

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR**

PROGRAMA DE ESTUDIOS SOCIOAMBIENTALES

CONVOCATORIA 2007-2009

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS
SOCIALES CON MENCIÓN EN ESTUDIOS SOCIOAMBIENTALES**

**LA POTESTAD JURÍDICA INSTITUCIONAL DEL MINISTERIO DEL
AMBIENTE (MAE) Y MINISTERIO DE MINAS Y PETRÓLEOS (MMP) EN
LAS ACTIVIDADES HIDROCARBURÍFERAS Y SU INCIDENCIA EN LOS
PUEBLOS INDÍGENAS (CASO: PLAN DE VIDA WAORANI)**

ELENA TATIANA DÁVILA MORILLO

ABRIL 2010

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR**

PROGRAMA DE ESTUDIOS SOCIOAMBIENTALES

CONVOCATORIA 2007-2009

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS
SOCIALES CON MENCIÓN EN ESTUDIOS SOCIOAMBIENTALES**

**LA POTESTAD JURÍDICA INSTITUCIONAL DEL MINISTERIO DEL
AMBIENTE (MAE) Y MINISTERIO DE MINAS Y PETRÓLEOS (MMP) EN
LAS ACTIVIDADES HIDROCARBURÍFERAS Y SU INCIDENCIA EN LOS
PUEBLOS INDÍGENAS (CASO: PLAN DE VIDA WAORANI)**

ELENA TATIANA DÁVILA MORILLO

**ASESOR DE TESIS: IVÁN NARVÁEZ
LECTORES: ANITA KRAINER Y FERNANDO GARCÍA**

ABRIL 2010

Para todos los seres que sobreviven en el bosque húmedo tropical.

Érase como misterio que quería distraernos, una visión vana del futuro, del concilio espiritual que parecía decir la verdad. Pero allí estaban los tres puntos como introducidos el uno sobre el otro, de perfil alargado y redondo a la vez, pareciendo descifrar en el largo alegato su misterio, y es que sólo lo podía predecir el más allá de los tres puntos cerrados de ese confuso nudo Gordiano no tan fácil de descifrar o desenredar, porque así lo había determinado el espíritu sempiterno; hecho que le permitió interrogarse sobre el bien y el mal, la vida y la muerte, la libertad o el esclavismo.

Nelson P. Dávila (2008), *De autopsias, cueches, duendes y guerrilleros Cuentos varios*.

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo de investigación es producto del apoyo y sacrificio de muchas personas, entre ellos familiares, profesores, compañeros y sobretodo de amigos *wao* y *cowudi* que conocí en el camino, quienes aportaron valiosamente con una palabra o un hecho para el enriquecimiento de mi investigación.

Es el resultado además, de los acertados aportes y perspectiva socio-ambiental durante varias tardes de análisis con mi asesor Iván Narváez, y del financiamiento otorgado por el programa de becas FLACSO-WCS que impulsa el trabajo académico de los estudiantes.

Un especial agradecimiento a mis padres por el constante impulso a mi formación académica; a mi hijo Nelson Andrés por sobrellevar con paciencia y cariño las largas horas de mi ausencia; a Kati y Ángel por su incondicional apoyo en todo momento y a lo largo de mis estudios; y finalmente a mis entrañables amigos: David, Tere, Mini, René, Armando, Raúl, Patricio, Oswaldo y Rafael, quienes me brindaron su tiempo, conocimiento y herramientas para la construcción de este documento.

Índice Temático

AGRADECIMIENTOS	3
RESUMEN	5
INTRODUCCIÓN	6
A. Planteamiento del problema	10
B. Hipótesis	13
C. Objetivos.....	14
D. Metodología.....	15
CAPÍTULO I.....	16
La Gobernabilidad, el Estado y sus políticas públicas	16
Gobernanza y Gobernabilidad, conceptos y correlaciones.....	17
El Estado y la participación	25
Políticas públicas y el Institucionalismo	31
CAPÍTULO II.....	40
Legislación ambiental, áreas protegidas y pueblos indígenas	40
La tutela ambiental, áreas protegidas y actividades extractivas	42
Marco Institucional.....	45
<i>El Ministerio del Ambiente (MAE) como Institución ambiental</i>	46
<i>El Ministerio del Ambiente y la Política y Estrategia Nacional de Biodiversidad</i>	48
<i>El Ministerio de Energía y Minas (MEM)</i>	50
Marco legal ambiental y sus instrumentos de gestión	52
<i>Constitución de la República del Ecuador y la normativa ambiental</i>	54
<i>Gestión ambiental: el SNAP y su relación con la normativa ambiental</i>	57
Los Estudios de Impacto Ambiental (EIAs) y la normativa ambiental en el desarrollo de operaciones hidrocarburíferas.....	63
Los Estudios de Impacto Ambiental y las áreas protegidas	69
Las actividades hidrocarburíferas, y el derecho a la participación y consulta previa informada de los pueblos indígenas.....	77
<i>Reglamento de Aplicación de los Mecanismos de Participación Social (RAMPS)</i>	84
CAPÍTULO III	89
Las actividades extractivas en el bloque 31 y su incidencia socio-política en el Plan Estratégico de vida de la Nacionalidad Waorani (P.E.V.N.W.).....	89
Las actividades hidrocarburíferas y el Plan de Vida Waorani.....	90
Las Instituciones ambientales y el conflicto por actividades hidrocarburíferas.....	94
<i>El EIA y los conflictos por el desarrollo del Bloque 31</i>	95
Los Waorani y su relación con la sociedad nacional.....	100
<i>Relaciones conceptuales del Plan de Vida Waorani</i>	105
<i>Antecedentes al Plan de Vida Waorani y su base legal</i>	107
Origen y conflicto del Plan estratégico de vida waorani	110
<i>El proceso de elaboración del plan de vida waorani</i>	118
Los actores en el conflicto	130
CONCLUSIONES.....	139
BIBLIOGRAFÍA	149
ANEXOS.....	162
GLOSARIO DE ABREVIATURAS.....	182

RESUMEN

El trabajo de tesis indaga dos ejes de análisis: la potestad jurídica-institucional de los Ministerios del Ambiente (MAE) y Minas y Petróleos (MMP) en las actividades hidrocarburíferas, y cómo la competencia de cada una de estas instituciones intervienen en las decisiones socio-ambientales, que de acuerdo a la ley se bifurcan según sea el caso.

Para esto se toma como estudio de caso el Plan Estratégico de Vida de la Nacionalidad Waorani (PEVNW), que se establece a raíz de los conflictos entre esta etnia y la empresa Petrobras en el propósito de explotar y desarrollar los campos Apaika y Nenke del Bloque 31, bloque que se encuentra sobre parte del Parque Nacional Yasuní (PNY) y Reserva Étnica Waorani (REW), todo esto ocurre dentro de un escenario de divergencias entre las instituciones estatales con pertinencia ambiental sobre la gestión, control y potestad socio-ambiental del proyecto extractivo en territorio indígena y área protegida.

Se llega así a consolidar una alianza entre Petrobras y ONHAE, adhiriendo a los dirigentes de la organización, a una ambiciosa propuesta occidental de construir un Plan de Vida para su nacionalidad, proyecto que entre otras razones queda inconcluso por los problemas de obtención de la licencia ambiental, el desinterés indígena de socializarlo a nivel interno, o a decir de Petrobras debido a que “los waorani no llegan a empoderarse del plan”, siendo abandonado por la dirigencia wao una vez que ocurren estos hechos y se restringe el aporte económico de la operadora.

Finalmente el análisis va dirigido a cual fue la participación de las instituciones estatales y la intervención de los actores locales en la elaboración del plan, propuesta empresarial que incentiva la atención wao y distorsiona su oposición a la actividad extractiva en su territorio.

INTRODUCCIÓN

El descubrimiento de yacimientos petrolíferos en la Región amazónica ecuatoriana, y sus concesiones para exploración y explotación desde los años 60', ha determinado la evolución de una dinámica no sólo socio-económica a nivel de país, sino también de tipo ambiental.

Los ingresos fiscales dependientes del alza o baja vertiginosa del precio del petróleo y su reducido gasto o inversión en el campo educativo, salud, e incluso en equipo y manejo ambiental, denota dos cosas: la dependencia del país por el petróleo, y la urgencia de preparar nuevas políticas de manejo de los recursos energéticos; denotando que por más de cuatro décadas, el actual modelo de desarrollo extractivo no ha sido el camino óptimo para mejorar las condiciones socio-económicas de la mayoría de los ecuatorianos.

Estas actividades y los impactos socio-ambientales, resultado de la extracción, han conllevado a una serie de cambios en el ecosistema natural, así como a visualizar un nuevo orden ambiental de aquellas lógicas de pensamiento humano, que aún no llegan a determinar cual es el verdadero valor de los biodiversos bosques amazónicos y de los pueblos indígenas ancestrales que allí habitan.

Inicialmente el aspecto socio-cultural, no fue tomado en cuenta como un componente sensible a ser afectado por la intervención de actividades hidrocarburíferas en la Amazonía, no se estimó que las áreas donde se desarrollarían estas operaciones, se encuentran sobre territorios pertenecientes a pueblos indígenas que tienen un elevado nivel de pobreza y exclusión.

Uno de los pueblos ancestrales estrechamente relacionado con las actividades hidrocarburíferas es el Waorani, dueño de una cosmovisión del mundo muy sui géneris, pero que al final y con todas las funestas consecuencias, forzosamente se ha adaptado al proceso que representa la extracción de petrolera.

Así también, las demandas para el desarrollo de la industria petrolera, requieren concesiones de espacios amazónicos en áreas destinadas a la conservación de las "áreas protegidas", así denominadas por su gran riqueza biológica y su relevancia

ecosistémica, que, a más de contener excepcional flora y fauna, constituyen el sustento de las comunidades locales que por derecho usufructúan los productos del bosque.

Estas necesidades extractivas se concretan en acciones antrópicas ineludibles como por ejemplo: la apertura de vías o construcción de facilidades en medio de la selva, que consecuentemente provocan marcadas alteraciones a nivel de paisaje natural y repercuten en significativas alteraciones sociales y ecológicas.

La fragmentación de los ecosistemas, pérdida de biodiversidad, deforestación, contaminación, apertura de líneas de colonización, migración de personas y animales, ingreso de elementos foráneos, procesos de aculturación, alteración de modos de subsistencia y conflictos externos e interétnicos entre otros aspectos, se traducen en una serie de modificaciones del entorno y las normales condiciones socio-ambientales de los pueblos, acciones que desencadenan una serie de impactos directos e indirectos, de corto y largo plazo o difícil recuperación y solución, que conllevan graves consecuencias no sólo a nivel del ecosistema local sino también a nivel global.

A pesar de que en los años 90' se promulgan leyes que norman la prospección, perforación, desarrollo y producción de las actividades hidrocarburíferas, éstas no han sido reformadas, y al margen de presentar deficiencias y ambigüedades como: un contexto breve, generalizado y varias contradicciones legales, algunas no poseen una reglamentación específica o se encuentran bien estructuradas, por lo que no constituyen un marco jurídico con reales y aplicables políticas ambientales que fortalezcan a la gestión socio-ambiental.

Como ejemplo de esto se resalta la Ley de Gestión Ambiental expedida por el Congreso Nacional en 1999, que a más de abrir una puerta a un desarrollo sostenible al establecer directrices de política ambiental e instrumentaliza la gestión ambiental, permite además por excepción actividades extractivas en áreas protegidas a título de "interés nacional", garantizado esto, con el recurso formal de elaborar un estudio de factibilidad y evaluación de impactos (LGA, 1999:Art. 6), contradiciendo a la Constitución de 1998 en su artículo 86, que propugnaba la conservación de la biodiversidad.

De igual forma sucede con el artículo 407 de la actual Constitución, en la que a pesar de prohibirse la extracción de recursos naturales en áreas protegidas y zonas intangibles, estas excepcionalmente a petición de la Presidencia de la República y por

declaratoria de “interés nacional” por parte de la Asamblea podrán ser explotadas (CPRE, 2008).

Es decir, primero se asume que el interés nacional corresponde al interés público, y segundo, los instrumentos de evaluación que están codificados en una inconsistente reglamentación, son argumentos suficientes para incidir en las decisiones de conservación de las áreas protegidas y no atentar contra: la biodiversidad, el patrimonio natural y cultural nacional.

El desarrollo de las actividades hidrocarburíferas en la Amazonía, ha determinado la permutación de lo social, cultural, biótico y económico de los ecosistemas y de sus poblaciones indígenas, generando múltiples conflictos socio-ambientales.

Otro detonante que influye a que se establezcan conflictos derivados de las actividades extractivas en áreas protegidas, es la divergencia de poderes entre los ministerios del ramo al aprobar y emitir los permisos para extraer los recursos naturales no renovables, donde la decisión y competencia ambiental se bifurca a dos entidades: el Ministerio del Ambiente (MAE) y el Ministerio de Energía y Minas (MEM) llamado luego de Minas y Petróleos (MMP).

El MAE como autoridad competente en el tema, debe ser quien decida sobre las cuestiones ambientales, afirmando así sus principios, pero, sus funciones se ven limitadas por las decisiones extractivas e intereses económicos del MMP, que posteriormente es quien toma las riendas de la vigilancia y control socio-ambiental; finalmente una vez iniciados los proyectos, son las transnacionales quienes asumen estas obligaciones, sea por delegación y/o ausencia del Estado en estas áreas estratégicas, convergiendo en una fallida gobernanza ambiental y desencadenándose los conflictos socio-ambientales.

Resumiendo lo dicho y tomando como estudio de caso el Plan Estratégico de Vida Waorani (PEVNW), éste trabajo que temporalmente se enmarca en una época de cambios de la institucionalidad energética, pretende analizar cómo la potestad jurídica e institucional entre el MAE y MEM y sus decisiones ambientales en el desarrollo de las actividades hidrocarburíferas, inciden en las normas socio-organizativas en los pueblos indígenas.

Dicha potestad y las decisiones ambientales, desembocan en una serie de arreglos y negociaciones entre empresa e indígenas, que claramente se marcan por una relación desigual de poder, y a quienes se les trata de imponer un discurso occidental asistencialista, con la pretensión de construir y reproducir un modelo de vida alejado de la cosmovisión y de las dinámicas sociales intraétnicas.

Aparentemente la participación del MAE en este conflicto se reduce a presentarse como una institución con funciones ambientales simbólicas, la intervención del MEM se sujeta a la de simple mediador entre empresa e indígenas, que a pesar de manejar el control socio-ambiental de los procesos participativos, no actúa como ente de análisis a las propuestas en el establecimiento del plan de vida, plan que adolecía de estrategias para su abstracción, así como de instrumentos que permitan la participación, inclusión y el consenso de todos los grupos de la nacionalidad waorani.

Esto fundamentalmente llevó a debilitar los procesos sociopolíticos indígenas internos, y a la no institucionalización de un sistema de gobernanza legítimo a través de esta propuesta, su posible consolidación no se respaldó con una adecuada participación desde las instituciones con competencia social del Estado, sino del interés transnacional.

Finalmente una vez que se suscitan la problemática en torno a la explotación del bloque 31, las consiguientes fases del plan de vida quedaron inconclusas, los waorani no llegaron a afianzar y a empoderarse de la propuesta de vida, fracaso anunciado por la desigualdad de condiciones de los actores claves en las que se erigió el proceso.

A. Planteamiento del problema

Las actividades hidrocarburíferas en sus fases de exploración, extracción y transporte, provocan fuertes impactos sobre el ambiente, interrelacionándose entre sí de forma directa y desencadenando una serie de cambios ecosistémicos con gran incidencia sobre el componente social.

Es así que en los años 90`el gobierno ecuatoriano advierte la necesidad de implementar una normativa ambiental que prevenga, controle y mitigue los impactos de estas actividades, decisión que permite se fortalezcan los procesos de gestión ambiental así como a frenar el mal manejo ambiental que tenían las actividades extractivas. Esta regulación en relación al tiempo de extracción se adopta recientemente como política de Estado, a diferencia de la extracción petrolera a gran escala que lleva más de 40 años.

La aplicación e implementación de la legislación ambiental, políticas y estrategias para la conservación de la biodiversidad es potestad del Ministerio del Ambiente (MAE), el que desconcentra sus decisiones en las Subsecretarías de Calidad Ambiental y Capital Natural¹ como entes de control de procesos y conservación en áreas protegidas, pero, los permisos y seguimiento de las actividades extractivas en áreas naturales o no, son avaladas por el Ministerio de Energía y Minas (MEM), hoy de Minas y Petróleos (MMP) y que se encuentra representado en la DINAPA, ente encargado de controlar y vigilar las actividades hidrocarburíferas así como los procesos socio-ambientales derivados de las mismas.

Es aquí donde se advierte que la competencia del MEM, irrumpe en las decisiones de conservación de las áreas protegidas, desencadenando una disminución del poder político y de coerción para el cumplimiento de las prescripciones ambientales descritas en la Constitución.

La divergencia de poderes así como las inconsistencias en la cogestión socio-ambiental de estas dos instituciones así determinada en la ley, han coadyuvado a un debilitamiento del sistema de gobernanza ambiental, ya que es al MAE como autoridad a quien le compete tutelar todas las decisiones en materia ambiental, pero legalmente está condicionada a las conveniencias del MMP.

¹ La Subsecretaría de Capital Natural luego de las reformas orgánicas al MAE en noviembre del 2008 pasa a llamarse de Patrimonio Natural.

Está claro que esta disfunción se basa en la contraposición de sus misiones, el MMP con un rol de extracción-producción, versus la otra ambientalista-conservacionista, dejando al descubierto que la posición extractiva es más fuerte que la ambiental. Esto se evidencia cuando el Estado representado en el MMP delega ciertas responsabilidades socio-ambientales a la empresa petrolera, que lógicamente se maneja en base a políticas socio-económicas culturalmente incompatibles con los pueblos indígenas, además se rige por un modelo institucional que no responde a una racionalidad ambiental (Leff, 1998), sino a uno basado en el interés económico, provocando conflictos que a la final se traducen y convergen en un problema de fondo innegablemente político.

La normativa ambiental para las actividades extractivas de petróleo se establece a inicios de los años 90`s con el llamado Acuerdo de Caballeros; en 1992 se expide el Acuerdo Ministerial No 621 el mismo que es reemplazado en 1995 por el Reglamento Ambiental para Operaciones Hidrocarburíferas; finalmente es actualizado con las reformas propiciadas y discutidas por los actores sociales y gubernamentales en el 2001, estableciéndose el vigente Reglamento Sustitutivo Ambiental para Operaciones Hidrocarburíferas² (RAOH 1215).

Este instrumento se enmarca dentro de las exigencias ambientales de la Constitución de 1998 y las reformas a la Ley de hidrocarburos con el Decreto-Ley 2000-1 de Inversión y Participación Ciudadana, normativas que exigen a las empresas realizar estudios ambientales y planes de manejo antes del inicio de cualquier nueva actividad hidrocarburífera, y la consulta e información³ a las comunidades, así como el monitoreo en las fases post-constructivas y operativas de cada proyecto.

En los Estudios de Impacto Ambiental (EIAs), se analiza el estado socio-ambiental del área antes de la intervención extractiva (o diagnóstico de línea base) y se prevé aquellos impactos que las actividades hidrocarburíferas provocarán sobre los componentes bióticos, físicos y sociales, pero, la legislación al no contar con un instrumento de aplicación explícito en metodología y profundidad de cómo realizar estas investigaciones, induce a que los resultados de estas se interpreten someramente.

² Decreto 1215 publicado en R. O. N° 265 del 13 de febrero del 2001.

³ La consulta e información de los proyectos extractivos a las comunidades se determina en el Art. 9 del RAOH 1215.

Estos resultados a pesar de esclarecer que los proyectos extractivos en áreas protegidas (AP) registran impactos de gran o alta magnitud, que atentan contra el derecho⁴ a vivir en un ambiente sano hoy llamado “buen vivir”, o que quebrantan el principio precautelatorio⁵, no son tomados como argumentos validos para determinar tácitamente la viabilidad o no de un proyecto. Así también no consideran las externalidades que se derivan del desarrollo del proyecto, ni tampoco determinan el costo-beneficio que tiene su realización dentro de aquellas áreas social y ecológicamente vulnerables que están en juego, por lo que grosso modo no se puede establecer si el proyecto justifica o no su realización, así como cuál es su beneficio y para quién.

La determinación de impactos negativos se vuelve utópica al momento de decidir la ejecución o no de un proyecto extractivo, ya que por lo general el análisis de los entes de control concluye en la aprobación del mismo y por ende con la emisión de los permisos, percibiéndose que este tipo de estudios son un sencillo trámite para la obtención de los permisos legales necesarios y así dar paso a la realización de proyectos extractivos sobre áreas con status de “protegidas” y/o sobre territorios indígenas.

En relación a la elaboración y ejecución de Planes de relacionamiento comunitario (PRC), la normativa no tiene un claro lineamiento en lo que respecta a cuáles y cómo se establecerán las actividades entre operadora y comunidad, la responsabilidad de su elaboración y ejecución en primera instancia es de la empresa extractiva, y la verificación del cumplimiento es función del MEM, es decir las estrategias y metas de las empresas que buscan altos estándares de calidad, deben estar acorde a ciertas demandas y políticas ambientales, ya que al final quien extrae los recursos naturales asume ciertas funciones sociales y ambientales del Estado, a pesar de no ser estos sus objetivos.

Un claro ejemplo de este antagonismo entre las decisiones referentes a extracción-conservación y que deriva en un conflicto social, es el que se evidencia en el caso de la elaboración del Plan Estratégico de Vida de la Nacionalidad Waorani (P.E.V.N.W.), diseñado y construido entre el 2005-2006.

⁴ Referente a los derechos civiles que el Estado reconoce y garantiza a las personas, descritos estos en el artículo 23 de la Constitución de 1998 y artículo 14 en la recientemente aprobada Constitución del 2008.

⁵ De acuerdo al artículo 19 de la Ley de gestión ambiental, las obras y los proyectos de inversión privado, públicos o mixtos serán calificados por los organismos descentralizados de control conforme al SUMA cuyo principio rector es el precautelatorio (LGA, 1999).

Su preparación emerge de un conflicto socio-ambiental dado por varias causas como: el incumplimiento de acuerdos entre operadora y pueblo indígena, delegación de responsabilidades y competencias socio-ambientales del Estado a empresas petroleras, la falta de una efectiva política social estatal y de claras normativas socio-ambientales para el desarrollo de proyectos extractivos en áreas protegidas y territorios indígenas.

Todo esto lleva a la formulación de varias preguntas referentes a esclarecer si el cumplimiento de la normativa ambiental, las políticas y decisiones ambientales nacionales en áreas protegidas y por tal en territorios indígenas, ¿son realmente efectivos?; ¿se cumplen o no a cabalidad, o se contraponen?; ¿cómo las decisiones y políticas del Ministerio de Minas y Petróleos (MMP) viabilizan esta gestión o la obstruye?, y ¿cuál es la incidencia de esta acción ministerial a nivel de pueblos indígenas?. Interrogantes que serán dilucidadas analizando la legislación ecuatoriana en materia ambiental y tomando como estudio de caso el Plan Estratégico de Vida de la Nacionalidad Waorani (P.E.V.N.W.), plan patrocinado por Petrobras Energía Ecuador (PEE) luego que se le adjudicara el desarrollo del bloque 31 ubicado dentro del Parque Nacional Yasuní y sobre parte de territorio waorani.

B. Hipótesis

La normativa ambiental para el desarrollo de actividades hidrocarburíferas en áreas protegidas y territorios indígenas es contradictoria, esto conduce a la permisión de proyectos extractivos en la Región Amazónica Ecuatoriana (RAE) a sabiendas de que determinan una serie de impactos socio-ambientales negativos, demostrándose que prima un poderoso concepto de extracción sobre un inconsistente de conservación.

A pesar que el ente regulador en cuestiones ambientales es el Ministerio del Ambiente (MAE), el Ministerio de Minas y Petróleos (MMP) es quien incide categóricamente en las decisiones socio-ambientales cuando se realizan actividades extractivas. El MMP además lidera los procesos de consulta y participación de aquellas poblaciones o comunidades que se encuentran dentro del área de influencia donde se establecerán los proyectos extractivos, comunidades que por lo general pertenecen a pueblos indígenas.

La necesidad inminente de aprobar estos proyectos para explotar los campos petroleros conducen a que lo antedicho permita que: se omitan los principios de

conservación de las áreas protegidas (AP), y que los procesos de “participación” se realicen en una forma breve e inadecuada, permitiendo una vez más que no se respete ni reconozca el derecho de estos pueblos a ser consultados.

Esto permite constatar que las funciones socio-ambientales en los proyectos extractivos no deben estar lideradas por el Ministerio de Minas y Petróleos (MMP), función que deviene en la delegación a empresas petroleras de ciertas responsabilidades sociales y ambientales, que deben ser manejadas prioritariamente por otras entidades del Estado. El desacierto se explica además en su misión de promover, controlar y conducir la extracción de recursos naturales bajo la responsabilidad del sector privado, lo que fortalece el argumento de que esta institución no es la adecuada ni competente para dirigir la gestión socio-ambiental, salvaguardar la integridad étnica y sociocultural de los pueblos indígenas, así como los derechos de la naturaleza.

La iniciativa y el proceso de elaborar un Plan de vida para la etnia Waorani, es un claro ejemplo de cómo las contradictorias leyes ambientales así como la impropia competencia en temas socio-ambientales del Ministerio de Energía y Minas, lleva a delegar funciones sociales y ambientales del Estado a transnacionales, que al cumplir con propósitos y metas extractivas influyen negativamente en los procesos sociopolíticos de los pueblos indígenas, debilitando los procesos de gobernabilidad y el sistema de gobernanza ambiental en la región amazónica.

C. Objetivos

El objetivo principal del presente trabajo es analizar la contradicción jurídica-institucional existente entre los entes ministeriales del Ambiente (MAE) y Energía y Minas (MEM) cuando se establecen actividades hidrocarburíferas en Áreas Protegidas (AP), tomando como estudio de caso el Plan Estratégico de Vida de la Nacionalidad Waorani (PEVNW).

Como objetivos secundarios están: establecer si las incidencias de una no definida potestad institucional en los temas ambientales, así como las contradicciones en las leyes ambientales al permitir la apertura de actividades extractivas en AP, influyen en las decisiones de la conservación de las mismas y/o perjudican la autodeterminación de los pueblos.

Determinar la ingerencia de los ministerios del Ambiente, y Minas y Petróleos en los procesos de aceptación de actividades extractivas en áreas protegidas, partiendo del análisis del marco legal e institucional ambiental de las dos entidades involucradas en la problemática.

Y finalmente analizar la incidencia socio-ambiental de las actividades extractivas a partir de las contradicciones ministeriales en las decisiones ambientales, donde la hegemonía de uno de ellos se sobrepone al otro, provocando el debilitamiento institucional del ente ambiental, y como estas decisiones repercuten en el pueblo indígena.

Para entenderlo mejor, se tomará como estudio de caso el Plan Estratégico de Vida de la Nacionalidad Waorani (PEVNW), propósito que no llegó a plasmarse como tal una vez que se agudizan los conflictos del proyecto extractivo.

D. Metodología

La metodología aplicada en el trabajo de investigación, se inicia con la revisión bibliográfica de la legislación ambiental y de conservación de áreas protegidas, el marco institucional de los ministerios del Ambiente y Petróleos, el proyecto del Plan Estratégico de Vida de la Nacionalidad Waorani (PEVNW) y las actas de trabajo y reuniones Petrobras-ONHAE.

El proyecto que se originó entre los años 2005 y 2006, fue promovido como una estrategia empresarial de Petrobras al licitar el bloque 31 e intentar explotar y desarrollar los campos Apaika y Nenke, bloque que se encuentra sobre parte de territorio Waorani y dentro del Parque Nacional Yasuní (PNY).

Para conocer y desarrollar el tema se realizaron entrevistas estructuradas dirigidas, a informantes calificados como: ex-personeros del MAE, MMP, empresas petroleras, y otros actores nacionales relacionados con el tema; además a personas claves como: mujeres, hombres, ex dirigentes y presidentes de 16 comunidades wao de un total de 33 comunidades (Quehueri-Ono, Huentaro, Tobeta, Guiyero, Miwaguno, Tiguino, Bataburo, Dikapare, Kawimeno, Peneno, Gareno, Meñepare, Toñampade, Ñoneno, Tepepare y Dayuno), visitadas en su mayoría, lo cual permitió recoger diferentes percepciones generales concernientes al tema.

CAPÍTULO I

La Gobernabilidad, el Estado y sus políticas públicas

Desde un inicio, las actividades extractivas y su desarrollo en la Amazonía revelan un inusitado incremento de los conflictos socio-ambientales, conflictos que a su vez contribuyen al surgimiento de intereses colectivos tanto sociales como públicos, incluso con iniciativas privadas en el campo ambiental; este repentino interés, responde a la aplicación o no de políticas públicas que afectan directamente al colectivo social y que en muchos casos han debilitado las instituciones públicas del Estado.

Junto a esto, se encuentra una sociedad que vista desde su accionar político carece de gobernabilidad, obligada a estar desplazada y sin poder de decisión debido a la imposición de políticas neoliberales y la privatización de las empresas del Estado. La inequitativa distribución del poder lleva a que no puedan condensarse sus derechos, pues no hay una conexión entre los diferentes actores oprimidos y sus propuestas, las que individualmente expuestas se presentan frágiles por la carencia de unidad de los actores.

Un ejemplo de esto, se observa tras los intereses económicos en los procesos de exploración y explotación de crudo en la Región amazónica; las comunidades que mayormente habitan son indígenas y se encuentran en una constante exclusión en cuanto a la aplicación de sus derechos así como por la atención del Estado en sus problemas sociales y ambientales.

Los temas en relación a las institucionalidad, participación, etc., interactúan constantemente en el escenario ambiental, dinámica que permite comprender particularmente en éste documento, cómo el manejo de un recurso natural como el petróleo, se relaciona con la iniciativa empresarial de gestionar políticas públicas de competencia del Estado; ente que al estar relativamente ausente, regirse bajo contradictorias normas y sin sólidas políticas públicas, termina delegando a transnacionales petroleras sus funciones ambientales y sociales.

El desarrollo de este capítulo, trata el sentido teórico-conceptual de los temas que engloban las diversas variables públicas que rodean a los actores que intervienen en los diversos conflictos socio-ambientales.

Gobernanza y Gobernabilidad, conceptos y correlaciones

La importancia de exponer elementos básicos de las diversas corrientes sociopolíticas, apoyarán la capacidad de construcción y análisis de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza, temas que desde el punto de vista de varios autores, involucran una heterogeneidad de nociones, así por la similitud con palabras como gobierno, gobernable y otros que en este caso tienen relación directa o colateral con el campo social y ambiental.

Recapitulando algunas características de orden teórico e histórico, según Graña (2005:2) la palabra gobernanza se registra en el siglo XV del vocablo francés *gouvernance*, adoptado luego a finales del XVII en Inglaterra bajo *governance*, como sinónimo de gobierno y ejercicio del poder.

Su discusión se retoma y generaliza a nivel mundial con la crisis a finales de los años ochenta, cuando se proveen créditos internacionales, para el desarrollo de los países con problemas económicos, solventados estos por instituciones como Bretton Woods o la Unión Europea. El acceso a estos créditos, estaba supeditado a acatar ciertos condicionamientos, como el estar consolidados democráticamente o en condiciones aceptables dentro del criterio de “buena gobernanza”, concepto que para el Banco Mundial entrañaba, “[...] una buena gestión del sector público (eficiencia, eficacia y economía), rendición de cuentas, intercambio y libre flujo de información (transparencia), y un marco jurídico para el desarrollo (justicia, respeto de las libertades y los derechos humanos)” (Banco Mundial, 1993 citado en ONU, 2006:4).

Por tanto los países en crisis inician una reestructuración y modernización del Estado social, que entre otras cosas lleva a su privatización, ya que es visto como un ente ineficiente, despilfarrador y asistencialista, fulminando a las clases medias y agravando los problemas de pobreza, exclusión, desocupación y corrupción.

Para 1995, se establece la Comisión sobre Gobernanza Global quien propone que: “(...) el desarrollo de la gobernanza global, es parte de la evolución de los esfuerzos humanos para organizar la vida sobre el planeta”⁶. (CGG, 1995:4 citado en Morten, 1999:2), una premisa muy general, que plantea establecer una política de orden internacional, que manejará, negociará y resolverá conflictos en varios campos de

⁶ Traducción de la autora.

acción, basada en la coyuntura de las sociedades internacionales a los Estados a nivel global.

En este sentido el teórico Robert Cox (1997 citado en Morten, 1999:2), coincide con el lineamiento de la comisión, al abstraer que el tema abarca un extenso espacio conceptual, y define a la gobernanza como una “nebulosa”, inmersa en un ámbito político a nivel global muy amplio, que se encuentra allí pero que los métodos de investigación no lo pueden definir.

Estos conceptos circunscritos grosso modo, no introducen cuales son los elementos o procesos de la gobernanza, pero avizoran una complejidad que no permite puntualizar o delimitar el sentido de su acción, ya que su definición e instrumentación va más allá de lo imaginado.

En un sentido más actual incorporando lo global y lo local, el IV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política⁷, define el concepto de gobernanza como: “la acción y el efecto de gobernar, en un sentido más amplio, las nuevas modalidades de dirección y coordinación intersectoriales entre políticas e intereses diversos que se observan en múltiples niveles, tanto en el plano local como nacional e internacional, y que articulan una relación compleja que promueve un equilibrio entre el Estado, el mercado y la sociedad civil.” (ALACIP, 2008:1). Se puede asumir este concepto como aceptado a nivel general por que presenta un carácter amplio, ya que abarca no sólo el tema político-institucional sino aquellos procesos socio-políticos y sus actores.

La gobernanza comprende una polisemia de conceptos y complejos procesos, ya que su accionar se circunscribe dentro de un ámbito social dinámico entre individuos e instituciones formales e informales; observada desde un nivel local, puede llegar a delimitarse si se redefinen las interrelaciones e interacciones que se presentan entre los diferentes actores sociales, civiles, públicos y privados, esta se ciñe a los temas de gestión local y define cómo se instaura la toma de decisiones (eficacia, transparencia, legitimidad, imparcialidad, participación, inclusión, equidad, etc.), sus normas, funciones, responsabilidades y modo de ejecución de la acción social; así como a quiénes van dirigidas las políticas públicas.

⁷ IV Congreso ALACIP, ¿Gobernanza sin desarrollo? Repensar el bienestar en América Latina. San José de Costa Rica 5, 6 y 7 de agosto del 2008.

Estos conceptos permiten entender que la gobernanza está relacionada con los temas de participación e inclusión, ya que una verdadera intervención de la sociedad civil en los asuntos públicos, permitirá alcanzar una determinante gobernanza y por tal gobernabilidad. Por consiguiente, la gobernanza local debe ser entendida como un sistema coordinado entre los actores, sean estos Estado, instituciones, organizaciones sociales, empresa, etc., que buscan cumplir metas consensuadas tras la unión de entornos con pensamientos fragmentados.

Expuesto el tema de gobernanza, se tratará sobre lo que es la gobernabilidad, recordando que la popularización del tema y los diferentes sinónimos que vienen de la palabra “governability”, determina una relación estrecha y a veces confusa entre gobernanza y gobernabilidad, su conceptualización moderna, emerge del trabajo que realizan las agencias internacionales en relación al desarrollo institucional, la administración pública y la crisis de la deuda.

En referencia a la gobernabilidad, las pautas y auge de su tratado se establecen en 1975 con Crozier, Huntington y Watanuki en el llamado “Informe Trilateral”, comisión que tenía como propósitos el fortalecer y estabilizar a nivel internacional el escenario institucional de la gestión pública⁸, así como elaborar nuevas propuestas en políticas públicas, dirigidas al beneficio económico privado de ciertos grupos de poder. “Entre los rasgos que marcan este giro, estuvo también el hecho de que la base que daba sustento al poder político fue crecientemente rebasada por el sector privado” (Guadarrama, 2003: 130).

El trabajo se basó en la investigación sobre cuales eran las razones que generaban las disfunciones en el sistema democrático, generando con esto una nueva etapa de interés en los temas de gobernanza y gobernabilidad a nivel global. Adicionalmente, el mencionado informe se ha convertido para las ciencias sociales en una herramienta metodológica útil para entender la praxis política nacional e internacional de los Estados, además para analizar y determinar cual es el rol, los conflictos, las crisis y las interrelaciones entre sus actores.

La corriente de Crozier (1975) incorpora un nuevo elemento a su análisis social, la “gobernabilidad democrática”, y le establece cuatro niveles propios en sí misma:

⁸ Entendiéndose ésta como la estructuración del desempeño de funciones legislativas, administrativas y judiciales, mediante diseños organizacionales y procesos administrativos que coincidan con las funciones de implementación y desarrollo político público.

aceptación de valores, principios democráticos, determinadas reglas de juego en los intercambios sociopolíticos; el compromiso sobre una agenda específica en temas de coalición o fuerza política de gobierno, y un acuerdo sobre los contenidos y formas de políticas gubernamentales específicas. Es decir, este tipo de democracia buscaba superar los avances de las instituciones públicas en crisis, ocasionada por la debacle del Estado de bienestar en la que se encontraba Europa, junto a un nuevo proceso de regularización económica y política.

Años más tarde, los acuerdos del Consenso de Washington (1989) fortalecen el programa Trilateral, lo que determinó el establecimiento de procesos de “ajuste estructural” como parte de los programas de los organismos multilaterales de crédito (BM, BID, FMI) a los países en crisis, impulsándose una línea económica neoliberal con lógicas de mercado y desregulación de la economía. “La reconversión neoliberal de los años 70 y 80 partió de un diagnóstico que atribuía la crisis económica al fracaso de un modelo de organización social fundado en una matriz Estado-céntrica que había facilitado un intervencionismo excesivo del Estado, la asunción de roles no pertinentes y la conducta predatoria de quienes controlaban su aparato” (Oszlak, 1999: 85).

Una década después fracasarían las políticas de ajuste estructural del Banco Mundial, produciéndose una nueva crisis como consecuencia del endeudamiento, lo que acarreo más pobreza y desolación a los países deudores, ahondando aún más su ya insostenible situación socioeconómica.

Las diferentes reacciones e impactos de la crisis económica sobre la gobernabilidad democrática fueron distintos en cada uno de los países latinoamericanos, posiblemente el mayor impacto político se dio por la “liberalización de la economía” (Stiglitz, 1998), lo que debió ser acompañado por regulaciones apropiadas. “En este contexto y particularmente en América Latina aparece un nuevo uso de la palabra “gobernabilidad”: se trata de que la transición a la democracia y la democracia misma sean “gobernables” tanto para evitar la regresión al autoritarismo como para avanzar y consolidar la democracia mejorando su desempeño económico, social y democrático” (Prats, 2001:2).

Los objetivos de transparencia, fortalecimiento de los derechos y crecimiento económico que determinaba la “buena gobernanza”, se convirtieron en logros de estabilidad macroeconómica que favorecieron a concentrados capitales privados, y a

nivel local se desprende un auge del concepto gobernabilidad al emprenderse la etapa de transición y regreso al sistema democrático de varios países a nivel mundial.

En tal sentido, la gobernabilidad debe ser comprendida también como un proceso histórico, que demanda la conversión de regímenes autoritarios hacia sistemas democráticos, eliminando los márgenes de conflictividad e integrándose al discurso político electoral, traducándose esto en una promoción socializadora de consensos, donde el ciudadano participe y acepte incluirse en el proceso de toma de decisiones.

