del país realizada por el sistema de las Naciones Unidas. Si bien se han dado pasos importantes en el país para institucionalizar la política ambiental y avanzar en actividades que busquen dar respuesta a la problemática ambiental, sin embargo, la presión sobre la naturaleza y los recursos naturales sigue en aumento, lo que agudiza la exclusión social y limita el desarrollo económico. Bajo estas consideraciones, el sistema ha definido tres metas de desarrollo para garantizar la sostenibilidad ambiental: **2 Garantizar la sostenibilidad ambiental: Meta de desarrollo 1:** Incorporar los principios del desarrollo sostenible en políticas y programas nacionales y locales. A fin de lograr esta meta se plantean las siguientes estrategias: fortalecer la institucionalidad ambiental a nivel nacional y local; aprovechar el acceso a redes globales de información y conocimiento; **Meta de desarrollo 2:** Garantizar la base y el acceso equitativo a los bienes y servicios ambientales, y la calidad ambiental; **Meta de desarrollo 3:** Lograr que el gobierno nacional y los gobiernos locales cuenten con planes de mitigación de riesgos y prevención de desastres naturales (NN.UU. –UNDAF, 2004: 12-15).

Por otra parte, la economía de mercado global ha sido objeto de una expansión geográfica con cambios cualitativos y las formas tradicionales de inserción institucional, basadas en el Estado-nación, se han ido transformando por efectos de la competencia entre las locaciones económicas. Este fenómeno ejerce presión de adaptación sobre las regulaciones nacionales (política ambiental, social) obligando entrar a la competencia mundial, a instituciones públicas, universidades y centros tecnológicos, en cuanto instrumentos idóneos para fortalecer en forma directa la competitividad.⁶³ Este hecho incide en la arquitectura de gobernanza global de la

⁶³ La economía se desconecta en parte de las unidades organizadas en términos territoriales y políticos, para crear sus propios espacios de funcionamiento y aglomeración que pueden situarse a contrapelo de las entidades políticas. Con la geografía se alteran las constelaciones de actores y las estructuras de gobernanza en la economía mundial: regímenes globales como la OMC, organismos internacionales como el FMI, empresas de alcance

economía globalizada, así como las interdependencias globales en la conformación de la normativa ambiental y sistemas de gestión nacionales y locales. En el caso ecuatoriano se expresan en las reformas a la Constitución Política en 1998, promulgación de la Ley de Gestión Ambiental y Reglamento Sustitutivo de las Operaciones Hidrocarburíferas –D.E. 1215-, reformas a la Ley de Hidrocarburos, penalización de los delitos ambientales, y promulgación del Reglamento de Consulta y Participación en base las disposiciones del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (Narváez, 2004).

Diversos indicadores muestran que los esfuerzos desplegados en esta dirección no han disminuido la vulnerabilidad latinoamericana y menos nacional, frente a impactos económicos negativos del cambio climático (sequías drásticas e inviernos agrestes y epidemias sobrevivientes, son el látigo que lacera aún más las condiciones de pobreza extrema), y ello incrementa la relativamente alta dependencia de la población a la economía de los recursos naturales. No obstante, es previsible una mayor iniciativa multilateral para asumir un rol creciente en materia de coordinación de políticas ambientales públicas a nivel externo e interno, en función de ampliar los espacios comunes protegidos y la conservación.

La preservación de los espacios comunes corresponde a una política de Estado, toda vez que el manejo de los bienes comunes y el ambiente son problemas interdependientes y sistémicos, razón por la cual los actores privados individuales no podrían abordarlos en forma adecuada. El interés general es responsabilidad estatal y lo crucial radica en determinar las bases sobre las cuales se erige dicho interés.

Desde la ciencia política el interés general, es el bien común⁶⁴ y se inserta en la

global, ONGs articuladas a redes que negocian normativas sociales y ecológicas con las multinacionales van cobrando creciente importancia, mientras que el alcance de los gobiernos nacionales choca con unas fronteras territoriales que no representan ya obstáculos sustanciales para la transferencia de dinero, mercancías, tecnología y saber (Messner, 2002:1).

⁶⁴ Cada Estado se empeña en alcanzar los fines últimos de la colectividad, sea la educación moral de los ciudadanos, como quería Platón; o el orden social, según Hobbes; o los derechos individuales conforme proponía Locke. Actualmente se asume que el Estado además de definir lo que es el bien común, debe: identificar y definir los problemas y los medios de acción; dar prioridad a los problemas ambientales en la agenda pública; y, decidir sobre la repartición de costos y arbitrar las actividades a fin de obtener mejor calidad del medio ambiente. Debe

categoría “políticas públicas”, en cuanto es correlativo a las exigencias del poder de la colectividad y del Estado. Visto así el problema, el desafío de los partidarios de la protección ambiental ha sido precisamente hacer coincidir la definición nacional e internacional de bien común, aunque son diferentes los intereses de la comunidad global, del Estado y los particulares (comunidades o personas naturales). A nivel internacional, el interés común no equivale a la suma de los intereses nacionales, por ejemplo.

Bajo estas circunstancias rige el imperio de los países desarrollados en lo que se refiere a la definición de la agenda internacional en materia ambiental, incluida la definición de bien común protegido. Para la lógica y racionalidad liberal, el interés público constituye una construcción política e ideológica temporaria y no necesariamente es lo que trae provecho al Estado. En todo caso el interés común público⁶⁵ es un concepto elástico y relativo que para fines prácticos se lo puede definir como “un mínimo” que permite mantener las estructuras esenciales de la sociedad, sean las políticas (instituciones), económicas (bien estar), sociales (estabilidad), culturales (valores, patrimonio) o ecológicas (Le Prestre, 2000: 64 y

quedar claro, sostiene Le Prestre, que la política pública es ante todo, lo que el Estado, en el plano nacional, o los Estados y actores internacionales, de ellos emanados en al plano internacional, hacen o no hacen: Las cuestiones ambientales, las dificultades de emergencias de tales políticas son mayores que en otros campos, porque: a) No se puede identificar, en general el instante preciso, o sea, el momento en el que una decisión clave fue tomada para resolver un problema político. No existe un responsable único por la decisión acerca de cómo los recursos naturales son utilizados, sino una multitud de actores cuyas decisiones acumuladas dan lugar a una gestión más o menos buena del medio ambiente, b) La política pública es una secuencia de actividades variadas de numerosos actores, que tienen perspectivas, intereses y recursos diferentes, c) Los problemas ambientales y sus soluciones tienen consecuencias de largo plazo difícilmente previsibles, d) Numerosos problemas ambientales son resueltos en situaciones conflictivas, que muchas veces quedan largo tiempo en suspenso, e) Los problemas se evidencian cuando los individuos toman conciencia de tales, dependiendo de las inquietudes humanas más o menos ligadas a la integridad de una serie de ecosistemas (Le Prestre, 200: 268).

⁶⁵ En la política de defensa diseñada por FF.AA del Ecuador (2004:70) se asume que en el ámbito del desarrollo, los intereses nacionales enfrentan las exigencias de integración de la economía nacional a los grandes ciclos de la economía mundial, en función del crecimiento de una economía productiva, el tratamiento estratégico del problema de la deuda externa y la proyección de la producción e infraestructura petrolera, así como el desarrollo sostenible, que incluye la preservación y defensa del medio ambiente y la biodiversidad. La realización de estos valores y aspiraciones es lo que se denomina bien común de la nación. El concepto de bien común se traduce en los objetivos nacionales que son la expresión de la voluntad de los intereses y aspiraciones del pueblo (...) Los objetivos nacionales se identifican con los elementos básicos de la nacionalidad y comprenden las variables que actúan en forma efectiva a lo largo de de la evolución histórica y cultural de la comunidad nacional, plasmando su propia identidad en base a las siguientes condicionantes: calidad de vida, desarrollo integral y sostenible, democracia y gobernabilidad, justicia social y redistribución de la riqueza, seguridad jurídica, manejo adecuado de los recursos naturales, fortalecimiento de la defensa nacional (Ibíd.).

ss). La política pública ambiental corresponde enfocarla desde una interdependencia nacional - internacional, su abordamiento implica por lo menos considerar varias fases, entre otras:

Identificación de los problemas ambientales y las consiguientes demandas o expectativas en relación a los poderes públicos: estos dependen de factores geográficos, históricos, culturales, científicos, económicos o políticos. Por tales razones el medio ambiente no tiene forzosamente el mismo concepto para todo el mundo.

La ubicación del problema ambiental en la agenda política: para tratar un problema se requiere que sea reconocido como tal e inscrito en la agenda del debate público, que se refiera al conjunto de problemas percibidos como generadores de un debate público, obligando a la intervención de las autoridades políticas legítimas. En este sentido se pueden referir varios modelos, por ejemplo: Organizaciones no Gubernamentales (ONGs), especializadas (ambientalistas entre otras) desarrollan actividades que influyen en la conformación de las agendas nacionales e internacionales. En otros casos se genera gestión política ambiental cuando el propio Estado determina el problema y establece la solución. Por ejemplo, crear estructuras administrativas ambientales como el Ministerio del Ambiente en el caso ecuatoriano; o cuando la UNESCO toma iniciativas para identificar nuevos problemas y consigue que sean debatidos y resueltos por los Estados, como el caso de la declaración de Reserva de Biosfera que incluye al PNY en la RAE. En veces la agenda ambiental es producto de la participación de la ciudadanía o grupos que proponen problemas cuya definición es respaldada por otros grupos que refuerzan la presión sobre el gobierno y se movilizan, estos ejemplos son más visibles en los países en desarrollo, donde las instituciones democráticas son precarias y hay gran concentración del poder y la riqueza. El ejemplo más próximo es Ecuador, así lo demuestran los paros de las provincias amazónicas Sucumbíos, Orellana y Napo, realizados en diciembre del 2005, febrero del 2006 respectivamente, exigiendo demandas económicas y también de carácter socio-ambiental, construcción de carreteras, entre otras.

Formulación de decisiones: el juego político y el proceso de decisiones varían conforme a la naturaleza del problema, considerando que las dimensiones y las causas científicas de los problemas ambientales son poco perceptibles, sus impactos económicos, sociales y políticos son difusos. Pueden contener progresiones no lineales e irreversibles; pueden tener impactos sociales, geográficos o temporales asimétricos, con influencia local, regional, o mundial, perspectivas diferenciadas. Esto implica que una vez establecida la necesidad de una solución política, es preciso determinar el procedimiento a ser utilizado, considerando las reglas de votación, naturaleza de los actores implicados, tipos de consulta, foros utilizados, tiempo disponible, definición de parámetros de decisión, etc. . Cabe tener en cuenta que un proceso de decisión mal coordinado impide o retarda la decisión de medidas apropiadas. Por ello los actores políticos buscarán influir en este proceso, en el sentido que favorezca las soluciones por ellos preferidas o respaldadas.

A nivel internacional, una gran parte del juego político consiste en determinar el foro en el cual serán tratadas las cuestiones del orden del día, por ejemplo: los países ricos tratarán de canalizar las discusiones en los foros que ellos controlan para abordar a consensos ambiguos, los consensos aumentan la legitimidad del acuerdo que favorezca sus intereses, pues, el cuadro donde se toma la decisión influye en la naturaleza de la decisión, este hecho puede privilegiar ciertas variables más que otras conforme a la naturaleza del sistema político nacional, la distribución de poder entre los actores participantes. En definitiva, en el plano internacional, las organizaciones negocian constantemente entre ellas, tratando proteger sus propios intereses y de ampliar su campo de competencia en el nuevo dominio, el resultado es el de ignorar las contradicciones posibles entre objetivos diferentes, como la relación entre el respeto a los derechos de los grupos sociales y a la protección ambiental. Tal es el caso de la extensión de la Licencia Ambiental por parte del Ministerio del Ambiente ecuatoriano a PETROBRAS, para que pueda operar al interior del Parque Nacional y Reserva de Biosfera Yasuní, y que posteriormente fuera retirada aduciendo transgresión de normas ambientales, pero que en el fondo connota la contradicciones legales que el Propio Estado genera, al propiciar el proceso extractivo petrolero, en área protegida, aún cuando el Art. 6 de la Ley de Gestión Ambiental lo faculte, pero

ese hecho generó el rechazo de la conciencia ambiental nacional a internacional poniendo en riesgo la conservación y el propio proyecto empresarial. Finalmente PETROBRAS resolvió ubicar sus principales instalaciones fuera del PNY (Fontaine, 2006:35)⁶⁶

La implementación: se entiende como tal las medidas tomadas por los Estados y actores internacionales a fin de traducir las decisiones - la legislación nacional y los acuerdos internacionales- en un sistema de medidas jurídicas y políticas, que aseguren la conformidad de su comportamiento con las medidas adoptadas.⁶⁷ Esta suele tener dificultades respecto a las nuevas unidades institucionales, toda vez que la temática ambiental es definida de manera más amplia. En el caso ecuatoriano existe un ordenamiento jurídico que ha asumido la materia ambiental a partir de los foros mundiales como la Conferencia de Estocolmo (1972) la de Río (1992) Johannesburgo (2002) o Convenciones como las de Montreal, Kioto, entre otras.

Impactos: los impactos se refieren a los efectos que una política provoca en sus fines explícitos. Los impactos suscitan efectos retroactivos o nuevas demandas de decisión por parte de las autoridades, como un objetivo de atenuar o acelerar la ejecución, abrogar la ley o enfrentar las consecuencias de escollos anteriores. El proceso de evaluación de una política toma en cuenta sus impactos sobre sus fines iniciales o sobre otros dominios, las funciones preestablecidas de la política y los efectos perversos que ella pueda engendrar. Al respecto se ha mencionado los efectos negativos de la política ambiental adoptada por el Estado ecuatoriano, al legislar permitiendo la extracción de hidrocarburos en áreas protegidas conforme al Art. 6 de la Ley de Gestión Ambiental, contraviniendo prescripciones constitucionales

⁶⁶ (Ver: Interposición de Amparo Constitucional en contra del Ministro del Ambiente y Procurador General del Estado, impugnando la licencia ambiental concedida por el Ministro del ambiente a PETROBRAS, par la explotación petrolera en el PNY, caso 0994-2004.RA).

⁶⁷ Según Le Prestre (op. cit.: 82) cabe tener en cuenta: a) La implementación es la adopción de instrumentos jurídicos generales y de decretos y circulares administrativas, que interpreten los objetivos, principios y reglas de política en términos operativos, creación de instituciones apropiadas, etc.; b) Respeto a la obligaciones; comportamiento conforme a los principios y reglas de la política decidida; c) Vigilancia: verificación de conformidades de los comportamientos con las obligaciones suscritas por las partes interesadas; d) Ejecución: procedimiento que estimule o fuerce a los actores reticentes a respetar, al menos sus obligaciones; e) Eficiencia: Concordancia de los impactos observados de una política con sus objetivos iniciales

contenidas en el Art. 23 numeral 6 de la Carta Magna y que prevé el derecho a vivir en un ambiente sano ecológicamente equilibrado y libre de contaminación, entre otros.

La política pública: se la puede clasificar en cuatro categorías (constitucionales, reguladoras, distributivas y redistributivas). Un tipo de políticas puede ser importante porque estructura el juego político, definiendo los diferentes lugares de poder que serán comprometidos en la definición de los problemas y de su solución. La naturaleza política determina el juego político. Las políticas constitucionales -las que se relacionan con las leyes fundamentales del Estado, la protección ambiental da lugar a la elaboración de políticas reguladoras y redistributivas, esto es, políticas que modifican la actual redistribución de las ventajas y los poderes. El juego político gira en torno a la redistribución propuesta como solución en sentido más favorable a los intereses o las preferencias de cada actor. Esto implica estar atentos a que dichos intereses se manejan a partir de la disposición del saber -poder-, por lo que los actores subalternos para actuar están obligados a romper lo que podría llamarse “los circuitos reservados del saber”, aquellos que se forman en el interior de un aparato de administración o de gobierno, de un aparato de producción, y a los cuales no se tiene acceso desde afuera (Foucault,1979:32).

En el caso concreto, de disponer de aquellos sería en función de que una política pública ambiental propenda a contribuir eficazmente la ampliación de las opciones políticas futuras o reducir la incertidumbre en materia ambiental. Por ejemplo, cuando los sectores sociales e indígenas tratan de precautelar la diversidad biológica del país, negándose a que se firme el Tratado de Libre Comercio (TLC) con EE.UU., sin previamente conocer la complejidad de la temática y establecer las condiciones que mejor le convengan al país como Estado soberano y a los sectores indígenas y campesinos.

Desde el contexto amplio explicitado, corresponde concluir, que el medio ambiente se ha tornado en la matriz de de las nuevas relaciones nacionales e internacionales. La dinámica política que caracteriza las cuestiones ambientales, hace comprender que éstas no serán más simplemente técnico-científicas, sino que están íntimamente

ligadas a otras importantes relaciones internacionales como las del Norte con el Sur, las relaciones entre países industrializados, o el sistema internacional de producción y exploración de recursos, la libertad de comercio, la seguridad de los Estados. En fin, la dinámica de la Ecopolítica indica un orden internacional por el cual se encaminan las sociedades humanas, en base a una sensibilización creciente de los problemas ambientales, pero no necesariamente bajo una misma comprensión de los fenómenos, las mismas prioridades o una comprensión idéntica de sus implicaciones. En todo caso, es palpable una “revolución silenciosa” a nivel ambiental y que se registra mediante regulaciones asumidas por los Estados y organismos internacionales. Sin embargo, no son ellos, o los ecólogos, ni los políticoecologías o los especialistas movidos por consideraciones normativas únicamente quienes ponen las condiciones, sino y fundamentalmente, los factores reales del poder mundial motivados por sus intereses crematísticos y de control político de los recursos estratégicos planetarios (Narváez, 2004:65).

Las políticas ambientales públicas internas no deben entenderse como referidas apenas por las cuestiones específicas de su propia agenda, sino por el conjunto de políticas y problemas colocados en el debate, y no sólo a determinados objetivos, ya que la complejidad de los mismos lleva a los actores a involucrarse en la producción de medios (técnicos, políticos y culturales, en sentido amplio) para su realización. Conforme lo sustenta (Leis, 2001:114), decidir una política ambiental significa algo más que elegir medios técnicos, supone también la imposición de valores e ideas sobre lo cierto y lo errado. Una política destinada a enfrentar un problema de contaminación ambiental lleva, por ejemplo, a tener que decidir sobre complejos temas político-éticos de justicia distributiva, como los que caracterizan a la Región Amazónica Ecuatoriana, y que han dado lugar a la emersión de actores estratégicos (actores claves) que se ven obligados a ejercer su poder de movilización,⁶⁸ como el

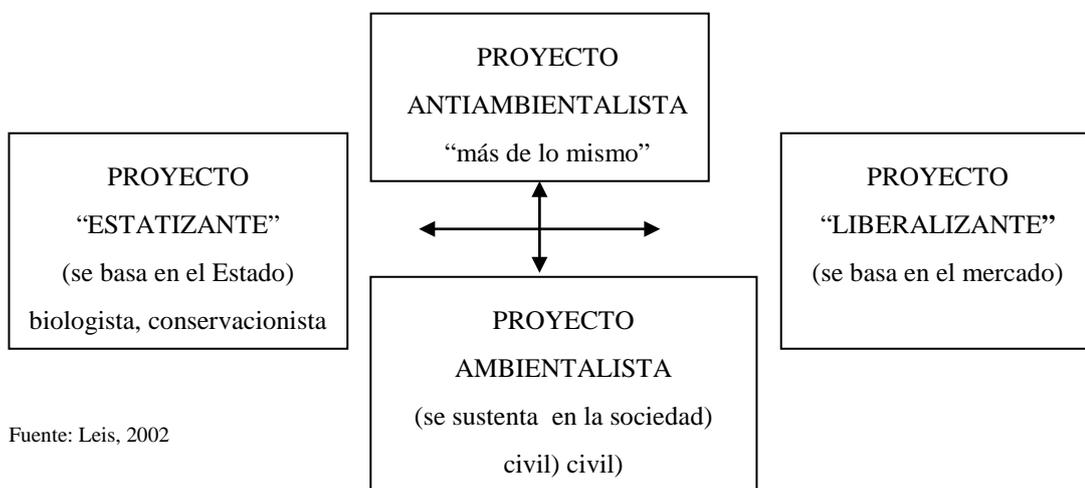
⁶⁸ Se ha hecho referencia que la resistencia al poder político centralista y concentrador efectuado por los gobiernos locales, nace del incumplimiento de acuerdos previos y exclusión de derechos regionales y locales legítimos. Los paros amazónicos bi-provinciales de Sucumbíos y Orellana tienden a connotar su resistencia al poder como prácticas contra hegemónicas que les permiten plantear reivindicaciones económicas, reformas legales en materia extractiva y ambiental. Desde esta perspectiva, es visible que los actores estratégicos regionales próximos al PNY saben que el derecho a la paz, a las reformas legales, etc. Nacen de la sangre y el fango de las batallas y rivalidades. La ley nace de los conflictos reales: masacres, conquistas, victorias que tienen su fecha y sus horroríficos héroes; la ley nace de las ciudades incendiadas, de las tierras devastadas, la ley nace de los inocentes que agonizan al amanecer (Foucault, Genealogía del

paro regional de las provincias de Orellana y Sucumbíos concretado en diciembre del 2005 y el de Napo en febrero del 2006, argumentando que también es ético exigir: la redistribución de la renta petrolera asignando un porcentaje importante a la RAE, no suscripción del TLC, declaración de caducidad del Contrato suscrito entre el Estado ecuatoriano y la empresa norteamericana Occidental por haberlo incumplido, y gestión ambiental eficiente (aunque esta es propuesta como una vindicación complementaria, sino marginal). La caducidad del contrato con la OXY se concretó el 15 de mayo del 2006.

En este sentido, las políticas ambientales públicas no se reducen a un aspecto unidimensional, sino que son re-contextualizadas dentro de un debate más amplio, entre las posiciones ambientalistas y no ambientalistas, toda vez que el ambientalismo tiene condiciones de seleccionar, absorber y re-significar aspectos de los diversos imaginarios. Así por ejemplo, las políticas públicas pueden responder a una base de sustentación de proyectos políticos de acuerdo con la visión que se asuma conforme al siguiente esquema:

2.1 SUSTENTACIÓN DE POLÍTICAS AMBIENTALES

Gráfico 1 Bases para la sustentación de políticas ambientales



Fuente: Leis, 2002

El proyecto "estatizante" implica considerar tres ejes que deben ser abordados en forma integrada, transversal y sistemática: 1) Recuperación de la capacidad de acción del Estado, 2) Organización institucional ambiental en sentido transversal para integrar las consideraciones ambientales a todas las áreas sectoriales de la

administración pública, y 3) Integración de la sustentabilidad y la dimensión ambiental a la lógica de las decisiones económicas extractivas. Esto implica recomponer el papel de tutela y planificación de las políticas públicas en materia de sustentabilidad, y la capacidad de fiscalización y control del Estado respecto a las reglas de juego en materia ambiental y desarrollo sustentable en la RAE y PNY.⁶⁹

La base conceptual sobre políticas públicas ubica la dinámica y las condiciones en las cuales el Estado se posiciona para elaborar las políticas ambientales. La metodología es casi estandarizada y sólo cabe establecer una referencia histórica para determinar el proceso de las políticas ambientales públicas en el Ecuador, para el efecto referimos la Constitución vigente, en cuanto matriz de las establecidas en otras normas jurídicas sectoriales, como la Ley de Hidrocarburos vigente, el Reglamento para las Operaciones Hidrocarburíferas en el Ecuador (D.E. 1215), Ley de Petroecuador, etc., y los propios Contratos petroleros suscritos entre el Estado y las empresas, ya que constituyen ley para las partes.

Finalmente, cabe enfatizar que en teoría, la política ambiental se construye por cinco “actores claves”: sociedad civil, empresarios, sindicatos, partidos políticos, Estado, sin desconocer la presencia relevante de otros. En todo caso la idea de actores clave (Gudynas, 2001:3) sobre todo corresponde a una coyuntura y situación particular, y no parece adecuado asumirla como un ingrediente conceptual de primer nivel al concebir la construcción de políticas ambientales, ya que todos son actores claves. No se puede excluir a priori a ningún grupo o movimiento, ni siquiera a ninguna persona. Por cierto que es posible identificar actores con roles privilegiados, pero eso depende de cada situación concreta, por ejemplo en las políticas ambientales en el medio rural, en unos casos aparecen como actores privilegiados las comunidades indígenas, en otros serán las organizaciones de empresas agroindustriales y en otros

⁶⁹ Conforme se verá en los acápites correspondientes a la gobernabilidad e institucionalidad, la propuesta plantea transformaciones de carácter sustantivo, y esos cambios incluyen la consolidación de la gobernabilidad en un marco de reconstrucción institucional, relacionada con la reconstitución de la legitimidad y la calidad de la arquitectura institucional democrática, luego de la crisis profunda en la cual todo el sistema político fue puesto en cuestión y que ha concluido con el derrocamiento de tres Presidentes de la República, entre 1997 y el 2004. En este sentido, la normativa ambiental está planteando un rediseño de la institucionalidad ambiental, pero todavía es necesario avanzar hacia una re-significación de la relación país, provincias, municipios, jurisdicciones territoriales indígenas y de la coordinación en la gestión ambiental intra e interjurisdiccional.

será el ministerio de Agricultura. Desde esta perspectiva, para el establecimiento de políticas ambientales públicas, algunos actores pueden controlar o incidir diferenciadamente.

En el caso de confederaciones empresariales o grupos políticos, que tienen acceso a los medios de comunicación y el poder de incidir con más fuerza en la discusión política y en la toma de decisiones; o los gobiernos seccionales en el caso de Orellana en la RAE, que por su capacidad de movilización y paralización de las operaciones petroleras, tienen gran influencia en la toma de decisiones, o las organizaciones ambientalistas o su capacidad para impulsar campañas, en igual forma.

En todo caso Gudynas (op. cit.) refiere otras formas de relación de los diversos actores que inciden en la formulación y promulgación de políticas ambientales públicas, dando lugar a que otros actores tengan roles importantes y hace mención las siguientes formas de relacionamiento, que finalmente connotan relaciones políticas:

Gráfico2 Relaciones entre mercado, Estado y sociedad civil

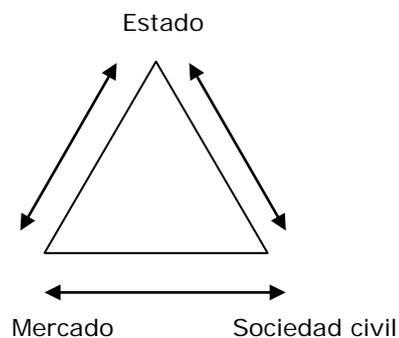


Gráfico 3 Ámbitos de acción de actores en la construcción de políticas ambientales

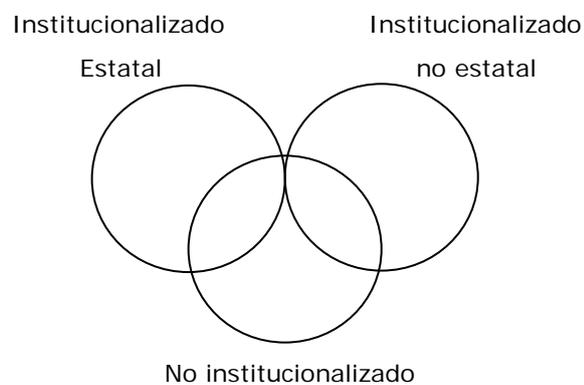
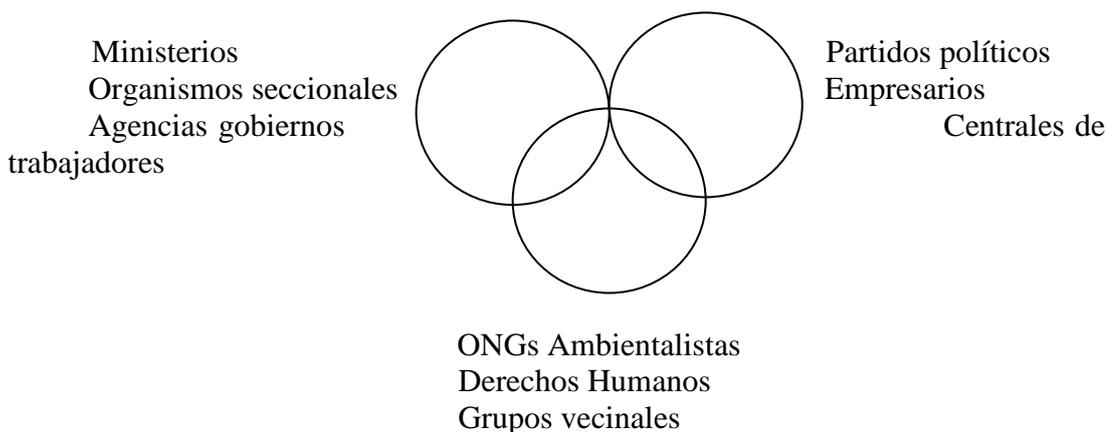


Gráfico 4 Actores desatacados en los tres ámbitos reconocidos para las políticas ambientales



Fuente: Gudynas (2001) - Adaptación Iván Narváez

Cuadro 7: ¿Políticas conservación y uso sustentable de la biodiversidad?

Conservación de la Diversidad Biológica como un recurso estratégico del país, para mejorar la calidad de vida de la población y potenciar los beneficios sociales, culturales y económicos asociados.	Desarrollo del Sistema Nacional de Conservación ex - situ de la Biodiversidad que incluirá: especies, variedades nativas y recursos genéticos en general.
La Conservación y Manejo sustentable de la Biodiversidad se incorporará en la Planificación Nacional, Regional y Local.	Aplicación de la consulta previa a toda decisión estatal que pueda ocasionar impactos sobre la diversidad biológica del país o a proyectos que afecten a los recursos naturales o a la diversidad cultural en territorios indígenas y afroecuatorianos. El consentimiento fundamentado previo se aplicará a los procesos de acceso a los recursos genéticos y al desarrollo de proyectos relacionados con Organismos__ (Es insuficiente e ineficaz).
Fomento del uso sustentable de la Biodiversidad con Estudios y Planes de Manejo que permitan una gestión eficiente.	Conservación, rehabilitación y desarrollo de los ecosistemas
Consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), incorporando las áreas protegidas Municipales, Comunitarias y privadas..	Desarrollar mecanismos de apoyo para el uso, conservación y manejo sustentable de los bosques naturales y plantados
Incentivo al desarrollo de actividades productivas sustentables.	
<p>i. LINEAS ESTRATEGICAS DE POLITICA</p> <ul style="list-style-type: none"> - Conservación y aprovechamiento sustentable del capital natural - Gestión de la calidad ambiental - Conservación y recuperación de ecosistemas frágiles y amenazados - Regiones de atención especial 	

Este abordaje pone en evidencia otro aspecto que no ha recibido toda la atención que

merece: las relaciones recíprocas entre los actores colectivos en las políticas ambientales, esto implica que la generación de cambios políticos son tareas de los “actores claves”. Asumiendo que es indispensable que la construcción de una política ambiental requiere del concurso de los actores en las tres esferas, el ambientalismo pone en evidencia que esas políticas también se pueden construir con aportes desde espacios no estatales, dejando en claro que la postura de actores clave como vanguardia no es operativa, en tanto supondría anular otras esferas de acción, o bien imponer una de ellas sobre la otra.

Por tales razones, el “vanguardismo”, de donde quienes hacen los mayores esfuerzos y sustentan mayor cantidad de información, asumen que deben ser los constructores privilegiados, los “nuevos sujetos revolucionarios” no tiene asidero, y más bien se plantea un “principio de equivalencia democrática”, donde las demandas de un grupo social se articulan en una equivalencia con los reclamos de otros grupos. Esta propuesta es parte de un programa más amplio, denominado democracia radical, que merecería recibir más atención desde los interesados en políticas ambientales (Gudynas, 2001:9).

Siempre queda la sensación de que sobre las políticas ambientales públicas ronda el fantasma de la duda, considerando que como todo hecho político en las sociedades, involucra actores, escenarios, intereses, percepciones, discursos y prácticas. En consecuencia el fantasma aludido en el sector petrolero puede ser entendido desde múltiples ópticas: ética-filosófica, jurídica, política, económica, socio-cultural y teleológica (Ortiz, 1996:23).

Por ejemplo: si se mira desde la razón de Estado la explotación petrolera cuando está en juego un territorio indígena o un área natural protegida por el mismo Estado, pueden ser vistas como no corruptas, porque en el juego de las prioridades que están establecidas, mayor relevancia tendrán aquellas acciones que posibiliten el aumento de las capacidades financieras y de control de recursos y de poder por parte del Estado. Y en ese sentido, el componente ambiental ha tenido algún significado en la medida en que se ha ajustado a esa lógica y racionalidad. No obstante, las decisiones de última instancia en el sector petrolero giran en torno a una elite política y tecno-

burocrática, tanto estatal como en las filiales corporativas transnacionales. Estas personas mantienen entre sí relaciones informales que son fundamentales al momento de negociar las decisiones, los costos, los beneficios y el control de las unidades de negocios. Las decisiones de esta elite son ejecutadas por los burócratas y funcionarios de las compañías. Y quienes simplemente acatan disposiciones son un tercer estrato, el de los trabajadores de las compañías y de las subcontratistas. Además la lógica extractivista se basa en variables económicas: cantidad de reservas, calidad del petróleo, acceso a la zona y facilidades de transporte. En consecuencia las consideraciones como existencia de territorios y comunidades indígenas, áreas naturales protegidas, son absolutamente secundarias y en ningún bloque de la RAE, estas variables han determinado que se decida o no explorar o explotar petróleo (Ibíd.:26).

2.2 MARCO LEGAL

Con las reformas constitucionales de 1998 el Ecuador inicia una etapa potencialmente ecológica que se plasma en diferentes instrumentos jurídicos, políticas, estrategias y consagra una serie de derechos y deberes ambientales con rango constitucional. La Carta Fundamental establece disposiciones relacionadas al ambiente y recursos naturales, ya sea como obligaciones, elementos integrantes del modelo de desarrollo socio-económico del Estado, limitantes de ciertos derechos económicos relacionados a la propiedad y la empresa. En este sentido, la protección del medio ambiente es un principio que trasunta todo el ordenamiento jurídico, obligando al Estado, a los particulares y sociedad en general a proteger los recursos naturales no renovables del país, proteger la diversidad biológica y su entorno natural, impulsar la educación ambiental, planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos, restauración o restitución ambiental, prevenir y controlar los impactos ambientales, sancionar y exigir la reparación de daños, garantizar la participación comunitaria y de la ciudadanía en general a fin de proteger las riquezas culturales y naturales. En consecuencia, todo análisis jurídico relacionado a temas ambientales internos debe sustentarse en el marco prescriptivo de los Convenios Internacionales, de la Constitución Política del Estado, leyes nacionales, del régimen seccional provincial y municipal y de las circunscripciones territoriales indígenas (CTI) si es del caso.

Las responsabilidades del Estado se extienden a todas las instituciones y autoridades públicas, conforme a su jurisdicción territorial y administrativa: ministerios, organismos de control, organismos descentralizados, organismos seccionales, CTI.⁷⁰ Para cumplir con las disposiciones constitucionales en materia ambiental existe la normativa correspondiente, la misma que otorga las funciones institucionales a partir del establecimiento de competencias, pero no en forma excluyente, sino más bien relacionando los diferentes órdenes y niveles del Estado y en función del “bien común” y “desarrollo sustentable”. Desde la perspectiva de Leff (2002) en el saber ambiental, por ejemplo.

La constitución parte de una asignación de competencias en distintos niveles y órdenes, que cumplen funciones complementarias y que exigen actuaciones armónicas, lo que tiene gran importancia en la conformación de los sistemas de áreas protegidas y en la definición de las categorías de manejo del país, dentro de las cuales existen categorías nacionales, regionales, locales y privadas, pero que deben sumar todas a los propósitos de protección y conservación del ambiente y de los recursos naturales. En este sentido, los particulares también quedan comprometidos al mismo propósito (Ponce de León Chau, 2005: 26 y ss).

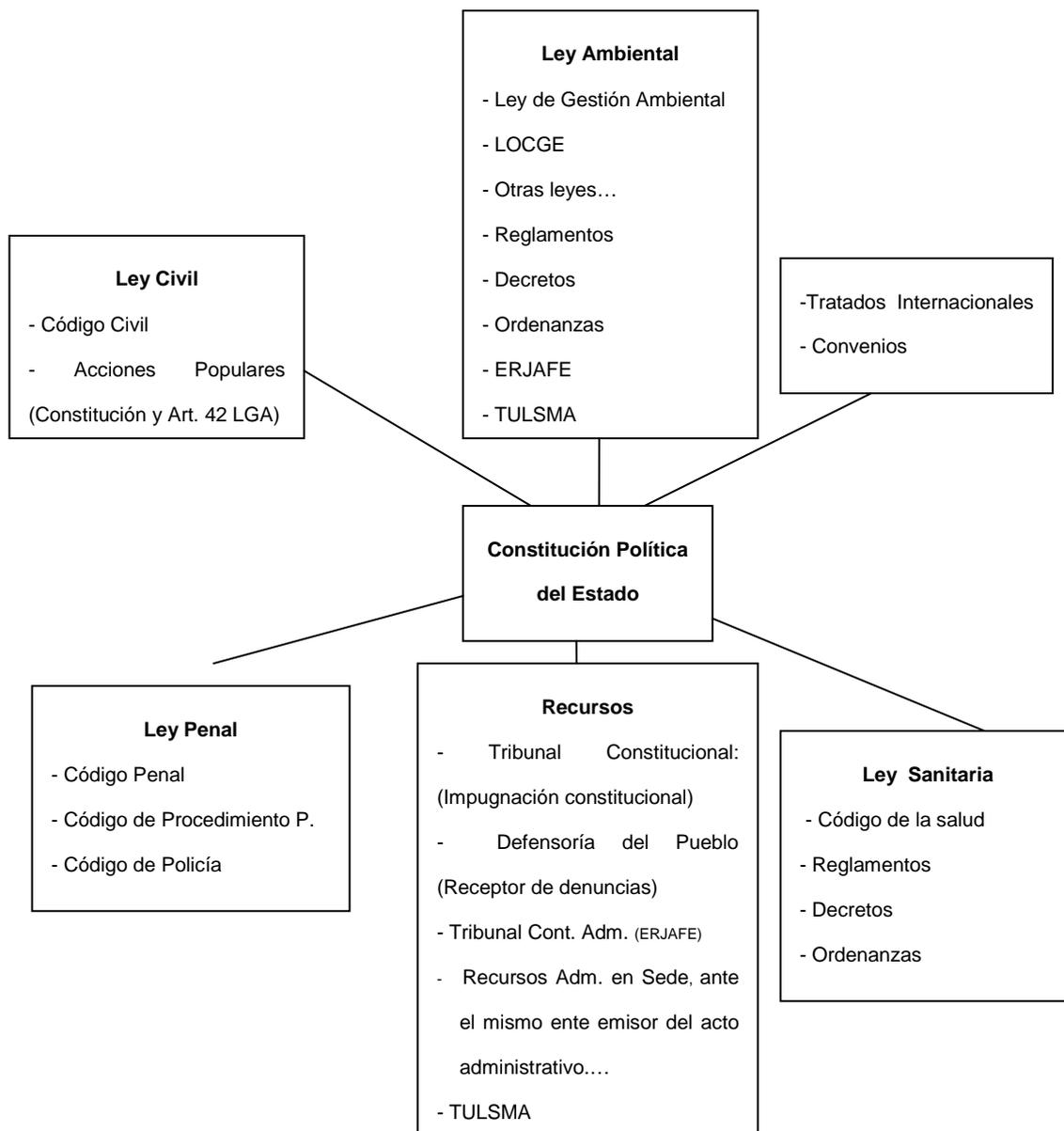
A partir del marco constitucional, la protección de los recursos naturales está sujeta principalmente a dos mecanismos: planificación y establecimiento de políticas estatales y la imposición de sanciones penales, civiles o administrativas. El ejercicio de las acciones judiciales puede ser impulsado por el Estado o los ciudadanos. La protección de las áreas ecológicamente sensibles está mayormente definida en las leyes y regulaciones para cada categoría de área natural, que por ser bienes nacionales, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.⁷¹ En síntesis, la Constitución Política asume el aspecto ambiental como un componente central de la

⁷⁰ Cuando se refiere a las instituciones públicas, se designa al conjunto de organismos que realizan diversas funciones y servicios estatales, ya sea en el ámbito nacional, provincial, cantonal o parroquial.

⁷¹ Según el Código Civil Ecuatoriano, la imprescriptibilidad tiene relación a que no se pueden adquirir por prescripción; la inalienabilidad significa que no se pueden negociar, ni enajenar a ningún título; y la inembargabilidad implica que no pueden ser objeto de medidas cautelares como embargo y secuestro, tampoco pueden sufrir apremios, ni gravámenes como los hipotecarios. En tales circunstancias, únicamente la ley puede prever los casos en los cuales las áreas protegidas pueden ser objeto de intervención productiva o extractiva, por ejemplo: Ley de Gestión Ambiental, Art. 6. (Cuestionado).

gestión del Estado y ello implica disponer de objetivos, estrategias, planes, programas, proyectos y metas ambientales, desde una perspectiva de integralidad con los objetivos económicos y sociales del país o desarrollo humano sustentable.

Gráfico 5: Cuerpo normativo en materia ambiental



Elaboración: Narvaez (2006, en IEE, 2006)

2.2.1 LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ECUADOR, MATERIA AMBIENTAL Y LOS PRINCIPIOS DEL DESARROLLO SUSTENTABLE

En principio, todo el esfuerzo para organizar constitucionalmente al Estado tiene por fin subordinar el poder a la dignidad de la persona humana y ponerlo a su servicio, pero, todo este trabajo resultaría inútil si es que los detentadores del poder pudiesen violar la constitución y el derecho en general y si, una vez consumada la violación, esta quedara en la impunidad (Trujillo 1994:113). Consecuentemente con lo descrito, en materia ambiental hay que considerar la tutela constitucional y a partir de ello, no permitir la violación de esos derechos por parte de personas naturales, jurídicas, del propio Estado o de los grupos hegemónicos del poder.

La Constitución Política del Estado Ecuatoriano fue expedida mediante Decreto Legislativo No. 000 y publicada en el Registro Oficial No. 1 del 11 de agosto de 1998. El ordenamiento jurídico parte de la Constitución o ley fundamental del país, como una fuerza activa que define su estructuración política. Las instituciones jurídicas devienen de ella y conforme al Art. 272, prevalece sobre cualquiera otra norma legal. Establece expresamente que las disposiciones de leyes orgánicas y ordinarias, decretos –leyes, decretos, estatutos, ordenanzas, reglamentos, resoluciones y otros actos de los poderes públicos, deberán mantener conformidad con sus disposiciones y no tendrán valor si, de algún modo, estuvieren en contradicción con ella o alteraren sus prescripciones.

Contiene estipulaciones de carácter ambiental como no había sucedido antes. Por ejemplo: Establece como deberes primordiales del Estado defender el ambiente e impulsar el desarrollo sustentable. El Art. 23, numeral 6, dispone la obligación de garantizar a las personas “El derecho a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación. La Ley establecerá las restricciones al ejercicio de determinados derechos y libertades, para proteger el medio ambiente”.

Destaca las secciones dedicadas a los derechos colectivos de los pueblos indígenas y negros o (afroecuatorianos), CAPITULO V: DE LOS DERECHOS COLECTIVOS (Arts.

83, 84 y 85) y la Sección 2da. Del medio ambiente (Arts. 86 al 91). En igual forma, los Arts. 229 y 233 determinan la responsabilidad específica de los gobiernos seccionales autónomos, respecto al goce de autonomía legislativa para dictar ordenanzas (...) o para la promoción y ejecución de obras en medio ambiente, riego y manejo de cuencas y microcuencas hidrográficas de su jurisdicción (...), entre otras.

Declara de interés público la preservación del medio ambiente, la conservación de los ecosistemas y la integridad del patrimonio genético, la prevención de la contaminación ambiental, la recuperación de los espacios ambientales degradados y el manejo sustentable de los recursos naturales; reconoce el establecimiento de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) y prescribe la participación de la comunidad en la toma de decisiones relativas a proyectos que puedan afectar el medio ambiente, y cuando se los vaya a ejecutar en territorios de pueblos indígenas o negros, realizar la consulta previa.

En materia ambiental es evidente el cambio del paradigma jurídico, al consagrar al ambiente como un derecho colectivo y establecer el desarrollo sostenible como objetivo fundamental, lo que implica el reconocimiento de los derechos intra e intergeneracionales.

Conforme a la Constitución Política de la República del Ecuador, se establece:

Art. 3.- “Deberes del Estado.- Son deberes primordiales del Estado:

3.- Defender el patrimonio natural y cultural del país y proteger el medio ambiente;”

Art. 23.- “Derechos civiles.- Sin perjuicio de los derechos establecidos en esta Constitución y en los instrumentos internacionales vigentes, el Estado reconocerá y garantizará a las personas los siguientes:

6.- El derecho a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación. La ley establecerá las restricciones al ejercicio de

determinados derechos y libertades, para proteger el medio ambiente.⁷²

20. El derecho a una calidad de vida que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, saneamiento ambiental; educación, trabajo, empleo, recreación, vivienda, vestido y otros servicios sociales necesarios;”

Art. 32.- “Derecho a la vivienda.- Para hacer efectivo el derecho a la vivienda y a la conservación del medio ambiente, las municipalidades podrán expropiar, reservar y controlar áreas para el desarrollo futuro, de conformidad con la ley.”

Art. 42.- “Derecho, promoción y protección.- El Estado garantizará el derecho a la salud, su promoción y protección, por medio del desarrollo de la seguridad alimentaria, la provisión de agua potable y saneamiento básico, el fomento de ambientes saludables en lo familiar, laboral y comunitario, y la posibilidad de acceso permanente e ininterrumpido a servicios de salud, conforme a los principios de equidad, universalidad, solidaridad, calidad y eficiencia.”

Art. 80.- “Función del Estado e institutos superiores.- El Estado fomentará la ciencia y la tecnología, especialmente en todos los niveles educativos, dirigidas a mejorar la productividad, la competitividad, el manejo sustentable de los recursos naturales, y a satisfacer las necesidades básicas de la población. (...)”

Art. 84.- “Garantía a los pueblos indígenas.- El Estado reconocerá y garantizará a los pueblos indígenas, de conformidad con esta Constitución y la ley, el respeto al orden público y a los derechos humanos, los siguientes derechos colectivos:

4. Participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras.
5. Ser consultados sobre planes y programas de prospección y explotación de recursos no renovables que se hallen en sus tierras y que puedan afectarlos ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten, en cuanto sea posible y recibir indemnizaciones por los perjuicios

⁷² La Constitución vigente no establece los derechos que se pueden restringir, como si lo establecía la anterior respecto al régimen especial para Galápagos, se podía restringir los derechos de libre circulación, comercio y residencia.

socio-ambientales que les causen;

6. Conservar y promover sus prácticas de manejo de la biodiversidad y de su entorno natural;
12. A sus sistemas, conocimientos y prácticas de medicina tradicional, incluido el derecho a la protección de los lugares rituales y sagrados, plantas, animales, minerales y ecosistemas de interés vital desde el punto de vista de aquella;”

Art. 85.- “Garantía de los pueblos negros.- El Estado reconocerá y garantizará a los pueblos negros o afroecuatorianos, los derechos determinados en el artículo anterior, en todo aquello que les sea aplicable.”

Art. 86.- “Protección ambiental.- El Estado protegerá el derecho de la población a vivir en un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice un desarrollo sustentable. Velará para que este derecho no sea afectado y garantizará la preservación de la naturaleza.

Se declaran de interés público y se regularán conforme a la ley:

1. La preservación del medio ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país;
2. La prevención de la contaminación ambiental, la recuperación de los espacios naturales degradados, el manejo sustentable de los recursos naturales y los requisitos que para estos fines deberán cumplir las actividades públicas y privadas
3. El establecimiento de un sistema nacional de áreas naturales protegidas, que garantice la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de los servicios ecológicos, de conformidad con los convenios y tratados internacionales.”

Cabe enfatizar que esta materia fue excluida en las constituciones anteriores, ahora no y con ello se evita alguna normatividad en contra, ya que podría caer en el campo de la inconstitucionalidad. En todo caso, el Estado es el guardián titular del derecho a

vivir en un ambiente sano. Pero además la propia Constitución, Art. 86 Nral. 3, prescribe la preservación de los ecosistemas y la biodiversidad o patrimonio genético y tiene relación entre otros convenios internacionales a:

- a) Convenio sobre la diversidad biológica;
- b) Convención para la protección de la flora, fauna y de las bellezas escénicas naturales de los países de América;
- c) Convención para la defensa del patrimonio Mundial, Cultural y Natural;
- d) Convenio sobre el Comercio Internacional de especies amenazadas de flora y fauna silvestres,
- e) Convenio relativo a las zonas húmedas de importancia internacional especialmente como hábitat de las aves acuáticas.

Art. 87.- “Responsabilidades ambientales.- La ley tipificará las infracciones y determinará los procedimientos para establecer responsabilidades administrativas, civiles y penales que correspondan a las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, por las acciones u omisiones en contra de las normas de protección del medio ambiente.”

Art. 88.- “Participación de la comunidad.- Toda decisión estatal que pueda afectar al medio ambiente, deberá contar previamente con los criterios de la comunidad, para lo cual ésta será debidamente informada. La ley garantizará su participación.”

Art. 89. Objetivos.- “El Estado tomará medidas orientadas a la consecución de los siguientes objetivos:

1. Promover en el sector público y privado el uso de tecnologías ambientalmente limpias y de energías alternativas no contaminantes;
2. Establecer estímulos tributarios para quienes realicen acciones ambientalmente sanas; y,
3. Regular, bajo estrictas normas de bioseguridad, la propagación en el medio ambiente, la experimentación, el uso, la comercialización y la importación de organismos genéticamente modificados. * Este Artículo es muy interesante por lo relativo a incentivar las prácticas ecológicas vía beneficios de orden tributario.”

Art. 90.- “Armas químicas y sustancias tóxicas.- Se prohíben la fabricación, importación, tenencia y uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares y desechos tóxicos.

El Estado normará la producción, la importación, distribución y uso de aquellas sustancias que, no obstante su utilidad, sean tóxicas y peligrosas para las personas y el medio ambiente.”

Art. 91.- “Responsabilidad por daños ambientales.- Acciones para la protección ambiental.- El Estado, sus delegatarios y concesionarios, serán responsables por los daños ambientales, en los términos señalados en el Art.20 de esta Constitución.

Tomará medidas preventivas en caso de dudas sobre el impacto o las consecuencias ambientales negativas de alguna acción u omisión, aunque no exista evidencia científica de daño. Sin perjuicio de los derechos de los directamente afectados cualquier persona natural o jurídica o grupo humano, podrá ejercer las acciones previstas en la ley para la protección del medio ambiente.”

Es por demás importante relieves este Artículo, debido a la participación ciudadana que impulsa, en los asuntos gubernamentales o en la toma de decisiones políticas que surtan efectos en la vida social. Efectivamente: campesinos indígenas, ambientalistas, ecologistas y empresarios requieren que su participación sea incentivada por parte del ministerio del Ambiente. El Estado debe estimular la corresponsabilidad de la sociedad civil, ONGs, empresas, para prevenir los impactos ambientales, planificar proyectos, suscribir convenios con organizaciones diversas y abordar a soluciones técnicas y científicas sobre la materia.

Esta disposición constitucional otorga, lo que en otros términos se podría llamar acción pública, a cualquier persona, es decir que no necesariamente debe ser el perjudicado quien denuncie, sino que todos tenemos el derecho y la obligación de efectuar la denuncia sobre el daño ambiental.

Además el Artículo 91, respecto a la responsabilidad sobre daños ambientales por parte del Estado, delegatarios y concesionarios, señala dos aspectos fundamentales: trata de las indemnizaciones que el Estado, sus delegatarios y concesionarios deben pagar por daños causados. En el caso, el primer perjudicado es el ambiente y cualquier indemnización es irrisoria para remediarlo, pues nunca volverá a su estado original y en lo que tiene relación con las indemnizaciones a terceros perjudicados, la legislación todavía no determina rubros que constituyan una real compensación.

Art. 97.- “Deberes y responsabilidades de los ciudadanos.- Todos los ciudadanos tendrán los siguientes deberes y responsabilidades, sin perjuicio de otros previstos en esta Constitución y la ley:

16. Preservar el medio ambiente sano y utilizar los recursos naturales de modo sustentable;”

Art. 229.- “Asociación de los gobiernos seccionales.- Las provincias, cantones y parroquias se podrán asociar para su desarrollo económico y social y para el manejo de los recursos naturales.”

Art. 233. “Consejo provincial.-

3.- El Consejo Provincial representará a la provincia y, además de las atribuciones previstas en la ley, promoverá y ejecutará obras de alcance provincial en vialidad, medio ambiente, riego y manejo de las cuencas y micro cuencas hidrográficas de su jurisdicción. Ejecutará obras exclusivamente en áreas rurales.”

Art. 238. “Procedencia y beneficios.-

1.- Existirán regímenes especiales de administración territorial por consideraciones demográficas y ambientales. Para la protección de las áreas sujetas a régimen especial, podrán limitarse dentro de ellas los derechos de migración interna, trabajo o cualquier otra actividad que pueda afectar al medio ambiente. La ley normará cada régimen especial.

Los residentes del área respectiva, afectados por la limitación de los derechos constitucionales, serán compensados mediante el acceso preferente al beneficio de los recursos naturales disponibles y a la conformación de asociaciones que aseguren el patrimonio y bienestar familiar (...).”

Art. 240.- “Región Amazónica.- En las provincias de la región amazónica, el Estado pondrá especial atención para su desarrollo sustentable y preservación ecológica, a fin de mantener la biodiversidad. Se adoptarán políticas que compensen su menor desarrollo y consoliden la soberanía nacional.”

Art. 243.- “Objetivos de la economía.- Serán objetivos permanentes de la economía:

1. El desarrollo socialmente equitativo, regionalmente equilibrado, ambientalmente sustentable y democráticamente participativo;”

Art. 244.- “Sistema nacional de economía social.- Dentro del sistema de economía social de mercado al Estado le corresponderá:

7. Explotar racionalmente los bienes de su dominio exclusivo, de manera directa o con la participación del sector privado;”

Art. 247.- “Inalienabilidad e imprescriptibilidad de los recursos naturales del Estado.- Son de propiedad inalienable e imprescriptible del Estado los recursos naturales no renovables y, en general, los productos del subsuelo, los minerales y sustancias cuya naturaleza sea distinta de la del suelo, incluso los que se encuentran en las áreas cubiertas por las aguas del mar territorial.