Siguiendo la línea conceptual, Kooiman parafraseado por Prats (2001), le da un sentido cualitativo al tema al expresar que: “Por gobernabilidad Kooiman entiende la cualidad conjunta de un sistema sociopolítico para gobernarse a sí mismo en el contexto de otros sistemas más amplios de los que forma parte. Esta cualidad depende del ajuste efectivo y legítimo entre las necesidades y las capacidades de gobernación” (*ibíd.*, p. 9). Por lo que se entiende que esta cualidad dependiente no es dada por el gobierno, sino como ya se mencionó, viene de la armonización de las estructuras económicas y sociales internas; ya que las capacidades, necesidades y sociedades son interdependientes entre sí.

Por otro lado Camou propone una definición amplia de gobernabilidad, entendiéndose a ésta como: “[...] un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema político (Estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz” (Camou, 2001:36), es decir establece que en la gobernabilidad está implícito un sentido de evaluación de la acción gubernamental y los efectos de gobernar, evaluación basada en referentes cualitativos (buena, estable, eficiente, entre otros y sus contrarios) al igual que lo plantea Kooiman.

Camou además flexibiliza el tema y destaca que ésta no es perfecta, ya que tiene ciertos grados con niveles de equilibrio y discrepancias entre las demandas de la sociedad y el gobierno, afirma que todas las sociedades son gobernables en mayor o menor grado, invalidando así a la ingobernabilidad (*ibíd.*, p. 37).

Sin embargo, es importante señalar que el intento de homogenizar la cultura política en el Ecuador, no ha sido un factor determinante de desarrollo democrático o económico, sino que ha sido un factor que ha facilitado en muchos casos, la distorsión de los procesos de socialización de proyectos en comunidades específicas como las

indígenas amazónicas, que están excluidas y carecen de una democracia representativa como se verá más adelante al analizar el estudio de caso.

De este modo, la percepción social y la organización de los diferentes actores, son elementos que forman parte de la mencionada democracia gobernable y por consiguiente la gobernabilidad tendría una relación directa con la capacidad de las instituciones socio-políticas de formular unas acertadas y eficaces políticas públicas, ya que necesita de estas, para llegar a todos los niveles de una sociedad que demanda inclusión. La inclusión es un tema relacionado directamente con los mecanismos de participación como eje del sistema democrático, sistema que debe reflejar una voluntad política donde las instituciones garanticen la participación de la sociedad civil en lo público.

Fortaleciendo lo expuesto y convergiendo en la realidad nacional, Camou establece una gobernabilidad democrática que posee por una parte un lado positivo y por otra uno negativo; el positivo que se basa en tres factores que prevalecen en un gobierno democrático “legitimidad, eficacia y estabilidad”, el cual no debe ser centralizado y debe ser quien articule organizadamente las demandas de la sociedad “plural, diferenciada y compleja”; el lado negativo o “crítico” contiene dos particulares problemas, el de las “tensiones internas” y de las “limitaciones externas” (Camou, 2001:46).

El mismo autor trata el tema de tensiones internas entre gobernabilidad y democracia en base al argumento de Norberto Bobbio, que en lo referente a una “democracia representativa” plantea: “Por otro lado, los procedimientos dispuestos por un sistema democrático para tomar decisiones colectivas, o que deberían dar respuestas a las demandas generadas por la sociedad civil, son tales que frenan y a veces hacen inútiles-mediante el juego de vetos cruzados- la toma de decisiones” (*ibíd.*, p. 47).

Argumento que por su complejidad de explicación lo divide en dos partes: la primera que trata sobre si las sociedades democráticas son más conflictivas que las autoritarias y la segunda que se relaciona sobre la distribución de poder en el régimen democrático, extendiéndolo al tema de democracia directa, apuntando que “(...) existe un amplio consenso en el sentido de que la democracia directa sólo es aplicable en pequeñas comunidades y que su aplicación a sociedades complejas y de gran escala es materialmente imposible” (*ibíd.*, p. 48).

Problemas que vistos así, están presentes en la realidad ecuatoriana, generados por el ejercicio de la democracia al momento de elaborar los proyectos de ley y formular políticas públicas, por lo que es necesario establecer una voluntad política en la construcción de consensos a nivel interno, específicamente en el legislativo y entre éste con el ejecutivo para no ocasionar la llamada crisis de gobernabilidad.

Camou además toma en consideración otros ámbitos sociales y apunta que “[...]: es necesario alcanzar un equilibrio adecuado entre el incremento de la participación ciudadana, que no ha de limitarse al voto, y la eficacia decisional, desarrollando mecanismos que reduzcan los perjuicios ocasionados por una excesiva difusión del poder y que agilicen el proceso de toma de decisiones” (*ibíd.*, p. 49). Equilibrio que debe estar presente ya que si el funcionamiento del sistema político no es incluyente, aquellas minorías que no se encuentran representadas dentro de la sociedad no podrán ser parte de la misma; éstas al estar aisladas y en desigualdad de condiciones, son objeto de abuso por los grupos de poder.

Esta inequidad generalmente incide sobre las nacionalidades indígenas y pueblos reconocidos con cierta categoría en la Constitución, que a pesar de reconocerles los derechos a su autonomía, territorio, identidad cultural, no llegan a plasmarse, advirtiéndose en el caso de no ser consultados sobre medidas administrativas y legislativas que puedan afectarlos, como el caso del desarrollo de actividades hidrocarburíferas en su territorio, es decir el gobierno como ente responsable, no cumple con la obligación de garantizarlos.

Por otro lado Fontaine (2003), al explicar la institucionalización de los arreglos, describe que la gobernabilidad no puede funcionar sin la participación del Estado, por lo que se debe entender a la gobernabilidad como: “un modo de gobierno, una manera de resolver problemas, susceptible de ser aprehendida a varios niveles de análisis: el marco institucional en el que se ejerce el poder político, el marco estatal en el que se elaboran las políticas públicas, los actores del juego político, su manera de jugar y los problemas a los que tienen que responder” (Fontaine, 2003:100).

Para Kooiman (1993) en la “Teoría de la Gobernanza”, está implícita la noción de Estado como mecanismo que dirige a la sociedad, la que al ser dinámica y diversa, necesitan de normas.

La teoría de la gobernanza empieza en la diversidad, el dinamismo y la complejidad de las sociedades a ser gobernadas –y gobernándolas. Estas sociedades necesitan orden, pero nada puede cambiar sin dinamismo. Requieren semejanzas para permitir comunicación, pero diversidad para obtener nuevas percepciones. Necesitan estándares para reducir la incertidumbre y el riesgo, pero complejidad para solventar problemas y crear oportunidades (Kooiman, 2004:192,193).

Por consiguiente, el aparato estatal, junto con toda su infraestructura, política y social, es un instrumento de fortalecimiento de los procesos tanto de la gobernabilidad como de la gobernanza, que confluyen en la consecución de una democracia participativa e incluyente.

Finalmente la distinción entre gobernanza y gobernabilidad como lo refiere Fontaine citando a Prats, se establece en distinguir a la “gobernanza como sistema y la gobernabilidad como procesos: la gobernabilidad se articula con la gobernanza, o sistema institucional que enmarca la acción de los actores sociales, y la acción de gobernar, que incluye la política, las políticas públicas y la administración pública” (Prats, 2003:244 citado en Fontaine, 2005:140).

En tal sentido y frente al escenario de los diversos actores, cabe considerar algunos factores relevantes que deben estar presentes como: la integración de los actores políticos y los actores sociales en un marco de acción pública donde existe una dicotomía entre lo público y lo privado, división que es una condición histórica de la modernidad y que a su vez limita o aísla a los actores vinculados a la práctica pública. La relación entre los actores no es simétrica y depende de procesos competitivos de representación ciudadana, poniendo de manifiesto entre las exigencias electorales y las necesidades reales de la ejecución de las políticas públicas; por tanto es indispensable una coherencia de la acción pública, la capacidad de interrelación de los actores públicos y privados en un espacio común, e instaurar procesos de legitimación de las decisiones.

En el ámbito nacional, uno de las causas de los conflictos socio-ambientales se derivan en parte, por el modelo de desarrollo basado en la extracción y exportación de crudo impuesta por el Estado, lo que está íntimamente relacionado con las poblaciones indígenas amazónicas que ancestralmente han convivido en el bosque tropical y bajo este los yacimientos petrolíferos, estas poblaciones en la actualidad pertenecen a organizaciones que en ciertos casos han surgido por los conflictos mismo de extracción

de recursos naturales, como es el caso de la etnia waorani y su relación con la empresa Maxus (Narváez, 1996).

Los conflictos de intereses en torno a la extracción petrolera, permite que sus actores se muevan dentro de un escenario desigual, lo que puede llevar a que el conflicto en sí se radicalice o converja en un entendimiento de las partes. La intervención del Estado y sus políticas deben dirigirse a que se produzca un proceso democrático y respeto a la autonomía y decisión de si los pueblos y nacionalidades indígenas desean coexistir entre las actividades hidrocarburíferas. Por tal el estudio de caso, converge en el tema de gobernabilidad y da a conocer si la participación del Estado y el marco legal ambiental sobre el que se rige, es positiva o no, en lo que Fontaine propone como la institucionalización de los conflictos (Cf. Fontaine, 2007a).

Los pueblos indígenas han sido excluidos de los procesos de decisión y participación, y peor aún en el proceso democrático o su aceptación, debido a que su cultura no encaja dentro del sistema y la lógica occidental; éste hecho ha propiciado la existencia de focos de conflictos socio-políticos, conflictos que se tratan de minimizar o ignorar ya que intervienen intereses económicos de mercado.

Para establecer un vínculo entre las minorías y el gobierno, el desarrollo de un proceso con serias transformaciones en la racionalidad gubernamental respecto a la aceptación de la diferencia cultural y en la aceptación de la existencia de dicha diferencia se hace urgente; esto transformará la realidad y consolidará una equidad incluyente y sostenible en el tiempo, generando espacios de discusión, redistribución y emparejamiento vivencial entre las comunidades, nacionalidades y pueblos con el gobierno central y seccional.

El Estado y la participación

Como se ha expuesto, el análisis del Estado y sus componentes cobra mayor importancia en la problemática social. La disertación sobre el Estado y su papel en la sociedad no es nueva, se remonta a los razonamientos doctrinarios de Platón, y un diverso grupo de científicos sociales se ha dedicado a estudiarlo a lo largo del tiempo,

constatando que el proceso de su modernización ha sido continuo y es replanteado constantemente por la humanidad.

Tal es así, que existen varias posturas académicas y teóricas en las que se estudia al Estado en su totalidad, de las cuales se ha escogido la jurídica y la sociológica, así entonces se expone la postura de Kelsen y Heller respectivamente.

Para Heller (1987), el estudio del Estado debe ser más sencillo, pragmático, antes que una corroboración de hechos y datos empíricos. Si bien es cierto que esta postura hace que la confirmación social de dicha hipótesis sea más difícil, por otro lado consigue centrarse en la Teoría General del Estado, ubicándose en dos ejes transversales: el Derecho Constitucional y la Ciencia Política. En tal sentido, afirma que “(...) el Estado no es un orden normativo; tampoco es el “pueblo”; no está formado por hombres sino por actividades humanas” (Heller, 1987:255).

Esto se traduce en un tipo de Estado social y democrático de derecho, que no es más que un espacio generador de conciencia crítica que buscará a través de un pensamiento democrático la racionalidad y justicia, pero es a partir de este Estado con el que se integrarán diferentes esferas de cooperación simétrica, mediante organizaciones nacionales o supranacionales encargadas de redistribuir oportunidades, desarrollándose en un escenario equitativo, donde rijan los compromisos jurídicos y morales sobre los flujos económicos.

En el Estado se encuentran los órganos políticos quienes designan las normas, y es el sistema él que responde y las modifica; por tanto situando el análisis desde otro punto, se tiene que a diferencia de Heller, los aportes de Kelsen y su visión jurídica, niegan el poder del Estado como hecho y lo considera sólo como “validez deontológica del derecho” (Kelsen, citado en Heller, 1987:256-257).

En ese sentido, el Estado y el Derecho son decisivos en la Teoría Pura de Kelsen (1934), que sostiene que el Estado existe independientemente del derecho y viceversa, como en el Derecho de las sociedades primitivas o nacionalidades que no tienen carácter de Estado, pero si se asume el Estado como comunidad de individuos, se puede encontrar que coexisten varios pueblos, comunidades o grupos con diferentes religiones, etnias o idiomas en un mismo Estado, con un punto análogo que es el orden normativo que regula su conducta mutua, que a decir de Rawls (1971) en la Teoría de la Justicia, nos encontramos frente a una sociedad que es un Estado-nación.

Sobre la base de la nueva Constitución, someramente se puede puntualizar que el Estado ecuatoriano se establece como un conjunto de instituciones socio-políticas, conformado por diversos pueblos que están sobre un mismo territorio y bajo un gobierno autónomo, ya que la Constitución como norma suprema, garantiza la vigencia de los derechos ciudadanos⁹, es decir se estaría frente a un orden compartido entre Estado y sociedad civil, donde su vínculo es la participación en el proceso de toma de decisiones.

Al tomar el enfoque teórico apegado al aporte de Bourdieu, que plantea un Estado como una estructura de poder no conformada de manera individual, se entiende a éste, como el conjunto de diferentes recursos que vuelven a concentrar ese poder que es ejercido a los demás.

El Estado es el resultado de un proceso de concentración de los diferentes tipos de capital, capital de fuerza física o de instrumentos de coerción (ejército, policía), capital económico, capital cultural o, mejor dicho, informacional, capital simbólico, concentración que, en tanto que tal, convierte al Estado en poseedor de una especie de metacapital, otorgando poder sobre las demás clases de capital y sobre sus poseedores (Bourdieu, 1997:99).

Lamentablemente esta concentración, en muchos casos llega incluso a monopolizar el poder, poder que se relaciona directamente como dice Weber (1977:696) en una forma de “dominación”, la que puede ser de dos maneras y que son radicalmente opuestas: la dominación mediante una infinidad de intereses (monopolio) y por otra mediante la autoridad (mando-obediencia).

El poder por tanto, debe ser comprendido a la vez con obediencia, de tal modo que los mecanismos presentes sostengan la fricción que se presentaría a través de la dominación (legal, tradicional y carismática). “No obstante, toda forma típica de dominación en virtud de una constelación de intereses, y sobretodo en virtud de la posición de un monopolio, puede transformarse gradualmente en una dominación autoritaria.” (*ibíd.*, p. 697).

Por consiguiente para Weber, el poder es una acción de imposición, llegando a convertirse en un fin y en un objeto con valor propio, con la dominación, vista esta

⁹ La Constitución del 2008 en su Art. 1, entre otras cosas determina que: “el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico, se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada”, es decir un Estado que se inserta en un nuevo modelo que incorpora la participación ciudadana en los organismos de control social, promoviendo la descentralización y la desconcentración de los poderes de una forma ordenada.

como un mecanismo que permite legitimar el poder de acuerdo al sistema normativo determinado. Es decir, las instituciones contarían con un poder que ejercen las personas quienes las regentan, poder que fue conferido por el pueblo como ente soberano y el que está dotado de una opinión, la cual se plasma en el derecho de participación, elemento que no siempre es aplicado por las comunidades indígenas amazónicas.

Expuesto lo que se concibe por Estado, se debe analizar ahora lo que se entiende por participación ciudadana, para esto Gonzáles determina que ésta es: “el proceso mediante el cual los ciudadanos en forma directa, o mediante sus expresiones asociativas, inciden en ciertos procesos gubernamentales definitorios de políticas públicas.” (Gonzáles, 2005:2). Es decir un mecanismo con el cual de forma organizada se pueda intervenir, decidir, consensuar o solucionar los intereses y problemas de la comunidad.

La popularización de este tema en sí es reciente en el Ecuador, la inclusión de la sociedad civil en los temas socio-políticos ha determinado que hoy se pueda hablar parcialmente de una sociedad civil participativa, que reconstruye ese espacio de opinión dentro de la esfera pública y permite la toma de decisiones dentro de la sociedad.

Pero la participación no está inmersa sólo en un referente gubernamental, por tal es importante recordar que la condición de sociedad civil como eje activo y transformador, está ligado directamente con la democracia, además es un elemento institucional determinado por los derechos de los Estados y los movimientos sociales. “En nuestro análisis de la sociedad civil, la adquisición de los derechos civiles por los que se puede actuar, sin tomar en cuenta lo selectivo y lo problemático que éstos puedan ser, institucionaliza a las esferas pública y privada de la sociedad civil y somete a la economía y al Estado a sus normas” (Cohen y Arato, 2000:37).

Es importante señalar que la participación, sin ser usada como mecanismo retórico y discursivo a nivel político, es un elemento que va mas allá del involucramiento sin aporte de propuestas estratégicas que beneficien al colectivo, porque si bien es cierto que es un proceso de inclusión de la ciudadanía en las políticas públicas, éste proceso no puede quedar simplemente ahí, es necesario entonces lograr una transformación o ciudadanización de la gestión pública, refiriendo a que es en el proceso de toma de decisiones donde el ciudadano individual y la sociedad en colectivo

tiene que imbuirse de los mecanismos existentes de poder y de como ejercer sus derechos.

Otro punto a ser tomado en cuenta, es que los mecanismos de participación deben estimular y propender a un mayor ejercicio del poder, para que así se llegue a legitimar la voluntad política obtenida por la concertación entre los actores sociales, tomando en cuenta claro está sus diferencias e intereses. “El estado ya no puede concebirse como una entidad monolítica al servicio de un proyecto político invariable, sino que debe ser visualizado como un sistema en permanente flujo, internamente diferenciado, sobre el que repercuten también diferencialmente demandas y contradicciones de la sociedad civil” (Oszlak, 1989:13).

La fluidez comunicacional entre autoridades y ciudadanía, y la información sobre temas sociales, decisiones, rendición de cuentas, etc., llevará a una mejor construcción de consensos, la participación debe ser una condición prioritaria para ese *feed back* entre gobernantes y gobernados, la elaboración de una propuesta que lleve al conocimiento del marco jurídico que incluye derechos y obligaciones debe ser parte de esa información básica que viabilizará el cumplimiento de las aspiraciones sociales, así como la consecución de ese empoderamiento ciudadano sobre las decisiones colectivas que legitimará la voluntad ciudadana.

En una sociedad democrática, singularmente, la opinión pública unitaria no puede ser nunca mero producto racional de la organización del poder estatal. Por el contrario, debe ser aquella, en el Estado democrático, la que legitime y sustente a la organización de autoridad. Por esa razón sucede, en general, que cuando la opinión pública se muestra incapaz de mantener la unidad estatal, en lugar del consentimiento democrático aparece la coacción autocrática (Heller, 1987:198-199).

La construcción de la participación no solo está en el interés y la aceptación ciudadana de participar en los asuntos públicos o de los hechos sociales que le atraiga un interés, sino en la creación de verdaderos espacios que determinen un ejercicio participativo inclusivo, por tanto la eliminación de barreras culturales como la idiomática, conducirá a que el consenso sea mayoritario, así como posibilitará a que las decisiones a nivel nacional y estatal, no sean tomadas por minorías de poder económico-político que no representan a una nación.

Si todas las instituciones públicas se desarrollan en otra lengua, las minorías corren el peligro de verse marginadas de las principales instituciones económicas, académicas y políticas de la sociedad. Para evitar la perpetua

marginación, las minorías deben, bien integrarse en la cultura mayoritaria o bien buscar el tipo de derechos y poderes de autogobierno necesarios para mantener su propia cultura societaria, es decir, crear sus propias instituciones económicas, políticas y educativas en su propia lengua (Kymlicka, 1996:13).

Dichos espacios de participación incluyente y de consenso mayoritario permiten establecer un espectro de ventajas en la sociedad civil y en la sociedad política como se ha visto, pero que, sin un proceso adecuado y eficiente de políticas públicas y de instituciones que las apliquen, se ve seriamente complicada su puesta en marcha.

Por tanto la aplicación de ineficaces procesos de participación para la toma de decisiones socio-ambientales, cuando los intereses económicos se sobreponen al bienestar de grupos indígenas, pone en juego la autodeterminación de estos pueblos, a pesar que las recientes conquistas por su inclusión en la esfera nacional, hayan establecido pautas de respeto a sus derechos socio-políticos.

Las demandas de autonomía y autodeterminación de los pueblos indígenas, presente con fuerza desde los años 80 en algunos países de América Latina, han interpelado las relaciones coloniales de poder vigentes a lo interno de los Estados-nación, y han expresado como reivindicación, la autonomía regional que incluye por igual la demanda de los territorios, el autogobierno indígena, el respeto a los sistemas socioculturales propios y una mayor participación en la conducción de los destinos nacionales (Ortíz, 2005:251).

Por consiguiente, es importante precisar que la participación es un derecho fundamental que debe ser ejercido colectivamente, a lo que cual la Constitución aprobada por Referéndum en el 2008, lo ratifica en sus artículos 1, 61, 95¹⁰ y siguientes.

Visto así, ésta incide positivamente en la toma de decisiones a favor de la sociedad, mejorando el nivel socio-político en relación a la calidad de vida de los pueblos, y para que se sustente a lo largo del tiempo debe manejarse una veraz y auténtica información, así como un adecuado sistema de transparencia, condiciones que fortalecerán la confianza en el sistema, entendiéndose a éste como un mecanismo de rendición de cuentas, como un acto colectivo y autónomo frente a los actores políticos.

En el estudio de caso aquí expuesto, se notará como la participación no se establece como un verdadero mecanismo de consulta, información o veeduría de las

¹⁰ Art. 95.- Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria (CPRE, 2008).

actividades hidrocarburíferas a realizarse en territorio amazónico, evidenciando que las políticas públicas no están formuladas en función del ambiente, e incluyen o son equitativas con las poblaciones indígenas y sus decisiones.

El ejercicio correcto de la participación y el eficaz implante de sus mecanismos, es uno de los actos que le confiere al gobierno su legitimidad, por tanto la participación ciudadana en la construcción de las políticas públicas es uno de los ejes centrales de la gobernanza.

Políticas públicas y el Institucionalismo

Las políticas públicas como tema de interés social, sigue vigente debido al dinamismo y tendencias de sus actores, a pesar de que se ha tratado a profundidad las cuestiones referentes al Estado y las Instituciones, aún no se han agotado las investigaciones sobre la relación con éstas, es decir la correspondencia entre uno y otro y como se dan estos procesos.

La noción de Políticas Públicas, tiene su origen en la propuesta de Policy Sciences de Harold Laswell formulada en 1951 (Nateras, 2005:254), y abarca un sinnúmero de diversos conceptos. Brevemente se le puede definir como los programas de acción o las decisiones gubernamentales necesarias para mejorar las condiciones de vida de un pueblo.

Siguiendo a Thomas Dye en términos más puntuales, “Una política pública se puede definir simplemente como aquello que un gobierno hace o deja de hacer” (Dye, 1984 citado en Solarte, 2004:35), por tanto la responsabilidad recae en la acción de los gobiernos y su poder de decisión de acuerdo al régimen político en el que se enmarquen, dependiendo de esto la implantación o no de acertadas políticas que beneficien a la mayoría de la población.

Adicionalmente, desde la academia se vierten varios conceptos como que estas son: “el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de autoridad gubernamental” (Mény y Thoenig 1992:20), reafirmando así que las decisiones a nivel de gobierno deben basarse en las demandas de la sociedad.

Desde la amplia perspectiva de Edith Kauffer, las define como: “el conjunto de decisiones cuyo objeto es la distribución de determinados bienes o recursos. En este proceso se encuentran en juego bienes o recursos que pueden afectar o privilegiar a determinados individuos y grupos” (Kauffer, 2000:2).

Entendiéndose así que éstas tienen por un lado un carácter incluyente a través del proceso de toma de decisiones, y por otro lado un sentido de exclusión a través de aquellas medidas que no se las aplican o que están dirigidas al beneficio de ciertos sectores minoritarios, con intereses económicos que imponen sus conveniencias en la agenda estatal por manejar ciertos recursos de poder, es decir con intereses consolidados en el Estado con ayuda de una burocracia encriptada en las instituciones, debido a una sucesión de regímenes que por años han mantenido la misma línea política y un plan estático, resistiéndose a integrar cambios que beneficien a todas y todos los ciudadanos.

Por otro lado, estas no tienen un método general ya que los procesos de modelación o estructuración en cada lugar son distintos, así como si estas están destinadas a un bien común o no, como lo afirman en su ensayo Stein y Tommasi “No existe una fórmula única que pueda aplicarse a todas las circunstancias por igual, independientemente del área de políticas de que se trate. La eficacia de las políticas depende de la manera cómo se discutan, aprueben y apliquen.” (Stein y Tommasi 2006:394).

Las políticas públicas son necesarias independientemente del modelo que tenga el Estado, y sus acciones u omisiones deben estructurarse de una forma que respondan a los requerimientos de la sociedad y no al modelo en sí del Estado, dirigirse además a velar por el bienestar común y la reducción de la desigualdad social, por tanto su establecimiento es inherente al sistema político, es decir que si éste funciona incoherentemente o no funciona la generación de políticas públicas se ve obstaculizada, lo que a su vez generara problemas en la administración pública que es quien las implementa como ente responsable de la gestión pública.

La intervención de la sociedad civil para mejorar esta gestión, debe concentrarse en ejes como la democracia y el desarrollo de la sociedad en base a sus derechos, con una vigilancia permanente de cómo se llevan los asuntos que le conciernen, éstas tienen la finalidad de que “trasciendan la acción gubernamental, ya que lo “público” se refiere a aquellas políticas que devienen: a) en interés general, b) su decisión resulta del

diálogo, la transparencia y la accesibilidad en sus acuerdos; y c) la financiación procede de las arcas del Estado” (Aguilar, 1996 citado en Díaz, s/f:1).

Por tanto la participación activa de la sociedad civil en los temas sociales, ambientales, educativos, etc., debe ser prioritaria, el sistema político y las políticas públicas conforman un engranaje que permite la resolución de cambios por que se den estas demandas sociales, que ha su vez promueven una mayor socialización y por ende un mejor entendimiento de dichas necesidades, generando al mismo tiempo un escenario de sostenibilidad social.

O'Donnell por su parte afirma que “el régimen es una mediación entre el Estado y la sociedad”(O'Donnell, 2004:153) por tanto la interrelación Estado-sociedad se da de diferente manera con cada régimen que llega al poder, lo que influye directamente sobre las instituciones y las capacidades internas de sus Estados. Pero Sikkink refuta a O'Donnell, con su teoría sobre la sociedad civil, ya que postula que: la fortaleza del Estado está en que si éste posee o no capacidades sobre la sociedad civil (Sikkink, 1993:543).

Estas consideraciones implican que para la definición de las políticas públicas, deben interrelacionarse todos sus actores con un eje común que es la participación a todo nivel, decisiones que conllevan acciones ágiles sobre las demandas sociales que implican a los grupos más vulnerables de un pueblo y con significación social, para esto la estructuración de las políticas deben basarse en fundamentos con equilibrio social, con el fin de alcanzar el bienestar de toda una sociedad.

El contenido de las políticas públicas a nivel social, deben dirigirse con un sentido que beneficie a toda la sociedad, ya que cuando las relaciones de poder son desiguales o no se encuentran bien estructuradas lo que provocan son mayores conflictos sociales, como en el caso de las actividades petroleras sobre territorio indígena y áreas protegidas.

La mayoría de los programas y políticas públicas requieren para su implementación, la intervención de una compleja estructura gubernamental y un número no despreciable de unidades de decisión del sector privado. El desempeño del conjunto dependerá de una sucesión y articulación de comportamientos individuales congruente o no con determinado marco normativo. Cada unidad de decisión se verá sometida al conflicto inherente a las decisiones tomadas en cada nivel y a la incertidumbre derivada del desconocimiento sobre el impacto de las propias decisiones. Por lo tanto, buena parte de los mecanismos organizacionales estará destinada,

precisamente, a eliminar fuentes de conflicto e incertidumbre. Las organizaciones que tienen a su cargo funciones normativas (v.g. legislación, planificación, evaluación, control), tenderán a diseñar un sistema de regulaciones, estructuras administrativas, medidas de desempeño y sanciones que induzcan a las unidades implementadoras más desagregadas a actuar de modo consistente con los programas y objetivos generales. A su vez, estas unidades intentarán mantener cierto espacio de decisión autónoma, de modo de compatibilizar las exigencias funcionales asociadas al cumplimiento de sus objetivos formales con aquellas derivadas de la necesidad de satisfacer otros objetivos e intereses (clientelísticos, institucionales, etc.) (Oszlak, 1989:13).

Como se ha puesto en manifiesto, está implícito el factor económico y la relación directa entre sus actores, lo que determina la desigualdad entre unos y otros, fomentando esa brecha sin fin de desigualdad social.

La apuesta por la calidad de vida de la política pública no pretende subvertir la economía por la política, sino que enfatiza el reconocimiento de que la eficiencia económica no se autosustenta de manera independiente del entorno social institucional de la cual forma parte, o alternativamente sirve para destacar la importancia estratégica del mecanismo social de agregación según el cual las preferencias individuales se traducen en expresiones colectivas de tipo óptimo (Granda, 2007:29).

Esto permite que varios autores traten de manera conjunta, el Institucionalismo y las políticas públicas, ya que a cada organismo o institución pública le compete un tema central por dirigir, planificar, así como la obligatoriedad de implementar políticas dimensionadas a la resolución de demandas a nivel nacional; por tanto, estas políticas son primordiales dentro de la agenda gubernamental y se traducen en la toma de decisiones por parte del Estado y en acciones que beneficiarán a los ciudadanos, para lo que cuenta con la coyuntura de leyes y normas que influirán en el desarrollo de una sociedad más justa y equitativa.

Salta a la vista entonces, que el Institucionalismo se encuentra estrechamente relacionado con el tema y el porqué se establece la preocupación de su estudio; a esto Ramos expresa que lo que le caracteriza en general es “la reivindicación de la importancia del estudio de las instituciones, puesto que estas condicionan al comportamiento de los agentes y por tanto, el desenvolvimiento de la actividad económica” (Ramos, 2003:437).

Como se determinará en el desarrollo del estudio de caso, las instituciones MAE y MMP que participan en el conflicto, no tienen los mismos objetivos, pero en sí las dos tienen ingerencia sobre el tema extractivo en AP, por lo que se advierte que una de las

condicionantes del conflicto es la bifurcación de una misma competencia para dos estamentos estatales, haciéndose urgente el rediseño de la idoneidad y lo eficaz de sus fines, de acuerdo a sus principios.

Uno de los criterios básicos para el diseño o reforma institucional está dado por la búsqueda de objetivos que vayan acorde con la realidad del grupo humano al que va dirigido. En este sentido, un conjunto de arreglos institucionales, sin desatender la rigurosidad de la elaboración jurídica de las normas, plantea un ejercicio previo que sale de la esfera de la influencia normativa y se traslada a la cotidianeidad. En ese sentido, es necesario primero capturar la realidad social para establecer la norma y no elaborar el diseño normativo a priori para luego encajar los códigos ciudadanos dentro de aquél. (Basabe, 2007:196).

Así también otros autores proponen que las relaciones institución-medio, sea fluido y proactivo, lo que determinaría una mejoría entre la relación de sus actores

Las instituciones sociales necesitan estar en constante intercambio con su ambiente, intentan controlarlo todo fin de amoldarlo a sus requerimientos y, en defecto, adaptarse a él. Ambas funciones deben y pueden ser complementarias aunque respondan a una dinámica contrapuesta. El que una de ellas prevalezca sobre la otra depende de las relaciones concretas entre sistema y ambiente (Vanderdijs, 1988:170).

El Estado es el responsable de elaborar las políticas públicas, entendidas estas como aquellos planes y programas a ejecutarse, en base a la definición de decisiones de varios actores, por tanto cualquier proyecto que desarrolle a una nación, se basará en lo prescrito en sus políticas, aplicadas y ejecutadas por la institución competente, políticas en las cuales la comunidad debe interactuar, ya que toda actividad que implique desarrollo debe estar dirigida a su favor, este razonamiento nos lleva a preguntarnos de ¿cuál es el nivel de participación de la sociedad, y si en la ejecución de los proyectos, se realiza una verdadera gobernanza de las comunidades sobre sus territorios?.

La capacidad de formular e implementar políticas públicas permite analizar de mejor forma el rol de las instituciones. En donde, las instituciones proporcionan los espacios de acción y los recursos a los actores en el proceso de formulación de las políticas públicas. Es decir, las instituciones le dan índice de calidad a las políticas públicas. De esta manera, la gobernabilidad es el espacio intermedio entre los patrones de interacción de los individuos, los actores y las oportunidades en términos de formulación, implantación y evaluación de políticas. Esta es una manera de vincular gobernanza y políticas públicas a través de la gobernabilidad, que en último término hace referencia al proceso político transformación de las demandas y preferencias en acciones concretas de política pública (Santos, 2008:4).

Resulta fundamental entonces, comprender al institucionalismo como el comportamiento de los miembros de una sociedad, o también llamados ciudadanos; cuyas reglas y tradiciones institucionales son el resultado de un proceso de adquisición de conocimientos y experiencias pragmáticas, llegando así según Luhmann (2000) a una construcción de la realidad.

El modelo institucionalista, ha permitido que las demandas sociales, fruto de dicha interacción, evolucionen hacia un modelo más equilibrado y legitimado por todos los miembros de esa sociedad en el proceso de toma de decisiones, que inmediatamente pone cara a cara al centralismo y al descentralismo en una competencia por saber quien es el más eficiente.

Se puede determinar así, que el institucionalismo al involucrar a la ciudadanía, cierra un círculo que trasciende de la concepción tradicional al ubicar en el centro del análisis al Estado y a sus instituciones, implementando eficazmente las políticas públicas; y al su vez evita caer en un estudio falaz que incluye solamente al eje social y deja en paralelo a la estructura institucional, logrando, como se ha manifestado, alcanzar las metas sociales y políticas.

Relacionar el institucionalismo y las políticas públicas no sólo consigue incorporar la eficiencia de la administración pública, sino que al mismo tiempo, permite estudiar la estructura existente entre el actor social y los resultados de esas políticas, sus diseños e implementaciones.

Con el objeto de fortalecer aun más el presente estudio, se considera fundamental incorporar un análisis teórico sobre el neoinstitucionalismo. Hasta el momento, se han asociado factores políticos y sociales en el presente trabajo, sin embargo, resulta de gran relevancia incorporar un factor de análisis más, el económico. Visto esto se entrevé que con las aportaciones del institucionalismo, el neoinstitucionalismo logra establecer un paradigma mucho más sólido y abarcador de los temas que competen a éste estudio.

Resumiendo lo sucedido en Latino América, en los años 60` se vivía un auge desarrollista bajo un modelo de organización social centralizada en el Estado, el que al poco tiempo colapsó; fracaso relacionado directamente con la crisis del petróleo y crisis de la deuda de 1982, determinando un continuo proceso de “ajuste estructural” y de reenfoque económico, basado en los acuerdos del Consenso de Washington (1989),

factores estos que establecieron radicales reformas neoliberales, que integraron al Estado a un sistema de privatización y descentralización con lógicas de mercado que desarticulaban el rol socio-económico del mismo.

Se apeló así a la descentralización (Oszlak, 1999:85), que trasladó responsabilidades de gestión a los gobiernos subnacionales; se inició el proceso de privatización del Estado que puso en manos de empresas privadas (y a menudo, de empresas estatales transnacionales), la provisión de los principales servicios públicos; la desregulación implicó el vaciamiento o supresión de organismos que cumplían funciones reguladoras de la actividad socioeconómica, que pasaron a ser consideradas superfluas o negativas para su desenvolvimiento; y, a la tercerización de servicios, que llevó a numerosas instituciones públicas a procurarse en el mercado, ciertos insumos y servicios antes suministrados por unidades operativas propias. El Estado una vez desmontado y desmantelado transfirió su gestión y potestad a otros actores e instancias jurisdiccionales.

Esta última corriente, combina vertientes macroeconómicas como los costos de transacción, de derecho, de información y de democracia gobernable como la elección pública, que en inicio se basaron en los fundamentos del Consenso de Washington, en las llamadas reformas de primera generación con grandes consecuencias para Latinoamérica, pero, sus incipientes resultados originan las de segunda generación que introducen nuevos conceptos claves para alcanzar un mejor desarrollo con miras a establecer un nuevo paradigma de reforma del Estado proyectándose a una nueva gestión pública (Crozier, 1997; Stiglitz, 1998).

Para North como resultado de esta relación, aparecen los postulados básicos de la economía neoclásica: maximización de la utilidad, racionalidad en la elección de los actores, escala de valores establecida, información y competencia perfecta enmarcadas en reglas o configurado por un marco institucional; claro está, todas ellas en relación al sistema político y a la gestión, administración y ejecución de políticas públicas, definiéndolas como “las reglas del juego en una sociedad, o más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre quedan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano” (North, 1993:13).

Pero este modelo no promueve que los gobiernos formulen políticas que tiendan a resolver los problemas ambientales con un sentido más equitativo, lo que procura es

manejar conflictos y demás, con normas, discursos y practicas dentro de una sociedad que ha adquirido derechos, se pone a la par de las exigencias sociales cambiantes pero con la visión de controlar los conflictos, y así favorecer al interés particular sobre el interés público. “En la constatación de estas discrepancias descansa fundamentalmente, la justificación de una política ambiental” (Ocampo, 1999:13).

Por tanto con el neoinstitucionalismo no coexiste un sistema político imparcial y eficiente que resuelva rápidamente los conflictos, la ejecución de programas y proyectos deben traducirse en acciones que permitan la resolución de las necesidades de los sectores, o áreas más vulnerables a nivel medio con competencia de los ministerios, así como de instituciones gubernamentales a nivel regional y local, proyectando una firmeza en las convicciones del área para lo que ha sido implementada. Una mejora de los canales de información dentro de una sociedad o un país, coadyuvaría a que las ofertas y demandas tanto políticas como sociales no se contrapongan y lleguen a un punto de equilibrio.

En referencia al escenario nacional, a pesar de que se han diseñado políticas ambientales públicas que entre otras cosas salvaguardan los sistemas naturales, no cuentan con instituciones ambientales fortalecidas, a razón del desmantelamiento del Estado que permitió un retroceso en la institucionalidad, y la preferencia a las políticas económicas, extractivistas y de mercado, determinantes además en la persistencia de la pobreza.

Las decisiones ambientales deben dirigirse a evitar actividades antrópicas como las extractivas y todas las agresiones a los ecosistemas naturales, que provocan no sólo serios problemas ambientales sino impactos sociales que repercuten a nivel local, nacional, e incluso al global. Los problemas macroecológicos como cambio climático , destrucción de la capa de ozono, efecto invernadero, disminución de la biodiversidad, y los microecológicos en referencia a la contaminación local (aire, agua, suelo, ruido, vertido de desechos sólidos) son producto de la explotación indiscriminada de los recursos naturales y por contaminación con residuos, problemas que a finales del siglo XX se convierte en temas de interés y de preocupación para científicos, políticos y sociedad civil (Arroyo *et al.*, 1997:49-72).

La gestión en relación al tema ambiental, está por lo general establecida por instituciones internacionales que muchas veces con una visión tecnócrata presentan

planes y programas no aplicables a la realidad nacional. A nivel nacional en cambio, estas no tienen un férreo apoyo a ser desarrolladas, y sus políticas no están claramente establecidas, la vigilancia desde las instituciones al control ambiental, cumplen un papel a más de básico, limitado, la desinversión en proyectos ambientales, científicos e incluso en las mismas instituciones y sus proyectos son otras de las razones para que estas no sean eficientes.

Los principios que rigen a las políticas ambientales se concentran en aquellos definidos en la primera Cumbre de la Tierra, por la Conferencia de Río de Janeiro en 1992. El enfoque ambiental de la agenda 21, está orientado al desarrollo sostenible, con políticas descentralizadas y un modelo participativo en lo referente a lo local, articulando la sociedad civil y la administración pública.

La participación de la sociedad civil es un requisito fundamental para que las políticas ambientales sean efectivas, en el caso de las actividades hidrocarburíferas la participación de las comunidades indígenas, no debe ser tomada simplemente como una consulta, ya que estas actividades afectan la autonomía, territorio, recursos de los pueblos o nacionalidades indígenas, la obligación del Estado como garante de los derechos, debe por un lado salvaguardar su cultura y los recursos naturales para su sobrevivencia; y por otro establecer un verdadero derecho a la consulta y participación cuando se propongan actividades extractivas en su territorio indígena.

CAPÍTULO II

Legislación ambiental, áreas protegidas y pueblos indígenas

La degradación y pérdida de los ecosistemas amazónicos se inicia en el Ecuador hace más de cincuenta años, y entre los principales factores que las promovieron se destacan: el impulso por el Estado a la colonización de la RAE y la instauración de actividades hidrocarburíferas para la explotación de crudo; políticas que no contaban con una planificación y control de su desarrollo.

Estos factores insertos de una fuerte visión desarrollista que germinó a mediados de los años 60`, se posicionan en el imaginario productivista de que la reforma agraria y el extractivismo conllevaría a un desbordante crecimiento nacional; razonamiento enmarcado en preceptos que conciben una naturaleza infinita y recursos naturales como fuente inagotable de riqueza.

Para esto se emiten dos leyes con las que se norman estas actividades, la Ley de Colonización de la Región Amazónica¹¹ que activaría e impulsaría la producción agrícola en aquellas “tierras baldías” (Barsky, 1984), y la Ley de Hidrocarburos, para explotar y desarrollar los recursos petroleros.

El Estado cuya lógica crematística y, basado en el proyecto político económico más grande del Ecuador –la producción petrolera- desarrolla una legitimidad de intervención en la zona en pro del ideario que convocó, desde “sus adentros”, el “interés nacional”, volviendo natural una práctica extraccionista y movilizandando el “antiguo ideario” dado por entender a la RAE como “tierra baldía, sin dueño” o una “tierra prometida y prometedora” del desarrollo nacional (Toscano, 1999:77).

Debido a la imperante demanda de crudo y sus derivados, la industria petrolera se estableció en áreas de de fragilidad ecológica y cultural como el bosque tropical y territorio indígena, donde se concentra una diversidad biótica y riqueza cultural perteneciente a grupos étnicos ancestrales y sobre las denominadas áreas protegidas. “Con la creación de la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana (C.E.P.E), en 1967 (que cambió su nombre por Petroecuador en 1989), el Estado empezó a participar directamente en la explotación petrolera y fomentar la migración hacia el Oriente” (Fontaine, 2006:30).

¹¹ Ley de Colonización de la Región Amazónica, en R. O N° 504 del 12 de enero de 1978. En su artículo 1 determina como “obra nacional de urgente prioridad, la colonización de la Región Amazónica Ecuatoriana”.

La importancia de proteger y conservar los ecosistemas naturales, se plasma en la Constitución de 1998, donde se establece una sección referente al medio ambiente, esta en el Art. 86, numeral 3 determina, 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” (CPRE, 1998).

Sin embargo hay disposiciones constitucionales que permiten excepcionalmente el aprovechamiento de los recursos naturales en las áreas protegidas, si esto se enmarca dentro del interés nacional, y para su efecto, deberán realizarse Estudios de Impacto Ambiental (EIAs) y Planes de Manejo Ambiental (PMA). “El objetivo de este tipo de análisis es crear un marco donde sea posible evaluar el impacto de determinada decisión en el medio ambiente o la sociedad. Hay una amplia variedad de enfoques y metodologías. Las evaluaciones pueden implicar el uso de modelos y técnicas cuantitativas” (Parsons, 2007:442).

Los estudios ambientales (Diagnósticos Ambientales, Estudios de Impacto Ambiental o Monitoreos Ambientales) requieren del análisis de los componentes bióticos y abióticos, además de la identificación y evaluación de los efectos que la ejecución del proyecto tendrá sobre el área de influencia; pero el RAOH 1215 en su contexto demanda un análisis muy somero de los impactos que se provocan en aquellas áreas a ser social y ambientalmente intervenidas. “La ausencia en el Ecuador de una regulación ambiental seria por parte del gobierno ha permitido, en efecto, que las compañías pongan las normas para sus actividades y que estas mismas compañías vigilen su propio cumplimiento” (Kimerling, 2006:100).

Así se observa por un lado que se establecen políticas ambientales dirigidas a la conservación de la áreas naturales, y por otro, estas mismas políticas subordinadas a la Constitución permiten se realicen actividades extractivas dentro de las áreas naturales protegidas, lo que conlleva a una solapada pugna de hegemonía entre los ministerios del ramo, evidenciándose una marcada debilidad institucional del MAE al sujetarse a las políticas extractivas de petróleo del MMP.

El resultado final de esta discordancia, es que se sigue entregando en concesión territorios biodiversos a empresas petroleras, y permisos para el desarrollo de nuevas actividades extractivas en áreas protegidas.

Debido a su importancia política, el Ministerio de Energía y Minas tiene mayor jerarquía y subordina las decisiones del Ministerio del Ambiente en esa materia, ello da pábulo a que el Ministerio de Energía y Minas apruebe un proyecto extractivo por sobre lo que haya decidido el Ministerio del Ambiente, aunque de este depende en última instancia la aprobación de la Licencia ambiental para cualquier proyecto en áreas protegidas (Narváez, 2007:44).

El desequilibrio entre extracción-conservación, concluye con una balanza inclinada siempre a favor del extractivismo, la búsqueda de otras formas de ingreso económico sustentable se hace urgente, en bien de la conservación de los ecosistemas amazónicos poseedores de elementos socio-ambientales únicos que están en peligro de desaparecer.

La tutela ambiental, áreas protegidas y actividades extractivas

La Constitución aprobada en el 2008 se destaca por lo avanzado del tema ambiental, ya que por primera vez se le otorga derechos a la naturaleza, derechos como la restauración y reparación de los daños que le causaren las actividades antrópicas, así como evitar y mitigar los impactos ambientales graves y permanentes que se hagan en su contra.

Junto a esto, la Ley de Gestión Ambiental establece que en materia ambiental le compete al ministerio del ramo, formular los planes y estrategias ambientales así como expedir y aplicar las normas de protección y calidad ambiental, es decir al Ministerio del Ambiente como ente rector en estos temas, deberá impulsar el establecimiento de una normativa a estas nuevas disposiciones constitucionales, para que puedan ser aplicadas.

De acuerdo al artículo 4¹² del Sistema Único de Manejo Ambiental (SUMA), dentro del Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria del Ministerio del Ambiente (TULASMA)¹³, se establece el marco institucional a través del Sistema

¹² Art. 4.- El marco institucional del Sistema Único de Manejo Ambiental se establece a través del (SNDGA), determinado en el artículo 5 de la Ley de Gestión Ambiental. Para los efectos de la determinación de la competencia ambiental dentro del SNDGA, se entenderá que la tienen aquellas instituciones, nacionales, sectoriales o seccionales, que, según sus correspondientes leyes y reglamentos, tienen potestad para la realización de actividades, de cualquier naturaleza relacionadas con la prevención y control de la contaminación ambiental y uso, manejo y administración de los recursos naturales renovables y no renovables; y en general con el desarrollo sustentable. Por lo tanto, el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental (SNDGA) comprende la descentralización horizontal entre las instituciones del Gobierno Central con competencias ambientales, así como la descentralización vertical, de acuerdo a la terminología del artículo 3 de este reglamento que define la autoridad ambiental nacional (AAN) y las autoridades ambientales de aplicación (AAA) en su calidad de instituciones integrantes del SNDGA (TULASMA, 2002).

¹³ Mediante Decreto Ejecutivo N° 3399, publicado en el R. O. N° 725 de 16 de diciembre del 2002, se expide el Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio del Ambiente.

Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental (SNDGA), que otorga la competencia ambiental a aquellas instituciones que según la ley, tengan la potestad de vigilar las actividades involucradas con este tema, es decir deberán preocuparse por la prevención y control de la contaminación, manejo de los recursos naturales renovables y no renovables, y desarrollo sostenible.

Este es uno de los puntos clave donde se establece la doble competencia en materia ambiental entre el MMP y el MAE, al proferir legalmente atribuciones en los temas socio-ambientales producto de las actividades extractivas no renovables (minera e hidrocarburífera) a los ministerios del ramo; pero al contrario del MMP, el MAE tendrá ingerencia dentro del área extractiva sólo si los proyectos se desarrollan dentro del SNAP.

De acuerdo a esta legislación, la competencia en temas extractivos es directa para el Ministerio de Minas y Petróleos (MMP)¹⁴; y para el Ministerio del Ambiente (MAE) lo será en materia ambiental siempre y cuando se encuentre en área protegida, pero, la división del poder ambiental de estos dos entes en actividades hidrocarburíferas, es producto además de la emisión de la Ley 690 para la Promoción de la Inversión y de Participación Ciudadana, que agrega a la Ley de Hidrocarburos ciertos artículos donde se le provee de potestad al MEM, al fortalecer el funcionamiento de la Dirección Nacional de Hidrocarburos y suministrar competencias dentro de su ámbito de acción al Ministerio de Energía y Minas.

Esto tampoco contribuye a que las directrices ambientales se encuentren en una sola área estratégica, debido a que la resolución y responsabilidad de los temas ambientales en actividades extractivas es competencia de los dos ministerios; esta dispersión de atribuciones basados en objetivos distintos como son el extractivo y de conservación, demuestran que esa potestad ambiental debe ser decisión de un solo estamento integrado en el MAE como máxima autoridad ambiental.

¹⁴ Hasta junio del 2007 se denominaba Ministerio de Energía y Minas (MEM). Por Decreto Ejecutivo N° 475 de 9 de julio del 2007, publicado en el R. O. N° 132 de 23 de los mismos mes y año, se escinde el Ministerio de Energía y Minas en los ministerios de Minas y Petróleos y de Electricidad y Energía Renovable, cuyo artículo 2 dispone que las facultades y deberes que corresponden al Ministerio de Energía y Minas para asuntos relacionados con los hidrocarburos y minas, corresponden a partir de la expedición del decreto ejecutivo al Ministerio de Minas y Petróleos. En el mismo decreto el señor Presidente de la República detalló las áreas operativas asignadas a cada uno de los ministerios creados. Luego por acuerdo N° 084 de enero de 2008 (RO 243) se lo denomina Ministerio de Minas y Petróleos (MMP).

Esta dualidad converge en contradicciones para una buena gestión ambiental y en decisiones económicas que se oponen a la conservación de los ecosistemas. “Las antinomias sociales y económicas están por consiguiente insertadas en el aparato mismo del sistema político y encuentran su expresión en las instituciones del poder, en la forma de conflictos entre distintos aparatos estatales, de contradicciones entre burocracia y clientela, como competencia entre grupos de intereses y los partidos” (Hirsch, 2005:173).

Las concesiones petroleras en áreas destinadas a la conservación, demuestran que aquellas políticas ambientales pertinentes al cuidado del ambiente no se encuentran bien estructuradas, reflejando una discordancia entre sus normas y leyes que desencadenan en un proceso errático de las funciones de las instituciones encargadas de la gestión ambiental, por tanto al establecerse políticas claras en sus preceptos básicos y de respeto a sus principios éticos, el MAE no aceptaría el desarrollo de nuevos proyectos extractivos en áreas protegidas. Es decir políticas erráticas, procesos y resultados desacertados.

Se distingue además, que la intervención de las actividades hidrocarburíferas sobre áreas biodiversas y su desarrollo sobre territorio indígena, tiene una doble connotación: el uso de las áreas protegidas no específico para la conservación y el hecho de intervenir culturalmente y deteriorar los recursos con los que subsisten los pueblos indígenas. Obligatoriamente en caso de desarrollarse cualquier proyecto extractivo sobre territorio indígena, este debe ser socializado con las comunidades que allí habiten, y aminoren las relaciones de poder asimétricas, que al final perjudican y no son equitativas con los pueblos y su cultura.

Las discordantes normas ambientales conllevan a que no se discrimine entre el verdadero significado de conservación acorde a las estrategias establecidas por el MAE, en contraposición a las políticas energéticas y el Plan Nacional de Desarrollo, por tanto una revisión y ajuste de competencias de los temas socio-ambientales, así como la reorganización e invalidación de las contradicciones en las leyes ambientales, coadyuvarían a evitar la disparidad en lo referente a la tutela ambiental, esto otorgaría el poder en las decisiones y temas ambientales a un sólo organismo rector que en sí sería el Ministerio del Ambiente, ente llamado a coordinar y establecer las directrices en esta materia.

Pero esta institución que carece de fortaleza y eficacia para aplicar claras políticas y una acertada decisión ambiental, no sólo es producto de la falta de apoyo estatal y divergente normativa ambiental, sino de la coerción política-económica de los intereses de minorías invisibles de poder capitalista que mercantilizan la naturaleza.

Marco Institucional

La entidad ambiental nacional encargada del manejo, control y protección de los recursos naturales es el Ministerio del Ambiente (MAE) y por parte del Ministerio de Minas y Petróleos (MMP) es la DINAPA, que se enlaza con la gestión ambiental cuando se ejecutan proyectos extractivos mineros o petroleros que impliquen alteración del ambiente en áreas protegidas.

El desarrollo de un proyecto en el que se prevean impactos socio-ambientales, tiene como obligación la realización de los EIAs, estudios que deberían ser ejecutados por el ente estatal ambiental MAE, por ser el organismo de control en esta materia, sin embargo debido a la incoherente normatividad y la falta de presupuesto, estos son delegados a las empresas extractivas que se les ha concesionado los bloques petroleros, es decir, la aplicación de estos instrumentos no las realiza el Estado sino las empresas y éste hace sólo un control de ellos.

Una vez realizados los estudios iniciales, son remitidos al MMP para su revisión y aprobación, y si el proyecto extractivo se realiza dentro de áreas protegidas, se lo envía al MAE para su consideración y respectiva emisión de permisos y licencia ambiental.

Las instituciones estatales ambientales MAE y MMP realizan inspecciones y comprobaciones del manejo ambiental a la implantación y desarrollo de proyectos extractivos, y sorpresivamente pueden realizar muestreos en caso de que existiera alguna duda de mal manejo ambiental o contaminación. De ser así, las denuncias por daño ambiental se las hacen al organismo pertinente, y la obligación de denunciarlo es de la operadora en conflicto, la sociedad civil o persona natural que lo visualice.

El sistema de monitoreo también se encuentra a cargo de las operadoras y de los entes competentes esporádicamente, ahora son las empresas que emiten los resultados

de los análisis en este caso a la DINAPA, pero lo lógico es que el Estado lo haga continuamente para comprobar que estas actividades no atentan contra la población y el ecosistema o en su caso remediar inmediatamente y sancionar al infractor.

El Ministerio del Ambiente (MAE) como Institución ambiental

El Ministerio del Ambiente es la entidad rectora en cuanto a la gestión ambiental, retrospectivamente a esta le anteceden varias instituciones como el INEFAN¹⁵, entidad creada en 1992 para velar por la conservación y el aprovechamiento racional de los recursos forestales y naturales, su directorio lo conformaban los Ministros de Agricultura y Ganadería, Energía y Minas, Defensa Nacional, un delegado de la Corporación Ecuatoriana de Turismo, los presidentes de la AIMA y CEDENMA y el Director Ejecutivo del INEFAN con voz pero sin voto, es decir una institución regida por entes no específicos ambientales, pero a quienes ya se les otorga potestad ambiental.

Para 1993 se crea la Comisión Asesora de la Presidencia de la República (CAAM)¹⁶, que en diciembre establece los Principios Básicos para la Gestión Ambiental y en junio de 1994 las Políticas Ambientales Generales. Sobre la base de estos documentos se originó el Plan Ambiental Ecuatoriano (1995), que describe las Políticas y Estrategias ambientales nacionales.

Luego el 04 de octubre de 1996, se instaura el Ministerio del Medio Ambiente (MMA) mediante D. E. No. 195 publicado en el Suplemento- Registro Oficial No. 40 del mismo día y año, sus principios se basaron en las políticas ambientales ya desarrolladas por la CAAM.

Para el 22 de enero de 1999 por Decreto Ejecutivo No. 505 se fusiona el MMA con el INEFAN, ministerio¹⁷ que se encargará del manejo de las áreas protegidas con el

¹⁵ Institución creada por Ley N° 08. RO/ Sup. N° 27 del 16 de septiembre de 1992.

¹⁶ Decreto Ejecutivo N° 195 (R. O. N° 40).

¹⁷ El Ministerio del Medio Ambiente nuevamente se establece el 28 de enero de 1999 con D. E. N° 505, (R. O. N° 118), al fusionarse con el Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales y Vida Silvestre (INEFAN). Para el año 2000 se reforma el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, y por medio del Decreto Ejecutivo N° 3, del 23 de enero del 2000, se establece que en la organización de dicha Función conste el Ministerio de Turismo y Ambiente, es decir se fusiona en una sola entidad la Subsecretaría de Turismo que pertenecía al Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización, Pesca y Turismo y el Ministerio del Ambiente, días más tarde se emite un nuevo Decreto, el N° 26 promulgado el 28 de enero del 2000, (R. O. N° 11 de febrero de 2000), que reorganiza estas entidades, creándose el Ministerio del Ambiente (MAE).

apoyo de la empresa privada, así como las funciones acreditadas en la Ley Forestal y que estaban asignadas al Ministerio de Agricultura y Ganadería. Estos hitos institucionales constituyen hechos relevantes en el plano ambiental, y determinan que en enero del año 2000 luego de la reorganización de competencias, se instaure la institución rectora denominada Ministerio del Ambiente (MAE) que presidirá los temas ambientales a nivel nacional.

En el ámbito legal, para 1999 se expide la Ley de Gestión Ambiental, estableciéndose que la gestión ambiental se orientará según los principios de desarrollo sostenible de la Declaración de Río. Para el año 2002, la Comisión Jurídica de Depuración Normativa¹⁸ desarrolla con el Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria (TULASMA), la normativa que dirige el desarrollo de aquellas actividades humanas que impliquen la utilización de los recursos naturales y establece en materia ambiental la seguridad jurídica.

De acuerdo a lo prescrito en el Libro primero de la Autoridad ambiental del TULASMA (2002), la misión del MAE¹⁹ es la de dirigir la gestión ambiental a través de las políticas, normas e instrumentos de fomento y control, para alcanzar el uso sustentable y la conservación del capital natural, y asegurar el derecho de sus habitantes a vivir en un ambiente sano.

Es decir esta institución²⁰ es la encargada de regular, ejecutar y fiscalizar los proyectos y programas, los cuales deberán seguir un aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, dirigidos a la conservación y el uso correcto de la biodiversidad, por lo que aparentemente todos los niveles de esta institución están interconectados, algo que en la práctica no se establece, ya que cada nivel funciona por separado por la falta de una sistematización interna en interconexión de sus funciones.

¹⁸ Mediante Decreto Ejecutivo N° 2824, publicado en el Registro Oficial N° 623 de 22 de julio del 2002 se conformó la Comisión Jurídica de Depuración Normativa.

¹⁹ En el artículo 2 del TULASMA se expone la visión del MAE y se le determina como autoridad ambiental nacional, sólida, líder del Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental, que guiará con transparencia y efectividad al Ecuador hacia el desarrollo sustentable. En el artículo 3 se expresan sus objetivos que son: a) Formular, promover y coordinar políticas de Estado, dirigidas hacia el desarrollo sustentable y la competitividad del país; b) Proteger el derecho de la población a vivir en un ambiente sano; y, c) Asegurar la conservación y uso sustentable del capital natural del país.

²⁰ Las funciones del MAE son: Diseñar las políticas ambientales y coordinar las estrategias, los proyectos y programas para el cuidado de los ecosistemas y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Propone y define las normas para conseguir la calidad ambiental adecuada, con un desarrollo basado en la conservación y el uso apropiado de la biodiversidad y de los recursos con los que cuenta nuestro país (MAE, 2008).

La estructura orgánica²¹ del Ministerio del Ambiente de acuerdo al Libro I, del TULASMA (2002), se conformaba por cuatro niveles, (Anexo 1): Nivel Ejecutivo (Art. 6), Nivel Asesor (Art. 7), Nivel de Apoyo (Art. 8), Nivel Productivo-Técnico; cada uno con funciones específicas de generar una ordenada gestión ambiental, pero es a nivel productivo técnico donde se concentran las decisiones ambientales. Este organigrama fue reformado recientemente en enero del 2009 (Anexo 2).

La Dirección de Biodiversidad aprueba y emite las licencias ambientales cuando las actividades extractivas se realizan en áreas protegidas, estas se otorgan luego de un proceso de análisis de los EIAs, formulándose observaciones en caso de encontrarlas, las que una vez resueltas por los responsables del proyecto, permite se otorguen los permisos respectivos.

A esto si el área a ser intervenida se presenta en zonas de bosque o patrimonio forestal, la operadora realiza un Inventario Forestal Especial, en el cual se registran las especies arbóreas determinadas como maderables y se calcula cuanta madera se extrae por desbroce del área a ser intervenida, tomando en cuenta sólo aquellas especies arbóreas y no otras.

Es decir de una manera absurda se valora a un bosque, al poner precio luego del cálculo de cuanta madera se puede aprovechar, y no por el valor ecosistémico que éste contiene. De esta manera se aprueban los proyectos extractivos en áreas naturales y bosques biodiversos, sin tomar en cuenta los principios de conservación.

El Ministerio del Ambiente y la Política y Estrategia Nacional de Biodiversidad

La Política y Estrategia Nacional de Biodiversidad del Ecuador se definió con una temporalidad entre el 2001 hasta el 2010, y una visión de cumplimiento a largo plazo establecida para el año 2020. Su propuesta es orientar la gestión ambiental del país y

²¹ Para entender como se presentan los eventos en el estudio de caso, se expone la organización que regía en el momento de la problemática, que es la primera Estructura Orgánica del MAE que se expide en junio del 2001 (R. O. N° 345), ya que ésta fue recientemente reformada el 19 del noviembre de 2008 mediante Acuerdo Ministerial N° 175, aprobándose el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Ministerio del Ambiente (R. O. N° 509 del 19 de enero de 2009), por lo que la Subsecretaría de Capital Natural ahora se llama de Patrimonio Natural. http://www.ambiente.gov.ec/paginas_espanol/1quienes/estructura.htm (visitada el 29 de enero de 2009).

sus lineamientos basados en los objetivos del Convenio de Diversidad Biológica²², persiguen la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de los componentes del ecosistema y los recursos genéticos, en pos de disminuir la acelerada degradación del hábitat natural.

Dentro de su política básica de uso sustentable y como mecanismo de conservación, están las estrategias ambientales que propenden a fortalecer²³ el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP). Estas áreas son parte fundamental de la institucionalidad ambiental, y se definen como un patrimonio natural exento de: actividades extractivas mineras y petroleras; comerciales e industriales (maderera, agrícola, ganadera y acuícola no sustentable), e implican todo tema relacionado con: manejo de biodiversidad y sus usos económicos, conservación ex e in situ de los ecosistemas, acceso a los recursos genéticos y biotecnología (MAE, 2008:15).

En la actualidad la relación entre medio ambiente y mercado aún no encuentran un punto de equilibrio, conceptos que dentro del tema hidrocarburífero en cierta manera llegan a ser incompatibles, ya que los intereses económicos en mayoría respaldados por un bienestar social, subyugan a los intereses de la naturaleza que buscan una sustentabilidad ecológica. Según Leff “La sustentabilidad ecológica aparece así como un criterio normativo para la reconstrucción del orden económico, como una condición para la supervivencia humana y para lograr un desarrollo durable problematizando los valores sociales y las bases mismas de la producción” (Leff, 2002:17).

Planteado así, la discusión sobre la problemática de conservación debe ser continua y resuelta basándose en la toma de decisiones socio-políticas y no económico-políticas; estas deben conllevar al fortalecimiento de unas áreas naturales vistas como un sector estratégico de vida por su inconmensurable valor ambiental, pues la regulación del planeta y la perpetuación de la humanidad depende de la conservación de los ecosistemas naturales.

Es prioritario definir la preservación de los bosques amazónicos con una visión holística, ya que permitirá mantener su riqueza cultural y genética sino de forma intacta, al menos sin ser objeto de agresivas actividades antrópicas como las extractivas.

²² El Convenio sobre la Diversidad Biológica fue suscrito por el Ecuador en 1992, aprobado en R. O. 109 del 18 de enero de 1993 y ratificado por la presidencia de la república el 10 de febrero de 1993. El texto del Convenio fue publicado en el registro Oficial 647 del 6 de marzo de 1995.

²³ Estrategia descrita en el numeral 4 de la Política y Estrategia Nacional de Biodiversidad del Ecuador, MAE.

El MAE tiene entre sus funciones, el impulsar la participación de todos los actores sociales en la gestión ambiental a través de un trabajo coordinado, y de acuerdo a lo descrito en la sección de Participación (numeral 9) de las Estrategias y Políticas del MAE 2008, establece que la consulta previa se aplicará a toda decisión estatal que pueda ocasionar impactos sobre la diversidad biológica, recursos naturales o diversidad cultural en territorios indígenas y afroecuatorianos.

El tema de la participación y diversidad cultural tiene algunos instrumentos que le fortalecen, como el Convenio 169 de la OIT y cierta normativa estatal como el Reglamento 1040 de Aplicación de los Mecanismos de Participación Social, expedido recientemente en abril del 2008, tema que se analiza en un acápite siguiente.

El Ministerio de Energía y Minas (MEM)

La institución que antecede a los Ministerios de petróleo, minas, energía y turismo en los años 70's, es el Ministerio de Recursos Naturales y Turismo, reemplazado luego en 1973 por decreto del presidente del Triunvirato Gral. Guillermo Rodríguez Lara²⁴ como Ministerio de Recursos Naturales y Energéticos.

En 1985 es sustituido por el Ministerio de Energía y Minas²⁵, y su gestión al igual que los proyectos que impulsa, se orientan principalmente a la administración de los sectores hidrocarburífero, minero, recursos hidráulicos y energéticos, su estructura orgánica funcional (Anexo 3), se encontraba conformada por las entidades relacionadas con el Ministerio como:

- Subsecretaría de Hidrocarburos
- Subsecretaría de Protección Ambiental: Dirección Nacional de Hidrocarburos (DNH) y Dirección Nacional de Protección Ambiental (DINAPA)²⁶.

²⁴ El Acuerdo Interministerial N° 12137, publicado en el R. O. N° 657 de 11 de octubre de 1974, expidió el Reglamento para el desempeño de los Consejeros Petroleros. Por Acuerdo Ministerial N° 12696 publicado en R. O. N° 864 de 11 de agosto de 1975, se crea el Departamento Financiero del Ministerio de Recursos Naturales y Energéticos. El Acuerdo Ministerial N° 13230, publicado en R. O. N° 99 de 2 de junio de 1976, reestructura el Departamento de Asuntos Internacionales de Energía como una unidad asesora del Ministerio y Subsecretario de Recursos Naturales y Energéticos.

²⁵ Decreto Ejecutivo N° 958 publicado en R. O. 233 de 22 de julio de 1985.

²⁶ Mediante Decreto Ejecutivo N° 1630, publicado en el registro oficial N° 561, del 01 de abril del 2009; la DINAPA como institución y sus competencias, atribuciones, funciones y delegaciones que en materia ambiental ejercían la Subsecretaría de Protección Ambiental del Ministerio de Minas y Petróleos, la Dirección Nacional de Protección

- Subsecretaría de Minas: Dirección Nacional de Geología, Dirección Nacional de Minería, Dirección Nacional de Promoción, Unidad Ambiental Minera.

Si las actividades extractivas implican se realicen los proyectos dentro de áreas protegidas, se debe coordinar ciertas funciones y competencias con el Ministerio del Ambiente a través de la Subsecretaría de Protección Ambiental del MEM, y como parte integral de éstas la competencia es de la Dirección Nacional de Protección Ambiental (DINAPA).

Dentro del Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental previsto en la LGA, se determina la facultad que tiene la Subsecretaría de Protección Ambiental para aprobar estudios de impacto ambiental y planes de manejo ambiental, siendo así la autoridad ambiental competente en actividades extractivas mineras y petroleras si estas no se desarrollan dentro de áreas protegidas, pero es específicamente la DINAPA quien entre otras cosas, se encarga de la tarea de revisión y evaluación de los estudios de impacto ambiental, así como controlar, fiscalizar, auditar la gestión ambiental en las actividades extractivas.

Bajo este marco jurídico se establece el Reglamento Ambiental para Operaciones Hidrocarburíferas (RAOH-1215), que en su Capítulo I de Jurisdicción y Competencia, Art. 3 de la Autoridad ambiental, textualmente se expresa que:

Como parte del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental, la Subsecretaría de Protección Ambiental (SPA) del Ministerio de Minas y Petróleos, a través de la Dirección Nacional de Protección Ambiental (DINAPA), será la dependencia técnico-administrativa del sector que controlará, fiscalizará y auditará la gestión ambiental en las actividades hidrocarburíferas; realizará la evaluación, aprobación y el seguimiento de los Estudios Ambientales en todo el territorio ecuatoriano; de igual manera verificará el cumplimiento de este Reglamento y vigilará que los causantes en caso de incumplimiento del mismo, cumplan con las disposiciones y recomendaciones respectivas (RAOH, 2001).

Es así como el MEM, tiene ingerencia directa con la revisión y aprobación de los proyectos extractivos, a pesar que la dominancia del tema ambiental la tiene el MAE.

El gobierno nacional cuenta con un Ministerio de Energía que promueve el desarrollo petrolero; también hay la empresa estatal Petroecuador, que lleva a cabo las actividades petroleras. Pero lamentablemente no existe un ministerio u otra institución independiente con respaldo político y autoridad jurídica que vigile a las petroleras, proteja el medioambiente y haga respetar

Ambiental Minera (DINAPAM) y Dirección Nacional Ambiental Hidrocarburífera (DINAPAH), fueron transferidas al Ministerio del Ambiente.

los derechos humanos, tampoco existe un proceso democrático y transparente que permita que las decisiones sobre la explotación petrolera sean tomadas: 1. en base a una información amplia (Kimerling, 1993:v).

Como se expone, legalmente el MEM tiene atribuciones no solo en el control de las operaciones hidrocarburíferas, sino que se convierte en un ente decisivo que facilita la ejecución de las mismas, pero estas atribuciones carecen de principios éticos, ya que su participación es de juez y parte, al momento de decidir sobre si se permite o no los proyectos extractivos en áreas naturales, esto conlleva a la generación de contradicciones sobre quien tiene a cargo la gestión y decisión ambiental e induce al debilitamiento del MAE como institución ambiental por permitir que se realicen proyectos extractivos en áreas protegidas.

Para julio del 2007 el Presidente de la República escinde al Ministerio de Energía y Minas²⁷ en los Ministerios de: Minas y Petróleos (MMP); y, de Electricidad y Energía Renovable, estableciendo una nueva estructura orgánica funcional (Anexo 4) para el MMP pero su competencia se mantiene en lo referente a las actividades mineras e hidrocarburíferas.

Para enero del 2008 se crea el Ministerio de Coordinación Institucional de los Sectores Estratégicos²⁸, quien tiene a cargo la coordinación del los Ministerios de Minas y Petróleos, Electricidad, Transporte, Fondo de Solidaridad, Petroecuador y Cenace. Finalmente el MMP es nuevamente modificado en septiembre del 2009 por Ministerio de Recursos Naturales no Renovables (MRNNR).

Marco legal ambiental y sus instrumentos de gestión

El Ecuador en el ámbito ambiental cuenta con políticas generales y sectoriales para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad.

Refiriendo históricamente sobre las políticas ambientales internacionales y nacionales, y su adopción en el Ecuador, se encuentra que a partir de 1992 en la

²⁷ Decreto Ejecutivo N° 475 del 09 de julio de 2007, promulgado en R. O. 132 del 23 de julio de 2007.

²⁸ Mediante Decreto Ejecutivo N° 849 de 3 de Enero del 2008, se crea el Ministerio de Coordinación de los Sectores Estratégicos, ésta será la máxima autoridad de esta dependencia de Estado y ejecutará su representación legal, tendrá la responsabilidad de emitir acuerdos y resoluciones para la reglamentación y estructura orgánica funcional, desarrollo de actividades, nombrar y remover a su personal de conformidad a las disposiciones previstas en la Ley.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) en Río de Janeiro, se inscriben dos principios fundamentales que previenen los daños al ambiente: el número 2²⁹ y el 17³⁰, que se institucionalizan en las políticas ambientales ecuatorianas a partir de 1993, cuando el Ecuador se registra como el primer país latinoamericano en ratificar el Convenio de Diversidad Biológica³¹ (CDB), pero es recién para 1995 que esto entra en vigencia.

Los principios, políticas y normas ambientales se enmarcan en la Constitución ecuatoriana y en acuerdos suscritos a nivel internacional, como es el caso del CDB, en el que el Estado se compromete a trabajar y a adoptar los principios de conservación y manejo sustentable en sus áreas naturales.

Estos conceptos ya se refuerzan en varios artículos de la Constitución de la República de 1998, donde se instauran nuevos aportes en beneficio de la naturaleza, “De esta forma se consolidó la voluntad política de incorporar la dimensión ambiental al proceso de planificación del desarrollo, en base a la integración de conceptos tales como: crecimiento económico, desarrollo humano, conservación del patrimonio natural y cultural del país y gobernanza” (PNUMA *et. al.*, 2008:130), aquí las leyes ambientales ya prevén salvaguardar el patrimonio natural, y se establecen normativas vinculadas a la vigilancia de las actividades extractivas en áreas protegidas, pero es en la recientemente aprobada del 2008, en la que instaura derechos a la naturaleza, algo no contemplado en otras normas jurídicas internacionales.

En 1999 se expide la Ley de Gestión Ambiental y para el 2001 basándose en el CDB, se formulan las Políticas y Estrategias Nacionales de Biodiversidad, afianzándose el interés de un desarrollo y manejo sostenible de los recursos naturales, en pos de incidir sobre las decisiones que impliquen la conservación de los ecosistemas e introduciendo nuevas tácticas de protección ambiental.

Otra normativa consecuente al tema, es el Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria del Ministerio del Ambiente (TULASMA, 2002), en el que se

²⁹ Principio 2: De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, y la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional (CNUMAD, 1992).

³⁰ Principio 17: Deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente (CNUMAD, 1992).

³¹ Publicado en el Registro Oficial N° 647 de marzo de 1995.

determinan las políticas básicas ambientales nacionales, que regirán para el desarrollo de proyectos donde las actividades humanas provoquen impactos al ambiente. Este en su libro VI denominado De la Calidad Ambiental, en parte norma al Sistema Único de Manejo Ambiental (SUMA).

El artículo 1 del mencionado texto, reglamenta el marco institucional y mecanismos de coordinación institucional, así como el sub-sistema de evaluación de impactos ambientales³². El artículo 18, dispone la revisión y análisis de si la actividad propuesta supone riesgo ambiental o no, análisis que debe ser estrictamente evaluado ya que esto determina la aprobación o negación de los proyectos a desarrollarse. Para aclarar estos temas, a continuación se exponen brevemente las normas ambientales³³ que tienen ingerencia sobre las áreas naturales y las actividades extractivas dentro de las mismas.

Constitución de la República del Ecuador y la normativa ambiental

La legislación ambiental nacional, con sus leyes, normas y reglamentos se basan en la Constitución Política de la República del Ecuador (CPRE); para comprender ciertas jerarquías legales, se recoge lo que la Constitución³⁴ recientemente aprobada establece en el artículo 424 en referencia a la supremacía de la misma.

La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica” (CPRE, 2008).

Por tanto el resto de las normas están subordinadas a la Constitución, y esta será la guía para todos los instrumentos legales que se dispongan en materia ambiental.

La aprobación por Referéndum de dos Constituciones entre 1998 y el 2008, han coadyuvado a la evolución en materia ambiental, por lo que brevemente se analizará cuales son los aciertos y relevancia de la nueva Constitución en este tema.

³² Un sub-sistema de evaluación de impactos ambientales abarca el proceso de presentación, revisión, licenciamiento y seguimiento ambiental de una actividad o un proyecto propuesto. (TULASMA 2002, libro VI y SUMA: Art. 1).

³³ Para mayor detalle sobre los aspectos normativos, ver en anexos: Normativa ambiental.

³⁴ La Constitución Política de la Republica del Ecuador, fue aprobada por referéndum y publicada en el R. O. N° 449 del 20 de octubre de 2008.

La vigente Constitución establece políticas ambientales generales con implicaciones éticas en sus preceptos, ésta es considerada a nivel latinoamericano como una de las más avanzadas respecto a la protección de los derechos de la naturaleza, ya que en materia ambiental, incorpora importantes disposiciones referentes a la conservación y uso sustentable de los ecosistemas y los recursos naturales.

La visión de este nuevo paradigma ambiental, predice el resurgimiento de una nueva etapa con conciencia y racionalidad ambiental en el Ecuador, que si es aplicada de manera correcta sustentará el país a futuro y sus generaciones venideras. Esta promulga novedosas y favorables disposiciones que amparan los derechos de la naturaleza y el ambiente, dando paso a un nuevo marco jurídico constitucional dotado de una serie de principios ambientales que son únicos a nivel regional y mundial.

El artículo 3, numeral 7, establece que es deber primordial del Estado, “proteger el patrimonio natural y cultural del país”³⁵; pero uno de los principios más trascendentes, es el “reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derecho” señalado en el artículo 10; éste en concordancia con el artículo 73 que formula el principio de “precaución y restricción para aquellas actividades que puedan ocasionar la destrucción de ecosistemas”, robustecen las decisiones de conservación.

Ahora cabe aclarar que para su normal cumplimiento y consolidación, debe estar respaldado por un marco jurídico sólido, debiéndose desarrollar una legislación ambiental secundaria que norme lo expuesto, con propuestas legales basadas en el CDB que transversalicen el tema ambiental de modo intersectorial.

Propuestas como estas ya fueron discutidas a nivel de instituciones ambientales y entre los interesados en el tema, como la Ley de biodiversidad, pero no han sido aceptadas u aprobadas por los gobiernos de turno, comprobándose una vez más como los criterios ambientales se subyugan a los extractivos.

El artículo 14³⁶ reconoce el derecho de la población a vivir en “un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, *sumak kawsay*, declarando así políticamente que: la conservación de los ecosistemas, la

³⁵ Principio que se asimila al artículo 3.3 y 23 de la Constitución de 1998.

³⁶ En la Sección segunda Ambiente sano: Art. 14.- Se reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, *sumak kawsay*. Se declara de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados. (CPRE, 2008).

biodiversidad y la prevención del daño ambiental entre otros, es de “interés público”. Esto además reafirma la tutela ambiental jurídica del Estado, en la defensa de lo que hoy se conoce como patrimonio natural, por tanto es un deber de todos y una obligación del Estado, priorizar la protección del ambiente y no aprobar nuevas actividades extractivas en la Amazonía, que pongan en riesgo a los ecosistemas naturales y a las comunidades que allí habitan.