Estos bienes serán explotados en función de los intereses nacionales. Su exploración y explotación racional podrán ser llevadas a cabo por empresas públicas, mixtas o privadas, de acuerdo con la ley. (...). Las aguas son bienes nacionales de uso público; su dominio será inalienable e imprescriptible; su uso y aprovechamiento corresponderá al Estado o a quienes obtengan estos derechos de acuerdo con la ley.”

Art. 248.- “Derecho soberano sobre la diversidad biológica y reservas naturales.- El Estado tiene derecho soberano sobre la diversidad biológica, reservas naturales, áreas protegidas y parques nacionales. Su conservación y utilización sostenible se hará con participación de las poblaciones involucradas cuando fuere del caso y de la iniciativa privada, según los programas, planes y políticas que los consideren como factores de

desarrollo y calidad de vida y de conformidad con los convenios y tratados internacionales.”

Art. 251.-“Participación de gobiernos seccionales en rentas del Estado.- Los gobiernos seccionales autónomos, en cuyas circunscripciones territoriales se exploten e industrialicen recursos naturales no renovables, tendrán derecho a participar de las rentas que perciba el Estado. La ley regulará esta participación.”

Art. 267. “Producción, acaparamiento y colonización de la tierra. (...). Regulará la colonización dirigida y espontánea, con el propósito de mejorar la condición de vida del campesino y fortalecer las fronteras vivas del país, precautelando los recursos naturales y el medio ambiente.” ⁷³

2.2.2 LA LEY DE GESTIÓN AMBIENTAL

Como antecedentes importantes la de la LGA se tiene la “Políticas Básicas Ambientales del Ecuador”, emitidas a través del Decreto 1802 de 1 de junio de 1994; RO/ 456 de 7 de junio de 1994 (derogado). Posteriormente se dan las condiciones para formular una norma legal específica y es así como el Congreso Nacional dicta la LGA. Esta fue promulgada mediante RO/ No. 245 del 30 de julio de 1999, y fue sometida a codificación – 017, el 2004-016, R.O. 418 del 10 de septiembre del 2004. Como cualquiera otra ley tiene su sustento en la Constitución Política del Estado. Establece los principios y directrices de política ambiental, el esquema institucional general relacionado con la gestión ambiental y desarrolla algunos instrumentos específicos de gestión:

- La gestión ambiental se sujeta a los principios de solidaridad, corresponsabilidad, cooperación, coordinación, reciclaje y reutilización de desechos, utilización de tecnologías alternativas ambientalmente sustentables y respeto a las culturas y prácticas tradicionales.

⁷³ Cabe considerar que las disposiciones constitucionales ambientales tiene relación a normas internacionales constantes en convenios, como el 169 de la OIT, y que se los analiza en capítulo aparte de este texto.

- El proceso de gestión ambiental se orientará según los principios universales del desarrollo sustentable, contenidos en la Declaración de Río 92, sobre medio ambiente y desarrollo, que busca la conservación del patrimonio natural y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.
- La normativa que en materia ambiental expidan los órganos del Estado deberá contar con: estudios de impacto técnicos sectoriales, económicos, de relaciones comunitarias, de capacidad institucional, consultar e informar a la comunidad.
- Establece que el Ministerio es la máxima autoridad en materia ambiental. El Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental lo integran las instituciones con competencia ambiental y lo dirige la Comisión Nacional de Coordinación.
- Otorga a los Consejos Provinciales y Concejos Municipales competencia para dictar políticas ambientales seccionales, dentro del marco de la Constitución y la Ley.
- Determina que por excepción se permite el aprovechamiento racional de recursos naturales no renovables en áreas protegidas por el Estado y en ecosistemas frágiles, previo la presentación de estudios de factibilidad económica y de evaluación de impactos ambientales.
- Para la ejecución de actividades que supongan riesgos ambientales deberán contar con la licencia ambiental expedida por el Ministerio del Ambiente, previo la presentación de los estudios correspondientes.
- Conforme a lo establecido en el Art. 88 de la Constitución Política del Estado, existe acción pública para participar en la gestión ambiental, a través de diversos mecanismos como, consultas, audiencias públicas. Y existe acción pública para denunciar la violación de la legislación ambiental.

En cuanto a la estructura institucional, dispone el establecimiento de un Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental, conformado por instituciones estatales relacionadas a la materia, sometidas al Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable (CNDS), en cuanto mecanismo de coordinación transectorial, integración y cooperación.

Además establece la Comisión Nacional de Coordinación, cuyo principal objeto es

dirigir el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental, con mecanismos adecuados de coordinación. Este Sistema está sometido a las disposiciones técnicas de la autoridad ambiental que es el Ministerio del Ambiente. Sitúa como instrumento importante, la formulación y calificación de los Estudios de Impacto Ambiental para la ejecución de toda actividad productiva o extractiva. La Ley en su Art. 14 prevé una vinculación legal de la planificación con la presupuestación⁷⁴ y además, establece los instrumentos de gestión como la planificación a cargo de las instituciones que conforman el SDGA. La planificación nacional y seccional debe adecuarse a las normas y directrices del Plan Ambiental Ecuatoriano, prescribe la Ley de Gestión Ambiental.⁷⁵

La Ley de Gestión ambiental al final contiene un glosario de términos que deben ser considerados en las actividades relacionadas a la materia ambiental. El contenido que se detalla a continuación, permite apreciar las temáticas que trata la norma y aproxima a los ejes de acción a seguir.

TITULO I:	Ámbito y principios de la ley
TITULO II:	Del régimen institucional de la gestión ambiental
CAPITULO I:	Del desarrollo sustentable
CAPITULO II:	De la autoridad ambiental
CAPITULO III:	Del sistema descentralizado de gestión ambiental
CAPITULO IV:	De la participación de las instituciones del Estado
TITULO III:	Instrumentos de gestión ambiental
CAPITULO I:	De la planificación
CAPITULO II:	De la evaluación de impacto ambiental y del control ambiental
CAPITULO III:	De los mecanismos de participación social
CAPITULO IV:	De la capacitación y difusión
CAPITULO V:	Instrumentos de aplicación de normas ambientales
TITULO IV:	Del Financiamiento
TITULO V:	De la Información y vigilancia ambiental

⁷⁴ En 1972 se logra en el Ecuador una reforma administrativa y se le asigna a la planificación un importante rol en la economía. En 1984 se expidieron los Planes Integrales de Transformación y Desarrollo. Posteriormente se aplica al control de los sistemas ambientales la técnica de la planificación para ordenar los espacios y utilizar mejor los elementos. Ya la Conferencia de Estocolmo afirmó que: “ La planificación racional constituye un instrumento indispensable para conciliar las diferencias que pueden surgir entre las exigencias del desarrollo y la necesidad de proteger y mejorar el medio”

⁷⁵ La administración pública para fines ambientales es muy compleja y tiene en cuenta diversas consideraciones, entre las principales: Promulgación de Leyes, Institucionalidad y responsabilidad específica, Formulación de políticas y estrategias, Planificación y programación, Presupuestos, Organismos de control. Etc.

TITULO VI:	De la Protección de los derechos ambientales
CAPITULO I:	De las acciones civiles
CAPITULO II:	De las acciones administrativas y contencioso administrativas

DISPOSICIONES GENERALES: Reformas y derogatorias (Refórmense las siguientes normas legales): Ley de Régimen Municipal; Ley Orgánica de Régimen Provincial; Ley de Minería; Ley del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología; Ley de Tierras Baldías y Colonización; Código de la Salud; Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y de Vida Silvestre. Disposiciones Transitorias. Disposición final, Glosario de Definiciones.

Una de las características de la Ley de Gestión Ambiental es que es demasiado principista y doctrinaria antes que instrumental. El error más grave es la contradicción que existe entre el Art. 6 de la Ley y el Art. 23, numeral 6 de la Constitución Política del Estado. La Ley permite la explotación de recursos naturales no renovables en áreas protegidas, lo que violenta el principio de conservación y el derecho a vivir en un ambiente sano garantizado en la Constitución Política. Todavía no existe una petición de inconstitucionalidad del Art. 6 de la Ley de Gestión Ambiental.

2.2.2.1 TEXTO UNIFICADO DE LEGISLACIÓN SECUNDARIA DEL MINISTERIO DEL AMBIENTE Decreto Ejecutivo No. 3516, publicado en el Registro Oficial, Edición Especial No. 2 del 31 de marzo del 2003,

El 31 de marzo de 2003, se ratificó la publicación y aplicabilidad del Texto Unificado, publicado el 16 de diciembre del 2002, en el Registro Oficial No. 725. Este documento contiene varias disposiciones dentro del área ambiental, entre las que podemos destacar las siguientes: De la Autoridad Ambiental, de la Gestión Ambiental, del Régimen Forestal de la biodiversidad (instructivo para permisos en áreas protegidas), de los Recursos Costeros, de la Calidad Ambiental (SUMA), Reglamento a la Ley de Gestión Ambiental para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental, Reglamento para la Prevención y control de la Contaminación por Desechos Peligrosos, del Régimen Especial: Galápagos, del Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico ECORAE, del Sistema de Derechos o tasas por los servicios que presta el Ministerio. En el Capítulo de Línea Base, del componente físico el EIA se considera las tablas 1 y 3 del Anexo 1 del Reglamento a la Ley

de Gestión Ambiental para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental.

Decreto No. 1589, Registro Oficial N° 320 del 25 de julio del 2006:

A través de este instrumento legal, el Presidente de la república, Considerando: Que no obstante la expedición del indicado decreto, el texto unificado no se publicó en su integridad omitiéndose el título preliminar: de las Políticas Ambientales, aunque en el índice del mismo sí fue incluido;

Que es imprescindible publicar en el Registro Oficial el texto íntegro del "Título Preliminar" del Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio del Ambiente; para su plena vigencia; y,

En ejercicio de las atribuciones que le confieren el numeral 9 del artículo 171 de la Constitución Política de la República y el literal f) del artículo 11 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, Decreta:

Art. 1.- “Añádase luego del "Índice" y antes "Libro I, DE LA AUTORIDAD AMBIENTAL", del Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio de Ambiente, expedido mediante Decreto Ejecutivo No. 3516, publicado en el Registro Oficial, Edición Especial No. 2 del 31 de marzo del 2003, el texto que a continuación se detalla:”

TITULO PRELIMINAR: DE LAS POLITICAS BASICAS AMBIENTALES DEL ECUADOR

“Reconociendo que, si bien la participación en apoyo a programas y proyectos de promoción y ayuda para la adecuada gestión ambiental en el país corresponde a todos los habitantes en el Ecuador, mediante una real participación democrática a todo nivel, es necesario impulsar la presencia y efectiva participación de grupos humanos que, por diversas razones históricas, no han sido actores muy directos de decisiones y acciones de interés nacional.

El Estado Ecuatoriano promoverá y privilegiará la participación, como ejecutores y beneficiarios, en programas y proyectos tendientes a lograr la adecuada gestión ambiental en el país de la sociedad nacional, a través de organizaciones no públicas, de grupos menos favorecidos, de la mujer, de los niños y los jóvenes de organizaciones que representen a minorías, poblaciones indígenas y sus

comunidades, trabajadores, sus sindicatos y organizaciones clasistas, empresarios y sus empresas y organismos, agricultores y trabajadores del campo, comunidad científica y tecnológica.”

Art. 14.- “Reconociendo que algunas compañías nacionales y extranjeras se han caracterizado por una doble moral en sus actividades en el Ecuador y por el uso de diferentes parámetros tecnológicos que afecten negativamente a la sociedad y al medio ambiente.

El Estado Ecuatoriano exigirá que las compañías extranjeras, nacionales subsidiarias de compañías transnacionales y nacionales en general observen en el Ecuador un comportamiento tecnológico en relación al medio ambiente, al menos con los más altos parámetros y requisitos de sus países de origen, para el caso de compañías extranjeras y transnacionales, sin perjuicio del cumplimiento de las regulaciones nacionales pertinentes por parte de todas las compañías.”

Art. 17.- “Reconociendo que todas las actividades productivas son susceptibles de degradar y/o contaminar y que, por lo tanto, requieren de acciones enérgicas y oportunas para combatir y evitar la degradación y la contaminación, hay algunas que demandan de la especial atención nacional por los graves impactos que están causando al ambiente nacional.

Sin perjuicio de propender a que todas las actividades productivas que se efectúen en territorio ecuatoriano y en las áreas marinas bajo su soberanía y control, económico se realicen combatiendo y evitando la degradación y/o la contaminación ambiental, se dará especial atención con este propósito a las siguientes:

- _ Todas las actividades hidrocarburíferas (exploración, explotación, transporte, industrialización).
- _ Todas las actividades mineras (particularmente respecto al oro).
- _ Pesca.
- _ Agroindustrias grandes en medios ecológicos delicados (Amazonía y otros).
- _ Producción agrícola con uso indiscriminado de químicos (uso de fertilizantes, pesticidas y biocidas, en general).
- _ Industrias generadoras de desechos peligrosos y tóxicos en las diferentes ciudades

del país y en ciertos sectores rurales.

_ Industrias, agroindustrias y servicios generadores de gases efecto invernadero que afectan al clima y a la capa de ozono.

_ Sector transporte de servicio público y privado.”

Cabe enfatizar que el Decreto 1589 es pertinente y coherente con los requerimientos ambientales del país, su aplicación permitirá optimizar la gestión y control ambiental.

2.2.3 LEY PARA LA PRESERVACIÓN DE ZONAS DE RESERVA Y PARQUES NACIONALES (Codificación 2004 – 018) R.O. 418 del 10 de septiembre del 2004

Esta Ley establece los mecanismos de coordinación, manejo y administración de las áreas protegidas enunciadas, y las responsabilidades que tienen los Ministerios del Ambiente y Turismo, al respecto. Ahora se citan los artículos más relevantes de acuerdo al interés del capítulo.

Art.1.- “Los monumentos naturales, bosques, áreas y más lugares de especial belleza, constitución, ubicación e interés científico y nacional, a pedido de la Dirección Nacional Forestal y/o del Ministerio de Turismo, y previos los estudios especializados y técnicos necesarios, serán delimitados y declarados zonas de reserva o parques nacionales mediante Acuerdo Interministerial de los señores Ministros del Ambiente y de Turismo. En los casos de comprender el ambiente acuático marino y sus poblaciones, se requerirán los informes del Instituto Nacional de Pesca y de la Dirección General de Pesca.”

Art. 2.- “Declárase de utilidad pública con fines de expropiación, todas las áreas que sean consideradas como zonas de reservas o parques nacionales, en los términos que dispone la presente Ley. También prescribe que las zonas de reserva o parques nacionales en el campo técnico y científico estarán controladas y administradas por la Dirección Nacional Forestal; en los aspectos de belleza natural y atracción turística por el Ministerio de Turismo, y en el ambiente acuático por la Dirección General de Pesca.

Los Ministros del Ambiente y de Turismo, en ejercicio de sus atribuciones específicas y si es del caso, conjuntamente, dictarán los reglamentos y regulaciones necesarios ciñéndose a la Ley”.

Art. 3.- “Las áreas de las zonas de reserva y parques nacionales, no podrán ser utilizadas para fines de explotación agrícola, ganadera, forestal y de caza, minera, pesquera o de colonización; deberán mantenerse en estado natural para el cumplimiento de sus fines específicos con las limitaciones que se determinan en esta Ley, y se las utilizarán exclusivamente para fines turísticos o científicos.”

Art. 4 “Cada reserva o parque nacional estará a cargo del personal necesario de administración y guardería, determinado en los respectivos presupuestos. Este personal dependerá de la Dirección Nacional Forestal del Ministerio del Ambiente, ante el cual responderá por su labor, y tendrá suficientes facultades y atribuciones para exigir y hacer cumplir las respectivas leyes, reglamentos y regulaciones, su nómina será periódicamente comunicada al Ministerio de Turismo, la cual podrá impartir instrucciones especiales, conforme a sus fines específicos.”

Art. 5.- “Toda persona que ingrese a una reserva o parque nacional con cualquier finalidad que lo haga, estará especialmente obligada a acatar las leyes, reglamentos y regulaciones pertinentes. La Dirección Nacional Forestal exhibirá en los lugares más visibles de las reservas y parques nacionales, carteles que contengan las disposiciones generales, técnicas y de preservación de carácter fundamental. El Ministerio de Turismo, las empresas turísticas autorizadas para operar en esos lugares, y los representantes de grupos especiales, están obligados a dar la mayor divulgación y hacer conocer tales disposiciones por cuanto medio esté a su alcance”.

Art. 7.- “Los grupos turísticos o científicos, ocasionales o esporádicos, que deseen visitar las zonas de reserva o parques nacionales, también deberán presentar por escrito, en cada caso, el programa que desarrollarán para obtener del Director Nacional Forestal y del Ministro de Turismo, o de sus delegados, el permiso de ingreso, recorrido y permanencia; el programa y la autorización que se haya concedido, se comunicarán a las autoridades de las reservas o parques nacionales

para los fines indicados en el artículo anterior. Estos grupos deberán tramitar su solicitud de ingreso por intermedio de las agencias de viajes y turismo, establecidas o autorizadas para operar en el país, que por este hecho, quedarán constituidas en representantes y responsables del respectivo grupo.”

Art. 13 “Constitúyese el Comité de Parques Nacionales que funcionará como asesor y consultivo, y sugerirá las medidas generales y especiales necesarias para la preservación, embellecimiento, servicios, difusión o conocimiento de los lugares de interés regional y nacional que estén o puedan ser considerados zonas de reserva o parques nacionales (...)”

2.2.4 LEY QUE PROTEGE LA BIODIVERSIDAD EN EL ECUADOR (Codificación 2004 – 018) R.O. 418 del 10 de septiembre del 2004)

Dada la importancia del bien natural protegido como es la biodiversidad, y para la mejor aplicación de la ley procurando su preservación, el H. CONGRESO NACIONAL, la Comisión de Legislación y Codificación: Resuelve: Expedir la siguiente codificación de la Ley que protege la Biodiversidad en el Ecuador.

Art. 1.- “Se considerarán bienes nacionales de uso público, las especies que integran la diversidad biológica del país, esto es, los organismos vivos de cualquier fuente, los ecosistemas terrestres y marinos, los ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte.

El Estado Ecuatoriano tiene el derecho soberano de explotar sus recursos en aplicación de, su propia política ambiental. Su explotación comercial se sujetará a las leyes vigentes y a la reglamentación especial, que para este efecto, dictará el Presidente Constitucional de la República, garantizando los derechos ancestrales de los pueblos indígenas, negros o afroecuatorianos, sobre los conocimientos, los componentes intangibles de biodiversidad y los recursos genéticos a disponer sobre ellos”.

Art. 2.- “La presente Ley entró en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial y prevalecerá sobre las que se le opongan.”

Esta Codificación fue elaborada por la Comisión de Legislación y Codificación, de acuerdo con lo dispuesto en el número 2 del Art. 139 de la Constitución Política de la

República. Cumplidos los presupuestos del Art. 160 de la Constitución Política de la República, publíquese en el Registro Oficial. Quito, 22 de julio de 2004.

2.2.5 LEY DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN AMBIENTAL (Codificación 2004 -020) R.O. 418 del 10 de septiembre del 2004.

La primera Ley fue promulgada mediante Decreto Supremo No. 374, R.O No. 97 del 31 de mayo de 1976 (Decreto Supremo No. 374), constituye uno de los pasos más importantes de la protección ambiental. Nació en la época sanitarista, cuando se consideraba al medio ambiente únicamente compatible con la sanidad e higiene.

La Ley vigente (codificada en septiembre del 2004) estipula:

Art. 1.- “Queda prohibido expeler hacia la atmósfera o descargar en ella, sin sujetarse a las correspondientes normas técnicas y regulaciones, contaminantes que, a juicio de los Ministerios de Salud y del Ambiente, en sus respectivas áreas de competencia, puedan perjudicar la salud y vida humana, la flora, la fauna y los recursos o bienes del estado o de particulares o constituir una molestia.”

Art. 2.- “Para los efectos de esta Ley, serán consideradas como fuentes potenciales de contaminación del aire:

a) Las artificiales, originadas por el desarrollo tecnológico y la acción del hombre, tales como fábricas, calderas, generadores de vapor, talleres, plantas termoeléctricas, refinerías de petróleo, plantas químicas, aeronaves, automotores y similares, la incineración, quema a cielo abierto de basuras y residuos, la explotación de materiales de construcción y otras actividades que produzcan o puedan producir contaminación, y,

b) Las naturales, ocasionadas por fenómenos naturales, tales como erupciones, precipitaciones, sismos, sequías, deslizamientos de tierra y otros.”

Art. 3.- “Se sujetarán al estudio y control de los organismos determinados en esta Ley y sus reglamentos, las emanaciones provenientes de fuentes artificiales, móviles o fijas, que produzcan contaminación atmosférica.

Las actividades tendientes al control de la contaminación provocada por fenómenos naturales, son atribuciones directas de todas aquellas instituciones que tienen competencia en este campo.

Art. 4.- “Será responsabilidad de los Ministerios de Salud y del Ambiente, en sus respectivas áreas de competencia, en coordinación con otras Instituciones, estructurar y ejecutar programas que involucren aspectos relacionados con las causas, efectos, alcances y métodos de prevención y control de la contaminación atmosférica.”

Art. 5.- “Las instituciones públicas o privadas interesadas en la instalación de proyectos industriales, o de otras que pudieran ocasionar alteraciones en los sistemas ecológicos y que produzcan o puedan producir contaminación del aire, deberán presentar a los Ministerios de Salud y del Ambiente, según corresponda, para su aprobación previa, estudios sobre el impacto ambiental y las medidas de control que se proyecten aplicar.”

CAPITULO II: DE LA PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN DE LAS AGUAS

Art. 6.- “Queda prohibido descargar, sin sujetarse a las correspondientes normas técnicas y regulaciones, a las redes de alcantarillado, o en las quebradas, acequias, ríos, lagos naturales o artificiales, o en las aguas marítimas, así como infiltrar en terrenos, las aguas residuales que contengan contaminantes que sean nocivos a la salud humana, a la fauna, a la flora y a las propiedades.”

Art. 7.- “El Consejo Nacional de Recursos Hídricos, en coordinación con los Ministerios de Salud y del Ambiente, según el caso, elaborarán los proyectos de normas técnicas y de las regulaciones para autorizar las descargas de líquidos residuales, de acuerdo con la calidad de agua que deba tener el cuerpo receptor.”

Art. 8.- “Los Ministerios de Salud y del Ambiente, en sus respectivas áreas de competencia, fijarán el grado de tratamiento que deban tener los residuos líquidos a descargar en el cuerpo receptor, cualquiera sea su origen”

Art. 9.- “Los Ministerios de Salud y del Ambiente, en sus respectivas áreas de

competencia, también, están facultados para supervisar la construcción de las plantas de tratamiento de aguas residuales, así como de su operación y mantenimiento, con el propósito de lograr los objetivos de esta Ley.”

CAPITULO III: DE LA PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN DE LOS SUELOS

Art. 10.- “Queda prohibido descargar, sin sujetarse a las correspondientes normas técnicas y regulaciones, cualquier tipo de contaminantes que puedan alterar la calidad del suelo y afectar a la salud humana, la flora, la fauna, los recursos naturales y otros bienes.”

Art. 11.- “Para los efectos de esta Ley, serán consideradas como fuentes potenciales de contaminación, las substancias radioactivas y los desechos sólidos, líquidos o gaseosos de procedencia industrial, agropecuaria, municipal o doméstica.”

Art. 12.- “Los Ministerios de Agricultura y Ganadería y del Ambiente, cada uno en el área de su competencia, limitarán, regularán o prohibirán el empleo de substancias, tales como plaguicidas, herbicidas, fertilizantes, desfoliadores, detergentes, materiales radioactivos y otros, cuyo uso pueda causar contaminación.”

Art. 13.- “Los Ministerios de Salud y del Ambiente, cada uno en el área de su competencia, en coordinación con las municipalidades, planificarán, regularán, normarán, limitarán y supervisarán los sistemas de recolección, transporte y disposición final de basuras en el medio urbano y rural.

En igual forma estos Ministerios, en el área de su competencia, en coordinación con la Comisión Ecuatoriana de Energía Atómica, limitarán, regularán, planificarán y supervisarán todo lo concerniente a la disposición final de desechos radioactivos de cualquier origen que fueren.”

Art. 14.- “Las personas naturales o jurídicas que utilicen desechos sólidos o basuras, deberán hacerlo con sujeción a las regulaciones que al efecto se dictará. En caso de contar con sistemas de tratamiento privado o industrializado, requerirán la aprobación de los respectivos proyectos e instalaciones, por parte de los Ministerios

de Salud y del Ambiente, en sus respectivas áreas de competencia.”

Art. 15.- “El Ministerio del Ambiente regulará la disposición de los desechos provenientes de productos industriales que, por su naturaleza, no sean biodegradables, tales como plásticos, vidrios, aluminio y otros.”

Art. 16.- “Se concede acción popular para denunciar ante las autoridades competentes, toda actividad que contamine el medio ambiente.”

Art. 17.- “Son supletorias de esta Ley, el Código de la Salud, la Ley de Gestión Ambiental, la Ley de Aguas, el Código de Policía Marítima y las demás leyes que rigen en materia de aire, agua, suelo, flora y fauna.”

Disposición Final.- Las disposiciones de esta Ley, las reformas y derogatorias están en vigencia desde la fecha de las correspondientes publicaciones en el Registro Oficial.

2.2.6 LEY FORESTAL Y DE CONSERVACIÓN DE AREAS NATURALES Y VIDA SILVESTRE (Codificación 2004-017, R.O. No. 418 del 10 de septiembre del 2004) Anterior R.O. 64, DEL 24 DE AGOSTO DE 1981

Esta ley trata sobre los recursos forestales y Del Patrimonio Forestal del Estado, el mismo que está constituido por las tierras forestales, bosques naturales, manglares. Señala que no podrá adquirirse el dominio ni ningún otro derecho real por prescripción sobre las tierras que forman el patrimonio forestal del Estado, ni podrán ser objeto de disposición por parte del instituto nacional de Desarrollo Agrario.

Dispone que el Ministerio del Ambiente determinará los límites del patrimonio forestal del Estado conforme a lo dispuesto por la presente ley, y que la administración de dicho patrimonio estará cargo del Ministerio del Ambiente, conforme al reglamento correspondiente.

Estipula lo que tiene relación a las atribuciones, funciones y objetivos del Ministerio del Ambiente. Ello implica administrar el área forestal y áreas naturales y de vida

silvestre, velar por la conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales, fomentar políticas respecto a la conservación, investigación y manejo de áreas, elaborar planes, programas de gestión.

Define lo que se consideran bosques y vegetaciones protectoras en la medida que cumplan determinados requisitos. En concreto el Art. 7 prescribe que el Ministerio del Ambiente determinará las áreas de bosques y vegetación protectores y dictará normas para su ordenamiento y manejo, contando con la participación del CNRH.

En general la Ley en los diversos títulos y capítulos trata sobre las tierras forestales y los bosques de propiedad privada, señalando que el Estado garantiza el derecho a la propiedad privada sobre las tierras forestales y los bosques de dominio privado, con las limitaciones establecidas en la Constitución y las Leyes. Respeto a las plantaciones forestales determina cuando son declaradas de utilidad pública, en base un plan implementado por el Ministerio del Ambiente. En caso de la reforestación en tierras del Estado, simplemente el Ministerio aplicará las modalidades determinadas en el Art. 15.

En el contexto de la normas se tratan temas como el de la administración, producción y aprovechamiento forestales; el del control y movilización de productos forestales y de flor y fauna, para el efecto se crea la guardia forestal bajo el control del Ministerio del Ambiente. En lo referente a la investigación y capacitación forestales dispone la creación de centros de investigación sobre especies forestales nativas y exóticas, de flora y fauna silvestre. Se enfatiza en los aspectos como incentivos como el no pago de impuestos a la propiedad rural si se dedican a actividades forestales, y de las industrias prescribe que son los ministerios del Ambiente, Comercio exterior los que determinarán el nivel tecnológico mínimo de las industrias de aprovechamiento primario. Sobre las Áreas naturales y de la flora y fauna silvestres, o sea, del patrimonio nacional de áreas naturales, determina lo concerniente a la administración, conservación y financiamiento.

En relación a las infracciones a la Ley y su juzgamiento trata en el Título IV, Capítulo I, se detalla lo relativo al procedimiento administrativo y se concluye con

las disposiciones generales, términos técnicos de interés de la materia y la disposición final enuncia que respecto a la Ley , sus reformas y derogatorias entran en vigencia a partir de la publicación en el Registro Oficial.

Se citan las fuentes de la codificación de la Ley Forestal y de la Conservación de Áreas Naturales y Vida silvestre y se hace constar las concordancias de la codificación de la Ley.

**2.2.7 LEY DE AGUAS (Codificación 2004-016- RO/ 339 de 20 de mayo 2004)
Están derogados: el Decreto Supremo No. 369, publicado en el Registro Oficial No. 69 de 30 de mayo de 1972 y todas las disposiciones legales que se opongan a este Ley.**

Desde su promulgación en el R.O. No. 69 del 30 de mayo de 1972, ha sido objeto de varias modificaciones, pero mantiene su principal objetivo que es el de regular el uso del agua, tanto dulce como marina, y asegurar su conservación y disponibilidad. Analistas especializados sostienen que la actual Ley de Aguas se enmarca en la tendencia de la privatización del recurso, lo que genera graves perjuicios a los sectores sociales marginales, particularmente rurales.

El Art. 2. “Las aguas de ríos, lagos, lagunas, manantiales que nacen y mueren en una misma heredad, nevados, caídas naturales y otras fuentes, y las subterráneas, añoradas o no, son bienes nacionales de uso público, están fuera del comercio y su dominio es inalienable e imprescriptible; no son susceptibles de posesión, accesión o cualquier otro modo de apropiación.

No hay ni se reconoce derechos de dominio adquiridos sobre ellas y los preexistentes sólo se limitan a su uso en cuanto sea eficiente y de acuerdo con esta Ley.”

* Sin embargo, mientras no existen derechos de propiedad sobre el recurso, una persona puede ser beneficiaria de un derecho de aprovechamiento, vinculado a la tenencia de un bien inmueble, y es el Consejo Nacional de Recursos Hídricos quien cobra las tarifas fijadas en el Reglamento de la Ley, y tiene la jurisdicción coactiva

para asegurar su cumplimiento.

Art. 16. Prescribe la importancia de la protección de los recursos hídricos, declarando que son: “Obras de carácter nacional la conservación, preservación e incremento de los recursos hidrológicos”,

Art. 21. “El usuario de un derecho de aprovechamiento, utilizará las aguas con la mayor eficiencia y economía, debiendo contribuir a la conservación y mantenimiento de las obras e instalaciones de que dispone para su ejercicio.”

Art. 22.- “Prohíbese toda contaminación de las aguas que afecte a la salud humana o al desarrollo de la flora o de la fauna.

El Consejo Nacional de Recursos Hídricos, en colaboración con el Ministerio de Salud Pública y las demás entidades estatales, aplicará la política que permita el cumplimiento de esta disposición.

Se concede acción popular para denunciar los hechos que se relacionan con contaminación de agua. La denuncia se presentará en la Defensoría del Pueblo.”

(ii) De las infracciones y penas conforme a la Ley de Aguas

Art. 79.- “Quien infrinja las disposiciones de esta Ley, o de sus Reglamentos, será sancionado con una multa no menor a dos centavos de dólar de los Estados Unidos de América, según la gravedad y circunstancias de la infracción, y no mayor del 100% del beneficio obtenido por este medio ilícito o del 100% del perjuicio que hubiera ocasionado.

La reincidencia será sancionada además con la suspensión temporal del uso de las aguas.”

Art. 80.- “Sin perjuicio de lo establecido en el artículo anterior, el infractor deberá retirar la obra y volver las cosas a su estado anterior; reponer las defensas naturales o artificiales y pagar el costo de su reposición; en todo caso, será responsable de los daños y perjuicios ocasionados.”

Art. 108.- Deróganse el Decreto Supremo No. 369, publicado en el Registro Oficial No. 69 de 30 de mayo de 1972 y todas las disposiciones legales que se opongan a este Ley.

Art. 109.- “La presente Ley entró en vigencia desde la fecha de su expedición, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial; y de su ejecución encárguense todos los señores Ministros de Estado.”

En adelante cítese la nueva numeración.

Esta Codificación fue elaborada por la Comisión de Legislación y Codificación, de acuerdo con lo dispuesto en el número 2 del Art. 139 de la Constitución Política de la República. Cumplidos los presupuestos del Art. 160 de la Constitución Política de la República, publíquese en el Registro Oficial. Quito, 5 de mayo de 2004.

2.2.8 LEY DE HIDROCARBUROS (Con las reformas de abril del 2006)

Según la Constitución Política, al Estado le corresponderá explotar racionalmente los bienes de su dominio exclusivo, de manera directa o con la participación del sector privado. Artículo Innumerado.- “El Estado velará porque la actividad petrolera no provoque daños a las personas, a la propiedad ni al medio ambiente. Periódicamente se procederá a realizar auditorias socio-ambientales.” (Agregado por el Art. 20 de la L.44 R.O. 326 del 29/11/1993).

Art. 1.- “Los yacimientos de hidrocarburos y sustancias que los acompañan, en cualquier estado físico en que se encuentren situados en el territorio nacional, incluyendo las zonas cubiertas por las aguas del mar territorial, pertenecen al patrimonio inalienable e imprescriptible del Estado.

Y su explotación se ceñirá a los lineamientos del desarrollo sustentable y de la protección y conservación del medio ambiente (Segundo inciso agregado por la Disposición General Primera de L.99-37, Ley de Gestión Ambiental).”

Art. 31.- “PETROECUADOR y los contratistas o asociados, en exploración y explotación de hidrocarburos, en refinación, en transporte y en comercialización, están obligados, en cuanto les corresponda, a lo siguiente: ...

s) Presentar para la aprobación del Ministerio del Ramo los planes, programas y proyectos y el financiamiento respectivo para que las actividades de exploración y explotación no afecten negativamente a la organización económica y social de la población asentada en las áreas donde se realicen las mencionadas actividades y a todos los recursos naturales renovables y no renovables locales. Igualmente, deberá

planificarse los nuevos asentamientos poblacionales que fueren necesarios. Para la antedicha aprobación el Ministerio del Ramo contará con los informes de los organismos de desarrollo regional respectivos y del Ministerio de Bienestar Social. (Texto sustitutivo, Art.12, num.4 de L.101 R.O. 306 13/08/1982).

t) Conducir las operaciones petroleras de acuerdo a las Leyes y Reglamentos de protección del medio ambiente y de la seguridad del país y con relación a la práctica internacional en materia de preservación de la riqueza ictiológica y de la industria agropecuaria. Para el efecto, en los contratos, constarán las garantías respectivas de las empresas contratistas. (Texto sustitutivo, Art.12, num.4 de L.101 R.O. 306 13/08/1982).

u) Elaborar estudios de impacto ambiental y planes de manejo ambiental para prevenir, mitigar, controlar, rehabilitar y compensar los impactos ambientales y sociales derivados de sus actividades. Estos estudios deberán ser evaluados y aprobados por el Ministerio de Energía y Minas en coordinación con los organismos de control ambiental y se encargará de su seguimiento ambiental, directamente o por delegación a firmas auditoras calificadas para el efecto.” (Agregado por el Art.37 del D.L.2000-1 R.O. 144 18/08/2000)

Las reformas de marzo del 2006 a la Ley de Hidrocarburosa respecto a los nuevos porcentajes de participación establece: Art. 2.- A continuación del artículo 55, agréguese el siguiente: “Art. ... Participación del Estado en los excedentes de los precios de venta de petróleo no pactados o no previstos.- Las compañías contratistas que mantienen contratos de participación para la exploración y explotación de hidrocarburos vigentes con el Estado ecuatoriano de acuerdo con esta Ley, sin perjuicio del volumen de petróleo crudo de participación que les corresponde, cuando el precio promedio mensual efectivo de venta FOB de petróleo crudo ecuatoriano supere el precio promedio mensual de venta vigente a la fecha de suscripción del contrato y expresado a valores constantes del mes de la liquidación, reconocerán a favor del Estado ecuatoriano una participación de al menos el 50% de los ingresos extraordinarios que se generen por la diferencia de precios. Para los propósitos del presente artículo, se entenderá como ingresos extraordinarios la diferencia de precio descrita multiplicada por el número de barriles producidos.” Lo

que puede permitir disponer de suficientes recursos económicos para una eficiente gestión y control ambiental en la Amazonía.

2.2.9 LEY ESPECIAL DE LA EMPRESA ESTATAL PETRÓLEOS DEL ECUADOR Y SUS EMPRESAS FILIALES. (L.45,R.O. NRO. 283, 26 DE SEPTIEMBRE DE 1989).

Por obvias consideraciones, y siguiendo el mismo esquema de desarrollo de este trabajo, resulta oportuno efectuar la transcripción de las normas que constan en el artículo 2. De la Ley de la Empresa Estatal Petróleos del Ecuador y sus Empresas Filiales, a fin de connotar que a nivel empresarial se asumió la gestión ambiental, al tenor las siguientes normas:

Art. 2.- “Objetivo.- PETROECUADOR, tiene por objeto el desarrollo de las actividades que le asigna la Ley de Hidrocarburos, en todas las fases de la industria petrolera, lo cual estará orientado a la óptima utilización de los hidrocarburos, que pertenecen al patrimonio inalienable e imprescriptible del Estado, para el desarrollo económico y social del país, de acuerdo con la política nacional de hidrocarburos establecida por el Presidente de la República, incluyendo la investigación científica y la generación y transferencia de tecnología.

PETROECUADOR se encargará de planificar, coordinar y supervisar las actividades de las empresas filiales y controlar que las mismas sean ejecutadas de manera regular y eficiente. En el ejercicio de sus actividades, PETROECUADOR y sus empresas filiales preservarán el equilibrio ecológico, para lo cual crearán una unidad específica, cuya labor fundamental consistirá en prevenir y controlar la contaminación ambiental, así como evitar que sus actividades afecten negativamente a la organización económica y social de las poblaciones asentadas en las zonas donde éstas sean realizadas.”

2.2.10 LEY DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO PRIVATIZACIONES Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS POR PARTE DE LA INICIATIVA PRIVADA (LEY NO. 50-PCL. RO 349: 31-dic-1993)

En el interés de sustentar como se desarrolla el proceso de privatización y que tiene relación a la descentralización, cabe tener en cuenta los fundamentos del Congreso Nacional, para la promulgación de la Ley en referencia:

“Considerando: Que la crisis económica que agobia al país desde los inicios de la década de los ochenta no se encuentra una solución definitiva que permita superar las injusticias sociales que han prevalecido en desmedro de los intereses de las clases necesitadas:

Que el Estado Ecuatoriano ha auxiliado a la empresa privada cuando ésta se ha visto imposibilitada de continuar en la explotación de actividades empresariales, razón por la cual ha debido tomar a su cargo la explotación de dichas actividades, convirtiéndose estas empresas en duras cargas económicas para todos los ecuatorianos;

Que el Ecuador no ha encontrado un modelo económico estable y duradero, motivo por el cual ha debido entrar en proceso de ajuste que en lugar de mejorar el nivel de vida de los ecuatorianos lo ha empeorado creando serias distorsiones sociales;

Que se torna ineludible entrar en un proceso de privatización y concesión de servicios, con la finalidad de atenuar las cargas económicas que soporta el Presupuesto General del Estado y con el propósito de contar con recursos financieros que permitan atender las más apremiantes demandas de los sectores sociales más postergados;

Que este proceso debe caracterizarse por la transparencia, de suerte que se garantice el interés público y la equidad social mediante la dotación de normas claras y precisas, evitándose el ejercicio de facultades discrecionales;

Que es necesario librar al país de criterios economicistas y tener presente que las actividades empresariales que el Estado tiene a su cargo no sólo deben medirse en términos de rentabilidad financiera sino que por el contrario debe alentarse el concepto de rentabilidad social caracterizado por una amplia cobertura para

garantizar el acceso del mayor número de ecuatorianos a los servicios públicos básicos;

Que la Constitución Política de la República con sabiduría ha fijado las actividades económicas reservadas al Estado, constituyendo éstas el único patrimonio tangible de todos los ecuatorianos y que es deber de los legisladores preservar dicho patrimonio pero facilitando la intervención de los sectores privados, comunitarios y de autogestión en la prestación de dichos servicios en un régimen legal de concesión;

Que existen actividades empresariales actualmente asumidas por el Estado que bien pueden ser transferidas al sector privado, comunitario y de autogestión preservando los derechos de los trabajadores, empleados y funcionarios del sector público;

Que el proceso de privatización y concesión de servicios debe tender a buscar la eficiencia de las entidades y empresas públicas y sólo por excepción transferirse al sector privado, comunitario y de autogestión; y, En ejercicio de las atribuciones que le faculta el artículo 67 de la Constitución Política de la República, expide la siguiente Ley:”

CAPÍTULO I

Disposiciones y principios generales

CAPÍTULO II

Del Consejo Nacional de Modernización del Estado, CONAM

CAPÍTULO III

De la racionalización y eficiencia administrativa

CAPÍTULO V

De la desmonopolización, delegación de servicios públicos a la iniciativa privada y privatización

CAPÍTULO VI

De los participantes

CAPÍTULO VII

De los procedimientos y controles

Disposiciones transitorias

Disposición final

Dado en Quito, en la sala de sesiones del plenario de las comisiones legislativas del Congreso Nacional del Ecuador a los veintiún días del mes de diciembre de mil novecientos noventa y tres.

2.2.11. LEY DE PATRIMONIO CULTURAL

La Ley de Patrimonio Cultural fue promulgada en el R.O. No 865 del 2 de julio de 1979. Se creó para conservar, cuidar y proteger el legado de nuestros antepasados y de las “creaciones notables del arte contemporáneo”. El literal a) del artículo 7 considera bienes pertenecientes al Patrimonio Cultural a: “Los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles, tales como: objetos de cerámica, metal, piedra o cualquier otro material pertenecientes a la época prehispánica y colonial; ruinas de fortificaciones, edificaciones, cementerios y yacimientos arqueológicos en general; así como restos humanos, de la flora y de la fauna, relacionados con las mismas épocas,” Este mismo cuerpo legal en su artículo 22, establece que “los bienes pertenecientes al Patrimonio Cultural que corrieren algún peligro podrán ser retirados de su lugar habitual, temporalmente por resolución del Instituto, mientras subsista el riesgo.”

2.2.12 LEY ORGÁNICA DEL RÉGIMEN MUNICIPAL (R.O. No. 331 del 15 de octubre de 1971) Codificación de la Ley de Régimen Municipal (Suplemento del Registro Oficial 331, 15-X-71). Reformas: Ley 99-37 (Registro Oficial 245, 30-VII-99). La presente ley ha sido declarada con jerarquía y calidad de orgánica por el Congreso Nacional mediante Res. R-22-058 (R.O. 280, 8-III-2001), en cumplimiento de lo dispuesto por la Disposición Transitoria Vigésima Segunda de la Constitución Política. (Actual codificación 2005 – 016)

Conforme lo establece la Ley Orgánica del Régimen Municipal, las Ordenanzas son normas que rigen la jurisdicción cantonal, en consecuencia las Ordenanzas para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental tienen esa calidad. Por su parte la Ley de Gestión Ambiental en el Art. 13 dispone que los Municipios dicten políticas ambientales y agrega los siguientes artículos a Ley de Régimen Municipal.

- Las municipalidades de acuerdo a sus posibilidades financieras establecerán Unidades de Gestión Ambiental.
- La AME contará con un equipo técnico de apoyo para las municipalidades que carezcan de unidades de gestión ambiental, para la prevención de los impactos ambientales de sus actividades.

- Análisis de los impactos ambientales de las obras que se ejecutan.

Según (Mancheno, 2005: 189-190) La mayoría de los municipios adolecen de los mismos problemas, entre otros: una incipiente participación municipal en los ingresos públicos; desigual y arbitraria distribución de los recursos nacionales entre los municipios; cierta incapacidad de los municipios para generar recursos propios; insuficiente capacidad técnico-administrativa reflejada en restricciones legales y económicas; insuficiente consistencia orgánica de una carrera administrativa del personal municipal.

La Ordenanza del Distrito Metropolitano de Quito para la prevención y control de la contaminación producida por descargas líquidas y emisiones al aire de fuentes fijas. (R.O. 226: 05/07/99), la Ordenanza No. 012 de noviembre de 1998 y la Ordenanza No. 138 del 18 de julio del 2000, la Ordenanza 146 sustitutiva del título v, “del medio ambiente”, libro segundo, del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, se fundamentan en:

- Constitución Política (Arts. 229, 233, entre otros)
- Ley Orgánica del Régimen Municipal (Arts. 63 y 64)
- Ley de Descentralización del Estado y Participación Social (fortalecimiento de los organismos seccionales, conservación medio ambiente y desarrollo socio-económico)
- Ley de Modernización del Estado
- Ley de Gestión Ambiental
- Texto Unificado de Legislación Secundaria Medio Ambiental

Las bases legales para la promulgación de una Ordenanza Municipal son las mismas en el país, tienen los mismos antecedentes jurídicos y están sujetas al mismo procedimiento hasta finalmente promulgarse.

2.2.13 LEY ORGÁNICA DEL RÉGIMEN PROVINCIAL RO/288 de 20 de marzo del 2001 (Ley de Régimen Provincial. Registro Oficial 288, 20-III-2001. Reformas: Ley 2002-73 (Suplemento del Registro Oficial 595, 12-VI-2002).

Además de las prescripciones ambientales específicas de la Ley de Gestión Ambiental, en lo referente al Medio Ambiente existen reformas, en la codificación No. 2004- 019, publicada en el Registro Oficial No. 418- del 10 de Septiembre del 2004.

En el artículo 3 (En la codificación que consta en el R.O. No. 288 publicado el 20 de Marzo de 2001, consta como literal k) del Art. 7) se agregará el siguiente literal:

“Los consejos provinciales efectuarán su planificación siguiendo los principios de conservación, desarrollo y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.”.

A continuación del artículo 50 (En la codificación que consta en el R.O. No. 288 publicado el 20 de Marzo de 2001, consta como Art. 52) se agregó el siguiente literal:

“Art... Los consejos provinciales, de acuerdo con sus posibilidades establecerán unidades de gestión ambiental que actuarán permanente o temporalmente.”

2.2.14 LEY DE DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO Y PARTICIPACION SOCIAL Ley No. 27. RO/ 169 de 8 de Octubre de 1997.

En 1997, se dictó la Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social, que constituyó la primera ley específica sobre la materia. Allí se determinó que el Estado ecuatoriano transferirá definitivamente las “funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero, de que son titulares las entidades de la Función Ejecutiva, hacia los Gobiernos Seccionales Autónomos”⁷⁶.

⁷⁶ El Art. 3 de la Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social, prescribe: La descentralización del Estado consiste en la transferencia definitiva de las funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero, de que son titulares las entidades de la Función Ejecutiva hacia los Gobiernos Seccionales Autónomos a efectos de distribuir los recursos y los servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas

En 1998, la política descentralizadora adquiere categoría constitucional. En las reformas a la Constitución de ese año se incorporó una norma por la que se determinó que todas las competencias del Gobierno Central son susceptibles de descentralizarse a excepción de la defensa y seguridad nacional, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión del endeudamiento externo y aquellas que la Constitución y los convenios internacionales expresamente las excluyan.⁷⁷ Las primeras referencias legales sobre la descentralización de funciones de carácter ambiental y ecológico⁷⁸, fueron dadas en la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social, que estableció que los gobiernos seccionales deberían “coadyuvar a la preservación y conservación de los bienes patrimoniales culturales y naturales en coordinación con los organismos competentes”⁷⁹ Actualmente la descentralización no es el objetivo principal del país, sino que se plante las autonomías como instrumento idóneo para el desarrollo, pero esta propuesta tiene tinte político regionalista y ha encontrado oposición. En todo caso, la tendencia del mundo actual son las autonomías y Ecuador está inserto en ese proceso.

Para la promulgación de la Ley, el H. Congreso Nacional Consideró:

Que el artículo 1 de la Constitución Política de la República establece que "El Ecuador es un Estado soberano, independiente, democrático, unitario, descentralizado, pluricultural y multiétnico";

Que el artículo 149 de la Constitución señala que: "Mediante la descentralización administrativa del Estado se propende al desarrollo armónico de todo su territorio, al estímulo de las áreas deprimidas, la distribución de los recursos y servicios de

circunscripciones territoriales...

⁷⁷ Artículo 226 e la Constitución Política.

⁷⁸ Existe una discusión conceptual sobre el alcance de estos términos. Generalmente se asume que lo ambiental se refiere a la calidad de los recursos agua, aire y suelo, así como a aspectos relativos a al medio humano (ruido, radiaciones, epidemias, etc. etc.), mientras que lo ecológico refiere a aquellos aspectos relacionados con el medio natural: áreas naturales, recursos naturales renovables, biodiversidad, entre otros. En el ámbito administrativo del Ministerio del Ambiente, se ha asociado lo ambiental con denominaciones como “competencias marrones” o “calidad ambiental”; y, lo ecológico con “competencias verdes” o “capital natural”.

⁷⁹ Artículo 9 de la Ley de Descentralización del Estado y de Participación Social.

acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales";

Que el inciso segundo del artículo 153 de la Constitución señala que "Solo en virtud de la Ley podrá imponerse deberes y regulaciones a los consejos provinciales o a los concejos municipales";

Que el literal e) del artículo 159 de la Constitución señala como deber del concejo municipal "Incentivar el desarrollo comunitario a través de las organizaciones barriales";

Que la Disposición Transitoria Segunda de la Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales, establece que "La descentralización de las funciones, recursos humanos, materiales y financieros, se realizará a partir de enero de 1998, de acuerdo a la Ley de Descentralización que en el plazo máximo de 180 días será expedida por las funciones Legislativa y Ejecutiva"; y,

CAPITULO I

Objeto, ámbito de aplicación, finalidades principales

CAPITULO II

De las transferencias y del fortalecimiento

Del régimen seccional autónomo

CAPITULO III

Del comité permanente de desarrollo provincial

CAPITULO IV

De la desconcentración de funciones

CAPITULO V

De la participación social

Disposición general

2.2.15 CÓDIGO DE LA SALUD: DECRETO EJECUTIVO NO. 188 R.O. 158, DEL 8 DE FEBRERO DE 1971 (D.S. 188) Actualmente se ha creado la Ley Orgánica de la Salud del Ecuador y aún no está promulgada.

Conforme al Art. 45 de la Ley de Gestión Ambiental: Para el caso de infracciones, el Ministerio del ramo y las autoridades que ejerzan jurisdicción en materia ambiental, se sujetarán al procedimiento establecido en el Capítulo II del Título I. Libro III del Código de la Salud.

El capítulo III, que se refiere a la eliminación de excretas, aguas servidas y aguas pluviales; este capítulo está conformado por siete artículos que en general se refieren al cuidado que se debe tener con el sistema de eliminación de excretas, aguas servidas y aguas pluviales, debiendo éstas ser desechadas por la red de alcantarillado y en donde no exista alcantarillado público en sistemas de eliminación y tratamiento final.

El capítulo V se refiere a la recolección y disposición de la basura y que es de responsabilidad de las municipalidades; al cuidado que deben tener las personas en la disposición final de los desechos; la prohibición de emplear a los menores en la recolección de la basura.

De las resoluciones expedidas por los funcionarios de las distintas instituciones, podrá apelarse únicamente ante la máxima autoridad institucional, cuya resolución causará ejecutoria.”

Art. 213.- “Recibido un parte, informe o denuncia del que pueda desprenderse que se ha cometido alguna infracción penada por este Código, el Comisario de Salud dictará un auto inicial que contendrá:

- a) La relación sucinta de los hechos y del modo cómo llegaron a su conocimiento.
- b) La orden de citar al indiciado, disponiendo que señale domicilio en el que se le ha de hacer notificaciones y apercibiéndole de que será juzgado en rebeldía en caso de que no compareciere.
- c) La orden de agregar al expediente el parte, informe o denuncia y de que se practiquen cualesquiera otras diligencias para comprobar la infracción.
- d) El señalamiento del día y hora para que tenga lugar la audiencia de juzgamiento.
- e) La designación de Secretario que actuará en el juicio.”

Art. 214.- “La citación con el auto inicial se la hará al indiciado, personalmente. Si no fuere encontrado en su domicilio, se dejará a un individuo de su familia, o si no la tuviere, a uno de sus vecinos más cercanos y conocidos, una boleta de citación en la que se transcribirá dicho auto y la autorización del actuario.”

Art. 215.- “Habiendo comparecido el acusado en el día y hora señalados, se lo oirá por sí o por medio de su abogado; se recibirán y agregarán las pruebas que se presenten, de todo lo cual se dejará constancia en acta firmada por el compareciente, junto con el Comisario de Salud y el Secretario.”

Art. 216.- De solicitarlo el sindicato, en la misma diligencia se abrirá la causa a prueba por el término de seis días, durante el cual se solicitarán todas las pruebas que deban actuarse.

Art. 217.- De no haber hechos que deban justificarse, o de no solicitar el acusado que se reciba la causa a prueba, el Comisario de Salud procederá a dictar la resolución que corresponda.

Art. 218.- “El Comisario de Salud, antes de dictar su resolución, podrá ordenar, de oficio, que se practiquen las diligencias probatorias que juzgue necesarias para el pleno esclarecimiento de la verdad, y en este caso podrá hacerlo aún después de vencidos los días de prueba”

Art. 219.- “Vencido el término de prueba y practicadas todas las diligencias solicitadas y ordenadas, el Comisario de Salud dictará su resolución dentro de cinco días, previo informe escrito del Jefe del Servicio de que corresponda, según la infracción cometida, a quien se le oirá con todo lo actuado, informe que deberá presentarlo dentro del término de tres días. Dentro de este término, el acusado podrá presentar alegatos en su defensa.”

Art. 220.- “De las resoluciones del Comisario de Salud podrá apelarse ante el Ministro de Salud Pública, dentro de tres días de notificada la resolución. La resolución del Ministro de Salud Pública, causará ejecutoria.”

Art. 221.- “Previamente a la concesión del recurso deberá depositarse el valor de la multa impuesta. El depósito se lo hará en cheque certificado, a la orden de la autoridad de salud, antes de que la resolución cause ejecutoria. Caso contrario, se procederá a su ejecución.”

Art. 222.-“La apelación en los casos en que la resolución ordene la clausura, temporal o definitiva, se la concederá previo el depósito en garantía de un cheque

certificado o dinero en efectivo por un valor igual al máximo de la pena de multa señalada para la infracción correspondiente.”

Art. 223.- “Si no se diere cumplimiento al mandamiento de ejecución, o no se dimitiere bienes suficientes para el pago, se decretará el embargo de bienes, y de ser estos muebles, se procederá al remate por martillo. En el caso de inmuebles, se seguirá la vía de apremio prevista en el Código de Procedimiento Civil.”