La Constitución además señala en sus artículos 317 y 408, que los recursos naturales no renovables y en general los productos del subsuelo son de propiedad imprescriptible e inembargable y de patrimonio inalienable del Estado, y que entre otros compromisos, éste priorizará la responsabilidad intergeneracional, la conservación de la naturaleza, y minimizará los impactos negativos de carácter ambiental, cultural, social y económico.

Se establece un Capítulo concerniente a la Naturaleza y Ambiente, instaurando en el artículo 395 los principios ambientales en base a “un modelo sustentable de desarrollo”; se propone además que en caso de que exista alguna duda sobre el alcance de la normativa ambiental, ésta se aplicará en sentido que favorezca a la protección de la naturaleza, es decir lo que se conoce como el “indubio pro naturaleza”, principio que anticipa los posibles daños por cualquier actividad extractiva que ocasionen perjuicio ambiental.

El artículo 396 expone el principio de “sanción por daños ambientales en forma imprescriptible”, es decir que no habrá un límite en el tiempo de reclamación, además se incluye la adopción por parte del Estado, de políticas y medidas oportunas que eviten los impactos ambientales negativos cuando exista certidumbre de daño; esto se complementa con el artículo 397 numeral 1, que prescribe la “tutela efectiva en materia ambiental”, es decir cualquier persona puede reclamar por los derechos de la naturaleza en caso de que esta se encuentre en inminente peligro.

Como se mencionó anteriormente estas leyes por estar estipuladas en la Constitución, están sobre cualquier otra norma Ley o reglamento y deben ser cumplidas sin excepción.

Gestión ambiental: el SNAP y su relación con la normativa ambiental

Conceptualmente de acuerdo al glosario de definiciones de la Ley de Gestión Ambiental, la gestión ambiental es el: “Conjunto de políticas, normas, actividades operativas y administrativas de planeamiento, financiamiento y control estrechamente vinculadas, que deben ser ejecutadas por el Estado y la sociedad para garantizar el desarrollo sustentable y una óptima calidad de vida” (LGA, 1999), esta se orienta según los Principios universales de desarrollo sostenible de la Declaración de Río de Janeiro (Art. 3 LGA).

La Ley de Gestión Ambiental³⁷ aprobada en 1999, es un cuerpo normativo que determina las políticas ambientales para el ordenamiento legal y la institucionalidad que rige a nivel nacional. Esta es la norma que regula la política ambiental y donde se inscriben las estrategias específicas pertinentes a la descentralización, manejo, control, derechos, obligaciones, sanciones, así como instrumentos de participación del sector público y privado en el tema ambiental, pero a pesar de encontrarse aceptablemente estructurada, carece de una reglamentación para su correcta aplicación; ésta reglamentación debe ser elaborada e impulsada por el MAE como autoridad nacional ambiental, ya que dentro de sus principios le corresponde elaborar la estrategia nacional ambiental y de ordenamiento territorial.

De acuerdo a lo determinado en el artículo 5 de la LGA, el marco institucional del Sistema Único de Manejo Ambiental (SUMA) se establece a través del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental (SNDGA), entendiéndose a este como al conjunto de instituciones, nacionales, sectoriales o seccionales acreditadas al SUMA que tienen competencia ambiental.

En relación el artículo 8 sobre la Autoridad Ambiental, expresa que la autoridad será ejercida por el Ministerio del ramo, el que regirá, coordinará y regulará el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental, así como contará con organismos técnicos y asesores para la aplicación de las políticas ambientales, es decir la aprobación y control de las actividades hidrocarburíferas en áreas protegidas, son de competencia de los Ministerios del Ambiente, así como de Minas y Petróleos.

³⁷ Ley de Gestión Ambiental N° 37. RO/ 245 de 30 de Julio de 1999, luego codificada en julio del 2004.

Para esto el Ministerio de Energía y Minas³⁸ como parte del SNDGA, a través de sus dependencias: la Subsecretaría de Protección Ambiental (SPA) y la Dirección Nacional de Protección Ambiental (DINAPA), tiene el deber de hacer cumplir con lo estipulado en la ley; y el Ministerio del Ambiente como ministerio del ramo, tiene la obligación de supervisar el cumplimiento de éstas disposiciones y todas las que están bajo su competencia como lo dictamina la Ley de Gestión Ambiental. Esto se refuerza con el Art. 19 en el cual se determina el principio de “precaución”, que permite una calificación previa a la ejecución de los proyectos que causaren un impacto ambiental por organismos descentralizados de control (LGA, 1999).

Ahora de acuerdo al artículo 12 del SUMA se determinará el grado de competencia referente a la ejecución, regulación, supervisión de las normas y acciones de cuidado y protección de la naturaleza, garantizando el acceso a la información previa a la toma de decisiones que tengan relación a la protección del medio ambiente.

Pero son los artículos 20 y 21, los que establecen que para el inicio de toda actividad que suponga riesgo ambiental, se deberá contar con la licencia respectiva otorgada por el Ministerio del ramo, (MAE o el MMP), luego de que previamente se haya realizado un conjunto de estudios y planes ambientales como requisito para su calificación, además será éste Ministerio quien otorgue o niega la licencia correspondiente. Por tanto la ingerencia y la decisión final sobre la realización de proyectos extractivos en cualquier área natural, sea ésta protegida o no, no es ingerencia absoluta del MAE, pero debería ser de su competencia única por ser éticamente el ente rector de los temas ambientales.

Ratificando lo dicho, en el libro segundo de la Biodiversidad del TULASMA, ya se inscriben las regulaciones a la Ley Forestal y la Ley de Gestión Ambiental, así también se viabilizan los mandatos constitucionales para aprobar proyectos relacionados a la conservación y el manejo sustentable de la biodiversidad.

Como un instrumento de las políticas sectoriales que contienen directrices para la conservación de los ecosistemas y biodiversidad en el Ecuador, está la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre³⁹, ésta se refiere explícitamente al manejo de los bosques y de la vida silvestre, por tanto un tema tan importante como es

³⁸ Estas dependencias del MEM en abril del 2009 fueron trasladadas al MAE.

³⁹ Codificación 2004-017, (R. O. 418) del 10 de septiembre del 2004.

la biodiversidad queda de lado, y mantiene disposiciones relacionadas con los impactos al patrimonio natural del Estado, y es en su artículo 75 donde se “prohíbe ocupar las tierras del patrimonio de áreas naturales del Estado, alterar o dañar la demarcación de las unidades de manejo u ocasionar deterioro de los recursos naturales en ellas existentes. Se prohíbe igualmente, contaminar el medio ambiente terrestre, acuático o aéreo, o atentar contra la vida silvestre, terrestre, acuática o aérea, existente en las unidades de manejo” (Ley Forestal, 2004).

A la falta de una Ley de Biodiversidad, ésta impone sanciones y multas a quienes provoquen impactos en contra de la biodiversidad, como aquellas producto de las actividades hidrocarburíferas, por la contaminación al ambiente o acciones atentatorias en contra de la flora y fauna silvestre (Art. 78 y siguientes de la Ley Forestal), es decir, en sí las cuestiones que impliquen biodiversidad, están subordinadas al tema de áreas protegidas.

Ahora, si bien con lo predicho se asentaron las bases ambientales, estas no se pueden aplicar del todo, ya que lamentablemente no existe una Ley o norma que respalde a la conservación, la Ley Forestal no tiene una base conceptual sólida en cuanto a gestión, manejo o políticas ambientales fuertes que aseguren un manejo sustentable de la biodiversidad, por tanto la emisión un instrumento normativo para esto, serían la: Ley Especial de Conservación y Manejo Sustentable de la Biodiversidad y la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable que se basan en el CDB. El anteproyecto de estas leyes, se llevó a primer debate en diciembre del 2002 por el Congreso Nacional, permaneciendo suspendido para segundo sin que lleguen a ser tratadas y promulgadas por el Congreso Nacional.

Esto determina que el contenido de las leyes existentes no estén vinculadas al Convenio de Diversidad Biológica, por consiguiente la no expedición de estas dos leyes crea un vacío legal, que al no ser resuelto no permite la estructuración de un marco ambiental regulatorio más sólido, manteniendo en desamparo a la biodiversidad. La revisión y aprobación de este marco legal y jurídico, permitirá que se gestione específicamente todo lo concerniente a la biodiversidad, siendo este el eje central que articule otros temas como el acceso a recursos genéticos y la bioseguridad entre otros, que ya se establecen en la nueva Constitución.

En lo que respecta al establecimiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) que pertenecen al Patrimonio de Áreas Naturales del Estado (PANE), estas se consolidan primero en la Constitución de la República artículo 405, y se fortalece en la Ley Forestal (Art. 66), en la que se determina que su conservación debe estar inalterada por considerarla patrimonio inalienable e imprescriptible (Art. 68)⁴⁰.

En este sistema se identifican 39 áreas naturales agrupadas según el artículo 67 en diversas categorías⁴¹ que se dividen en: Parque Nacional, Reserva Ecológica, Reserva Biológica, Refugio de Vida Silvestre, Reserva de Producción de Fauna, Área Nacional de Recreación, Reserva Geobotánica, Área de Caza y Pesca y la Reserva Marina. Estas áreas cuentan con una pequeña superficie terrestre de 4 877 956 ha, y una extensión total de 18 987 956 ha (MAE, 2009).

La entidad responsable de la administración y manejo es el MAE, y específicamente la Dirección Nacional de Áreas Protegidas y Vida Silvestre, pero existen además ciertas áreas descentralizadas o delegadas a gobiernos seccionales y a entidades privadas para su manejo o comanejo, áreas en las que participan ONGs, empresas privadas, pueblos indígenas, universidades entre otros.

Varios son los problemas que repercuten en la conservación y el buen manejo de las áreas protegidas, principalmente factores de tipo económico y técnico como: la falta de presupuesto para un control ambiental de las actividades antrópicas, la no actualización técnica y de contenido en temas de biodiversidad, la falta de interés y de impulso en la investigación científica, y, sobretodo la delegación del control del territorio y pueblos indígenas a empresas petroleras y ONGs.

⁴⁰ Art. 68.- El patrimonio de áreas naturales del Estado deberá conservarse inalterado. A este efecto se formularán planes de ordenamiento de cada una de dichas áreas. Este patrimonio es inalienable e imprescriptible y no puede constituirse sobre él ningún derecho real (Ley Forestal, 2004).

⁴¹ "Las categorías propuestas por la UICN reflejan, a través de la combinación de sus objetivos primarios y secundarios, diferentes niveles de presencia y uso humano, grados de protección y derecho de intervención, y con esto una gama amplia de realidades biológicas y sociales. No todas las áreas requieren de un máximo nivel de protección. Se reconoce que existen paisajes culturales que mantienen una diversidad social como biológica particulares (Categoría V), o en las cuales la explotación de recursos naturales puede ser compatible con la preservación de la biodiversidad (Categoría VI). En otros casos puede ser necesaria la manipulación del hábitat o medidas dirigidas para favorecer a determinadas especies amenazadas (Categoría IV). También se ha reconocido que es difícil lograr una protección absoluta como lo exige la Categoría I, y que en muchos países esta categoría no está representada. La aplicación de cada una de las categorías no depende solamente de los grados de protección biológica esperada, sino también de la factibilidad socio-política y de las superficies disponibles, que satisfagan los requerimientos para una categoría y sus objetivos. Las categorías establecidas en la Ley ecuatoriana se encuentran en un proceso de equiparación que no ha concluido. Mientras los Parques Nacionales reflejan, en la mayoría de los casos, a la Categoría II internacional, las Reservas Ecológicas, por ejemplo, originalmente equiparadas a la Categoría Ib, en la actualidad demuestran tanta presencia o actividades humanas, que en algunos casos corresponderían mucho más a Paisajes protegidos o Áreas que incluyen la explotación de recursos (Categoría VI)". (MAE, 2009). http://www.ambiente.gov.ec/paginas_espanol/4ecuador/docs/libro/01-Portada%20General%20Primeras%20Pags.pdf. Visitada el 20 de febrero de 2009.

En referencia al uso de las áreas protegidas, la actual Constitución en su artículo 397, numeral 4, establece la “intangibilidad” de las mismas garantizando la conservación de la biodiversidad, ratificando una vez más que las áreas protegidas se han diseñado para resguardar y mantener a y lo que conforman los ecosistemas naturales. Pero es en el artículo 6 de la Ley de Gestión Ambiental, donde se marca la anomalía y se permite otros usos que no son de conservación, al determinar cierta excepción para el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables a título “interés nacional”, con el simple recurso de un previo estudio de factibilidad económica y de evaluación de impacto ambiental. A esto, textualmente el artículo 6 señala que:

El aprovechamiento racional de los recursos naturales no renovables en función de los intereses nacionales dentro del patrimonio de áreas naturales protegidas del Estado y en ecosistemas frágiles, tendrán lugar por excepción previo un estudio de factibilidad económico y de evaluación de impactos (LGA, 1999).

Ahora si se toma en cuenta que el crudo que se extrae, se encuentra bajo el territorio de áreas protegidas y pueblos indígenas, los estudios de factibilidad y evaluación de impactos deben realizarse a detalle, con carácter exhaustivo, y examinados con un criterio holístico, ya que el análisis y sus resultados determinan si un proyecto extractivo atenta o no de forma mediata, inmediata o a largo plazo, a la biodiversidad, la variación genética y el “interés público”⁴² de vivir en un ambiente sano.

Pero en sí la gravedad y el alto riesgo de la implantación de un proyecto, lo tienen los impactos indirectos a largo y mediano plazo al ecosistema como: el establecimiento de asentamientos humanos cerca al proyecto, aculturación de las poblaciones indígenas, deforestación, contaminación, entre otros, que atentan permanentemente sobre la conservación de la biodiversidad y la sostenibilidad de los pueblos que allí habitan. Las pautas que establecen los mecanismos e instrumentos para la aplicación de las normas ambientales referente a la evaluación de impactos, se encuentran en los artículos 19, 24 33 y 34 de la Ley de Gestión Ambiental.

En relación al tema de áreas protegidas y actividades extractivas, los artículos aplicables para aquellas operaciones como la hidrocarburífera, se registra en la Sección segunda de Biodiversidad, artículo 400 de la Constitución del 2008, que “declara de interés público la conservación de la biodiversidad y todos sus componentes”, así

⁴² “interés público” lo dictamina el artículo 14 de la Constitución de la República del Ecuador (CPRE, 2008).

también el Art. 405 se propone un “Sistema nacional de áreas protegidas que garantizará la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas, con subsistemas estatal, autónomo descentralizado, comunitario y privado (...)”, pero es en el artículo 407 en el cual ya se prohíbe las actividades extractivas, y se permitirán bajo petición del Sr. Presidente y bajo declaratoria de interés nacional, este textualmente a continuación expresa que se:

Prohíbe la actividad extractiva de recursos no renovables en las áreas protegidas y en zonas declaradas como intangibles, incluida la explotación forestal. Excepcionalmente dichos recursos se podrán explotar a petición fundamentada de la Presidencia de la República y previa declaratoria de interés nacional por parte de la Asamblea Nacional, que, de estimarlo conveniente, podrá convocar a consulta popular (CPRE, 2008).

Por tanto de acuerdo a la Constitución, ya no deben realizarse nuevas actividades extractivas o sus fases, como son la exploración y explotación de crudo en Áreas protegidas, ya que estas se encuentran designadas para la conservación y no para otro fin, pero a lo contrario de esta disposición, se irrumpe en las mismas y se desarrollan proyectos hidrocarbúferos, con el consecuente incumplimiento de la Carta Magna, donde se evidencia una debilidad institucional por parte del ente regulador en áreas protegidas que es el Ministerio del Ambiente.

Resulta claro que cuando se hace referencia al Estado, no es posible concebirlo como un actor único, internamente homogéneo, sino como un conjunto de actores que muchas veces defienden visiones o intereses parcialmente divergentes o contradictorios. Normalmente, en la definición de políticas, a esas diferencias en el seno del aparato del Estado, se agregan las presiones de los partidos de oposición y de los diferentes grupos sociales. Incluso, los propios órganos de conducción de las grandes empresas públicas del sector estaban en condiciones de utilizar su poder económico para hacer prevalecer algunas finalidades propias frente al poder político administrativo (OLADE, 2003:134-135).

Una gestión proactiva e importante a la modificación de estas incompatibilidades jurídicas se hace urgente, ya que a pesar de que ciertos artículos de la LGA son contradictorios a la Constitución, esto es válido y en derecho se lo conoce como ley defectuosa. “No se trata, pues, de leyes inconstitucionales, sino simplemente de leyes defectuosas que pueden ser anuladas de acuerdo a un procedimiento especial.” (Kelsen, 1960:124).

Además se hace urgente el establecimiento de una normativa o reglamentos a los artículos de la nueva Constitución, una debida reestructuración y demarcación territorial

de las áreas protegidas, o de lo contrario eliminar definitivamente las actividades extractivas en estas.

Otros instrumentos jurídicos relevantes que intervienen y se relacionan con el tema ambiental, se encuentran: la Ley de Aguas (R. O. N° 339, del 20 de mayo de 2004), Ley Orgánica de salud (R. O. S-423, 22 de diciembre del 2006), Ley para la Prevención y control de la contaminación (R. O. /97 del 31 de mayo de 1976, DGS R. O. 245, julio 1999), Codificación a la Ley de Régimen municipal (R. O. N° S-159, 5 de diciembre de 2005), el Código Penal y Ley Reformativa (R. O. N° 2 del 25 de enero de 2000), en la que se establecen los delitos contra el ambiente como lo determina el artículo 437 (b) que expresa: “el que infringiere las normas sobre protección del ambiente, vertiendo residuos de cualquier naturaleza por los límites fijados de conformidad con la ley, si tal acción pudiere causar daños contra (...) la biodiversidad, será reprimido con prisión de uno a cinco años (...)”. Adicionalmente entre otros referentes al tema se encuentran (Artículos 65, 410, 437^a a 437^k y 607^a). Para sancionar esto por ahora solo se cuenta con un sistema mixto construido sobre la base de las llamadas presunciones de culpa a las normas ambientales.

El conocimiento y ocultamiento de las acciones tipificadas así como la omisión de las normas ambientales, constituyen agravantes de responsabilidad penal, los jueces que conozcan de delitos en contra de la naturaleza o afines, pueden ordenar una medida cautelar, la clausura temporal o definitiva de la actividad contaminante sin perjuicio de lo que pueda ordenar la autoridad competente en materia ambiental.

Los Estudios de Impacto Ambiental (EIAs) y la normativa ambiental en el desarrollo de operaciones hidrocarburíferas

La extracción de hidrocarburos ha tenido y tiene una importancia preponderante en las decisiones económicas del país, lo que influye de forma transversal en las decisiones socio-ambientales que de por si son mermadas por intereses mercantilistas que no reconocen la importancia de la biodiversidad.

Es decir, por un lado está la necesidad de conservar lo ecosistemas naturales y por ende a la biodiversidad, y por otro está la preponderancia en el sector energético,

específicamente la necesidad de extraer los recursos del subsuelo para cubrir necesidades estatales y desarrollar la economía, extractivismo que en los últimos 40 años no han aportado eficazmente a solucionar los problemas sociales del país.

Para dirimir estos dos criterios se establecieron leyes y reglamentos que norman las actividades extractivas, en las que se exige un control y prevención de estas, prevención que de alguna manera no asegura se eviten impactos socio-ambientales pero en caso de ocurrencia se procura remediarlos.

Los EIAs son un requisito previo para la toma de decisiones así como de autorización o no para del inicio de proyectos u obras públicas o privadas que puedan causar impactos al ambiente, si estos son aprobados, se conceden los permisos o licencias ambientales⁴³. Así es como, de acuerdo a los resultados de estos estudios y luego de su presentación y revisión a los organismos de control, se determina la aprobación o no los proyectos, sobre la base de conocimiento estos estudios que ya determinan las posibles consecuencias, se toman las decisiones de la ejecución de un proyecto extractivo.

La aplicación de los EIAs ya se menciona dentro del CDB, estos se establecen para aquellas actividades que puedan causar impactos ambientales, con la sugerencia de que estos deben ser disminuidos al mínimo posible. El artículo 14, literal a) del CDB, se refiere a ello y prescribe que se: “Establecerá procedimientos apropiados por los que se exija la evaluación del impacto ambiental de sus proyectos propuestos que puedan tener efectos adversos importantes para la diversidad biológica con miras a evitar o reducir al mínimo esos efectos y, cuando proceda, permitirá la participación del público en esos procedimientos” (CDB, 1992:10).

En el Ecuador a partir de la expedición de la Ley de Gestión Ambiental en 1999, se instauran los EIAs como instrumentos para la evaluación de los impactos ambientales, antes del desarrollo de cada nuevo proyecto que pudiera provocar daños al ambiente; estos estudios pueden ser elaborados por empresas o personas calificadas y registradas ante la autoridad competente, es decir, un proyecto minero o hidrocarburífero será aprobado por el MMP y emitirá la licencia, pero si este se realiza

⁴³ De acuerdo al Procedimiento para la emisión de licencias ambientales, Licencia Ambiental: “Es la autorización que otorga la autoridad competente a una persona natural o jurídica, para la ejecución de un proyecto, obra o actividad que pueda causar impacto ambiental. En ella se establecen los requisitos, obligaciones y condiciones que el proponente de un proyecto debe cumplir para prevenir, mitigar o remediar los efectos indeseables que el proyecto autorizado pueda causar en el ambiente” (www.ambiente.gov.ec, visitada en febrero, 2009).

dentro de un área protegida, esta competencia es compartida con el MAE, quien finalmente tendrá la potestad de aprobar y emitirá la licencia ambiental. Esta permisión de realización de actividades hidrocarburíferas como ya se ha referido anteriormente se basa en el artículo 6 de la Ley de Gestión Ambiental.

En referencia a la Ley de Hidrocarburos⁴⁴ establecida en 1974, y luego codificada en 1978 por Decreto Supremo No 2967⁴⁵, en su artículo 1, establece que los yacimientos de hidrocarburos situados en el territorio nacional, pertenecen al patrimonio inalienable e imprescriptible del Estado y con la emisión de la LGA se determina que su explotación se ceñirá a los lineamientos del desarrollo sustentable y de la protección y conservación del medio ambiente.

Entre las obligaciones que establece su artículo 31, se determina que Petroecuador, sus contratistas o asociados en las actividades hidrocarburíferas, están obligados a elaborar EIAs y PMA 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 ambiental⁴⁶, directamente o por delegación a firmas auditoras calificadas para el efecto, es decir en esta Ley se confirma que la tutela en cuestiones hidrocarburíferas es del MEM, en coordinación con el MAE.

Previo a la presentación de un EIAs, la empresa que propone el proyecto elabora los TDRs o Términos de Referencia, fase inicial para el planteamiento de las actividades a ser desarrolladas, estos son revisados por el Ministerio del ramo, y si fuera el caso se realizan observaciones; estas una vez corregidas y superadas, autorizan se continúe con la elaboración del EIA, como un instrumento obligatorio antes del inicio de cualquier proyecto.

En caso de que las actividades se realicen dentro de las áreas protegidas, se solicita un certificado de intersección emitido por La Subsecretaría de Calidad

⁴⁴ Ley de Hidrocarburos el Decreto N° 504 de 14 de mayo de 1974, publicado en el Registro Oficial N° 557 de 21 del mismo mes y año.

⁴⁵ Decreto Supremo N° 2967, R. O. 711 de 15 de noviembre de 1978 establecido por el Consejo Supremo de Gobierno, considerando: Que de conformidad con lo dispuesto en el art. 35 del Decreto Supremo N° 2463, de 2 de mayo de 1978, publicado en el Registro Oficial N° 583, de 10 de los mismos mes y año, el Ministerio de Recursos Naturales y Energéticos ha realizado la Codificación de la Ley de Hidrocarburos y sus reformas (...).

⁴⁶ Agregado por lo enunciado en el Art. 37 del Decreto Ley N° 2000-1.

Ambiental del Ministerio del Ambiente, institución que comprobará si el proyecto se encuentra o no dentro del Sistema de Áreas Protegidas (SNAP), Bosques Protectores y Patrimonio Forestal del Estado.

Existen reglamentos y guías para elaborar un EIA dependiendo el ámbito sea este minero, eléctrico, hidrocarburífero, etc. En el caso del área hidrocarburífera y minera, la supervisión y aprobación de estos estudios, la potestad la tiene el Ministerio de Minas y Petróleos, antes llamado de Energía y Minas (MEM), pero la razón para que le haya restado poder de decisión en el control ambiental al Ministerio del Ambiente, es la promulgación de la Ley para la Promoción de la Inversión y Participación Ciudadana⁴⁷ o Decreto-Ley 2000-1 emitido por Decreto 690 en el año 2000, que suministra competencias dentro del ámbito de acción al Ministerio de Energía y Minas.

Este Decreto-Ley luego de ser calificado como de urgencia económica y al no ser aprobada, negada o modificada por el Congreso Nacional, fue emitida por el presidente Gustavo Noboa, ley que entre otras cosas, tenía como uno de los principales efectos la reforma a la Ley de Hidrocarburos, donde se permitiría la inversión privada en los campos que explotaba Petroecuador, la licitación pública internacional que considere la mayor participación del Estado y: “Otras reformas buscan promover la libre competencia en el sector, así como fortalecer el funcionamiento de la Dirección Nacional de Hidrocarburos y el Ministerio de Energía y Minas y sus actividades de control y regulación, acorde con las nuevas exigencias de la realidad económica” (Decreto-Ley 2000-1, 2000).

En referencia a la aprobación de los EIAs, esta Ley determina que en su: Art.37.- Después del literal t) del artículo 31, agréguese otro que dirá:

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 (Decreto-Ley 2000-1, 2000).

En relación al tema de participación, determina:

⁴⁷ El Decreto Ley 2000-1 o Ley para la Promoción de la Inversión y la Participación Ciudadana, emitido en Decreto N° 690 y publicado en el Suplemento del R. O. N° 144 del 18 de agosto del 2000.

u) el Art. 40.- Después de las Disposiciones Generales, agréguese los siguientes artículos innumerados:

Art...: Participación de etnias y comunidades: Las comunidades indígenas y los pueblos negros o afroecuatorianos, que se encuentren asentados dentro de las áreas de influencia directa en los que se realicen los trabajos de exploración o explotación de hidrocarburos, podrán beneficiarse de la infraestructura construida por Petroecuador, sus filiales o los contratistas o asociados, una vez que haya concluido la etapa de exploración hidrocarburífera o explotación, si no existiere otra etapa a continuación de ésta, conforme el procedimiento que se determine en el reglamento que se dictará para el efecto" (Decreto-Ley 2000-1, 2000).

Referente a la consulta expresa:

Art...: Consulta. Antes de la ejecución de planes y programas sobre exploración o explotación de hidrocarburos, que se hallen en tierras asignadas por el Estado ecuatoriano a comunidades indígenas o pueblos negros o afroecuatorianos y, que pudieren afectar el ambiente, Petroecuador sus filiales o los contratistas o asociados, deberán consultar con las etnias o comunidades. Para ese objeto promoverán asambleas o audiencias públicas para explicar y exponer los planes y fines de sus actividades, las condiciones en que vayan a desarrollarse, el lapso de duración y los posibles impactos ambientales directos o indirectos que puedan ocasionar sobre la comunidad o sus habitantes. De los actos, acuerdos o convenios que se generen como consecuencia de las consultas respecto de los planes y programas de exploración y explotación se dejará constancia escrita, mediante acta o instrumento público. Luego de efectuada la consulta, el ministerio del ramo, adoptará las decisiones que más convinieran a los intereses del Estado (Decreto-Ley 2000-1, 2000).

De acuerdo al Reglamento sustitutivo del Reglamento Ambiental para Operaciones Hidrocarburíferas en el Ecuador 1215 (RAOH)⁴⁸, en su capítulo IV, artículo 33, define a los Estudios de Impacto Ambiental (EIAs), como “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”(RAOH, 2001).

Entre los objetivos de los EIAs están la obtención de información clara y precisa de los impactos y posibles consecuencias ambientales que genere un proyecto, además de registrar posibles alternativas a sus riesgos y los posibles daños ambientales, y que luego en los planes de manejo se los describe conjuntamente con las medidas de mitigación, pero hay que tomar en cuenta que hay ciertos impactos ecológicos que son

⁴⁸ Decreto Ejecutivo N° 1215, publicado en el R. O. N° 265 de 13 de febrero de 2001.

irreparables por lo que la estandarización de la metodología y valoración, para todo tipo de hábitat de estos estudios no siempre es lo más acertado.

El contenido de los EIAs permite establecer el estado en el que se encuentran en ese momento los diferentes componentes ambientales (físico, biótico, social), o lo que se conoce como Línea base, así también se evalúan y proyectan los impactos que la actividad tendrá sobre el ecosistema y sus componentes suelo, agua, aire, además sobre las poblaciones humanas, los efectos socio-ambientales a las comunidades, el patrimonio histórico y cultural, entre otros impactos que se presenten en el área directa e indirecta del área prevista a intervenir, por tanto es un instrumento que determinará la toma de decisiones ambientales en relación a si es factible o no el desarrollo de un proyecto. “La EIA consiste en un examen de los posible impactos ambientales de una acción o proyecto, destinado a facilitar una decisión por parte de los responsables políticos” (Roth, 2007:146).

Los EIAs además determinarán como punto clave, cuales serán los impactos que la realización y el proceso que el proyecto tenga sobre sus componentes, la Ley de Gestión Ambiental además estipula que debe realizarse un Plan de Manejo Ambiental (PMA), ahora en este documento se establecerán los parámetros de mitigación de los impactos, pero estos planes y programas no reflejan las políticas socio-ambientales de gobierno, es decir una estructuración acorde a las estrategias nacionales a favor de los actores en conflicto y vulnerables, que en este caso son: comunidades y naturaleza.

El Estudio de Impacto Ambiental y el Plan de Manejo Ambiental se envía al MMP, si el proyecto se realiza dentro de área protegida, este lo remite al MAE para su aprobación, documento en el que debe constar en forma documentada que el EIA y PMA fueron puestos en conocimiento de la ciudadanía o comunidad, según lo exige los mecanismos de Participación Ciudadana establecidos en el Libro VI del TULASMA (2002).

La Subsecretaría de Calidad Ambiental del Ministerio del Ambiente evaluará los estudios y luego notificará a la empresa proponente la aprobación del EIA y PMA en caso de no tener observaciones, aprobado esto, se solicita al MAE la emisión de la Licencia Ambiental para la realización del proyecto, que la dispone la o el Ministro del Ambiente, y esta rige desde la fecha de la Resolución Ministerial.

La verificación de cumplimiento de las actividades y planes ambientales de estos estudios, es una función de los entes estatales como son el Ministerio de Minas y Petróleos, a través de la DINAPA y del Ministerio del Ambiente, a través de las direcciones de Calidad Ambiental y Capital Natural.

Así también para garantizar el cumplimiento de la ejecución de los PMA por las operadoras, en los contratos se incluye cláusulas de compromiso y obligatoriedad de cumplimiento del PMA. Estos estudios ambientales, que incluyen al PMA son elaborados por consultoras contratadas por las empresas concesionarias de los bloques petroleros.

Por lo expuesto anteriormente todas las leyes, normas y reglamentos de conservación se vuelven utópicas, al momento de decidir la extracción o no de los recursos en áreas protegidas, si estas leyes se cumplieran, fuera otro el panorama y la visión ambiental de este patrimonio natural en el Ecuador. “Si los organismos públicos de control asumieran en la práctica la visión y misión que pregonan, fueran el vector privilegiado para minimizar, o acabar con la tradicional conducta anti-ambiental y de perjuicio social que todavía perdura en el sector petrolero” (Narváez, 2004: 88).

Una reestructuración de los objetivos ambientales y sobretodo su cumplimiento a mediano plazo, así como nuevas propuestas y políticas que conjuguen los temas ambientales y socio-económicos en el Ecuador permutaría la herencia de país extractivista en el que estamos inmersos.

Los Estudios de Impacto Ambiental y las áreas protegidas

La problemática referente a las áreas protegidas se basa en la falta de decisión de su conservación, por un lado contienen una gran biodiversidad en flora y fauna que en mayor porcentaje está desconocida, ya que carecen de información científica y de medios para ser investigada, pero a pesar de reconocer su riqueza e importancia biótica, genética y cultural, estas se encuentran infravaloradas.

Por otro lado bajo su subsuelo se encuentra los elementos que sostienen económicamente al Estado, pero que no aportan a la supresión de los problemas sociales

a nivel de país, sino que más bien los agudizan al provocar impactos a los elementos naturales y sociales de la región amazónica.

De acuerdo a la Unión Mundial para la Naturaleza, una área protegida es: “una superficie de tierra y/o mar especialmente consagrada a la protección y el mantenimiento de la diversidad biológica, así como de los recursos naturales y los recursos culturales asociados y manejada a través de medios jurídicos u otros medios eficaces” (UICN, 1194(a) citado en Beltrán, 2001:3), definición que incluye aspectos socioeconómicos y culturales de las comunidades locales.

El artículo 2 del Convenio sobre Diversidad Biológica dictaminado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio ambiente y el Desarrollo en Río de Janeiro, establece que por “área protegida se entiende un área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación” (CDB, 1992:3). Es así como estas dos instituciones internacionales determinan que los objetivos para la designación de estas áreas, es la conservación de la biodiversidad y recursos naturales, que debe ser tomada como una necesidad estratégica a nivel global, por tanto el establecimiento de otras actividades que no tengan el propósito de la protección de los ecosistemas, atentan contra el espíritu de lo para que fueron creadas.

Como nos referimos anteriormente, en el Ecuador ciertas actividades extractivas se realizan en áreas protegidas, y para mitigar esto la normativa general en lo que respecta a las políticas ambientales ecuatorianas es la Ley de Gestión Ambiental, la que así como previene, permite excepcionalmente el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables en estas áreas, en función de los “intereses nacionales” contradiciendo los principios de conservación descritos en la Constitución.

Ahora, la normativa ambiental nacional en el sector energético, también se enfoca en la prevención, identificación, evaluación y mitigación de los impactos, especialmente en aquellas áreas naturales y protegidas que contienen ecosistemas frágiles y comunidades socialmente sensibles, impactos con gran repercusión no solo a nivel local, sino global.

La consideración del impacto negativo sobre el medio contrapone los conceptos de fragilidad, singularidad y rareza, a las consideraciones de tipo técnico analizadas en los estudios de capacidad. Contrariamente, el impacto positivo realza la capacidad territorial para acoger las acciones, con matices

derivados de las posibles orientaciones favorables que puedan inducirse sobre los elementos espaciales y los procesos actuantes debido a la implantación de las actividades humanas (Espinoza, 2001:95).

En relación a esto, la extracción de recursos en áreas naturales ocasionan grandes alteraciones a nivel de ecosistemas y comunidades frágiles, para esto la misma ley obliga a realizar EIAs antes del inicio de cada proyecto, pero la reglamentación para su elaboración es blanda y no específica, por lo que estos estudios carecen de profundidad, simplemente cumplen con la norma pero no son eficaces, lo que no magnifica la importancia que tienen las áreas en las cuales se va a intervenir.

Dado el caso, estos estudios no tratan a profundidad sus componentes, como en el caso del biótico, ya que la superficie del área a ser utilizada es extensa y las muestras tomadas para ello son puntuales, muestras que son traspoladas a toda el área y que no representan la realidad ecosistémica de la misma.

La medición y valoración de la biodiversidad y su impacto por la pérdida de ésta en los ecosistemas, tiene serios cuestionamientos, si se los compara con investigaciones biológicas que tardan varios años para llegar a determinar la complejidad de especies y su interrelación con el medio, sin poner el caso de estudios más complejos a nivel de ecosistemas.

El procedimiento breve y general de análisis, no genera datos suficientes para dar un veredicto acertado de si la inconmensurable riqueza en biodiversidad de estos ecosistema no va a ser alterada considerablemente, así como no se llega a determinar sucintamente cuales son los verdaderos impactos como la pérdidas en biodiversidad y los niveles de fragmentación de los ecosistemas, tampoco determinan realmente la influencia que provocan estas actividades sobre los pueblos y los drásticos cambios en su cultura y saberes.

Los planes y programas sociales de las actividades extractivas tampoco han tenido a lo largo del tiempo una perspectiva intercultural, por tanto las nuevas adaptaciones a las que estas comunidades están expuestas, van cargadas de una visión occidental.

Razones como estas, nos hacen reflexionar que la aplicación de un mismo reglamento para elaboración de EIAs, así como la metodología de obtención de información en aquellas áreas que cuentan con biodiversidad biológica y presencia de

pueblos indígenas, no debe ser la misma para aquellas áreas secundarias o urbanas, consideraciones que al no tomarlas en cuenta se convierten en una decisión superficial y no justifican la aprobación de proyectos hidrocarburíferos en áreas biodiversas.

Por tal esto evidencia una necesidad de reformular y especificar la normativa, así como fortalecer las políticas ambientales. “Por otro lado, es factible que la generalización de las EIA provoque una cierta estandarización y rutina en la realización de esos estudios, situación que puede traducirse por parte de las agencias de evaluación en una aplicación esquemática de métodos de evaluación similares a problemas distintos” (Roth, *op. cit.*, p. 147).

A pesar que la legislación demanda que las actividades hidrocarburíferas se realizarán excepcionalmente en las áreas protegidas, en el Ecuador generalmente se las realiza; y estas están estrechamente relacionadas con las áreas protegidas y pueblos indígenas, porque la extracción de los recursos naturales se hace en sus territorios, además de esto también se deriva una relación entre el MAE y MMP.

En referencia al marco institucional, los artículos 19⁴⁹, 20, 21, 22 y 24⁵⁰ de la LGA, señalan que los proyectos serán calificados por los organismos descentralizados de control, conforme al SUMA que incluye el ministerio del ramo (Ambiente y/o Minas y Petróleos), quien podrá otorgar, negar, suspender o revocar las licencias correspondientes, así como evaluar el EIA, determinándose aquí un mecanismo de coordinación interinstitucional.

De acuerdo al artículo 7 del Reglamento Ambiental para Operaciones Hidrocarburíferas en el Ecuador (RAOH 1215) que se refiere al procedimiento de coordinación para áreas protegidas, establece que se integran las funciones del MAE y del MMP, con la finalidad de coordinar, revisar y autorizar las actividades hidrocarburíferas dentro de Patrimonio Natural del Estado, este textualmente enuncia que:

Los estudios ambientales para la ejecución de proyectos petroleros que incluyan actividades hidrocarburíferas en zonas pertenecientes al Patrimonio

⁴⁹ Art. 19.- Las obras públicas privadas o mixtas y los proyectos de inversión públicos o privados que puedan causar impactos ambientales, serán calificados previamente a su ejecución, por los organismos descentralizados de control, conforme el Sistema Único de Manejo Ambiental, cuyo principio rector será el precautelatorio (LGA, 1999).

⁵⁰ Art. 24.- En obras de inversión públicas o privadas, las obligaciones que se desprendan del sistema de manejo ambiental, constituirán elementos del correspondiente contrato. La evaluación del impacto ambiental, conforme al reglamento especial será formulada y aprobada, previamente a la expedición de la autorización administrativa emitida por el Ministerio del ramo (LGA, 1999).

Nacional de Áreas Naturales, Bosques y Vegetación Protectores deberán contar con el pronunciamiento previo del Ministerio del Ambiente en que se establezcan las condiciones técnicas mínimas que debe cumplir la gestión ambiental a desarrollarse. A partir de dicho pronunciamiento, las actividades específicas se sujetarán al trámite y niveles de coordinación establecidos en este Reglamento. De igual modo, la Subsecretaría de Protección Ambiental coordinará con el Ministerio del Ambiente en la evaluación y aprobación de los Términos de Referencia para zonas del Patrimonio Nacional de Áreas Naturales, Bosques y Vegetación Protectores, tanto en lo que se refiere a Estudios como Auditorías Ambientales (RAOH, 2001).

Respaldado por el artículo 36 referente a Estudios Ambientales en Zonas Protegidas, que promulga:

Los sujetos de control que vayan a realizar operaciones hidrocarburíferas en áreas pertenecientes al Patrimonio Nacional de Áreas Naturales, Bosques y Vegetación Protectores, presentarán los Estudios Ambientales a la Subsecretaría de Protección Ambiental con copia que será remitida al Ministerio del Ambiente. Su aprobación la realizará la Subsecretaría de Protección Ambiental del Ministerio de Minas y Petróleos, contando con el pronunciamiento previo del Ministerio del Ambiente. Sin embargo, si en el término de 10 días a partir de la presentación de tales estudios no se ha recibido dicho pronunciamiento, se entenderá que el mismo es favorable (RAOH, 2001).

Si se adaptara e incluyera obligatoriamente en los EIAs, instrumentos de medición de la biodiversidad, así como una verdadera valoración ambiental y cultural, sin llegar a una valoración ecológica (Martínez-Alier, 1991), se pronosticaría un cercano costo de las pérdidas de biodiversidad no solo en áreas protegidas, sino del ecosistema vs. extractivismo; la no inclusión de este concepto evaluativo lleva entre otros factores, a que no trascienda la problemática de cómo la pérdida de los bosques amazónicos tiene una repercusión a nivel no solo nacional sino global, minimizando los impactos de las actividades antrópicas sobre el ecosistema.

Es decir, tomando como ejemplo el componente biótico analizado en los EIAs, al incorporar esta valoración conlleva a un análisis más eficaz y valedero, y no se limitaría a la serie de listados de especies de flora y fauna encontrados en el sitio, datos que no son despreciables ya que expresan el contenido, dominancia etc., de especies de los bosques y ecosistemas, lastimosamente ni siquiera estas listas forman parte de una base de datos que pueda ayudar al MAE a determinar el estado de conservación, la riqueza o el contenido de la biodiversidad de sus áreas; por tanto el EIA al no contener una verdadera valoración, no se convierte en un verdadero instrumento de decisión

ambiental para determinar la aceptación o negación de un proyecto extractivo en áreas tan frágiles, limitándose a pesar de invertir gran esfuerzo y dinero en ser un requisito más, para que se permita la extracción en áreas de gran biodiversidad y sensibilidad socio-ambiental.

El apoyo continuo a investigaciones sobre biodiversidad, impactos y sus resultados para un mejor control, contribuye a la toma de medidas más valederas en las decisiones de intervención de estas áreas, así como la relevancia de perder o no la biodiversidad y los cambios que sufren los ecosistemas.

La incorporación de un capítulo de valoración costo-beneficio socio-ambiental a estos estudios de los proyectos a realizarse, contribuirían a una mejor toma de decisiones ambientales, aunque la aplicación en relación a la corriente de economía ecológica determinarían un resultado inconmensurable, ya que su biodiverso contenido ecosistémico y cultural es incalculable e invaluable, además por que el ecosistema necesita un largo plazo para la reconstitución natural así como de ciertas condiciones especiales para que vuelva a su estado original; por tanto la evaluación de potenciales impactos socio-ambientales por actividades hidrocarburíferas y los actores de riesgo (ecosistema y pueblos) deben basarse y justificarse en experiencias y metodologías de estudios con técnicas donde se ha comprobado su eficacia, ya que los resultados obtenidos en un cierto rango de tiempo enriquecen su comprensión y determinar realmente los efectos negativos de estas actividades.

Como lo determina la actual Constitución los permisos o licencias deben aprobarse si luego del análisis del EIA se descartase el riesgo de contaminación, es decir aplicando el principio precautelatorio expuesto en el Art. 19 del SUMA, por lo que el permiso se emitiría si la actividad no conlleva a consecuencias nocivas para la vida de los seres humanos y los elementos del ecosistema.

Para todo esto la autoridad ambiental y el reglamento deben tomar en cuenta factores como: el valor intrínseco de los ecosistemas, si hay un deterioro progresivo de los mismos, si se atenta contra la cultura de los pueblos en sus territorios ancestrales, la salud y efectos negativos de las personas y animales, así como la sustentabilidad del ecosistema y deterioro del hábitat natural.

Las actividades extractivas aprobadas sea en área protegida o no, se encuentran supeditadas a los monitoreos y auditorias ambientales como lo norma el SUMA en su

artículo 19 de seguimiento ambiental, en caso de incumplimiento de las normas ambientales o del PMA, la licencia puede ser suspendida temporalmente o ser revocada hasta que se solucione el problema, así también si en una auditoria se registrase alguna falta al PMA, la empresa tendrá un determinado lapso de tiempo para que estas sean corregidas y subsanadas.

Ahora, para evitar mayores conflictos socio-ambientales, se deben establecer estrategias y modalidades de cooperación entre las instituciones relacionadas con el tema (Ej. Ministerio de desarrollo, de inclusión, etc.), lineamiento que debe incorporarse dentro del Plan nacional de desarrollo, involucramiento que facilitaría la prevención o mitigación de impactos socio-ambientales. El momento que se integren las políticas ambientales con las socio-económico-culturales, se contribuirá a un desarrollo sostenible de las áreas y los pueblos en conflicto.

Las partes interesadas deben ser participes de todo el proceso antes, en y después del proyecto, así como en la toma de decisiones, a estos les corresponde ser realmente informados así como consultados con verdaderos mecanismos de participación, para lo que se deben intercalar como eje transversal la interculturalidad, ya que la mayoría de las áreas donde se realizan actividades extractivas se encuentran sobre territorio de pueblos ancestrales, por lo que la visión indígena está en desventaja a la empresarial.

La institucionalización de la gestión ambiental en una sola institución como por ejemplo una Subsecretaría del Ambiente, determinaría un mejor manejo de las áreas, así como aseguraría la conservación de la biodiversidad, facilitando acciones de aprovechamiento sostenible y manteniendo intactos los recursos naturales que aún no son expuestos al extractivismo.

Ahora, si se mantiene la idea de seguir extrayendo recursos no renovables en las áreas protegidas, una posible reevaluación de la actual condición de estas áreas y la redefinición de su espacio con un nuevo reordenamiento territorial, puede ser una propuesta válida aunque no la más óptima para la conservación, dando un paso a la firme determinación de no realizar nuevas actividades extractivas y mantenerlas intactas de estos propósitos, ya que difícilmente se llegaría a prescindir de las que actualmente se encuentran intervenidas y donde se sigue operando.

Esto y la integración de nuevas áreas al SNAP de bosques nativos que se encuentran en buen estado de conservación, debe ser parte de nuevas propuestas para

mantener las estrategias de biodiversidad del MAE, y que debe ser reevaluada. Por tanto se advierte que la realización de los EIAs para actividades hidrocarburíferas dentro de áreas protegidas, se convierten en un trámite a cumplir de lo determinado en un laxo reglamento, como obligación contractual por parte de las empresas petroleras que operan sobre áreas protegidas.

Dependen de autoridades sectoriales que se comportan de manera autista: como en los casos en que las autoridades económicas llegan a acuerdos preliminares de inversión con grupos extranjeros teniendo solamente en cuenta la dimensión financiera de la operación, para luego descubrir que en el proyecto en cuestión no se habían considerado adecuadamente las normas ambientales del país. En ocasiones esto conduce a evaluaciones de impacto ambiental de proyectos ya aprobados “de facto” (Lerda *et al*, 2005:83).

Es decir que ya se advierte que ciertos proyectos u obras públicas de “importancia nacional” en este caso el de extracción de crudo, tienen un consentimiento o venia gubernamental anticipada, lo que generan una serie de conflictos de intereses así como conflictos políticos, que minimizan los principios de precaución o precautelatorio determinados en la Constitución, aquí el gobierno nacional y las instituciones llamadas a aprobarlas son juez y parte en la decisión de extraer o conservar dentro de las áreas protegidas, a pesar de que se determine que los impactos a los ecosistemas, su biodiversidad y conservación sean negativos, sin contar con los impactos a los pueblos indígenas.

La revisión de la viabilidad de aprobación de las licencias ambientales, así como el análisis de calificación de impactos que consideren actividades y/o acciones que modifican el estado natural de los recursos naturales renovables agua, suelo, flora y fauna, en ecosistemas nativos, es responsabilidad de la autoridad sectorial competente, para su aprobación se requerirá previamente una opinión técnica, pero si la actividad se encuentran dentro del SNAP, es la Dirección de Biodiversidad quien tiene la competencia de elaborar un informe técnico-ambiental previo a la aprobación o no del proyecto, instrumento sin el cual la Dirección de Calidad Ambiental no puede emitir la licencia ambiental correspondiente.

Pero toda esta legislación y estudios no garantizan que no se afecte negativamente a los ecosistemas y a las poblaciones locales, por lo que es de vital importancia analizar si los impactos a estos son mayores a los beneficios del proyecto.

Como estudio de caso en el siguiente capítulo, se analizará como la ingerencia de los entes ministeriales y el proceso de aprobación de la licencia ambiental requerida por Petrobras para desarrollar el bloque 31 tiene incidencia en el plan de vida del pueblo Waorani, tema de interés nacional, polémico y en el que se observó una serie de conflictos entre el gobierno, las instituciones, comunidades y sociedad civil, posiciones encontradas, a favor de la conservación y en contra del extractivismo y que se reflejaron en el incumplimiento de ciertas medidas ambientales y otras acciones que no estuvieron claras desde un inicio.

Las actividades hidrocarburíferas, y el derecho a la participación y consulta previa informada de los pueblos indígenas

Los procesos políticos y la formulación de las políticas van de la mano, en este caso la participación como derecho fundamental y como mecanismo de gestión en la política ambiental, debe proyectarse a una eficacia que coadyuve a fortalecer los principios de sostenibilidad con equidad, pero si estas políticas tienen un enfoque tecnocrático y en trasfondo no hay un legítimo cumplimiento de los derechos a la “participación y consulta” antes de realizar actividades extractivas, esto puede convertirse en un supuesto acto de gestión ambiental, ya que no se establece como tal el verdadero ejercicio de los derechos individuales y colectivos, que lleve a una consolidación de una democracia representativa en las decisiones ambientales.

El Convenio 169 de la OIT⁵¹ es el instrumento legal que a nivel internacional, establece los derechos colectivos de los pueblos indígenas a la participación y a la consulta previa informada, antes del inicio de cualquier proyecto que se relacione con los recursos naturales no renovables que atañen a su territorio así como a su autonomía,

⁵¹ El Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes establece a los pueblos: A tener una existencia perdurable y diferente. A determinar sus propias prioridades de desarrollo y ejercer un control sobre el mismo, en la medida de lo posible. A ser consultados de buena fe, mediante procedimientos apropiados y a través de sus instituciones representativas, respecto de decisiones administrativas o legislativas, así como planes de desarrollo. A conservar sus costumbres e instituciones, inclusive los métodos tradicionales utilizados para reprimir los delitos cometidos por sus miembros, siempre que éstos no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos reconocidos internacionalmente (Convenio 169 OIT, 1989).

convenio que se encuentra circunscrito dentro de la Constitución Ecuatoriana⁵² actual y de 1998⁵³, así como reconocido en la LGA, donde se circunscriben los principios de información, vigilancia ambiental y participación social (Véase LGA artículos 28, 29, 39, 40, 41 y 42).

Otro instrumento reciente, es la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas⁵⁴, que en su artículo 19 determina que: “Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas y administrativas que los afecten, para obtener su consentimiento libre, previo e informado” (ONU, 2007). Con esto el derecho internacional establece medidas y refuerza los derechos indígenas a la consulta y participación (Véase artículos 16, 23, 32).

Para regular las actividades hidrocarburíferas, se expide en el 2002 el Reglamento de Consulta y Participación⁵⁵, en este se reconoce el derecho colectivo de los pueblos indígenas que se autodefinen como nacionalidades y afroecuatorianos, a ser informados y consultados sobre aquellas actividades extractivas no renovables que se realicen en su territorio, y que puedan afectarlos ambiental o culturalmente; para lo que se deberá contar primero con los criterios de la comunidad. Actualmente esta vigente el “Reglamento de aplicación de los mecanismos de Participación Social establecidos en la Ley de Gestión Ambiental”, decreto 1040 expedido en abril del 2008.

La Constitución de la República del 2008, en referencia a los derechos de las comunidades pueblos y nacionalidades a ser consultados, reconoce y garantiza en el artículo 57 numeral 7, a:

La consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales,

⁵² El Convenio 169 de la OIT fue suscrito por el Ecuador en junio de 1989 en Ginebra por el Ministerio de Relaciones Exteriores durante la 76 Conferencia Internacional del Trabajo, luego es ratificado por el Congreso Nacional el 24 de abril de 1998 R. O. N° 304

⁵³ Los artículos 1, 84, 85 y 88 de la Constitución de 1998, son vinculantes para el Reglamento de consulta y participación para la realización de actividades hidrocarburíferas con decreto N° 3401.

⁵⁴ La Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas, fue aprobada por la Asamblea General de la ONU el 13 de septiembre del 2007.

⁵⁵ Reglamento de Consulta y Participación para la realización de Actividades Hidrocarburíferas, Decreto N° 3401 (R. O. 728) de diciembre de 2002, expedido por el Dr. Gustavo Noboa.

culturales y ambientales que les causen. La consulta que deban realizar las autoridades competentes será obligatoria y oportuna. Si no se obtuviese el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme a la Constitución y la ley (CPRE, 2008).

Aquí ya se obliga aplicar el derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas cuando se realicen actividades extractivas en su territorio, a que se les participe de los beneficios, algo que aún no se ha establecido, y de que si no hay un consentimiento al proyecto por las comunidades se procederá de acuerdo a la ley.

Este artículo en el numeral 16 propone que los pueblos deben: “Participar mediante sus representantes en los organismos oficiales que determine la ley, en la definición de las políticas públicas que les conciernan, así como en el diseño y decisión de sus prioridades en los planes y proyectos del Estado”. En su numeral 17 se determina que deben “ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos”, y en el 21 se veda toda actividad extractiva dentro del territorio de los pueblos en aislamiento voluntario, que en caso de no cumplirse, esto constituiría un etnocidio (CPRE, 2008).

Además el artículo 395 numeral 3 de la Constitución, recalca el tema de participación, donde el Estado garantiza la participación activa y permanente de los pueblos afectados, en toda actividad que genere impactos ambientales, prescripción que se relaciona directamente con el artículo 398, que textualmente se señala:

Toda decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente deberá ser consultada a la comunidad, a la cual se informará amplia y oportunamente. El sujeto consultante será el Estado. La ley regulará la consulta previa, la participación ciudadana, los plazos, el sujeto consultado y los criterios de valoración y de objeción sobre la actividad sometida a consulta. El Estado valorará la opinión de la comunidad según los criterios establecidos en la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos. Si del referido proceso de consulta resulta una oposición mayoritaria de la comunidad respectiva, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptada por resolución debidamente motivada de la instancia administrativa superior correspondiente de acuerdo con la ley (CPRE, 2008).

Por tanto si el proceso de consulta determinase que la oposición es mayoritaria al desarrollo del proyecto, se deberá recurrir a la Constitución, apoyada en la Ley de Gestión Ambiental así como al Reglamento de participación para solucionar el conflicto.

Ahora en relación al tema, el SUMA como directriz legal ambiental, determina en su artículo 20, que:

La participación ciudadana en la gestión ambiental tiene como finalidad considerar e incorporar los criterios y las observaciones de la ciudadanía, especialmente la población directamente afectada de una obra o proyecto, sobre las variables ambientales relevantes de los estudios de impacto ambiental y planes de manejo ambiental, siempre y cuando sea técnica y económicamente viable, para que las actividades o proyectos que puedan causar impactos ambientales se desarrollen de manera adecuada, minimizando y/o compensando estos impactos a fin de mejorar la condiciones ambientales para la realización de la actividad o proyecto propuesto en todas sus fases (SUMA, 2002).

Como se observa, el registro de la opinión y criterio de aceptación o rechazo del proyecto por la ciudadanía que en mayoría de los casos es indígena, solo es vinculado y aceptado si la observación tiene un carácter técnico, lo que determina que el alcance de los cuestionamientos se restrinja a este perfil, y no a las razones de si el pueblo acepta o no el proyecto, lo que no llega a que se establezca totalmente este derecho y se fortalezca la democracia. “En la medida que estos distintos puntos de vista –técnico, económico, ambiental, entre otros- sean objeto de deliberación pública entre los actores interesados, se fortalecerá un proceso de aprendizaje colectivo importante para la construcción y solidificación de una cultura política más democrática y participativa” (Roth, *op. cit.*, p. 147).

Este artículo, además establece que la participación social, es un esfuerzo tripartito: Estado, ciudadanía y quien desarrollará el proyecto, por lo que dentro de la ciudadanía se espera que principalmente participen la población que se encuentran dentro del área de influencia, sus representantes seccionales y las organizaciones que los representan, conjuntamente con la sociedad civil en general interesada en la gestión ambiental. Aquí se delimita el alcance de la participación, donde intervienen tres actores, y las pautas a ser tomadas en cuenta se enmarcan en exponer criterios “sobre las variables ambientales relevantes del EIA y PMA, siempre y cuando sea técnica y económicamente viable”, por tanto este derecho se establecerá de acuerdo a como cada uno de los actores sociales ejerza su poder de acuerdo al mayor o menor conocimiento “técnico”.

Es decir quien tenga la mayor capacidad de conocimiento (Estado y empresa) serán estimadas y consideradas sus observaciones ya que por tal tiene mayor poder de

decisión, y aquellos que no tengan argumentos técnicos (comunidad) no se validarán sus criterios, lo que claramente denota una desigualdad de condiciones, es decir la normatividad en relación al nivel de participación a más de ser limitado, es excluyente para aquellos ciudadanos que no cuentan con una especialización de los temas del proyecto.

Los mecanismo de participación de acuerdo al artículo 20⁵⁶ del SUMA, contiene una metodología de carácter informativo más que consultivo, la fase participativa se describe como: la exposición del proyecto y la presentación pública donde se receptorán las observaciones, y cualquier otro mecanismo se limita a lo que se encuentre dispuesto en el EIA, “Otros, tales como foros públicos, cabildo ampliado y mesas de diálogo, siempre y cuando su metodología y alcance estén claramente identificados y descritos en el Estudio de Impacto Ambiental” (lit. b.6).

Pero estos métodos que al no estar acompañados de otros mecanismos, no siempre son factibles aplicarlos en cualquier lugar, ni están adecuados a todo tipo de actores sociales, ya que por la visión técnica de cómo establece la norma este mecanismo, tiende a traspolarse esta actividad de lo urbano a lo rural, es decir tratar de reproducir la sinergia de la ciudad al campo, sin contar que los espacios así como las realidades son distintas. Esto hace que se presente un escenario donde las condiciones

⁵⁶ SUMA Art. 20 b) Mecanismos de participación.- Los mecanismos para la realización de los procesos de información pública y recolección de criterios y observaciones procurarán un alto nivel de posibilidades de participación, por lo que puede resultar necesario en ocasiones aplicar varios mecanismos complementarios en función de las características socio-culturales de la población en el área de influencia de la actividad o proyecto propuesto. La combinación de los mecanismos aplicados así como el análisis de involucrados base para la selección de mecanismos.

b.1) En las RI, el promotor informará sobre las principales características del proyecto, sus impactos ambientales previsible y las respectivas medidas de mitigación a fin de aclarar preguntas y dudas sobre el proyecto y recibir observaciones y criterios de la comunidad.

b.2) Además del carácter informativo de las RI, los TP deberán ser foros que permitan al promotor identificar las percepciones y planes de desarrollo local para insertar su propuesta de medidas mitigadoras y/o compensadoras de su Plan de Manejo Ambiental en la realidad institucional y de desarrollo del entorno de la actividad o el proyecto propuesto.

b.3) (CIP): El Estudio de Impacto y Plan de Manejo Ambiental, así como documentación didáctica y visualizada serán puestos a disposición del público en una localidad de fácil acceso, contando con personal familiarizado con el proyecto u obra a fin de poder dar las explicaciones del caso.

b.4) Presentación o Audiencia Pública (PP): Durante la PP se presentará de manera didáctica el proyecto, el Estudio de Impacto y el Plan de Manejo Ambiental para luego receptor observaciones y criterios de la comunidad.

b.5) Página Web: El Estudio de Impacto y Plan de Manejo Ambiental podrán ser publicados también en una página Web, siempre y cuando su ubicación (URL) sea difundida suficientemente para garantizar el acceso de la ciudadanía.

b.6) Otros, tales como foros públicos, cabildo ampliado y mesas de diálogo, siempre y cuando su metodología y alcance estén claramente identificados y descritos en el Estudio de Impacto Ambiental.

c) Recepción y recolección de criterios.- Los mecanismos para la recolección de criterios y observaciones serán:

c.1) Actas de RI y PP, notarizadas si se considera necesario.

c.2) Memorias de TP.

c.3) Formularios a depositarse en buzones en TP, CIP y PP

c.4) Correo tradicional (carta, fax, etc.).

c.5) Correo electrónico.

Los criterios y observaciones de la comunidad deberán ser documentados y sistematizados a fin de establecer categorías de criterios de acuerdo a su origen, tipo de criterio, tratamiento en el Estudio de Impacto o Plan de Manejo Ambiental y forma de incorporación a éstos.

de los actores son desiguales, por lo que la capacidad de conocimiento técnico del tema, le otorga mayor poder a unos que a otros.

Se debe respetar el derecho de los pueblos indígenas no solo a ser informados sino a ser consultados, propender a que este mecanismo no solo sea informativo sino determinadamente consultivo, política descrita como derecho colectivo adquirido por el Estado, y al que se le debe un análisis y seguimiento de su cumplimiento.

A esto en el 2006, el relator de Pueblos Indígenas de Naciones Unidas, Rodolfo Stavenhagen, hace al Ecuador una serie de recomendaciones, y concluye que la explotación petrolera tiene efectos negativos para el ambiente y comunidades indígenas, conduciendo a una serie de conflictos sociales ya que “Los indígenas reclaman la aplicación plena de su derecho al consentimiento mediante la consulta previa libre e informada” (Stavenhagen, 2006:21).

La Constitución establece la consulta y espacios de participación, pero el reglamento determina como espacio de consulta a la presentación del EIA y PMA al público en general. Esta estrategia no siempre permite que los interesados revisen el documento y que luego con conocimiento de causa opinen sobre los proyectos, actividad vigilada por los entes de control ambiental del Estado, como son el MMP con la DINAPA, y el MAE si la actividad se la realiza en área protegida; el proceso es dirigido por la empresa que impulsa el proyecto.

Es decir dentro del proceso para desarrollar los proyectos extractivos, antes de que se otorgue la licencia ambiental, la ley dispone que se cumpla con el requisito de presentación del borrador del estudio, y su exposición para conocimiento de la comunidad en general, acción que se traduce como un mecanismo de participación ciudadana, donde todos tienen derecho a intervenir y a ser informados, especialmente a las comunidades locales que serán afectadas por el desarrollo del proyecto.

Por tanto la aprobación o no de un proyecto extractivo no es el resultado de una decisión social en función de los valores que propendan entre otras cosas a la igualdad o al respeto a la naturaleza, sino a los intereses en juego que concluyen en arreglos desiguales y alianzas entre sus actores, donde la decisión sobre si se interviene o no en áreas naturales y territorio indígena, lo establece en quien tenga el poder político, social y económico.

Razones como estas determinan que el ejercicio de la participación, no se basa en las técnicas de consulta, sino en como se las aplica, estas al ser generales, no contemplan la realidad social particular así como la posición de los actores a quien va dirigida el instrumento de participación; así visto, esto no se establece como un proceso de construcción de democracia en la toma de decisiones, que coadyuvado por desconocimiento sobre el contenido de la legislación ambiental, a nivel del funcionamiento de las diferentes instancias como al de las posibilidades de injerencia ciudadana en los procesos de gestión.

Los procesos de gestión ambiental deben ser una apuesta sociopolítica que apunte a la equidad y a un desarrollo sostenible, que surja de un proceso de concertación que propenda a establecer condiciones equitativas entre sus actores, no deben limitarse a obtener un resultado técnico de la participación en el análisis técnico de un proyecto mediante métodos estandarizados de participación, no adecuadas ni funcionales a escenarios y actores diversos, además, una mejor comunicación así como equilibrar los alcances de participación, permitirán que la institucionalización se establezca en un verdadero consenso.

Por último, las relaciones entre Estado, sociedad civil, comunidades locales y empresas, así como la institucionalización de los arreglos, se definen en relación con el proyecto central de cada actor. Así es como el proyecto central del Estado de asegurar la unidad de la nación y garantizar niveles satisfactorios de desarrollo económico debe contar con el proyecto central de las empresas, es decir la libertad de inversión y la seguridad jurídica. Por otro lado, esta interrelación debe armonizarse con el proyecto central de las comunidades locales afectadas por los proyectos extractivos, es decir la defensa del “derecho a la vida” a través de identidades y estilos de vida propios. A su vez, la armonización a la que se refiere debe coincidir con el proyecto central de los movimientos ecologistas, campesinos e indígenas, de concretar un modelo de desarrollo equitativo, a través de mecanismos de consulta y participación (Fontaine, 2005:141).

Como se nota, el espacio de discusión que se limita a la exposición del proyecto y a la presentación pública de la propuesta del proyecto como metodología de participación, no siempre conducirá a un debate del tema en conflicto, ya que la desigualdad social, y el desconocimiento de la cuestión técnica de los proyectos se fortifica con el desconocimiento de la normatividad ambiental entre otros factores, esta inequidad de condiciones, lo que conducirá a una premeditada negociación por quienes dirigen el

proceso, que de por sí ya tienen una anticipada aceptación y aprobación de los proyectos hidrocarburíferos en territorio indígena.

Reglamento de Aplicación de los Mecanismos de Participación Social (RAMPS)

Este reglamento norma la participación de la ciudadanía y los pueblos en aquellas actividades antrópicas que causen impacto ambiental, además es un instrumento de articulación entre Estado y comunidad, precepto que en inicio puede ser visto como la afirmación de uno de sus derechos colectivo en las políticas sociales, ya que inserta el principio de inclusión de los pueblos indígenas en las decisiones ambientales, pero como se acotará luego, en la práctica este mecanismo de participación se limita a ser un proceso técnico y mediático, que elimine las trabas sociales y los problemas con las comunidades locales al momento de aprobar los proyectos.

Actualmente se encuentra vigente este reglamento⁵⁷ emitido en el 2008 por Decreto Ejecutivo 1040, aquí se determinan los mecanismos de participación en base al derecho colectivo de la información previa a la realización de un proyecto que implique afectación al ambiente, y uno de sus objetivos es que, al participar los ciudadanos y comunidades que se encuentren directamente afectadas por la implantación del proyecto, estos pueden expresar sus criterios en relación al mismo.

El artículo 9 establece el alcance de la participación social, y considera la incorporación de criterios de la ciudadanía de la población directamente afectada relevantes al EIA y PMA “especialmente las relacionadas con la revisión y evaluación de impacto ambiental, siempre y cuando sea técnica y económicamente viable”, por tanto así descrito, no establece un pleno ejercicio al derecho de consulta, este se rige exclusivamente a la opinión técnica del EIA, lo que disminuye el ejercicio de la participación y a que se reconozca el derecho de la comunidad a oponerse sobre las actividades extractivas que les afecten a ellos y a su territorio, a pesar de que sus derechos se encuentran descritos en la constitución y en el convenio 169.

⁵⁷ El Reglamento de Aplicación de los Mecanismos de Participación Social se establece en la LGA, este fue emitido por Decreto Ejecutivo N° 1040, (R. O. N° 332), del 08 de mayo de 2008, y su instructivo mediante Acuerdo Ministerial 112, del MAE el 17 de julio de 2008. Anteriormente este reglamento se llamaba “Reglamento de Consulta Previa y Participación”, emitido en la presidencia del Dr. Gustavo Noboa por Decreto ejecutivo N° 3401 en diciembre de 2002.

La organización, desarrollo y aplicación de los mecanismos de participación social estarán a cargo de las instituciones, empresas del Estado si es en áreas protegidas por el MAE (Art. 12). El plazo de aplicación del mecanismo es de treinta días a partir desde la fecha de publicación de la convocatoria a los mecanismos de participación social (Art. 20). Los sujetos participantes con el objeto de monitorear y exigir rendición de cuentas pueden conformar veedurías ciudadanas (RAMPS, art. 23).

Como medios y acciones de información y consulta, se instalan oficinas temporales o Centros de información pública (RAMPS, art. 8, lit. j), donde los afectados en forma directa puedan acceder a la información de los EIAs, aquí se recogen observaciones e inquietudes del proyecto, seguimiento que lo hace el Ministerio del Minas y Petróleos o del Ambiente dependiendo el caso, las observaciones y criterios recibidos son analizados y si son factibles serán incorporados al estudio final, la participación de las comunidades, se define cuando estas se acercan a informarse sobre el proyecto.

El contar con el criterio previo es necesario e importante, especialmente de aquellas comunidades que serán afectadas directamente, pero esto no conlleva a definir que el proyecto puede ser rechazado si la comunidad o la ciudadanía no están de acuerdo con que se implante, o si este derecho permite el consentimiento o no el proyecto en su territorio, no se consulta esto. Es decir la participación en este caso se limita a la información, ya que se presenta el EIA de un proyecto que consta ya con la venia previa por parte del Estado para su realización, el mecanismo de participación inicia ese acercamiento para futuras negociaciones respecto a disminuir los impactos y sus medidas de remediación y compensación.

Pero en este escenario, la participación no puede ser concebida como una simple consulta donde solo es valedera la opinión técnica respecto al EIA, la participación es fundamentalmente el ejercicio de los derechos y responsabilidades de la ciudadanía por tanto la adaptación de los instrumentos de consulta de acuerdo a las condiciones de los actores, llevará a una construcción más idónea del proceso, y a que este se establezca si no en igualdad de condiciones, por lo menos en circunstancias con más opciones.

Las comunidades locales reciben los impactos socio-ambientales resultado de las actividades hidrocarburíferas, estas como se conoce provocan una serie de conflictos e impactos socio-ambientales, y son aún más conflictivas cuando estas se realizan en

áreas protegidas y sobre territorio indígena, por tanto la discusión de estos proyectos en foros o redes de diálogo, articulados entre los diferentes actores vinculados al conflicto sean estos gobiernos locales, seccionales, organizaciones comunitarias o indígenas, empresas, Estado y la ciudadanía en sí, debe consensuarse si se quiere llegar a establecer un verdadero derecho a la participación.

Ante las demandas de los pueblos indígenas por inclusión y goce de beneficios de las riquezas, las empresas extractivas implantan “políticas compensatorias”; aplicando planes y políticas de “buen vecino”, políticas hasta cierto punto paternalistas, que no contienen bases claras, o adaptadas a la realidad de cada región, así también argumentan que cumplen, brindando empleo y apoyando a las comunidades, cubriendo algunos servicios que en realidad corresponden al gobierno, el reglamento ya advierte que si se llegan a establecer consensos mientras se procura la participación, se podrán incluir mecanismos de compensación socio-ambientales en los temas de salud y educación a través de la comunidad o por el Estado (RAMPS, art. 21).

La participación finaliza con la presentación del proyecto en una audiencia pública donde se vuelven a recoger los puntos de vista y observaciones de los participantes, esta es anunciada y comunicada con anterioridad por todos los medios de prensa del sector en conflicto, además con invitaciones personales a dirigentes de base de las comunidades locales, y abierta a todos los actores para su participación, es decir a comunidades afectadas sean estas indígenas o no, sociedad civil, Ongs, ministerios y operadoras o proponentes del proyecto, conforme lo obliga el reglamento de participación 1040 emitido en abril del 2008., en su artículo 8, literal a.

El ministerio del ramo recogerá las observaciones, pero si las comunidades y la sociedad civil se oponen al establecimiento de los proyectos, el artículo 22 del RAMPS faculta a instancias superiores es decir al Estado, para decidir si el proyecto se realiza o no, ya que estipula que si después de cumplir con el procedimiento de participación social, la comunidad o los sujetos de participación se oponen a la ejecución de actividades que generen impactos ambientales, estos no podrán llevarse a cabo “a menos que la autoridad competente insista en su realización, lo que será resuelto por instancia superior”.

Es decir que puede ser el presidente de la República o cualquier otra autoridad la que defina la realización o no del proyecto, por tanto queda una posibilidad de que a

pesar de la oposición de la comunidad pueden ser aprobadas, como lo dictamina el artículo 407 de la actual Constitución, que expresa “excepcionalmente dichos recursos se podrán explotar a petición fundamentada de la Presidencia de la República y previa declaratoria de interés nacional por parte de la Asamblea Nacional, que, de estimarlo conveniente, podrá convocar a consulta popular” (CPRE, 2008). Es decir en caso de que se aplique este instrumento de consulta popular, todos podríamos llegar a aprobar o negar un proyecto.

Ahora analizando este instrumento así como su ejecución, no se vislumbra que se fortalezca con un eje transversal como es la interculturalidad, propuesta *sine qua non* que debe ser incorporada para que articule entre otras cosas a: las políticas de Estado, las empresas con sus proyectos y la comunidad afectada, para de esta manera llegar a consensos mutuos, donde los proyectos se realicen en términos justos o por lo menos equitativos para las comunidades. Para Andrés Guerrero (2000), la interculturalidad como propuesta política indígena hace un llamado al:

(...) reconocimiento social y aceptación mutua entre todos los grupos de la sociedad, propuesta que se dirige hacia la búsqueda de relaciones armónicas y la participación directa en la toma de decisiones en el desarrollo de los pueblos y la convivencia social, lo que será “posible desde la vivencia de la propia vida cotidiana entre pueblos culturalmente diferenciados y con sentidos propios y distintos de existencia” (Guerrero, 2000: 20).

Por tanto la inclusión de este mecanismo dentro de la metodología de participación, permitirá que los procesos se acerquen a la realidad cultural de las comunidades en las cuales se irrumpe con las actividades hidrocarburíferas, ya que como sucede en la práctica, el concepto de participación está distorsionado, éste no se establece como un verdadero ejercicio participativo y se concibe como una metodología de información a las comunidades que por lo general son indígenas amazónicas; tomado como una actividad de información al presentar el EIA-PMA del proyecto, que por lo general se lo expresa de forma técnica y sin utilizar un lenguaje nativo, por tanto la discusión sobre la aceptación o no de un proyecto por la comunidad está supeditado a un proceso en desigualdad de condiciones.

El proceso termina con la recepción de observaciones por el público, y que serán tomadas en cuenta si así “amerita” lo formulado; superado esto, la DINAPA aprueba la fase de consulta, extiende la licencia, y se puede iniciar el desarrollo de las actividades extractivas. Así dado, se entiende a este proceso como un simple requisito para la

aprobación del proyecto y obtención de la licencia ambiental, licencia que está acompañada de una cobertura de riesgo ambiental, seguro de responsabilidad civil, y otras obligaciones como respaldo de posibles incumplimientos del PMA o Plan de contingencias, obligaciones que en parte contribuyen a establecer un idóneo manejo ambiental.

CAPÍTULO III

Las actividades extractivas en el bloque 31 y su incidencia socio-política en el Plan Estratégico de vida de la Nacionalidad Waorani (P.E.V.N.W.)

El desarrollo de este capítulo se estructura en el proceso de elaboración del Plan Estratégico de Vida de la Nacionalidad Waorani (PEVNW), la relación de los actores y su posición ante el conflicto.

En inicio se presenta la problemática sobre las actividades hidrocarburíferas y los conflictos por el desarrollo del Bloque 31, seguido de: un breve antecedente de la etnia waorani, las bases conceptuales y legales del plan de vida y una cronología de las actividades desarrolladas por Petrobras en su propósito de explotar los campos Apaika y Nenke.

En la parte central, se detalla una serie de acontecimientos en torno a la construcción del PEVNW, su proceso y conflicto; distinguiéndose que el plan impulsado y financiado por Petrobras fue una estrategia empresarial que le permitió obtener el asentimiento de la organización waorani para desarrollar actividades hidrocarburíferas en su territorio, evitar su oposición del escenario en conflicto y disminuir la presión de la comunidad indígena cercana al proyecto extractivo.

Todo esto ocurre dentro de un escenario de divergencias entre las instituciones estatales con pertinencia ambiental sobre la gestión, control y potestad socio-ambiental del proyecto extractivo en territorio wao.

Se nota además que en principio la figura del Ministerio del Ambiente (MAE) expresa cierta oposición a las actividades hidrocarburíferas en el PNY, avivada por las críticas y divergencia de la sociedad civil, a diferencia de la posición del Ministerio de Energía y Minas (MEM), quien impulsa la actividad extractiva y apoya a la empresa petrolera a razón de los réditos económicos que produce.

Esto conlleva al establecimiento de un juego de aceptación y rechazo del proyecto extractivo entre los entes ministeriales, tema que no se profundiza en este documento pero se menciona por su relación con el estudio de caso (Cf. Fontaine y Narváez (eds.), 2007).

Así se consolida una alianza entre Petrobras y ONHAE, en la cual los dirigentes de la organización se adhieren a la ambiciosa propuesta occidental de construir un plan de vida para su nacionalidad, proyecto que entre otras razones queda inconcluso por los problemas de obtención de la licencia ambiental, el desinterés indígena de socializarlo a nivel interno, o a decir de Petrobras debido a que “los waorani no llegan a empoderarse del plan”, siendo el proyecto abandonado por la dirigencia una vez que se restringe el aporte económico de la operadora.

Finalmente el análisis va dirigido a cual fue la participación de las instituciones estatales y la intervención de los actores locales en la elaboración del plan, propuesta empresarial que incentiva la atención wao y distorsiona su oposición a la actividad extractiva en su territorio.

Las actividades hidrocarburíferas y el Plan de Vida Waorani

A partir de la época del “boom” petrolero hasta la actualidad en el Ecuador se fortalece un modelo económico basado en la extracción de crudo, rompiendo así con el modelo tradicional capitalista que influía hasta los años 70’, este cambio permite la activación, circulación y articulación del capital nacional al internacional, e incide directamente en los procesos nacionales de acumulación interna, no obstante esta nueva práctica neoliberal no disminuye la pobreza sino más bien la incrementa.

La exportación de la materia prima y la importación de los derivados de petróleo, determinan que la estructura económica del país dependa en mayoría de la actividad extractiva, constituyéndose ésta en un componente esencial para la economía nacional.

Esta dependencia extractivista ha contribuido a modificar la forma de vida de los pueblos amazónicos al irrumpir con actividades hidrocarburíferas en territorio indígena y áreas protegidas, generando una serie de bruscos cambios socio-culturales y ambientales que en inicio no fueron advertidos y por tal no fueron corregidos a tiempo, evidenciándose hoy sus graves efectos negativos.

La explotación petrolera específicamente en la Amazonía ecuatoriana ha generado un sinnúmero de incertidumbres para los habitantes de dicha región, en cuanto

a un posible desarrollo de los pueblos versus la contaminación y destrucción de sus recursos; la falta de una oportuna intervención del Estado a su favor, ha sido fruto de una débil por no decir inexistente entidad pública capaz de resolver sus necesidades y conflictos.

La prospección y extracción de las reservas petrolíferas que se encuentran bajo subsuelo amazónico por lo general son actividades que se desarrollan dentro de áreas protegidas con biodiversos bosques amazónicos y sobre ancestrales territorios indígenas, generando un sinnúmero de conflictos ambientales como los acontecidos en el bloque 31, bloque que se encuentra dentro del Parque Nacional Yasuní y sobre parte de territorio waorani.