Art. 225.- Se concede acción popular para la denuncia de cualquier infracción a las disposiciones del presente Código.

Art. 226.- “Toda denuncia se presentará por escrito y con la firma del denunciante. Para el caso de que fuere verbal, el Secretario de la Comisaría la reducirá a escrito y la hará firmar por el denunciante, si no supiere firmar, dejará impresa la huella digital del dedo pulgar de la mano derecha, en presencia del Secretario, quien hará constar este hecho en la denuncia, y la hará firmar por un testigo.”

Art. 227.- “Los productos que fueren decomisados se entregarán a las instituciones de la jurisdicción provincial en donde se haya sometido la infracción, a elección del Jefe Provincial de Salud. Aquellos que no puedan ser utilizados, serán destruidos por el Comisario, dejándose constancia en acta que será suscrita por el Comisario, Secretario y propietario de los productos, cuyo original se remitirá a la autoridad inmediata superior, para su conocimiento. “

Art. 228.- “En lo referente a las solemnidades substanciales cuya omisión determine la nulidad del proceso, se estará a lo que dispone el Código de Procedimiento Penal.”

Art. 229.- “Bastará para dar por establecida la existencia de una infracción a las disposiciones de este Código, el parte o informe del personal de salud, siempre que no exista prueba en contrario.”

Art. 230.- “El procedimiento establecido en este Título, deberá ser observado por los Comisarios Municipales que conozcan de las infracciones a este Código y a las

señaladas en la Ley de Régimen Municipal.”

2.2.16 CÓDIGO CIVIL (Nueva codificación 2005-010)

El Código Civil Ecuatoriano ha establecido normas que se relacionan con la materia ambiental, especialmente en lo relativo a los bienes nacionales de uso público. El Art. 606 determina la potestad del Estado para controlar tales recursos, a fin de no causar deterioro en el ecosistema. Los recursos naturales a los cuales otorga protección el Código Civil son: el mar territorial, la plataforma submarina incluida su riqueza ictiológica, los ríos, lagos y otros cauces de agua naturales. Las normas referidas constan en el Libro II, Título III -de los bienes nacionales, Así por ejemplo:

Art. 604 prescribe que: “Se llaman bienes nacionales aquellos cuyo dominio pertenece a la nación toda (...). Los bienes nacionales cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes se llaman bienes del Estado o bienes fiscales.”

El Art. 605 determina: “Son bienes del Estado todas las tierras que, estando situadas dentro de los límites territoriales, carecen de otro dueño”.

* Al respecto se puede argumentar además que estas tierras son ricas en biodiversidad y que merece la protección de todos, por ello gran parte de estas tierras han sido declaradas áreas naturales protegidas como parques nacionales, zonas de reserva ecológica, etc.

El Art. 606.- “Las plataformas o zócalos submarinos, continental e insular, adyacentes a las costas ecuatorianas, y las riquezas que se encuentren en aquellos, pertenecen al Estado, el que tendrá el aprovechamiento de ellas y ejercerá la vigilancia necesaria para la conservación de dicho patrimonio y para la protección de las zonas pesqueras correspondientes.”

Este Art. Guarda relación con lo que prescribe el Art. 1 de la Ley de Gestión Ambiental en cuanto a límites permisibles, controles y sanciones en esta materia; el Art. 8 designa a la autoridad ambiental nacional que será ejercida por el Ministerio del ramo, que actuará como instancia rectora, coordinadora y reguladora del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental...”.

Los Arts. 607, 608, 609, 610 611, 612, 613 del Código Civil tienen relación a la propiedad de las minas, mar territorial, espacio aéreo, playas de mar, aguas corrientes y nuevas islas respectivamente. Arts. Como el 614 relacionado al uso y goce que para el navegación y cualesquiera otros objetos lícitos, corresponden a los particulares en las calles, plazas, puentes y caminos públicos, en el mar y sus playas, en ríos y lagos y generalmente en todos los bienes nacionales de uso público (...), el Art. 615 prescribe que: “Nadie podrá construir sin permiso especial de autoridad competente, obra alguna sobre las calles, plazas, puentes, playas, terrenos fiscales y demás lugares de propiedad nacional.” En fin, los Arts. 616, 617, 618, 619, 620,621, tienen relación a las regulaciones, prohibiciones, uso y goce de propiedades del Estado, etc.

No cabe duda que al momento actual requieren estas normas un tratamiento más adecuado a fin de que respondan a las circunstancias de tiempo y espacio con relación a lo ambiental, y como hemos hecho referencia a los intereses colectivos o difusos que prescribe la Constitución. Estos recursos tienen que ser tratados también desde esta perspectiva.

El enfoque del Derecho ambiental obliga a considerar reformas a la ley civil, conforme lo sustenta (Pigretti 2000: 52) es posible que supere las puras obligaciones personales y aún el principio de los derechos reales, según el cual existe en relación a los bienes una obligación pasivamente universal de respetar a sus titulares de dominio. El derecho ambiental deberá precisar los alcances jurídicos del interés particular de cada ser humano en lograr que las condiciones naturales de vida no sean afectadas. El nuevo derecho ambiental plantea una forma más de verificación real de la existencia del derecho natural. Una posición dedicada al análisis filosófico de la cuestión parece necesaria, sostiene el autor. Posición que la respaldamos a fin de trastocar la base misma de la propiedad privada, en cuanto germen del sistema capitalista eminentemente depredador.

2.2.17 EL REGLAMENTO DE OPERACIONES HIDROCARBURÍFERAS (ACUERDO NO.1311, R.O. 681: 08/05/1987)

Por cuanto la actividad petrolera está sujeta a esta norma, corresponde considerarla en función de relieves si se la cumple o no en el área de influencia extractiva en el PNY, en este sentido cabe tener en cuenta lo siguiente:

Art. 62.- “Contaminación ambiental y preservación del patrimonio nacional.- La compañía operadora al igual que las empresas subcontratistas dedicadas a las actividades hidrocarburíferas, de acuerdo a las leyes y reglamentos de protección del medio ambiente y según las prácticas internacionales en materia de preservación de la riqueza ictiológica y de la industria agropecuaria, deberán evitar cualquier tipo de contaminación ambiental proveniente de sus operaciones que puedan causar perjuicios a la vida y salud humana, flora y fauna. Así mismo, deberán evitar cualquier tipo de alteración que pudieran causar sus operaciones de los sitios de interés arqueológicos, religiosos y turísticos.

En el Capítulo XIV del Reglamento Ambiental se dispone que las infracciones en que incurran los sujetos de control en materia socio ambiental durante las actividades hidrocarburíferas y que el Subsecretario de Protección Ambiental someta a conocimiento y resolución del Director Nacional de Hidrocarburos, serán sancionadas de conformidad con el Art. 77 de la Ley de Hidrocarburos, según la gravedad de la falta, además de la indemnización por los perjuicios o la reparación de los daños producidos.”

Art.77.- “El incumplimiento del contrato que no produzca efectos de caducidad o la infracción de la ley o de los reglamentos se sancionará con una multa impuesta por el Director Nacional de Hidrocarburos, de doscientos a tres mil dólares estadounidenses, según la gravedad de la falta, además de la indemnización de los perjuicios y la reparación de los daños producidos. Estas multas ingresarán a la Cuenta Única del tesoro nacional. (Reformado por el Art.38 del D.L.2000-, R.O.144-S, 18/08/2000).”

2.2.18 REGLAMENTO SUSTITUTIVO DEL REGLAMENTO AMBIENTAL PARA LAS OPERACIONES HIDROCARBURÍFERAS EN EL ECUADOR, (DECRETO 1215) R.O. 265, DEL 13 DE FEBRERO DEL 2001

El Reglamento sustitutivo del Reglamento Ambiental para las Operaciones Hidrocarburíferas en el Ecuador expedido mediante Decreto Ejecutivo N0. 1215 y publicado en el Registro Oficial No. 265, de 13 de Febrero del 2001, en forma expresa se fundamenta en las disposiciones que se contienen en el artículo 86 de la Constitución Política de la República del Ecuador, en el artículo 31 de la Ley de Hidrocarburos, en el artículo 33 de la Ley de Gestión Ambiental y en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (Ruiz 2002: 17).

El reglamento está constituido por 91 Arts., por 7 disposiciones transitorias y 2 disposiciones finales; 5 anexos sobre parámetros técnicos y un 6to. Anexo como glosario. Dada su extensión nos remitimos a citar los primeros artículos que tratan sobre: Ámbito, Parámetros y definiciones, Sujetos de control, Consulta, Manejo de aspectos socio-ambientales.

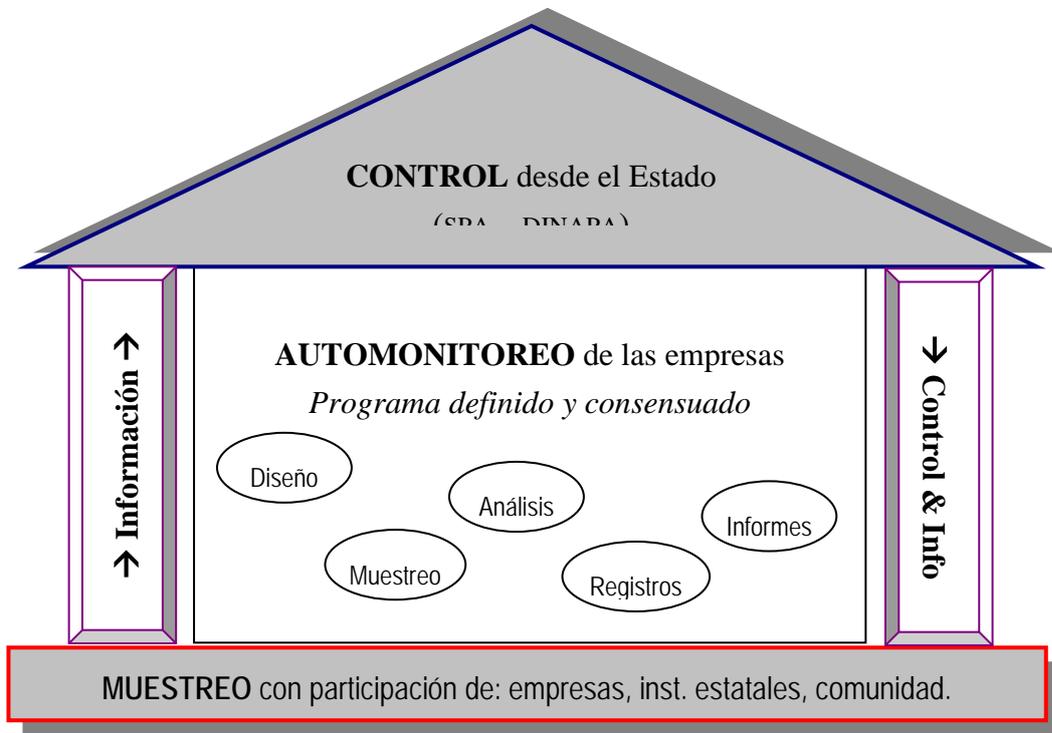
Introducción, enfoques y objetivos: Durante los últimos 10 años, la gestión ambiental en el sector hidrocarburífero ha mejorado sustancialmente dentro de un marco normativo que se desarrolló a través de varios instrumentos: un llamado acuerdo de caballeros a inicios de los años 90, el Acuerdo Ministerial No. 621 (1992) y el Decreto Ejecutivo No. 2982 (1995). Este último, el Reglamento Ambiental para las Operaciones Hidrocarburíferas en el Ecuador, significó un avance importante a pesar de tener algunas deficiencias que se evidencian a continuación: No se dio un tratamiento adecuado a las metodologías del relacionamiento comunitario; las especificaciones técnicas que establecían índices permisibles de contaminación tampoco fueron exhaustivas; los roles que cada institución involucrada en el proceso de control de gestión ambiental no estaban bien definidos, entre otros.

En tales circunstancias, surgieron diversas iniciativas para reformar el mencionado Reglamento Ambiental, que culminaron con la expedición del Reglamento

Sustitutivo del Reglamento Ambiental para las Operaciones Hidrocarburíferas en el Ecuador, mediante Decreto No. 1215, publicado en el Registro Oficial No. 265 de 13 de febrero de 2001. Este instrumento determina el diseño del sistema de control y monitoreo ambiental (Sistema de control y monitoreo); en el sistema propuesto, el control y el monitoreo son elementos de gestión e información complementarios que se realizan a diferentes niveles: Las funciones del organismo de control a nivel del Estado no se limitan únicamente al control. También es facilitador entre la industria y la comunidad afectada y encargado de canalizar y sistematizar la información ambiental generada por los diferentes actores.

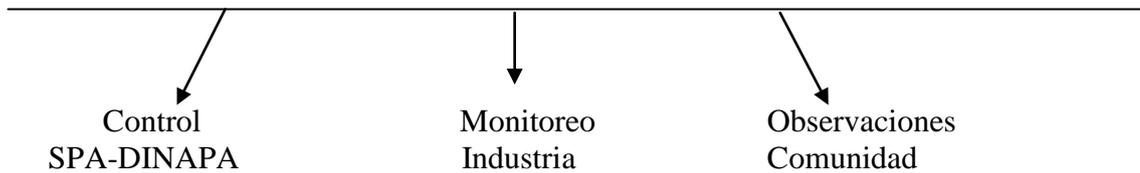
Visto desde la perspectiva de la industria este sistema y específicamente la parte del monitoreo interno o automonitoreo es un elemento integral de la Gestión Ambiental Corporativa, y en este sentido se puede aprovechar por ejemplo, para la construcción y consolidación de una imagen corporativa y para las relaciones públicas en general, adquiriendo de tal manera inclusive un valor en términos de prestigio y económicos.

Gráfico 6: Control y monitoreo ambiental a diferentes niveles. Fuente: MEM



Información procesada con diferentes niveles de acceso

SPA Sistemas de información Ambiental Hidrocarburífera
 DINAPA



Fuente: MEM del Ecuador.

Gráfico 7: Sistema de Información Ambiental Hidrocarburífera

Flujo de información: Un pilar fundamental de este sistema de control y monitoreo es que toda la información generada por los diversos actores se canalice de manera coordinada para ser analizada y procesada. Por tal razón se establecerán exigencias básicas de reportes a ser presentados al organismo de control y que servirán para alimentar un Sistema de Información Ambiental Hidrocarburífera:

Conclusiones: Las reformas establecidas en el Reglamento Sustitutivo del Reglamento Ambiental para las Operaciones Hidrocarburíferas en el Ecuador establecen un marco claro y coherente para el control y monitoreo ambiental de las

actividades petroleras en el país, enfocado en estándares definidos de monitoreo para todos los componentes ambientales y en una estructura clara de generación, manejo y sistematización de la información ambiental hidrocarburífera.

La reforma del Reglamento Ambiental para las Operaciones Hidrocarburíferas en el Ecuador implica para las empresas una revisión y eventualmente modificación de su monitoreo ambiental interno, así como la generación de reportes periódicos a presentarse al organismo de control. A nivel de la Subsecretaría de Protección Ambiental se están implementando las bases de datos para sistematizar la información que se generará en base de la nueva normativa, así como en la definición de mecanismos de coordinación interinstitucional que permitirá cumplir activamente con sus responsabilidades y tareas dentro del Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental.

Artículos Reglamento (D.E. 1215) Art. 1.- “Ámbito.- El Reglamento sustitutivo del Reglamento Ambiental para las Operaciones Hidrocarburíferas en el Ecuador y sus Normas Técnicas Ambientales, se aplicará a todas las operaciones hidrocarburíferas y afines que se llevan a efecto en el país. dicho Reglamento tiene por objeto regular las actividades hidrocarburíferas de exploración, desarrollo y producción, almacenamiento, transporte, industrialización y comercialización de petróleo crudo, derivados del petróleo, gas natural y afines, susceptibles de producir impactos ambientales en el área de influencia directa, definida en cada caso por el Estudio Ambiental respectivo.”

Art. 2.- “Parámetros y definiciones.- Se incorporan y forman parte del Reglamento, los parámetros, límites permisibles, formatos y métodos así como las definiciones de los términos generalmente utilizados en la industria hidrocarburífera y en la temática ambiental que constan en sus Anexos Nos. 1, 2, 3, 4, 5 y 6.”

Art. 3.- “Autoridad ambiental.- La Subsecretaría de Protección Ambiental (SPA) del Ministerio de Energía y Minas, a través de la Dirección Nacional de

Protección Ambiental (DINAPA), es la dependencia técnico - administrativa del sector que controlará, fiscalizará y auditará la gestión ambiental en las actividades hidrocarburíferas.”

Art. 4.- “Sujetos de control.- Se entienden como sujetos de control PETROECUADOR, sus filiales y sus contratistas o asociados para la exploración y explotación, refinación o industrialización de hidrocarburos, almacenamiento y transporte de hidrocarburos y comercialización de derivados de petróleo, así como las empresas nacionales o extranjeras legalmente establecidas en el país que hayan sido debidamente autorizadas para la realización de estas actividades.”

La Consulta y participación en el Reglamento Ambiental para las Operaciones Hidrocarburíferas en el Ecuador (D.E. 1215)

En cuanto a la consulta y participación el reglamento es muy escueto, basta leer los Arts. 9, 20 y 37 que se transcriben para constatarlo, pero claro, esta debilidad aparentemente habría sido superada con la promulgación del Reglamento de Consulta y Participación para la Realización de Actividades Hidrocarburíferas (Decreto Ejecutivo No. 3401 – R.O. No. 728 del 19 de diciembre del 2002), que conforme se detalla más adelante, no es de la conformidad de todos los involucrados, así por ejemplo:

El Reglamento prescribe en el Art. 9.- “Consulta.- Previamente al inicio de toda licitación petrolera estatal, el organismo encargado de llevar a cabo las licitaciones petroleras debe aplicar en coordinación con el Ministerio de Energía y Minas y el Ministerio del Ambiente los procedimientos de consulta previstos en el Reglamento que se expida para el efecto.” (...)

Art. 20.- “Manejo de aspectos socio-ambientales.- Los sujetos de control, en todas las fases de las actividades hidrocarburíferas que ejecuten y en las áreas de operaciones, contarán con personal profesional capacitado para el manejo de aspectos socio-ambientales.”

Art. 37.- “Presentación pública.- Previo a la entrega de los Estudios Ambientales a la Subsecretaría de Protección Ambiental para su evaluación y aprobación, los sujetos de control realizarán una presentación pública de los Estudios de Impacto Ambiental para el proyecto respectivo, conjuntamente con representantes de la operadora, de la consultora ambiental y de la población del área de influencia directa, bajo la coordinación de la Subsecretaría de Protección Ambiental, quien además canalizará los comentarios y observaciones de los asistentes.”

2.2.19 OTROS REGLAMENTOS PERTINENTES

- Reglamento para la aplicación de la ley 101 del 28 de julio de 1982, publicada en el Registro Oficial 306 del 13 de agosto de 1982, en lo referente al contrato de prestación de servicios para la exploración y explotación de hidrocarburos. (D.E. 1491, R.O. 427, de 7 de febrero de 1983).
- Reglamento para la Aplicación de la Ley Reformatoria a la Ley 44 de Hidrocarburos, del 23 de Noviembre de 1993, publicada en el Registro Oficial 326 del 29 de noviembre de 1993, reformada por la ley 49 del 9 de diciembre de 1993, publicada en el Registro Oficial 346 del 28 de diciembre de 1993. (D.E. 1417, R.O. Nro. 364, del 21 de enero de 1994).
- Reglamento del sistema especial de licitación para los contratos de explotación y exploración adicional de campos marginales. (D.E. 1635, R.O. 419, de 13 de abril de 1994)
- Reglamento para la construcción y operación de ductos principales privados para el transporte de hidrocarburos. (D.E. 592, R.O.129, del 27 de julio del 2000)
- Reglamento de operaciones hidrocarburíferas (R.O. A. 1311, R.O. 681, del 8 de mayo de 1987.
- Reglamento sustitutivo al reglamento general a la ley especial de la empresa estatal petróleos del ecuador (PETROECUADOR) y sus Empresas Filiales (D.E. 1420, R.O.309, de 19 de abril del 2001)
- Reglamento para la comercialización del gas licuado de petróleo (D.E. 3989, R.O.-S 1002, del 2 de agosto de 1996)
- Bases de contratación para los contratos de prestación de servicios para la exploración y explotación de hidrocarburos (D.E. 1747, R.O. 416, del 15 de abril

de 1986)

- Bases de contratación de los contratos de participación para la exploración y explotación de hidrocarburos. (D.E. 1416, R.O. 364, del 21 de enero de 1994).
- Bases de contratación para la octava ronda de licitaciones de los contratos de participación para la exploración y explotación de hidrocarburos. (D.E. 2845, R.O. -S 729, de 3 de julio de 1995)
- Bases de contratación para la explotación de petróleo crudo y la exploración adicional de hidrocarburos en campos marginales de Petroecuador. (D.E. 1327, R.O. S. 305, de 27 de abril de 1998)
- Estatuto orgánico por procesos del ministerio de energía y minas. (A. 176, R.O. 428, del 8 de octubre del 2001)
- Disposiciones para la construcción y operación de ductos principales privados y la prestación del correspondiente servicio público de transporte de hidrocarburos. (A. 126, R.O.- S 267, del 27 de julio del 2000)
- Instructivo para la calificación y registro de consultores ambientales hidrocarburíferos (A- 141, R.O 305, de 12 de abril del 2001)
- Reglamento para ejecutar las actividades de almacenamiento, transporte, comercialización y venta al público de los derivados del petróleo, producidos en el país o importados. (A. 347, R.O. -S- 990, de 29 de julio de 1996)
- Reglamento sustitutivo para la utilización de aditivos en los derivados del petróleo. (A. 159. R.O. 64, de 11 de noviembre de 1998)
- Normas que regulan el procedimiento para el tratamiento y entrega a Petroecuador del crudo intemperizado. (A 081, R.O. 199, de 21 de noviembre de 1997)
- Reglamento para la calificación de las empresas que se dedicarán a la construcción, operación o ampliación de centros de refinación y para el otorgamiento de permisos respectivos. (A 124 R.O. 346, del 24 de junio de 1998.)
- Reglamento del contrato de asociación previsto en la ley de hidrocarburos (Decreto Ejecutivo Nro. 906, R.O. Nro. 188 del 13 de octubre del 2003)
- Reglamento para operaciones para los terminales petroleros de Balao, La Libertad y El Salitral, aplicable al Tráfico Internacional y de Cabotaje. (Rs.513-97, R.O. 89, del 18 de junio de 1997)

2.2.20 REGLAMENTO DE CONSULTA PREVIA Y PARTICIPACIÓN PARA LA REALIZACIÓN DE ACTIVIDADES HIDROCARBURÍFERAS (DECRETO EJECUTIVO NRO. 3401, R.O. NRO. 728 DE FECHA 19 DE DICIEMBRE DEL 2002).

A partir del enunciado literal de los artículos 1,2,3,4, y 5, se detallan varios comentarios respecto a la exclusión de los pueblos indígenas en los debates previos a la promulgación del Reglamento.

Art. 1.- Objeto. “Este reglamento tiene por objeto establecer un procedimiento uniforme para el sector hidrocarburífero para la aplicación del derecho constitucional de consulta a los pueblos indígenas, que se autodefinen como nacionalidades y afro ecuatorianos en materia de prevención, mitigación, control y rehabilitación ambiental, relacionados con los impactos negativos así como el impulso de los impactos socio-ambientales positivos causados por la realización de actividades hidrocarburíferas que se realicen en sus tierras; y la participación de dichos pueblos y comunidades en los procesos relacionados con la consulta, la elaboración de los estudios de impacto ambiental, los planes de manejo ambiental, incluidos los planes de relaciones comunitarias. Además este reglamento establece las normas relativas a la consulta dirigida a recopilar y considerar los criterios de toda persona natural o jurídica, especialmente de los pueblos indígenas, que se autodefinieren como nacionalidades y afroecuatorianos y la población que se encuentra en el área de influencia directa respecto de las decisiones estatales relacionadas con las actividades hidrocarburíferas que puedan afectar al ambiente.”

El Art. 2 tiene relación al ámbito de aplicación; el Art. 3 se refiere a la responsabilidad del Ministerio de Energía en la aplicación del reglamento. El Art. 4 establece la autoridad competente y el Art. 5 prescribe los procedimientos para realizar las consultas. El articulado posterior tiene que ver con el desarrollo de los principales temas referidos.

Una vez promulgado el mencionado Reglamento ha merecido la crítica de varios sectores, aduciendo que han sido excluidos del debate sobre el contenido del mismo, en particular la CONAIE y varias organizaciones indígenas de la Amazonía, hasta el punto

de declararlo violatorio de sus derechos y en consecuencia han expresado su decisión de plantear un Recurso de Amparo por considerarlo inconstitucional debido a las siguientes razones:

a) Considerando que la Constitución de la República a partir de las reformas de 1998 establece un nuevo sujeto de derechos (los pueblos indígenas), a los cuales les reconoce el derecho sobre sus tierras de posesión ancestral, ello implica que también tienen derecho sobre los recursos naturales que en ellas existan, y el reglamento no lo expresa.

b) A partir de la suscripción del Convenio 169 de la OIT, el Ecuador adoptó el mecanismo de consulta y participación a los pueblos indígenas cuando se vayan a realizar actividades productivas o extractivas en sus territorios, y ello no es sólo informarles.

c) La consulta implica que se la hará al pueblo indígena o nacionalidad, y no solamente a la comunidad del área de influencia del proyecto, porque entonces se estaría provocando un conflicto interno o intraétnico de graves consecuencias socio-organizativas y políticas.

d) Se considera que la consulta tiene como objetivo llegar a acuerdos y obtener el consentimiento de los pueblos para realizar tal actividad. Pero si se la hace a una parte del pueblo indígena, se estaría viciando el consentimiento y ello es ilegal.

e) Como se hace la consulta, según la Constitución, de buena fe, en forma apropiada, disponiendo de información verás y objetiva sobre la actividad extractiva (petrolera), a fin de que los pueblos indígenas alcancen una comprensión cabal sobre el proceso extractivo, si ello no sucede no puede haber consentimiento, y aún si lo hubiere estaría viciado el consentimiento debido a la falta de información cabal y verás para hacerlo. El Reglamento restringe la información petrolera calificándola de estratégica y reservada.

f) Respecto a los instrumentos para la consulta, estos tienen que ser efectivos, pero el Reglamento establece que se informará a los pueblos indígenas por ejemplo, a través de periódicos, cuando estos nunca llegan a las comunidades indígenas amazónicas, de allí que la convocatoria es errática y esto dificulta el procedimiento. Además el Reglamento establece que habrá treinta días para la consulta prelicitatoria,

cuando un pueblo indígena requiere más tiempo para hacerlo.

g) Otra preocupación radica en que a quien se consulta: a la comunidad del área de influencia, al pueblo indígena o a los dirigentes, y en este caso el Reglamento más bien confunde y no asume lo que establece la Constitución y el Convenio 169 de la OIT.

h) Respecto a los beneficios, el Reglamento no estipula nada sobre participación económica de los pueblos en la renta que genere la actividad extractiva, sino únicamente de la participación de algunos trabajadores en el proyecto.

i) El Reglamento tampoco establece indemnizaciones o compensaciones por daños que puede generar la actividad extractiva o productiva a los pueblos indígenas. Se argumenta que la Consulta y participación tiene que ver con todo lo concerniente a lo administrativo, político y legislativo que pueda afectar a los pueblos o su territorio. Por todo lo expuesto se aduce que el Reglamento es ilegal y en consecuencia cabría demandar la inconstitucionalidad vía Recurso de Amparo.

El enfoque jurídico de los derechos colectivos no excluye otros eminentemente políticos o culturales y que puedan respaldarse en un amplio debate social. Por ejemplo: a partir de la dimensión económica se podría sustentar las formas de inequidad, desigualdad que se generan por la distribución injusta de la riqueza petrolera.

2.2.21 LEY ORGANICA DE LA CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO desarrollar más: Art. 22-27 RO/ 595 del 12 de junio del 2002

En el Capítulo 5 establece la Determinación de Responsabilidades, y en la Sección 1, GENERALIDADES, a partir del Art. 38 hasta el Art. 44, determina las diversas responsabilidades. En el Art. 42 se determina en forma expresa la responsabilidad directa de los servidores de las instituciones del Estado, encargados de la gestión financiera, administrativa, operativa o ambiental.

Además Contraloría dispone de las Normas Técnicas de Control Externo Ambiental, expedidas mediante Acuerdo No. 004, promulgadas en el R.O. No. 538 de 20 de marzo del 2002, las mismas que tienen por objeto establecer reglas y mecanismos

generales para el control que ejerce este Organismo Superior de Control de las instituciones del sector público y regular el ámbito del control ambiental (C.G.E., 2002).

2.2.22 ANÁLISIS Y COMENTARIOS A LA NORMATIVA AMBIENTAL ECUATORIANA

Marco jurídico-institucional: problemas de competencia y aplicación

El Ordenamiento Jurídico Ecuatoriano contiene normas de naturaleza ambiental que se expresan como:

1. Leyes que establecen derechos y obligaciones relacionadas con la prevención y control de la contaminación ambiental: Constitución Política del Estado, Ley para la Prevención y Control de la Contaminación ambiental, Ley de Gestión Ambiental;
2. Normas de prevención y control de la contaminación ambiental que regulan la administración y uso de recursos naturales (Ley de Hidrocarburos, Ley de Minería, Ley de Electrificación, Ley de Pesca y Desarrollo Pesquero, entre etc. Y normas que regulan el ejercicio de actividades productivas en general (Ley de Gestión Ambiental).
3. Normas que regulan la actividad del Ministerio del Ambiente cuando actúa como regulador son: Régimen Forestal; Régimen de Áreas Naturales Protegidas del Estado; Régimen de Biodiversidad.

El Estado y la gestión ambiental

El ámbito administrativo de la Función Ejecutiva está distribuido, institucionalmente por sectores (Ministerios). Además de los Ministerios, existen instituciones del Estado con mayor o menor grado de autonomía fijada por los correspondientes actos normativos que les otorgan personalidad jurídica. Algunas de ellas ejercen competencias diversas en materia ambiental (Corporaciones Regionales de Desarrollo, Otras instituciones del Estado). Además el Estado cuenta con una organización territorial basada en las Instituciones del Régimen Seccional Autónomo

(Consejos Provinciales, Concejos Municipales) que tienen potestades de naturaleza ambiental.

Ámbitos de la gestión pública en general

La administración se pública se fundamenta en la Constitución Política del Estado, en Leyes y en la estructura jurídica (régimen institucional y régimen normativo) disponible para tal efecto. Los mecanismos para ejecutar la gestión pueden agruparse en varios niveles que entre sí, no son necesariamente jerárquicos: expedición de normativa; ejecución en sus diversas modalidades; control y sanción.

Problema principal: ámbito normativo. Las normas ambientales provienen de varias fuentes, a nivel nacional, sectorial y seccional, en este sentido:

- La autoridad competente para expedir normas ambientales a nivel del poder Ejecutivo, es el Ministerio del Ambiente, sin embargo también lo son otras instituciones. En última instancia es el Presidente de la República quien firma los Decretos Ejecutivos.
Las leyes ambientales las aprueba el Congreso Nacional, en cuanto es la instancia legislativa facultada para el efecto.
- La gestión ambiental institucional en materia normativa se dispersa en instituciones de distintos ámbitos: nacional, sectorial y seccional y con diversos enfoques, por lo que el usuario desconoce con precisión la norma que es aplicable y la institución competente.
- La relación entre instituciones con competencias ambientales compartidas no está clara.
- La legislación ambiental establece la autoridad ambiental nacional y las autoridades ambientales sectoriales, pero hace falta más instrumentos de coordinación interinstitucional.
- La legislación no establece con precisión los alcances del ejercicio de las potestades normativas de las distintas autoridades en el ámbito ambiental.
- En materia ambiental la legislación nacional otorga amplias potestades en distintos ámbitos, entre ellos a los Municipios.

Problema secundario: 1 La Ley de Gestión Ambiental establece competencias en forma imprecisa, razón por la cual se generan:

- Conflictos institucionales por la falta de claridad respecto a la autoridad competente en materia ambiental sectorial o seccional.
- Dispersión de la potestad ambiental en varias autoridades administrativas.
- La normativa ambiental prevé como instrumento casi exclusivo de coordinación institucional, la conformación de Sistemas, Comités o Consejos que carecen de alternativas válidas de coordinación y de ejecución de atribuciones concurrentes
- La normativa ambiental no establece con claridad el alcance de las competencias institucionales en materia ambiental.
- La normativa ambiental no establece un régimen institucional claro y uniforme para el ejercicio de potestades en materia ambiental.

Problema secundario: 2 Criterios diferentes para expedir normativa secundaria, por lo que:

- Los parámetros establecidos en normas sectoriales pueden ser distintos a los que se encuentran establecidos para el ámbito nacional.
- La autoridad que expide las normas ambientales, define de acuerdo a su propia especialización y experiencia, el criterio estructurador de la norma correspondiente.
- El ejercicio de la potestad normativa la ejercen distintas autoridades y no está definido el alcance del ejercicio de las potestades que le corresponden a la Autoridad Ambiental.
- No están definidos los criterios unificadores para la expedición de las normas de naturaleza ambiental.

Problema secundario: 3 Las instituciones competentes en materia ambiental y sectoriales crean normas a través de legislación secundaria y ello provoca:

- Debilitamiento de la autoridad ambiental por falta de capacidad institucional, conflicto institucional y por la especialización
- Conflictos institucionales relacionados con la regulación y aplicación de normas ambientales en los sectores productivos
- Dispersión en los criterios técnicos y administrativos para la expedición de

normativa ambiental secundaria

- La Ley de Gestión Ambiental no establece las competencias institucionales en forma clara
- La especialización en materia ambiental está en la institución que regula el correspondiente sector
- Las normas especializadas por materia o sectoriales establecen competencias ambientales a favor de las correspondientes instituciones
- Los requerimientos normativos sectoriales y seccionales superan la capacidad institucional de la Autoridad Ambiental para establecer las normas ambientales especializadas

Problema secundario: 4 Algunos instrumentos internacionales no han determinado la autoridad ambiental competente, ni al menos a través de Decreto Ejecutivo según la Ley de Modernización del Estado, de ahí que:

- No existe coordinación institucional interna en el ejercicio de obligaciones y compromisos internacionales de naturaleza ambiental
- En uso de potestades institucionales asignadas por disposiciones legales, ciertas instituciones asumen competencias que se desprenden de compromisos internacionales
- Normas y compromisos internacionales de naturaleza ambiental no se cumplen por no contar con instrumentos institucionales y normativos específicos
- La institucionalidad competente para la aplicación de los compromisos internacionales de naturaleza ambiental puede ser diversa al interior del país
- No existe en la normativa interna del Ecuador, un procedimiento único y automático para el establecimiento de competencias institucionales que se desprendan del cumplimiento de obligaciones internacionales de naturaleza ambiental
- La normativa internacional no establece mecanismos e instrumentos institucionales específicos de implementación de su normativa

Problema secundario: 5 (La Autoridad Ambiental actúa como regulador y regulado en: a. Régimen Forestal; b. Áreas Naturales del Estado; c. Biodiversidad)

- El Ministerio del Ambiente no cuenta con una estructura institucional administrativa que le permita cumplir eficientemente la potestad de control y sanción a las instituciones que conforman el Régimen Descentralizado de Gestión Ambiental y a sí mismo
- Se acrecienta la potestad discrecional del Ministerio del Ambiente en sus ámbitos de competencia en materia de uso de recursos naturales, sin que se pueda precisar si actúa como autoridad ambiental o como autoridad sectorial
- El Ministerio del Ambiente tiene al mismo tiempo la potestad de control y sanción de todas las actividades productivas en el Ecuador así como en su propio sector en materias especializadas respecto a los recursos naturales
- La legislación de naturaleza ambiental propiamente dicha le asigna potestades regulatorias y de control al Ministerio del Ambiente; pero hay normas sectoriales especializadas emitidas por otros ministerios, que también le asignan competencias ambientales, lo que connota una duplicidad de potestades que no tienen razón de ser.

Problema principal: ámbito de ejecución. Cada institución -nacional, regional, seccional, sectorial- tiene competencias ambientales conforme al ámbito correspondiente, sin embargo:

- El usuario no reconoce una autoridad ambiental única pero tampoco reconoce a las autoridades ambientales en el ejercicio de sus actividades específicas
- Hay conflictos de jerarquía entre instituciones el mismo rango administrativo – secretarías de Estado- y de distinta línea administrativa - secretarías de Estado y régimen seccional autónomo
- Hay conflictos de competencia para efectos de verificar, controlar y sancionar incumplimientos de obligaciones de naturaleza ambiental
- Cualquier institución se podría convertir en regulador, controlador, sancionador y regulado por la falta de precisión en la asignación de competencias para la ejecución de actividades, en algunos casos de ejecución de actividades específicas,
- La legislación ambiental vigente asigna competencias similares a más de una autoridad pública

Problema secundario: 1 (La Legislación ambiental vigente no establece vínculos en el ejercicio de actividades específicas, entre la Autoridad ambiental Nacional, las autoridades sectoriales ambientales y las autoridades seccionales ambientales, por tal razón:

- El usuario de la legislación ambiental está sometido a procedimientos diferentes en cada institución a fin de cumplir sus obligaciones y ejercer derechos de naturaleza ambiental
- El usuario de la legislación ambiental no conoce con precisión la autoridad a la que debe acudir para cumplir con sus obligaciones y ejercer derechos de naturaleza ambiental
- Existen conflictos de competencias entre la autoridad seccional y las autoridades de las instituciones del Sistema Descentralizado de Gestión ambiental
- El ejercicio de la potestad de autoridad Ambiental que le corresponde al Ministerio del Ambiente es cuestionado
- No se encuentra determinado con precisión el alcance de las potestades de las instituciones del Estado que en sus áreas e especialización – sectorial o seccionales corresponde en materia ambiental
- No se encuentran determinados con precisión los instrumentos de coordinación institucional para el ejercicio de competencias en materia ambiental

Problema secundario: 2 (El régimen forestal contenido en la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre (1981) (Última codificación 2004-017), se ha modificado a través de la expedición de la normativa secundaria del Ministerio del Ambiente)

- Son cuestionadas las acciones específicas de gestión en materia forestal que lleva adelante el Ministerio del Ambiente
- Ante la imposibilidad de contar con una reforma legal del régimen forestal, el Ministerio del Ambiente ha recurrido a la expedición de normas secundarias con el objeto de otorgar legitimidad a las acciones que en esta materia ha desarrollado
- La Ley Forestal vigente no recoge la experiencia acumulada por el sector en el período de vigencia ni las tendencias modernas de administración y manejo forestal
- Se están expidiendo normas que reforman el régimen forestal otorgando amplias potestades en esta materia al régimen seccional autónomo

Problema secundario: 3 (El régimen de biodiversidad en el Ecuador no tiene vínculo directo entre la Ley que Protege la Biodiversidad en el Ecuador y el TULSMA

- La falta de indefinición de la Ley que protege la biodiversidad en el Ecuador, provoca un amplio rango de discrecionalidad en la administración de la diversidad biológica
- El Libro IV, Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio del Ambiente desarrolla ampliamente el tema relacionado con la administración y manejo de la biodiversidad en el Ecuador
- La Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre establece normas para la administración y manejo de la flora y fauna silvestre lo más cercano al concepto de biodiversidad que se encuentra normado en la legislación sobre áreas protegidas
- La Ley que protege la biodiversidad en el Ecuador fue expedida en 1996 e incorpora al dominio público del Estado a la biodiversidad. Sin embargo no se hace precisiones sobre el alcance de tal disposición tomando en cuenta que en términos legales esta incorporación afecta directamente al uso de todos los recursos naturales en el Ecuador

Problema principal: control y sanción. (La infracción de normas ambientales administrativas o técnicas u obligaciones contractuales, requieren de mayor claridad

- Los procedimientos de control y sanción en materia ambiental no están unificados
- El alcance del ejercicio de la potestad de "autoridad ambiental" en el ámbito nacional, sectorial y seccional no está definido
- Las competencias institucionales en materia ambiental para ejercer el control y la potestad sancionadora adolecen de imprecisión
- El accionante no reconoce una autoridad -única o indistinta- que le permita ejercer sus derechos constitucionales, relacionados con el medio ambiente
- Las autoridades competentes para juzgar infracciones ambientales no ejercen sus potestades eficazmente

- La institucionalidad con competencias ambientales es débil
- Son pocos los casos de control, juzgamiento y sanción de infracciones ambientales

Problema secundario: 1 El procedimiento administrativo sancionador previsto en el Código de la Salud data de 1971 y sus criterios de juzgamiento y sanción han sido ampliamente superados por los conceptos desarrollo sustentable

- Se requiere de un procedimiento administrativo sancionador específico, ágil y actualizado para la materia ambiental
- Las sanciones administrativas para infracciones administrativas de naturaleza ambiental que constan en el Código de la Salud requieren ser actualizadas
- La competencia específica para juzgar acciones establecidas en el Código de la Salud es del Ministerio de Salud. El juzgamiento de infracciones administrativas de naturaleza ambiental debería recaer en la autoridad ambiental nacional – Ministerio del Ambiente- o seccional –Consejos Provinciales o Concejos Municipales
- Las infracciones administrativas de naturaleza ambiental no están tipificadas
- La Ley de Gestión Ambiental no determina con precisión la autoridad competente para juzgar infracciones ambientales
- La Ley de Gestión Ambiental no tipifica infracciones administrativas en materia ambiental

Problema secundario: 2 La legislación vigente no define los roles de las autoridades en el control, juzgamiento y sanción de infracciones administrativas relacionadas con el desarrollo sustentable

- Las autoridades no bien definido su rol en el control, juzgamiento y sanción de infracciones ambientales
- Las instituciones con potestades en materia ambiental no tienen una estructura institucional adecuada para el control, juzgamiento y sanción
- La ciudadanía en general no sabe exactamente a que autoridad acudir para perseguir la comisión de infracciones ambientales
- La ciudadanía no tiene confianza en la administración pública en materia ambiental y no ejerce los derechos que le corresponden

Problema secundario: 3 La teoría de la administración del Estado ha demostrado que las potestades regulatorias, ejecutorias y de juzgamiento y sanción deben estar en órganos y organismos administrativos distintos

- La Autoridad Ambiental no se encuentra debidamente definida
- Podría existir contradicciones en el ejercicio de potestades que le corresponden a la misma autoridad como regulador y como regulado
- Las decisiones de la Autoridad Ambiental pierden legitimidad cuando no se autorregula y en cambio pretende regular otras actividades Productivas
- La autoridad ambiental no tiene capacidades operativas para ejercer las potestades de regulador y regulado

Problema secundario: 4 Hacen falta instrumentos jurídicos que permitan el ejercicio de acción en materia ambiental, sobre la base de los principios técnicos recogidos en la legislación ambiental

- Los instrumentos para juzgar las infracciones a las normas ambientales son los tradicionales vigentes en el derecho ecuatoriano por lo que se requiere innovarlos
- No existe un vínculo entre los principios técnicos de prevención, control y sanción en materia ambiental y los correspondientes instrumentos jurídicos para su implementación, por lo que se pierde confianza en la efectividad de la norma jurídica de naturaleza ambiental
- La legislación ambiental no ha recogido suficientemente los conceptos jurídicos que permitan la instrumentación apropiada del ejercicio de los derechos ambientales
- La legislación ambiental establece un procedimiento especial para el juzgamiento de infracciones ambientales por acciones u omisiones del sector privado. Si la acción u omisión proviene de una institución del Estado, el procedimiento es distinto

Problema principal: exégesis normativa. Hay disposiciones de la Ley de Gestión Ambiental que no tienen la forma de norma jurídica (manda, prohíbe o permite). Su estructura y contenido descriptivo impiden su aplicación apropiada

- La norma jurídica ambiental establece objetivos genéricos
- La Ley de Gestión Ambiental hace referencias a normas o principios generales contenidos en instrumentos internacionales en forma excesiva
- Las normas jurídicas no asignan competencias específicas ni efectos jurídicos ni por cumplimiento ni por incumplimiento
- Generalmente la autoridad ambiental que debería aplicar la norma desconoce el alcance de la norma y por lo tanto no la aplica
- El usuario de la norma desconoce el alcance de la norma misma y por lo tanto no la aplica
- La autoridad y el usuario de la norma no dan credibilidad a la validez, eficiencia y eficacia de la norma y en consecuencia la desconocen.

Problema principal: vigencia de la norma. Hay disposiciones legales obsoletas que deben desaparecer

- Se debe propender a eliminar las diferencias conceptuales entre normas actuales y normas expedidas en épocas anteriores
- Hay autoridades administrativas que aplican únicamente las normas que le corresponden a su sector
- No se aplica la legislación ambiental actual por desconocimiento de la misma
- La aplicación de las normas del desarrollo sustentable es sectorial y es descoordinado

2.3 EL ROL DEL ESTADO (ORGANISMOS PÚBLICOS CENTRALES) EN LA GESTIÓN Y CONTROL SOCIOAMBIENTAL (EL DISCURSO ESTATAL)

Conforme lo prescriben la Constitución Política del Estado, demás leyes nacionales y Convenios Internacionales suscritos por el Estado, la gestión ambiental empresarial pública y privada responderá a tales prescripciones sin excepción y dentro del marco filosófico político del desarrollo sustentable. Sin embargo, y al margen de lo expuesto, cabe enfatizar que la gestión ambiental tiene un alto contenido técnico, determinado en las especificaciones de las normas. Este componente técnico

responde a una lógica y racionalidad impuesto por la hegemonía científico-tecnológica occidental y en el mejor de los casos con algunas innovaciones aportadas a nivel del país.

En teoría la gestión ambiental está diseñada para cumplir con las exigencias del medio natural altamente sensible en la región amazónica, pero es una gestión excluyente que no considera las potencialidades tecnológicas de las culturas asentadas en el entorno de los proyectos extractivos. Esta exclusión genera conflictos que se traducen en el rechazo al proceso industrial por parte de los pueblos indígenas, empresas nacionales que han adaptado tecnologías para la remediación. Lo de fondo radica en que la gestión ambiental empresarial no es eficaz, por limitaciones de las propias empresas, por la imposibilidad de cumplir con los estándares impuestos, o por el agotamiento de las técnicas y métodos asumidos.

Las empresas además de ser responsables de la operacionalización de la gestión, son sujetos de auditorías por parte del Estado, a través de las instituciones públicas correspondientes como el Ministerio de Energía, Ministerio del Ambiente, Contraloría General del estado y organismos seccionales como Municipios y Prefecturas. También están sujetas al escrutinio de la sociedad civil, sea en forma directa por las organizaciones sociales de base o de las ONGs especializadas. En este sentido desde un buen tiempo atrás, esta forma de control viene siendo muy crítico a la gestión ambiental empresarial, y ello ha permitido en parte el mejoramiento de la gestión, así como el cambio de las políticas ambientales públicas y empresariales. Lo propio no acontece con el Estado, en la medida en que su principal objetivo es el económico, y que tiene que concretarse como de lugar, haciendo caso omiso de los impactos ambientales negativos o ineficacia de la gestión.

El Estado no cumple con su rol de control, es juez y parte, y ello no le permite ser imparcial, además no dispone de los instrumentos técnicos adecuados, no asigna presupuestos óptimos oportunamente ni establece las políticas que demanda un manejo sustentable de recursos naturales no renovables. Y lo que es tan preocupante, está sometido a las directrices del poder petrolero transnacional respecto a la materia

ambiental, en cuanto requiere de sus inversiones para continuar con la explotación petrolera, de ahí que su rol contralor ambiental es deficitario.

Este hecho ha generado una serie de reacciones en contra del proceso petrolero, aduciendo que los instrumentos como Estudios de Impacto Ambiental, Planes de Manejo, Licencias ambientales, Auditorías, entre otros, únicamente sirven para cumplir con las formalidades exigidas por el Estado u organismos financieros internacionales, en consecuencia, se plantea la necesidad de redefinir las estrategias de conservación y gestión empresarial, en función de una práctica ambiental realmente sustentable, participativa, eficaz, y dentro de los estándares más rigurosos que se exigen a nivel internacional.

2.4 INSTRUMENTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL SEGÚN LAS NORMAS LEGALES

La gestión del ambiente – reiteramos - ha sido una preocupación permanente del ser humano, pero es a partir de la segunda mitad del siglo XX que alcanza un desarrollo significativo y que se circunscribe entre otros en los siguientes aspectos: Se parte de una concepción global derivada de un enfoque mucho más amplio de los problemas ambientales, que prácticamente a concluido en la formulación de la hipótesis GAIA, que asume al planeta como si fuera un ser vivo.

Se da una proliferación de políticas activas para salvaguardar el ambiente global, es decir; a nivel planetario, regional y local, basadas en Tratados Internacionales; a través de instituciones especializadas estatales y privadas, implementando planes y programas ambientales específicos, capacitando al recurso humano, dotando de recursos económicos y aprovechando al máximo el desarrollo científico y tecnológico.

Incorporando la problemática ambiental a la dimensión política y económica pública desde una perspectiva social, y en función de impulsar un nuevo paradigma que implique la posibilidad de una transformación civilizatoria, que no desconozca la realidad concreta del ambiente que se expresa como: fuente de recursos naturales,

soporte de actividades productivas y extractivas y como receptor de efluentes y emanaciones, es decir, como fuente de vida para las actuales y futuras generaciones si se lo aprovecha de manera sustentable.

Técnicamente se ha establecido que la gestión o administración del ambiente, es el conjunto de actuaciones y disposiciones necesarias para lograr el mantenimiento de un capital ambiental suficiente para que la calidad de la vida de las personas y el patrimonio natural sean lo más elevados posible, todo ello dentro del complejo sistema de relaciones económicas y sociales que condiciona ese objetivo. Por capital ambiental entendemos los tres soportes básicos de todas las actividades que se dan en el seno de la biosfera (tierra, aire y agua) y todos los seres vivos que acompañan al hombre en el entorno del planeta tierra. Los principios de la gestión del ambiente son definidos como:

- Utilización de recursos, atendiendo a las tasas asumibles por el medio.
- Situar las actividades en territorios y ecosistemas con una alta capacidad de acogida para aquellas.
- Evitar que la emisión de efluentes de una actividad sobrepase la capacidad de recepción del ambiente (Bustos:2001)

Estos objetivos de la gestión ambiental deben estar encaminados a la consecución del desarrollo sustentable y constituyen la base de un eficiente sistema de gestión ambiental. Por otra parte, la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), puede definirse como el proceso de análisis encaminado a predecir los impactos ambientales que un proyecto o actividad produciría, en el supuesto de que se llevase a cabo, y con el fin de establecer su aceptabilidad, modificación o rechazo por parte de la administración pública. También puede considerarse como el propio proceso jurídico-administrativo que conduce a la obtención de su aprobación desde el punto de vista legal.

Este trabajo está encaminado a comparar la EIA desde el punto de vista teórico y legal,

los temas a comparar son los siguientes: Diagnóstico Ambiental, Plan de Manejo Ambiental, Plan de Monitoreo, Plan de Contingencias, Plan de Relaciones Comunitarias; en la Auditoría Ambiental sólo se explicarán la base conceptual y la base legal.

2.4.1 ESTUDIOS AMBIENTALES

2.4.1.1 EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

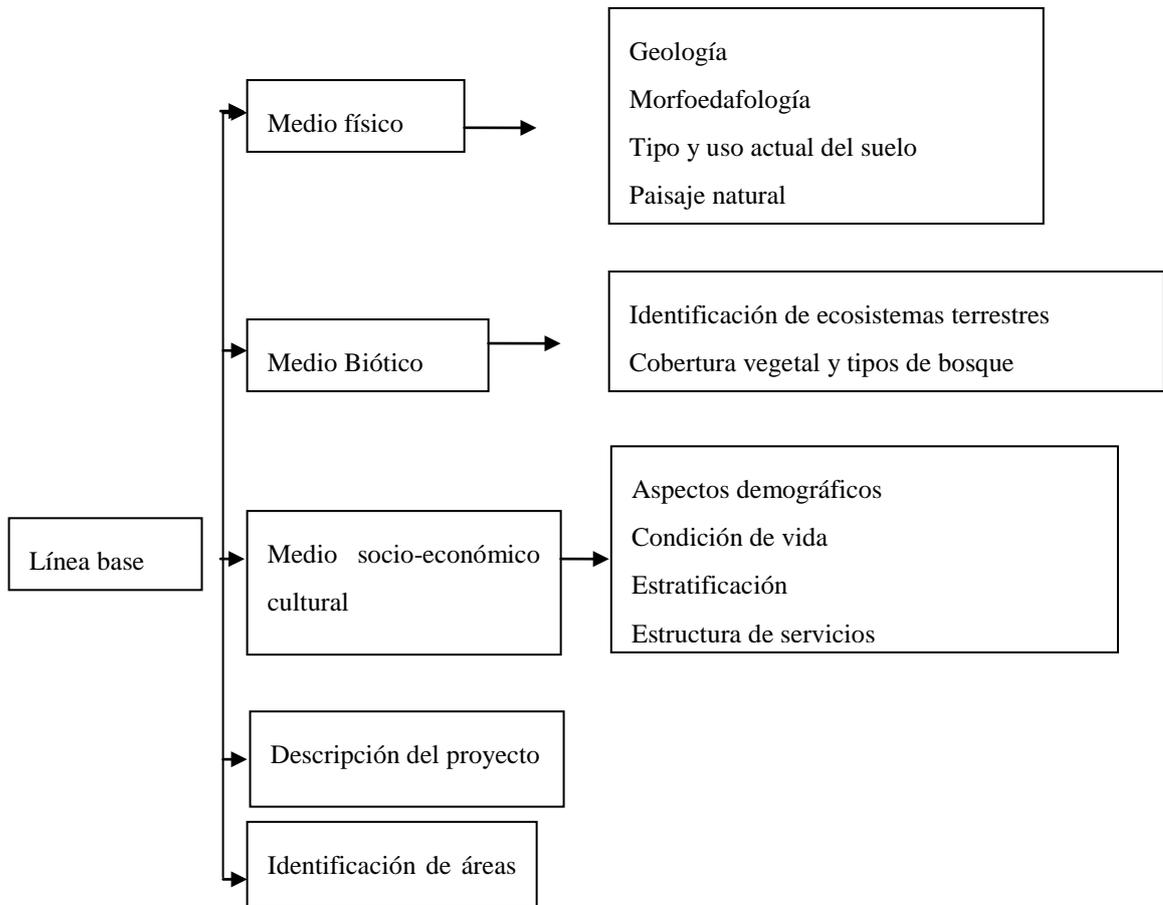
Trata de procedimientos específicos encaminados a identificar, predecir, interpretar, comunicar y prevenir el impacto de un proyecto, plan o acción sobre el medio ambiente. Las EsIA permiten afinar en la selección final de alternativas del proyecto, así como optimizar la alternativa seleccionada en lo que se refiere a medidas correctoras sobre efectos esperados y programar los mecanismos de control y aprendizaje sobre los múltiples aspectos desconocidos o poco conocido del medio. No constituyen un mero trámite administrativo ni mucho menos para entorpecer la concesión de licencia ambiental o autorización para la realización de un proyecto por parte de las autoridades públicas competentes.

Para que las EIA sean eficaces se requiere las siguientes condiciones: **1) Información:** disponibilidad adecuada de información por parte de la administración pública y entrega oportuna a quien la requiera, de acuerdo a las disposiciones legales establecidas. **2) Sensibilización:** tanto para el público cuanto para los técnicos asesores que realizan los EsIA, y demás funcionarios de los organismos ambientales. **3) Unificación indispensable de metodologías y criterios de valoración.**

A. Diagnóstico ambiental –línea base -

La línea base incorporará la evaluación detallada de la situación actual de los diversos componentes ambientales. Contendrá la información básica sobre las características biofísicas, socio-económicas y culturales del área adjudicada así como el terreno o territorio calificado para ruta de oleoductos, poliductos, gaseoductos y centros de distribución y constituye una unidad que, una vez aprobada, conforma el marco general en el que se irán trabajado y profundizando los diferentes aspectos que requiera el avance de proyectos en sus diferentes fases, áreas de influencia y condiciones.

Gráfico 8: Línea base Estudio de Impacto Ambiental



B. Marco teórico: Componentes y subcomponentes: Para el inventario ambiental normalmente se establecen categorías que agrupan las diferentes variables o factores del medio estudiado. Etapas para la elaboración del diagnóstico:

- Planificación del estudio.
- Recopilación, revisión y sistematización de la información existente.
- Elaboración del mapa base.
- Levantamiento y muestreos de campo de los siguientes componentes ambientales: recursos hídricos, suelos, cobertura vegetal y uso del suelo, flora, fauna y aspectos socio-económicos y culturales.
- Inspección de facilidades de producción, transporte y almacenamiento de crudo existentes.
- Análisis de laboratorio
- Determinación de áreas de influencia y sensibles.
- Elaboración de mapas temáticos.
- Elaboración del documento de Línea Base.

Medio físico

i) Geología

- Litología, geomorfología y estructuras (calicatas para perfil).
- Revisión de la cartografía oficial existente (IGM etc.)
- Rasgos erosivos y de inestabilidad existentes (Cartografía.....)
- Riesgos naturales: volcánicos, sísmicos y geotécnicos.

b) Morfoedafología

- Mapa Morfoedafológico del Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- Análisis de laboratorio de muestras de suelo. (por ejemplo: textura, permeabilidad, estructura, plasticidad, etc., o, contenido de materia orgánica, nutrientes, pH, contenido de sales solubles, etc.
- Determinaciones físicas de las unidades morfoedafológicas.
- Determinación del tipo de suelo.

Artículo II Cobertura Vegetal y uso actual del Suelo

- Interpretación de imágenes satelitales (Landsat a siete bandas).
- Levantamiento de campo del tipo de cobertura vegetal.
- Determinación del uso actual del suelo.

Climatología

- Obtención de datos de las estaciones meteorológicas cercanas (Institución Especializada).
- Sistematización de la información de los parámetros: temperatura, precipitación, humedad, nubosidad, heliofanía, frecuencia, dirección y velocidad de los vientos.
- Determinación de la clasificación climática del sector.

Hidrología y Calidad de Aguas

- Delimitación de las cuencas, subcuencas y microcuencas del área.
- Mediciones instantáneas del comportamiento hidráulico, hidrodinámica, caudales, características y parámetros *in situ*.
- Toma de muestras y análisis de laboratorio.
- Nivel freático.

Medio biótico

Floralogía

- Determinación del tipo de bosque y clasificación de la cobertura vegetal.

- Delimitación de Transectos para el levantamiento de las especies.
- Identificación de las especies indicadoras de calidad ambiental. (Por ejemplo: se busca: valores intrínsecos como: densidad, cobertura, dominancia, estratificación. O, valores conservacionistas como: endemismo, especies amenazadas, estabilidad, etc.

Fauna

- Rapid Ecological Assessment y Check List de la fauna del sector.
- Reconocimiento de ruidos, huellas, madrigueras y excrementos.
- Entomofauna, Maztozoofauna, Avifauna, Ictiofauna, Herpetofauna, del área de influencia. Por ejemplo se busca determinar los valores intrínsecos como: diversidad, dominancia, estratificación. O valores conservacionistas como: endemismo, representatividad, especies amenazadas, etc.

Medio socioeconómico y cultural

- Aspectos Demográficos, Alimentación y Nutrición, Salud, Educación, Vivienda, Estratificación, Infraestructura Física, Actividades Productivas, Turismo y Arqueología. A fin de establecer una serie de datos sobre: arqueología, etnología, paleontología, arte, etc. O, respecto a la edad, sexo, densidad poblacional, natalidad, mortalidad, actividad, empleo, etc. O, usos del suelo, sectores de la economía predominantes: primario, secundario o terciario, infraestructura de transportes, inversiones y finanzas, etc.

2.4.2 ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL

Es el estudio técnico, presumiblemente objetivo, de carácter interdisciplinario, que se realiza como parte del proceso de toma de decisiones sobre un proyecto o actividad, para predecir los impactos ambientales que pueden derivarse de la ejecución de dicho proyecto.

Constituye por tanto, el documento básico de una evaluación de impacto ambiental, debe ser asesorado por un grupo de expertos en las distintas materias. Este estudio será la base del procedimiento administrativo redactado por el organismo ambiental correspondiente. La amplitud y profundidad del EIA depende de la naturaleza, complejidad y tamaño del proyecto a analizar y también de la naturaleza del medio que se pretende ubicar. En cualquier caso debe ser riguroso y objetivo, y debe ser inteligible para todo el mundo, evitando tecnicismos innecesarios y explicando aquellos que sean necesarios. El EIA dispone de una metodología

técnica estandarizada y conforme lo establezca la normativa legal, por ejemplo:

- Justificación
- Descripción del proyecto y sus acciones
- Examen de alternativas técnicamente viables y justificación de la solución adoptada
- Inventario ambiental y descripción de las interacciones ecológicas
- Identificación de los impactos
- Valoración de los impactos
- Establecimiento de medidas protectoras y correctoras.
- Planes de manejo y programas específicos.
- Documento de síntesis o informe final.

2.4.2.1 PLAN DE MANEJO AMBIENTAL (PMA) -GENERAL-

Marco teórico

El PMA consiste en el diseño y puesta en marcha de las medidas de control ambiental; estas son las medidas de mitigación, rehabilitación y remediación ambiental. El PMA proporciona una conexión esencial entre los impactos predichos y las medidas de mitigación especificadas en los reportes de la evaluación ambiental (EA), incluyendo las implementaciones y actividades necesarias. El PMA precisa de actividades y medidas ambientales preventivas, de mitigación, de compensación, de contingencia y de monitoreo y auditoría. En cada actividad presenta el costo, cronograma de ejecución y la entidad responsable de su cumplimiento. El Plan de Manejo Ambiental –General- contiene los siguientes planes ambientales específicos:

- a) Plan de prevención y mitigación de impactos
- b) Plan de contingencias
- c) Plan de capacitación
- d) Plan de salud ocupacional y seguridad industrial
- e) Plan de manejo de desechos
- f) Plan de relaciones comunitarias
- g) Plan de monitoreo ambiental comunitario
- h) Plan de rehabilitación de áreas afectadas
- i) Plan de abandono y entrega del área.

2.4.2.2 CONCEPTUALIZACIÓN DE LOS PLANES DE MANEJO AMBIENTAL

a) Plan de prevención y mitigación de impactos

Corresponde a las acciones tendientes a minimizar los impactos negativos sobre el ambiente en las diferentes fases de las operaciones hidrocarburíferas.

Medidas de rehabilitación y remediación: Las medidas de rehabilitación y remediación permiten la reducción o eliminación de los impactos ya generados por la ejecución de un proyecto y que han producido daños irreversibles del ecosistema. Entre las actividades que se deben tomar en cuenta para la rehabilitación tenemos:

- Plan de estabilización de suelos y reforestación
- Limpieza y habilitación de suelos
- Creación de parques y Áreas de recreación
- Instalación de equipos y sistemas de tratamiento de efluentes
- Instalación de equipos y sistemas de control de contingencias (explosión, incendios, fugas peligrosas, etc.,)

b) Plan de contingencias

Comprende el detalle de las acciones, así como los listados y cantidades de equipos, materiales y personal para enfrentar los eventuales accidentes y emergencias en la infraestructura o manejo de insumos, en las diferentes fases de las operaciones hidrocarburíferas, basado en un análisis de riesgos y del comportamiento de derrames. Se incluirá la definición y asignación de responsabilidades para el caso de ejecución de sus diferentes fases (flujograma y organigrama), las estrategias de cooperación operacional así como un programa anual de entrenamientos y simulacros.

c) Plan de capacitación

Comprende un programa de capacitación sobre los elementos y la aplicación del Plan de Manejo Ambiental a todo el personal de la empresa acorde con las funciones que desempeña.

d) Plan de salud ocupacional y seguridad industrial

Comprende las normas establecidas por la empresa internamente para preservar la salud y seguridad de los empleados inclusive las estrategias de su difusión.

e) Plan de manejo de desechos

Comprende las medidas y estrategias concretas a aplicarse en el proyecto para prevenir, tratar, reciclar/reusar y disponer los diferentes desechos sólidos, líquidos y gaseosos.

f) Plan de relaciones comunitarias

Comprende un programa de actividades a ser desarrollado con la(s) comunidad(es) directamente involucrada(s) con el proyecto, la autoridad y la empresa operadora. Se incluirán medidas de difusión del Estudio de Impacto Ambiental, las principales estrategias de información y comunicación, eventuales planes de indemnización, proyectos de compensación y mitigación de impactos socio-ambientales, así como un programa de educación ambiental participativa a la comunidad. Estos acuerdos deben permitir la disminución de efectos negativos y la optimización de las acciones positivas.

g) Plan de monitoreo ambiental comunitario

Se define como "Monitoreo Ambiental Comunitario" a la vigilancia y control permanente a las actividades petroleras desde las comunidades y organizaciones de base con el objeto de demostrar la insustentabilidad de la explotación petrolera por los impactos socio ambientales que provoca a nivel local y global.

h) Plan de rehabilitación de áreas afectadas

Comprende las medidas, estrategias y tecnologías a aplicarse en el proyecto para rehabilitar las áreas afectadas (restablecer la cobertura vegetal, garantizar la estabilidad y duración de la obra, remediación de suelos contaminados, etc.).

i) Plan de abandono y entrega del área

Comprende el diseño de las actividades a cumplirse una vez concluida la operación, de manera de proceder al abandono y entrega del área del proyecto motivo del respectivo Estudio Ambiental.”

2.4.3 EJEMPLO DE UN PLAN DE MANEJO AMBIENTAL ESPECÍFICO (PLAN DE CONTINGENCIAS)

Marco teórico

Contingencia: Puede definirse como un evento o suceso que ocurre en la mayoría de los casos en forma repentina o inesperada, y causa alteraciones en los patrones normales de vida o actividad humana y el funcionamiento de los ecosistemas involucrados.

Una contingencia puede desencadenar una situación de emergencia, en la medida en que puede obligar a la activación de procedimientos de respuesta para minimizar la magnitud de sus efectos; generar un desastre, cuando su magnitud excede cualquier capacidad de control o respuesta mitigadora y obliga a trabajar sobre sus consecuencias; o sencillamente producir decisiones administrativas o estructurales.

Un Plan de Contingencia establece modelos de actuación y operación ante situaciones de riesgos ambientales, como consecuencia de la materialización de amenazas, debidas a las operaciones de la empresa o a las externalidades naturales.

Alcance y cobertura

Alcance: El plan de contingencia está orientado a la ejecución de las acciones preventivas y de control de emergencias ante la eventualidad de un suceso; vale resaltar que el alcance de los planes de contingencia debe ser:

Preventivo: En la medida que permite tomar decisiones sobre localización y diseño básico de los proyectos para minimizar o controlar las amenazas del ambiente sobre el proyecto, y de éste sobre el ambiente

Estructural: En la medida que permite incorporar obras de protección para minimizar el impacto de las consecuencias de los riesgos asumidos por el proyecto

Curativo: En la medida que permite controlar rápidamente las consecuencias del desencadenamiento de una amenaza, recuperando en el menor tiempo posible la capacidad productiva y funcional del proyecto.

Cobertura Geográfica: El plan de Contingencia deben abarcar en general toda el área del frente de obra hasta el límite máximo de su área de influencia directa.

Cobertura Social: Debe empezar por la preparación del personal directivo, trabajador y contratistas que participan en las diferentes fases del proyecto, continuando con la comunidad beneficiada (Área de influencia definida en Plan de Gestión Social) y por ultimo incorporar a las autoridades de influencia local

Componentes de un plan de contingencias: Se identifica dos escenarios principales:

- a) Proceso Productivo
- b) Componentes ambientales en los que se puede materializar el riesgo

1. Análisis del riesgo

El riesgo es la destrucción o pérdida esperada obtenida de la convalidación de la

probabilidad de ocurrencia de eventos peligrosos y de la vulnerabilidad de los elementos expuestos a tales amenazas, matemáticamente expresado como la probabilidad de exceder un nivel de consecuencias económicas y sociales en un cierto sitio, en un cierto período de tiempo.

2. Determinación de la vulnerabilidad

Definida como el grado de pérdida o daño de un elemento o grupo de elementos bajo riesgo, resultado de la probable ocurrencia de un evento desastroso, expresado en una escala desde 0 (sin daño) a 1 (pérdida total). En términos generales, la vulnerabilidad puede entenderse, entonces, como la predisposición intrínseca de un sujeto o elemento a sufrir daño debido a posibles acciones externas.

2.1 Determinación de amenazas

La amenaza o factor de riesgo externo de un sujeto o sistema, representado por un peligro latente asociado con un fenómeno que se puede presentar en un sitio específico y en un tiempo determinado produciendo efectos adversos en las personas, bienes y/o en el medio ambiente, matemáticamente expresado como la probabilidad de exceder un nivel de ocurrencia de un evento con una cierta intensidad en un cierto sitio y en un cierto período de tiempo.

Cuadro 9: Evaluación de amenazas

Tipo	Causa	Efectos Sobre	Área De Influencia	Frecuencia	Intensidad
Tipo de Amenaza	Causa que provoca la Amenaza	Efectos sobre los dos escenarios	El área de influencia Directa o Indirecta	Alta Medianamente Alta Media Baja	Alta Media Baja

La diferencia fundamental entre la amenaza y el riesgo está en que la amenaza está relacionada con la probabilidad de que se manifieste un evento provocado, mientras que el riesgo está relacionado con la probabilidad de que se manifiesten ciertas consecuencias, las cuales están íntimamente relacionadas no solo con el grado de exposición de los elementos sometidos, sino con la vulnerabilidad que tienen dichos

elementos a ser afectados por el evento. Para la evaluación del riesgo se parte de la hipótesis que este es igual a la relación entre amenaza por vulnerabilidad.

3. Plan de respuesta

3.1 Organigrama del Plan de Respuesta

Del personal de la compañía se seleccionará a los integrantes del equipo o de entre quienes estén disponibles en el sitio del proceso productivo. Estas personas serán capacitadas y equipadas para manejar las contingencias que pueden afectar al proceso productivo. Estas personas, además constituirán el Equipo de Respuesta Inmediata (IRT). Con la capacitación y equipos apropiados, el IRT tomará las acciones inmediatas en respuesta a una contingencia.

3.2 Plan de Acción

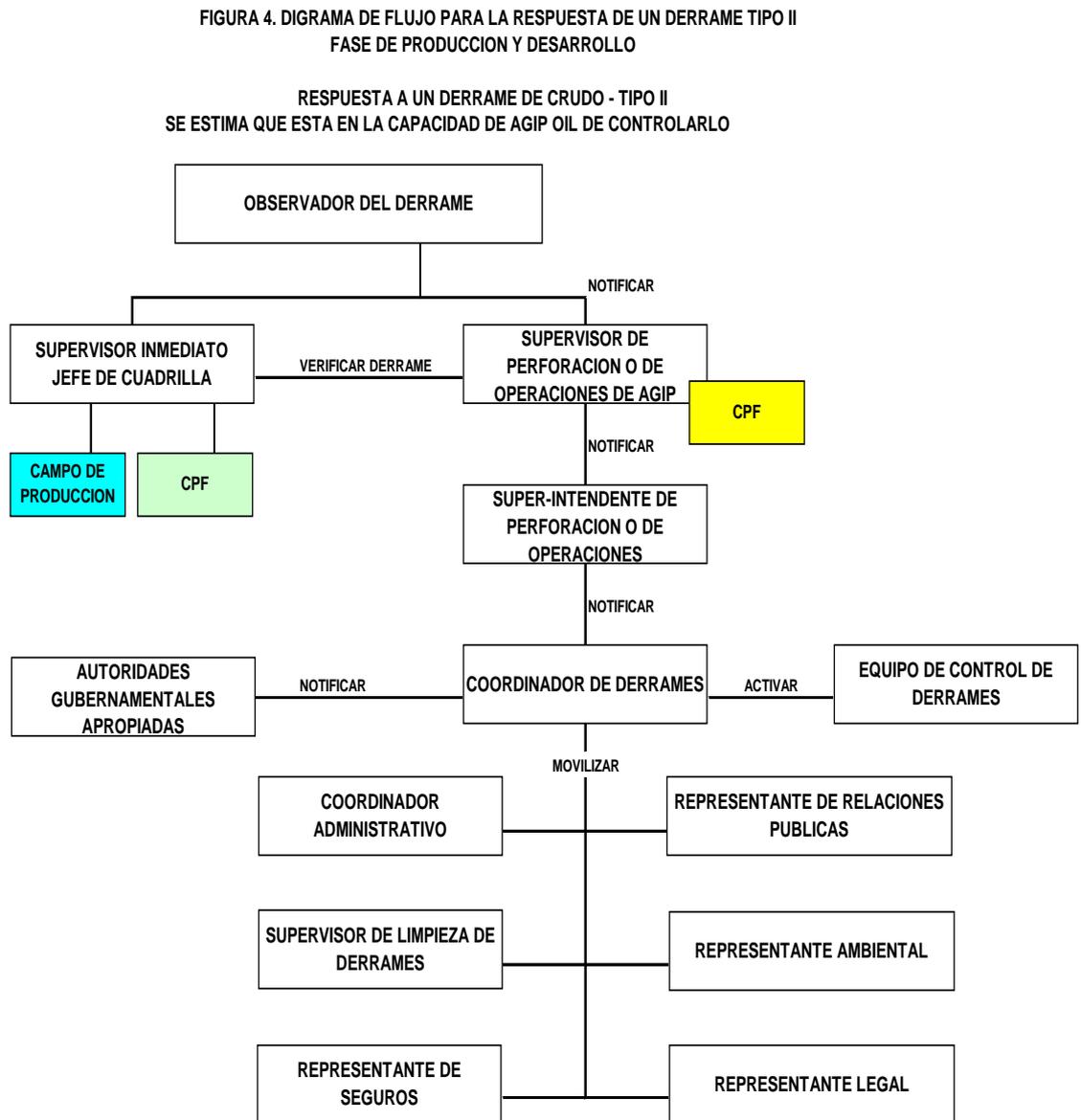
Con base en el análisis de amenazas y vulnerabilidad de riesgos, se plantea y desarrolla a continuación el plan preventivo.

El concepto fundamental en el cual se basa el diseño del Plan Preventivo es el de concienciar y educar a los trabajadores que van a participar en la ejecución de las obras, con la finalidad de informarlos sobre los posibles riesgos que se pueden generar, y de ofrecerles algunas medidas preventivas que se pueden poner en práctica, las cuales al seguirlas con seriedad disminuyen los riesgos de ocurrencia.

3.3 Plan de Respuestas Inmediatas

Se asignara al Equipo un plan de respuestas inmediatas ante las posibles contingencias. Además se asignará responsabilidades a cada miembro del Equipo así como los deberes que debe cumplir en caso de que exista una contingencia.

Gráfico 9: Diagrama de flujo para la respuesta de un derrame



2.4.4 EJEMPLO DE UN PLAN DE MONITOREO

Marco teórico: El estudio de impacto ambiental define los sistemas de seguimiento, evaluación y monitoreo ambientales y de relaciones comunitarias, tendientes a controlar adecuadamente los impactos identificados en el Estudio de Impacto Ambiental y el cumplimiento del Plan de Manejo Ambiental así como las acciones correctivas propuestas en el mismo. Los informes del Plan de Monitoreo se deberán presentar anualmente, dentro del Informe Anual de Actividades Ambientales, sin

perjuicio de los establecido en los reglamentos correspondientes.

El plan de monitoreo permite identificar el cumplimiento de las medidas de control y mitigación de los impactos, y evaluar la necesidad de cambios e implementación de nuevas medidas. Desde el punto de vista de la empresa el monitoreo es el acompañamiento a toda la operación de la empresa. Consiste en hacer una revisión permanente de la actuación ambiental.

Para vigilar este sistema interno pueden revisarse los equipos con que cuenta la empresa, la calibración de los mismos y el mantenimiento. Debe haber una revisión periódica del cumplimiento con la legislación ambiental. Y contar con registros sobre:

- Leyes ambientales.
- Quejas que se hayan presentado.
- Registros de capacitación y entrenamiento.
- Información de los procesos de producción.
- registros de calibración, mantenimiento e inspección de equipos.
- Información de contratistas y proveedores.
- Registros de accidentes.
- Información de situación de emergencia y respuestas.
- Registros de impactos ambientales.
- Resultados de auditorías ambientales.

Para nuestro caso, el plan de monitoreo debe cubrir, dependiendo de la importancia del proyecto lo siguiente:

- Determinación periódica de la emisión de contaminantes atmosféricos.
- Determinación periódica de la calidad ambiental durante el desarrollo del proceso.
- Medición de condiciones ambientales en ambientes de trabajo.
- Controles de salud ocupacional para trabajadores.

- Estudios epidemiológicos en la población expuesta.
- Seguimiento de los efectos de la contaminación en la vegetación y en los materiales.

Marco legal: Indicadores de afectaciones al ambiente. Cuando se ha valorado que los yacimientos son productivos y se decide su explotación, se abrirán nuevos pozos para extraer el petróleo. En esta fase, además de volverse a eliminar nuevos lodos de perforación con cada pozo abierto, se añadirán nuevas fuentes de contaminación. Al crudo que sale del subsuelo se le aplican químicos, X.... galones diarios entre todas las estaciones de la Amazonía. Con estos químicos se ayuda a separar el crudo del gas y las aguas de formación con los que viene mezclado. Los químicos usados en las estaciones son de diferentes tipos y para diferentes funciones: Los límites permisibles señalados se basan en el Reglamento para operaciones hidrocarburíferas en el país (Decreto 1215)

Cuadro 10: Químicos usados en las estaciones

Tipos de químicos	Efectos buscados	Químicos usados	Efectos en la salud Límites Permisibles
Demulsificantes	- Rompen la mezcla gas - agua - petróleo cuando el petróleo sale del subsuelo.	Metilbenceno Xileno Oxido etileno Tolueno	Hidrocarburos aromáticos Dermatitis, anemia, leucemia(0,5 µg/L)
Dispersantes y floculantes	- Para recuperar parte del crudo que sale con el agua.		
Anti corrosivos	- Evitan el daño en líneas de oleoductos		

La mayoría de estos químicos se venden bajo nombres comerciales cuyos constituyentes son secretos de las empresas por lo que detectar los posibles efectos es difícil de conseguir. El crudo ya separado de las aguas de formación y de los gases, tiene la siguiente composición:

Cuadro 11: Sustancias, componentes y efectos

GRUPO DE SUSTANCIAS	COMPONENTES	EFFECTOS EN LA SALUD
Hidrocarburos aromáticos	Benceno, Tolueno, Xileno	Dermatitis; Alteraciones al sistema nervioso; Incidencia sobre la médula, produciendo: anemia, pérdida de defensas y pudiendo causar la muerte en el 50% de los casos con tratamiento. Puede producir malformaciones congénitas.(0,5 µg/L)
Hidrocarburos policíclicos aromáticos	Antraceno Pireno Fenantreno Benzopirenos	Fuertemente irritantes de la piel, pueden producir cáncer a la piel, de testículos y pulmonar.(0)
Gases	De azufre: SO ₂	Afecciones al sistema nervioso; Afecciones respiratorias, Rinitis, laringitis, bronquitis, neumonías. Puede producir faringitis y bronquitis crónicas, por irritación directa. Cancerígeno, especialmente de pulmón. Produce malformaciones.(1,3 mg/m ³)
Metales pesados	Cd, Cr, Pb, Hg, Co, Cu, etc.	Irritaciones en la piel problemas reproductivos y de cáncer.(50 µg/m ³)
Elementos radiactivos	Ir, U, Sr, Ra, Th	Irritaciones en la piel problemas reproductivos y de cáncer.

El gas que se quema en las estaciones después de separarle del crudo contiene:

Cuadro 12: Composición química del gas emitido

Sustancia	Efectos en la salud/Límites permisibles
SO ₂	Visto anteriormente
SH ₂	Tos con sangre, dolores de cabeza, nausea y convulsiones que llevan a la muerte por asfixia. Conjuntivitis, bronquitis, diarreas, delirios. Puede causar alteraciones cardíacas. (14 mg/m ³) PROMEDIO AGIP: 100 mg/m ³
NO ₂ ,NO	Tos, irritación de laringe y de ojos, dificultades respiratorias, puede ser mortal. Los enfermos asmáticos pueden presentar infecciones respiratorias. Puede ser cancerígeno. (100 µg/m ³).
CO ₂	Considerados como gases asfixiantes simples que compiten con el oxígeno en los pulmones. En grandes concentraciones y espacios cerrados produce asfixia. En atmósfera sin oxígeno, estos gases producen debilidad, parálisis de los miembros, pérdida de conciencia y la muerte.
Metano	
Etano	
Propano	
Butano	El CO se caracteriza por efectos de disminución de la agudeza mental, dificultad respiratoria, dolores de cabeza, confusión, pérdida de conciencia, coma y muerte. Puede afectar al corazón, a los músculos, dejar lesiones cerebrales (Parkinson), aumenta la mortalidad en recién nacidos.
Pentano	
Heptano	
CO	

Además del gas que se quema y del crudo que se transporta a Esmeraldas, de las estaciones sale, a una temperatura muy superior a la del medio ambiente: entre 50 y 70 °C; agua de formación que contiene sales, gases, metales pesados y elementos radioactivos.

Cuadro 13: Composición química de las aguas de formación

SALES	De Ca, CN, Mg, Mn	Dificultad respiratoria, angustia, convulsiones. Cianuro: Muerte inmediata; Dosis bajas, dolores de cabeza, pérdidas olfativas y del gusto.
	De Na	Letal para las plantas; Puede generar problemas de salud y diarrea. (250 mg/L).
	De cloruros	Hace corrosivas a las aguas. No son aptas para consumo humano. (250 mg/L) AGIP PROMEDIO: 800 mg/L
	De azufre	Matan los peces, causan el mal olor y sabor del agua. (0,5 mg/L) AGIP PROMEDIO: 10 mg/L
Gases	CO ₂ , CO, H ₂ S	Disminuyen la posibilidad de sobrevivencia de los peces en el agua.
Metales pesados	Ba, Hg, As, Se, Sb, Cr, Co, Pb, Mn, V, Zn.	Extremadamente tóxico para los humanos; se acumulan en peces y moluscos que al consumirlos el hombre se le acumulan también y pueden producir efectos de intoxicación crónica. (<1 mg/L)
Radiactivos	Sr 90; Ra 226	Se pueden acumular en peces y moluscos.
Hidrocarburos aromáticos	Benceno, Tolueno, Xileno.	Muy tóxicos, cancerígenos y productores de malformaciones.
Hidrocarburos policíclicos	Antraceno, pireno, fenantreno, benzopirenos	Fuertemente irritantes de la piel, pueden producir cáncer de piel de testículos y de pulmones.

Asociados a las aguas hay restos de crudo, no utilizables que las contaminan y que a veces se abandonan en las piscinas y se queman. Estas piscinas al quemarse sueltan al medio ambiente:

Cuadro 14: Composición química de la combustión del petróleo

Humos/Hollín	Las partículas pueden pasar directamente a ,la sangre. Muchas de estas partículas contienen hidrocarburos con combustión incompleta (origen benzénico) que son cancerígenos. Son cancerígenos de piel y de pulmón.
CO	Lesiones de corazón, músculos y cerebrales. Puede ser mortal en espacios cerrados.
CO ₂	Aumentará su presencia en la atmósfera y contribuye al efecto invernadero.
SO ₂	Sustancia responsable de la acidificación de los suelos, de las aguas superficiales y de la generación de enfermedades en la población, pues al unirse con el agua forma partículas ren suspensión de ácido sulfúrico que penetra en pulmones, ojos y piel irritándolos seriamente.
NO ₂	Al unirse al agua dará ácido nítrico que con los hidrocarburos no quemados aumentan el efecto invernadero, la lluvia ácida y dará problemas respiratorios. Con la luz solar puede crear ozono e irritar el sistema respiratorio.
Hidrocarburos aromáticos de combustión incompleta	Suelen ser cancerígenos y mutagénicos (producen malformaciones). Destacan los bencénicos y los policíclicos, porque son los menos combustionados y los más volátiles.
Metales pesados	A bajas concentraciones, pero también están presentes.

Todo esto va a generar en la población un aumento dramático de cuadros asmáticos, enfisemas pulmonares, irritaciones de ojos, dolores de garganta, problemas de la piel, aumento de riesgo cardio vascular en niños, ancianos y embarazadas, así como un aumento notable en la frecuencia de cánceres.

2.4. 4.1 MONITOREO COMUNITARIO

Se define como "Monitoreo Ambiental Comunitario" a la vigilancia y control permanente a las actividades petroleras desde las comunidades y organizaciones de base con el objeto de demostrar la insustentabilidad de la explotación petrolera por los impactos socio ambientales que provoca a nivel local y global.

- Un instrumento que, registrando los impactos socio ambientales de la actividad petrolera y denunciándolos, logra un cambio radical en las políticas energéticas del país.
- Un instrumento que fomenta la organización y concientización de las poblaciones afectadas al favorecer un espacio de capacitación y coordinación.
- Esta actividad lleva a que toda la comunidad se movilice por la defensa de sus recursos y principalmente por la defensa de sus derechos como seres humanos, como ciudadanos y como comunidades.
- Un instrumento que permite que los propios afectados realicen investigaciones de campo, utilizando los indicadores más eficaces. Las comunidades, al observar los cambios provocados por la contaminación y deforestación en las especies animales, vegetales y en los seres humanos, pueden definir bio indicadores, indicadores en salud o indicadores físico - químicos que sean fáciles de manejar y permitan demostrar la magnitud de los impactos.

i) Principales usos del Monitoreo Comunitario

Uno de los principales usos del monitoreo comunitario es ejercer presión social desde las bases para conseguir que las autoridades competentes solucionen los problemas causados por las actividades petroleras, lo cual implica:

- El cierre de las diferentes fuentes de contaminación;
- La restauración ambiental total de las áreas afectadas, y;
- La compensación social a las comunidades que han recibido pérdidas económicas y daños en general.

Esta presión se la consigue a través de la denuncia y difusión en medios de comunicación, a través del cabildeo y a través de acciones pacíficas de presión cuando la situación lo amerita. El monitoreo ambiental, en tanto es comunitario, puede evidenciar los daños y exigir al estado y a los sectores involucrados a presentar propuestas de solución y además discutir internamente estrategias y formas de protección frente a la contaminación.

2.4.5 EJEMPLO DE UN PLAN DE DESARROLLO COMUNITARIO

Desde las perspectivas políticas del Estado y las empresas petroleras, el relacionamiento comunitario es un instrumento alternativo de manejo de conflictos, sustentado en la institucionalidad pública y privada, a partir de la norma legal y posteriormente legitimada por la comunidad cuando se aprueba el plan conjuntamente elaborado, obviamente dentro de relaciones asimétricas de poder.

Marco teórico: El Plan de Relaciones Comunitarias está diseñado para establecer un sistema interactivo de comunicación y participación con los habitantes que se pudieran encontrar dentro del área de influencia del proyecto.

El plan de relaciones comunitarias debe informar sobre el propósito y actividades del proyecto, responder a inquietudes y preguntas de los vecinos en relación al proyecto; lograr despejar cualquier incertidumbre que ellos puedan tener.

El plan se basa principalmente en las experiencias en proyectos anteriores y en las necesidades percibidas durante la etapa de investigación de campo para la preparación de éste plan.

Objetivos del Plan

- Regular las relaciones entre poblaciones y empresas y ayudar a gestionar los problemas sociales que enfrenta el sector con las comunidades asentadas en sus áreas de influencia.
- Establecer un sistema de notificación comunitaria para informar al público de las actividades, continuando con la participación de las autoridades locales e incrementando la confianza del público en las compañías y autoridades.
- Concienciar al público sobre el medio ambiente, y los beneficios del proyecto sin olvidar la teoría del desarrollo sostenible.

Contenido del Plan: Un Plan de Relaciones Comunitarias puede ser corporativo y envolver varios proyectos, o ser específico para un proyecto. El Plan de Relaciones Comunitarias resume las principales medidas de manejo socio económico y forma parte del Estudio de Impacto Ambiental. Para un Plan de Relaciones Comunitarias se debe considerar los siguientes aspectos:

- Establecimiento de un Compromiso Corporativo de Responsabilidad Social en la Misión y Objetivos de la empresa.
- Política de adquisición de tierras y obtención de servidumbres,
- Política de Prevención Social y Manejo de Impactos
- Plan de Consulta
- Política de Responsabilidad Social
- Definición de responsabilidades y funciones para el manejo del Plan de Relaciones Comunitarias de la empresa.

Establecimiento de un compromiso corporativo de responsabilidad social en la misión y objetivos de la empresa

El Compromiso Corporativo de Responsabilidad Social se estructura de acuerdo al tipo de comunidades y temas sociales de mayor sensibilidad en el área. Ejemplos de declaraciones de principios o compromisos pueden ser "Trabajaremos respetando las creencias y valores de la población local" "Impulsaremos de manera permanente un

proceso de Comunicación con la población y con toda persona interesada en saber de nuestras actividades'. "Apoyaremos el desarrollo sostenible de las comunidades ubicadas en el Área de Influencia del proyecto"

Política de adquisición de tierras y obtención de servidumbres

El uso de tierras superficiales de propiedad, posesión o usufructo de parte de una población requiere tomar en consideración uno o más de los siguientes aspectos

- Un estudio de Línea de Base sobre las tierras en propiedad, posesión o usufructo en el área de uso directo propuesta por el proyecto.
- Determinación de las personas, familias o comunidades con las que será necesario negociar el uso de las tierras superficiales.
- Necesidades de saneamiento legal de tierras que requieren ser usadas por el proyecto y que se encuentran bajo posesión o uso de pobladores locales. Esto último es particularmente importante en el caso de comunidades nativas y campesinas.
- Esquema de negociación que se empleará: adquisición, servidumbre, otros.

Política de prevención social y manejo de impactos socio económicos

En el Estudio de Impacto Social se establecen los posibles efectos socio económicos de la actividad y las medidas de manejo. Estas últimas pueden quedar condensadas en el Plan de Relaciones Comunitarias de la empresa. Para un manejo apropiado de los aspectos socio económicos, los proyectos del Sector deberían definir mecanismos de prevención y manejo para posibles impactos en los siguientes aspectos:

Impactos a la salud: Definir la infraestructura, equipo, personal, programa de previsión y plan de manejo de contingencias, ante problemas en la salud de la población local que puedan ser ocasionados por el proyecto. Este aspecto es particularmente importante para las operaciones en tierras de comunidades nativas y en áreas donde se presume existen poblaciones nativas aisladas

Impactos en la economía: Definir los lineamientos generales del programa de

adquisiciones y compensaciones con propietarios de predios que necesitan ser afectados para el desarrollo del proyecto. En el caso de comunidades nativas y campesinas es necesario incluir en este programa a los propietarios y a aquellos que realicen actividades tradicionales de usufructo sobre tierras no tituladas. Todas aquellas personas cuyas actividades económicas se vean afectadas por efecto directo del proyecto (especialmente las poblaciones reubicadas y las que vendieron sus tierras- o establecieron servidumbres) deben ser objeto prioritario de atención en un programa de compensación.

Impactos en el orden social y la cultura: Es recomendable realizar una sensibilización de los trabajadores de la empresa titular y sus contratistas acerca de las principales características de la población local y su ambiente natural. Un mayor conocimiento de la cultura local, su historia, costumbres, festividades, creencias, prácticas económicas, uso de recursos naturales y formas de organización social y política, ayudará a un mayor entendimiento entre el personal del proyecto y la población.

Política de responsabilidad social: Algunas empresas deben efectuar una serie de compensaciones a las comunidades por el uso de sus tierras y otros impactos. Otras asumen como parte de su Misión Corporativa un compromiso de Responsabilidad Social que implica efectuar un aporte al desarrollo de la comunidad. En uno y otro caso la empresa realiza transferencias de valor a las comunidades bajo la forma de pagos en efectivo, desarrollo de infraestructura, capacitación, oferta de servicios, etc. Es necesario que las empresas y las comunidades estén conscientes de que estas transferencias pueden tener un impacto positivo sobre la población pero también pueden generar efectos nocivos como el desarrollo de una relación paternalista y dependiente de la localidad con respecto al proyecto.

Responsabilidades y funciones para el manejo del Plan de Relaciones Comunitarias

Es necesario que el proyecto defina las responsabilidades por las medidas de prevención y manejo de los temas comunitarios. El tamaño y nivel de especialización del equipo comunitario dependen de la duración y nivel de impacto.

Una posibilidad, especialmente en casos de proyectos de gran impacto social, es

crear una gerencia y/o una oficina encargada de los temas comunitarios. El perfil del personal debe adecuarse a las necesidades de manejo de los aspectos considerados en el Plan de Relaciones Comunitarias. Una posibilidad complementaria a las anteriores, es manejar las relaciones comunitarias con asesorías puntuales sobre temas precisos. Una función muy importante del personal comunitario es el de convertirse en los únicos interlocutores válidos entre la empresa y la comunidad. De esta manera se evita la existencia de mensajes contradictorios de la compañía hacia la población.

2.4.6 AUDITORÍA AMBIENTAL (EVALUACIÓN)

Artículo I. Marco teórico: Es una herramienta de gestión que comprende una sistemática, documentada, periódica y objetiva evaluación de cómo la organización y gestión de bienes, de equipo medioambientales.

Es una especie de evaluación de la empresa internamente o por medio de terceros, siempre y cuando sea llevada a cabo por un equipo técnicamente capacitado y conforme a lo establecido por la ley y reglamentos.

Conjunto de factores externos capaces de influir en un organismo, grupo o sector de la sociedad.

- Es un instrumento de gestión (gerencial) que comprende:
- Una evaluación: Sistemática, Documentada, Periódica y Objetiva.
- Es un examen y evaluación independiente, sistemático, periódico, documentado y objetivo.
- Realizado por un equipo interdisciplinario de auditores ambientalistas.
- Es realizada por profesionales especializados en los campos contables-financiero, económico, de ciencias ambientales, de biología, de ingeniería, de derecho, de ciencias sociales, y expertos generalistas en la industria específica, todos ellos con conocimientos de las normas y capacitación en la aplicación de procedimientos de auditoria financiera y gestión.

Artículo II. Auditoria ambiental como instrumento de gestión: Para determinar sobre cómo se están desempeñando: La organización; la gestión; los equipos ambientales.

Artículo III. Finalidad de la auditoría ambiental

- Contribuir a salvaguardar el medio ambiente:
- Haciendo viable el control gerencial de las prácticas administrativas, y
- Evaluando cómo se observan las políticas de la entidad, entre las que se deberá incluir el cumplimiento con los requisitos legales de carácter ambiental.

Artículo IV. Criterios básicos para realizar auditoría ambiental

- Evaluación, control y reducción del impacto de las actividades sobre los diferentes sectores que comprende el medio ambiente.
- Gestión energética, ahorros de energía y alternativas de solución.
- Gestión de materias primas, ahorros, selección y transporte, y ahorro de agua.
- Evitar el despilfarro, promover el reciclaje, reutilización, transporte y desecho.
- Evaluación, control y reducción de ruidos dentro y fuera de la localización.
- Selección de nuevos procesos, o cambios sustanciales a los procesos en operación.
- Desempeño ambiental y procedimientos para tratar con contratistas, subcontratistas y proveedores.
- Prevención y limitación de accidentes ambientales.
- Definición de procedimientos de prevención de accidentes ambientales.

(iii) **Estudios Ambientales en el Decreto 1215.** Art. 33.- “Definición.- Para los fines establecidos en este Reglamento, los Estudios Ambientales consisten en una estimación predictiva o una identificación presente de los daños o alteraciones ambientales, con el fin de establecer las medidas preventivas, las actividades de mitigación y las medidas de rehabilitación de impactos ambientales producidos por una probable o efectiva ejecución de un proyecto de cualquiera de las fases hidrocarburíferas. Constituyen herramientas técnicas que en conjunto mantienen una unidad sistemática

que para fines prácticos se la divide con relación a las diferentes fases de la actividad hidrocarburífera.”

Art. 42.- Auditoria ambiental.- La Subsecretaría de Protección Ambiental por intermedio de la Dirección Nacional de Protección Ambiental auditará al menos cada dos años, o cuando por haberse detectado incumplimiento al Plan de Manejo Ambiental el Subsecretario de Protección Ambiental así lo disponga, los aspectos ambientales de las diferentes actividades hidrocarburíferas realizadas por los sujetos de control.

Los sujetos de control realizarán al menos cada dos años una Auditoria Ambiental de sus actividades, previa aprobación de los correspondientes Términos de Referencia por la Subsecretaría de Protección Ambiental, y presentarán el respectivo informe de auditoria a la Subsecretaría de Protección Ambiental.

Adicionalmente, las partes a la finalización del contrato de exploración y explotación de hidrocarburos o en caso de cambio de operador realizarán la auditoria a que se refiere, por ejemplo, el artículo 11 del Reglamento a la Ley 44, reformatoria a la Ley de Hidrocarburos.

Para el efecto de las auditorias antes mencionadas, los sujetos de control seleccionarán una auditora ambiental calificada por la Subsecretaría de Protección Ambiental para que realice el seguimiento y la verificación del cumplimiento del Plan de Manejo Ambiental, de conformidad con los Términos de Referencia previamente aprobados por la Subsecretaría de Protección Ambiental, en los cuales se determina el marco de documentos contra las cuales se realizará la auditoria.

Art. 43.- Contenido.- La Auditoria Ambiental constará de: **Datos generales:**

- Denominación del área.
- Ubicación
- Fase de operaciones.

- Superficie.
- Nombre o razón social de la compañía petrolera.
- Dirección o domicilio, teléfono, fax, correo electrónico.
- Representante legal.
- Representante técnico o asesor.
- Nombre de la compañía consultora ambiental responsable de la ejecución de la auditoria ambiental.
- Número en el Registro de Consultores Ambientales Hidrocarburíferos de la - Subsecretaría de Protección Ambiental del Ministerio de Energía y Minas.
- Composición del equipo técnico previamente calificado por la Subsecretaría de -Protección Ambiental.
- Plazo de ejecución de la Auditoria Ambiental;

Objetivos

- Determinar si las actividades hidrocarburíferas cumplen con los requisitos operacionales ambientales vigentes, incluyendo una evaluación de la tecnología aplicada.
- Identificar los riesgos e impactos que las actividades hidrocarburíferas representan para el medio ambiente natural, la comunidad local y el personal involucrado en la operación.
- Verificar el cumplimiento del Plan de Manejo y del Plan de Monitoreo Ambientales, así como de la legislación ambiental vigente;

Metodología utilizada: La Auditoria Ambiental se concentrará en las condiciones operacionales actuales de la compañía petrolera y tomará en cuenta las condiciones del lugar y el proceso físico que caracteriza a cada operación, y se referirá principalmente a:

Aspectos operacionales:

- Condiciones existentes
- Revisión de equipos.

- Revisión general de la operación.
- Revisión de áreas específicas.
- Revisión y evaluación de registros y documentación conforme a los Términos de Referencia aprobados.
- Revisión de cumplimiento de normas.
- Revisión de cumplimiento de los Planes de Manejo Ambiental y de Monitoreo.
- La fuente específica del impacto.
- Las causas del impacto.
- Recomendaciones para corregir errores anteriores.

La Auditoria Ambiental incluirá la verificación del cumplimiento de los límites establecidos en este Reglamento para los componentes suelo, agua y aire a través de muestreos y análisis de laboratorio, así como la evaluación de los datos del automonitoreo de la empresa;

Conclusiones y recomendaciones: A continuación de la Auditoria Ambiental, la auditora preparará un informe que resuma el estado ambiental de las actividades hidrocarburíferas e identifique las recomendaciones para el cumplimiento de los objetivos en materia de gestión ambiental;

Anexos: Los textos que se consideren complementarios a la Auditoria Ambiental se presentarán como anexos; y,

Resumen ejecutivo: Comprende una síntesis o resumen que privilegie la comprensión amplia de los resultados obtenidos en la Auditoria Ambiental, y que contenga la información más relevante, los logros alcanzados, los problemas críticos, y las principales medidas correctivas.

2.4.7 MARCO INSTITUCIONAL AMBIENTAL

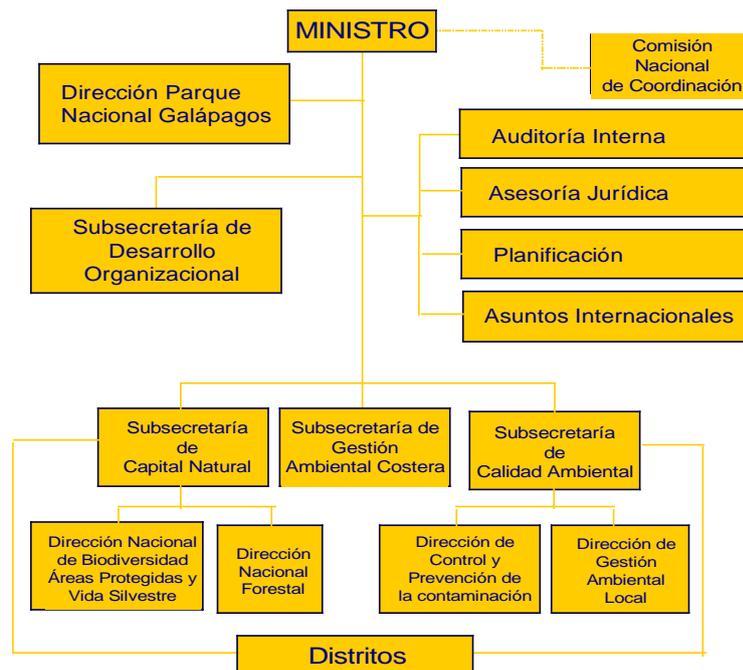
Está constituido por las diversas instituciones públicas que tienen relación a las áreas protegidas en sus diversas dimensiones: administrativas, políticas, de gestión, económicas, etc., que están sustentadas en estatutos jurídicos que establecen sus

competencias y atribuciones orientadas a preservar el medio ambiente. En este sentido, se resumen las que se consideran principales y se enumeran las que tienen relación.

2.4.7.1 MINISTERIO DEL AMBIENTE

Mediante Decreto Ejecutivo 195-A publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 40, del 4 de octubre de 1996, se creó el Ministerio de Turismo y Medio Ambiente. La fusión con el Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas naturales y Vida Silvestre, INEFAN, es uno de los aspectos jurídicos de mayor importancia dentro de la vida jurídica del Ministerio. Esta fusión se la realizó por disposición del decreto Ejecutivo 505, publicado en el R.O. No. 118, del 28 de enero de 1999, estableciendo que la unidad resultante sería el Ministerio del Medio Ambiente, sin embargo cambió su denominación a “Ministerio del Ambiente”, en virtud del Decreto Ejecutivo 259, R.O. No. 51 del 5 de abril del 2000. El Ministerio del Ambiente tiene lógicamente independencia jurídica, financiera y administrativa. Una de sus principales funciones es la de impulsar la descentralización de la gestión ambiental, transferencia de competencias del Ministerio a los organismo seccionales, conforme al Reglamento 438 del 23 de octubre del 2001. Este Reglamento incorpora las políticas de descentralización ambiental bajo criterios técnico-políticos.

Gráfico 11: Orgánico funcional del MAE



2.4.7.2 MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS

Artículo II.

La autoridad reguladora para operaciones hidrocarburíferas es el Ministerio de Energía y Minas (MEM), a través de la Subsecretaría de Protección Ambiental (SPA) y la Dirección Nacional de Protección Ambiental (DINAPA), dependencia técnico administrativa del sector, que controlará, fiscalizará y auditará la gestión ambiental en las actividades hidrocarburíferas; realizará la evaluación, aprobación y seguimiento de los estudios ambientales en todo el territorio ecuatoriano, de igual manera verificará el cumplimiento del RAOH DE 1215, y vigilará que los causantes, en caso de incumplimiento del mismo, cumplan con las disposiciones y recomendaciones respectivas. Las actividades de desarrollo y producción de los proyectos, que se lleven a cabo en zonas protegidas del Estado (Parques Nacionales, Reservas Ecológicas, Reservas Biológicas, Reservas de Producción Faunística, etc.) son coordinadas a través de la SPA del MEM con la Subsecretaría de Recursos Naturales Renovables y la Dirección de Áreas Naturales y Vida Silvestre del Ministerio del Ambiente.

Artículo II. GESTIÓN SOCIO-AMBIENTAL EN EL ESTATUTO ORGÁNICO DEL MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS

De conformidad con el Acuerdo Ministerial No.176, el Ministerio de Energía y Minas se rige por el Estatuto Orgánico por Procesos, correspondiendo a la Gestión Socio-ambiental las siguientes funciones:

Art. 26. Macro proceso: gestión socio ambiental sectorial energética, hidrocarburífera y minera. **Misión:** Ejecutar la política ambiental y coordinar la gestión socio ambiental sectorial energético minera. **Ámbito de acción:**

- Aprobar programas, presupuestos y estudios ambientales.
- Calificar daños ambientales al sistema ecológico.
- Practicar controles ambientales y disponer el cumplimiento de las medidas contempladas en los planes de manejo ambiental aprobados.

- Recomendar a los organismos competentes la aplicación de las sanciones contempladas en las disposiciones legales y reglamentarias.
- Coordinar la participación de las organizaciones de la sociedad civil local, pueblos indígenas, comunidades campesinas y población en general.
- Coordinar con el Ministerio del Ambiente la evaluación y aprobación de estudios ambientales y los términos de referencia respectivos y auditorías ambientales para zonas de Patrimonio Nacional de Áreas Naturales, Bosques y Vegetación Protectores.
- Elaborar términos de referencia para la contratación de servicios tercerizados, administrar los contratos tercerizados, y recibir calificadamente los productos de esos contratos, en el ámbito de su competencia.

Responsable: Subsecretario de Protección Ambiental. El macro proceso de gestión socio ambiental sectorial energético, hidrocarburífero y minero, administrará los siguientes procesos:

Art. 27 Evaluación de Estudios Ambientales. **Misión:** Evaluar estudios ambientales.

Ámbito de acción:

- Receptar y evaluar estudios ambientales.
- Solicitar documentación aclaratoria.
- Coordinar con el Ministerio del Ambiente la evaluación de estudios para áreas protegidas.
- Evaluación socio-ambiental de EIAs y PMAs, incluidos Planes de Relaciones Comunitarias.
- Elaborar informes para la aprobación del Subsecretario(a) de Protección Ambiental.
- Actualizar el sistema de información ambiental hidrocarburífera y minera.
- Administrar los contratos de tercerización y recibir los productos que éstos generen.

Estructura básica: El Proceso de Evaluación de Estudios Ambientales tiene una estructura abierta conformada por equipos de trabajo multidisciplinario.

Responsables: Dirección Nacional de Protección Ambiental y Unidad Ambiental Minera de la Dirección Nacional de Minería.

Art. 28.- Control y Seguimiento Ambiental. **Misión:** Efectuar el seguimiento y control ambiental de las operaciones hidrocarburíferas. **Ámbito de acción:**

- Realizar inspecciones de campo, determinar acciones pertinentes y elaborar informes.
- Analizar y aprobar términos de referencia para realizar auditorías ambientales, realizar el seguimiento y evaluar los informes.
- Realizar auditorías ambientales.
- Elaborar informes sobre derrames de petróleo y derivados y otras contingencias; y, dar el seguimiento correspondiente.
- Tramitar y atender denuncias.
- Receptar, analizar y contestar requerimientos en materia ambiental, hidrocarburífera y minera.
- Actualizar el sistema de información ambiental, hidrocarburífera y minera.
- Analizar y validar informes de monitoreo realizados por las compañías petroleras, concesionarios mineros.
- Recomendar la imposición de sanciones por infracciones a las disposiciones legales y reglamentarias.
- Calificar a consultores ambientales hidrocarburíferos y mineros; así como a laboratorios ambientales hidrocarburíferos y realizar el seguimiento a servicios tercerizados.
- Analizar informes anuales ambientales.
- Analizar e informar sobre programas y presupuestos anuales ambientales
- Asesorar en materia ambiental hidrocarburífera y minera en procesos precontractuales y contractuales.
- Elaborar términos de referencia para la contratación de servicios tercerizados, administrar los contratos tercerizados, y recibir calificadamente los productos de esos contratos, en el ámbito de su competencia.

Estructura básica: El Proceso de Control y Seguimiento Ambiental tiene una

estructura abierta conformada por equipos de trabajo multidisciplinarios.

Responsables: Dirección Nacional de Protección Ambiental y Unidad Ambiental Minera de la Dirección Nacional de Minería.

Art. 29.- Participación Social, Relaciones Comunitarias. **Misión:** Promover y facilitar la participación de las comunidades conforme lo determinan las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias. **Ámbito de acción:**

- Coordinar la participación en los procesos de consulta e información de EIAs.
- Coordinar la presentación pública de EIAs.
- Realizar el seguimiento de la implementación de programas y proyectos comunitarios por parte de las compañías petroleras y concesionarios mineros.
- Realizar la coordinación interinstitucional con los organismos relacionados con los aspectos ambientales.
- Receptar, analizar y contestar requerimientos de información y comunicación.
- Actualizar el sistema de información ambiental hidrocarburífero y minero.

Estructura básica: El Proceso de Participación Social y Relaciones Comunitarias tiene una estructura abierta conformada por equipos de trabajo multidisciplinarios.

Responsables: Dirección Nacional de Protección Ambiental y Unidad Ambiental Minera de la Dirección Nacional de Minería.