La ley y normas ambientales en relación a las actividades hidrocarburíferas prescriben sanciones contra quien contamine, exigen se remedien los daños ocasionados y obligan a las empresas a indemnizar a los afectados, costo que de acuerdo a los desiguales contratos petroleros lo cubre el Estado.

Para la remediación y el manejo ambiental, se elaboran planes y programas que de acuerdo a la normativa deben ser compensatorios, exigencia que se incluye dentro de las políticas compensatorias como parte de los planes comunitarios de las operadoras, las que proporcionan un exiguo monto y cierta asistencia social local para mantener buenas relaciones y evitar conflictos por sus actividades; permitiendo así negociar directamente entre empresa y población local lo que resarce en algo los daños a los pobladores indígenas y al ecosistema amazónico; esto demuestra una cierta preocupación social por estos pueblos pero no llega a cubrir los verdaderos costos sociales y ambientales.

Estos programas además forman parte y presentan un cliché de responsabilidad social asumida por la empresa privada, pero que al final converge en un proceso de privatización territorial y humana de la región, respaldada por la insuficiente presencia del Estado, que luego de su desmantelamiento en los años 70`s quedó fuera de toda intervención.

Por ello resulta esencial fortalecer el aparato estatal y su eficacia, para que la aplicación de factores de descentralización en lo administrativo, económico y político se den en forma continua y a todo nivel. El incluir como eje transversal la variable ambiental e intercultural, elevará el interés de generar políticas públicas con beneficios

directos a todo un conglomerado así como a la resolución de problemas sociales y ambientales.

Es fundamental que en el estudio, diseño e implantación del proyecto de descentralización del Estado, se incluya la variable ambiental y de los conflictos socio-ambientales en la tarea de reordenamiento institucional y capacitación administrativa. Aquello no puede estar desligado, de ninguna manera, de las iniciativas tendientes a racionalizar y flexibilizar el gasto público (Ortíz, 1995:134).

Como un ejemplo de la poca presencia del Estado, la delegación de sus funciones a empresas petroleras y desinterés en las decisiones socio-ambientales que conciernen a los pueblos indígenas, está el caso de la operadora brasilera Petrobras y la organización waorani ONHAE, que entre el 2005 y 2006 elaboran el Plan Estratégico de Vida de la Nacionalidad Waorani (PEVNW).

Este proyecto teóricamente le permitiría a esta etnia visualizar un desarrollo propio, así como la posibilidad de gestionar, controlar y evaluar sus metas desde su perspectiva indígena, en inicio se vislumbra como una herramienta estratégica que les facilitaría las negociaciones con otros actores como las ONGs, empresas, instituciones, investigadores, el Estado, etc., es decir todo aquel que ingrese a su territorio, pero al final se constituyó en un documento más sin aplicación y un proyecto inconcluso en sus fases.

En ciertos casos un plan de vida puede funcionar como una estrategia de afirmación cultural, social, política y económica, o como un instrumento de negociación y concertación entre los pueblos indígenas con el alter, posiblemente puede ser el vínculo para llegar a un relacionamiento equilibrado con el mundo occidental y permitir una concertación de aquellas diferencias y acuerdos generados en la implementación de proyectos que tienden a atentar con su cultura o alienar su territorio, pero su factibilidad está determinada si se lo establece desde una perspectiva y concepción propia, circunscrita a la decisión interna, donde los indígenas determinen como y que desarrollo quieren para cada pueblo, yuxtapuesto al rescate sus valores así como la autonomía de su nación en base al fortalecimiento de su identidad.

Para trascender, la nacionalidad waorani necesita construir un plan de vida de largo aliento. Construir un plan desde los waos y para los waos. Esto no significa elaborar un nuevo documento, porque el plan de vida no es el documento, es en realidad un modelo de vida que refleje la cosmovisión de

mundo de los waorani. Solo de esta manera se podrá hablar de autodeterminación (PEVNW, 2005).

La nacionalidad⁵⁸ waorani a inicios de las actividades hidrocarburíferas, inevitablemente tuvo que establecer relaciones con empresas petroleras por las razones antedichas, empresas que transgredieron los derechos indígenas y allanaron su territorio sin respeto o entendimiento de su cultura, esto obligatoriamente conllevó a que esta etnia se adapte a la modernidad de una forma abrupta, proceso en el que el Estado no tuvo una participación acertada con decisiones de inclusión o equidad que defiendan su autonomía.

Sin embargo, los waorani, al igual que cualquier otro grupo cultural, no tiene forma de no cambiar, el cambio es un proceso constante en cualquier cultura del mundo, la diferencia real no está en eso, la diferencia está en la tónica de ese cambio. Si el cambio es violento, impuesto y acelerado, ese cambio probablemente no está dentro de los parámetros normales de cambio cultural. Si el proceso es pausado, no violento, selectivo–reflexivo, probablemente el proceso sea adecuado e ingresa en los parámetros normales de cambio cultural (PEVNW, 2005).

Desde los primeros contactos no beligerantes hace más de 50 años, la sociedad occidental fue modificando y transformando el contexto socio-ambiental de los clanes waorani, por tanto hoy se encuentran en una fase transitoria del conocimiento de la modernidad y de afirmación cultural. Estos cambios y su adaptación conllevan a reflexiones de cómo hoy se está estableciendo este proceso, y de si esta etnia está preparada para enfrentar el futuro dentro de un mundo con desigualdades sociales.

El discurso manejado en el documento preliminar de plan de vida, supone que lo propositivo de su construcción y ejecución será el manejo de sus decisiones como una sola nación, pero solapadamente se advierte que seguirá administrada por un pequeño grupo o clan ONHAE, que ha estado y está relacionado mayormente con las empresas petroleras.

Aquí resalta y se denota una subyugación de los intereses privados sobre los colectivos, es decir, se continuaría con la administración privada del territorio amazónico así como de una etnia, intuiciones éstas que permiten avizorar un inmediato fracaso anunciado de la consecución y aplicación del plan indígena.

⁵⁸ A lo largo del documento se mencionará a la etnia waorani como pueblo o nacionalidad, denominación que se la hace por cuestión semántica, ya que se los designa como nacionalidad una vez que así se adscriben al ámbito político nacional. Desde mi percepción y como se acotará luego, son clanes o grupos heterogéneos que pertenecen a una unidad cultural lingüística y no como unidad o pueblo como tal.

Las Instituciones ambientales y el conflicto por actividades hidrocarburíferas

El antecedente básico que genera conflictos en proyectos extractivos, se suscita cuando el Estado subyuga las políticas de conservación y sociales indígenas a las políticas extractivistas, marcada deferencia a estas últimas que terminan por favorecer los intereses económicos de mercado.

En este caso los conflictos, resultado de priorizar las actividades hidrocarburíferas, se acentúan con la incongruencia y ambivalencia de las decisiones y medidas tomadas entre el MAE y MEM, al autorizar un proyecto petrolero dentro de área protegida y territorio indígena, divergencia de poderes que se establece legalmente⁵⁹, cuando en las reformas a la Ley de hidrocarburos se provee de potestades al MEM para que pueda dirimir los problemas socio-ambientales que deriven de actividades hidrocarburíferas.

Esto provoca cierta desidia al momento de interceder favorablemente por los pueblos indígenas; es decir al ser el MEM juez y parte en el conflicto, ya que posee ciertas atribuciones en las decisiones socioambientales de todo proyecto extractivo, determina que ésta institución estatal éticamente no es la más idónea para aportar con soluciones sociales y ambientales justas e imparciales, y defender los derechos de los afectados.

Aquí se demuestra que operativamente esta institución, participa de forma insustancial y como simple vocero e intermediario en la problemática dada a partir de la alianza entre los indígenas y empresa para elaborar el PEVNW y no se constituye en el ente que analiza críticamente la problemática socio-ambiental o establece propuestas equitativas en bien de los intereses indígenas y ambientales.

Algunos fueron los factores que influyeron para que las fases del PEVNW no culminen y por tal fracase su puesta en marcha, en inicio porque se construyó rápidamente un plan de vida indígena bajo una base conceptual y visión occidental privada sin un eje intercultural y con una premisa de unidad étnica de que son un pueblo⁶⁰; es decir no se tomó en cuenta que los waorani culturalmente son seres

⁵⁹ Esto como se mencionó en el capítulo anterior se determina en la Ley de Hidrocarburos.

⁶⁰ A o largo del documento se define a los waorani como un conjunto de clanes y su reconocimiento como nacionalidad, este tema en particular se aclara en el ensayo "Los Waorani, ¿son un pueblo?" (ver, Dávila, T. 2009), expuesto en la página de Internet del programa de Estudios Socioambientales de FLACSO.

autónomos tanto grupales e individuales que todo lo objetivizan y viven con reglas muy particulares en la selva amazónica.

Por otro lado los diálogos que se realizaron para emprender el plan, fueron directamente establecidos con la dirigencia de la ONHAE, la propuesta no fue socializada ni se involucraron a todas los grupos y comunidades bases para su estructuración y aprobación, algunos nunca conocieron del plan y otros no participaron de todas las reuniones, esto deslegitima la voz aprobatoria a nivel general de los grupos waorani, ya que no fueron consultados en la construcción de su “futuro”, es decir el derecho a la participación no llegó a aplicarse.

La Sociedad civil y los movimientos indígenas, estructurados por ONGs ambientalistas han empujado a mejorar las políticas públicas y luchar por la democracia y la inclusión, pero como se advierte, aquí intervienen tres actores que en momentos se vuelven dos, por un lado la ONHAE y por el otro Petrobras-MEM, no hay una sociedad civil que rescate o se pronuncie a favor o en contra de éste plan, ya que en su inicio la dirigencia de la ONHAE determina en el acuerdo no divulgar el tema a los medios, construido casi en forma oculta.

Su elaboración se emprende sin la participación y coordinación de instituciones u organizaciones preocupadas de velar por el desarrollo social de los pueblos, tampoco surge como una necesidad auténtica de los grupos waorani ya que la empresa tergiversa la propuesta inicial de los indígenas. Finalmente ni los waorani ni la ONHAE se empoderan del plan, a Petrobras se le niega la licencia ambiental y por tal no se llega a desarrollar el proyecto extractivo; el PEVNW queda abandonado sin que exista una preocupación por concluirlo, lo que revela que su aplicación no es de interés o necesidad para la etnia.

El EIA y los conflictos por el desarrollo del Bloque 31

Como ya se expuso, el problema de fondo para que se propicien conflictos socio-ambientales en el tema hidrocarburífero, se debe al peso que tienen las políticas energéticas sobre las ambientales.

El bloque 31 se sitúa sobre el Parque Nacional Yasuní, área protegida de gran importancia social y biótica, que conserva especies animales y vegetales algunos endémicos en el planeta; éste limita al sur con la Zona Intangible Tagaeri-Taromenane (ZITT)⁶¹ que alberga a pueblos ocultos y en aislamiento voluntario, y se sobrepone en parte de territorio waorani, zonas indígenas que se encuentran legalmente reconocidas.

La reactivación de las actividades hidrocarburíferas por Petrobras en el 2003, con la intención de desarrollar y explotar el Bloque 31, surge tras la aspiración de cumplir con el compromiso y la cuota de transporte de crudo por el OCP, proyecto que vislumbraba un panorama de sobreexplotación de petróleo en la Amazonía en base a la exploración, apertura de nuevos pozos y desarrollo de los existentes.

Con estos eventos, devino una serie de conflictos socio-ambientales a nivel nacional e internacional que concluyeron con la paralización de las actividades constructivas y de desarrollo del campo Apaika y Nenke, suspendiendo así futuras operaciones extractivas del bloque.

Varios fueron los problemas que surgieron tras la iniciativa de desarrollar el proyecto extractivo, derivándose en inicio una serie de conflictos sobre la conveniencia o no de su implantación dentro de área protegida y territorio waorani, posiciones que se dilataron principalmente por la discrepancia entre ambientalistas y empresa-Estado. Aquí la sociedad civil y las Ongs ambientalistas como grupos opositores al proyecto, pretendían rescatar el principio conservacionista para lo que fue creado el PNY, propiciándose un conflicto alrededor de la aprobación, emisión de permisos y licencia ambiental por los entes estatales de control, que luego son retirados por el incumplimiento de la empresa a lo descrito en el EIA.

Recapitulando cronológicamente el desarrollo hidrocarburífero del bloque 31, se tiene que para el año de 1996 tras la 8^{va} ronda de licitaciones petroleras, este bloque es adjudicado a la empresa argentina Pérez Companc S.A. (PECOM) que operaba en el Ecuador mediante contrato de participación. Esta operadora realiza actividades de

⁶¹ La Zona Intangible Tagaeri-Taromenane (ZITT), tiene una superficie aproximada de 700.000 hectáreas y fue creada mediante D. Ejecutivo N° 552 del 29 de enero de 1999, publicado en el Suplemento del R. O. N° 121 de 2 de febrero de 1999, aquí se establece la conservación vedada a perpetuidad a todo tipo de actividad extractiva, las tierras de habitación y desarrollo de los grupos Huaorani conocidos como Tagaeri y Taromenane y otros eventuales que permanecen sin contacto, ubicadas hacia el Sur de las tierras adjudicadas a la nacionalidad Huaorani en 1990 y del Parque Nacional Yasuní. Luego mediante D. Ejecutivo N° 2187, publicado en R. O. N° 1 del 16 de enero del 2007, se delimitó la zona intangible, señalando que se debe respetar a los pueblos ancestrales en aislamiento voluntario en la realización de sus actividades tradicionales, como el uso de la biodiversidad con propósitos de subsistencia.

prospección y exploración que culminan en el año 2001 con la perforación de los pozos Nenke y Minta, que junto con Apaika y Obe descubiertos en 2002 producirían unos 10 mil barriles diarios de crudo pesado entre 16 y 18 grados API.

En el año 2001 se inicia la construcción del OCP, y en Brasil se constituye Petrobras Energía S.A. (PESA), empresa que para mayo del 2003 licita el bloque 31 como Petrobras Energía Ecuador (PEE) y compra el 58,62% de las acciones de Pérez Companc, convirtiéndose en la nueva operadora del bloque y en socia de OCP Ecuador S.A. (Hoy, 2003).

En agosto del 2003, Petrobras inicia las gestiones para obtener la licencia ambiental, y emprende los trámites de calificación de los términos de referencia o TDRs del proyecto, pero es en el mes de abril cuando se presentan las primeras inconsistencias en el proceso de aprobación, al determinarse que en los TDRs la operadora incumplía con ciertas normas dispuestas en la guía metodológica para la elaboración de EIAs y pautas del RAOH 1215, solicitándole el MAE que realice un alcance al documento e incluya las observaciones expuestas.

Una vez superado este inconveniente, en ese mismo año la empresa inicia el proceso de consulta previa y presentación pública del EIA y PMA a las comunidades kichwas de Chiru Isla, Samona-Yuturi, El Edén y a la comunidad waorani de Kawimeno, esta última asentada junto al río Yasuní dentro del Parque Nacional Yasuní pero fuera de territorio waorani.

Para el 9 enero del 2004, Petrobras presenta el EIA/PMA del proyecto “Desarrollo y Producción del Bloque 31, Campo Apaika-Nenke” a la DINAPA, departamento que lo remite al MAE para su revisión y respectiva emisión de la licencia ambiental. Esta petición en menos de un mes es favorable (27 de enero de 2004) pero con ciertos condicionantes que incluían: “presentar el estudio ambiental del área del muelle por construir fuera del parque Yasuní; la propuesta de control de acceso al parque; y el programa de monitoreo con actividades y responsables” (Fontaine, 2007:115).

Estos requerimientos son inmediatamente desarrollados por la empresa, y el 18 de febrero del 2004, la DINAPA remite a la Subsecretaría de Calidad Ambiental dos documentos para su revisión y aprobación: el estudio complementario al EIA para la construcción del CPF y su vía de acceso, y el addendum al EIA y PMA de construcción

del muelle en el río Napo, documentos y proyecto que son nuevamente cuestionados por organizaciones a nivel nacional e internacional como FEPP, FOCAO, FCUNAE, WCS, campaña Oilwatch, Amazonía por la vida, Fundación Natura, EcoCiencia, CECIA, Ecolex, Ambiente y Sociedad, Acción Ecológica, CEDH, CONAIE entre otras. Aquí se distingue que la oposición de la sociedad civil al proyecto extractivo, se traduce como un proceso de participación, defensa de derechos y fiscalización.

Esta presión y cuestionamientos significaron para el MAE y MEM efectuar una nueva revisión al EIA, y luego de varias reuniones entre la DINAPA y Petrobras, se acuerdan varias modificaciones a este documento, así como el incluir las sugerencias del Grupo Asesor Técnico (GAT), propuesta que una vez resuelta permitiría aprobar el estudio y extender la licencia ambiental para su construcción.

Finalmente luego de varias presiones internas y externas, el Ministro del Ambiente Fabián Valdivieso, mediante resolución ministerial No 045 del 19 de agosto del 2004 otorga a Petrobras la Licencia ambiental para el Proyecto de Desarrollo y Producción del bloque 31 (Fontaine, 2007:116), esto exacerba los debates entre Ongo ambientalistas y gobierno, que conllevan a una oposición más radical e incluso a establecer una demanda⁶² por inconstitucionalidad en contra del Ministro, invocándose el principio de precaución dictaminado en el Art. 91 de la Constitución de 1998.

Sin embargo, los conflictos a nivel institucional se reactivan en julio del 2005, y luego de una serie de controversias entre los ministerios competentes, la detección de varios incumplimientos del PMA y una serie de no conformidades en la auditoria a Petrobras, determinan que la licencia ambiental sea nuevamente suspendida argumentando varias inconsistencias en el EIA⁶³.

Esto pone al descubierto la deficiente gestión de los entes ministeriales de control ambiental en torno a la responsabilidad de la revisión, aprobación de los EIAs, y la rápida emisión de las licencias ambientales por parte del MAE, hecho que profundizó aún más los problemas de gobernanza ambiental existentes entre los entes de control; desde entonces todos estos conflictos condujeron a que la empresa enfrente una serie de obstáculos para obtener nuevamente la licencia y no logre su propósito extractivo.

⁶² Demanda firmada por representantes de la Comisión Ecuménica de Derechos Humanos, Fundación Regional de Derechos Humanos, CONAIE, Federación de Estudiantes Universitarios y la Clínica de Derechos Humanos de la PUCE.

⁶³ Entre una de las causas se encontró que los TDR's determinaban la construcción de las Facilidades de Producción Central (CPF) fuera del PNY, y la licencia otorgada la determinaba dentro del mismo.

En septiembre del 2006 Petrobras resuelve realizar un nuevo estudio en el que se incluirían las observaciones realizadas por la sociedad civil, considerándose en principio se realice un addendum al documento anterior, pero finalmente se concluye con la elaboración de un nuevo “Estudio de Impacto Ambiental y Plan de Manejo Ambiental del proyecto Desarrollo y Producción del Bloque 31, Campo Apaika Nenke”, elaborado por las consultoras Entrix y Corpconsul, tomando el primer documento realizado por la consultora Walsh en el 2004, como referencia para el análisis socio-ambiental del proyecto.

La actualización del EIA y el acogerse a las observaciones hechas por el MAE y el GAT, que proponía la reducción de la vía de acceso y la ubicación de las Facilidades de Producción Central (CPF) fuera del PNY⁶⁴, establecieron nuevas alternativas para reducir los impactos ambientales, solventando en parte las objeciones de la sociedad civil y el MAE. Con esta finalidad se llevó a cabo una primera etapa de investigación centrada en la profundización y complementación de la caracterización socio-ambiental, una nueva evaluación de impactos, análisis de alternativas constructivas dentro del parque, el rediseño del PMA y la formulación de un plan de nivelación para las líneas de flujo localizadas dentro del área protegida (Entrix-Corpconsul, 2006:2-3).

El nuevo documento del EIA menciona en su introducción la importancia a nivel nacional que tiene el área, la alta sensibilidad biótica y social del lugar, y la forma cómo se desarrollará el proyecto dentro de un área protegida, ya que específicamente un 40% del área a ser intervenida se ubica dentro del PNY, la porción restante se emplaza en su área de amortiguamiento.

En relación al PEVNW, no hay referencia alguna en el PMA preparado por las consultoras, tampoco esta propuesta se establece dentro del Plan de Relaciones Comunitarias, su ejecución se concibe como un proyecto aislado, en un acuerdo directo entre Petrobras y la ONHAE. El planteamiento y elaboración del plan indígena se inicia en el 2005 y el registro y documentación de las últimas actividades son a mediados del 2006.

El 23 de octubre del 2007 se le otorga la licencia ambiental a la estatal brasileña, la que permitiría el desarrollo de los campos Apaika y Nenke con una gran producción comercial proyectada para el 2009, “la compañía prevé invertir 300 millones de dólares

⁶⁴ Ver Fontaine y Narváez (eds.), 2007, Yasuní Siglo XXI.

para obtener hasta 40.000 barriles por día (bpd) de crudo pesado”(El Universo, octubre 2007), pero al no reestablecerse sus actividades constructivas y la enérgica campaña de oposición a la destrucción del Yasuní por las ONGs y sociedad civil, esto no llega a consolidarse.

Finalmente el 20 de septiembre del 2008 luego de varias negociaciones con el Estado ecuatoriano, Petrobras traspasa éste bloque a la empresa estatal Petroecuador, quedando suspendido el tema así como las actividades de explotación de crudo en los campos del bloque 31.

Los Waorani y su relación con la sociedad nacional

Cabe aquí anotar brevemente ciertas particularidades de esta etnia que tiene un proceso de contacto con la modernidad e influencia externa reciente. Los acercamientos no beligerantes de los grupos waorani al escenario nacional se registran a partir de 1956 y se inician con la relación que establecieron los misioneros del Instituto Lingüístico de Verano (ILV) para su evangelización (Rival, 1994:259), este organismo los agrupa en la zona del Protectorado, maniobra que conlleva al ingreso de empresas petroleras en su territorio y a que indirectamente se dé un acercamiento con estos y otros actores, propiciando una dependencia que se mantiene hasta la actualidad.

En lo posterior a la dependencia evangélica, la riqueza hidrocarburífera del territorio étnico se tradujo en intervención industrial. A través de los ochenta y noventa los waorani entran en una fase de relaciones con la sociedad nacional a través de empresas transnacionales. Surge entonces el asistencialismo como forma política de relación material y simbólica, se aplican planes y convenios para el etnodesarrollo financiados principalmente por compañías petroleras (Cabodevilla et al, 2004:143).

Los waorani por su carácter seminómada controlaban dentro de la llanura amazónica un territorio aproximado de 20.000 Ha que se extendía por el norte desde el río Napo hasta el río Curaray al sur (Rival, 1996:14), estos afianzados en grupos familiares no permanecían en un lugar específico y su sobrevivencia se basaba en la recolección de frutos, la caza, y la agricultura itinerante, para lo que desbrozaban pequeñas áreas de bosque, sembraban yuca y una vez terminado su ciclo fértil abandonaban el lugar retomándolo luego de varios años.

Se organizaban socialmente como grupo en los llamados *nanicabos* o familias ampliadas y en cada lugar residían entre 30 a 50 familiares formando un *nanicaboiri* (Rival, 1992; 1994; 1996:137; Cabodevilla, 1999). Su condición de cazadores-recolectores no determina una división del trabajo por género, incluso ésta se ve restringida al dividir las obligaciones familiares, ya que la relación entre hombre y mujer es igualitaria. “La cacería no es más una actividad masculina que la horticultura una actividad femenina” (Rival, 1996:206), pero hoy ya incluidos en la lógica de mercado, compran alimentos y a la par consumen productos del bosque.

Su autonomía individual y grupal, determina que lo obtenido en la cacería o recolección sea de consumo individual o familiar, condición que se mantiene en la actualidad y que incluso se refleja en sus decisiones al relacionarse con el alter. “La autonomía personal es otro valor cultural clave que explica porque casi no existe una división del trabajo” (*ibíd.*, p. 202). La toma de decisiones así como las uniones eran consanguíneas, la autoridad del jefe era limitada, es decir socialmente había una ausencia de jerarquías y por ser grupos clánicos tradicionalmente no tenían la concentración del poder en una sola persona, su organización política era de tipo igualitario con todos los miembros del grupo.

Hoy en algunas comunidades por lo general hay un jefe que puede ser el más anciano, el de mayor edad o quien se estableció primero en el lugar. “La aldea está asociada con los abuelos fundadores de la aldea. Por lo tanto, viven en una aldea en calidad de “seguidores”” (*ibíd.*, p. 382). También existen los dirigentes al mando de un presidente o presidenta nombrado/a por la comunidad, quien toma las decisiones por el grupo cuando hay que relacionarse con el exterior, y tiene la autoridad para establecer convenios o acuerdos con personas, operadoras, instituciones u organismos que intervengan en su territorio, constituyéndose así un nuevo sistema de gobernanza grupal, caracterizada por jerarquías y decisiones conjuntas en cada comunidad, lo que refuerza y determina que cada comunidad e incluso individualmente mantengan su autonomía frente a otros grupos.

Esta autonomía torna complejo el proceso de unificación de criterios al realizar las asambleas generales, así como el decidir y tomar acciones que implican a toda la nacionalidad cuando en el escenario intervienen actores externos, claro está que a más de ser clanes heterogéneos tienen como particularidad natural o como rezago social

ancestral las disputas inter e intraétnicas. “Su realidad como grupo tribal está basado en la hostilidad dinámica entre las bandas relacionadas entre sí y no en la identidad común de ser “un solo pueblo”” (Rival, 1994:288).

El anteproyecto del plan de vida elaborado para la Nacionalidad Waorani, propone una unidad étnica homogénea en pos de construir una “buena gobernanza”, precepto occidental que no está dentro de su cosmovisión así como de su cultura; recordemos que los ahora llamados nacionalidad Waorani fueron y son clanes diversos establecidos familiarmente por unión consanguínea, la aceptación y alianza con otros clanes se daba con el matrimonio, es decir son un conjunto de grupos heterogéneos con una afinidad cultural lingüística; algunos no se rigen por las leyes occidentales, ni por lo impuesto por otros grupos o la ONHAE, hoy llamada NAWÉ, por lo que se puede apuntar que en ciertas comunidades establecen una gobernabilidad a nivel local-familiar, si cabe el término. “Cada grupo estaba formado por cuatro, cinco o seis malocas (*nanicaboiri*), era autárquico, endógamo y guerreaba con los demás” (*ibíd.*, p.260).

Esto nos da la pauta para esclarecer que las decisiones que involucran la gobernanza de la nacionalidad waorani con el exterior, se centran en las decisiones que toma la dirigencia, más no a lo que se aspira a nivel total e interno, ya que varios grupos waorani desconocen socio-políticamente a la organización, los dirigentes y sus decisiones poniendo en duda la legitimación de estas a nombre de la etnia.

Este desconocimiento tiene una base cultural, dada por su autarquía clánica que no permite se reconozca como jefe al o los dirigentes de la familia ampliada ONHAE, además ciertos grupos aún mantienen antipatías intraétnicas ancestrales, otros discrepan por no tener o practicar la misma religión, y muchos distinguen que esta organización no los representa a ellos ni sus intereses. “En lo que se refiere a su organización política logran estructurar una organización de segundo grado (ONHAE flor de la selva), transformando un sistema político de liderazgo situacional (categoría de Clastres), aparentemente acéfala y autárquica, a niveles de representación en la organización indígena regional y en la nacional” (Cuesta, 1999:43).

La autonomía clánica de la ONHAE y su no representatividad a todos los integrantes de la nacionalidad, se manifiesta con un beneficio centralizado y el destino

de recursos para los grupos familiares del área del protectorado. En la actualidad la nacionalidad se encuentra establecida en comunidades compuestas por familias nucleares, algunas asentadas cerca a las vías, a las infraestructuras hidrocarburíferas, o al borde de los grandes ríos amazónicos; reciben la influencia de las empresas petroleras y operadoras turísticas que desarrollan sus actividades en la región. Tiempo atrás el gobierno ya les definió un territorio comunitario⁶⁵, así como una zona intangible (ZITT) para los grupos Tagaeri y Tarmenane que han decidido permanecer ocultos y no relacionarse con el exterior.

La ONHAE⁶⁶ fue creada en el año 1979 (ECORAE, s/f), y estratégicamente es promovida por la petrolera Maxus con la intención de negociar directamente con un interlocutor que le permita interactuar sin obstáculos el ingreso a territorio indígena, hecho que deja de lado a intermediarios y opositores del proyecto extractivo y da paso a las actividades de exploración y extracción de crudo del bloque 16. Esta para 1994 se establece legalmente como organización de segundo grado⁶⁷ y está representada por un Consejo de Gobierno.

Una vez conformada la ONHAE como grupo negociador, la organización y su manejo conceptual de nacionalidad es apoyada por la CONAIE al presentarla como propuesta política funcional indígena, estatus que luego les permite defender su territorio y negociar con los de afuera o cowudi⁶⁸. “El segundo momento clave es la conformación de la ONHAE, la cual constituye a los Huaorani en una “nacionalidad”, en cuanto al discurso de las organizaciones políticas indias y de los académicos vinculados al movimiento indígena” (Cuesta, *op. cit.*, p. 42).

Debido a problemas y discrepancias político-administrativas a nivel interno y externo, para enero del 2007 en Toñampade se reúne la Asamblea General de la ONHAE, que decide cambiar su razón social por NAWE⁶⁹ (Nacionalidad Waorani del Ecuador) manteniendo los derechos, obligaciones y estatutos de la ONHAE.

⁶⁵ El presidente Oswaldo Hurtado en abril de 1983 legaliza el territorio wao con 66.570 ha, luego Rodrigo Borja en 1991 crea el territorio y lo amplía a 679.000 ha y más tarde en 1999 por decreto N° 552 se crea la Zona intangible Tagaeri-Tarmenane.

⁶⁶ La ONHAE es reconocida en el Ministerio de Bienestar Social mediante Resolución Interministerial 032 del 26 de julio de 1979.

⁶⁷ La ONHAE con sede en la ciudad del Puyo, fue creada el 16 de mayo de 1994 mediante Acuerdo Ministerial 001050.

⁶⁸ Cowudi o cohuori en idioma wao terero significa no waorani, es decir no gente, extraños, los caníbales asesinos, también fonéticamente se expresa como cuguri.

⁶⁹ La NAWE es aprobada por el CODENPE mediante acuerdo No 407 del 08 de febrero del 2007.

La organización wao, no ha llegado aún a consolidarse políticamente ya que no es reconocida internamente por todos los grupos waorani, entre otras cosas por ancestrales conflictos intraétnicos, por tanto legítimamente no representa a toda la etnia, y su autonomía clánica determina la concentración del poder en la familia ampliada o clan que la preside. Cada clan posee su autonomía, dispone de su tiempo e intereses de forma distinta, conservan una relación de consumo más que de producción de bienes, factor ancestral que aún se mantiene, ya que el bosque es quien suple y sustenta la mayoría de sus necesidades y recursos alimenticios.

En aquellas comunidades waorani con influencia petrolera, es la empresa quien aparentemente en ciertos casos reemplaza el papel del bosque, abstraído este como el lugar del cual ellos toman sus productos y mantienen una relación constante, en este caso se observa que la “compañía” es el símil de la naturaleza, es decir quien les proporciona objetos para satisfacer ciertas necesidades.

La relación de los grupos waorani con el alter, como los trabajadores petroleros, misioneros, militares, caucheros y otros grupos indígenas enemigos como kichwa, záparo y shuar, son el referente del otro y de lo que representa el mundo exterior para ellos, Yost (1981) ya avizora que el contacto con el exterior influye marcadamente sobre el campo político de esta etnia, ya que señala que es aquí donde se están suscitando los mayores cambios (Yost, 1981:109).

Hoy luego de dos generaciones ya se nota esta transformación, marcada día a día por la directa relación e influencia con las empresas petroleras, las operadoras turísticas, kichwas y colonos, relaciones estas dos últimas que vienen fortaleciéndose con los matrimonios interétnicos que determinan cambios en su cultura. La influencia externa ha provocado transformaciones culturales como el establecimiento de un grupo familiar más pequeño, estacionado en un solo lugar y su integración al sistema económico de consumo.

Internamente los waorani no poseían más ley que la del respeto a la propiedad individual, y a la naturaleza por ser esta un ente proveedor, no cuentan con procesos democráticos o participativos totales, ni se encuentran comunicados internamente como un solo pueblo, las asambleas o reuniones se hacen cuando la NAWE las convoca y a estas no siempre concurren los presidentes/as o los delegados de todas las comunidades, además los que asisten a veces no socializan localmente lo tratado en las reuniones.

Con esto se puede apuntar que anteriormente y en la actualidad, estos clanes no proyectan un sistema de gobernanza a nivel de nacionalidad, su posición guerrera y su autarquía los presentan como grupos heterogéneos que no se definen y reconocen como un solo y gran pueblo, su condición nómada sobre un territorio que abarcaba 20.000 Km², las tensiones internas en torno a sus tiempos de guerra, su autonomía y las afinidades consanguíneas, son varias de las razones que no les permite reunirse y reconocerse como unidad. “Sin embargo, es improbable que los Huaorani vayan alguna vez a representarse a sí mismos con una sola voz, lo cual no quiere decir que ignoren la estructura de las organizaciones democráticas. Nunca han tenido una única interpretación de la muerte, ni sus chamanes han podido adquirir poderes o autoridades especiales” (Rival, 1994:288).

Culturalmente no les antecede una estructura política jerárquica, así como un escenario de unidad o como un solo pueblo, ya que aún mantienen una autonomía clánica e incluso individual, por tanto se entiende que no es fácil aplicar un sistema de gobernanza a nivel de nacionalidad como tal, pues, se puede decir que hay una gobernanza familiar o consanguínea; y para que esto llegue a cambiar se necesitará de un largo tiempo y un gran proceso de cambio y transformación de su ámbito sociocultural dado en las nuevas generaciones.

Relaciones conceptuales del Plan de Vida Waorani

Para establecer una idea general de lo que consiste un plan de vida se exponen varias posiciones de diferentes pueblos indígenas y su perspectiva conceptual en este tema.

Para la Unidad Indígena del Pueblo Awá (UNIPA), el plan de vida se concibe como una conjunción temporal del pasado y presente, es decir: “Recordar lo pasado, conservar el pensamiento propio, retomándolo con prudencia, hacer presentes las Leyes e historias antiguas, creencias y tradiciones, reflexionar sobre lo pasado, el presente y el futuro que soñamos para el Pueblo Awá, para seguir reconstruyendo nuestro camino para seguir siendo INKAL Awá” (UNIPA, 2009).

Con una visión similar la organización colombiana El Resguardo Indígena de Cañamomo-Lomapieta define que: “El plan de vida es lo que somos y lo que hacemos,

es el punto de equilibrio entre lo material y lo espiritual, es visionarnos por encima del tiempo y el espacio” (Resguardo Lomapieta, 2009).

La Asociación de Autoridades Indígenas Tradicionales Tarapacá Amazonas (ASOAINAM) determina que: “El Plan de Vida es una guía que nos orienta, tanto a las comunidades como a las autoridades, un camino a seguir en condiciones de interculturalidad y de economía de mercado. Nos ayuda a recuperar y a fortalecer nuestra identidad cultural y a reflexionar y a programar un desarrollo propio como indígenas” (ASOAINAM, 2009).

Con estas referencias se puede establecer que la visión indígena conjuga su espiritualidad y creencias del pasado en el presente, y este como un respaldo para las decisiones de futuro, en busca de la integración de su mundo con el del otro, descrito en un plan que se convierta en el puente con occidente. Pero en este caso, ¿que es el plan de vida wao y cómo nace la idea?, si normalmente la vida de este pueblo, no está enmarcado dentro de plan alguno.

De acuerdo a lo planteado en el documento preliminar del PEVNW, “es el acuerdo para la construcción de un proyecto de vida futura en común, regido por objetivos comunes, apoyado en el esfuerzo de todos, sustentado en una visión común del pasado y en una estructura política y étnica que represente a todos” (PEVNW, 2005). Pero hay que recordar que este proyecto fue impulsado por una empresa petrolera en pos de evitar conflictos y oposición indígena para establecer sus actividades hidrocarburíferas.

El PEVNW (Anexo 5), expresa un deseo de que su estructuración tenga un valor propio en base a su cultura y con visión étnica más amplia, en trasfondo se evidencia que no desean interlocutores o como lo expresa Guerrero (1993) no necesitan “ventrílocos” que les establezcan como debe ser su forma de vida y como caminar a futuro, pero el hecho de que se estructuró con el apoyo de una empresa que trataba de implantar un proyecto extractivo que involucra territorio indígena, no proyecta una intención transparente de que sus propósitos contengan los mecanismos más idóneos para que este tipo de planes con visión social sean los más apropiados.

Es necesario que los propios waos construyan su futuro, basta de darles construyendo planes, programas o proyectos, por la sencilla razón, que estos están contaminados desde una mirada “cuguri”. El paternalismo, clientelismo y el asistencialismo, debe cesar. Hagamos un fuerte ejercicio de

alteridad y pensemos que podemos valorar, respetar y ayudar a los waorani, pero sin dejar de ser uno mismo. Lo más honesto es reconocer esta ruptura epistemológica, metodológica y ontológica entre los unos y los otros (PEVNW, 2005).

En inicio la propuesta estuvo dirigida a cumplir una función social a nivel de nacionalidad, concepto que no se respetó ya que no todos eligieron si necesitaban construir su futuro y exponerlo en un plan, la participación de todos los waorani era prioritaria ya que solo ellos decidirían como establecer sus condiciones de vida, es decir inicialmente la decisión se basó en la autodeterminación clásica de la organización y no de cada uno de los grupos, comunidades o individuos.

Antecedentes al Plan de Vida Waorani y su base legal

Recapitulando ciertos hitos socio-ambientales, se tiene que para el año 1989 el Ecuador reconoce el Convenio 169 de la OIT donde se determina a nivel internacional, los derechos que tienen los pueblos a la consulta y participación en aquellas actividades que atenten contra su integridad.

Los pueblos indígenas luego de una serie de conflictos y luchas a nivel nacional, se convierten en actores políticos relevantes ante el reclamo de las obligaciones del Estado, estos consiguen la inclusión de sus derechos⁷⁰ políticos y étnicos dentro del ámbito nacional, y su reconocimiento se solidifica en la Constitución de 1998, estos entre otras cosas, pedían se remedie y compense los daños a los recursos naturales producto de las actividades extractivas, por tal a finales de los años noventa se promulga la Ley de Gestión Ambiental (1999) que regula y ordena la institucionalidad y política ambiental, convirtiéndose además en el instrumento que exigía la participación de la comunidad en aquellos temas ambientales que relacionan lo público y lo privado.

Pero es recién para febrero del 2001 con la actualización del Reglamento Ambiental para Operaciones Hidrocarburíferas (RAOH), que dentro del tema petrolero se condicionan a las empresas a mejorar las prácticas ambientales, así como a tomar en

⁷⁰ Luego de las movilizaciones en los noventa (1990, 1992, 1994 y 1997) del movimiento indígena, su lucha se plasma en la aprobación de la Constitución de 1998. Aquí se dedica un capítulo a los derechos colectivos de pueblos indígenas y negros, donde se reconoce que estos deben ser consultados antes de explotar los recursos de subsuelo, así como recibir beneficios por la intervención en sus territorios.

cuenta la opinión y el consentimiento de los pueblos indígenas sobre los proyectos a realizarse en su territorio.