Art. 30.- Gestión de Información Ambiental Hidrocarburífera y Minera. **Misión:** Proporcionar soporte para generar información ambiental hidrocarburífera y minera con estándares de calidad y respaldo documental. **Ámbito de acción:**

- Mantener en óptimas condiciones de mantenimiento el sistema de información ambiental, sistema de información geográfica y base de datos hidrocarburífero y minero.
- Establecer y mantener el sistema de seguridad para los sistemas de información respecto del ingreso y acceso de datos.
- Atender requerimientos de información de clientes internos y externos.

- Coordinar la preparación de publicaciones.

Estructura básica: El Proceso de Gestión de Información Ambiental Hidrocarburífera tiene una estructura abierta conformada por equipos de trabajo multidisciplinarios.

Responsables: Dirección de Protección Ambiental y Unidad Ambiental Minera de la Dirección Nacional de Minería.

Art. 31.- Desarrollo e Investigación. **Misión:** Promover el trabajo en equipo, la capacitación y auto capacitación del equipo multidisciplinario. **Ámbito de acción:**

- Administrar el sistema de planificación, seguimiento y evaluación de indicadores de gestión en el ámbito de su competencia.
- Formular y tramitar propuestas y proyectos de disposiciones reglamentarias en materia socio ambiental de los sectores energético y minero.
- Formular, dirigir y ejecutar programas de investigación y prevención de riesgos ambientales.
- Convocar y/o participar en comisiones o grupos de trabajo internos e interinstitucionales.

Este proceso no tiene una estructura básica pues su responsabilidad corresponde a los equipos de trabajo multidisciplinarios referenciados en los procesos anteriores.

Responsables: Dirección Nacional de Protección Ambiental y Unidad Ambiental Minera de la Dirección Nacional de Minería.

Art. 32.- **Ámbito de acción desconcentrado:** El Director Nacional de Protección Ambiental, mediante resolución, podrá modificar este ámbito desconcentrado incorporando o suprimiendo actividades, que mejoren la gestión socio ambiental sectorial hidrocarburífero y minero, de acuerdo con la ley y los reglamentos que rigen los sectores mencionados.

Cuadro 14: Gestión socioambiental hidrocarburífera

Gestión socioambiental hidrocarburífera y minera	<ul style="list-style-type: none">-Realizar inspecciones de campo, determinar acciones pertinentes y elaborar informes.-Participar en la realización de auditorías ambientales.-Elaborar informes sobre derrames de petróleo y derivados, así como otras contingencias hidrocarburíferas y mineras; y, dar el seguimiento correspondiente.-Tramitar y atender denuncias.-Receptar, analizar y contestar requerimientos en materia ambiental hidrocarburífera y minera.-Realizar el seguimiento de la implementación de programas y proyectos comunitarios por parte de las compañías petroleras y mineras.-Realizar en sus jurisdicciones la coordinación interinstitucional con los organismos relacionados con los aspectos ambientales.
--	--

2.4.7.3 ECORAE: R.O. No. 30 del 21-IX-1992.

Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico, con personería Jurídica de derecho público y autonomía administrativa, económica y financiera con jurisdicción en la región amazónica ecuatoriana, con domicilio principal en la ciudad de Quito y agencias coordinadoras en las jurisdicciones amazónicas donde la importancia de los proyectos lo justifique. Esta ley prevé que el ECORAE se el organismo de planificación y coordinación en proyectos de inversión económica y científica en la región amazónica.

Actualmente el ECORAE es adscrito al Ministerio del Ambiente y asumió todas las funciones, derechos y obligaciones, así como activos y pasivos que pertenecían al INCRAE. El reglamento del fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico y fortalecimiento de sus organismos seccionales se expidió mediante Decreto 462, R.O. No. 121 del 3 -II- 1993.

2.4.7.4 EL INSTITUTO NACIONAL DE PATRIMONIO CULTURAL

Esta institución está encargada de vigilar el manejo de yacimientos arqueológicos, objetos etnográficos de valor científico, entre otros. Todos estos relacionados a bienes que formen parte del Patrimonio Cultural.

2.4.7.5 CENTRO DE LEVANTAMIENTOS INTEGRADOS DE RECURSOS NATURALES POR SENSORES REMOTOS -CLIRSEN

Es una persona jurídica de derecho público, con autonomía técnico-administrativa,

adscrita al Instituto Geográfico Militar. Entre sus funciones consta la formación de un inventario nacional de los recursos naturales, tanto renovables como no renovables del país. Arts. 1 y 2 del Decreto Supremo 2027, R.O. No. 486, del 19 de diciembre de 1977.

CAPITULO III: DESCENTRALIZACION Y TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS AMBIENTALES - MANEJO DE AREAS PROTEGIDA Y GOBERNANZA AMBIENTAL EN EL PNY

3.1 PERCEPCIONES SOBRE LA GESTIÓN SOCIO-AMBIENTAL EN LA RAE Y PNY

La sociedad contemporánea ha asumido al desarrollo sustentable como un paradigma relevante que guía su desenvolvimiento. En consecuencia, el principio de precaución, la sustentabilidad, la soberanía, la equidad y la participación han de ser los principios rectores en el manejo de los recursos naturales, de la planificación económica, financiera y de la educación.

Estos principios contribuyen a garantizar el respeto a los derechos colectivos y ambientales, la integridad y perdurabilidad de los recursos naturales, la conservación de la naturaleza y la soberanía territorial, patrimonial y cultural, dentro de un sistema socio-económico complejo que prioriza la extracción de los recursos.

La problemática socio-ambiental de las actividades extractivas implica el conjunto de consecuencias sobre el medio natural y social, los efectos sobre el ambiente (componentes biótico, físico y social) son múltiples y de naturaleza variada, al igual que sus causas; por lo tanto, la extracción de recursos naturales en general e hidrocarburos en particular, produce consecuencias de carácter negativo y/o positivo que deben ser consideradas en un contexto amplio de problemas socioeconómicos, culturales y políticos íntimamente relacionados con lo ambiental y que son contraproducentes para la conservación de la naturaleza y concreción del desarrollo social.

Entre los problemas graves consta la pobreza, en cuanto es una de las causas del deterioro ambiental porque obliga a utilizar todo lo que más a la mano está y aún en forma inadecuada; otro problema constituye la acelerada explotación de los recursos debido a la presión que ejercen los mercados; y uno ineludible es, la ausencia de una percepción ambiental por parte del Estado, sus instituciones, funcionarios y agentes

económicos carentes de visión integral para establecer políticas y estrategias extractivas y productivas compatibles con el desarrollo sustentable. A partir de estas referencias se puede advertir las diversas visiones respecto a la gestión socioambiental en la RAE y PNY, con énfasis en la necesidad de establecer una redistribución de la renta petrolera, considerando las demandas de los pueblos indígenas y que son diferenciadas por el nivel de politización alcanzado en cada una de las nacionalidades, o por la influencia de los actores externos que han establecido relaciones de poder asimétricas con las comunidades ubicadas en el área de influencia de la explotación petrolera. Hoy existen posiciones que repaldan la extracción a cambio de bienes o servicios (asistencialismo) y otras que se oponen a la explotación de los recursos naturales no renovables o por lo menos plantean la moratoria, hasta que se llegue a formas más consensuadas a nivel de Estado y pueblos indígenas.

Visión ambientalista

Sostiene que un inconveniente grave es que la política ambiental y sistemas de gestión ambiental a nivel físico, biótico y social generados a partir de los procesos extractivos y específicamente el petrolero, no han sido ni son manejados desde una base de concertación entre Estado, Comunidad y Empresa, que pudiera establecer parámetros de negociación beneficiosa a nivel local, regional y del país en general, a partir de la distribución equitativa de la renta petrolera, cumpliendo de la normativa ambiental establecida y considerando la sustentabilidad como instrumento de aprovechamiento de los recursos renovables y no renovables.

La visión ecologista radical es antisistémica y por ende apunta contra el Estado y las empresas transnacionales, en este sentido excluye de su agenda una propuesta eficaz de plan de vida de los pueblos indígenas dentro de los parámetros socio-políticos de la realidad concreta, y aparece la conservación como objetivo estratégico tamizado de una carga ideológica y racionalidad que a la postre es coincidente con la del sistema, en la medida en que afianza la política extractivista, de control y manejo de los espacios territoriales indígenas por parte del Estado, según Fontaine (2006:17).

“La radicalización del movimiento ecologista a través de la lucha contra las actividades petroleras en la Amazonía tuvo un fuerte impacto en la toma de conciencia del carácter altamente contaminante de estas actividades. Esta orientación fue complementada por una estrategia más institucional que se preocupó por rebramar y ampliar la legislación ambiental”

Visión indígena (CONAIE)

La CONAIE y otros Movimientos Sociales, han incorporado a su agenda programática, la defensa de los recursos naturales y su explotación desde la perspectiva sustentable. Respaldan la demanda en contra de Texaco, exigen un manejo ambiental adecuado de todo proceso extractivo y rechazan la presencia de las transnacionales en la RAE. La plataforma política de los levantamientos indígena populares que provocaron la caída de los gobiernos de Bucaram, Mahuad y Gutiérrez en 1997, 2000 y 2005 respectivamente, tuvieron como uno de los ejes de conducción, la propuesta indígena.

Los pueblos indígenas amazónicos aglutinados en la CONFENIAE, filial de CONAIE, a lo largo del tiempo que dura el proceso extractivo han ido modificando su posición al respecto, perfeccionándola desde una perspectiva política inserta en una propuesta de carácter societal antes que sólo regional amazónica. El rechazo a la ampliación de la frontera extractiva, a las empresas transnacionales y deficiente gestión ambiental es prioritaria, frente la oposición misma de la explotación petrolera. .

Visión jurídico-política (contradicciones del Estado)

Considera que la legislación ambiental ecuatoriana ha ido evolucionando aceleradamente y que cada vez es más rigurosa respecto a ésta materia. Por ejemplo: actualmente el sector petrolero dispone y se rige por diversos cuerpos legales: Constitución de la República, Ley de Gestión Ambiental, Ley para la Prevención y

control de la Contaminación, Ley de Hidrocarburos, Reglamento para la Operaciones Hidrocarburíferas... (D.E. 1215), Ley de Petroecuador, pero además existen otras Leyes, Reglamentos y Ordenanzas Municipales pertinentes, así como Tratados Internacionales suscritos por el Ecuador, y el Convenio 169 de la OIT, referido a los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas, y cuya violación constituye delito.

Enfatizan la importancia de la Ley Reformativa al Código Penal Promulgada el 25 de enero del 2000, R.O. Nro. 2. , Capítulo X A, De los Delitos Contra el Medio Ambiente, y Capítulo V, de las Contravenciones Ambientales.⁸⁰ La penalización por el incumplimiento de la legislación ambiental es drástica y ello implica que las personas que estén inmersas en actividades inherentes, a nivel ejecutivo y operativo, tendrán que cumplir estricta y rigurosamente tales disposiciones, a riesgo de incurrir

80 Ver Código Penal, Capítulo X A: DE LOS DELITOS CONTRA EL MEDIO AMBIENTE, Arts: 437 A., 438 B., 437 C., 437 D., 437 F., 437 G., 437 H., 437 I., 437 J., 437 K. y el Capítulo V: DE LAS CONTRAVENCIONES AMBIENTALES, Art. 607 A. . A partir de la promulgación de estas normas penales en materia ambiental, se tipifican 11 delitos ambientales y lógicamente los jueces penales pueden procesar a los contaminadores. El Diario El Comercio, en su edición del 27 de febrero del 2000 expresa: “ En lo ambiental se terminó el axioma de que no existe delito sin ley. Desde el 25 de enero en el Ecuador rige la tipificación de los delitos contra la naturaleza. .. estas sanciones contemplan prisión hasta de cinco años para quienes viertan sustancias contaminantes, comercialicen desechos tóxicos, capturen o comercialicen especies de flora y fauna protegidas, entre otros delitos. ... También se establecen contravenciones, con prisión de hasta 7 días y multas hasta 10 salarios mínimos vitales.

Es importante recalcar que el Juez está facultado para ordenar la suspensión inmediata de la actividad contaminante o la clausura definitiva del establecimiento según sea del caso. También se impone una pena de hasta 3 años de cárcel para los funcionarios públicos que autoricen verter residuos contaminantes y para aquellos cuyas decisiones conduzcan al mismo resultado. Quienes destruyan, dañen o talen (total o parcialmente) bosques o formaciones vegetales protegidas tendrán una condena de uno a tres años de prisión. Pero si de esa acción se origina una reducción de la fuentes de agua, se erosiona el suelo o se perjudica a los sistemas de irrigación, la reclusión se extiende a 4 años.

A su vez el servidor público que autorice ese tipo de actividad o cuyos informes conlleven a esa clase de daños será igualmente sancionado. Lo más importante es que, por fin, cualquier denuncia que se realice tendrá un camino legal y claro para ser atendida, ya que ahora se va a sancionar el delito ambiental en concreto. Antes se intentaba una indemnización por daños y perjuicios, por ejemplo, se configuraba como un delito cuando alguien contaminaba una fuente de agua, pero no se sancionaba la contaminación sino la mala fe o el daño a la salud” comenta Manolo Morales, abogado ambientalista. . Sin embargo, según datos de (El Comercio 2.000: A 10), otros abogados tienen preocupaciones sobre la eficiente aplicación de la Ley por lo que habrá que continuar perfeccionándola. En igual forma, es importante evidenciar que ahora, la Constitución prevé que para iniciar una acción judicial por daño ambiental, no sólo el afectado sino cualquier persona es capaz de ser un interlocutor válido en representación de una comunidad afectada, por ejemplo una ONG puede ser parte del juicio: “ La idea es que no se repita un caso como el de la TEXACO, en el que los únicos habilitados para seguir el juicio a la petrolera fueron los afectados” concluye el abogado Morales. (Ibíd.).

en ilegalidades y pagar las consecuencias pecuniaria o físicamente.

Desde esta perspectiva, el Estado promulga leyes ambientales y regulaciones específicas rigurosas, sin embargo a la empresa estatal Petroecuador, que como cualquier empresa debe observar dicha normativa, no le asigna recursos económicos suficientes para inversiones ambientales y relacionamiento comunitario. En consecuencia, la empresa petrolera estatal tiene dificultades para cumplir sus responsabilidades técnicas- operativas, ambientales y legales, y es ambientalmente ineficiente.

De aquí se desprende que el problema es político, social y empresarial. Toda vez que el petróleo constituye la base de la economía nacional, el Estado dispone de esos recursos para cubrir las diversas necesidades de salud, educación, seguridad nacional, etc. Pero, si el Estado le asigna recursos a PETROECUADOR para cubrir su presupuesto operativo y de inversiones, e incluye los costos ambientales en los costos de producción, entonces la renta petrolera sería menor y el Estado dispondría de menos recursos económicos para cubrir las otras necesidades, En definitiva: ¿De dónde puede obtener recursos para ejecutar sus planes y proyectos? ¿Cómo pueden sus ejecutivos y funcionarios cumplir con las disposiciones legales ambientales?, y si no lo hacen, serán objeto de sanciones administrativas y penales, a más del rechazo de la ciudadanía por la ineficiencia empresarial, y por parte de las personas o comunidades afectadas por contingencias socio-ambientales se incrementarán las demandas, acusaciones, ataques personales, levantamientos sociales, etc.. El ejemplo más próximo de la conducta adversa al sector petrolero constituye la reacción social por la contaminación de la Laguna de Papallacta con petróleo del SOTE, ocurrida en mayo del 2003 (Narváez, 2004: 133 y ss)

Una segunda contradicción del Estado radica en que por una parte promulga leyes ambientales contentivas de los preceptos del desarrollo sustentable, lo cual es plausible, pero por otra parte es reacio a cambiar el modelo de explotación petrolera eminentemente extractivista que prima en el país y por ende en Petroecuador, lo que contradice los principios de la sustentabilidad.

No obstante las observaciones hechas a nivel legal, esta visión considera que el Estado debe fortalecer el Ministerio del Ambiente como órgano rector de la política ambiental, antes que subordinarlo a otras áreas, minimizando su gestión y marcando un retroceso en esta materia, y a la vez, dejando el camino libre para la acción de sectores empresariales altamente depredadores, como los pesqueros, mineros, petroleros, madereros y otros. En este sentido, el derecho de la población ecuatoriana a un medio ambiente saludable está consagrado en la Constitución del Estado, y es un deber del Gobierno hacerlo respetar. Un paso significativo en este sentido es el fortalecimiento del Ministerio del Ambiente, a través de su consolidación institucional y apoyo político, sostienen.

Visión técnico-política

En Ecuador, a lo largo de los 30 años de explotación petrolera amazónica, se ha constituido una comunidad epistémica importante que en términos generales ha explicitado un diagnóstico, estrategias y acciones y que en gran medida coinciden con las de las ONGs ambientales.

- El Ministerio del Ambiente, como autoridad ambiental en el Ecuador es débil y tiene una mínima capacidad de gestión
- Muchas competencias ambientales del Estado están dispersas en varias leyes.
- Importantes temas de la política y la gestión ambiental no se encuentran cubiertos, sólo se los trata parcialmente
- Los procesos de desconcentración y descentralización del Estado son incipientes y formales
- La capacidad de gestión local, y la interrelación y definición de las funciones del gobierno central y los organismos seccionales, no han sido fortalecidas
- Debilidad de los instrumentos de gestión política: se requiere una nueva Ley de Aguas, de Biodiversidad, y del sector forestal, una actualización de los estándares de calidad ambiental; reglamento a la Ley de Gestión Ambiental respecto a la consulta ciudadana sobre impactos ambientales, un sistema único de evaluación de impactos ambientales y otras disposiciones secundarias que regulen procedimientos operativos
- Subordinación política de la autoridad ambiental a otras políticas de gobierno que han erosionado aun más la débil estructura pública de la autoridad ambiental

3.2 LÍMITES DEL MODELO DE GESTIÓN AMBIENTAL EN LA RAE

La gestión ambiental empresarial pública y privada en la RAE, es producto de la aplicación de políticas ambientales establecidas por el Estado y que constan en diversos instrumentos jurídicos y técnicos. Estas políticas responden a las tendencias de conservación y de manejo de recursos naturales, establecidas a nivel internacional, o con mínimas modificaciones a nivel interno, pero que en última instancia responden a las directrices de grupos de poder, elites técnicas, político-ambientalistas y de pocas organizaciones sociales o indígenas.

Pero ha sido el Estado que ha definido y establecido la gestión ambiental que se practica en la RAE, gestión limitada que responde a una política ambiental agotada por su inaplicabilidad. Desde esta perspectiva, las deficiencias no son únicamente técnicas o económicas, son fundamentalmente políticas por que son excluyentes, en el sentido de no asumir las tecnologías que ofertan las culturas locales, pero que expresan y fomentan condiciones de dominación en el espacio regional. Esa exclusión es parte de lo que configura los límites de la gestión ambiental, porque a esto se suma la incapacidad de control de la gestión como instrumento de optimización de la misma. En consecuencia, la no participación de actores destacados en la gestión es producto de la errática política ambiental empresarial y estatal, porque ésta política no se construye desde una estrategia participativa, con una visión holística que incorpore valores y objetivos compartidos con un fuerte sentido de pertenencia identitaria. En este caso los valores cobran un papel clave en la articulación de objetivos múltiples que digan relación al respeto a la diversidad, a la armonía y protección de la naturaleza y a la solidaridad con los pueblos originarios que son los más sensibles a los impactos del proceso extractivo y a la mala gestión ambiental que de ella se deriva.

3.3 GLOBALIZACIÓN, DESCONCENTRACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN

a) globalización⁸¹

El proceso globalizador tiene una incidencia enorme en la promulgación de las normas jurídicas en general y ambientales en particular, por ello la caracterización aunque sea sucinta de la temática, a fin de visualizar la interrelación entre las dos áreas, sus causas y efectos jurídico-políticos. En “Alcances y Limitaciones de la Globalización” (Acosta 1997), señala que la globalización aparece como un paradigma, causa de varios procesos y motivación de muchas políticas, como una nueva era de la historia de la humanidad o proceso civilizatorio en ciernes. Se afirma –dice- que la “globalización constituye el marco de referencia para (...) integrarse en las corrientes internacionales de comercio, inversión y tecnología”; le interesa la capacidad de competencia en el mercado mundial dentro de un ambiente de creciente liberalización y apertura.

La globalización no es en sí una estrategia, sino un proceso en marcha que trata de homogeneizar la economía mundial rebasando los límites locales, nacionales o regionales. Impulsa el aumento en cantidad e importancia de la economía financiera, y con frecuencia es instrumentada como una propuesta ideológica totalizante e indiscutible que sintetiza el neoliberalismo, sostiene Acosta y coincidimos con él, en que el concepto globalización fue escogido como el portador ideológico de esta aspiración total, que en la práctica recoge el instrumento neoliberal tan cargado de elementos negativos que frenan su profundización y que es: “una concepción radical del capitalismo que tiende a absolutizar el mercado hasta convertirlo en el medio, el método y el fin de todo comportamiento humano inteligente y racional. Según esta

⁸¹ “La globalización económica, debe ser entendida como un fenómeno que posibilita la libre circulación de bienes y servicios, elimina las fronteras, crea un marco y un espacio supra regional ampliado y permite la complementariedad y el intercambio, (...) todo lo anterior se ha manifestado en la rápida internacionalización de la producción y las finanzas, en el crecimiento del intercambio comercial, la movilidad mayor de los factores productivos y particularmente del capital, y de la integración intersectorial de la economía a nivel local e internacional. (...) El Ecuador no puede quedar al margen del proceso de globalización”. (Armijos, Ana Lucía: Ex Presidenta de la Junta Monetaria, Ministra de Gobierno y de Finanzas en el gobierno de Jamil Mahuad). Citada en (Acosta 1997: 26)

concepción están subordinados al mercado la vida de las personas, el comportamiento de las sociedades y la política de los gobiernos”. (Padres Provinciales de la Compañía de Jesús de América Latina 1996: 20; citados en Acosta 1997)

El capitalismo es el punto de referencia de la globalización. El capitalismo es un sistema de valores, un modelo de existencia, una civilización: la civilización de la desigualdad, que actualmente se expresa a través del neoliberalismo. Todo parecería indicar que asistimos a la conformación de una nueva etapa de desarrollo del capitalismo, a la cual corresponden nuevas formas de organización (nuevas formas de imperialismo), pero que no pueden ser asumidas mecánicamente como el nacimiento de una nueva etapa histórica (Ibíd.). El desarrollo tecnológico: En este proceso el desarrollo tecnológico se inscribe dentro de los esfuerzos del mundo industrializado para reemplazar el uso de mano de obra por capital, para provocar la desmaterialización y desenergización de la producción con miras a ahorrar o reemplazar materias primas y energías importadas, para conseguir una mayor utilización de la información y una creciente innovación de todos los procesos productivos y comerciales. (Agilizar la integración descentralizada de la producción, así como viabilizar sistemas de mejora continua y de aprendizaje constante, que conducen a una creciente flexibilidad y adaptabilidad de sus empresas), (Acosta: Ibíd., 32)

El mercado mundial: La tal libertad financiera y comercial anunciada por la globalización no es real. Los países industrializados fomentan el proteccionismo y el neo-proteccionismo (medidas no arancelarias y relaciones poco transparentes para proteger sus estructuras productivas y sociales). La política de subsidios (es una medida proteccionista) para mantener su participación en el mercado mundial de alimentos, procurando evitar complejos ajustes estructurales en su interior, principalmente para mantener empleos y nivel de vida de los agricultores, sin asumir los costos políticos y sociales que implicarían dichos ajustes.

En medio de una tendencia globalizadora se establecen acuerdos bilaterales o de integración de bloques económicos, lo que contradice la conformación de un solo mercado mundial integrado. Los grandes bloques compiten por el liderazgo mundial,

buscando asegurar sus mercados regionales, pero al mismo tiempo tienen múltiples entrelazamientos en el campo del comercio, la inversión y la tecnología. Esta integración regional abierta solo es el trampolín para acelerar la transnacionalización de las economías de sus miembros. Es parte de la lógica del sistema capitalista mundializado.

Globalización financiera: La internacionalización de los mercados financieros tiene su partida en la lógica de funcionamiento del capital financiero internacional. Es decir, el crédito privado se expande cuando hay una baja de la tasa de ganancia de los países metropolitanos y se contrae cuando la tasa de ganancia se deteriora en los países dependientes vía la baja de los precios de las materias primas y el alza de las tasas de interés en el mercado internacional.

En este contexto de inversiones directas, los centros económicos han accedido a recursos naturales, a mano de obra barata y a importantes empresas rentables a través de las privatizaciones. Con lo cual las transnacionales han accedido a factores indispensables para la ampliación de sus fuerzas productivas, fortalecimiento del aparato empresarial para competir en el mercado internacional.

La globalización se caracteriza por las formas de operación de las empresas transnacionales, que definen sus estrategias en el marco de “mercados múltiples” tanto comerciales como financieros. Muchas de ellas rebasan los límites y con frecuencia hasta los intereses de sus estados de origen. Ellas impulsan el proceso de internacionalización de la economía. En definitiva, “la globalización es intensa, pero parcial, heterogénea y desbalanceada; excesiva en algunos aspectos e insuficiente en otros” (Ffrench Davis 1997:27; citado en Acosta 1997). Es la “integración imperfecta de la economía mundial” y conforme lo afirma Oscar Ugarteche (1990: 26 citado en Acosta 1997: 44), vivimos un mundo caracterizado por una suerte de desintegración internacional, donde los países capitalistas avanzados tienen una fuerza centrípeta que concentra la dinámica del comercio, las inversiones, la tecnología; y una fuerza centrífuga que tiene el efecto contrario en los países en vías de desarrollo. Por su parte los estados nacionales pobres, al perder su capacidad para promover el

desarrollo nacional, se han transformado en garantes de una transnacionalización sumisa de sus propias economías en función de los principios rectores del gran mercado mundial (Ibíd.).

Los problemas ambientales también se globalizan: Quienes respaldan la globalización proclaman un enriquecimiento material continuo, un crecimiento económico constante, “éxitos económicos “y bienestar para todos, basados en el creciente gasto de energía y explotación de materias primas. El mundo desarrollado lideró este estilo de crecimiento, en el cual la producción manufacturera constituyó el eje productivo de un sistema consumista y que presiona sobre los equilibrios ambientales a nivel mundial. Los países subdesarrollados son proveedores de materias primas para los mercados internacionales y han asumido una posición pasiva en la economía mundial, pero por ello no menos exenta de culpa en el deterioro ecológico. Además agotan sus recursos naturales sin permitir su regeneración, deterioran el ambiente y agudizan los problemas sociales.

Los problemas ambientales a nivel mundial cada vez son más graves. El reto ecológico global ha constituido una forma compulsiva de tomar conciencia de que la tierra es un globo y a ver al planeta como un sistema abierto de energía solar. En este sentido la economía necesita entradas de energía y materiales y produce dos tipos de residuos: el calor disipado y los desechos de materiales que, mediante reciclaje pueden volver a ser parcialmente utilizados. Según Georgescu Roegen (1981: 80-81; citado en Acosta 1997: 51) “lo que entra al proceso económico representa recursos naturales valiosos y lo que sale es un desecho sin valor” “La materia-energía entra al proceso económico en un estado de entropía baja y sale en un estado de entropía alta”. Entropía baja escasa, que habría motivado la lucha económica de la humanidad.⁸²

⁸² La crisis ambiental es la crisis de nuestro tiempo, es la crisis del pensamiento occidental, afirma Leff (2002: 351) al referirse al tema de la globalización económica y la crisis ambiental, y continúa: es la crisis de la metafísica que produjo la disyuntiva entre el ser y el ente, que abrió la vía de la racionalidad científica e instrumental de la modernidad, que produjo un mundo fragmentado y cosificado en su afán de dominio y control de la naturaleza. La problemática ambiental es un cuestionamiento de la ontología y de la epistemología con las que la civilización occidental ha comprendido el ser y las cosas; de la ciencia y la razón tecnológica con las que ha sido dominada la naturaleza y economizado el mundo moderno, por ello la crisis ambiental es sobre todo un *problema del conocimiento*.

Deuda ecológica: Originada con la expoliación colonial –tala masiva de los bosques naturales, por ejemplo – que se ha proyectado en el “intercambio ecológicamente desigual”, como en la sobreocupación del espacio ambiental producida por el estilo de desarrollo de los países ricos. Aquí sobresalen las presiones que se ejerce sobre el medio ambiente. A través de la explotación de recursos naturales- normalmente mal pagada y que tampoco asume la pérdida de la biodiversidad.

Esta deuda ecológica crece en la medida en que los países ricos han superado largamente sus equilibrios ambientales nacionales, al transferir directa o indirectamente “polución” (residuos o emisiones) a otras regiones sin asumir pago alguno. En consecuencia se requiere: englobar los temas económicos con una adecuada perspectiva ecológica y la consecuente visión intergeneracional, sin descuidar la existencia de otras especies no humanas. Lo que implica asumir la internacionalización de la internalización de externalidades,⁸³ como otro de los factores que complica aún más la globalización.^{84 85}

El logocentrismo de la ciencia moderna y la racionalidad económica han conducido un proceso de globalización que ha tendido a unificar las miradas y las identidades de un mundo diverso y complejo. Aprender la complejidad ambiental implica pues la desconstrucción y reconstrucción del pensamiento occidental. Esta desconstrucción remite a la comprensión de sus orígenes y de sus causas: a ver los “errores” de la historia que arraigaron en falsas certidumbres sobre el mundo; a descubrir y reavivar el ser de la complejidad que quedó en el “olvido” con la escisión entre el ser y el ente (Platón), del sujeto y del objeto (Descartes), para apropiarse del mundo cosificándolo, objetivándolo, homogeneizándolo. La racionalidad de la modernidad se desborda sobre la complejidad ambiental al toparse con sus límites, con la alineación y la incertidumbre del mundo economizado, arrastrado por un proceso insustentable de producción que se ha constituido en el eje sobre el cual gira el proceso de globalización.

Para Leff (2002), la crisis ambiental problematiza el pensamiento metafísico y la racionalidad científica, abriendo nuevas vías de transformación del conocimiento a través de un nuevo saber que emerge desde los márgenes de la ciencia y la filosofía modernas. En el saber ambiental fluye la savia epistémica que emerge de la reconexión del ser y del pensar para aprehender la complejidad ambiental...La complejidad ambiental emerge del encuentro del ser en vías de complejización con la construcción del pensamiento complejo. Ello implica repensar la historia del pensamiento, desde la metafísica que escinde el ser y el ente, hasta el dominio científico de la naturaleza y la economización del mundo por la ley del mercado.

⁸³ Ver: Martínez Alier (2001: 446 y ss), respecto a casos específicos en América Latina, en relación a la internalización de externalidades y procesos legales que no ha sido posible llevarlos en los países de origen de las transnacionales, donde es más viable que se cumpla el proceso o demanda.

⁸⁴ El discurso de la globalización aparece como una mirada glotona más que una visión holística; en lugar de aglutinar la integridad de la naturaleza y la cultura, engulle para globalizar racionalmente el planeta y el mundo. Esta operación simbólica somete a todos los órdenes del ser a los dictados de una racionalidad globalizante. De esta forma, prepara las condiciones ideológicas para la capitalización de la naturaleza y la reducción del ambiente a la razón económica. Las estrategias fatales del discurso globalizante resultan de su pecado capital: la

Para Martínez Alier (2001: 446): la internacionalización de la Internalización de las externalidades se expresa en las demandas en contra de compañías transnacionales en su país de origen, reclamando daños por externalidades⁸⁶ provocadas en países pobres. Según el autor, existe a nivel internacional un buen número de casos, y estos casos muestran la influencia del marco institucional en la evaluación de las

glotonería, su gula infinita e incontrolable (Leff 2000: 36)

1. La globalización como proceso se presenta de manera desigual en los países, regiones internas, sectores de actividad, industrias y empresas. No es homogénea, ni lineal. Esa es precisamente la dialéctica de la globalización.
2. Hay que abordarla como un proceso de aristas múltiples y no solo desde lo económico, sino también desde lo social, ecológico, político y su creciente interrelación externa e impactos específicos.
3. Su análisis como proceso requiere de una aproximación multidisciplinaria, que abarque el campo cultural, a fin de comprenderla desde su evolución heterogénea, no uniforme, atravesada por contradicciones que se manifiestan en grados variables de conflictividad.
4. Las transformaciones económicas y tecnológicas surten efectos sobre la política y la cultura, en medio de procesos por igual complejos y hasta contradictorios.
5. Los nuevos paradigmas tecnológicos fracturan el orden mundial dejando al margen a importantes sectores de la sociedad. Sin embargo, simultáneamente, se produce una suerte de fortalecimiento de las relaciones socioculturales a través de los avances tecnológicos, especialmente de las comunicaciones y el transporte, convertidos en una especie de anzuelo de la globalización
6. La existencia de una cultura dominante no globalizada, nos avoca a comprender tendencias cada vez más internacionalizadas, propias del capitalismo mundial y a reconocer que hay posiciones críticas de tinte nacionalista, localista, etc., cuestionadoras del mensaje globalizador. Este enfrentamiento con una globalización “occidentalizante” provoca “una creciente y diversificada indigenización de formaciones socio-culturales. (Sánchez Parga 1996:37; citado en Acosta 1997: 56)
7. El país debe impulsar una propuesta que combine la inserción internacional en forma paralela con el desarrollo del mercado doméstico y las capacidades tecnológicas nacionales, a partir de un proyecto nacional de desarrollo en tanto es una visión utópica de futuro que pretende aportar los medios para lograr una sociedad más justa, más solidaria y más participativa, en un contexto social y ecológicamente autosustentable (Ibíd.: 57). Desde la lógica de los programas de ajuste estructural y de las políticas de estabilización se han reducido
8. sustancialmente no sólo las inversiones sociales, sino también el financiamiento de aquellos proyectos de protección y restauración ecológica que serían indispensables para intentar reducir la sobreexplotación de la oferta ambiental.
9. Los programas de ajuste estructural estimulan al máximo las exportaciones, estimulan los monocultivos, el uso incontrolado de agro tóxicos, la deforestación masiva, la mayor e indiscriminada presión sobre los recursos naturales. Esta estrategia neoliberal asumida por los organismos internacionales ha favorecido al deterioro ecológico y agudizado los problemas sociales. (Narváez, 2004: 43)

⁸⁵ El discurso de la globalización aparece como una mirada glotona más que una visión holística; en lugar de aglutinar la integridad de la naturaleza y la cultura, engulle para globalizar racionalmente el planeta y el mundo. Esta operación simbólica somete a todos los órdenes del ser a los dictados de una racionalidad globalizante. De esta forma, prepara las condiciones ideológicas para la capitalización de la naturaleza y la reducción del ambiente a la razón económica. Las estrategias fatales del discurso globalizante resultan de su pecado capital: la glotonería, su gula infinita e incontrolable (Leff 2000: 36)

⁸⁶ Los economistas suelen llamar externalidades –sustenta Martínez Alier (2001: 446)- a los daños causados por una actividad cuyo valor no viene recogido en los costos y precios establecidos en los mercados.

externalidades. Se pregunta el autor: ¿Cómo se construyen socialmente esas externalidades? ¿Cómo contabilizar, por ejemplo, los daños a la salud y a la biodiversidad debido a derrames de petróleo en el Amazonas? ¿Cómo evaluarlos? Si se rechaza la jurisdicción de las cortes estadounidenses (como en Bhopal), entonces las externalidades serán baratas. Si en cambio, se acepta la jurisdicción, entonces el dinero ofrecido para compensar los daños podría ser abundante.

b) Desconcentración

En la doctrina jurídico-política el concepto descentralización ha sido asumido desde diversas perspectivas y adecuado a cada jurisdicción nacional conforme a los requerimientos específicos. Dromi (2001:187), en lo que tiene relación a la organización, sostiene que la función administrativa puede ser centralizada, desconcentrada o descentralizada.

El diccionario jurídico Espasa (2001:572) establece que desconcentración es: la transferencia de de la titularidad y ejercicio de una determinada competencia de un órgano jerárquicamente superior a uno inferior perteneciente a la misma administración pública. Esta técnica de traslación de competencias suele tener por sujetos a un órgano de carácter central frente a otro de competencia territorialmente limitada, pero puede también darle la desconcentración a un órgano jerárquicamente superior a otro inferior aún cuando ambos tengan la misma competencia territorial. La Constitución establece que el principio de desconcentración debe regir la actuación de la administración pública, junto a los principios de eficacia, jerarquía, descentralización y coordinación.

La desconcentración es un principio organizativo opuesto a la acumulación de funciones en órganos centrales mediante el que se pretende conseguir un mayor cercamiento de la administración al ciudadano. A diferencia de la delegación, la desconcentración supone el traslado de la titularidad de la competencia y no sólo del ejercicio de ésta.

c) Descentralización

En la doctrina jurídico-política el concepto descentralización ha sido asumido desde diversas perspectivas y adecuado a cada jurisdicción nacional conforme a los requerimientos específicos. Dromi (2001:187), en lo que tiene relación a la organización, sostiene que la función administrativa puede ser centralizada, desconcentrada o descentralizada, por ejemplo.

Centralizada: Las facultades de decisión están reunidas en los órganos superiores de la administración (...) Los órganos que integran la administración centralizada tienen una relación piramidal.

Desconcentrada: Tiene lugar cuando a través de una ley, un órgano de la administración central confiere regular y permanentemente atribuciones a órganos inferiores, dentro de su misma organización. El órgano así desconcentrado carece de personalidad jurídica y patrimonio propio.

Descentralizada: Se opera cuando el ordenamiento jurídico confiere atribuciones administrativas o competencias públicas en forma regular y permanente a entidades dotadas de personalidad jurídica, que actúan en nombre propio y por cuenta propia, bajo el control del Poder Ejecutivo.

En forma más detallada sustenta Dromi (2001: 868) que la descentralización se impone como instrumento de la organización, tanto administrativa como política y económica. Con ella se evita la intervención estatal excesiva, tanto en el sector público como en el privado, de la economía.

La redistribución supone la descentralización económica del Estado hacia las regiones, las provincias, los municipios, las parroquias; hacia la comunidad, las asociaciones intermedias y hacia los particulares, el sector privado, y las empresas. La descentralización económica es reconocer libertad e iniciativa individual y social y es exigir participación responsable como respuesta al Estado que descentraliza. El

autor en cita también hace alusión a que la privatización⁸⁷, como modo de descentralización económica, es un medio para liberar las energías materiales y morales del país a través del talento, de la iniciativa, de la capacidad. Ella va en busca de la competencia y de la desmonopolización que tutela, justamente, la defensa de la competencia (Ibíd.). Para efectos del presente trabajo, se hace referencia a este análisis, en función de abordar a una comprensión más abierta de lo que se asumirá como descentralización ambiental.

Para Cabanellas (1968: 672), la descentralización es la acción de transferir a diversas corporaciones o personas parte de la autoridad antes ejercida por el gobierno supremo del Estado. Sistema administrativo que deja en mayor o menor libertad a las corporaciones provinciales o municipales, para la gestión de los servicios públicos y otras actividades que a las mismas interesan dentro de la esfera de su jurisdicción territorial.

c.1 Descentralización funcional

Este concepto responde a una designación más bien de carácter práctico, pero tiene relación a la descentralización política y económica en las estructuras gubernamentales y que viene siendo objeto de atención desde un buen tiempo atrás, hasta el punto de haberse concitado un interés académico, técnico y político que ha trascendido a los organismos internacionales y multilaterales, agencias de cooperación internacional vinculadas con el desarrollo.

Técnicos del Banco Mundial sostienen por ejemplo que: la descentralización constituye uno de los retos más significativos y trascendentes de la reforma del Estado y la sociedad, considerando que la centralidad en la toma de decisiones afecta negativamente a la calidad de los servicios públicos. El gobierno central no ha podido brindar soluciones como si lo pueden los Consejos Provinciales y

⁸⁷ Aunque a menudo se hace a nombre de la descentralización, la privatización no es una forma de descentralización democrática, ya que opera sobre la base de una lógica exclusiva más que sobre la lógica pública inclusiva de la descentralización (Ribot, 2002: 4). Respecto a los fundamentos de la descentralización democrática se detalla más adelante y desde una perspectiva múltiple.

Municipios (gobiernos locales), que por el hecho de estar más cercanos a los problemas están en capacidad de orientar el gasto para satisfacer necesidades importantes de la comunidad (Frank, 2003: 398). Según esta visión, para el caso ecuatoriano se determinan varios desafíos y (Ibíd., 2002: 398-399) y se enfatiza en los siguientes:

a) Administración pública paralela, la “descentralización funcional”. Señala que en la estructura actual de la administración pública el desafío de la descentralización no son los ministerios sectoriales y que lo que más afecta a los gobiernos locales son las múltiples entidades autónomas que dependen del gobierno central y tienen jurisdicciones y competencias ambiguas, por ejemplo: los organismos de desarrollo regional, unidades ejecutoras, agencias adscritas a los ministerios, etc., por lo que deben ser sujetos de evaluación desde el punto de vista de la calidad de servicios que prestan; rendición de cuentas; sostenibilidad fiscal, considerando que manejan ingentes recursos financieros; aplicación de la política gubernamental, por cuanto su forma de financiamiento y organización permite una gestión flexible y discrecional.

b) Transferencia de recursos a Consejos provinciales y Municipios. Sustenta que dichas transferencias no están sujetas a la asunción de competencias y en cuanto no están condicionadas a la generación de ingresos propios, dichas transferencias han disminuido la autonomía de los gobiernos locales y han acrecentado la dependencia al gobierno central. Se enfatiza que las transferencias discrecionales constituyen rescates encubiertos y además que existe otro tipo de transferencias que son asimétricas favoreciendo a Consejos Provinciales y Municipios particulares. Finalmente se observa que gran parte de la descentralización se realiza sin afectar las estructuras del gobierno central porque únicamente canalizan recursos de crédito internacional hacia los gobiernos locales. Lo que deja como resultado la necesidad de revertir esa tendencia de la descentralización fiscal que sólo contribuye a la presión financiera que tiene el gobierno central y hace que esta no sea sostenible a largo plazo.

c) Endeudamiento y responsabilidad fiscal. Toda vez que la descentralización

produce una presión al endeudamiento, genera nuevas necesidades de inversión y cubrimiento de brechas existentes entre recursos transferidos y competencias asumidas a ser financiadas vía crédito, lo que da lugar a rescates encubiertos que han inducido al riesgo moral.

c.2 Descentralización administrativa (transferencia de competencias)

A nivel internacional se registra hasta el 40% de gasto descentralizado, en cuanto que en el Ecuador sólo el 7% del gasto total se realiza por parte de los Consejos Provinciales y Municipios. Se afirma que esto se debe en parte a trámites engorrosos, transferencias tardías y falta de decisiones propias por parte del centralismo, lo que afecta a los gobiernos locales.⁸⁸

Determinar las competencias ha implicado abordar a negociaciones vía firma de convenios, producto de la presión política de los organismos seccionales. Este proceso involucra a los tres niveles: nacional, provincial y municipal a partir de tres pasos: **a)** Determinar la situación existente de las competencias existentes; **b)** Acuerdo entre el Ministerio y el Consejo Provincial y los Municipios sobre la gestión de la competencia; **c)** Negociaciones detalladas entre el Consejo Provincial y los Municipios y; **d)** Convenios de transferencia y puesta en marcha de los servicios (FranK, 2002: 404), (Real: 2004) ha estudiado en forma específica las categorías de transferencias ambientales por sectores e instituciones, información que se registrará en acápite posteriores.

Se aduce que esta forma de negociación es atípica, pero que permite organizar los gobiernos locales en base a objetivos comunes, no obstante se visualizan riesgos: **a)** No por la definición de transferencia de competencias –que trata de minimizar duplicaciones y asignar responsabilidades según la capacidad de cada gobierno local- sino en el sistema contractual; **b)** Otro riesgo radica en la estructura política,

⁸⁸ Hemos sostenido que el derecho administrativo es organizacional. Dentro de esta característica hay tres planos que coexisten: el nacional, el provincial y el municipal. Pues bien, las relaciones jurídicas municipales, el régimen jurídico municipal es administrativo. Si pretendemos la autonomía del llamado derecho municipal, bien podremos aceptar mañana la existencia de un derecho regional, dado su tratamiento constitucional.

financiera y administrativa en la cual están enmarcados los convenios, dadas las pocas condiciones para una prestación de servicios basada en la rendición de cuentas; existencia de dobles autoridades en cada nivel de gobierno, duplicación de funciones y complejo arreglo de jurisdicciones. Además, sistema fiscal disperso.⁸⁹

c.3 Descentralización fiscal (redistribución - transferencia de recursos)

El sistema fiscal está en el centro del debate de la descentralización, toda vez que la transferencia de recursos es la herramienta central para la legitimación de los gobiernos locales, si no se da, la crisis política local es inminente. Además de la connotación política, determina las condiciones para la prestación de servicios. Para Frank (2002: 405), no son las leyes de descentralización quienes garantizan la coordinación entre niveles de gobierno, ni los convenios de transferencia de competencias, sino el sistema financiero disponible para los gobiernos locales. Este sistema ha de ser analizado a partir de: las transferencias, de los ingresos propios, del endeudamiento y de la responsabilidad fiscal.

Cada una de estas dimensiones a la vez tiene sus propias particularidades, por ejemplo: es un sistema disperso que para las transferencias a los gobiernos locales tiene que regirse en no menos de 16 leyes especiales (Ibíd., 2002: 405), además el sistema de transferencias asigna recursos sin las correspondientes competencias y en consecuencia viola un principio básico de la ley de descentralización; también hay que considerar que las transferencias son discrecionales y ambiguas. (Ibíd.).

Desde otro enfoque en cambio se cuestiona la descentralización, en cuanto responde a políticas de descentralización neoliberales, y en consecuencia ha sido convertida en un programa de modernización administrativa, despolitización financiera y desmantelamiento del Estado ineficiente. Esta tesis se inserta en la estrategia global

⁸⁹ En el caso ecuatoriano, dadas las adversas condiciones en las que se desarrolla el proceso de descentralización la Comisión de Competencias sólo dirime conflictos en la administración de competencias, pero no tiene la capacidad jurídica para fallar, únicamente recomienda, y las partes no están obligadas a ejecutar tales recomendaciones.

de desmantelamiento de la regulación estatal (Palán,1996: 221-222) además anota que el objetivo de tal descentralización es provocar una “situación en la cual los bienes y servicios públicos están provistos primordialmente por medio de las preferencias reveladas de individuos y por mecanismos de mercado”. Según esta visión, en todo caso, los gobiernos han asumido las directrices de las políticas de descentralización propuestas básicamente por el Banco Mundial y en ese marco se ha impulsado el programa de desarrollo municipal, concluye la autora. A lo que se puede argumentar, que posteriormente se efectuó la reforma constitucional y a partir de entonces se ha promulgado una normativa en torno a la descentralización que hace vislumbrar el advenimiento de un proceso descentralizador más acorde las exigencias de las sociedad actual, hasta el punto de asumir, lo que Espinoza (1996) argumentaba: Democracia, desarrollo y descentralización deben ser interdependientes e interactuantes en un proyecto alternativo para superar el centralismo como ideología autoritaria y como práctica burocrática corrupta y para combatir la pobreza como el mayor mal de nuestra sociedad y citando a (Kiefeer, Fernando: Estrategia e itinerario de la descentralización, en Jonás Frank: op. cit.) señala: “...la evolución de la democracia en Latinoamérica impactada por sus crisis cíclicas tiene la necesidad de crear una simbiosis o un nexo entre democracia y descentralización...”.

Espinoza (1996: 258) insiste en que un problema crucial de la descentralización como es el de la autonomía y fortalecimiento económico de los municipios, tiene raíces en la política presupuestaria que es en donde mayormente se observa las deformaciones del centralismo, debido a la escasa participación en el PGE, desde esta perspectiva, un proceso alternativo de construcción de un Estado descentralizado y democrático, a la vez que integrado a un destino nacional, es necesario que adicionalmente se redefinan las competencias y las formas de organización de los poderes centrales, en los cuales deben tener un espacio político-administrativo los gobiernos regionales y a falta de estos las organizaciones que representan a los gobiernos seccionales como AME y CONCOPE; que exista el reconocimiento pleno de las autonomías funcionales, administrativas y económicas de los municipios y consejos provinciales, abandonando la concepción de una descentralización centralizada; que se apliquen políticas nacionales de planeamiento económico, social,

demográfico y ambiental en armonización con la planificación regional, la que a su vez debe articular el planeamiento municipal y provincial; que se formulen formas de organización participativa del ciudadano, la familia, el barrio, la comuna en dirección de sus intereses individuales y colectivos.

En síntesis, frente a las propuestas antes enunciadas, el nuevo proceso de descentralización trata de asumir innovadas posturas que incluyen dimensiones económicas, políticas, sociales, ambientales y culturales, tendentes a la consecución de un modelo de desarrollo humano y sustentable; parte de lo que se ha dado en llamar la descentralización democrática para la gobernanza ambiental.

3.3.1 DESCENTRALIZACIÓN DEMOCRÁTICA (POLARIZACIÓN IDEOLÓGICA)

La descentralización⁹⁰ hace referencia a la entrega de competencias⁹¹, atribuciones⁹²

⁹⁰ La Constitución Política del Estado Ecuatoriano prescribe en el Art. 225.- El Estado impulsará mediante la descentralización y la desconcentración, el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales, la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza.

El gobierno central transferirá progresivamente, funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas o a otras de carácter regional. Desconcentrará su gestión delegando atribuciones a los funcionarios del régimen seccional dependiente.

En el Art. 226, segundo inciso, establece que: En virtud de la descentralización, no podrá haber transferencia de competencias sin transferencia de recursos equivalentes, ni transferencia de recursos, sin la de competencias. La descentralización será obligatoria cuando una entidad seccional la solicite y tenga capacidad operativa para asumirla.

Según el Observatorio de la Política Fiscal (2005: No. 10), la descentralización de un país implica realizar cambios desde tres puntos de vista: el político –nuevas formas de representación-, el fiscal –redistribución de recursos- y el administrativo –transferencia de competencias. En el caso ecuatoriano, concluye, estos cambios se pueden efectuar a nivel de provincias, cantones o parroquias.

La redistribución de recursos significa una mayor posibilidad por parte de los gobiernos locales de generar y administrar sus propias rentas, así como una mayor participación en el presupuesto nacional.

La transferencia de competencias supone una mejora de la capacidad administrativa de los gobiernos seccionales a fin de que puedan asumir la tarea de manejar aquellos servicios, como la educación por ejemplo, en los que se consideren más competentes.

⁹¹ Competencias: son las áreas de responsabilidad comprendidas en la gestión de un sector o aspecto del desarrollo. Por ejemplo: en medio ambiente son competencias del Estado: políticas y legislación ambientales, sistema de información ambiental, sistema único de evaluación de impacto ambiental, control y prevención de contaminación ambiental, áreas protegidas, ecosistemas frágiles, producción limpia, educación ambiental, remediación ambiental. (CONAM, B del E, MFCP, GTZ, 2000: 19-40).

y funciones⁹³ del Gobierno Central a los Gobiernos Seccionales. También se la asume como autonomía⁹⁴, es decir, tiene relación no sólo al manejo de competencias como salud, educación, ambiente, etc., sino que implica una demanda de poder, distribución y acceso al poder, cuyo efecto puede tener para una colectividad un cambio en la correlación de fuerzas y de las instancias de poder. La descentralización o la autonomía implican capacidad para concretarlas por parte de los gobiernos locales, que deben estar preparados para asumir las nuevas competencias en base a niveles aceptables de gestión, eficiencia y generación de recursos propios; lo anterior no excluye la distribución de los ingresos del presupuesto general del Estado a los gobiernos locales / autónomos, y además refleja un cambio significativo en el comportamiento político del Estado centralista y concentrador.

El proceso de descentralización tiene una incidencia de carácter político:⁹⁵ por la

⁹² Atribuciones: son las facultades principales involucradas en la administración de una competencia. Por ejemplo: son atribuciones del Estado: de políticas, de control, de planificación, de financiamiento, de operación, de la infraestructura. Estas son diferentes para cada nivel de gobierno, por ejemplo: a nivel cantonal le corresponde la función de "ejecutar las competencias de interés cantonal" (desarrollo cantonal), y en la de remediación ambiental, concurre principalmente, en el control de las acciones de remediación ambiental (Ibíd.).

⁹³ Las funciones o roles constituyen el marco de referencia que guía la naturaleza y alcance de las competencias y atribuciones que la Constitución establece para cada nivel de gobierno: nacional, provincial, cantonal, parroquial, además de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas. (Ibíd.)

⁹⁴ Autonomía, es un estatus jurídico que no ha sido claramente establecido en el debate de la descentralización, dado que tiene una profunda connotación política sobre la transferencia de poder, y que el Estado y los grupos de poder se resisten a enfrentarlo.

⁹⁵ En el sistema democrático, la democracia procura la *libertad social* o libertad participativa. Por tal motivo: La *descentralización del poder* es signo de democracia y *participación*. La participación no solamente se exterioriza por el sufragio, sino también, y primordialmente, por otras instituciones que garantizan una efectiva democracia.

Con la descentralización se transfieren atribuciones o competencias públicas en los planos intermedios de la grada institucional del poder. La Administración es *pública*. No es solamente *ejecutiva ni únicamente estatal, es más que estatal*. Lo público no está solamente en manos del Estado. El Estado no es el único dueño y soberano de lo público, pues en la "administración de lo público" participan, también, los *cueros intermedios*. Ellos comprenden a las corporaciones profesionales, los sindicatos, los consorcios, las cooperativas, los concesionarios de servicios públicos, las universidades privadas y otros modelos organizativos que crea la sociedad, en función del *pluralismo social*, para la defensa del interés de algunos que, junto al de los demás, es el interés de todos. Pero no hay libertad sin control del ejercicio del derecho de los demás, para una adecuación justa y de equilibrio entre las libertades. No existe Estado democrático sin control.

En correlación a lo expuesto, confirma Dromi (op. cit.: 853), la gestión económica y administrativa es privada y pública (estatal y no estatal). De allí que se hable de una administración mixta de la economía. El Estado actúa motivado por el principio sustantivo de la subsidiariedad, por el que se determinan las obligaciones conjuntas de

forma, con la delegación de competencias a través de los canales formales y legalmente establecidos y conforme a los objetivos y limitaciones del Estado, y por el fondo tiene relación, a que la descentralización es democrática, o no es tal. Desde esta perspectiva, y con el propósito de incrementar la eficiencia de la gestión ambiental, mejorar la equidad en las jurisdicciones locales y por ende la calidad de vida de la población, se aboga por la gestión participativa de los recursos naturales con base en la comunidad. Así aparece la descentralización democrática como una forma positiva de institucionalizar la participación ciudadana y fomentar la gobernabilidad.⁹⁶

Según (Ribot: 2002): la descentralización requiere transferencia del poder al igual que representación responsable, en base a lo que se denomina principios de distribución del poder y más conocidos como principios de subsidiaridad ambiental. Estos principios son útiles para guiar la división de poderes para la toma de decisiones, la normatización, la ejecución, la aplicación y la solución de controversias entre los niveles del gobierno y las instituciones a cada nivel.

En este sentido hay que considerar que es muy importante la seguridad de las transferencias de poder, a fin de que los representantes locales no continúen estando sometidos, en lo que es de su competencia a las autoridades centrales. Para el efecto la ley ha de prever el ámbito de los derechos seguros de los representantes. En síntesis, la rendición de cuentas por parte de los representantes locales que toman las

"dejar hacer", "fomentar para que se haga", y "hacer en sustitución de actividades no hechas". La Administración, por un lado interviene para dirigir y por otro para ejecutar. Entonces, la intervención es directiva y directa; de orientación y de sustitución; administrativa e incluso legislativa, según los casos.

La intervención estatal es más amplia que en el liberalismo, por ello admite la coacción para garantizar la dirección parcial de la economía por vía de estímulos, programas, planes y proyectos, mediante intervención indicativa. La planificación democrática es concertada y de ejecución descentralizada. La planificación es una exigencia del sistema democrático, como instrumento para programar la acción estatal y la participación individual y sectorial. La titularidad de los medios económicos es mixta, algunos son privados y otros son públicos.

⁹⁶ En el caso ecuatoriano la mayoría de las reformas legales de descentralización se caracterizan por una insuficiente transferencia de poderes hacia los gobiernos locales y bajo la estricta vigilancia y fiscalización del gobierno central. En el caso ecuatoriano, para impulsar el proceso descentralizador auspiciado por el Estado se ha promulgado la normativa pertinente, también se ha reformado la Constitución de la República y se han expedido reglamentos y normas supletorias, concluyendo con la promulgación de ordenanzas dictadas por los organismos seccionales y correspondientes a su competencia.

decisiones, a la comunidad, garantiza equidad, eficiencia y fortalecimiento de la democracia. Entonces, poderes seguros y representación responsable van de la mano en materia ambiental. La descentralización ambiental no debe asumir lo uno o lo otro, para evitar la celotipia del poder central por la descentralización, y en consecuencia su bloqueo (Ibíd.).

Desde esta óptica, la existencia de un marco legal es una condición indispensable y nunca suficiente para lograr una acción en procura de la preservación de medio ambiente. Los fundamentos legales que se establecen permiten a una institución abordar la temática ambiental, tales instrumentos legales pueden ser clasificados como: legislación ambiental general, legislación ambiental específica y legislación ambiental seccional. Los aspectos que tratan tienen relación a políticas ambientales, planificación, participación social, descentralización o transferencia de competencias ambientales.

La fundamentación de Ribot (2002) para lograr la descentralización ambiental radica en que es indispensable: **1)** Trabajar prioritariamente con las instituciones democráticas locales, **2)** Transferir suficientes y apropiados poderes y trabajar en base a los principios de subsidiaridad ambiental⁹⁷, **3)** Transferir poderes como derechos seguros, es decir, el gobierno debe utilizar medios seguros para transferir poderes a los gobiernos locales y afianzar la institucionalidad y la participación ciudadana, que a la vez comprometa a sus representantes, **4)** Apoyar la equidad y la justicia social, **5)** Establecer las normas ambientales mínimas necesarias y sólidas a nivel ecológico, **6)** Apoyar la educación ambiental local respecto a los derechos

⁹⁷ Para Martín Mateo (2001: 47), correlato de la globalidad es la subsidiariedad que se corresponde con el otro extremo del aforismo “pensar globalmente, actuar localmente”, y en función de explicar el concepto hace alusión a que el V Programa de la CE sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible hace especial hincapié en este postulado que entronca con el artículo 3B del tratado que dispone que la Comunidad intervendrá solo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, lo que se subsume en el artículo A que ordena que las decisiones sean tomadas de la forma más próxima posible a los ciudadanos.

Este principio es aplicado al ambiente por el artículo 130.R donde se precisa que las medidas pertinentes deberán adoptarse “preferentemente en la fuente misma”, de donde deduce el tribunal de Justicia Europeo, Sentencia del 9 de julio de 1992, que “incumbe cada región, municipio u otro ente local adoptar las medidas apropiadas para asegurar la recepción, del tratamiento y la gestión de sus propios residuos: en consecuencia éstos deberán gestionarse lo más cerca posible del lugar de producción”.

ambientales establecidos en las leyes, en función de fomentar la participación y la gobernanza ambiental, 7) Desarrollar indicadores para el monitoreo, evaluación y control de la descentralización ambiental y sus resultados. En consecuencia, desarrollar y monitorear indicadores de avance en la legislación de la descentralización ambiental.⁹⁸

3.3.2 LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR

Según Carrión (2000: 71) el proceso centralizador de la sociedad, la economía, la cultura, la política y el territorio –en un contexto de globalización y revolución científica- ha conducido al desarrollo de su antítesis, la descentralización. Este proceso se habría iniciado en Europa antes que en América Latina, y no hay un solo modelo, por lo que se reconoce la existencia de ciertas constantes generales. En todo caso, cada país ha de encontrar la alternativa que mejor le convenga frente a los efectos nocivos del centralismo y de la descentralización, que como en el caso ecuatoriano, empieza a configurarse como problema que amerita especial atención.

Para este autor, por el peso y la apuesta que se ha hecho por el municipio, como eje y fin del proceso descentralizador, ya comienza a percibir algunos problemas. El proceso nos está mostrando que la descentralización es considerablemente más compleja que la llamada “municipalización” y que introduce muchas anomalías en la relación Estado-sociedad civil. Las ideologías eficientistas y del “small is beautiful” se imponen tras el planteo “municipalista” a ultranza y ocultan los problemas que empieza a producir. En este sentido, sostiene Carrión, esto supone relativizar la afirmación de que el municipio sea el sujeto central y único de la descentralización. La descentralización exige una respuesta global, mediante una propuesta que sea capaz de contener la heterogeneidad de la realidad, a través de una flexibilidad institucional que contenga varios órganos nacionales y subnacionales. Esto es, a

⁹⁸ Es necesario explorar el grado en que se ha llevado la descentralización de los recursos naturales y sus resultados sociales y ambientales medibles, considerando que este proceso demanda tiempo y gran esfuerzo colectivo, interinstitucional y sectorial. Pero sobre todo, considerando que la descentralización ambiental tendrá lugar cuando el gobierno central formalmente transfiera poderes a actores e instituciones en los niveles más bajos en la jerarquía político-administrativa y territorial.

través de una plurinstitucionalidad articulada. Por lo que amerita plantear y retomar el tema de la estructura del Estado en su conjunto y dentro de él, el rol que debe jugar el gobierno intermedio. Esta instancia se convierte en el eje a partir del cual se pueden articular los distintos niveles de acción del Estado, para dotarle de una nueva estructura acorde a los tiempos y las circunstancias. De esta manera, es factible construir, por un lado, una propuesta nacional fundada en la diversidad regional y local, y por otro, diseñar la estructura global de relación del Estado y la sociedad civil (Ibíd.: 72).

Ciertamente observaciones como las anotadas permiten comprender el porque, por ejemplo: en el Ecuador ya se ha tomado iniciativas al respecto y varios consejos provinciales han asumido un liderazgo en materia de gestión ambiental a partir de decisiones políticas que giran en torno a la implantación de planes ambientales, como es el caso del Consejo Provincial de Cotopaxi, que al margen de las dificultades para involucrar más eficientemente en el proceso a los municipios de la provincia, en cambio si es palpable la planificación participativa efectuada con la sociedad civil en general, organizaciones indígenas en particular e instituciones públicas.

Por su parte Real (2004: 12) resume que históricamente el proceso de descentralización y desconcentración fue instaurado en el Ecuador a partir de 1993 cuando se dictó la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada⁹⁹. Esta ley estableció los principios y normas generales para regular, entre otros mecanismos, la descentralización, la desconcentración y la simplificación del Estado Ecuatoriano¹⁰⁰.

En 1994 se dictó el Estatuto Jurídico del Régimen Administrativo de la Función Ejecutiva¹⁰¹ en el que se complementó algunos conceptos aparecidos en la Ley de Modernización. En este año, la Comisión Asesora Ambiental de la Presidencia de la

⁹⁹ Ley 50 (Registro Oficial 349, 31-XII-93)

¹⁰⁰ Artículo 1, literal b) de Ley de Modernización.

¹⁰¹ Decreto Ejecutivo 1634, publicado en el Registro Oficial No. S2-411 del 31 de Marzo de 1994 y reformado mediante Decretos Ejecutivos 2428, publicado en el Registro Oficial 536 del 18 de Marzo del 2002 y 2971 publicado en el Registro Oficial 647 del 23 de Agosto del 2002.

República, CAAM¹⁰², promovió “la formación de unidades ambientales coordinadoras, ejecutoras y evaluadoras de la actividad ambiental regional provincial¹⁰³” en varios cantones. Aunque este proceso constituyó un ejercicio de descentralización sin mayores resultados prácticos, permitió a los organismos seccionales ensayar escenarios administrativos de carácter ambiental en sus dependencias.

En 1997, se dictó la Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social, que constituyó la primera ley específica sobre la materia. Allí se determinó que el Estado ecuatoriano transferirá definitivamente las “funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero, de que son titulares las entidades de la Función Ejecutiva, hacia los Gobiernos Seccionales Autónomos”¹⁰⁴.

En 1998, la política descentralizadora adquiere categoría constitucional. En las reformas a la Constitución de ese año se incorporó una norma por la que se determinó que todas las competencias del Gobierno Central son susceptibles de descentralizarse a excepción de la defensa y seguridad nacional, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión del endeudamiento externo y aquellas que la Constitución y los convenios internacionales expresamente las excluyan.¹⁰⁵

Las primeras referencias legales sobre la descentralización de funciones de carácter

¹⁰² Decreto Ejecutivo 117. RO 283 del 24 de septiembre de 1993. Esta entidad desapareció luego de su fusión al Ministerio del Ambiente.

¹⁰³ Programa Prioritario de la AAM. Acuerdo s/n, RO 434 del 5 de mayo de 1994.

¹⁰⁴ El Art. 3 de la Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social, prescribe: La descentralización del Estado consiste en la transferencia definitiva de las funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero, de que son titulares las entidades de la Función Ejecutiva hacia los Gobiernos Seccionales Autónomos a efectos de distribuir los recursos y los servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales.

¹⁰⁵ Artículo 226 e la Constitución Política.

ambiental y ecológico¹⁰⁶, fueron dadas en la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social, que estableció que los gobiernos seccionales deberían “coadyuvar a la preservación y conservación de los bienes patrimoniales culturales y naturales en coordinación con los organismos competentes”¹⁰⁷. Más tarde, en 1999, la Ley de Gestión Ambiental¹⁰⁸ propugnó la creación de un Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental¹⁰⁹ en el que se integrarían todas las competencias ambientales existentes en diferentes ministerios. A partir de esta ley, la descentralización del Ministerio del Ambiente se constituyó en una de las tareas más importantes de este organismo. En este contexto, se desarrollaron una serie de instrumentos normativos, políticos y administrativos tendentes a preparar política y administrativamente al Ministerio del Ambiente, para descentralizar sus competencias.

En el 2001 y 2002, se introdujeron ciertas reformas en las leyes de Régimen Municipal¹¹⁰ y de Régimen Provincial¹¹¹, tendentes a la creación de unidades de gestión ambiental en dichas entidades. El entorno político y económico en el que se generó la tendencia descentralizadora al interior del Estado, estuvo caracterizado por la crisis de la deuda y el inicio de los programas de ajuste estructural promovidos por los organismos financieros internacionales. Por provenir la propuesta sobre la descentralización del gobierno central, en sus inicios se vio a este proceso con

¹⁰⁶ Existe una discusión conceptual sobre el alcance de estos términos. Generalmente se asume que lo ambiental se refiere a la calidad de los recursos agua, aire y suelo, así como a aspectos relativos a al medio humano (ruido, radiaciones, epidemias, etc. etc.), mientras que lo ecológico refiere a aquellos aspectos relacionados con el medio natural: áreas naturales, recursos naturales renovables, biodiversidad, entre otros. En el ámbito administrativo del Ministerio del Ambiente, se ha asociado lo ambiental con denominaciones como “competencias marrones” o “calidad ambiental”; y, lo ecológico con “competencias verdes” o “capital natural”.

¹⁰⁷ Artículo 9 de la Ley de Descentralización del Estado y de Participación Social.

¹⁰⁸ Publicada en el Registro Oficial 245 del 30 de junio de 1999.

¹⁰⁹ Artículo 10 de la Ley de Gestión Ambiental.

¹¹⁰ Codificación de la Ley de Régimen Municipal (Suplemento del Registro Oficial 331, 15-X-71). Reformas: Ley 99-37 (Registro Oficial 245, 30-VII-99)

¹¹¹ Ley de Régimen Provincial. Registro Oficial 288, 20-III-2001. Reformas: Ley 2002-73 (Suplemento del Registro Oficial 595, 12-VI-2002).

desconfianza por parte de los organismos seccionales, los que consideraron que era una forma de los gobiernos de desembarazarse de competencias que suponían gastos administrativos y financieros elevados, para que sean dichos organismos los que asuman esos costos (Real, 2004: 13). Este recelo en torno a la descentralización marcaría a las negociaciones políticas que posteriormente se efectuaron al respecto, las que a más de lentas fueron complejas y distorsionadas respecto de lo que el centro y la periferia política esperaban del proceso. De estas circunstancias no estuvo exento el proceso de descentralización ambiental, lo cual habría de tener consecuencias durante su implementación.

La argumentación de Real (op. cit.:13) relievra que entre los años 2000 y 2003 el Ministerio del Ambiente desarrolló un conjunto de definiciones políticas y estratégicas en las que incluyó a la descentralización como objetivo institucional prioritario. Igualmente, ha realizado una serie de acciones para implementar esta política, afirma y que la definición política más importante que efectúa el Ministerio es la de asumir un contexto administrativo descentralizado como su visión institucional. En los lineamientos estratégicos del Ministerio del Ambiente, expuestos en el Texto Unificado de la Legislación Ambiental Secundaria¹¹² (TULSMA), se determina que la Visión de este Ministerio es la de ser:

“...la autoridad ambiental nacional sólida, líder del Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental, con un equipo humano comprometido con la excelencia, que gué con transparencia y efectividad al Ecuador hacia el desarrollo sustentable.”¹¹³

Igualmente, en las diferentes estrategias que el Ministerio del Ambiente ha dictado para consolidar sus áreas de acción institucional, también se adhieren a la política de descentralización. Así, en la Estrategia Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Ecuador (MA-a 2000), se incluye a los gobiernos seccionales como los “agentes centrales de la gestión ambiental” (MA 2000:78), organismos a través de los cuales el Ministerio viabilizaría la política de descentralización. En la Estrategia Ambiental

¹¹² Edición Especial No. 2 del Registro Oficial del 31 de marzo del 2003

¹¹³ Artículo 2 del Libro I del Texto Unificado de la Legislación Ambiental Secundaria.

para el Desarrollo Sustentable del Ecuador (MA-a 200) y en la Estrategia para el Desarrollo Forestal Sustentable (MA-b 2000), el concepto de descentralización también consta como elemento protagónico de los procesos administrativos en dichas áreas.

En cumplimiento de una de las disposiciones transitorias de la Constitución Política¹¹⁴, el gobierno central dictó el primer Plan Nacional de Descentralización por el período 2001-2002¹¹⁵, en el que se determinaron las áreas de aplicación de la descentralización, que incluyó a los recursos forestales, biológicos, áreas protegidas, control y prevención de la contaminación ambiental, remediación ambiental y ecosistemas frágiles¹¹⁶. En el Plan Nacional correspondiente al período 2003 – 2004, elaborado por la Comisión Nacional de Descentralización y Organización Territorial, (CNDOT 2003) del período 2003-2004, se ofrece una visión integral del proceso, que incluye la “orientación, guía, operativización y monitoreo” del proceso de descentralización, así como determina los objetivos y metas de este proceso, y establece un plan operativo concertado.

Cabe enfatizar que los primeros convenios de descentralización que realizó el Ministerio del Ambiente, los suscribió en febrero del 2001 en el marco de un proceso denominado de “delegación y coordinación”¹¹⁷ de funciones. Este tipo de convenios, cuya relevancia en la gestión ambiental fue mínima, tuvieron un plazo de dos años y se suscribieron a nivel nacional, con 48 cantones. En algunos casos, estos convenios otorgaron un alcance mayor de acción en cuanto a ejecución de competencias, que el que proporcionó más tarde el convenio de transferencia de competencias ambientales suscrito con 67 organismos seccionales¹¹⁸ a finales del

¹¹⁴ Disposición Transitoria Trigésima segunda de la Constitución: “Para hacer efectivas la descentralización y la desconcentración, el gobierno nacional elaborará un plan anual e informará al Congreso sobre su ejecución”.

¹¹⁵ Decreto Ejecutivo 1616, publicado en el Registro Oficial 365 del 10 de Julio del 2001.

¹¹⁶ Ver Numeral 4: Aplicación y Sector 9: Ambiente, de Decreto Ejecutivo 1616.

¹¹⁷ Ver: Convenios de “Delegación de funciones y coordinación entre el Ministerio del Ambiente y Municipios” del país. Ministerio del Ambiente.

¹¹⁸ No todos los cantones que suscribieron los convenios de “Delegación de funciones y coordinación”,

2002.

(Real, 2004: 18) señala que a finales del 2003 y con el fin de dar continuidad al proceso descentralizador, el Ministerio del Ambiente consideró necesario tener un análisis global de cómo se encuentra el proceso, cuáles son sus debilidades y qué medidas deben tomarse en las siguientes etapas del mismo. Al efecto y en el marco del proyecto “Desarrollo del Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental”¹¹⁹, se solicitó una consultoría para la “evaluación y propuesta de control y seguimiento del proceso de descentralización de la gestión ambiental”, bajo cuya referencia y contexto se realiza el presente análisis.

Si el proceso nacional de descentralización se ha caracterizado por estar inmerso en un ambiente de crisis política y gubernamental, el caso de la descentralización ambiental se caracterizó por la inestabilidad político-administrativa. Durante el proceso hubo el cambio de ministro por cuatro ocasiones¹²⁰, lo cual ocasionó también cambios de estilo en el proceso. Esta circunstancia significó que haya momentos de tardanza y apresuramiento en la definición de competencias y suscripción de convenios de transferencia de las mismas, concluye el autor en cita,¹²¹ a lo que hay que agregar, que dicha inestabilidad administrativa no solo fue

suscribieron los convenios de transferencia de competencias.

¹¹⁹ Convenio de Cooperación Técnica No Reembolsable No. ATN/SF-8182-EC

¹²⁰ Durante el proceso de transferencia de competencias ambientales estuvieron en funciones los siguientes ministros del Ambiente: Rodolfo Rendón (Mayo 2000 - Mayo del 2001); Lourdes Luque (Mayo 2001 – Enero 2003); Edgar Isch (Enero – Julio 2003); y, César Narváez (Julio del 2003 – abril del 2004)

¹²¹ En el documento denominado Propuesta de adendum al convenio de transferencia de competencias ambientales y recursos a los gobiernos seccionales, presentado al Ministerio del Ambiente el 26 de enero del 2004, por el consultor Byron Real, se hace constar por ejemplo: el Plan Operativo de Descentralización 2004 que ejecutaría dicha institución, además constan las propuestas de planes de acción institucionales para continuar el proceso de descentralización de la gestión ambiental, a corto, mediano y largo plazo. En forma precisa se establecen las acciones, responsables, los objetivos acción, resultados y plazo. Además de especifican las acciones, las competencias, la institucionalidad y los recursos financieros, en función de implementar los planes de descentralización.

En las acciones previstas a mediano plazo, se propone elaborar la estrategia de gestión ambiental hacia las juntas parroquiales y las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas, identificando GL críticos y determinando la forma de capacitación y participación. Para las acciones a largo plazo ya se enuncia que se ha de iniciar la descentralización de competencias hacia juntas parroquiales y circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas con capacidad institucional para ejecutarlas.

ministerial, sino presidencial con la caída del Coronel Lucio Gutiérrez, lo que agravó aún más lo anterior.

3.3.3 EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN AMBIENTAL (DISEÑO INSTITUCIONAL)

No es posible desconocer que las reformas del estado son procesos históricos. Ellas involucran cambios políticos, legales, administrativos y territoriales. Como resultado de todos estos procesos, al finalizar el siglo XX, las formas centralizadas del estado-nación están transfiriendo parte de sus funciones a: a) organizaciones de gobierno supranacionales (organismos regionales); b) a gobiernos subnacionales (p.ej. gobernaciones regionales, gobiernos municipales); c) a organizaciones no-gubernamentales (ONGs); d) a las organizaciones de base (p.ej. asociaciones de productores, juntas de vecinos, etc.); y e) a las empresas privadas. La transferencia de algunos poderes de toma de decisión y de responsabilidades desde el gobierno central a los gobiernos subnacionales (regionales o locales), ha sido un importante componente de algunas de estas reformas (ver, por ejemplo, los casos de Bolivia, Colombia, Brasil y Venezuela). Esta “descentralización territorial” del poder ha sido precedida en algunos casos por reformas políticas tales como: la elección popular de alcaldes municipales y/o los gobernadores regionales. En algunos casos una agencia del gobierno central (nacional) ha transferido la toma de decisiones la “sociedad civil” o a las organizaciones de base.

En ocasiones estas transferencias han favorecido a las empresas privadas, ya sea mediante la venta de las empresas y activos del estado a las firmas privadas o mediante la contratación a terceros (“tercerización”) de algún servicio sin que ocurra ningún cambio en la propiedad de activos en manos del estado. En la mayoría de los casos, sin embargo, estas reformas han estado acompañadas por el desmantelamiento o la reducción de algunas de las agencias del gobierno central, y en particular las del sector público agrícola.

Finalmente se enuncia la conclusión de la transferencia de competencias ambientales y la correspondiente evaluación nacional de la aplicación descentralizada de competencias. En todo caso, cabe investigar el estado de esta planificación, en función de exigir que se cumpla el proceso.

Aunque aún no ha habido, hasta donde conocemos, ningún intento serio de evaluar los impactos diferenciales que estas reformas tienen en la población en condiciones de pobreza extrema, pobreza, y en las clases medias, la experiencia de América Latina también muestra que pocas reformas han logrado los fines planteados inicialmente (por ejemplo, una mayor competitividad, la reducción de la pobreza, la sostenibilidad ambiental, una mejor gobernabilidad), y algunas han incluso experimentado serios cortos circuitos o incluso retrocesos.

Lo cierto es que la descentralización del estado responde a estrategias económicas, políticas, tecnológicas, etc., dentro del marco de la globalización, y han sido impuestas por los países industrializados a los subdesarrollados, en función de viabilizar de mejor manera sus objetivos extractivos, productivos, comerciales. Conforme se ha señalado, en América latina la descentralización tiene visos de privatización, de reducción del estado y para permitir la mayor participación en la actividad económica al sector privado, el mismo que después de haber usufructuado de aquel durante décadas, ahora le conviene en otras condiciones para seguirle sacando el provecho al que está acostumbrado y estructuralmente condicionado. En consecuencia, la institucionalidad estatal diseña la descentralización desde la lógica y racionalidad del capital y del modelo neoliberal, por lo que es casi imposible que se de la descentralización ambiental –transferencia de competencias- en cuanto no exista una real descentralización democrática.

La necesidad de una visión económico-política y de largo plazo

Las reformas del estado son procesos históricos de largo plazo y frecuentemente ocurren en ambientes de fuerte tensión social y política. Pero ellas suponen también un largo y heterogéneo proceso de desarrollo institucional por agentes sociales que responden a cambios en la estructura de incentivos generadas por su entorno económico, político y cultural.

La reforma del estado en América Latina no ha sido un proceso fácil, y es aún sumamente vulnerable. Hasta el momento, el proceso ha significado el surgimiento

de un estado-nación mucho más complejo que comprende ahora no sólo al gobierno central, sino también a una multiplicidad de gobiernos subnacionales (regionales y locales). Hasta cierto punto, cada uno de estos gobiernos está ahora en capacidad para diseñar sus propias agendas e implementar algunas políticas.

A pesar de los retrocesos evidentes en varios países, en casi todos ha existido una cierta direccionalidad general que va desde gobiernos más centralizados hacia gobiernos más descentralizados. Pero los resultados de las reformas resultan sobre todo de la capacidad de negociación, y el balance de fuerzas, entre múltiples agentes nacionales, y a su vez – en un entorno cada vez más globalizado— involucra la relación con un número cada vez mayor y más poderoso de agentes supranacionales.

Uno de los supuestos generales y no explícitos de estas reformas es que existe una sociedad civil organizada, y que por lo tanto la descentralización debería hacer más transparente y democrático el proceso de toma de decisiones públicas. La “sociedad civil”, sin embargo, no puede ser considerada como un cuerpo homogéneo y coherente, cuyo fin es mantener bajo control a los gobiernos, y cuyas acciones redundan en el beneficio de todos los sectores que a ella subyacen. Hemos visto que durante los procesos de reforma analizados, algunas importantes fracciones de la sociedad civil han luchado por perpetuar sus privilegios, mientras otros sectores se esfuerzan por profundizar la democracia y superar los viejos privilegios que a ellos los excluyeron. La mayoría de los países latinoamericanos está en este momento en una situación de “mitad del río” en relación al proceso de reformas. Sólo un amplio consenso social y fuerte compromiso político puede lograr que los aspectos benéficos alcanzados hasta el presente por las reformas se sostengan en el tiempo. La primera necesidad de la reforma del estado es, por lo tanto, el logro de un pacto social en el cuál los pobres rurales todavía la mayoría de la situación bajo la línea de pobreza en América Latina, sea incluidos en los beneficios del crecimiento económico. Y esto requiere un crecimiento más equilibrado de los territorios nacionales, y principalmente de los nuevos territorios rural-urbanos.

Existe, por último, en todo proceso de reforma una inevitable tensión entre las fuerzas que conducen a la descentralización y las que requieren una mayor

centralización. En todos los casos latinoamericanos analizados, esta tensión no sólo existe entre gobiernos centrales y gobiernos locales, sino que también se manifiesta al interior de los gobiernos subnacionales. Lograr el necesario balance entre ambos procesos es quizás la tarea inmediata en la que están interesados diversos sectores sociales y políticos, es de esperarse que en el mediano plazo la descentralización sea democrática y de transferencia de poder a los gobiernos locales, particularmente en materia ambiental.

3.3.4 LA TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS AMBIENTALES Y ORGANISMOS SECCIONALES (POTENCIALIDADES - LÍMITES)

Se ha dejado establecido que en sentido general la descentralización significa la recuperación o fortalecimiento de competencias de servicios a la comunidad provincial, cantonal y parroquial, en base a la transferencias financieras desde el gobierno central, pero esta no es un fin en sí mismo, sino un camino para que los gobiernos locales contribuyan a dinamizar el desarrollo mediante la concreción de obras y acciones que satisfagan las necesidades de la población: luz eléctrica, agua potable, caminos vecinales, teléfonos, instalaciones sanitarias, vivienda, transportación y que a la vez dinamicen la economía, la producción y circulación de bienes y servicios.

Además, la dimensión ambiental está inmersa en todas las actividades descritas, tiene un rol transversal, y en este sentido asume una dimensión trascendente. Sin embargo, es el ámbito menos claro de la descentralización, es el menos reconocido y respaldado en la práctica, aunque discursivamente ocupa un sitio preponderante. Las competencias ambientales¹²² establecidas para ser asumidas eficientemente implica

¹²² (Real, 2004: 19) en el estudio al que hemos hecho mención, desarrolla en forma extensiva lo concerniente a la descentralización, por nuestra parte y por requerimientos específicos del presente trabajo, referiremos en forma sintética los temas de nuestro interés, en este sentido, sostiene el autor, la descentralización como cualquier proceso político, tiene al ejercicio del “poder” como su objeto de análisis. En este caso, se trata del “poder administrativo” y más concretamente, de la facultad de ejercer, por transferencia, un poder administrativo o competencia, por parte de otro ámbito estatal. Es por esta razón que gramaticalmente la palabra “competencia” tiene un parentesco cercano con “poder”.

Por otra parte es importante determinar el objeto jurídico de la descentralización, esto es la “transferencia de potestades administrativas”, lo cual ayudará a identificar si las acciones que se han elegido para ser trasladadas del ente central a los organismos seccionales, constituyen dichas potestades. Al efecto, se realizará una breve

reflexión doctrinaria de lo que constituye una competencia, así como de otros conceptos muy ligados como son los de “atribuciones” y “funciones” y luego se pasará a analizar las competencias que el Ministerio del Ambiente ha incluido en la primera fase de descentralización de las mismas.

Atribuciones, Funciones y Competencias: Descripción desde la perspectiva de la Administración Pública:

No obstante estar desarrollado el término en la parte conceptual, es pertinente citar lo que detalla Real (Ibíd. 19) al respecto, la descentralización ha sido definida como la “transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero, de que son titulares las entidades de la Función Ejecutiva hacia los Gobiernos Seccionales Autónomos, a efectos de distribuir los recursos y los servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales”. De acuerdo a este concepto legal, cuatro serían los aspectos jurídicos a transferir: “funciones”, “atribuciones”, “responsabilidades” y “recursos”. Salvo el último de estos aspectos, que es auto explicativo y se refiere a elementos más o menos tangibles, todos los demás tienen un significado jurídico que va más allá del gramatical, por lo cual amerita un análisis detenido de cada término. Estos términos son extensamente utilizados en derecho público y derecho administrativo, pero su uso por parte de la administración pública muchas veces es equívoco.

No existe en el sistema jurídico ecuatoriano, definiciones de lo que administrativamente constituyen las “funciones”, “atribuciones” y “responsabilidades”, términos con los que se refiere a las acciones que los organismos públicos deben realizar como parte de su vida institucional. En el artículo 3 de Ley de Descentralización se citan estos términos como sinónimo de “competencia administrativa”. La Constitución Política, expresa que “el gobierno central transferirá progresivamente funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas o a otras de carácter regional”. Más adelante la Constitución, afirma que

“Las competencias del gobierno central podrán descentralizarse, excepto la defensa y la seguridad nacionales, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión de endeudamiento externo y aquellas que la Constitución y convenios internacionales expresamente excluyan. En virtud de la descentralización, no podrá haber transferencia de competencias sin transferencia de recursos equivalentes, ni transferencia de recursos, sin la de competencias.”

Si bien en el artículo 225 la Constitución afirma que en el proceso de descentralización se transferirán “funciones, atribuciones, competencias y responsabilidades”, en el artículo 226 se refiere exclusivamente a las competencias como el elemento jurídico administrativo a transferir. La omisión de los términos restantes, los de “funciones, atribuciones y responsabilidades”, no es casual, sino que obedece al hecho de que esos términos tienen significados genéricos y, así, pueden utilizarse sinónimica o intercambiabilmente, pero en términos estrictos, las competencias tienen una diferencia jurídica con los otros términos citados. Por lo tanto, como se verá en el análisis siguiente, la noción jurídica de *competencia*, es la que interesa en el proceso de descentralización y aunque tiene un parentesco obvio con los conceptos de *atribuciones*, *funciones* y *responsabilidades*, no expresa lo mismo que estos términos. Una confusión de estos términos en el proceso de descentralización, podría distorsionar el proceso.

El uso indistinto de las expresiones citadas, es parte de lo que el tratadista argentino Agustín Gordillo (1998) llama “*peligrosos usos emotivos y políticos del lenguaje*”, de los que “*el derecho administrativo está plagado*”. La utilización indistinta de los términos “atribución”, “función”, “responsabilidad” y “competencia”, que son utilizados en forma sinónimica en varios instrumentos legales y documentos públicos del país, conllevan a una confusión, que podría tener efectos jurídicos de importancia si no se los aclara a tiempo durante el proceso de descentralización. Esta circunstancia obliga a que se efectúe un análisis de los citados términos y se proporcione una explicación de su función normativa. Se iniciará este análisis por los términos y atribución y *responsabilidad* y luego, con mayor detalle se abordarán los términos *función* y *competencia*.

El término *atribución* es la capacidad de actuar que un organismo público tiene. Esta capacidad se materializa a través de funciones y competencias. En este sentido puede decirse que es *atribución* de un organismo publico

“ejercer las funciones a, b y c” o, “ejercer las competencias a, b y c”. Entonces “atribución” es un término neutro que solamente designa la aptitud de obrar de una entidad.

Con el sustantivo en plural *responsabilidades*, se entienden al conjunto de acciones que se ha encomendado a un órgano público. Al igual que *atribuciones*, el vocablo *responsabilidades* es un término neutro y generalizador de actividades. Desde el punto de vista de que ambos términos designan a acciones institucionales en general, puede afirmarse que son utilizados sinonímicamente y que su uso no tiene un efecto jurídico administrativo, como sucede con la confusión de los términos “funciones” y “competencias”, que se refieren a situaciones distintas en la administración pública..

La función, es un elemento simbólico de lo que un organismo público *debe hacer* debido a su naturaleza institucional. Este “debe hacer” está determinando la caracterización institucional que tiene un organismo: por ejemplo, un hospital “debe” (o tiene como *función*) curar a la gente; un banco “debe” (o tiene como *función*) resguardar el dinero de sus clientes. Las funciones de una entidad son una cuestión subjetiva, cuando obedecen a las expectativas sociales, es decir a lo que la gente espera que un organismo debe hacer, lo cual no siempre se realizan de forma explícita (Villar 2002); o legal, cuando así lo determina un cuerpo normativo.

Competencia, en cambio es aquel conjunto específico de acciones que un marco legal reconoce a una institución como entidad jurídica pública (Villar 2002). Según el administrativista Gordillo, “no debe confundirse la *competencia* con la “aptitud de obrar” de los órganos administrativos, o con el “complejo de atribuciones otorgadas al órgano, en otros términos, la competencia no designa al conjunto de actividades que pueden imputarse a un órgano estatal, sino sólo el conjunto de actividades que el órgano puede legítimamente realizar” (Gordillo 1998). Las características elementales de la competencia son: i) se derivan de una disposición expresa de la ley; ii) su ejercicio es obligatorio iii) está repartida en razón de materia, grado o territorio; iv) es irrenunciable y, por tanto, no puede ser objeto de pactos que afecten su ejercicio; v). es constitutiva del órgano que la ejerce (Fraga 1976).

El sistema legal ecuatoriano no establece una diferencia expresa entre “competencia” y “función” administrativas. Pero, a partir de la única referencia conceptual expresa que sobre la “competencia administrativa” proporciona el *Estatuto Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva*, es posible establecer el significado de cada una de esas nociones. Este instrumento normativo determina que:

“la competencia administrativa es la medida de la potestad que corresponde a cada órgano administrativo. La competencia es irrenunciable y se ejercerá por los órganos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación, cuando se ejerzan en la forma prevista en este estatuto”.

Este concepto proporciona todas las características jurídicas que la doctrina jurídica asigna a la competencia administrativa: poder, exclusividad, obligatoriedad, legalidad (es decir, atribuidas normativamente), e irrenunciabilidad. La noción de *función administrativa* carece de estas características jurídicas, pues su función está dirigida a proporcionar, metafóricamente hablando, la “identidad” institucional de los organismos públicos. A través de ejemplos sobre dos acciones encomendadas a un organismo público se puede apreciar la diferencia entre lo que constituyen “competencia” y “función” administrativos: la “recopilación de información de carácter ambiental, como instrumento de planificación, de educación y control”, constituye una función del Ministerio del Ambiente mientras que la facultad de otorgar una licencia “para el inicio de toda actividad que suponga riesgo ambiental”¹²², es una competencia del mismo Ministerio”. En el primer ejemplo, se trata de una acción genérica, que no tiene un agente receptor determinado, ni tiene un carácter de exclusividad a favor del órgano administrativo y, por tanto no tiene consecuencia jurídica alguna. En cambio, en el segundo ejemplo, pueden notarse que la acción encomendada al órgano administrativo, tiene las características anotadas para la competencia administrativa: poder, exclusividad, obligatoriedad, legalidad e irrenunciabilidad. Estas características hacen que la “competencia” sea de naturaleza jurídica (especie) y tenga un propósito distinto al de una “función”, que es de naturaleza administrativa (género). Esta diferenciación es de capital importancia en cualquier proceso de descentralización.

Real (op. cit.: 2004) recurre a Gordillo (1998) para manifestar que es necesario diferenciar al *ejercicio de la*

que los gobiernos locales dispongan de recursos técnicos, económicos y de poder político concreto para ejecutarlas, evaluar y auditar la gestión ambiental.

3.4 LA GOBERNABILIDAD DESDE LA PERSPECTIVA AMBIENTAL

En la actualidad, uno de los problemas más serios que afrontan los sistemas políticos contemporáneos, especialmente los pertenecientes a países del Tercer Mundo, es como mantener la gobernabilidad. En el mundo anglosajón, "governance", es un término que ha sido empleado habitualmente para hacer referencia al ejercicio de la autoridad en una determinada esfera. Ha sido utilizado como sinónimo de gestión eficaz. El concepto de "gobernabilidad" ha sido introducido dentro del vocabulario de la ciencia política por los expertos de la "Trilateral Comisión", en la década de los años setenta, para hacer mención a los problemas que enfrentaban los regímenes democráticos debido al aumento de las demandas sociales (Prats, 2003).

Hoy se habla de gobernabilidad para indicar la razonable capacidad de mando, de conducción política y de disciplina democrática que pueden alcanzar las autoridades en una sociedad. En la mayoría de las sociedades la gobernabilidad se sustenta sobre la existencia de una relación armónica entre los principales actores de la comunidad. En especial de aquellos actores dotados de un poder suficiente como para alterar de una forma significativa el orden público, impulsar o detener el crecimiento económico o, en general, afectar de forma significativa la marcha de la sociedad. Estos actores suelen controlar factores claves del aparato productivo –sindicatos, entidades empresariales, etc., dirigen organizaciones de masas –partidos políticos,

función como género y al ejercicio de la competencia como especie. La ley atribuye una función a un órgano y dispone que el ejercicio de la función sólo será legítimo cuando lo realice en su competencia: el que lo realice fuera de la competencia, pero dentro de la función, significa que el acto es irregular, *pero ello no quita que el acto sea estatal* y pueda acarrear la responsabilidad de la administración (Gordillo 1998). Pero para que un acto administrativo sea *válido*, es necesario que además de ser realizado dentro de la función que corresponde al órgano, lo sea *dentro de la competencia del mismo*.

En el análisis del proceso de descentralización (...) nos concentraremos en las "funciones" y "competencias" institucionales, que son el verdadero objetivo a descentralizar, dejando de lado los términos "atribuciones", "responsabilidades" y otros que en sentido genérico e indefinido se usaren, pues como ya se indicó, constituyen expresiones sinónimas para designar a los dos primeros términos (Real, 2004: 22).

organizaciones sociales de protestas, grupos de desocupados, campesinos sin tierra, indígenas, etc.-, tienen influencia sobre la maquinaria burocrática del Estado, detentan el control de los armamentos –cuerpos militares y de seguridad- o posean la capacidad de influir en la formación de ideas y en la distribución de la información – la prensa y otros medios de comunicación de masas. En consecuencia, podemos caracterizar también a la gobernabilidad como la capacidad previsible de un sistema político de perdurar en el tiempo. Diversos indicadores muestran que en América Latina la gobernabilidad se encuentra amenazada, entre otros factores, por la crisis fiscal de los estados, la falta de institucionalización de las organizaciones y procesos políticos, el colapso de los aparatos administrativos y la falta de legitimación de las estructuras políticas. Los problemas de gobernabilidad en la región se han expresado a través de revoluciones, insurrecciones civiles y golpes de Estado de carácter militar. En las últimas décadas, en particular, la amenaza más seria a la gobernabilidad democrática esta representada por la aparición de ciertos "movimientos sociales" que someten al Estado a una sobrecarga de demandas que no está en capacidad de satisfacer en tiempo y forma. La incapacidad de los gobiernos para responder a esas demandas incrementa el nivel de frustración y agresividad de quienes integran estos movimientos hasta que la misma deriva en la apelación a diversas formas de coacción violenta que pueden ser calificadas como "resistencia civil".

Por otro lado, y dados los requerimientos de esta investigación corresponde analizar la Gobernabilidad desde la perspectiva ambiental, teniendo como referencia fundamental la gobernabilidad contextual. Tal como se observa la situación, la gobernabilidad en lo ambiental será un proceso delicado para conducir, en un camino plagado de conflictos y dilemas ambientales que enfrentará a todos los sectores con sus debilidades más marcadas, salpicados de eventos conmocionantes que pondrán a prueba la capacidad de gestión tanto pública como privada, y en donde no habrá una receta para alcanzar la sustentabilidad, sino pocas experiencias comprobables y modelos exitosos difíciles de adaptar a otros contextos. El desafío de la gobernabilidad debe centrarse en la capacidad de lidiar con la complejidad, en la habilidad para incorporar a todos los sectores con similares condiciones para negociar e idénticas posibilidades de hacerse escuchar, y en el apego estricto a los

compromisos de conformar una ética ambiental y un sentido espiritual y colectivo de la defensa del ambiente, más que en procesos y estructuras predeterminadas, de aportes y soluciones sectoriales a problemas multidimensionales, o de la aplicación directa de recetas que provengan de otros temas u otras regiones, sin ser previamente evaluadas por los sectores involucrados en la resolución concreta de los conflictos y problemas ambientales, o en la discusión de las políticas ambientales.

Así las cosas, la búsqueda del desarrollo sin una gobernabilidad efectiva expone a grandes secciones de la población a elevados niveles de riesgo por los peligros ambientales naturales e inducidos por el hombre, lo que generará incontables conflictos ambientales, que por su complejidad alcanzarán a muchos otros sectores de la realidad local, produciendo un “caos ambiental” difícil de superar. Una nueva agenda ambiental debe declararse, a partir del reconocimiento de todos los actores, el compromiso compartido por alcanzar el desarrollo sustentable y una nueva ética ambiental, tendiente a fortalecer las capacidades de los gobiernos, las organizaciones sociales, la ciencia local y las empresas, para identificar los problemas y conflictos ambientales, y encontrar soluciones flexibles e innovadoras a los problemas de la salud y la educación ambiental, el acceso a la justicia en temas ambientales, los problemas que genera la desigualdad extrema y las actividades humanas que provocan conflictos por el uso de la tierra y casos de injusticia social y ecológica.

La Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro de 1992 les concedió un papel preponderante a los gobiernos locales en la búsqueda de un ambiente más propicio para alcanzar el desarrollo sustentable. La Agenda 21 es el documento más contundente en este sentido, rescatando el papel de los gobiernos locales y sus gobernados en el tratamiento de los problemas ambientales más acuciantes de aquel entonces, hoy agudizados y potenciados por un esquema autodestructivo de relaciones de poder. El desafío actual del Estado y de los gobiernos locales consiste en reunir un conjunto de instrumentos con los cuales hacer frente a los escenarios ambientales del futuro, marcado por luchas globales por la apropiación de los recursos naturales, la exacerbación de la violencia en todas sus formas, la agudización de los problemas ecológicos globales y la pérdida de la diversidad

cultural y las expresiones locales a manos de la mundialización económica, y a la vez dirigir al conjunto de la sociedad por un camino de desarrollo sustentable que respete los saberes tradicionales y locales, la diversidad cultural y los múltiples factores que involucra el desarrollo. Algunos de estos instrumentos o herramientas se esbozan a continuación: la gestión integrada del ambiente; el acceso a la justicia ambiental, indicadores de sustentabilidad, las tecnologías de información, el gasto público, la reforma de la institucionalidad pública ambiental, la reforma legislativa (Sosa, 2003: 39 ss)

3.5 GOBERNANZA AMBIENTAL EN EL PNY (COLISIÓN - COALICIONES)

a) Gobernanza de áreas protegidas

La implicancia política del término gobernanza ha llevado a un amplio debate público nacional e internacional inclusive, que ha permitido finalmente asumir que la gobernanza abarca la interacción entre las estructuras, los procesos, las tradiciones y los sistemas de conocimientos que determinan la forma en que se ejerce el poder y la responsabilidad y se adoptan las decisiones, y en que expresan su opinión los ciudadanos y otros interesados directos. Este concepto se aplica a las áreas protegidas en todos los niveles: de sitio, nacional, regional y mundial.

El grado en el cual las áreas protegidas cumplen objetivos de conservación, contribuyen al bienestar de la sociedad y alcanzan las metas sociales, económicas y ambientales más amplias está estrechamente relacionado con la calidad de su gobernanza. Desde esta perspectiva, las áreas protegidas son importantes y beneficiosas para la sociedad en general y constituyen un legado para las generaciones futuras. (El establecimiento de las áreas protegidas está previsto en las normas legales. (Ver numeral 1.4 del Cap. I).

En el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, la ‘buena gobernanza’ se calificó como “esencial para el efecto” y a nivel general se afirma que ésta quizá sea el factor singular para

erradicar la pobreza y promover el desarrollo. Desde el punto de vista práctico, también se asume que las áreas protegidas se deben administrar de acuerdo con el enfoque por ecosistemas definido por la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica (Decisión V/6), que puede caracterizarse de forma resumida como una estrategia de gestión integrada de las tierras, el agua y los recursos biológicos. Estrategia que promueve la conservación y la utilización sostenible de una manera equitativa.

Por otra parte cabe enfatizar que los principios que rigen instituciones como la UICN/WWF, respecto a los pueblos indígenas y las áreas protegidas, asumen la premisa de que la descentralización, la participación, la transparencia y la responsabilidad se deben tener en cuenta en todos los asuntos que afecten a los intereses recíprocos de las áreas protegidas, los pueblos indígenas y otros pueblos tradicionales. Por su parte el PNUD ha publicado una lista de las características de la ‘buena gobernanza’ y ostenta un reconocimiento creciente de sus principales elementos constitutivos.¹²³

Cuadro 16: Principios de buena gobernanza

El reto no es sólo vincular la conservación con el desarrollo y con el combate a la pobreza. El reto también tiene que ver con la gobernanza de las áreas protegidas, como otro mecanismo para reducir la pobreza. Gobiernos, ONG, empresas, comunidades y demás actores, con el fin de mejorar el impacto positivo de las áreas protegidas en el combate a la pobreza deberían promover los principios de la buena gobernanza:
Legitimidad , por medio de la participación y la búsqueda de consensos y la orientación del trabajo en áreas protegidas.
Dirección , para alcanzar una visión estratégica de la relación entre comunidades y el manejo de las áreas protegidas.
Desempeño , en función de mejorar la eficiencia y efectividad del manejo en las áreas protegidas.
Rendición de cuentas y transparencia en el manejo de las áreas protegidas y sus recursos asociados.
Justicia e imparcialidad , por medio de la distribución equitativa de costos y beneficios.
Sólo impulsando y poniendo en práctica los principios anteriormente señalados y unidos a procesos de descentralización y desconcentración, se podrá garantizar la viabilidad y el cumplimiento de las funciones ambientales, sociales y económicas de combate a la pobreza en las áreas protegidas y país en general.

¹²³ Existe una marcada tendencia teórico política que cuestiona el enfoque que los organismos internacionales que giran en torno a las Naciones Unidas, adjudican a los términos, desarrollo, pobreza, etc.. Por ejemplo, el combate a la pobreza que impulsa el PNUD tiene que ver con la reducción de asimetrías y de inequidades. En el fondo no aborda lo concerniente al control de la riqueza, al modelo de acumulación, precisamente porque es el sistema capitalista el que definió las bases teóricas y políticas sobre las que sustenta.

Desde esta perspectiva, la nomenclatura que crea y socializa como el término “gobernanza”, responde a una intencionalidad subyacente con contenido ideológico, y que a la postre es aceptado por el contexto social, en la medida en que se oficializa y posteriormente se legitima por el uso que la sociedad le da.

Bajo esta perspectiva, los participantes en el ciclo de talleres sobre la “Gobernanza de las áreas protegidas: nuevas modalidades de colaboración” del V Congreso Mundial de Parques, celebrado en Durban (Sudáfrica) del 8 al 17 de septiembre de 2003: Recomiendan que los gobiernos y la sociedad civil:

- 1) Destaquen la importancia de la gobernanza como concepto fundamental para las áreas protegidas y PROMUEVAN la ‘buena gobernanza’ como factor fundamental para la gestión eficaz de todas las áreas protegidas en el siglo XXI;
- 2) Reconozcan que la gobernanza de las áreas protegidas debe reflejar y abordar los factores sociales, ecológicos, culturales, históricos y económicos pertinentes, y que la ‘buena gobernanza’ en cualquier área debe definirse teniendo en cuenta las circunstancias, las tradiciones y los sistemas de conocimientos locales;
- 3) Adopten los principios generales de “legitimidad y expresión”, “responsabilización”, “buen desempeño”, “equidad” y “dirección” como fundamento de la ‘buena gobernanza’ de las áreas protegidas en el siglo XXI y los utilicen como base para desarrollar sus propios principios a fin de mejorar la gestión de las áreas protegidas;
- 4) Insten a todos los participantes en el establecimiento y la gestión de áreas protegidas a que procuren aplicar los principios de ‘buena gobernanza’ antes mencionados, prestando también atención a lo siguiente: **a)** El reconocimiento de los diversos sistemas de conocimientos; **b)** La apertura, la transparencia y la responsabilización en la toma de decisiones; **c)** El ejercicio de un tipo de liderazgo incluyente; **d)** La movilización del apoyo de diversos interesados, con especial hincapié en los asociados y las comunidades locales e indígenas; y **e)** la distribución de la autoridad y los recursos y la delegación y descentralización de dicha autoridad cuando proceda;
- 5) Reconozcan que la ‘buena gobernanza’ contribuye al logro de los objetivos de las áreas protegidas y a la aceptación social y la sostenibilidad de la conservación a largo plazo;

- 6) Fomenten y mejoren la capacidad de los encargados de la gestión de las áreas protegidas para aplicar los principios de buena gobernanza antes mencionados al aplicar el enfoque por ecosistemas promovido por el Convenio sobre la Diversidad Biológica y al abordar el cambio mundial; y
- 7) Exhorten a la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica a que aborden la cuestión de la buena gobernanza en el programa de trabajo para las áreas protegidas, en particular con respecto a las necesidades en materia de fortalecimiento de la capacidad y al intercambio de experiencias y de lecciones aprendidas.

c) Diversidad de tipos de gobernanza de áreas protegidas y prestación de apoyo

La dinámica conceptual permite perfeccionar la gobernanza en forma acelerada, en este sentido, actualmente se sostiene que: la conservación y gestión sostenible de áreas con miras a asegurar la diversidad biológica, los servicios de protección de los ecosistemas y los valores culturales dependen de la acción de la sociedad en su conjunto y particularmente del Estado, en este sentido, numerosas áreas protegidas son declaradas como tales por los gobiernos y gestionadas por éstos. Existe, no obstante, en el mundo toda una diversidad de tipos de gobernanza de áreas protegidas que tratan de alcanzar objetivos de conservación y de otra índole, por ejemplo:

- 1). La gobernanza descentralizada por entidades públicas estatales/provinciales o locales/municipales;
- 2) La cogestión con comunidades locales y otros interesados directos;
- 3) Territorios de comunidades indígenas o tradicionales administrados por las mismas comunidades para obtener medios de vida y para fines culturales y de conservación;
- 4) Áreas protegidas administradas por entidades del sector privado con arreglo a contratos a largo plazo o directamente en virtud de títulos de propiedad privada sobre las mismas;
- 5) Áreas protegidas objeto de conservación transfronteriza;

La expresión “tipos de gobernanza” se emplea en la presente recomendación para establecer una categorización basada en las Partes facultadas para la gestión y encargadas de ésta; es decir, las Partes sobre las que debería recaer la responsabilidad

a este respecto. Esa competencia puede tener su origen en derechos jurídicos o consuetudinarios o en derechos legítimos de otra índole.
<http://www.guaquira.com/ArchivosAnexos/VCMAPRecomendaciones.pdf>

El mundo está experimentando cambios sociales, tecnológicos, culturales, demográficos y ambientales rápidos y profundos, y algunos mecanismos de gobernanza que eran apropiados el siglo pasado quizás hayan dejado de ser adecuados o sostenibles debido a las tendencias y los retos que los países y la sociedad civil van a tener que afrontar en el presente siglo. Existe además en el mundo entero una tendencia hacia la descentralización de las competencias y responsabilidades en materia de gestión de áreas protegidas; entre otras cosas, se despliegan esfuerzos cada vez mayores para establecer lazos de asociación entre diferentes sectores de la sociedad y promover una mayor participación de la sociedad civil en la adopción de decisiones relacionadas con las áreas protegidas.

El enfoque de ecosistemas propugnado como marco básico por el Convenio sobre la Diversidad Biológica (*Decisión V/6*) respalda la diversidad de tipos de gobernanza, pues reconoce el carácter central de los factores sociales, culturales, económicos e institucionales para promover la conservación y recomienda encarecidamente la descentralización de la gestión en el nivel apropiado más bajo y la participación de los interesados directos en las iniciativas de conservación.

El reconocimiento de diferentes tipos de gobernanza es importante para satisfacer los requisitos de los sistemas de áreas protegidas nacionales definidos en el artículo 8a del Convenio sobre la Diversidad Biológica, y en particular para asegurar la conectividad biofísica esencial para conservar la diversidad biológica. Así pues, los sistemas de áreas protegidas que combinan diferentes modelos de gobernanza tenderán a ser más flexibles, receptivos y adaptables ante diversas amenazas que se ciernen sobre la conservación, y por lo tanto más sostenibles y eficaces a largo plazo.