Esta reforma, obliga a las empresas a responsabilizarse de los impactos socio-ambientales causados por el desarrollo de sus actividades mediante el cumplimiento de nuevas normas en materia socio-ambiental, aquí ya se incluye la consulta previa y participación a las comunidades afectadas, y para esto como lo define el reglamento, las empresas diseñarán un PMA en el que se incluye un Plan de Relaciones Comunitarias que generalmente las operadoras lo enmarcan en un modelo asistencialista así como en el principio empresarial de “buena vecindad”.

El plan de vida waorani se estructura bajo un marco legal basado en la Constitución de 1998, artículo 84; numeral 13, en el que se declara el carácter pluriétnico de los pueblos indígenas, y permite la autodeterminación de presentar propuestas propias para sobrellevar su realidad sociocultural en presente y futuro de acuerdo a sus costumbres, respaldado esto en las garantías internacionales del Convenio 169 de la OIT⁷¹ específicamente en el artículo 7 numeral 1.

Se respalda además con el RAOH 1215, que en su artículo 9 determina la consulta previa a la ejecución de planes y programas sobre explotación de hidrocarburos, fortalecido esto con lo estipulado en el artículo 20 del Reglamento de Consulta y Participación para actividades hidrocarburíferas⁷², referente a compensaciones por los perjuicios socio-ambientales que se causen en el desarrollo de estas actividades.

Dentro del PMA o el plan de relaciones comunitarias para el desarrollo del bloque 31, el proyecto de PEVNW no forma parte de estos programas, no hay ninguna referencia de su propuesta o su elaboración en estos documentos, por lo que se establece como un acápite aparte dentro de las actividades de compensación de la empresa a la comunidad.

⁷¹ Art. 7; numeral 1: Los pueblos interesados deberán tener derecho a decidir sus prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera y de controlar en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural: Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente (Convenio 169 OIT, 1989).

⁷² Para esta fecha regía el Reglamento de Consulta con Decreto Ejecutivo N° 3401 de diciembre de 2002.

Entre los proyectos que antecedieron a la idea de establecer una herramienta de negociación de ingreso a territorio wao y un relacionamiento con el exterior que vincule su forma tradicional de vida con el mundo occidental, existen dos documentos en los que se esboza una tentativa de elaborar un plan, pero no se asemejan a la propuesta de la ONHAE.

Uno de los primeros documentos constituye el “Plan de Manejo del Territorio Huaorani” (PMTH), elaborado en julio de 2002 por EcoCiencia con el apoyo del proyecto CARE/SUBIR y la participación de otras ONGs. Este instrumento surge de la necesidad de normar no precisamente las actividades internas a nivel de la nacionalidad, sino de establecer una zonificación, administración jurídica y manejo de su territorio en base a la demarcación de su circunscripción territorial, procurando pautas de gestión administrativa cuando proyectos foráneos involucren actividades en su territorio. “Un plan de manejo es un instrumento que sirve de guía a los pobladores de un espacio físico determinado, para aprovechar de mejor manera los recursos naturales y para regular las actividades de extracción, turismo e investigación, o cualquier otro tipo, que se realicen en una zona determinada” (Lara et. al, 2002:6).

El otro documento que antecede al plan impulsado por Petrobras, es un plan de vida elaborado por el Centro de Investigación de los Bosques Tropicales (CIBT) en el año 2002, estructurado con una visión tecnócrata y sin la participación directa de los waorani. “Esta no es la primera ocasión que los waos preparan un plan de vida. Hace cuatro años tenían un documento parecido. En el constaban un banco de proyectos para mejorar el nivel de vida” (El Comercio, mayo 2006).

Con estos antecedentes y en busca de un instrumento que les permita relacionarse de mejor forma con aquellos que ingresen y proyecten hacer uso de su territorio como: instituciones, investigadores, empresas petroleras, madereros etc.; se promueve cierta expectativa en varios jóvenes dirigentes y ex-dirigentes de la ONHAE, que ligeramente construyen una idea de establecer un mecanismo de manejo y desarrollo de su territorio como en occidente, pero que sea aplicado a su realidad y a su cultura.

Esta visión parcialmente se concreta cuando Petrobras plantea a la dirigencia de la organización apoyar en todo sentido esta idea, pero en la interlocución la empresa no

llega a establecer el verdadero planteamiento wao, proponiéndoles algo distinto que en inicio se denomina “Plan de Desarrollo”.

Esto es discutido por los dos actores en cuanto a su alcance y objetivos, y finalmente la empresa formula la construcción de un ambicioso megaproyecto que se determina como “Plan de Vida”, proyecto resultado de la interpretación empresarial que abarcaba más de lo que en inicio habían propuesto los indígenas. En realidad la dirigencia wao no buscaba diseñar un plan de vida como tal, sino una estrategia para relacionarse con el alter, con todo aquel que ingrese a su territorio sin distinción.

El proyecto no llega a ser consultado a nivel de nacionalidad, no se intercaló la participación total de los grupos waorani y sin un consenso general se pretende determinar un futuro desde la proyección de unos pocos, ya que el Consejo general de la ONHAE habitualmente no se encuentra representado por los diferentes grupos de poder clánico que conforman el heterogéneo mundo wao, sino que el poder se establece en una familia ampliada, es decir que la organización es un clan establecido por una línea filial, lo que demarca ese interés particular frente al grupal o de nacionalidad.

A continuación se detallan los eventos de como se concretó este plan indígena, lo que determinó nuevas lógicas de acción y desplegó nuevos escenarios de interrelación entre los diversos actores.

Origen y conflicto del Plan estratégico de vida waorani

Esta problemática se articula con las dificultades intrínsecas de la nacionalidad waorani, como son la representatividad y legitimidad a nivel interno de los dirigentes y su trabajo, toma de decisiones individuales que se exponen a nivel externo como aceptadas o representan la voz de todos los grupos waorani.

Por lo general las operadoras petroleras como estrategia empresarial, mantienen relaciones de “buena vecindad” con las comunidades indígenas cercanas a sus proyectos, las empresas proporcionan cierto apoyo económico y cobertura de algunos servicios básicos, que suple determinadas demandas a nivel de comunidad, dirigencia, u organización.

Esta dependencia se establece por la delegación de funciones del Estado, que la empresa efectiviza sea por medio del plan de relaciones comunitarias o al formalizar acuerdos entre las partes; mecanismos estos que apaciguan temporalmente los conflictos sociales y que conllevan a resolver momentáneamente las discrepancias extracción-conservación entre comunidades locales y empresa-Estado.

Esta sinergia funciona temporalmente si las empresas cumplen con sus compromisos, pero cuando esto se desvanece se vuelven a reactivar los problemas y los afectados protestan o interrumpen la producción petrolera, inconvenientes que tienen un alto costo para el Estado y determinan nuevas negociaciones y acuerdos que volverán a disminuir momentáneamente las tensiones y conflictos.

Como se apuntó anteriormente Petrobras Energía Ecuador (PEE), licitó el bloque 31 en mayo del 2003 con la mira de producir y desarrollar los campos Apaika y Nenke; ésta desde un inicio procura relacionarse directamente con la dirigencia de la ONHAE, conversaciones que tras un año de negociaciones se concretan el 23 de marzo del 2004 al suscribir un Convenio Marco de Cooperación y Apoyo ONHAE-Petrobras, con esto la empresa apoyaría a la ONHAE en las áreas de educación, salud, fortalecimiento organizativo y capacitación; paralelamente se entablan localmente compromisos con la comunidad waorani de Kawymeno, que concluyen con la firma de un Convenio el 20 de diciembre del mismo año.

La extracción de crudo implicaba construir un oleoducto para su transporte, por tanto el departamento de relaciones comunitarias reproduce la táctica de negociación asistencialista y emprende acercamientos con las comunidades indígenas del área de influencia al proyecto, a espera de la aprobación de la licencia ambiental que es otorgada el 19 de agosto del 2004. Entre los acuerdos que establece con las organizaciones, comunidades y gobiernos locales a lo largo de la ruta del oleoducto constan: con la FCUNAE (01 de septiembre del 2004), Chiru Isla (11 de diciembre de 2004), Llanchama (13 de marzo de 2005), Boca del Tiputini (22 de marzo de 2005), Municipio de Aguarico (23 de mayo de 2005) y Samona-Yuturi (02 de enero del 2005).

En el convenio suscrito con la ONHAE⁷³, Petrobras se comprometía a apoyar económicamente por cinco años la organización, con un monto de inversión de USD

⁷³ El Consejo de Gobierno de la ONHAE estaba presidido por Armando Boya (Presidente) y Ehuenguime Enqueri (Vicepresidente).

\$339 000 dirigidos a proyectos de educación, salud e infraestructura. “La idea es que ONHAE ayude a evitar conflictos en el bloque 31 entre Petrobras Energía y los indígenas en cuanto a exploración petrolera en tierras nativas, (...). El bloque 31 contiene reservas de aproximadamente 230 millones de barriles” (Business News Americas, abril 2004). El presidente de la organización Armando Boya, invertiría el 60 por ciento de ese dinero en el sector educativo y el resto destinaría a obras de infraestructura, proyectos productivos, la creación de una empresa de avionetas, y además en cada comunidad se invertiría 20 000 dólares en la construcción de pistas de aterrizaje⁷⁴.

Pero al poco tiempo por desacuerdos y discrepancias socioeconómicas internas, el 28 de agosto del 2004 se realiza un Congreso Nacional Waorani en Toñampade donde se destituye a sus representantes, y se elige una nueva directiva nombrando a Juan Enomenga y Ehuenguime Enqueri como Presidente y Vicepresidente respectivamente, aquí se desconoce el acuerdo firmado con la petrolera y se debate sobre el futuro y rechazo de la actividad extractiva en su territorio, presión que viene desde las bases y sobretodo de un grupo de mujeres waorani que no están de acuerdo con nuevos proyectos hidrocarbúrferos en su territorio, ellas luego se organizan y el 7 de enero del 2005 crean la AMWAE⁷⁵, Asociación de Mujeres Waorani de la Amazonía Ecuatoriana con el fin es buscar alternativas para mejorar la calidad de vida de la familia y el pueblo wao.

La oposición de ciertos grupos waorani al proyecto extractivo impulsa a que el 12 de julio de 2005 en Quito, un grupo de 150 indígenas de esta etnia realice una marcha en protesta a las actividades petroleras y al establecimiento de la empresa Petrobras en su territorio (El Universo, julio 2005), esto es respaldado por la Comisión de Asuntos Indígenas del Congreso Nacional, Acción Ecológica, CONAIE, y otras organizaciones sociales, nacionales e internacionales. Aquí se demanda al Gobierno ecuatoriano y específicamente al presidente Alfredo Palacio, que no permita la construcción de la vía de ingreso al CPF y al bloque que se encuentra sobre parte de su territorio.

⁷⁴ Los recursos beneficiarían a 2 000 huaorani de 32 comunidades de Pastaza, Orellana y Napo. Delfín Andi, técnico de la ONHAE, expresa que esta organización manejará en este año un monto de 2,5 millones de dólares sobre la base de los acuerdos logrados con las petroleras de siete bloques que se encuentran dentro del territorio huaorani. <http://www.llacta.org/notic/041209a.htm>

⁷⁵ La Asociación de Mujeres Waorani de la Amazonía Ecuatoriana (AMWAE) es una agrupación privada sin fines de lucro creada mediante resolución 825 del Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU).

También llegaron al Parlamento y solicitaron a los legisladores el apoyo para evitar la destrucción del bosque amazónico, y que por su intermedio se exija al presidente Luiz Inácio Lula Da Silva retire del Yasuní a la empresa brasilera. En esta protesta los waorani reafirman no aceptar los convenios que la anterior directiva de la ONHAE tenía con Petrobras⁷⁶, argumentando entre otras cosas que la dirigencia firmó sin previa consulta a las bases, por incumplimiento de los acuerdos de la compañía y que no deseaban el desarrollo de actividades hidrocarburíferas en el PNY, finalmente solicitaron se realice una revisión del contrato petrolero de la empresa con el Estado.

En este contexto y para disminuir la serie de conflictos sociales, en julio del 2005 Petrobras propone una estrategia de diálogo con este grupo indígena, y propicia una serie de reuniones con los representantes de la ONHAE mediadas inicialmente por la DINAPA; aquí la empresa plantea propuestas de proyectos sociales y aporte económico para la organización en base al convenio firmado en el 2004, además el apoyo a la elaboración de un “Plan de Vida para la Nacionalidad Waorani”, iniciándose una serie de acercamientos y acuerdos con la dirigencia.

La propuesta que la ONHAE inicialmente presenta a Petrobras, no es un Plan de vida, esta se basa en la premisa de establecer un instrumento que les ayude a relacionarse por igual con todos los de afuera o “cowudi”, sea Estado, universidades, investigadores, instituciones, ONG's, madereros, empresas petroleras, turísticas y otros, es decir con cualquiera que desee realizar alguna actividad o proyecto en territorio waorani, además con esto, los jóvenes dirigentes y ex-dirigentes de la organización pretendían dejar una huella y ser recordados por construir un gran proyecto para su etnia.

A esto Petrobras apoya la idea pero tergiversa el sentido y en inicio proyecta un “Plan de Desarrollo” que luego se convierte en “Plan de Vida”, finalmente esta alianza le permite a la empresa continuar con las actividades constructivas sin la oposición wao.

Es así como la operadora ofrece la ayuda técnica y económica para la elaboración del PEVNW, planteamiento que lo hace directamente a la dirigencia de la ONHAE, la que no consulta a su pueblo si es factible vivir bajo reglas como afuera y

⁷⁶ “Gilberto Nanquino, uno de los coordinadores de la protesta en Quito, aseguró a que el ex líder Armando Boya suscribió un acuerdo con Petrobras sin consultar al pueblo, por lo que desconocen el convenio e insisten en la salida de la empresa del Bloque 31” (Hoy, 2005).

establecer su futuro en base a un plan, es decir no se concertó a nivel de nacionalidad si en realidad necesitaban o no de este nuevo instrumento.

Sin embargo no pasa mucho tiempo, y nuevamente la división de los grupos waorani por desacuerdos socioeconómicos internos, determina que el 10 de septiembre del 2005 se destituya a los dirigentes y se nombre a nuevos representantes⁷⁷ por dos razones: Primero, por la firma de un convenio con la Fundación Ecuatoriana de Desarrollo Sustentable (FED), en el que se comprometían a dar en usufructo 739 000 Ha de los recursos naturales de territorio wao por treinta años a Eco Génesis Development Ltda. y su representante el Sr. Daniel Roscom⁷⁸, convenio que es anulado el 30 de septiembre del 2008 por el Tribunal Constitucional (Tribunal Constitucional, 2008).

Segundo, por la no inversión de los recursos del programa de vivienda financiado por el Estado. “La actual directiva de la Organización de la Nacionalidad Waorani de la Amazonia (ONWAE) está acusada por la supuesta desaparición de 94.500 dólares entregados por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) para la construcción de 189 casas tradicionales wao” (Hoy, 2006).

El 10 de octubre del 2005, la ONHAE posesiona a Nancamo Vicente Enomenga como nuevo Presidente de la ONHAE, y se acuerda tener una reunión de trabajo para informarles las gestiones realizadas para conseguir el P.E.V.N.W.

En diciembre del 2005, la ONHAE convoca a una Asamblea Extraordinaria en Nemompade, que entre otras cosas aprueba continuar con el proyecto con el FED, pero cambiando la razón de: “usufructo” por la de “Indemnización por la Conservación y Manejo Sustentable del Bosque Huaorani”, ya que plantean esto es mejor que la contaminación, además estaría dirigido solamente por Huaorani.

Meses más tarde, el 24 de marzo de 2006 en la ciudad del Puyo se realiza una nueva Asamblea General Waorani, y unánimemente se resuelve no continuar participando en el proyecto del FED, ya que el convenio atenta contra su futuro y sus

⁷⁷ Nancamo Enomenga es el nuevo Presidente de la ONHAE y Moi Enomenga Vicepresidente.

⁷⁸ “La primera escritura pública del usufructo se realizó el primero de julio del 2004 en la Notaría trigésimo segunda de Quito. En esa ocasión, la ONWAE no firmó directamente la entrega del usufructo. El 23 de marzo del 2004, el ex presidente Armando Boya entregó a Fabián Moreno un poder amplio especial y con todas las facultades, para que represente a esta organización indígena dentro y fuera del país. La segunda escritura se inscribió el 19 de septiembre del 2005, en la Notaría cuadragésima de Quito. Ambos documentos están inscritos en el Registro de la Propiedad de Puyo”. <http://usuarios.lycos.es/robertoescobar77/civil.htm>

derechos colectivos. Inmediatamente se toman medidas legales para precautelar los derechos fundamentales de la etnia, y se autoriza a ECOLEX para que conduzca la demanda al FED, revea el proceso, y revoque los poderes concedidos por la anterior dirigencia a esta fundación. A partir de esta fecha esta nacionalidad indígena reemplaza la “H” por la “W” en su idioma (El Comercio, marzo 2006).

Superado en parte estos conflictos, los representantes de la organización continúan con la estructuración del plan de vida, y para mayo en Quito, la nueva dirigencia presenta el Proceso de Elaboración del PEVNW primero ante las empresas petroleras, después a la DINAPA y Ministerios, y luego a las ONGs que trabajan con ellos.

Entre los objetivos que se plantearon para alcanzar la propuesta, se encuentran:

- Socializar, validar y empoderar a todos los miembros de la nacionalidad waorani en la construcción del P.E.V.N.W.
- Incorporar a los actores sociales que interactúan con los waorani en el financiamiento de planes, programas y proyectos del P.E.V.N.W.
- Informar y sensibilizar a la opinión pública nacional e internacional, acerca de la importancia de la construcción e implementación del P.E.V.N.W. (PEVNW, 2005).

Esta propuesta con una base teórica occidental, encasillaba a todos los grupos como un pueblo homogéneo, sus objetivos de que se constituiría en una herramienta de trabajo que conduciría a desarrollar proyectos de salud, educación, manejo territorial, desarrollo organizacional y negociación no llegaron a cumplirse, el documento quedó solo en papel y la mayoría por no decir la totalidad de los waorani no llegaron a conocer de que se trataba y para qué les era útil el plan.

Para su estructuración se entablaron fases de construcción con su estrategia que consistían en reuniones de trabajo mensuales, con grupos separados y clasificados por dirigentes, ex dirigentes, mujeres, jóvenes, *pikenani*⁷⁹, pero que no representan a todas las comunidades, convirtiéndose éste en el único espacio reflexivo en que cada grupo escucharía la propuesta y plantearía un esquema de vida en base a su historia ancestral y su cultura, pero el mínimo lapso de participación, no conllevó a que los grupos waorani que asistieron a la reunión, comprendan y analicen la finalidad del plan.

La participación y el proceso de construcción se centran al rededor de las decisiones del Consejo de Gobierno y ex-dirigentes, no hay una consulta de este

⁷⁹ Anciano/a wao mayor a 50 años.

proyecto a nivel de nacionalidad, ni la inclusión de todos los representantes de las comunidades en la construcción del plan; al no establecerse la etapa de socialización no se conformó ese espacio participativo, plural y democrático de debate sobre el tema, es decir fue una decisión tomada a nivel de dirigencia y no fue discutida ni consensuada a nivel general.

El proceso del plan se acordó entre dirigentes y empresa, comprendía cinco fases (Anexo 6) y el mecanismo inicial de recopilación de datos, fijaba que cada grupo elegiría a sus delegados que se capacitarían en talleres, luego recabarían información sobre identidad, pasado, presente y futuro en las comunidades de tres frentes de trabajo (Napo, Orellana y Pastaza).

Los delegados waorani traducirían la información obtenida para luego ser sistematizada por los facilitadores del FIAAM contratados por la ONHAE y Petrobras; los consultores del PACT⁸⁰ contratados por CAIMAN⁸¹ sistematizarían los datos de campo para elaborar el documento final; en definitiva CAIMAN y Petrobras terminaron el trabajo y elaboraron un informe preliminar que luego fue puesto en consideración de los dirigentes de NAWE, sin embargo no se socializó el plan en las comunidades ni tuvo la aprobación en una Asamblea Nacional Waorani.

En base a esta metodología tan vertiginosa y con reuniones mensuales, se pretendió estructurar el plan en un año, pero al no establecerse la fase de socialización y las otras propuestas de veeduría, comunicación, fondo de inversión y fideicomisos, éste quedó inconcluso y sin la aplicación de un verdadero ejercicio de participación.

En cuanto al tema del fondo fiduciario Petrobras planteó que asignaría un rubro específico del PEVNW, con el cual finiquitaría su compromiso en la construcción del plan, “El Plan de Vida Waorani propuso la creación de un fondo fiduciario capitalizado por empresas petroleras que operan en su territorio. El fondo financiaría actividades relacionadas con salud, educación, protección territorial, conservación cultural, uso sustentable de recursos naturales y fortalecimiento institucional” (USAID, 2007:65).

Los proyectos como este, que se ciñen a las decisiones de la dirigencia sin tomar en cuenta que involucran a toda una etnia como en este caso la waorani, no tendrán

⁸⁰ El PACT (Private Agencies Collaborating Together) es contratado por Chemonics International Inc, empresa consultora especializada en desarrollo internacional, que apoyaba técnicamente a la USAID y por tal al proyecto CAIMAN.

⁸¹ CAIMAN, Proyecto de Conservación en Áreas Indígenas Manejadas, financiado por la USAID.

éxito, el resultado serán beneficios segregados para aquellos que están en el poder, ya que al no establecer y estimular desde un inicio una participación total, se encamina a que las decisiones y los beneficios se dirijan a unos pocos.

Aquí como en otros proyectos no se toma en cuenta que culturalmente los waorani tienen una interrelación consanguínea, que su organización social interna aún se establece por familiaridad clánica y sobretodo sigue siendo autónoma, es decir no se avizora que culturalmente los dirigentes de turno beneficien o incluyan a aquellas personas que no pertenezcan a su familia ampliada o comunidad.

En sí el conflicto entre Petrobras y los waorani por actividades extractivas rebasa el nivel interno, la presencia de intereses económicos en la zona le torna a éste conflicto en uno de tipo político, haciéndole al Estado directamente responsable y cómplice por no resguardar la integridad étnico-cultural y delegar a la empresa funciones sociales y ambientales que son de su competencia.

El Estado ecuatoriano, ha mantenido una posición muy marginal frente a las poblaciones locales insertas en la amazonía. Ha sido una constante que se deleguen funciones inherentes al Estado a otros actores como: empresas petroleras, misioneros y organizaciones internacionales. Estas han sido las que, en muchos casos, han dotado a las poblaciones de salud, educación e infraestructura (Trujillo, 1999:26).

La propuesta del plan de vida, más allá de ser una intención estratégica para que la etnia se relacione con el otro, no se estructuró con un eje transversal de interculturalidad, de forma que beneficie y resguarde social y culturalmente a este pueblo. Una construcción real de este trabajo llevaría un largo tiempo y esfuerzo, su elaboración en caso de que así lo solicitare toda la nacionalidad debe estar apoyada por los entes del gobierno de competencia social e indígena, formulado bajo una metodología adecuada a su realidad cultural y con un análisis del proyecto de vida enmarcada en la valoración de los principios de respeto a la cosmovisión waorani, es decir forjar una herramienta que recoja la reflexión colectiva del pueblo e identifique su actual realidad sociocultural para ahí proyectarla al futuro.

Como se advierte, la participación y aporte del Ministerio de Energía y Minas en la elaboración del plan, no fue más que la de un emisor que concertaba y mediaba ciertas reuniones, no se constituyó en la institución nexo, crítico y propositivo de las propuestas entre el Estado y su pueblo, aquí claramente se constata que este ente no veló

adecuadamente por los derechos indígenas, ni propició su inclusión en la sociedad. Sus mecanismos no se manejaron con una verdadera interlocución y diálogo interétnico, algo que en este caso hubiera tomado un giro distinto y beneficioso para esta nacionalidad.

En este sentido, lo razonable es que el análisis de este tipo de proyectos en los que se involucra a varios clanes, debe iniciar por descolonizar el sentido de unidad waorani, la complejidad organizacional de lo colectivo no está presente dentro de su cosmovisión como aspecto general, sino al rededor del *nanicabo*, el que incluso tiene ciertos parámetros que demarcan individualidad. Sus códigos y formas de vida son distintas a las de occidente y guían su forma de vida; particularidades a ser tomadas en cuenta al elaborar estos planes, por tanto, la participación de instituciones estatales y profesionales especializados en el tema, era fundamental a fin de consolidar los criterios básicos y estrategias para su construcción.

En parte el documento PEVNW, guarda varios planteamientos y propuestas de su forma de vida, pero el modelo empresarial no permitió esa interacción recíproca primero interna entre cada una de las comunidades y luego con los actores externos y en conflicto.

El proceso de elaboración del plan de vida waorani

En este caso la problemática central gira en torno al planteamiento waorani de elaborar un mecanismo que les permita manejar y negociar las actividades en su territorio, propuesta que por ventrilocuismo empresarial se proyecta como plan de vida; esto genera conflictos sociales mayores de tipo interétnico y demuestra que la participación del MEM para solucionar y mediar los problemas socio-ambientales es insustancial, ya que no respalda los derechos indígenas y ambientales.

Los jóvenes waorani pretendían elaborar un instrumento que les permita negociar e interrelacionarse directamente con todo aquel que ingrese y realice alguna actividad en su territorio, es decir requerían de un mecanismo estructurado con el cual manejar y controlar las actividades del otro de forma sistemática, a esto la empresa plantea el apoyo para la construcción de un megaproyecto que involucra la decisión de

toda la nacionalidad, principio que no llega a establecerse, debilitando los procesos de consolidación y representatividad organizacional indígena.

En el proceso de elaboración del plan, se evidencia que la participación de la DINAPA como autoridad ante los temas ambientales y sociales es casi nula, limitándose a mediar inicialmente el proceso sin un aporte analítico a la construcción de un modelo occidental de vida para la etnia waorani, su leve intervención no implica oposición o pronunciamiento de un criterio acertado al cambio que la empresa le da a la propuesta indígena, tampoco propone un proceso apropiado para que se consolide el proyecto, corroborando así la hipótesis de que esta institución (MEM), no es la adecuada para liderar los procesos socio-ambientales en actividades extractivas.

A continuación se expone una breve cronología de la problemática suscitada alrededor de la construcción del PEVNW, derivada de un punto central que es el interés de explotación de crudo en el bloque 31, basada en las actas y documentos de las reuniones entre ONHAE, Petrobras y ministerios del ambiente y petróleos.

La serie de acercamientos previos propiciados por relaciones comunitarias de Petrobras, conducen a que se entable un primer diálogo con la dirigencia de la ONHAE el 21 de julio del 2005 en la ciudad del Puyo, reunión propuesta y mediada por la DINAPA con el fin de establecer mejores relaciones con los waorani luego de su protesta en Quito.

Esta primera reunión, permite establecer un proceso de negociación y una agenda de trabajo para concertar nuevos encuentros y renegociar el convenio anterior; aquí la empresa con referencias previas ya expuestas por los jóvenes waorani, propone la construcción de un plan que inicialmente lo denominan “Plan de Desarrollo del Pueblo Huaorani”, comprometiéndose a apoyarlo técnica y económicamente hasta la fase de socialización dirigida a todas las comunidades.

Se plantean además varios temas como: la conformación de una comisión de seguimiento DINAPA–ONHAE–Petrobras, rendición de cuentas de la organización a las bases, cronograma y presupuesto de trabajo para la socialización del plan, presupuesto de apoyo a la ONHAE hasta la firma del addendum al Convenio Macro, un código de conducta ONHAE-Petrobras, y mediación de la DINAPA con las empresas petroleras instaladas sobre territorio waorani para que apoyen la socialización del PEVNW.

Aquí se firma una Acta de trabajo Petrobras-ONHAE certificando el apoyo a lo acordado, pero el documento contiene algo inusitado, un pedido de la ONHAE a que las partes se comprometan a no dar declaraciones a la prensa, con la premisa de que esto garantizará un proceso de negociación con absoluta normalidad en un margen de respeto y confianza mutua, requerimiento que lleva a entablar un proceso de construcción del plan indígena con el conocimiento de sólo los tres actores: Petrobras, ONHAE y DINAPA. La mediación del proceso, los entendimientos, el seguimiento de los compromisos y obligaciones de las partes, la realizaría la DINAPA que en sí no aporta con un análisis a la construcción del plan.

La segunda reunión se realiza en menos de tres semanas el 9 de agosto en la ciudad del Puyo; la DINAPA nuevamente invita a la ONHAE a un taller con el que se estructurará la “Metodología para la elaboración del Plan de Vida y su cronograma de acción”, aquí asisten los tres actores y se cambia el sentido del plan de “Desarrollo” por uno denominado “Estratégico de vida” que estaría proyectado a veinte años.

Petrobras presenta una agenda que establece: una propuesta del plan elaborada por la ONHAE, la conformación de tres frentes de trabajo por provincia (Napo, Orellana y Pastaza), varios talleres de capacitación para la recolección de información y finalmente la sistematización, socialización y validación; aquí la empresa intenta vincular el apoyo de la organización waorani al tema de la licencia ambiental, pero esto no llega a ser definido por los asistentes.

A los primeros días del siguiente mes (2 y 3 de septiembre) en la ciudad del Puyo se efectúa la tercera reunión, en la que se constituye la “Asociación de ex-presidentes de la ONHAE”, que junto con los dirigentes impulsarían la construcción del plan. Se acuerda que la participación debe ser a nivel de organizaciones internas como la AMWAE y los ex-dirigentes, y a nivel de nacionalidad fijando reuniones por separado en grupos afines de ancianos, mujeres, jóvenes y niños.

Se plantea socializar la propuesta a las empresas petroleras que trabajan en territorio wao, gobiernos seccionales, instituciones del sector público, organismos multilaterales, ONGs y sociedad civil en general⁸²; pero como se distinguirá luego, finalmente no se llega a establecer la participación de toda la etnia, ni a concretarse el

⁸² Se distingue que la organización waorani deseaba establecer una metodología o pautas igualitarias para formalizar toda relación con actores externos, no en sí un plan de “cómo” llevar sus actividades internas.

apoyo de las empresas, los posibles nuevos actores privados no están de acuerdo en promover un plan inducido por Petrobras ya que consideran que cada empresa, institución y organismo tiene visiones y objetivos distintos de su relacionamiento con los grupos waorani y su territorio.

En la cuarta reunión del 16 de septiembre, se conforman tres frentes de trabajo y se planifica organizar: presupuesto, levantamiento de la información y socialización. Hay el pronunciamiento de ciertos asistentes sobre la importancia y trascendencia del proyecto, pero son las mujeres quienes exponen su desacuerdo a formar alianzas con empresas petroleras, a sus actividades en territorio wao, y el desacuerdo al plan de vida ya que no han sido consultadas.

El Presidente de la organización y sus representantes replican que éste es un proceso, y que luego se presentará y validará la propuesta a todos los grupos para lograr su empoderamiento, aduce que su aprobación se establecerá en un gran encuentro waorani ante el público interno, para luego ser expuesto al externo como la sociedad civil y gobiernos seccionales, la dirigencia plantea que el plan debe representar un modelo de vida y recalca que con eso no se está negociando nada. Así se valida el Plan Estratégico de Vida de la Nacionalidad Waorani (PEVNW) en presencia de DINAPA, Petrobras, dirigentes, ex-dirigentes de la ONHAE y un grupo de mujeres y hombres de las bases waorani.

Se propone una siguiente fase de “Capacitación en metodologías participativas para el levantamiento de la información y su sistematización”, Petrobras-ONHAE planifica recopilar información durante tres meses (octubre, noviembre y diciembre del 2005) en cada frente de trabajo, lo que se efectúa más tarde de lo acordado ya que el concepto empresarial de enmarcar a los waorani con un cronograma de trabajo no funciona. Finalmente el monitoreo de esta actividad la haría Petrobras, “para vigilar” que se cumplan con los compromisos.

El 21 de septiembre se realiza la quinta reunión, en la que participan Petrobras y el Consejo de Gobierno de la ONHAE, planteándose definir la frase insignia del plan de vida, que al final se convierten en tres:

*Kekimonimono kiwingui bewe. Waka ponte keca enamai. Inkete ante
Kekimoni tomemoni kewingui. Aye waorani beyee. Tano warani keramain
inani. Yere kekimoni.*

Kekimoni tomenani godomenke. Waorani beee tano kete. Ponamai inami yere Madani

Construyamos la identidad y el futuro waorani, antes que otros nos den construyendo (PEVNW, 2005).

Enunciados que representan la forma de expresión de tres formas lingüísticas ya que cada clan tiene una estructura diversa, demostrándose la complejidad de su traducción y la dificultad de consenso entre los diferentes grupos waorani.

La organización sabe que tiene un amplio territorio y para administrarlo debe propiciar la unidad entre comunidades, piensa que para lograrlo debe aliarse con la empresa⁸³ y converge en que el plan va a mejorar su condición de vida sin que esto implique un cambio en su cultura.

En las intervenciones los asistentes waorani resaltan que la ONHAE en los quince años solo ha tenido problemas ya que no han tenido un plan de vida para administrar su futuro, consideran que este será una herramienta de gestión que puede servir para negociar con otras empresas, especialmente con las siete operadoras y las ONGs que trabajan en su territorio. Finalmente manifiestan estar preocupados por la paralización de la licencia ambiental.

La sexta reunión del PEVNW se cumple una semana después, el 26 de septiembre del 2005 en Quito, aquí Petrobras y la ONHAE socializan el proyecto con la dirigencia de la AMWAE⁸⁴. Los comentarios y observaciones de las mujeres se entablan al rededor del futuro luego del establecimiento del plan, inquietud basada en la mala experiencia de relacionamiento con todo tipo de empresas; expresan además que el pueblo no se ha beneficiado de la explotación petrolera, sus ríos están contaminados, subrayan que tienen derecho a decidir y que la ONHAE jamás les consultó sobre si querían o no un plan de vida⁸⁵, ellas aprobarán éste cuando los ancianos acepten la propuesta⁸⁶, distinguiéndose así una oposición casi radical a los ofrecimientos de la empresa y un proyecto que venga de sus manos.

⁸³ Aquí se vislumbra que la necesidad de la organización waorani, no era un plan de vida, sino una estrategia para relacionarse con todo aquel que entre en su territorio.

⁸⁴ La presidenta de la Asociación de Mujeres Waorani del Ecuador (AMWAE) y líder de las mujeres es Manuela Ima, Nancy Guiquita es Vicepresidenta.

⁸⁵ Aquí se nota como la idea de un plan de vida no sale de las bases del pueblo waorani, las mujeres no desean ninguna alianza con la petrolera y extracción de crudo en su territorio, al resaltar que deben ser consultados asienten en su autonomía de decisión sobre como quieren su vida.

⁸⁶ Las mujeres son las que mantiene la conexión cultural con sus hijos y nietos, y trascienden con el respeto a sus tradiciones y cultura.

La reunión continúa con una serie de cuestionamientos de las mujeres a los dirigentes de la ONHAE por su administración y manejo sociopolítico incorrecto, expresan que la dirigencia generalmente no acepta sus observaciones y piden mayor protagonismo en estas actividades ya que son ellas quienes conservan la identidad de su pueblo, por tanto defenderán su territorio del ingreso de esta empresa.

Luego de la polémica la dirigencia de la AMWAE remarca que la aprobación del plan no tienen nada que ver con la aceptación de Petrobras en su territorio, que éste no está claro, debe ser con la participación de todos e incluir ejes de educación, desarrollo, salud, medio ambiente, trabajo, manejo de territorio y el problema de la vía Auca, siendo necesario elaborar un código de conducta para las actividades hidrocarburíferas. Entre los acuerdos previos aceptan: reunirse conjuntamente la ONHAE, AMWAE, Petrobras y consultar a los *pikenani*.

La séptima reunión se realiza en Quito, el 13 de octubre del 2005, asisten 33 personas y participan: Petrobras, DINAPA, representantes de algunas comunidades y el nuevo Consejo de Gobierno presidido por Nancamo Enomenga elegido días atrás luego de destituir al anterior.

Aquí las bases señalan que no entendían bien el contexto del plan, asienten que es una herramienta importante para gestionar, administrar y planificar mejor sus recursos y territorio, hacen un llamado a tomar las cosas con seriedad y advierten que no pueden esperar a que todos se reúnan para tomar las decisiones⁸⁷, por tanto los presentes deben asumir la responsabilidad de seguir adelante con el proyecto. Entre los acuerdos más relevantes se proponen: un compromiso serio y decidido de impulsar el plan, una reunión informativa al nuevo Consejo de Gobierno, validación de las anteriores gestiones de la ONHAE y su comprometimiento a sensibilizar e interponer los buenos oficios con la AMWAE.

El 18 de octubre se concreta el apoyo del proyecto CAIMAN, quien incorpora al proceso al grupo de técnicos del PACT, que apoyarán en la capacitación y el monitoreo del levantamiento de la información del plan; para enero se prevé un informe final con los datos obtenidos y se determinará quién diseñará el documento del P.E.V.N.W.

⁸⁷ Este comentario se hace en referencia a la ausencia del Vicepresidente Moi Enomenga, dirigente de la comunidad de Quehueri-Ono, quien no estaba de acuerdo con elaborar y aprobar un plan de vida sin consultar a todos los integrantes de la nacionalidad.

Hasta aquí se han entablado diálogos con varios grupos waorani, a quienes se les ha expuesto la necesidad de elaborar el plan, pero para la fecha la ONHAE ha cambiado de dirigencia dos veces; la preocupación de los indígenas se vierten en si el plan de vida determinará un nuevo tipo de gestión, administración, ordenamiento y manejo del territorio waorani.

Finalmente los gestores deciden continuar con lo proyectado sin tomar en cuenta la opinión de todos los waorani, decisión que entre otras cosas determina que el plan no llegue a ser consultado y aprobado a nivel de nacionalidad, es decir la decisión se limita a la participación de un pequeño grupo de personas y no a la consentimiento de todos los individuos o representantes de las 33 comunidades que integran la nacionalidad.

Sobre el compromiso de Petrobras de apoyar la socialización del plan de vida, se establece que esta se la realizará puntualmente con los grupos propuestos, argumentando que la actividad ya se inició con los dirigentes, ex-dirigentes, mujeres y próximamente con los jóvenes, tomando así las actividades de presentación como de socialización.

Para octubre 27, 28 y 29 se realizan varios talleres con los *edenani*⁸⁸ en Toñampade, asistiendo jóvenes de varias comunidades que no representan la totalidad de la nacionalidad, se discuten sus problemas sociales e inquietudes en relación al presente y futuro y se elabora propuestas de solución en las que está el aspirar a un futuro con mujeres y hombres profesionales capacitados en diferentes campos. Para terminar se valida el plan de vida con los jóvenes y resuelven por unanimidad conformar la Asociación Edenenani de la Nacionalidad Waorani del Ecuador (ASENAWE) que se prescribe en la Declaración Edenani.

El 2, 3 y 4 de noviembre en Misahualli se realiza el encuentro *pikenani*, al que asisten los ancianos de algunas comunidades, representantes de PACT, DINAPA y Petrobras. Uno de los objetivos era reunirlos para que compartan sus tradiciones, danzas, cantos e historias de su pueblo; el otro socializar y validar con ellos la construcción del PEVNW. La dirigencia de la organización presentó la propuesta al público y para su análisis se conformaron cuatro grupos de trabajo, este es validado por los ancianos y al final se redacta la Declaración Pikenani (Anexo 7).

⁸⁸ Jóvenes waorani.