Por consiguiente, los PARTICIPANTES en el ciclo “Gobernanza, nuevas modalidades de colaboración” organizado en el marco del V Congreso Mundial de

Parques, celebrado en Durban (Sudáfrica) del 8 al 17 de septiembre de 2003:

- 1) Recomiendan que los gobiernos y la sociedad civil:
 - a) Reconozcan la legitimidad y la importancia de una variedad de modelos de gobernanza de áreas protegidas como medio para ampliar la cobertura de las mismas en el mundo, corregir deficiencias de los sistemas nacionales de áreas protegidas, aumentar el apoyo del público a dichas áreas y fortalecer la relación de las personas con la tierra, el agua dulce y el mar; y
 - b) Promuevan relaciones de respeto, comunicación y apoyo recíprocos entre quienes administran y quienes defienden áreas protegidas en el marco de los diferentes modelos de gobernanza;
- 2) Solicitan a la Comisión Mundial de Áreas Protegidas (CMAP) de la UICN que perfeccione su sistema de categorías para la gestión de las áreas protegidas para que éste abarque una dimensión de gobernanza que reconozca la legitimidad de diversos enfoques de la gestión de áreas protegidas y explicita que se pueden utilizar diferentes modelos de gobernanza para lograr objetivos de conservación y de otra índole;
- 3) Recomiendan que dentro de esa “dimensión de gobernanza” se reconozcan al menos cuatro modalidades generales de gobernanza aplicables a todas las categorías de áreas protegidas de la UICN, a saber
 - a) La gestión gubernamental; b) La cogestión (es decir, una gestión en la que participan múltiples interesados directos; c) La gestión privada; y d) La gestión comunitaria (áreas conservadas por comunidades);
4. Instan a los Presidentes de las comisiones de la UICN a que establezcan un grupo de trabajo sobre la gobernanza de las áreas protegidas integrado por miembros de diversas comisiones, en especial la CMAP, la Comisión sobre Política Ambiental, Económica y Social (CEESP) y la Comisión de Derecho Ambiental

(CEL), que se encargue de proponer un programa integral de trabajo que comprenda lo siguiente:

- a) Actividades de investigación que respalden, mejoren y evalúen la eficacia de la gestión y los atributos de buena gobernanza de todos los tipos de gobernanza de áreas protegidas (en particular, los que incluyan enfoques centrados en la realización de áreas protegidas (en particular, los que incluya enfoques centrados en la realización de investigaciones participativas)
 - b) Análisis del tipo y grado de apoyo requeridos desde el punto de vista de la legislación, las políticas y las prácticas para mejorar la gobernanza de las áreas protegidas;
 - c) Compilación, análisis e intercambio de experiencias y prácticas óptimas pertinentes;
 - d) Iniciativas de aumento de la capacidad;
- 5) Alientan al PNUMA/Centro Mundial de Vigilancia de la Conservación a que amplíe su programa de acopio y divulgación de datos para asegurar el reconocimiento de todos los tipos de gobernanza, en particular las áreas valiosas desde el punto de vista de la conservación establecidas y administradas fuera de las redes de áreas protegidas oficiales, por ejemplo áreas conservadas por comunidades y áreas protegidas privadas;
- 6) Piden a las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica que:
- a) Reconozcan la legitimidad de todos estos tipos de gobernanza;
 - b) Adopten medidas legales y de política que refuercen la eficacia de la gestión y los atributos de buena gobernanza de las mencionadas modalidades de gobernanza; y
 - c) Se comprometan a suscribir iniciativas encaminadas a fortalecer las capacidades institucionales y humanas, en particular mediante el fomento del aprendizaje mutuo entre las instituciones y sitios de áreas protegidas que despliegan actividades semejantes.

3.6 A) INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL: B) MECANISMOS DE MANEJO (CO-MANEJO, COMITÉS DE GESTIÓN, GESTIÓN PARTICIPATIVA, GESTIÓN COMUNITARIA, PARTICIPACIÓN PÚBLICA, GESTIÓN PRIVADA) DE ÁREA PROTEGIDA

a) Institucionalidad ambiental

La teoría sociológica sostiene que las instituciones obligan, presionan y que se las puede analizar a partir de cuatro criterios: geográfico, histórico, importancia y funcional. Por estrictos requerimientos del presente trabajo referiremos el criterio funcional, es decir, desde el punto de vista de las funciones que desempeñan en la sociedad.

El concepto de función se refiere a lo que hace la institución, lo que realiza para cumplir su misión. Puede ser una función ideal, es decir, lo que debe cumplir comparado con lo que en realidad cumple. Todas las instituciones tienen los mismos problemas para poder sobrevivir, para gobernarse, para transmitir su cultura. Las soluciones que las instituciones aportan a estos problemas pueden ser más o menos eficaces.

Desde el punto de vista funcional se las debe relacionar con las normas institucionales que rigen la formación y el funcionamiento de los grupos a las instituciones mayores de las cuales esos grupos participan. Las instituciones tienen caracteres de universalidad, variabilidad, estabilidad, contenido. Respecto a la estabilidad, cada institución es un sistema de pautas establecidas en una sociedad. Esto facilita la organización y contribuye a la perduración del sistema, ya que dificulta la modificación estructural del mismo. Desde esta perspectiva podemos asumir que la institucionalización implica la sustitución de un comportamiento espontáneo por uno pautado, formal, es decir, los elementos informales de estructuración reciben un reconocimiento legal, por lo cual la estructura se hace más definida y rígida. La consecuencia es que se reduce el margen de libertad y las desviaciones quedan sometidas a un control organizado: institucional, legal, con reglas claramente definidas, formal. La formalización es una manera de aumentar el control.

El marco institucional público está establecido a partir de la Constitución Política del Estado, leyes y demás instrumentos legales para la administración. El Derecho Administrativo rige para las instituciones públicas y estas ejecutan únicamente lo que prescribe la ley escrita.

En lo que tiene relación a la conservación y manejo de las áreas naturales protegidas, el Estado ha hecho esfuerzos importantes para establecer marcos legales e institucionales en función de una innovación de las prácticas y políticas de las instituciones públicas responsables del manejo de las áreas protegidas, al margen de que los intereses públicos en su conjunto no han favorecido a la conservación como eje estratégico del desarrollo.

Según Espinoza (1994: 99), un cambio de estructuras institucionales debe venir acompañado de un lento proceso de aprendizaje y de modificación de las prácticas tradicionales, que suponen un cambio en la cultura institucional, que sólo podrá ponerse en evidencia e incidir efectivamente en la calidad de la administración y en el manejo de las áreas protegidas, en el largo plazo. En este sentido, las reformas legales propuestas para democratizar y racionalizar la administración de las áreas protegidas en el Ecuador, no han logrado ser negociadas con éxito en las altas esferas políticas. Tal es el caso del proyecto de ley sobre la biodiversidad que a octubre del 2005 se continúa debatiendo en el Congreso Nacional.

La gestión ambiental en el Ecuador es responsabilidad del Ministerio del Ambiente, creado en 1996 y cuyas funciones se establecen en la Ley de Gestión Ambiental, promulgada en julio de 1999. La administración del sistema de parques y áreas protegidas la ejecuta el MAE a través de la Dirección nacional de parques. La administración de estas áreas constituye un verdadero desafío técnico y financiero del Ministerio. Además, el patrimonio forestal del Estado también está bajo la responsabilidad del MAE, sin embargo de lo expuesto, se reconoce que la presencia institucional del Ministerio como ente administrador de los bosques protectores, es limitada.

El Instituto para el Ecodesarrollo de la Región Amazónica (ECORAE), creado en septiembre de 1992, es una entidad de derecho público con autonomía administrativa, económica y financiera, patrimonio propio y presupuesto especial, adscrita al MAE. Sus funciones son: i) la formulación, concertación y divulgación del Plan Maestro para el Ecodesarrollo de la RAE; ii) la coordinación de inversiones y proyectos que realicen organismos públicos y privados; iii) el asesoramiento a los gobiernos locales y organizaciones sociales sobre el cumplimiento de la legislación ambiental; iv) la gestión y canalización de recursos financieros y científico-técnicos; y v) la realización de programas de capacitación para la formulación y evaluación de proyectos de ecodesarrollo. Para realizar estas tareas el Estado designa recursos provenientes de la explotación petrolera, en base a leyes dictadas para el efecto.

El UDENOR, creada en agosto del 2000, adscrita a la Presidencia con el propósito de cumplir las siguientes responsabilidades: i) coordinar con los ministerios de Estado, otros organismos del sector público, gobiernos locales y seccionales los programas de desarrollo sustentable de las cinco provincias (Esmeraldas, Carchi, Sucumbíos, Orellana y Napo); ii) generar proyectos productivos y comunitarios; iii) gestionar recursos de cooperación internacional; iv) ejecutar los proyectos mediante el concepto de tercerización a través de entidades del sector público, gobiernos locales, ONGs, y mecanismos de administración directa pedido de donantes.

En las 21 provincias del Ecuador existen aproximadamente 270 municipios, la mayoría de ellos rurales. Tanto en los Consejos Provinciales como en los Municipios se está creando las Unidades de Desarrollo Sustentable o del Medio Ambiente, encargadas de promover el desarrollo local tomando como base sistemas sustentables de innovación agropecuaria y forestal. Con las reformas constitucionales de 1998 y promulgación de la Ley de Descentralización del Estado y participación Social, se establece un marco normativo que obliga a transferir progresivamente competencias (entre otras ambientales) y recursos a los gobiernos seccionales.

Para asegurar la sostenibilidad financiera a largo plazo del sistema de Áreas

Protegidas y asegurar un nivel de operatividad adecuado, entre otras iniciativas, con recursos de la Facilidad Ambiental Global (GEF) estableció el Fondo de Áreas Protegidas (FAP), El objetivo es capitalizar el FAP con 8 millones de dólares. Esta es una forma de institucionalizar el financiamiento de la gestión del SNANP. Entre otras instituciones que tienen competencia parcial sobre recursos naturales y competencia ambiental en Ecuador son: ¹²⁴

- Ministerio del Ambiente
- Ministerio de Agricultura y Ganadería
- Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda
- Ministerio de Turismo
- Ministerio de Comercio Exterior, Pesca y Competitividad
- Ministerio de Defensa Nacional
- Ministerio de Economía y Finanzas
- Ministerio de Educación y Cultura
- Consejos Provinciales
- Concejos Municipales
- Juntas Parroquiales
- Jurisdicciones Territoriales Indígenas
- Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME)
- Asociación de Consejos Provinciales del Ecuador (APE)
- Centro de Levantamiento Integrado de Recursos Naturales con Censores Remotos (CLIRSEN)
- Comisión de Estudios para la Cuenca del Río Guayas (CEDEGE)
- Comisión Permanente para las Islas Galápagos
- Instituto Nacional de Desarrollo Agrario
- Instituto Nacional de Pesca (INP)
- Instituto Nacional Galápagos (INGALA)
- Instituto Oceanográfico de la Armada Ecuatoriana (INOCAR)
- Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico (ECORAE)
- Unidad de Desarrollo del Norte -UDENOR

b) Mecanismos de manejo y gestión de áreas protegidas

Existen múltiples enfoques para la gestión y manejo de áreas protegidas en sus diversas categorías, basados en estudios técnico-científicos de organismos especializados que han permitido establecer sistemas estandarizados, pero adaptables a la realidad de cada país. Por ejemplo: en relación a casos

¹²⁴ El marco institucional descrito a nivel general - con solo pocos ejemplos- , implica un estudio pormenorizado de de mayor dimensión, pero que se lo podrá observar con mayor amplitud a partir del análisis de la legislación mediante matrices y que se detallan posteriormente.

extremadamente complejos de carácter limítrofe internacional, se sugiere el establecimiento de -Parques para la Paz-, toda vez que las fronteras entre los países a menudo tienen una diversidad biológica exuberante que abarca cordilleras remotas, valles ribereños, áreas marinas o desiertos. En este sentido se sugiere que las áreas protegidas que se encuentran a lo largo de las fronteras nacionales pueden no solamente conservar la diversidad biológica, sino también ser importantes símbolos de cooperación, especialmente en las zonas de conflicto territorial. En este sentido, reconociendo que la creación de un parque nacional no resolverá por sí solo una disputa, si puede ser parte del acuerdo resolutorio. Cabe mencionar que el tratado que solucionó la disputa territorial entre Perú y Ecuador incluyó disposiciones para crear un 'Parque para la Paz'. Los conceptos "Parque de la Paz" y "Parque Transfronterizo" pueden tener potencial para vincular los temas conservacionistas, humanitarios y contribuir a la paz regional y mundial. En consecuencia, esta es una posibilidad que trasciende las fronteras.

Por otro lado, se impulsa planes de acción para las áreas protegidas a nivel regional, sus mentalizadores afirman que es un método apropiado para la conservación y fomento de la cooperación y el diálogo intrarregional. Sostienen que la ejecución, en 1994, del plan de acción Parques para la Vida y su gama de proyectos prioritarios, que incluye trabajos sobre una carta del turismo sostenible, parques transfronterizos, planificación biorregional, áreas protegidas del Mediterráneo, resultó positivo a nivel europeo.

Las referencias anteriores tratan de connotar que tales iniciativas están concebidas para llegar al ámbito regional, nacional y hasta el local, toda vez que es en este nivel donde se crean y se manejan las áreas protegidas. En consecuencia, las diversas formas de asociación para la gestión no sólo tienen sentido en términos de optimizar los escasos recursos económicos que generalmente se disponen, sino que además aportan ideas nuevas y perspectivas frescas. Y lo que es tan importante, pueden conducir al establecimiento de relaciones duraderas en base a conductas participativas, no excluyentes, equitativas y democráticas.

Respecto al manejo y gestión de recursos existentes en áreas protegidas existen diversas técnicas y metodologías, pero uno de los instrumentos más idóneos es el programa de manejo, el cual está basado en el conocimiento de las condiciones actuales de los recursos naturales, del uso que le dan los sectores sociales que interaccionan con el área y del contexto socioeconómico en que se desarrollan sus habitantes.¹²⁵ Se genera así un marco conceptual que permite identificar las actividades productivas que se practican en el área y jerarquizar la problemática implícita a ésta (impactos y amenazas); establecer categorías de manejo y normas para la conservación y aprovechamiento sustentable de sus recursos naturales; plantear mecanismos de participación de los sectores público, social y privado; y vincular a éstos con los objetivos que motivaron el establecimiento del área natural protegida, a través de lineamientos operativos y estrategias de manejo diferenciadas que permitan dirigir las acciones específicas a desarrollar en el área y compatibilizar

¹²⁵ En la propuesta de nuevos enfoques para la conservación que hace (Paredes: 2003), enfatiza que salvo algunas excepciones las áreas protegidas enfrentan problemas comunes que trascienden los ámbitos cantonales, provinciales y regionales, entre otros: limitada capacidad para la movilización de recursos, conflicto entre los objetivos de desarrollo con los de conservación; marco legal y político descontextualizado e insuficiente; conflicto con las poblaciones locales.

Las áreas protegidas se definen por sus objetivos el tipo de manejo. En Ecuador el tipo de gestión que ha prevalecido es el de la Gestión Pasiva, es decir, cuando la actividad mínima realizada es de vigilancia, control o seguimiento. La gestión pasiva se justifica en áreas protegidas cuyo fin principal sea la protección.

El Ecuador requiere promover el tipo de Gestión Activa, es decir, donde las áreas protegidas que pertenecen al patrimonio nacional cuenten con planes de manejo actualizados, recursos humanos y económicos mínimos suficientes para su implementación.

Plantea Domínguez, que hay que promover la Gestión Activa Operativa de las áreas protegidas, entendida ésta como una acción escalonada para que cada área cuente con Plan de Manejo (que incluya objetivos operativos, actividades, medios y plazos, así como instrumentos de verificación del logro de los objetivos) + presupuesto (específico destinado a su aplicación) + personal mínimo indispensable.

Consideramos fundamental lo que propone el autor, que además del enfoque participativo interdisciplinario estratégico y gerencial, es importante agregar el Enfoque Ecosistémico del manejo de un área protegida, entendido como una respuesta a la necesidad de que la implementación de los planes de manejo, desde el Estado, los Gobiernos Locales y Usuarios, beneficie a los ecosistemas existentes, reconociendo que los ecosistemas funcionan como entidades que requieren ser manejadas como tales y no por partes.

En esta perspectiva, cabe señalar que el Ministerio del Ambiente trata de introducir en la gestión de las AP el enfoque “gerencial”, el mismo que relacionaría todas las facetas del manejo de un área protegida en busca de sustentabilidad ecológica, financiera y social, esto incluiría por parte de los responsables del AP. Una capacidad de gestión gerencial o administrativa en lo financiero, manejo de recursos humanos, coordinación, control y monitoreo, además de la experticia de saber correlacionar las técnicas de conservación con las de interacción social y formación de alianzas con los actores locales y regionales.

la conservación de los ecosistemas y sus elementos, con los intereses de las poblaciones locales desde la perspectiva del desarrollo sustentable.

b.1 Co-manejo (gestión)

A diferencia de la gestión directa de las áreas protegidas por parte del Estado y que implica asumir la responsabilidad en forma aislada, en cambio, la co-gestión tiene relación a una gestión en la que participan múltiples interesados directos (actores comunitarios, pueblos indígenas y afroecuatorianos, organizaciones comunitarias, empresas privadas, ONGs, organismos públicos seccionales, instituciones científicas, universidades, etc.). Este hecho tiene que ver con la necesidad de responder a una buena gobernanza ambiental (www.aecit.org/congresos/ix_congreso/ponencias_2004).

La UICN ha señalado en reiteradas ocasiones los beneficios que conlleva promover y fortalecer asociaciones en pro de la conservación, desde la adopción de la resolución 22 del Consejo en 1952, hasta la adopción de la resolución 1.42 de la Asamblea General, celebrada en Montreal (1996) y la resolución 2.15 de la segunda reunión del Congreso Mundial de la Conservación, celebrada en Amman (2000). En el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica, los Objetivos de Desarrollo del Milenio y en el plan de acción de la CMDS también se ha hecho hincapié en esta cuestión.

Las áreas protegidas coadministradas son áreas (de las Categorías I a VI de la UICN) en las que la autoridad, la responsabilidad y la rendición de cuentas de la gestión están repartidas entre dos o más interesados directos, por ejemplo órganos u organismos gubernamentales de diversos niveles, comunidades indígenas y locales, organizaciones no gubernamentales y agentes privados, o incluso entre diferentes gobiernos estatales, como en el caso de las áreas protegidas transfronterizas.

En el siglo XXI, el tamaño, el número y la complejidad de los sistemas de áreas protegidas han aumentado hasta adquirir proporciones extraordinarias. Teniendo presentes los principios de la buena gobernanza, la consolidación, la ampliación y la mejora del sistema mundial de áreas protegidas deben basarse en el respeto de los derechos, los intereses y las preocupaciones de todos los interesados directos, incluido su derecho a participar en la adopción de decisiones relativas al

establecimiento y la gestión de las áreas protegidas. La autoridad, las responsabilidades, los beneficios y los costos de la gestión de las áreas protegidas se deben repartir entre los actores pertinentes, siempre que les asistan derechos legítimos para ello. Estos derechos han de definirse en un proceso de negociación en el que participen en particular los grupos desfavorecidos, lo cual redundaría en un fortalecimiento del compromiso de la sociedad civil en las actividades de conservación. ¿Son los gobiernos por sí solos capaces de conseguir que se alcancen todos los objetivos de conservación de sus áreas protegidas y se satisfagan las necesidades sociales? Algunos consideran que esto es sencillamente imposible. Por suerte, hay una abundancia y una diversidad considerables de conocimientos, aptitudes, recursos e instituciones pertinentes para los fines de la conservación que están a disposición de las comunidades indígenas, móviles y locales, así como de los gobiernos locales, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado. La cogestión de sitios es una de las modalidades más eficaces para movilizar esos recursos en pro de la conservación. Pero, ¿cómo se puede conseguir la participación de esos agentes para lograr resultados satisfactorios?

1) Los esfuerzos desplegados actualmente para incorporar a los pueblos indígenas, los pueblos móviles y las comunidades locales en la gestión de las áreas protegidas suelen limitarse a las consultas, la petición de ayuda para ejecutar actividades preestablecidas o la distribución de algunos “beneficios” (que a menudo no guardan relación con los costos que suponen), sin haber emprendido previamente un proceso eficaz de discusión y negociación de las opciones. Ello puede obedecer a diversas causas, pero la falta de políticas favorables y de capacidad se encuentran en la raíz de muchos fracasos. Es necesario adoptar medidas para facilitar la comprensión tanto de las posibilidades que ofrecen los enfoques de cogestión como de los obstáculos para su aplicación.

2) Es preciso poner en marcha procesos de cogestión; 3) Deben negociarse acuerdos de cogestión; 4) Es necesario establecer organizaciones de cogestión; 5) Hay que lograr una integración entre los enfoques adaptativos de la gobernanza y otras prácticas de gestión adaptativa más habituales; 6) Se debe promover el aprendizaje impulsando un proceso participativo de seguimiento y evaluación.

En razón de su diversidad, los enfoques de cogestión se pueden adaptar a diferentes contextos. Bien entendida y adoptada, la cogestión puede dar lugar a una distribución más eficaz y transparente del poder de decisión, a una participación más activa e importante de las comunidades indígenas, móviles y locales en gestión de áreas protegidas, y a una mejor sinergia de las capacidades de conservación. Por consiguiente, los PARTICIPANTES en el debate sobre el tema transversal “Comunidad y equidad” del V Congreso Mundial de Parques, celebrado en Durban (Sudáfrica) del 8 al 17 de septiembre de 2003:

Recomiendan que los tratados internacionales, los gobiernos, los organismos que se ocupan de áreas protegidas, los organismos donantes, las organizaciones no gubernamentales de conservación, las comunidades y el sector privado, y, en particular la Unión Mundial para la Naturaleza – UICN, como posible inspiradora y conductora de actividades coordinadas y sinérgicas:

- 1) Respalden el examen, la consolidación, el fortalecimiento y la ampliación de las actuales experiencias de cogestión de áreas protegidas;
- 2) Promuevan la participación de los interesados directos en la adopción de decisiones concernientes a la gestión de áreas protegidas, en particular las comunidades indígenas, móviles y locales y los grupos desfavorecidos, mediante una diversidad de mecanismos, incluida la producción y distribución de información; participen en actividades conjuntas de previsión y evaluación participativa; apoyo a la organización de los interesados directos y el fortalecimiento de su capacidad; negocien acuerdos de gestión y participación en los beneficios; y promuevan la potenciación de la capacidad de acción y la responsabilización para la conservación de áreas administradas eficazmente en régimen de cogestión y gestión comunitaria;
- 3) Creen o refuercen marcos jurídicos y de políticas que favorezcan para la cogestión de las áreas protegidas;
- 4) Emprendan programas encaminados a desarrollar y fortalecer las capacidades institucionales y humanas de cogestión de las áreas protegidas como parte de los esfuerzos de buena gobernanza y gestión más eficaz, por ejemplo mediante cursos de

capacitación básica y de perfeccionamiento para responsables de la gestión de los recursos naturales, visitas de intercambio nacional e internacional e iniciativas conjuntas de aprendizaje entre instituciones que se ocupan de áreas protegidas y sitios en los que se hayan emprendido actividades de cogestión;

5) Promuevan actividades de investigación-acción en áreas protegidas administradas en régimen de cogestión, centradas en la identificación de interesados directos, la creación de iniciativas de comunicación social, el desarrollo de procesos de negociación, la adopción consensuada de decisiones, los resultados y las repercusiones de la cogestión, y la legislación y las políticas que puedan crear un entorno favorable;

6) Extiendan el intercambio de experiencia y de lecciones aprendidas sobre la cogestión de áreas protegidas a nivel nacional, regional e internacional, entre otras cosas, fortaleciendo la labor del Grupo de Trabajo sobre Cogestión (CMWG) de la Comisión de la UICN sobre Política Ambiental, Económica y Social (CEESP) y del programa conjunto CMAP/CEESP sobre el tema de las comunidades indígenas y locales, la equidad y las áreas protegidas (TILCEPA);

7) Exhorten a la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica a que en su programa de trabajo sobre áreas protegidas aborde cuestiones de cogestión, en particular en lo concerniente al establecimiento de un marco jurídico y de políticas favorable, al fortalecimiento de la capacidad, y la investigación-acción participativa y el intercambio de experiencia y de enseñanzas aprendidas

b.2 Comités de gestión

Esta categoría conceptual tiene relación a la forma en como participan los diversos actores en las gestión del área, cuales son sus responsabilidades, el orden jerárquico u orgánico funcional, calidad de miembros y representación; objetivos del comité de gestión, atribuciones de los órganos del comité, limitaciones, tipos de reuniones, formas de comunicación, tipos de decisiones que se pueden tomar, etc.

b.3 Gestión compartida o participativa

El término “manejo compartido” o “manejo participativo” define una situación en la que algunos o todos los interesados pertinentes a un área protegida y sus zonas de apoyo están involucrados en forma substancial con las actividades de manejo o gestión de la misma (Borrini-Feyerabend, 1997). En el ámbito mundial, existen varios modelos de participación local en el manejo de áreas protegidas, zonas de apoyo y recursos naturales, que difieren de acuerdo a las condiciones políticas y socioeconómicas locales.¹²⁶

Un área protegida es responsabilidad del Estado, cuya planificación, manejo, desarrollo, administración, protección y control está en manos del gobierno central, a través del Ministerio del Ambiente o de la institución legalmente facultada para el efecto. En este sentido la necesidad de una gestión compartida surge, cuando previo a un diagnóstico técnico, se establecen y analizan las principales debilidades y problemas del actual modelo centralizado o "excluyente" de gestión, por ejemplo: si no se ha integrado a las comunidades indígenas al manejo de la misma. Cabe considerar también la presencia de otros actores que deberían participar en el manejo y se analizará la viabilidad económica, social y política de este modelo aplicado al contexto local.

En el caso ecuatoriano, la necesidad de crear un comité de manejo compartido de un área protegida puede tener varias razones, entre otras:

1) La estructura centralista y desarticulada del Estado Ecuatoriano, sumada a una abultada burocracia, impiden la asignación de los recursos económicos y humanos necesarios para manejar, controlar y monitorear adecuadamente las áreas

¹²⁶ El concepto de “Reserva de Biosfera” como categoría de manejo de un área protegida, fomenta y demuestra que es posible establecer una relación equilibrada entre la humanidad y el medio ambiente. Para reconciliar intereses conflictivos, planificar y coordinar actividades, se establece mecanismos apropiados, como juntas locales de gestión. En esencia, la gestión es un “pacto” entre la población local y la sociedad en su conjunto (Von Droste, 1995). En el caso ecuatoriano existe la Reserva de Biosfera – Parque Nacional Yasuní, y constituye un área protegida sujeta a diversas presiones extractivas que han generado niveles de conflicto de difícil solución, debido precisamente a la debilidad estatal para establecer en forma específica un sistema de gestión del área.

protegidas del país (Real, 1999).

2) Si existe un plan de manejo, el incumplimiento del mismo provoca que actores locales y externos se aprovechen de la falta de presencia y control estatal para promover sus propios intereses, en detrimento directo del áreas protegida, más aún si el área es habitada por comunidades indígenas, cuyo compromiso activo y colaboración son indispensables para defender la integridad cultural y biológica del área.

3) Si el Estado ha firmado convenios que regulan el uso y manejo de determinados sectores con las comunidades, representa un primer paso en el manejo compartido “desde el interior” del área, considerando que el acceso a los recursos naturales dentro del área es esencial para asegurar los medios de vida locales y la supervivencia cultural de actores locales que tienen derechos ancestrales sobre el territorio en cuestión.

4) Cuando en el área protegida operan otros actores interesados en participar activamente en la conservación de los recursos o en la prestación de servicios, turísticos, por ejemplo. O universidades y organizaciones no gubernamentales dedicadas a la investigación y conservación que podrían aportar en la gestión de la misma.

5) Cuando el área colinda con tierras estatales intervenidas en forma permanente y no sustentable por empresas petroleras y campesinos y algunas de sus actividades amenazan la integridad del área.

6) Cuando la legislación nacional relacionada al manejo sustentable de áreas protegidas y sus zonas de apoyo está a punto de ser modificada para permitir una participación más amplia y democrática de la sociedad civil. La propuesta de ley de diversidad biológica enviada al Congreso Nacional Ecuatoriano contempla aspectos relacionados a ese propósito.

En el caso de que un área protegida aporte beneficios económicos directos a las

comunidades locales en forma de recursos maderables, no maderables, agricultura, caza y pesca de autoconsumo, y para la producción a pequeña escala de artesanías y otros artículos para el mercado. Los recursos escénicos y las oportunidades de recreación, educación e interpretación ambiental del área son aprovechados por operadoras turísticas y las comunidades. El estado de conservación, la riqueza biológica y cultural de las áreas favorecen la investigación científica y monitoreo ambiental por parte de universidades y organizaciones no gubernamentales. El área provee además beneficios indirectos, tales como la protección de cuencas hidrográficas y del suelo, la regulación climática, la conservación de especies en peligro de extinción y de procesos naturales que generan y mantienen la vida silvestre. Etc... Por estas y otras razones es que se hace necesaria la gestión compartida.

El manejo compartido de gestión de un área protegida implica una relación directa con los actores naturales (pueblos indígenas) ¹²⁷, luego integrar a los demás actores como las organizaciones de colonos, las operadoras turísticas, las fuerzas armadas, las universidades y organizaciones no gubernamentales interesadas en la investigación y/o conservación, las empresas petroleras que operan al interior o en zonas aledañas. Cada uno de éstos actores juega un papel importante en el contexto del área y de su manejo en particular, que amerita un tratamiento diferenciado para establecer el nivel de participación en la gestión, pero dentro de un contexto de planificación participativa y de corresponsabilidad.

Un esquema de manejo que conjugue los intereses del Estado, la sociedad civil y la población local, nace de la necesidad del derecho legítimo de la sociedad a participar en las decisiones y gestión de sus recursos, de la compleja problemática actual de las

¹²⁷ Los procesos de participación de las comunidades locales e indígenas en el manejo de las áreas protegidas ha cobrado gran importancia. Los países andinos y amazónicos están impulsando un cambio respecto la toma de decisiones de políticas para las áreas, que va desde una manera tradicional centralizada y vertical, hacia una forma descentralizada y eminentemente participativa. Esto representa una estrategia para lograr la viabilidad de los sistemas nacionales de áreas protegidas a largo plazo. En este sentido, se plantean diferentes formas de participación de las comunidades locales en la gestión de las áreas de conservación: por ejemplo, las administraciones pueden prever la participación de las comunidades locales en forma directa y efectiva desde el proceso de planificación, adoptar una estrategia de manejo adaptativo, o delegar parte o toda la gestión a organizaciones no gubernamentales (ONGs), pueblos indígenas, organizaciones de campesinos, y hasta empresas excepcionalmente.

áreas protegidas y de comprobar que el modelo actual no ha resultado tan efectivo. En todo caso, procese analizar si el manejo compartido constituye realmente una alternativa viable. De ahí se desprende la urgencia de un análisis detallado del contexto local y estatal en toda su complejidad, diversidad y dinámica, empezando por una definición concertada del término “participación”, tomando en cuenta aspectos relacionados con la viabilidad económica, social y jurídico- política de un modelo de gestión compartida en cada categoría específica de área protegida, sin perder de vista el interés general y las prescripciones del desarrollo humano sustentable constantes en la Constitución Política y convenios internacionales suscritos por el Estado.

b.4 Participación pública

En principio todo manejo trata de lograr la sustentabilidad del área protegida, y para el efecto busca incluir a los diversos sectores involucrados en el área, con la finalidad de establecer compromisos de colaboración que mediante el trabajo conjunto lleven al cumplimiento de los objetivos propuestos: establecer mecanismos de coordinación entre las diversas instancias y sectores involucrados en el área, con la finalidad de que el Programa de Manejo sea operativo e incluyente en un contexto social, económico y político. De tal forma que se dé una convivencia armónica entre las acciones productivas, de desarrollo y las de conservación del área.

Implementar los mecanismos de retroalimentación de tal forma que los resultados de los programas de conservación, investigación y desarrollo comunitario aplicados en el área, enriquezcan y en su caso modifiquen las acciones para la operatividad del programa de manejo.

b.5 Gestión comunitaria

Esta modalidad de gestión al menos puede tener dos formas: **a)** La participación de las comunidades en la gestión de las áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, particularmente aquellas que se encuentra en territorios ancestrales o indígenas; y **b)** la conservación a través de áreas de protección privadas en tierras comunitarias o territorios indígenas.

En el caso **(a)** la participación institucionalizada dentro de las áreas del SNAP se establece en base a prescripciones legales que constan en la Constitución Política del Estado, Art. 86; Ley de Áreas Protegidas; Ley de Gestión Ambiental que reconoce la participación ciudadana en la planificación ambiental. Arts. 12, 17.

Respecto a los ámbitos de participación aún son restringidos, se limitan al ámbito de asociación, a través de convenios y o contratos para la gestión de algunos servicios, la colaboración a través de financiamiento puntual a proyectos de comunidades ubicadas en territorios del SNAP, y la integración, es decir, la participación en la elaboración de los planes de manejo.

En el caso **(b)** la opción de establecer áreas protegidas privadas surge como una alternativa, aunque tiene un mínimo respaldo institucional y por ello dificulta en gran medida el acceso de las comunidades a determinados fondos, apoyos y reconocimientos. Es decir, por no poder entrar dentro del sistema oficial.

La gestión comunitaria tiende a fortalecer el desarrollo económico de las comunidades, su capacitación y organización en función de un óptimo manejo y conservación de sus propios recursos. Busca incidir en la gestión para la evaluación y monitoreo de los recursos naturales, vigilancia, administración, aplicación de tecnologías adecuadas y no impactantes, búsqueda de mercados para los productos del medio y la protección de la diversidad biológica a través del aprovechamiento sustentable de las especies y la recuperación de aquellas que se encuentren en peligro de extinción.

La participación comunitaria puede variar de acuerdo a la categoría de área, pero siempre se justificará por el énfasis en la relevancia histórico-cultural, ecológico-científica, educativa y recreativa, del desarrollo local y sustentable en general.

Una parte considerable de la diversidad biológica de la Tierra perdura en territorios cuya propiedad, control o gestión corresponden a pueblos indígenas y comunidades

locales, (incluidos los pueblos móviles). Sin embargo, el hecho de que tales pueblos y comunidades conserven activa o pasivamente muchos de esos sitios por medios tradicionales o modernos ha sido hasta ahora desatendido en los ámbitos oficiales de la conservación. Esos sitios, llamados aquí Áreas Conservadas por Comunidades (ACC), son sumamente diversos en lo concerniente a sus instituciones de gobernanza, objetivos de gestión, impactos ecológicos y culturales y otros aspectos. Sin embargo, presentan básicamente dos características distintivas:

1) Un control y una gestión que están predominante o exclusivamente en manos de comunidades, y 2) Un compromiso de conservar la diversidad biológica, para cuyo cumplimiento se utilizan diversos medios.

En este contexto, las ACC son de ecosistemas naturales y modificados que contienen una biodiversidad importante, prestan servicios ecológicos y poseen valores culturales, y cuya conservación esta a cargo de comunidades indígenas y locales en el marco del derecho consuetudinario o por otros medios efectivos. En el presente caso, por “áreas conservadas por comunidades” se entiende un enfoque amplio y abierto para la clasificación de esas iniciativas comunitarias, sin que se pretenda limitar la capacidad de las comunidades para conservar sus áreas de la forma en que consideren apropiada. En diversos instrumentos internacionales sobre derechos ambientales y humanos se reconoce la función de las comunidades en relación con la gestión de los recursos naturales, por ejemplo:

1) El Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) hace hincapié en los conocimientos, aptitudes, innovaciones y prácticas comunitarias pertinentes para la conservación de la diversidad biológica. 2) El proyecto de Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas reconoce el derecho de esos pueblos a controlar y administrar sus territorios.

En la actualidad, la mayoría de las ACC no están aún reconocidas en los sistemas de conservación nacionales e internacionales y muchas de ellas no están incluidas en las redes oficiales de áreas protegidas de los países. Posiblemente ello se deba a que los

sistemas de gestión de los recursos de las ACC se suelen basar en regímenes de tenencia de la tierra, sistemas, normas e instituciones de carácter consuetudinario que en muchos países no están reconocidos oficial o jurídicamente. Las ACC que existen en la actualidad responden a objetivos de gestión correspondientes a distintas categorías de áreas protegidas. No obstante, en todas partes las ACC están expuestas a diversas amenazas, por ejemplo:

1. Las resultantes de arreglos de tenencia confusos y precarios;
2. La ejecución de proyectos de desarrollo no sostenibles;
3. La anulación del reconocimiento de los derechos consuetudinarios;
4. La centralización de los procesos de adopción de decisiones políticas;
5. Las desigualdades sociales, económicas y políticas;
6. La pérdida de conocimientos y los cambios culturales; y
7. La comercialización de los recursos.

En consecuencia, se reconoce que las comunidades necesitan apoyo y facilidades para poder responder a esas amenazas y tener más seguridad en sus prácticas de conservación y utilización sostenible. Habida cuenta de lo antedicho, los participantes en el examen del tema transversal sobre comunidades y equidad han deliberado sobre las ACC en varias sesiones del V Congreso Mundial de Parques y han llegado a la conclusión de que el reconocimiento nacional e internacional de esas áreas es una necesidad urgente. Por consiguiente, los PARTICIPANTES en el debate sobre el tema transversal “Comunidades y equidad” del V Congreso Mundial de Parques, celebrado en Durban (Sudáfrica) del 8 al 17 de septiembre de 2003:

1) Recomiendan que los gobiernos:

- a) Promuevan un proceso multisectorial para el reconocimiento, la incorporación, la evaluación y la exclusión de las ACC;**
- b) Reconozcan y promuevan las ACC como una forma legítima de conservación de la diversidad biológica y, cuando las comunidades así lo decidan, las incluyan en sistemas nacionales de áreas protegidas, mediante reformas apropiadas de los**

regímenes jurídicos y las políticas;

c) Velen por que en las políticas, directrices y principios oficiales se reconozcan los diversos arreglos (formales o informales) establecidos localmente por las propias comunidades, o junto con otros actores, para la gestión de las ACC;

d) Faciliten la continuidad de las ACC y su extensión a otros sitios, incluso mediante la aplicación de diversas medidas financieras, técnicas, humanas, de información, investigación, apoyo público, creación de capacidad y otros medios o incentivos que las comunidades pertinentes consideren apropiados, así como la restitución de los derechos tradicionales consuetudinarios;

e) Reconozcan que puede resultar apropiado que algunas áreas protegidas existentes se conviertan en ACC, transfiriendo la responsabilidad de su gestión a las comunidades;

f) Faciliten protección a las ACC contra las amenazas externas a las que hacen frente, incluidas las mencionadas en el preámbulo;

g) Respeten el carácter sagrado y la importancia de las ACC en todas las operaciones que pudieran afectar a esos sitios o a las comunidades pertinentes, y asignen particular atención a la aplicación de los principios del consentimiento previo informado, la evaluación participativa del impacto ambiental, y otras medidas establecidas en decisiones y documentos del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB);

h) Presten apoyo a las actividades de seguimiento y evaluación de las ACC realizadas por las comunidades mismas, así como al seguimiento y evaluación participativo realizado por organismos o agentes externos; y

i) Proporcionen información imparcial en el momento y el lugar necesarios y/o a petición de las comunidades pertinentes;

2) Recomiendan además que las comunidades:

a) Se comprometan a conservar la biodiversidad en las ACC manteniendo servicios ecológicos y manteniendo los valores culturales conexos;

b) Estudien la posibilidad de ampliar la red de ACC para incluir sitios en los que

actualmente no se realicen actividades de conservación o no se apliquen sistemas de gestión sostenibles;

c) Fortalezcan o inicien medidas para responder a las amenazas que se ciernen sobre las ACC, incluidas las mencionadas en el preámbulo de la presente recomendación;

d) Reconozcan los valores ecológicos, culturales y de otra índole de las ACC y las especies contenidas en territorios sujetos a al control y la gestión de las comunidades;

e) Soliciten, cuando proceda, el reconocimiento público de las ACC que estén a su cargo, incluso el de los gobiernos; y

f) Se comprometan a fortalecer o establecer mecanismos efectivos de responsabilización interna;

3) Recomiendan asimismo, que los organismos de conservación y otras organizaciones no gubernamentales (ONG), los organismos donantes, el sector privado y otros agentes:

a) Respeten el carácter sagrado y la importancia de las ACC en todas sus actividades que podrían afectar a esos sitios o a las comunidades pertinentes, y en particular las actividades que podrían perjudicarlas;

b) Presten apoyo de diverso tipo a las ACC, siempre que la comunidad pertinente lo considere apropiado, incluso para contribuir al fortalecimiento de la capacidad;

4) Piden que las organizaciones internacionales:

a) Reconozcan las ACC en todos los instrumentos y bases de datos pertinentes, incluida la Lista de Áreas Protegidas de las Naciones Unidas y la Base Mundial de Datos sobre Áreas Protegidas;

b) Prevean una cobertura adecuada de las ACC en los documentos pertinentes, por ejemplo el Informe sobre el estado de las áreas protegidas del mundo y la Base Mundial de Datos sobre Áreas Protegidas;

c) Promuevan las ACC mediante programas apropiados de trabajo, en particular el Programa de Trabajo del CDB sobre áreas protegidas; y

d) Integren las ACC en el sistema de categorías de la UICN para la gestión de las

áreas protegidas, mediante la introducción de una dimensión de gobernanza, interpretaciones apropiadas y adiciones en las definiciones y directrices, en especial con respecto a los valores culturales, y procuren identificar ACC que correspondan a cada una de las seis categorías de áreas protegidas de la UICN.

b.6 Gestión privada

Se la asume como una modalidad que actualmente está tomando fuerza, y tiene relación al manejo estrictamente particular, a partir de la titularidad del dominio de un espacio geográfico, por parte de personas naturales y que desean manejar ambientalmente las áreas, ya sea con fines económicos promoviendo el turismo, por ejemplo, o por razones de conservación.

http://www.google.com.ec/search?hl=es&q=IGNACIO+ARAYA+%26+HUBERTUS+PETERS+pdf&btnG=B%C3%BAqueda&meta=lr%3Dlang_es

3.7 MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN: DIMENSIÓN POLÍTICA (PUEBLOS INDÍGENAS, COMUNIDADES LOCALES, SECTOR EMPRESARIAL, UNIVERSIDADES, CENTROS DE INVESTIGACIÓN CIENTÍFICO-TECNOLÓGICA)

La sociedad en general y la ecuatoriana en particular, ha ido creando diversos mecanismos de participación ciudadana fundamentalmente a nivel político, es decir, en procesos institucionales relacionados al sostenimiento del propio estado. Estos procesos han implicado pujas y confrontaciones entre actores excluidos con los detentadores del poder. Al igual que lo sucedido en otros países de América Latina a lo largo de los años 90, tales demandas políticas no sólo que interpelaron las relaciones coloniales de poder vigentes a lo interno de los Estados-nación, sino que también cuestionaron la forma como el saber dominante neocolonial, había definido los ámbitos dentro de los cuales se piensan, construyen, reproducen y articulan discursos, conceptos y teorías respecto a la nación, la democracia, el Estado, el desarrollo, el medio ambiente, la cultura, el sistema político o la identidad de la región. No es casual que en estas circunstancias los gobiernos apoyados por organismos como el Banco Mundial, se adelantaron a plantear ciertas enmiendas

legales, en las que se mezclaron la necesidad de responder en alguna medida a la coyuntura de entonces (la recordación de los 500 años de la llegada de los españoles a amerindia) pero sobre todo, el interés por restar impulso a las demandas indígenas, incluso con la cooperación de las mismas (Ortiz, 2004: 8).

En lo referente a la participación de los diversos actores en el manejo de recursos naturales y gestión de áreas protegidas, en principio el Estado era reticente, posteriormente ha flexibilizado su estrategia exclusionista, y más bien tiende a promover la participación ciudadana a través de los diversos mecanismos creos vía leyes o reglamentaciones. En este sentido, no es fácil determinar el escenario apropiado para la conservación y desarrollo de dichas áreas. La dinámica en la que se mueve actualmente demanda amplios consensos y voluntad política para plasmar el anhelo de mantener adecuadamente los recursos naturales del país, que ha visto imponer criterios desarrollistas irracionales en contra de la corriente del desarrollo sustentable y del paradigma de una nueva sociedad armonizada con la naturaleza.

Actualmente, pueblos indígenas, comunidades locales, sector empresarial, universidades, centros de investigación científico-tecnológica, bogan por participar democráticamente en el proceso de planificación, local, regional, y nacional en forma holística e integral para asumir que las diversas dimensiones: geopolítica, socioeconómica, administrativa, ecológica, son responsabilidad de las actuales generaciones. En consecuencia, se trata de determinar cuales son los intereses de los sectores para incorporarlos a los procesos de planificación y adopción de decisiones en la administración y utilización del PNY y RB.

En definitiva, la vigencia del Estado interventor, exclusionista, está llegando a su fin como ejecutor exclusivo de proyectos. Ya no puede seguir funcionando bajo los mismos esquemas de los años 70 y 90. Este estado ya no es funcional en un contexto de globalización y de profundos cambios políticos, sociales y culturales. El Estado que el Ecuador actual requiere debe estar basado en una democracia participativa. Lo que implica democratizar sus competencias y funciones hacia abajo, vía desconcentración y descentralización que genere confianza y convoque a la

cogestión de las áreas de conservación y desarrollo. Se trata de configurar un Estado normativo, contralor y coordinador de acciones que promuevan y faciliten las acciones mancomunadas, institucionales y privadas, en un marco de desarrollo socioeconómico, ecológico y culturalmente sostenible.

3.8 HACIA UNA POLÍTICA AMBIENTAL NACIONAL Y DE DESCENTRALIZACIÓN AMBIENTAL

Para la doctrina jurídica, las políticas públicas deben ser entendidas como grandes orientaciones de Estado que establecen las bases para enmarcar el comportamiento de todos los actores públicos y privados en una determinada materia o sector. En consecuencia la Política de Descentralización de la Gestión Ambiental resulta ser la base que orientará el proceso que el Ministerio del Ambiente y el CONAM han iniciado con miras a la descentralización de la gestión ambiental hacia los gobiernos locales: Consejos provinciales, Municipios, Juntas Parroquiales, jurisdicciones Territoriales Indígenas y Afroecuatorianas, en lo que es de su interés y en base a acuerdos y convenios sólidos que permitan avanzar en la dirección expresada en la política.

La formulación de esa política forma parte de una estrategia más amplia de políticas ambientales orientadas a la consecución del desarrollo sustentable, es decir: el desarrollo económico, equidad social y equilibrio ecológico. Políticas como ya se han expuesto: producción limpia, recursos hídricos, gestión integral de los residuos y desechos peligrosos. Las políticas sectoriales en consecuencia ganarán en eficiencia al poder contar en su implementación con una gestión ambiental descentralizada. Igualmente las políticas transversales como la de información, supervisión, fiscalización y control ambiental crearán sinergias positivas que contribuyan al fortalecimiento de la gestión ambiental y del mejoramiento de la calidad de vida de las personas humanas, de la sociedad en general.

a) Política ambiental y gestión

La referencia específica de estos términos tiene relación a la necesidad de sugerir el concepto integrado “política ambiental”, ello implica definir previamente en forma separada “ambiente” y “política”. Al respecto se han posicionado dos propuestas, sostiene Narváez (2004: 222).

1. La una posición entiende al ambiente desde una perspectiva, no dogmática y asumiendo una posición de carácter integral. Comprende al ambiente a partir de una visión holística, es decir; entendiendo al ser humano como parte constitutiva de la naturaleza y en forma indisociable del ambiente, dialécticamente interrelacionados. Otros autores sostienen que se entiende al ambiente como el espacio creado por la interrelación de los elementos físicos: tierra, aire, agua y bióticos: flora, fauna y seres humanos, en cuanto el ser humano es animal racional que vive en sociedad y crea productos culturales que también son parte constitutiva del ambiente (Rodríguez y Roggiero, 1994: 46). Los autores citados enfatizan: que entienden al ambiente como algo dinámico, siempre cambiante y como un producto histórico, y por lo tanto como una creación social. Concluyen señalando que no existe aquel “estado natural” y peor “original” del ambiente.

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

El Estado, en general, comprende al ambiente como un sistema interrelacionado en ambas direcciones con otros sistemas, los cuales determinan al ambiente y son determinados por él. Esto incluye variables físicas, bióticas, económicas, socio-culturales y en consecuencia políticas. A partir de entonces el Estado trata de incorporar la idea de ambiente como un todo (procesos y elementos) en planes, programas y proyectos, pero que son diferentes a las variables ambientales de un plan, programa o proyecto específico, aunque están interrelacionadas entre sí.¹²⁸

¹²⁸ La noción ambiente también es asumida desde una posición externa: se trata del conjunto de elementos vivos (plantas, animales) y sus bases de sustento (tierra, agua, aire), pero donde el ser humano es un factor. El ambiente es entendido como la “naturaleza”. A partir de aquí se pueden observar dos tendencias: la que reconoce en el ambiente un valor casi sagrado, por lo que no puede ser alterado y, otra que asume al ambiente desde una

El término política:

- 1) El concepto “política” está sujeto a diversas interpretaciones y tiene como base la teoría del poder, directamente relacionada al gobierno del Estado. Actividad humana tendiente a regir los asuntos públicos.
- 2) En el sentido ambiental, el Estado ha asumido a la “política” como la identificación completa de objetivos, estrategias, tácticas, planes, programas y proyectos en el campo específico.

En todo caso el término “política ambiental”¹²⁹ continúa conceptual y operacionalmente en franco desarrollo y no escapa a la macro comprensión que propicia la ecología política.¹³⁰

b) Diagnóstico socio-ambiental

Es el tercer elemento que corresponde considerar es el diagnóstico ambiental y social

triple dimensión: **a)** Como un conjunto de elementos que están a disposición de los seres humanos para ser aprovechados y manipulados en forma ilimitada y en función del interés económico –crematística-, **b)** Considerando como único límite de aprovechamiento del ambiente las necesidades humanas –antropocéntrica- y **c)** Viendo al ser humano como un accidente desgraciado que pone en peligro el equilibrio y la permanencia de la naturaleza –geocéntrica-.

Desde una perspectiva no dogmática y asumiendo una posición de carácter integral se comprende al ambiente a partir de una visión holística, es decir; entendiendo al ser humano como parte constitutiva de la naturaleza y en forma indisoluble del ambiente, dialécticamente interrelacionados. Otros autores sostienen que se entiende al ambiente como el espacio creado por la interrelación de los elementos físicos: tierra, aire, agua y bióticos: flora, fauna y seres humanos, en cuanto el ser humano es animal racional que vive en sociedad y crea productos culturales que también son parte constitutiva del ambiente (Rodríguez y Roggiero 1994: 46).

¹²⁹ Muchos de los conceptos de política ambiental sostienen un enfoque predominantemente tecnocrático, limitándose a diseñar soluciones desde la perspectiva racional técnico-científica, el qué hacer, sin profundizar mucho en el aspecto de realizarlas, el cómo hacer. El cómo hacer es el punto central para la implementación de las políticas. Para lograr la eficacia de las políticas ambientales es necesaria su incorporación en todos los sectores políticos. Además se requiere una coordinación eficaz entre las políticas ambientales y las económicas. En conclusión, la política ambiental tiene que enfrentarse con los mismos problemas que otros sectores políticos tienen. En definitiva, la política ambiental no puede ser más eficaz de lo que es la política en general. Sólo en la medida en que el Estado sea capaz de controlar los procesos económicos y sociales, es posible que pueda influir en los factores determinantes de la problemática ambiental (Kenber, 1999: 18,19)

¹³⁰ La Ecología Política es la ciencia que estudia los conflictos ecológicos, por ejemplo: del relacionado con los debates sobre la deuda ecológica y el intercambio ecológico desigual ha surgido el término biopiratería, además de que ha habido protestas contra empresas extranjeras de “bioprospección” que compran muy barato recursos genéticos y conocimiento indígena. (Martínez Alier, 2001: 440,441). Precisamente estos son temas de preocupación de la Ecología Política.

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

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

Una vez dictadas las políticas ambientales por el gobierno nacional –en cada caso- a través de las instituciones correspondientes y en base a la normativa vigente, de la ejecución, cumplimiento y control de dichas políticas son responsables el gobierno nacional (Estado), sus organismos e instituciones especializados, los gobiernos seccionales o locales y empresas, es decir, el marco institucional público y privado.¹³¹

c) Política económica y socio-ambiental

El objetivo central de la explotación de recursos naturales renovables y no renovables por parte del Estado radica en la necesidad de disponer de recursos económicos, haciendo prevalecer el interés general (bien común), en otros términos: el Estado es quien tiene que precautelar que esos recursos adecuadamente explotados, garanticen el desarrollo social y económico de sus pueblos¹³², o lo que

¹³¹ En relación a los recursos naturales no renovables, los ministerios del Ambiente y el de Energía y Minas ejercen la mayor potestad político-administrativa y de control de gestión ambiental, por ejemplo, en el caso ecuatoriano. Aunque ya existe en la Contraloría General del Estado, un área dedicada a la Auditoría Ambiental.

¹³² Sánchez Triana y Quintero (2002: 323) señalan que para el caso ecuatoriano, la política ambiental ha de enfrentar los problemas prioritarios asociados con la pobreza, esto es el control de la contaminación y la prevención de los efectos sobre las poblaciones causados por los desastres naturales. Además enfatizan que para el desarrollo de la política ambiental, el Estado cuenta con dos formas básicas de intervención. La primera es la regulación ambiental y la segunda es la administración e inversión ambiental. Para el control de la contaminación

es lo mismo y de alguna forma un objetivo de carácter universal: “Lograr la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales, conforme a criterios de equidad que aseguren el desarrollo armónico de la sociedad y dichos recursos, la disponibilidad permanente de estos y la máxima participación social, para beneficio de las actuales y futuras generaciones”.

Por otra parte, son responsabilidades del Estado: garantizar la prevención y control de los efectos nocivos de la explotación de los recursos naturales; regular la conducta individual y colectiva respecto a los procesos extractivos; y, viabilizar la gestión ambiental de la administración pública. En términos generales estos enunciados políticos contienen las ideas fundamentales en relación a concebir al ambiente como patrimonio común, por lo que es indispensable la participación social y del Estado en su manejo. El carácter de utilidad pública que se trata de defender en función de los pueblos que lo habitan y del desarrollo humano sustentable, constitucionalmente consta como prioritario (Narváez, 2004: 225).

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

d) Política de justicia social y ambiental

Conforme sostiene Narváez (op.cit.: 225), la “política socio-ambiental” del Estado enfatiza una condición de interdependencia de los diversos elementos ambientales y explotación de los recursos naturales renovables y no renovables. La

en diciembre del 2002, el Gobierno expidió dos Decretos Ejecutivos 3399 y 3516, con la legislación ambiental secundaria que incluye regulaciones ambientales que comprende diferentes instrumentos entre los cuales destacan los económicos, la regulación directa y los procedimientos administrativos. El desafío en el corto plazo, señalan los autores, es el de garantizar la aplicación, el control y vigilancia de estas normas.

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

El límite de uso de los recursos naturales según el Estado liberal capitalista, está marcado únicamente por la capacidad de extracción y demanda de recursos económicos (en el caso ecuatoriano para conformar el presupuesto y cumplir con exigencias de carácter internacional -pago de los servicios de la deuda externa-). Lo que contradice la parte doctrinal de su política ambiental que expresa que dichos recursos no se pueden explotar por encima de los límites permisibles, a fin de no alterar la calidad físico-química y biológica natural que puede producir el agotamiento o deterioro grave de dichos recursos, de la base misma de esos recursos, o perturbar el derecho a ulterior utilización de los mismos, conforme convenga al interés público, de las comunidades asentadas en las áreas de influencia directa de los procesos extractivos y de las generaciones futuras.

e) Operacionalización de la política ambiental

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

en implantar un plan ambiental amplio que involucre el manejo de cuencas hidrográficas, aguas lacustres y marítimas, bosques, fauna, flora, atmósfera, suelo, subsuelo, etc., desde los lineamientos del desarrollo sustentable. Por lo que con mayor razón la sociedad civil debe tratar de vigilar que el Estado cumpla con su propuesta (Narváez, 2004).

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

f) Gestión, evaluación y control ambiental

Los sectores público y privado tiene la responsabilidad de establecer esquemas integrales de gestión y evaluación ambiental. La planificación y gestión integrada de recursos garantiza la eficiencia y equidad de los proyectos de inversión, así como la efectividad de las soluciones programadas. La planificación integrada de recursos es la base del desarrollo sostenible, a través de la incorporación de consideraciones ambientales en políticas, planes y programas (Triana y Quintero, 2002: 329). En este sentido, la normativa ambiental ecuatoriana ha prescrito esos postulados de la sustentabilidad, tanto la Constitución Política del Estado como la Ley de Gestión Ambiental Art. 14 y ss.

El enunciado anteriormente descrito procede para las áreas protegidas, en cuanto constituyen recursos naturales que ameritan un tratamiento de gestión técnico particularizado, conforme a su categoría, objetivos estratégicos y políticas ambientales nacionales inscritas dentro de los preceptos del desarrollo humano sustentable.

g) Política de participación social en la conservación

Lo fundamental en una política de este tipo radica en establecer las categorías y el manejo, y concluir el proceso con el establecimiento de la legislación correspondiente. Generalmente constan las categorías de áreas protegidas que incluyen desde las nacionales, regionales y locales, públicas y privadas (se puede elaborar una tabla que explique las categorías de AP, entidades encargadas de su declaración y administración).

La pertinencia técnica y jurídica de las distintas áreas protegidas ha sido oportunamente establecida, sin embargo, no ha sido difícil determinar vacíos conceptuales, técnicos y jurídicos para la consolidación del SNAP, en todo caso de las tantas categorías, solamente son 7 las que se registran en la legislación vigente, como constan en el Art. 67 de la Ley Forestal y Conservación de Áreas naturales y Vida Silvestre. Es relevante señalar que hay preocupación por impulsar una planificación estratégica que ordene la acción sobre AP, a partir de reconocer diversas escalas de planificación que se diferencian por su ámbito, actores involucrados y nivel de intervención. La planificación está supeditada a las prioridades nacionales, en interrelación con las prioridades regionales y locales, es decir: a nivel nacional para consolidar el SNAP, a nivel regional un sistema regional y a nivel local proyectar la consolidación de cada área protegida mediante los planes de manejo.

Lo de fondo consiste en aceptar que el SNAP requiere, conforme lo sugiere (Ponce de León Chaux, 2005: 31), de una interrelación participativa entre el equipo planificador y los actores sociales e institucionales que hacen parte del proceso de

ordenamiento territorial, de conservación de la diversidad biológica y el desarrollo social. Desde esta perspectiva el reto de esta política es doble, por un lado: tratar de vincular actores sociales e institucionales a la tarea de la conservación; y, por otro: consolidar el conjunto de áreas protegidas, caracterizándolo como un conjunto dinámico de ordenamiento ambiental del territorio, que permita al mismo tiempo la protección de los ecosistemas, la producción de bienes y servicios ambientales, la reproducción de la diversidad étnica y cultural del país, y el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos a través del uso sostenible de los recursos naturales (Ibíd.: 32).

De lo expuesto se desprende la posibilidad de trabajar en la unificación consensual del sistema de categorías, integrando las necesidades de conservación y las dinámicas sociales, económica, políticas y culturales, e incorporando los distintos sistemas regulatorios de los pueblos indígenas, afroecuatorianos, campesinos, como propuestas de manejo.

Por otra parte, queda pendiente determinar el tratamiento que ha de darse a las circunscripciones territoriales indígenas en relación las áreas protegidas, en todo caso es pertinente fortalecer procesos de ordenamiento ambiental del territorio que incluyan estrategias de conservación, de investigación, de identificación de instrumentos económicos, legales e institucionales para la conservación de la diversidad biológica, así como estrategias de compensación, corresponsabilidad, alianzas con el sector privado, coordinación con instituciones seccionales, etc. En cuanto instrumentos que pueden aportar significativamente a la consolidación de la conservación en el Ecuador.

h) Planificación participativa

La planificación participativa de la gestión de áreas protegidas tiene como antecedentes la consecución de objetivos específicos, tales como:

- Definir y establecer las estrategias para asegurar la protección de los ecosistemas

presentes en las áreas protegidas, la preservación de la diversidad genética y la continuidad evolutiva de las plantas y animales existentes, en particular las especies endémicas, amenazadas o en peligro de extinción, así como los lineamientos que logren el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales que aseguren el ciclo hidrológico, la conservación de los suelos, la estabilidad climática y los procesos naturales de sucesión de las diversas formas vegetales.

- Identificar y promover el desarrollo de opciones productivas para los habitantes, con base en el aprovechamiento racional, integral y sustentable de los recursos naturales, contribuyendo con ello a mejorar su calidad de vida, mediante proyectos alternativos compatibles con los objetivos del área.

- Definir y establecer acciones tendientes a la capacitación productiva y aplicación de tecnologías apropiadas, así como el fomento de una cultura ambiental, particularmente en las localidades existentes dentro del área, y otras comunidades con las que interaccionan económica, social y culturalmente.

- Identificar y promover estrategias para el desarrollo de actividades turísticas en forma regulada y controlada, que vayan de acuerdo con principios de conservación requeridos, y que estén encaminados a incrementar una derrama económica en beneficio de los habitantes del área y su zona de influencia.

- Definir y fomentar la realización de investigación básica y aplicada, relacionada con los objetivos de conservación y uso racional y tradicional de los recursos naturales, así como el rescate de los valores históricos y culturales.

- Definir y fomentar el desarrollo de programas ambientales, educativos, etc. tanto al interior como al exterior del área, a través del uso de los medios y técnicas apropiados.

(http://www.conanp.gob.mx/anp/programas_manejo/resumen/aviso_la_laguna.pdf)

3.9 HACIA UNA ESTRATEGIA DE CONSERVACIÓN LOCAL

Ecuador cuenta con la mayor diversidad de especies ecológicas de América del Sur por unidad de área. Los parques nacionales, los bosques protectores y las reservas naturales han sido establecidas para preservar para las generaciones venideras, esta extraordinaria biodiversidad.

La preocupación mundial por la destrucción de las áreas naturales, especialmente en países tropicales como el Ecuador, ha generado un interés especial por la conservación de la diversidad biológica o biodiversidad, ricas por su variedad de ecosistemas, especies y recursos genéticos que existen en determinado lugar, y se complementan con la diversidad cultural y étnica, con una gran cantidad de lenguas, costumbres, modos de relacionarse con la naturaleza y prácticas tradicionales en el manejo de la tierra.

La extraordinaria diversidad encontrada puede atribuirse a la posición geográfica en la zona Ecuatorial, presencia de la cordillera de los Andes, e influencia de varias corrientes marinas, factores de un país de grandes contrastes geográficos y climáticos que, ecológicamente, se manifiesta en la existencia de varias clases de ecosistemas y, biológicamente en la abundancia de especies de flora y fauna.

La intensa gestión por la conservación de áreas silvestres para preservar la biodiversidad, ha permitido el desarrollo de una conciencia especializada de esta problemática, que agrupa a todas las especies de plantas, animales, microorganismos, ecosistemas y procesos ecológicos de los que forman parte.

El patrimonio de áreas naturales del Ecuador lo constituye las zonas silvestres que se destacan por su valor protector, científico, escénico, educacional, turístico y recreacional, por su flora y fauna, ecosistemas que contribuyen a mantener el equilibrio del medio ambiente. El Sistema Nacional de Áreas Protegidas persigue el objetivo de preservar la diversidad biológica del país y promover el manejo sustentable de las tierras silvestres, promocionando las ventajas potenciales del ecoturismo y el mantenimiento de flujos genéticos por su importancia biogeográfica.

Por la importancia de la materia, el Ministerio del Ambiente ha determinado en las UNOT, posibles nuevas áreas que formarían parte de este patrimonio y, previamente,

las ha clasificado en categorías, de acuerdo a la naturaleza de su potencial y futuro manejo. Las Unidades Naturales de Ordenamiento UNOT, son las "superficies territoriales provenientes de formaciones vegetales naturales, que pueden incluir uno o varios ecosistemas en diferente estado de conservación y ser sujetas de incorporación y ordenación en el SNAP".

Los indicadores para establecer el valor de la calidad ambiental, permiten analizar la representatividad de provincias bióticas y ecosistemas, diversidad paisajística, atractivos turísticos, valores arqueológicos, etnias nativas, entre otros, que asignan una calificación total a cada una de ellas y dividir las en categorías.

Según mediciones oficiales realizadas por el Ministerio del Ambiente, las áreas de "alta" calidad ambiental han alcanzado entre los 25 y 35 puntos, las de "mediana" entre los 13 y 24 puntos y las de "baja" hasta 12 de calificación. Los ejes ambientales de mayor calidad son ocho y comprenden los parques nacionales Sangay y Podocarpus (30), la cuenca alta del río Guayllabamba (29), los ríos Napo y Pastaza (28), el playón de San Francisco-Río Aguarico (26), la cordillera de Chongón-Colonche (26), el Cayambe-Coca-Cotopaxi (25) y el Mollepungo-Portete-El Cajas (25).

Las 15 zonas de mediana calidad ambiental son la Tulcán-Tobar Donoso, la Cordillera del Cóndor y la Chilla-Zaraguro-Zaruma (24), la Mataje-Cayapas-Esmeraldas, la del Parque Nacional Sangay en los sectores de Culebrillas-Cebadas-Altar-Tungurahua y la Cordillera del Cutucii (23), la alta de Amaluza (21), la alta de Guaranda (20), la de Mache-Chindul y la Isla Puná (18), la de Macara-Zapotillo Cazaderos (16), la de Tumbecino en el sector Huaquillas-Marcabeli, la de Bahía-La Laguna, Rocafuerte-Portoviejo, las estribaciones bajas de la cordillera Molleturo-Mollepungo y, la de los ríos Mira y Lacha en los altos de Lita (15). Entre las de baja calidad ambiental se ubican los manglares del golfo de Guayaquil y de Jambelí (10) y los manglares del canal de Jambelí en la zona de Balao (7).

El actual Sistema Nacional de Áreas Protegidas está constituido por 36 áreas naturales cuya permanencia y estabilidad es indispensable: 30 áreas continentales, que incluyen gran parte de las formaciones vegetales naturales existentes en el país y comprenden nueve parques nacionales, ocho reservas ecológicas, dos reservas

faunísticas, un refugio de vida silvestre, un área nacional de recreación; y un área insular y una marina.

Un diagnóstico situacional, localizó y describió las áreas naturales actuales e identificó las unidades de análisis espacial, bajo la forma de ecosistemas naturales y las estructuro en Unidades Naturales de Ordenamiento (UNOT), sometiénolas a un proceso evaluativo y jerarquización y posterior priorización.

La propuesta de las UNOT se formuló en función de características importantes como el estado de conservación de los ecosistemas y/o la presencia de valores notables biológicos (flora, fauna, endemismo, alta biodiversidad) y/o singularidades naturales (paisaje, cultura, historia) únicos o de interés científico, didáctico o recreativo que ameriten su protección y conservación e incorporadas al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas del Ecuador.

La identificación, evaluación y priorización de las potenciales áreas a ser incorporadas, permitió definirlas como silvestres sobresalientes, bajo un esquema que las categoriza por la presencia de sus valores naturalísticos y de fragilidad, ante las presiones antrópicas y cuya importancia impone su protección (Ministerio del Ambiente: 2004)

Desde esta perspectiva, un paso trascendental a darse radica en establecer una estrategia de conservación local, en la cual participen los diversos actores del área de influencia, mediante sistemas de manejo o gestión, conforme se los ha descrito en el contexto de la presente investigación: co-manejo, gestión participativa, gestión comunitaria, gestión privada, etc. Pero este paso ha de estar en íntima relación al desarrollo social de las comunidades indígenas, fortalecimiento de sus procesos socio-organizativos y de autonomía, a partir de la consolidación de su propuesta territorial como parte fundamental para alcanzar el desarrollo humano a través de sus planes de vida.

También tiene importancia la participación de los gobiernos seccionales o poderes locales, en el manejo y gestión de los recursos naturales y la conservación. Estas instituciones son clave debido al conocimiento que tienen de las áreas, a la

responsabilidad que tienen respecto a su preservación y porque pueden hacer uso de las potestades que les asigna la Ley de descentralización, en lo que tiene relación al fraccionamiento competencial en materia ambiental. Finalmente se puede asumir que la estrategia de conservación local eficiente, puede ser un instrumento expedito para la gobernabilidad democrática y por ende de la gobernanza ambiental.

CONCLUSIONES

1. El Parque Nacional Yasuní y Reserva de Biosfera, esta sujeto a un proceso de intervención compleja, en el cual se juegan intereses económicos, políticos y culturales diversos y en permanente cambio y transformación, a los cuales el Estado no ha podido dar respuestas claras, eficaces, oportunas por hacerse convertido en juez y parte de los mismos. Desde esta perspectiva, se amerita profundizar el proceso de descentralización ambiental, lo que implica transferencia de competencias y recursos a los poderes locales y comunidades involucradas, en base a una política concertada y participativa que propicie la planificación del manejo de lo recursos naturales y gestión ambiental técnica.

2. La investigación ha permitido establecer un diagnóstico objetivo, que puede constituirse en instrumento de la planificación anteriormente convocada: se visualiza los siguientes puntos relevantes:

Diagnóstico:

- La autoridad ambiental en el Ecuador (Ministerio del Ambiente) tiene una débil capacidad de gestión
- Muchas competencias ambientales del Estado están dispersas en varias instituciones sectoriales y supeditadas a la lógica del desarrollo sectorial
- Importantes temas de la política y la gestión ambiental no se encuentran cubiertos, sólo se los trata parcialmente
- Los procesos de desconcentración y descentralización del Estado son incipientes y formales
- La capacidad de gestión local, y la interrelación y definición de las funciones del gobierno central y los organismos seccionales, no han sido fortalecidas
- Debilidad en los instrumentos de gestión política: se requiere una nueva ley de aguas, de biodiversidad, y del sector forestal, una actualización de los estándares de calidad ambiental; reglamento a la ley de gestión ambiental que propicie un sistema único de evaluación de impactos ambientales y óptimos procedimientos operativos
- Subordinación política de la autoridad ambiental a otras políticas de gobierno que han erosionado aun más la débil estructura pública de la autoridad ambiental (Ibíd.: pag. 188).

Estrategias

- Fortalecer y consolidar a la autoridad ambiental nacional (Ministerio del Ambiente) en la definición y formulación de políticas, gestión ambiental pública y los sistemas de control
- Desarrollar la normativa y los instrumentos de gestión pública necesarios para el desarrollo eficiente de gestión de la autoridad ambiental
- Avanzar en los procesos de descentralización, facilitando y propiciando una adecuada definición de funciones y competencias y el fortalecimiento de la autoridad local

Acciones

- Transferir y concentrar en el Ministerio del Ambiente, las competencias y atribuciones ambientales que hoy están dispersas en las diversas instituciones, especialmente la definición de políticas, definición de términos de referencia ambientales, calificación y autorización de proyectos y competencias en el control y establecimiento de sanciones administrativas
- Mantener unidades de gestión ambiental en otras instituciones del gobierno central
- La transferencia debe ser planificada y acompañada con la transferencia de personal, equipamiento y presupuesto de esas unidades y con un programa de capacitación y de inserción técnico administrativa.
- Precisar la definición de competencias a transferirse a los organismos locales y completar el proceso de negociación y transferencia, especialmente a los municipios, en aspectos de calidad ambiental; a los consejos provinciales los de ordenamiento territorial y manejo de recursos naturales.
- Trabajar en la obtención de recursos de asistencia técnica y de operación para el equipamiento y entrenamiento de los gobiernos locales y la dotación de recursos presupuestarios para su operación.
- Fortalecer el sistema de planificación ambiental. El proceso de planificación debe desarrollarse a partir del proceso de ordenamiento territorial, en coordinación con los organismos locales y los distintos actores
- Avanzar en el diseño e implementación de políticas y la aplicación de las agendas ambientales y de biodiversidad.
- Redefinir la composición y potenciar al consejo nacional de desarrollo sostenible e inscribirlo, con carácter vinculante en el sistema nacional de

planificación del estado.

Desarrollar instrumentos de gestión ambiental:

- Buscar el consenso para la aprobación de las leyes: de aguas, forestal y de biodiversidad en función de fortalecer la seguridad jurídica y gobernabilidad
- Emitir nuevos estándares de calidad ambiental y el Reglamento a Ley de Gestión Ambiental del sistema único de valoración de impactos ambientales y de otros referidos a las leyes señaladas y los procedimientos administrativos internos
- Desarrollar un sistema de entrenamiento a los jueces para las causas ambientales, en los tribunales civiles y penales y área correspondiente de la Fiscalía
- Desarrollar un sistema transparente de información ambiental
- Consolidar el sistema único de evaluación de impactos ambientales y otros instrumentos de gestión ambiental como la evaluación de riesgos, auditoría ambiental, plan de manejo, etc.
- Desarrollar un sistema de definición de términos de referencia para los proyectos de desarrollo nacional, para que se incorpore la dimensión ambiental y atiendan al concepto de sostenibilidad
- Desarrollar un sistema de calificación y certificación de laboratorios de control ambiental y de procesos productivos sostenibles
- Promover un sistema que incentive el aprovechamiento sostenible de algunos recursos, (energía, agua, turismo, etc.) A partir de un sistema de valoración del capital natural y los servicios ambientales (que no implican la mercantilización de los servicios, sino sistemas combinados con fijación de tasas y penalidades, y un sistema de redistribución de los ingresos).
- Creación de una contraloría ambiental
- Establecer un sistema de consulta, participación ciudadana y de garantías respecto de los derechos colectivos de los ciudadanos. Fijar un procedimiento para rendición de cuentas, incluyendo un sistema de responsabilidad civil, indemnizaciones, restauración ambiental, y procesos civiles y penales.

3. Una alternativa podría ser la de aplicar sistemas agroforestales, tradicionales o nuevos, que apoyen la producción de las tierras en uso y eviten su degradación y en aplicar sistemas de manejo de los bosques secundarios a fin de hacerlos rentables para las poblaciones locales. Las tierras degradadas requieren un sistema de recuperación; todo esto evitaría en gran parte el aumento de tierras abandonadas y la

presión sobre las áreas no intervenidas estabilizando los procesos de colonización.

4. Por efectos de nuevos y crecientes fenómenos aumenta la violencia, por lo tanto el Estado deberá desarrollar mecanismos que eviten la proliferación de: conflictos por la posesión de tierras y de recursos como el petróleo, etc., o el contrabando de flora, fauna, la producción y tráfico de drogas, armas, así como la delincuencia común, el terrorismo, la violencia ecológica contra los recursos naturales.

5. Las consecuencias ambientales de estos procesos están referidas especialmente al impacto sobre los recursos naturales renovables, principalmente los bosques, las aguas y la biodiversidad, por ello la colonización en cualquiera de sus formas debe ser detenida definitivamente.

6. Los diversos sistemas de áreas protegidas o unidades de conservación debe ampliarse y lo que es más, su manejo debe ser rígido y técnico. El destinar áreas para proteger la biodiversidad, investigación, promoción del turismo, y para el manejo sustentable de recursos naturales, es una forma de gestión de la tierra en la RAE.

7. Lo peor sería continuar formando a los pobladores dentro de modelos exógenos y desligados de su entorno, que contribuyen a la consolidación del neo y endocolonialismo. Por ello las poblaciones amazónicas permanentes, nativas o colonas, deber ser asistidas de los servicios básicos de salud, vivienda, educación, etc. dentro de los sistemas de uso de la tecnología tradicional, adaptándola y modernizándola conforme lo aconseja el desarrollo sustentable.

8. Todo proyecto de desarrollo científico y socioeconómico multilateral y multidisciplinario debe continuar y profundizarse, en función de prevenir los problemas locales y globales.

9. El desarrollo sostenido, entendido como " el desarrollo que satisfaga las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias." Implica que los objetivos del desarrollo

económico y social deben estar definidos en términos de sustentabilidad en todo el país y niveles: economías de mercado, de subsistencia, redistributivas, etc. El Desarrollo Sustentable debe ser la base de todo proyecto productivo, cuya principal tesis se enmarca dentro de los parámetros de la regeneración natural del suelo y adecuado sistema de manejo de flora y fauna.

10. La diversa normativa hidrocarburífera expuesta tiene relación a las disposiciones constitucionales, legales, reglamentarias, acuerdos y resoluciones, y además, esta inmersa dentro de los preceptos legales internacionales que rigen para la materia, y particularmente enfatizan sobre la responsabilidad ambiental e indemnización a las víctimas de la contaminación, sean individuales o colectivas. En este sentido, se puede observar, conforme lo sustenta (Ruiz, 2002:47) el desarrollo de la legislación ambiental, hasta el punto de abordar a la legislación penal sea como delito o contravención, así como al establecimiento de las penas correspondientes a esos delitos, sin que se queden excluidos los delitos contra el patrimonio cultural.

11. La normativa ambiental petrolera mayormente ha emergido del Ministerio de Energía, antes que del Ministerio del Ambiente, a excepción de muy pocas, como la aprobación de estudios ambientales u otorgamiento de licencias ambientales. Esto nos permite concluir que hace falta aún un mayor esfuerzo de creación y sobre todo proponerse como objetivo estratégico, la denominada sistematicidad, a través del estudio, análisis, selección y ordenamiento coherente, en función de facilitar el conocimiento y aplicación de las normas en el sector petrolero y en general del proceso extractivo (Ruiz, 2002:50). Toda vez que la dispersión de aquellas y su multiplicidad conducen a la incertidumbre en el conocimiento, vigencia y aplicación de la normativa (Ibíd.), lo que implica además el imperativo de establecer una política ambiental pública moderna que afiance la sustentabilidad de los recursos naturales y garantice los derechos colectivos constitucionales, a partir de la gestión eficientes organismos públicos de control, con la participación ciudadana, en función de la gobernanza ambiental en el PNY.

BIBLIOGRAFIA BASICA

- ACOSTA, Alberto. Alcances y limitaciones de la globalización, en Varios: “Identidad nacional y globalización”, Ed. ILDIS, Quito, 1997
- ANDINO, Ana Alexandra y Tufiño Juan Carlos. (Tesis U. Central FIGEMPA), Análisis de la deforestación de los bosques tropicales en el nororiente ecuatoriano causado por intereses socio-económicos a partir de las actividades de la explotación petrolera”, Quito, 2005
- ARDEN & PIRCE CONSULTING. Marco conceptual de la política de descentralización de la gestión ambiental, Ed. Autoridad Nacional del Ambiente, Panamá, 2004.
- BOBBIO, Norberto. Teoría General del Derecho, Ed. TEMIS, Bogotá, 1994
- BUSTAMANTE, Teodoro. Las perspectivas de discusión de los temas socio-ambientales vinculados a la explotación petrolera en el Ecuador: posiciones encontradas o encuentro de posiciones, en: “Petróleo y desarrollo sostenible en el Ecuador”, G. Fontaine, Compilador, Ed. FLACSO, Quito, 2003
- BUSTOS, Fernando. Manual de Gestión y Control Medioambiental, Ed. Industria Gráfica, Quito, 2001
- BUNKER, Stephen. Underdeveloping the Amazon, University of Illinois, 1985
- CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental, Ed. Heliasta, Bs. As. 1979
- Constitución Política de la República del Ecuador 1998
- CABODEVILLA, Miguel Angel. El exterminio de los pueblos ocultos, Ed. CICAME, Quito, Ecuador, 2004.
- CARRIÓN, Fernando. “Criterios para la descentralización”, en: RUPTURA, No. 42, Ed. AED – PUCE, Quito, 2000.
- COLCHESTER, Marcus. Naturaleza Cercada, Ed. Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales, Uruguay, 2003.
- CONAIE. Las Nacionalidades Indígenas y sus Derechos Colectivos en la Constitución, Ed. CONAIE, Quito, 1999
- CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO, Normas para el Control Ambiental, Quito, 2002
- CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS
www.derechos.org/nizkor/ley/pdcp.html
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS www.cndh.org
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS www.corteidh.or.cr
- CORAGGIO, José Luis. Descentralizar: barajar y dar de nuevo. La participación en juego. Ed. FLACSO, Quito, 2004
- CORPORACIÓN FINANCIERA NACIONAL. Manual de Evaluación Ambiental, Quito, 1993
- CHÁVEZ, Gina. El Derecho Consuetudinario: Ordenamiento Jurídico Huaorani y muerte Tagaeri-Taromenane, en: “Revista Enfoques Ambiente”, Ed. GPA – Petroecuador, Quito, 2003
- DELEAGE, Jean Paúl. Historia de la Ecología, Ed. ICARIA, Barcelona, 1993
- DIAZ POLANCO, Héctor. La teoría indigenista y la integración, en Varios: “Historia de la antropología” No. 2, Ed. Abya-Yala, Quito, 1994

DROMI, Roberto y San Martino, Laura. (editores), Reparación ambiental, Ed. Ciudad Argentina, Buenos Aires, 2002.

ECORAE. Plan Maestro Para el Ecodesarrollo de la Región Amazónica Ecuatoriana, Quito, 1998

ENRIQUEZ, Marcela y REAL, Byron. Vida por Petróleo, Ed. FESO, Quito, 1992.

ESPASA. Diccionario Jurídico, Ed. ESPASA, Madrid, 2001

ESPINOZA, Leonardo. Descentralización gubernamental, desarrollo local y pluriregional, en Varios “Democracia, desarrollo y descentralización”, Ed. ILDIS, Quito, 1996

FALCONI, Fándor y GARZÓN, Paulina. Los Daños Ambientales de la Explotación Petrolera ¿Se compensan los beneficios con los costos?, Ed. CEDES, Quito, 1999

FONTAINE, Guillaume. El Precio del Petróleo: Conflictos socio-ambientales y gobernabilidad en la región amazónica, Ed. FLACSO, IFEA, Quito, 2003

FONTAINE, Guillaume. Los megaproyectos extractivos como problema de gobernabilidad democrática, Quito, 2004. (Ponencia presentada en el VIII Congreso ecuatoriano de sociología).

FONTAINE, Guillaume. El difícil camino de la cooperación institucional para la conservación, 2006 (Inédito)

FOUCAULT, Michel. “Mas allá del bien y del mal”, en : La Microfísica del Poder, Ed la Piqueta, Madrid, 1979

FOUCAULT, Michel. Genealogía del racismo, Ed. Altamira, Bs. As, 1980

FRANK, Jonás. “Descentralización”, en: Ecuador una agenda económica y social del nuevo milenio, Ed. Alfaomega - Banco Mundial, Bogotá, 2002.

FROM, Erich. Conciencia y sociedad industrial, en: Varios “La sociedad industrial contemporánea”, Ed. Siglo XXI, México, 1978 Marcos, Lima, 1992

GASCHE, Yurg. Reflexiones sobre el alcance del desarrollo rural para los pueblos indígenas de la Amazonía, Ed. Universidad San Marcos, Lima, 1992

FUERZAS ARMADAS DEL ECUADOR, Política de defensa, Ed. FF.AA, Quito, 2004

GOLDENBERG, Isidoro y CAFFERATTA, Néstor. Daño Ambiental: Problemática de su Determinación Causal, Ed. ABELEDO – PERROT, Bs.As. 2001

GRANDA ARCINIEGA, Daniel. Descentralización y autonomía en el Ecuador, en: “La Tendencia”, Ed. TRAMASOCIAL, Quito, 2005.

GUDYNAS, Eduardo. Actores sociales y ámbito de construcción de políticas ambientales, en: Ambiente & Sociedad 4 (8): 5-19, Campinas, Brasil, 2001

HECHT, Susana. La suerte de la selva, TM Editores, Bogotá, 1993

HUNT, David y JHONSON, Catherine. Ingeniería de Diseño Medioambiental. DFE, Ed. Mc Graw Hill, Colombia 1999

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE DO RECURSOS NATURAIS. Analista Ambiental: conhecimentos específicos, Oficial Editora e Apostitas, 2002

IWGIA, Derechos Indígenas y Conservación de la Naturaleza, Ed. Eks. Skolens Trykkeri aps, Copenhague, 1998.

KENBER, Mark. FUNDACIÓN NATURA. Planificación y Políticas Ambientales, Ed. Fundación Natura, Quito, 1999

KIMERLING, Judith. Crudo amazónico, Ed. ABYA-YALA, Quito, 1992

LE PRESTRE, Philippe. Ecopolítica Internacional, Ed. Senac, Sao Paulo, 2000

LEFF, Enrique. Saber Ambiental: sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder, Ed. Siglo XXI, México, 2002

LEIS, Héctor Ricardo. La modernidad insustentable: las críticas del ambientalismo a la sociedad contemporánea, Ed. Nordan Comunidad, Montevideo, 2002.

LE PRESTRE, Philip. Ecopolítica Internacional, Ed. SENAC, Sao Paulo, 2000

LIBSTER, H. Mauricio. Delitos Ecológicos, Ed. Depalma, Buenos Aires, 2000

MARTINEZ ALIER, Joan y ROCA JUSMET, Jordi. Economía Ecológica y Política Ambiental, Ed. FCE, México, 2001

MARTIN MATEO, Ramón. Manual de Derecho Ambiental, (2da. Edición cerrada), Madrid, 1998

MARTÍN SECO, Juan Francisco. La Farsa Neoliberal, Ed. Temas de Hoy, España, 1995

MEGGERS, Betty. Ecología y Biogeografía de la Amazonía, Ed. Abya-yala, Quito, 1999

MESSNER, Dirk. La arquitectura de gobernanza global en la economía globalizada. El concepto del World Economic Triangle, en: Instituciones y Desarrollo No. 14-15, 2003. (http://www.iigov.org/revista/?p=14_05)

METZ, SHANNAH. Consentimiento Previo e Informado y Áreas Protegidas, Estudio de Caso: Cordillera del Cóndor, Ecuador , Center for International Environmental Law (CIEL), Washington, DC, Marzo, 2006

MITCHELL, Bruce. La Gestión de los Recursos y del Medio Ambiente, Ed. Mundi Prensa, España, 1999

Ministerio del Ambiente del Ecuador, Estrategia Ambiental para el Desarrollo Sustentable en el Ecuador, Quito, 2000

Ministerio del Ambiente del Ecuador. Zonas Intangibles de la Amazonía Ecuatoriana, Quito, 1999

Ministerio del Ambiente del Ecuador, OIKOS. Guía de Procedimiento Policial sobre Legislación Ambiental del Ecuador, Quito, 2000

Ministerio del Ambiente del Ecuador. Informe a la nación 2004, Quito, 1995

Ministerio de Energía y Minas del Ecuador y PETROECUADOR. Gestión Ambiental Hidrocarburífera, Ed. Petroecuador, Quito, 2001

Ministerio de Energía y Minas. Reglamento Sustitutivo del Reglamento Ambiental para las Operaciones Hidrocarburíferas en el Ecuador. Decreto No. 1215, publicado en el R.O. No 265 de 13 de Febrero de 2001

Ministerio de Defensa del Ecuador. Política de la Defensa Nacional del Ecuador, Quito, 2005

NARVÁEZ, Iván. Poder Étnico – Poder Transnacional: Huorani Vs. Maxus, Ed. Porvenir, Quito, 1996

NARVÁEZ, Iván. Operación ITT ¿La última frontera extractiva?, Ed. Petroecuador, 1999

NARVAEZ, Iván. Derecho Ambiental y Sociología Ambiental, Ed. Jurídica Cevallos, Quito, 2004

NARVAEZ, Iván. Huaorani: en el vórtice de la conservación del Yasuní, Quito, 2006

NEBEL, Bernard y WRIGHT, Richard. Ecología y Desarrollo Sostenible, (6ta. Edición), Ed. PEARSON, México, 1999

NITSCH, Manfred. Riscos do Plajenamento na amazonia Breasilera: observacoes relativas a la lógica complexa do zoenamento, 1994

OLADE. Política y Legislación Ambiental para el Sector Energético en América Latina y el Caribe: Recomendaciones, Ed. OLADE, Quito, 2000

OJEDA, Lautaro. “¿Por qué la descentralización no avanza?”, en: Ecuador DEBATE, No 61, Ed. CAAP, Quito, 2004.

Organización de las Naciones Unidas. Ecuador 2004-2008, Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Ecuador, 2004

ORDUNA, Jorge. ONG, Las mentiras de la ayuda. Ed. Sur Editores, Quito, 2005

ORTIZ, Pablo. Tres apuntes sobre corrupción y conflictos en la política ambiental del sector petrolero en el Ecuador, en: “Petróleo y Sociedad” No 5, Ed. CETAPE, Quito, 1996

PALAN, Sonia. Propuestas de descentralización y regionalización en el Ecuador. Una visión crítica, en Varios “Democracia desarrollo y descentralización”, Ed. ILDIS, Quito, 1996

PÉREZ, Efraín. Diseño y ejecución de las políticas públicas de desarrollo sustentable, Ed. BID-CONADE, Quito, 1997

PÉREZ, Efraín. Gestión ambiental pública, Quito, 1997(a)

PETROECUADOR, UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR. Serie Petróleo y Ambiente, Quito, 2002

PETROECUADOR. Gestión Ambiental Hidrocarburífera, Volumen II, Quito, 2001

PONCE DE LEON CHAUX, Eugenia. Estudio Jurídico sobre categorías regionales de áreas protegidas, Ed. Instituto Alexander Von Humbolt, Bogotá, 2005

PRATS, Oriol Joan. El concepto y el análisis de la gobernabilidad, en: Revista Instituciones y Desarrollo, No. 14-15, Págs. 239-269, Ed. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona. (<http://www.iigov.org/revista/>)

PUND. Informe sobre Desarrollo Humano 2004, Ed. Mundi-Prensa, Madrid, 2004

RAMÍREZ BASTIDAS, Yesid. El Derecho Ambiental, (2da. Edición), Ed. Jurídicas Gustavo Bañez, Bogotá, 1998

REGISTRO OFICIAL DEL ECUADOR, Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio del Ambiente, Ed. R.O. Quito, 2003

REAL, Byron & Bedoya, Hugo. Evaluación y Propuesta de Control y seguimiento del Proceso de Descentralización de la Gestión Ambiental, Ed. Ministerio del Ambiente, Quito, 2004

RIBEIRO, Darcy. Fronteras indígenas de la civilización, Ed. Siglo XXI, México, 1971

RIVADENEIRA SILVA, Ramiro. Derechos colectivos de los pueblos indígenas y afroecuatorianos: La ancestralidad del territorio y el derecho a la participación, en: “Diario la Hora” Quito, 29 de septiembre del 2003

RIBOT, Jesse C. La descentralización democrática de los recursos naturales: la institucionalización de la participación popular, Ed. World Resources Institute. Washington, DC 2002

RIVAL, Laura. Los indígenas huaorani en la conciencia nacional: alteridad representada y significada, en: Varios "Imágenes e imagineros", Blanca Juratorio – Editora, Ed. FLACSO, 1994

RODRÍGUEZ, Nelson y ROGGIERO, Roberto. "Factores ambientales en relación con la población y en medio ambiente", en: Seminario Andino: formación ambiental, población y desarrollo, Ed. Universitaria, Quito, 1994.

RIVAL, Laura. Huaorani y petróleo, en Varios: "Náufragos del mar verde", Ed. Abya-Yala, Quito, 1992a

RODRIGUEZ, Sandra y ALONSO BEJARANO, Naryan. Mecanismos Jurídicos de la Protección Ambiental. Ed. Jurídicas, Bogotá, 1997

ROLDAN, Roque. Para alcanzar la tierra prometida: Una aproximación al régimen legal de las tierras indígenas en la amazonía, en "Derechos Económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas", Ed. Abya Yala, Quito, 1999.

RUIZ, Patricio. Legislación ambiental hidrocarburífera del Ecuador, Ed. Universitaria, Quito, 2002

RUIZ, Lucy. Movimiento indígena huaorani, en varios: "Náufragos del mara verde", Ed. Abya – Yala, Quito, 1992

RUDEL, Thomas. Tropical Deforestation Ecuadorian Amazon, Columbia University Press, New York, 1992

SALAZAR, Ernesto. Pioneros de la selva, Ed. Banco Central del Ecuador, Quito, 1989

SANTOS, Juan. Los últimos huaorani, Ed. CEDIME, Pompeya, 1984

SISA, Xavier. Medio ambiente y administración de justicia, en: "Petróleo y Desarrollo Sostenible en el Ecuador", FONTAINE, G. (compilador), Ed. FLACSO, Quito, 2003.

SHULDT, Jurgen. ¿Somos pobres porque somos ricos?, Ed. Fondo editorial del Congreso del Perú, Lima. 2005.

SOSA, Eduardo. Crisis de Gobernabilidad en la Gestión Ambiental, en: Gobernabilidad para el Desarrollo Sostenible, Ed. FARN, Bs. As., 2003

TCA. Amazonía sin mitos, Ed. TCA, Quito, 1993

TRUJILLO, Julio César. Teoría del Estado en el Ecuador, Ed. CEN, UASB, Quito, 1994

TRUJILLO, Jorge. Los oscuros designios de Dios y del imperio: el Instituto Lingüístico de Verano en el Ecuador, CIESE, Quito, 1981

VARIOS. Guía de Procedimiento Policial sobre Legislación Ambiental del Ecuador. Ed. OIKOS, Quito, 2000

VALLS, Mario Francisco. Manual de Derecho Ambiental, Ed. UGERMAN EDITOR, Bs. As. 2001

YOSTA, Jamez. El desarrollo comunitario y la supervivencia étnica: el caso de los Huaorani, Amazonía ecuatoriana. Ed. Ministerio de Educación y Cultura del Ecuador, Quito, 1979

WAGNER, Travis. Contaminación, Causas y Efectos, Ed. GERNIKA, México, 1996

WRAY, Natalia. Pueblos Indígenas Amazónicos y Actividad Petrolera en el Ecuador, Ed. IBIS, Quito, 2000

ZAPATA LUGO, José. Desarrollo Sustentable, Ed. Librería del Profesional. Bogotá, 1997

- www.areas.protegidas.org/home.php. Areas realmente protegidas. Amazonía, crónica de una colonización anunciada

<http://www.google.com.ec/search?hl=es&q=IGNACIO+ARAYA+%26+HUBERTUS+PETERS+pdf&bt>

- http://www.conanp.gob.mx/anp/programas_manejo/resumen/aviso_la_laguna.pdf

- <http://www.petroecuador.com.ec/>

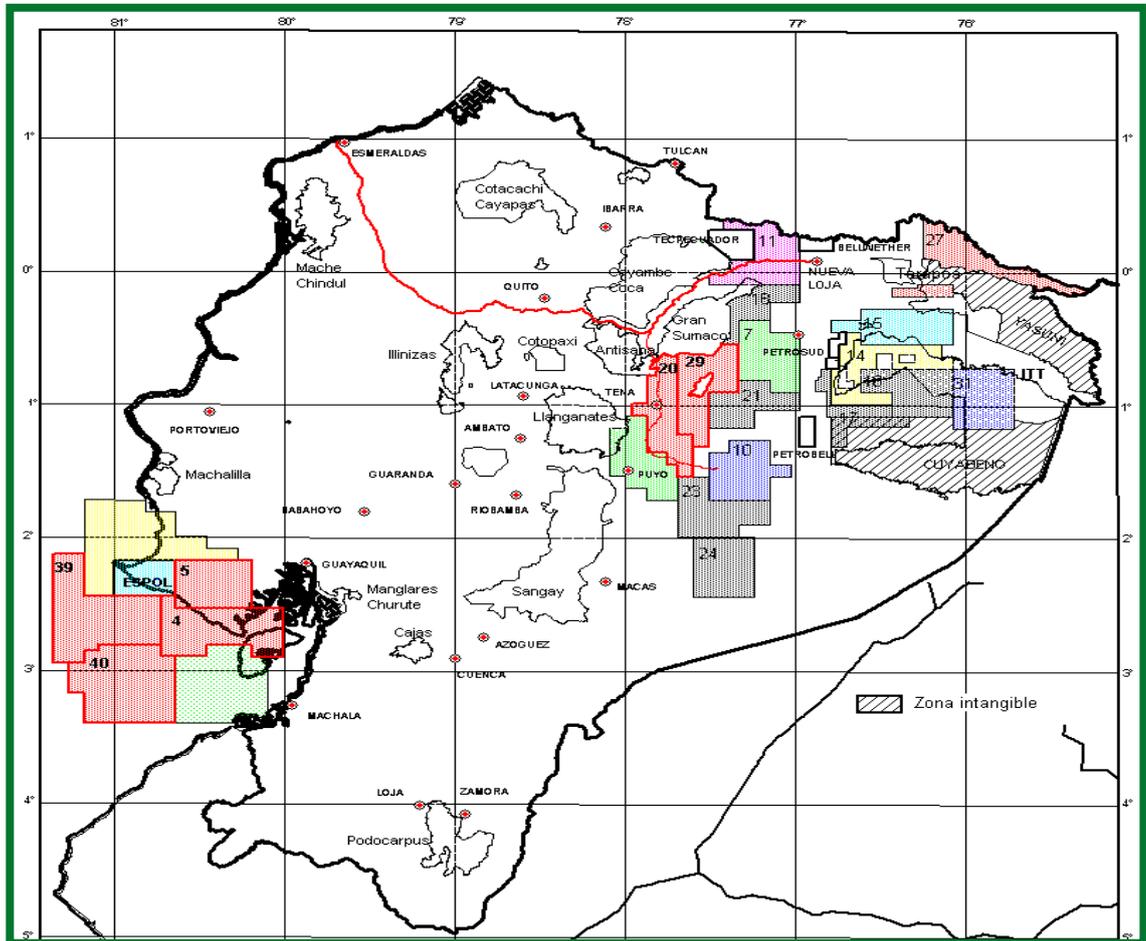
- <http://www.codenpe.gov.ec/>

-

<http://www.ecociencia.org/portal/>

ANEXO DE MAPAS

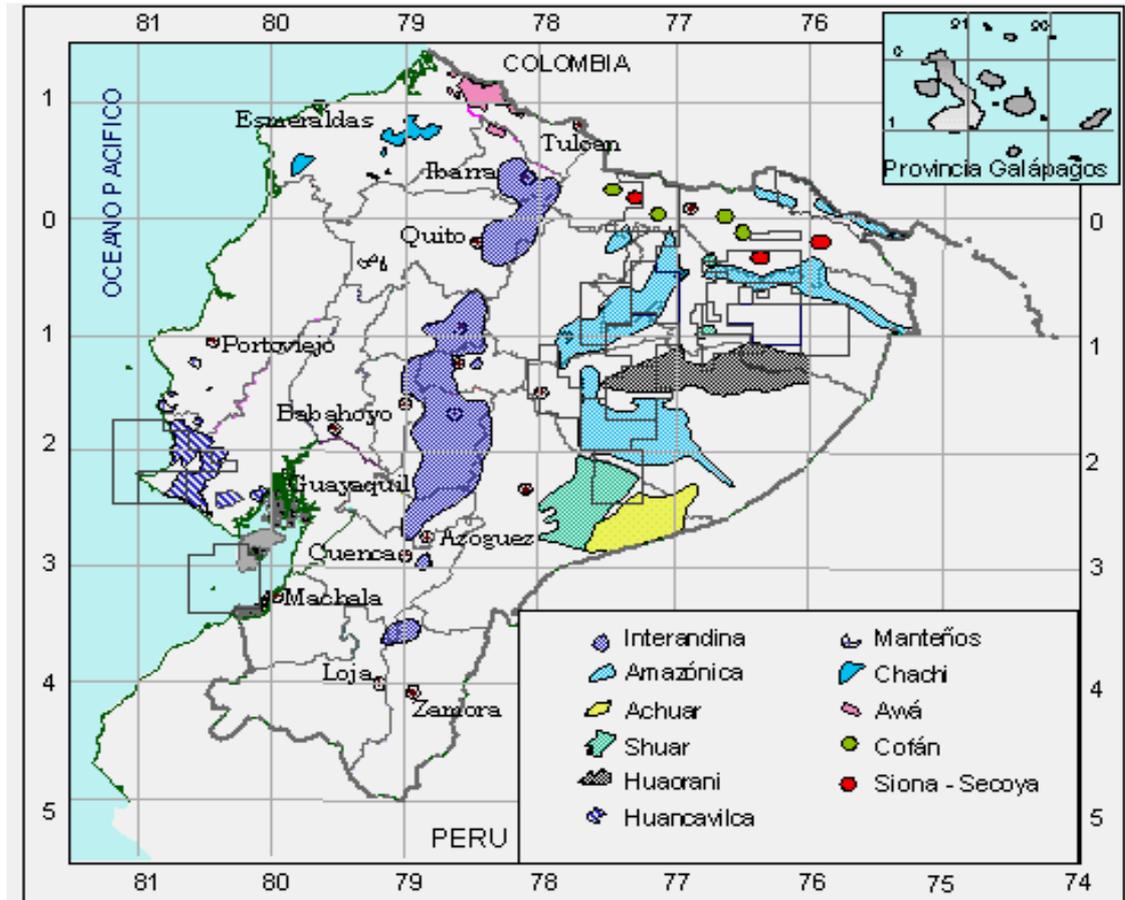
1. MAPA DE BLOQUES PETROLEROS



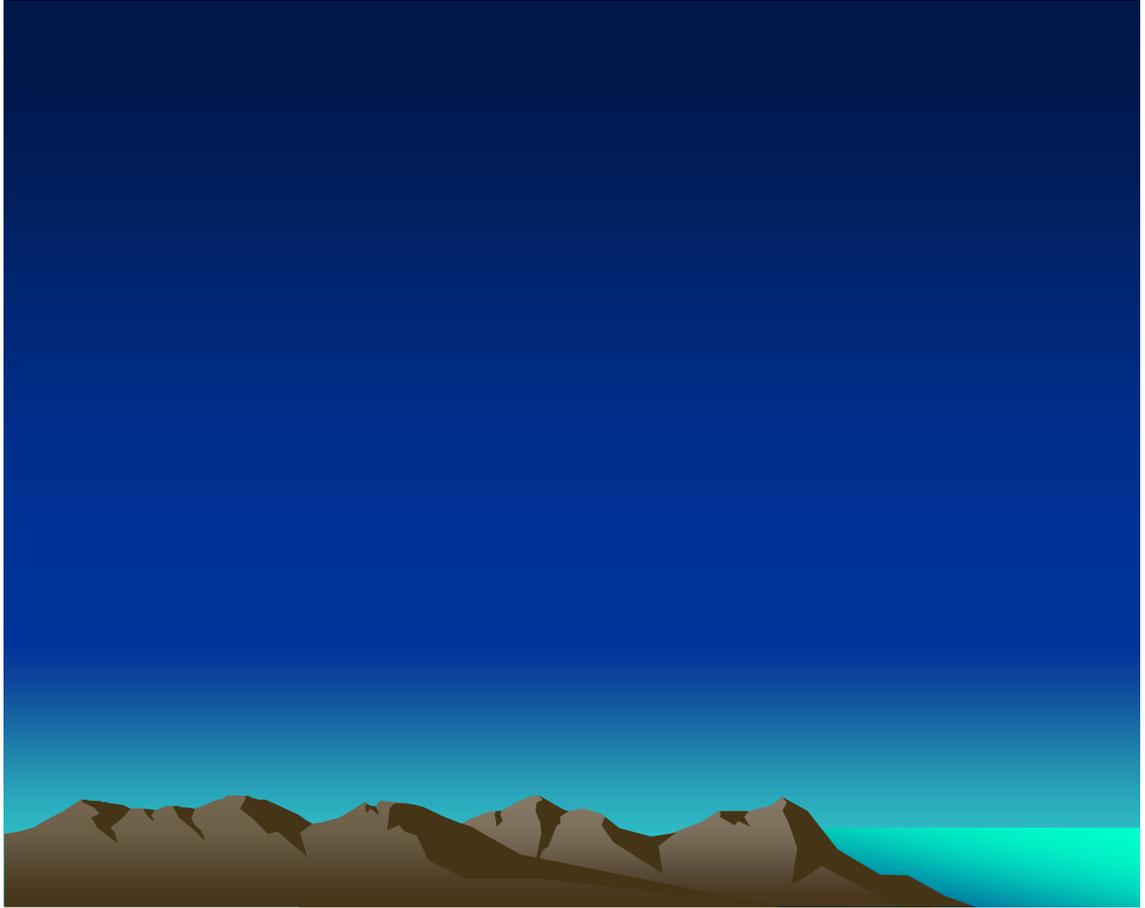
2. MAPA DE INFRAESTRUCTURA PETROLERA



3.1 MAPAS COMUNIDADES INDIGENAS



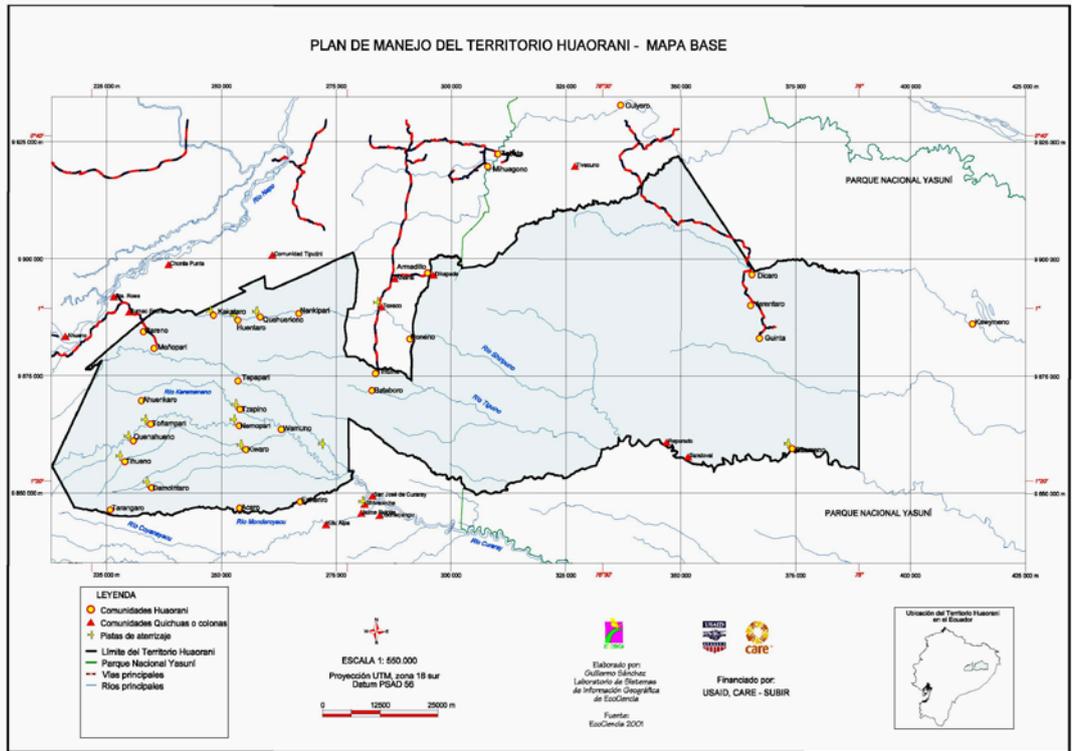
4. PROYECTO ITT (INCIDENCIA EN EL PNY y PUEBLO HUAORANI)



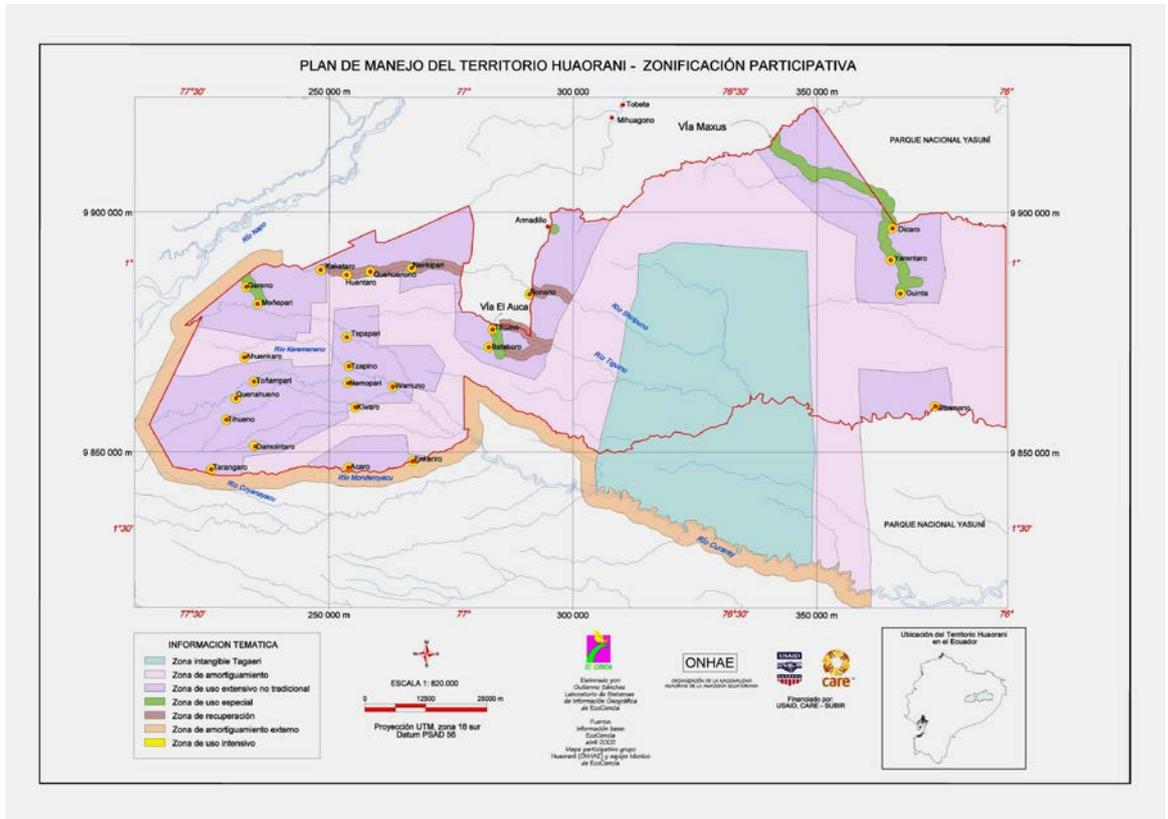
5. PARQUE NACIONAL YASUNI



6. TERRITORIO HUAORANI



7. PLAN DE MANEJO DEL TERRITORIO HUAORANI



8. INCIDENCIA DE UNA EMPRESA PETROLERA EN EL PNY