Luego de este encuentro se realizan dos talleres de capacitación con los delegados waorani, el primero en Same (21, 22, 23 y 24 de noviembre) y el siguiente en Puyo (16 y 17 de diciembre), recomendándose un tercer taller para el manejo integral de las herramientas. El proyecto CAIMAN cumple con el compromiso adquirido al incorporar al PACT en la construcción del proyecto, ésta realizará la capacitación, monitoreo, sistematización y redacción del plan, y trabajará conjuntamente recopilando información en los tres frentes de trabajo⁸⁹: Orellana, Napo y Pastaza, con el equipo de consultores de Petrobras y en coordinación con la ONHAE.

El 5, 6 y 7 de enero del 2006 en el Puyo se expone la metodología para la aplicación de matrices de levantamiento de la información, se entrega los equipos y materiales con la participación de el Consejo de Gobierno, ex presidentes de la ONHAE, Consejo de Gobierno de AMWAE, delegados de los jóvenes, tres antropólogos del FIAAM⁹⁰, DINAPA y Petrobras, pero en la reunión vuelven los desacuerdos y objeciones al plan, Moi Enomenga como Vicepresidente de la organización propone suspender el proceso, con el argumento válido de que no se ha consultado a las bases, a lo que nuevamente la mayoría por votación decide continuar con el proceso sin la debida consulta a la nacionalidad.

Luego del período de recopilación de datos le siguen las últimas actividades de construcción del plan, se convoca a una reunión el 26 de abril en la que participan los jóvenes waorani exponiendo la necesidad de establecer plenarias con los impulsores y técnicos para que les ayuden a potenciar el enfoque del plan y su empoderamiento.

Con esto se cumple la primera fase, es decir la sistematización, información y validación del proyecto; Petrobras tiene los datos analizados e interpretados por los indígenas y el PACT elabora el primer borrador del PEVNW que lo entrega a Chemonics, consultora contratada por el proyecto CAIMAN.

Finalmente para mayo del 2006, en medio de los problemas al rededor de la obtención de la licencia ambiental, Petrobras y la ONHAE presentan al público externo

⁸⁹ Las Comunidades de los tres frentes de trabajo donde se debía socializar el proyecto son: Napo: 9 comunidades Gareno, Kakataro, Wentaro, Keweirono, Nenquepare, Meñenpare, Dayuno, Tepapare, Puyo. Orellana: 17 comunidades: Bataboro, Tiwino, Noneno, Dikapari, Miguagono, Tobeta, Guiyero, Ganketapare, Timpoka, Peneno, Dikaro, Yarentaro, Iro, Kawimeno, Boanano, Cononaco-Bameno, Gabaro. Pastaza: 10 comunidades Toñampade, Quenaweno, Tiweno, Nemompare, Tzapino, Quiwado, Tadangado, Wanono, Acado, Enkedido.

⁹⁰ A esta actividad se incorporan tres antropólogos de la Fundación de Investigaciones Andino Amazónicas (FIAAM), como apoyo técnico de ONHAE-Petrobras, para el levantamiento de la información en cada uno de los frentes.

la propuesta de Plan Estratégico de Vida de la Nacionalidad Waorani, socializándolo con empresas petroleras, Ministerios y ONGs. La intención era de que se acoja la propuesta y se impulsen los retos de: “lograr una forma de desarrollo sostenible, el fortalecimiento de la organización, la conservación y defensa de su territorio, manejo equitativo y participativo de los Recursos Naturales. Esto se financiará a través de un fideicomiso, el cual recibirá parte del capital de las petroleras que operan en el territorio wao” (El Comercio, mayo 2006b), proyecto que no atrae ni trasciende en los posibles nuevos actores.

Los recursos económicos que Petrobras invirtió en las actividades de elaboración del plan alcanzan en la primera fase un monto de USD 51 750, para una segunda de USD 54 954,77 y se destinó una cantidad de USD 27 000 para inicios de una tercera, algo que no llegó a finiquitarse, datos que constan en el Presupuesto para el PEVNW.

Al no socializarse y consensarse la propuesta por la nacionalidad waorani, el plan queda abandonado una vez que termina el apoyo económico y técnico de Petrobras, éste no fue retomado por la dirigencia para su culminación y los objetivos y aspiraciones del plan de vida no llegan a aplicarse, es decir ni los promotores ni la comunidad wao se empoderan del proyecto ya que en el fondo no reflejaba la cosmovisión indígena.

CAIMAN prevé esto y solicita a Chemonics que PACT elabore dos documentos adicionales para cubrir estas inconsistencias; el primero es un addendum basado en el “Modo de inserción de los waorani con occidente”, que se refiere a como ellos percibían su proceso histórico desde su inicios con el ILV hasta la actualidad, y el segundo sobre la visión de una “Construcción de liderazgo waorani”, documentos que tampoco llegan a ser publicados y conocidos.

La manipulación por agentes externos de las decisiones indígenas, expone el asentimiento y delegación del Estado, para que una empresa construya el futuro de una etnia, demostrando así el abandono de éste a los grupos indígenas; además la debilidad del MEM al no conducir imparcialmente los procesos y conflictos socio-ambientales permite ahondar el desconocimiento de la ONHAE y sus decisiones por los grupos waorani contrarios, lo que no favorece al fortalecimiento organizacional.

Lo importante en conflictos disimétricos –como los que involucran a las comunidades rurales vs. actores hegemónicos como el Estado/empresas- es

garantizar y procurar paralelamente en todo ese proceso el fortalecimiento de las organizaciones, identidades, consensos, y cohesiones internos y necesidades de los primeros, las mismas que no son objeto de negociación (en el sentido que implique ceder terreno de las propias comunidades del cual depende su existencia misma) (Ortíz, 2003 :80).

Como se advierte en este tipo de relaciones entre empresas extractivas y pueblos indígenas amazónicos, es muy usual que la solución a los conflictos especialmente los hidrocarburíferos se instrumentalicen con negociaciones disímiles, donde los actores se encuentran en posiciones asimétricas, las maniobras empresariales conducen a la resolución de conflictos sólo entre las partes interesadas, es decir entablando el modelo estratégico empresarial conocido como de *stakeholders* (Strategic Stakeholder Management Model, Freeman, 1984), enfoque que se menciona al inicio de la elaboración del plan de vida.

Los arreglos se basan en “ayudas comunitarias” o soluciones mediáticas a ciertas necesidades de la organización y poblaciones, a cambio de permisos y aceptación de actividades extractivistas en territorio indígena, destreza diseñada por las operadoras en un marco conceptual determinado según Narváez (1996) por un modelo asistencialista de relacionamiento comunitario, que por años se ha establecido alrededor de las actividades hidrocarburíferas bajo un patrón de control del área y las comunidades, poder conferido por la ausencia del Estado y que privilegia a las políticas energéticas y no las socio-ambientales, “[...], en el fondo es el vector a través del cual el actor hegemónico ejerce su poder de control y manipulación política, instituyendo prácticas clientelares y asistencialistas que generan relaciones de dominación y dependencia, en desmedro del actor subalterno y de todo el proceso” (Narváez, 2009:255).

Pero de estas negociaciones devienen otros conflictos, como la debilitación de las organizaciones indígenas, las disputas intraétnicas, dependencia de las comunidades por la empresa, violación e inobservancia a los derechos de los pueblos indígenas como la no aplicación a: la consulta, participación y consentimiento previo a estos proyectos, lo que favorece al extractivismo y le brinda un carácter de actividad ilegítima.

En resumen y de acuerdo a las actas ONHAE-Petrobras, se desarrollaron trece reuniones que implicaron la preparación del plan, presentación interna, recopilación de datos y un encuentro de ancianos, cuyo eje principal era el de validar el documento,

pero en ninguna de estas reuniones se integró a todos los representantes de las comunidades waorani.

Aquí como en otros conflictos socio-ambientales, vale resaltar que en inicio hay una negativa a aprobar el proyecto extractivo, y son las mujeres waorani quienes se oponen a esto y el plan, pero la empresa asume el papel de interlocutor de las necesidades de esta nacionalidad, y evoca que la construcción de un “Plan de Vida” mejorará sus condiciones indígenas, maniobra que le quita representatividad, decisión y legitimidad al grupo opositor y por tal a la organización.

Analizando el escenario, se distingue que en el fondo no se llegó a asimilar para qué y para quién estaba construyéndose el plan, así como la importancia de este instrumento que dista mucho de el propósito original que deseaban reflejar los jóvenes dirigentes waorani, estos y los participantes no hicieron suyo el plan, o como se expresa en el documento, “no se empoderaron del proyecto” lo que devela ser una estrategia de la empresa y no una necesidad a nivel de nacionalidad.

La totalidad de las comunidades no participaron en la construcción del plan, tampoco fueron consultadas por la dirigencia de la ONHAE, estableciéndose un conflicto intraétnico que tampoco ayuda a que se llegue a socializar el proyecto a nivel interno o en cada una de las comunidades, sobretodo de aquellas que se encuentran dispersas fuera del área del protectorado.

En la fase final se convoca a un Congreso general que sirvió de escenario para reunir a los ex-dirigentes y algunos ancianos, en el se trata de analizar el beneficio del plan, pero finalmente no tuvo la coyuntura favorable para establecer la consulta a nivel de nacionalidad.

En lo que sí coinciden colectivamente los waorani es en el espacio integrador de lo que significa su territorio, ya que en el se puede mantener su cultura y costumbres, como lo son las visitas y migración a otras comunidades, es decir saben que tienen un territorio que es de todos y pueden transitar por cualquier lugar o comunidad parental sin la oposición o restricción de nadie, las visitas a otras comunidades mantienen viva su cultura, estas unifican cuando se dan los matrimonios, es decir el esquema mental de territorio sobrepasa el concepto geográfico o de tiempo, el territorio se constituye como un todo y es el que sustenta su vida. “El lugar es el territorio donde la sustentabilidad se enraíza en bases ecológicas e identidades culturales” (Leff, 2001:37).

Uno de los puntos básicos para la elaboración del plan es la identidad, construcción occidental que no se encuentra dentro del imaginario waorani, ya que este allí no se establece como tal; es un concepto que no es asimilado espacial y mentalmente por esta etnia como lo es en occidente, ya que no hay una percepción de diferencia con el otro sino de igualdad, proporcionada por su autonomía, autonomía que también les hace diferentes incluso dentro del clan o de la misma maloca, ya que cada individuo tiene respuestas diversas a lo que es la muerte, al idioma, o su actividad diaria, etc.; posición que no fue tomada en cuenta en el planteamiento y dentro de la construcción del plan.

Parte de la metodología se establece con la obtención de datos temporales y a ciertos informantes, a esto se elaboró una línea de tiempo con referencias de su pasado, presente y futuro, recogiendo testimonios directos de forma oral y gráfica de cómo eran y son sus procesos socio-culturales, aquí se trata de tomar su historia como factor de identidad, los datos recopilados dicen mucho de lo que son, testimonios importantes que posiblemente reposan en los archivos de la empresa.

En el transcurso de la elaboración del plan de vida, se prepara una metodología organizativa en la que se distingue una división de grupos de trabajo por provincia, pero este aspecto de división, repercute, se manifiesta y se establece luego a nivel de organización sociopolítica, cuando las comunidades waorani del Napo forman su frente provincial y deciden tomar decisiones a nivel interno entre las comunidades que se encuentran dentro de la provincia.

Esta estrategia metodológica con el tiempo trae problemas intraétnicos, como la destitución o el desconocimiento de los presidentes de la ONHAE, algo que se replica en la actualidad en la última redefinición de la dirigencia waorani a mediados del año 2009, específicamente en la presidencia de la NAWÉ, con Euhenguime Enqueri y Orengo Omeway, cada uno reconocido y legitimado como presidente de la NAWÉ por organizaciones indígenas nacionales diferentes, como la CONAIE y el CODENPE, y apoyados indistintamente por los dirigentes de las comunidades waorani divididos por entre otras razones las clánicas.

Los actores en el conflicto

El enfoque de este segmento va dirigido al análisis de la incidencia que tienen las actividades petroleras y el papel de sus actores en la construcción del Plan de vida waorani, identificándose en la problemática a tres principales involucrados: el Estado representado por los Ministerios del Ambiente y de Energía y Minas (DINAPA), la empresa Petrobras, y la etnia waorani con la ONHAE.

Parte de las demandas socioeconómicas del Estado son cubiertas por los ingresos petroleros, por tal solapadamente se prioriza y fortalecen las políticas extractivas energéticas, con dos estrategias, la primera al establecer una normativa ambiental permisiva de actividades hidrocarburíferas en áreas protegidas, contraviniendo a las políticas que velan por un ambiente sano y de conservación del patrimonio natural descritas en la Constitución; y la otra con el apoyo institucional, que facilita los permisos de extracción, influidos por el MEM que maneja cierto poder sobre las decisiones ambientales, con el argumento de proyectos de “interés nacional”.

El bloque 31 que se encuentra sobre parte del territorio waorani y dentro del PNY, fue el escenario donde se estableció el conflicto socio-ambiental con Petrobras, los antecedentes demuestran que el MEM se inclina a la ejecución del proyecto extractivo al impulsar la rápida aprobación del EIA, estudio que fue cuestionado por ONGs ambientalistas y sociedad civil por contener ciertas ambigüedades que luego se tradujeron en serios incumplimientos a la normativa ambiental; esto llevó a que se revoque por un tiempo la licencia ambiental, se realicen nuevas revisiones al documento por el MAE y la empresa presente un nuevo estudio (Cf. Fontaine y Narváez (Eds.), 2007); luego de solventados estos inconvenientes se concede la licencia en el 2007, lo que reabre la posibilidad de explotar éste bloque.

En los conflictos socio-ambientales producto de las actividades hidrocarburíferas, están involucrados varios actores hegemónicos, principalmente empresas petroleras, investigadores y ONGs; actores que en sí han administrado la RAE por años, es decir la región ha tenido básicamente desde los años 80`, una administración privada de la población, su territorio y sus recursos (Guerrero, 1991; Foucault, 1999-1992). Visto desde este ángulo, en la Amazonía la sociedad civil ha predominado sobre la sociedad política, el Estado no ha tenido una incidencia positiva

en esta región oriental, situación que no se establece de forma inconciente, ya que en cierta medida es éste quien ha colaborado con la imposición económica del mercado homogenizado y con políticas neoliberales-privatizadoras (Acosta, *et al.* 1991).

Al desarrollarse en estas condiciones los proyectos hidrocarburíferos sobre territorio indígena, se instaura un escenario extractivo bajo circunstancias socio-políticas asimétricas, los actores se interrelacionan de forma desigual y diversa, en este caso por un lado está la empresa interesada en implantar su proyecto hidrocarburífero en una zona de gran importancia biótica y social, lo que ambientalmente provocará impactos que se expanden más allá del espacio utilizado para sus operaciones y; por otro lado, socialmente se instituyen nuevas formas de producción que alteran la forma de vida de las comunidades, basadas en beneficios momentáneos pero con cambios agresivos y permanentes que modifican especialmente su cultura y costumbres.

El Estado es partícipe de estos cambios ya que facilita de una u otra forma se perpetre con actividades extractivas en áreas protegidas y ancestrales territorios indígenas, respaldando a las empresas y sus operaciones a pesar de que los EIAs determinan graves impactos socio-ambientales, como la fragmentación ecosistémica del bosque, pérdida de biodiversidad, contaminación, etc., además su ausencia y delegación de sus funciones a las operadoras, propicia a que se establezcan conflictos socio-ambientales y al establecimiento del poder por la empresa. “Esto apunta a los obstáculos estructurales que afectan el manejo de los conflictos socio-ambientales. Obstáculos que tienen que ver con la débil y casi nula presencia del Estado en la región como ente de mediación, regularización o representación de los múltiples intereses” (Ortíz, 1995:134).

El contrasentido de las decisiones entre el MEM y MAE al momento de extraer los recursos del subsuelo, se basan en la prioridad que tienen las políticas energéticas sobre las de conservación, preferencia a las primeras, debido a que sus réditos contribuyen a solventar las necesidades del Estado, por esta razón el MEM tiene mayor apertura y se inclina a los requerimientos de las operadoras antes que en los derechos de las comunidades indígenas.

El MEM y la empresa estratégicamente comparten similares intereses y por tal los defienden, el desarrollo de los proyectos extractivos le permitirá al Estado obtener recursos para cubrir las necesidades económicas nacionales, por tanto mientras se

mantenga esa perspectiva parcializada, no se resguardarán los derechos sociales y ambientales indígenas.

En la problemática del plan de vida el Estado está representado por el MEM, su papel se reduce a ser un espectador-mediador al invitar las reuniones en los primeros acercamientos y negociaciones entre empresa-indígenas, aquí se advierte que la participación de la DINAPA en el conflicto, pasa de ente de vigilancia y control a una posición exigua e indistinta al momento de analizar y elaborar la propuesta del plan indígena.

Esta posición entre otras cosas contribuye a que el plan fracase, ya que su ingerencia no fortalece a las decisiones de la comunidad, sino que facilita los objetivos de la empresa, constituyéndose en juez y parte cuando se trata de extraer los recursos del subsuelo, que es respaldado por las contradictorias leyes y reglamentos ambientales.

La parcialidad del MEM se refuerza al ejercer presión para que se declare de “interés nacional” al proyecto extractivo sobre área protegida⁹¹, contradiciendo y desconociendo uno de los principios de la Constitución que garantiza a las personas el derecho a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación⁹².

La participación de la DINAPA en el curso de consolidación de la propuesta indígena, se traduce como una intervención somera ya que no establece un análisis social sobre la pertinencia y las repercusiones sociales que tiene la elaboración e instauración de un plan de vida; el proceso de su construcción es vigilado de una manera superflua, no hay una participación activa, crítica y analítica sobre el futuro de este pueblo ni del modelo occidental que se le estaba imponiendo.

La lógica empresarial de Petrobras y como de cualquier otra, es de lograr una mayor rentabilidad en el menor tiempo y a bajo costo y tácticamente se trata de simplificar todos los obstáculos que se le presenten al momento de las negociaciones. En este caso Petrobras se convierte en un actor decisivo en la construcción e impulso del plan de vida, ya que estratégicamente con esta propuesta emprende la tarea de superar y disminuir los inconvenientes con la dirigencia y ciertos grupos waorani,

⁹¹ Artículo 23 de la Constitución de la República del Ecuador, año 1998.

⁹² Artículo 86 de la Constitución de la República del Ecuador, año 1998.

exigiéndose a mantener buenas relaciones con este y los otros pueblos indígenas del área de influencia.

La operadora vincula a la ONHAE como beneficiaria del proyecto “Plan Estratégico de Vida de la Nacionalidad Waorani”, que al ser estructurado con un método occidental no encaja en la lógica de acción y cosmovisión wao, perdiéndose el interés de ser aplicado o finiquitado por los indígenas. A este plan no se lo incluye dentro de los programas comunitarios del PMA, se lo desarrolla de forma aislada a pesar de estar relacionado directamente con el conflicto extractivo.

La estrategia empresarial no sólo proyectaba disminuir o anular los conflictos por oposición de los actores locales y comunidades cercanas al desarrollo del proyecto, sino disuadir a toda la organización, algo que inicialmente es advertido por los indígenas y expresan que el apoyo al plan no es un sí al ingreso y a la realización de las operaciones de Petrobras.

La empresa durante el proceso de negociación propone solventar con proyectos mediáticos las aspiraciones sociales locales y de la organización indígena, a cambio de la permisión del proyecto extractivo en su territorio; la organización a su vez busca fusionar las propuestas de los actores externos con su cosmovisión para impedir el deterioro de sus factores culturales, pero finalmente se circunscribe en un juego desigual, una asimetría hegemónica que le obliga a pactar con las empresas.

El proyecto alerta y provoca gran expectativa en la dirigencia waorani ya que se pretendía establecer una metodología marco de negociaciones con los actores sociales que intervengan sobre su territorio, esto les lleva a situarse con una posición instrumental, al presentarles una imagen de proyecto que les beneficiaría en el futuro a cambio de permitir y asentir la extracción de recursos petroleros en parte de su territorio.

En relación a la etnia waorani su contacto es relativamente reciente, son cinco décadas de interrelación desigual con el exterior, por lo que social y culturalmente se ha adaptado de una manera abrupta a una modernidad cambiante, la comprensión de su cosmovisión y sus costumbres por occidente, expone una perspectiva paternalista y de ventriloquia.

Su proceso organizativo culturalmente es clánico y familiar, son grupos que conforman una unidad cultural lingüística mas no una unidad como nacionalidad o pueblo, factor de incidencia social importante, ya que al momento de imponerle un sistema organizativo unitario y homogéneo se torna complejo el escenario social, provocando un debilitamiento de la representatividad de esta nacionalidad interna y externamente. “Es un hecho que entre los Huaorani no existe un acuerdo unánime acerca de qué tipo de sociedad desean, ni expresan una opinión unificada que pueda ser percibida como el resultado de “manipulaciones” o influencias externas” (Rival, 1994:288).

En el trabajo de campo se confirmó esta posición, los waorani de varias comunidades de las provincias de Napo y Orellana no aceptan a la NAWE y sus disposiciones, como lo expresó Nambay jefe de la comunidad de Guiyero, quien recalcó que los dirigentes, sus decisiones y la organización no son nada allí, que él es el jefe de su comunidad y por tal mandaba, manifestó también que el territorio es de todos y que él puede recorrerlo y visitar cualquier lugar sin ningún problema, derecho que también lo tienen los otros waorani (Nambay, entrevista, 2009).

La otra posición contraria a la organización viene por parte de las mujeres, quienes reconocen que existe la NAWE, respetan su existencia pero interpretada desde el punto de vista de propiedad individual, es decir algo de lo que son dueños los dirigentes; ellas perciben cierta exclusión de género por parte de estos, porque no toman en cuenta sus propuestas, y por tal expresan que la organización no les representa a todos y todas ya que las decisiones son tomadas a nivel de dirigencia y no de nacionalidad.

Los grupos y comunidades waorani con quienes la dirigencia de la NAWE ancestralmente ha tenido conflictos intraétnicos, perciben cierta segregación por parte de los dirigentes tanto de forma individual como comunal, que se manifiesta cuando la dirigencia de la organización generalmente no les participa de ningún proyecto y no son beneficiarios de los mismos, pero esta exclusión no sólo se refiere a la participación como tal, sino a la persistencia de un dominio cultural que tiene el uno sobre el otro, dominio en cuanto al conocimiento y relaciones con el exterior, ya que los jóvenes dirigentes y aquellos waorani sobre los que actuó el ILV, están influenciados y en parte integrados con occidente que aquellos que no absorbieron su influencia.

Denotan además, cierto tinte de discriminación para aquellos grupos que no han aceptado la evangelización y han salido del área de protectorado como es el caso de los waorani de Kawimeno, no obstante el rechazo por estos grupos a la religión, la NAWE y sus proyectos, reafirma la autonomía individual y clínica de defender y no compartir sus recursos por un lado, y de no aceptar las decisiones del alter por el otro.

Esto lleva a que la participación, las decisiones y los recursos desciendan en los dirigentes, ex dirigentes de la ONHAE, sus parientes y representantes de las comunidades cercanas al o del protectorado, distinguiéndose una centralización del poder en esta área.

Varias comunidades que no tienen una cercanía filial a la dirigencia de la NAWE y que territorialmente se encuentran fuera de la provincia del Pastaza, no se benefician social ni económicamente de los proyectos que ésta establece; el informe de visitas de este caso demuestra que no todas fueron integradas directamente al proceso, pues la recopilación de información para elaborar el plan de vida en ciertas comunidades fue muy puntual y somera, y en otras el jefe waorani no permitió ingreso de cowudi o waorani de la ONHAE.

La desarticulación e indecisiones de la organización wao a nivel interno, se refleja ante los de fuera como inestabilidad política, tergiversación occidental dada por la incomprensión de su autonomía clínica, además los actores externos exponen proyectos dirigidos a la organización wao como única representante de la nacionalidad, sin tomar en cuenta que esta no es reconocida totalmente a nivel interno, por tal estos terminarán dirigidos al grupo familiar o comunidad afín a la dirigencia y no a nivel general.

Esta autonomía determina además, que no lleguen a establecerse proyectos y propuestas equitativas que incluyan transversalmente el concepto de unidad o estabilidad, ya que este no existe. Posiblemente el fortalecimiento de su organización se dé en base a una concertación a nivel clínico bajo un largo tiempo de trabajo conciliatorio, buscando un espacio plural, democrático y participativo total, o tal vez las nuevas generaciones puedan llegar a un consenso comunitario lo que internamente permitirá su fortalecimiento como etnia.

En cierto momento se destaca como actor relevante la organización de mujeres waorani representada en la AMWAE⁹³, que, si bien no llegan a una oposición significativa y a definir un aporte en la elaboración del plan, critican las acciones de la dirigencia y su alianza con la empresa, ellas frontalmente no quieren: negociar con la operadora, aceptar el plan de vida y un nuevo desarrollo de actividades petroleras en su territorio, demandando sí la defensa de sus recursos naturales, un futuro con un ambiente sin contaminación y preservar la biodiversidad del bosque.

A mediados de la construcción del plan saltan divergencias internas en cuanto a las visiones de los nuevos dirigentes de la organización, estas son apaciguadas al inducirles que hagan suya la propuesta y a que se acepten convenios preestablecidos por la dirigencia anterior, el plan se estructura sin un eje intercultural y finalmente no llega a establecerse, por lo que una vez más éste pueblo es envuelto en un artificio empresarial.

Aquí como en muchos casos, la comunidad en sí no es totalmente integrada al o los proyectos que incidirán o alterarán su forma de vida, es común la estrategia empresarial de involucrar en las negociaciones a la dirigencia, induciendo a que el proyecto se desvíe en cierto beneficio personal o de una sola comunidad, maniobra que termina dividiendo a las comunidades internamente o de la colectividad, y debilitando a su organización social.

En el contexto de elaboración del plan de vida se producen un cambio substancial al replanteamiento de la posición inicial de la nueva dirigencia waorani, y es el cambio de discurso de no al ingreso de Petrobras y explotación petrolera a su territorio, aclarando que la AMWAE también se pronuncia en contra, pero no es acogida su demanda.

La estrategia acordada entre ONHAE y Petrobras de no hacer público el proyecto hasta que este se encuentre totalmente estructurado, determina que no se involucren otros actores que vigilen el proceso y garanticen la defensa de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas, papel que debía haber desempeñado la DINAPA.

La ONHAE y Petrobras aparentemente forman una alianza en la que finalmente los waorani no llegan a asumir el compromiso de empoderarse del plan. La dirigencia

⁹³ Asociación de Mujeres Waorani de la Amazonía Ecuatoriana (AMWAE), es una asociación privada sin fines de lucro que se crea mediante resolución 825 del Consejo Nacional de las Mujeres "CONAMU" en Ecuador, con fecha 07 de enero del 2005.

de la ONHAE en el 2005, firma el acuerdo de construcción del plan de vida, que no es discutido o socializado dentro de las bases. A nivel gubernamental las autoridades competentes no analizan e intervienen críticamente en su construcción, deviniendo en un proyecto más sin ningún beneficio social.

Un actor que se relaciona tardíamente en el tema es el proyecto CAIMAN, que se articula en la parte final del proyecto, apoyando el proceso de sistematización con el PACT, este es quien elabora un documento preliminar del PEVNW con todos los antecedentes ya establecidos. La vinculación de CAIMAN con la ONHAE es previa a la problemática con el proyecto de impulso a las artesanías indígenas.

Al finalizar el proceso constructivo del plan, Petrobras no establece nuevos acuerdos de apoyo para su continuidad, en parte por los problemas de restitución de la licencia ambiental y la reestructuración a nivel interno de personal administrativo y directivos de la empresa. Los nuevos supervisores retoman el proyecto indígena y perciben que los waorani no tiene unicidad en sus decisiones, análisis que les lleva a determinar que el “plan de vida” puede convertirse en un mecanismo que se volverá en contra de la empresa, ya que está orientado a fortalecer el liderazgo waorani; por estas y otras razones la empresa descarta la posibilidad de apoyar técnica y económicamente las siguientes fases del PEVNW y se mantiene en lo inicialmente acordado, el impulsar la fase de construcción y socialización del plan, socialización que no llega a establecerse.

Otras razones que influyeron para que los objetivos no se cumplan, el plan no se sistematice y concluyan sus fases son:

- El plan se estructuró con una base conceptual occidental, la propuesta formulada e impulsada desde la operadora no contenía el eje transversal de interculturalidad.
- No se llevó un proceso de consulta a nivel total como nacionalidad, para establecer si requerían o no un plan de vida.
- La falta de interés de los “beneficiados” una vez que advirtieron que el plan no llenaba las expectativas de lo que en inicio se concibió como estrategia de interrelación con el otro, ya que no se plasmó lo requerido que era un mecanismo que les permita negociar y controlar a los actores que ingresen a su territorio, a lo que Petrobras argumenta que estos “no se empoderaron del plan”.

- Las denuncias por la sociedad civil exigiendo al gobierno revise nuevamente el EIA presentado por la operadora, obligando a la empresa a reformular y reestructurar su proyecto.
- El momento crítico, con la oposición de la sociedad civil y los diversos problemas por incumplimiento del PMA al ejecutar actividades sin permiso del MAE, esto indujo al levantamiento de la licencia ambiental y a detener las actividades constructivas.
- El cambio de directivos y equipo de relaciones comunitarias en Petrobras y la perspectiva de los nuevos supervisores, quienes interpretaron que el plan fortalecería a la organización waorani, lo que propiciaba a mantener la obligación de solventar económicamente a la ONHAE, es decir el plan se convertiría en un instrumento de poder con el que se establecerían pautas en contra de la empresa.

La no conclusión del plan, convierte a la propuesta en una artimaña empresarial en contra de la etnia, la que representada en su organización es utilizada momentáneamente para superar los conflictos sociales que las actividades hidrocarburíferas provocaban, fortalecido además por el desinterés de las autoridades gubernamentales e inconsistencia en sus acciones de defensa a los derechos colectivos indígenas.

La influencia de otros aspectos que no se aprecian en el marco temporal, posiblemente se sumaron a que no se finiquite los objetivos, como son la fiscalización y petición de cuentas de varios grupos waorani a la dirigencia de la ONHAE, tras los proyectos de: firma de contrato de usufructo de los recursos naturales y ancestrales de su territorio con la empresa Eco Génesis Development, la desinversión en el programa de vivienda del MIDUVI, y la conformación de la Fundación Cantárida de la que eran partícipes ex-dirigentes waorani en sociedad con funcionarios de Petrobras, alianza que devino en supuestos actos de corrupción al cogestionar pedidos de éste pueblo por intermedio de esta fundación.

CONCLUSIONES

La extracción de crudo es una actividad que genera réditos económicos importantes a nivel mundial, en el Ecuador se ha desarrollado por el impulso de inversiones y capitales extranjeros, instituyéndose por décadas contratos desiguales con perjuicio para al Estado.

La base general del conflicto socio-ambiental en este caso, es el impulso a las políticas energéticas-extractivistas dentro de un área protegida. La construcción de facilidades petroleras dentro del PNY y del oleoducto en territorio indígena que transportaría el crudo extraído del campo Apaika y Nenke al campo Edén-Yuturi, condujeron a que se establezcan negociaciones entre Petrobras y la ONHAE con el propósito de conseguir el consentimiento indígena al proyecto hidrocarburífero. El primer EIA y PMA elaborado para obtener la licencia ambiental fue observado por las ONGs de defensa ambiental, organizaciones internacionales de conservación y la sociedad civil (Cf. Fontaine y Narváez (eds.), 2007).

De acuerdo a las Constituciones de 1998 y 2008, no se deben realizar nuevas actividades de exploración y explotación de crudo en AP, ya que son espacios designados a la conservación de la biodiversidad y no para otro fin, pero contrariando esta disposición se irrumpe en las mismas y se desarrollan proyectos extractivos con el consecuente incumplimiento de la Carta Magna, esto converge en una evidente debilidad institucional por parte de la máxima autoridad ambiental que es el MAE.

Estas Constituciones además enuncian que es prioridad del Estado la conservación de la biodiversidad, pero en realidad se denota que la aprobación de actividades hidrocarburíferas en áreas protegidas es una decisión política, es decir no hay subordinación al mandato constitucional.

La normativa ambiental es contradictoria y la tutela ambiental está regentada por dos ministerios MAE y MEM, a pesar que la potestad y decisiones ambientales le corresponden al MAE.

La ley diverge sobre quien tiene la competencia ambiental, en referencia a si las actividades extractivas se realizan en área protegida o no; si estas se efectúan dentro del SNAP el poder de decisión y la autoridad en relación al control ambiental es del MAE,

de lo contrario será el Ministerio de energía quien controle esto; este mecanismo está respaldado por la Ley de Hidrocarburos y el SUMA, además al declarar de “interés nacional” estos proyectos, se flexibiliza la emisión de los permisos de extracción en áreas protegidas, privilegiando así al extractivismo sobre la conservación.

El hecho de que los bloques petroleros están sobre territorio indígena, la afectación por actividades extractivas a las comunidades debe ser controlada y regulada por los ministerios del área social, es decir interconectarse para entablar soluciones a problemas socio-ambientales, así como basarse en el Plan de Desarrollo Nacional que de hecho coordinar los temas mencionados.

La nueva Constitución propicia la inclusión y el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derechos y obligaciones, que pertenecen a un solo Estado. Las políticas públicas para incluirlos deben ser inmediatas, pues la desigualdad social y cultural permite un abismo entre indígenas y la sociedad ecuatoriana, por lo que posiblemente una intervención externa será necesaria para detener el proceso de aculturación de la etnia waorani. El Estado debe tomar la tutela y solucionar estos conflictos, concretada con una perspectiva intercultural y la inclusión del concepto de respeto al otro.

Las discordantes normas ambientales conllevan a que no se discrimine entre el verdadero significado de conservación y desarrollo, por tanto una revisión y ajuste de competencias de los temas socio-ambientales, así como la reorganización e invalidación de las contradicciones en las leyes ambientales, evitarían la disparidad en lo referente a la tutela ambiental, esto otorgaría el poder en las decisiones y temas ambientales a un sólo organismo rector que en sí sería el Ministerio del Ambiente, ente llamado a coordinar y establecer las directrices de este tema.

Los EIAs no representan un documento decisivo para aprobar o no un proyecto extractivo en un área protegida, en inicio por ser elaborados por las operadoras y no por un ente de control ambiental, de igual forma las actividades de consulta y participación a los pueblos indígenas, mecanismo que no es equitativo ni adecuado para determinar si las etnias amazónicas están o no de acuerdo con la extracción, ya que factores como el cultural e idiomático determinan una asimetría de poder en el escenario extractivo, esto le convierte al Estado en cómplice de los conflictos e impactos socio-ambientales por actividades hidrocarburíferas en la RAE.

La inclusión de los pueblos indígenas o por lo menos de su visión de mundo en las decisiones de si quieren o no actividades extractivas debe hacerse de forma interactiva, a nivel total de comunidad. El establecimiento de un reglamento de consulta, no hace que este instrumento sea por sí sólo efectivo o el mejor, lo será una verdadera socialización e impulso a la participación en la toma de decisiones, que lleve a una toma de acciones e inclusión social.

La preocupación del Estado a través del tiempo sobre cómo incluir a las etnias amazónicas en el sistema ha sido mínima, la inclusión de los waorani en la sociedad nacional se ha dado con el referente de los “cowudi” (misioneros, petroleros, militares), tornándose en un problema de tipo político más que socio-económico. Esto ha derivado además en un proceso desacertado de integración al mundo occidental, transición que ha modificado su forma de vida y su cultura.

La irrupción de las actividades hidrocarburíferas dentro de territorio indígena ha provocado una serie de conflictos provocados por la desigualdad de condiciones, ya que las operadoras petroleras fungen de administradoras del territorio y mantienen cierto control social sobre las poblaciones indígenas cercanas a sus operaciones, esto además debilita el modelo de gobernanza ambiental, ya que las áreas protegidas no están destinadas a la conservación.

El modelo de gobernabilidad de los grupos waorani es sui géneris, evidenciándose que el escenario extractivo no es el adecuado para implantar modelos occidentales que culturalmente no son compatibles con su cosmovisión, además no se puede hablar de gobernanza en un lugar donde no se la aplica; ya que el Estado ha delegado funciones y poder a las empresas petroleras en territorio indígena y RAE. El resolver este conflicto determina solucionar primero el problema político, que parte del respeto a la cultura waorani; siendo éste un paso para consolidar la tan anhelada gobernanza.

El Estado que debe ser el llamado a incluir a los clanes waorani, ha delegado sus obligaciones a las petroleras, pero su presencia en la Amazonía no es del todo nula, ya que éste participa con las figuras del Ministerio de Ambiente y/o de Petróleos en el desarrollo de las actividades extractivas al verificar se apliquen y cumplan los procesos socio-ambientales.

Para los waorani el Estado no tiene una representación social o presencia constante en su territorio, esta se manifiesta solo de forma circunstancial cuando llega el programa de vacunación o proporciona un docente para la escuelas, en el campo ambiental la DINAPA es la institución de control, al verificar si las operadoras cumplen o no con el reglamento, esta realiza el monitoreo físico y toma muestras de agua, el Ministerio del Ambiente es el ente que les ordena que no hay que extraer madera o cazar animales para la venta, por lo que visto así, su presencia no se traduce como el ente que representa y vela por el bienestar de los pueblos indígenas

El proceso de elaboración del plan no se fortalece con una propuesta desde el Estado ni es articulada o examinada por el mismo, tampoco se conjugan aspectos como la interculturalidad y el desarrollo a nivel de región, ya que a pesar que se interviene en un solo territorio indígena, este se encuentran en tres provincias y cada una tiene o comparte empresas petroleras con manejo socio-ambiental distinto, lo que desemboca en problemas específicos e internos para cada comunidad.

Para configurar una idea de como se estableció la problemática, se resume la cronología de la elaboración del plan de vida una vez iniciadas las actividades de construcción en el bloque 31, aquí se destacan momentos sobresalientes del conflicto:

- Tras la marcha de los waorani el 12 de julio de 2005, en protesta a las actividades petroleras en su territorio y el PNY, Petrobras inicia los acercamientos con la dirigencia de la ONHAE⁹⁴, las reuniones son propiciadas por el MEM con el fin de negociar el ingreso de la empresa a su territorio.
- En este contexto y para disminuir toda una serie de conflictos, Petrobras propone una estrategia de diálogo con los pueblos indígenas cercanos al área de influencia del proyecto, y establece negociaciones con la comunidad waorani de Kawimeno en un escenario aislado de los acuerdos con la ONHAE.
- Se realizan una serie de reuniones con los representantes de la ONHAE y en inicio Petrobras propone apoyar y financiar la elaboración del PEVNW, tergiversando la idea inicial waorani.

⁹⁴ El periodo del conflicto se toma en cuenta desde 2005, en concordancia con el documento PEVNW, 2005.

- El proceso de validación y socialización del plan de vida, fue dividido en grupos de hombres, mujeres, jóvenes y ancianos waorani que no representan a la totalidad de las comunidades.
- No se llevó un proceso de preconsulta a nivel general como nacionalidad para establecer si requerían o no un plan de vida, este no fue aprobado individual o comunitariamente, a esto y a las actividades petroleras hay una inicial oposición de las mujeres, pero se desvanece con los ofrecimientos empresariales.
- Los problemas para Petrobras inician con las observaciones y críticas al EIA de los campos Apaika y Nenke por parte de la sociedad civil y ONGs ambientalistas, ya que sus actividades se establecerán dentro del PNY y en parte de territorio waorani.
- El MAE levanta la licencia ambiental a Petrobras, luego que la auditoría ambiental determina no conformidades en la fase constructiva del proyecto, por incumplimiento del PMA y la normativa ambiental.
- El plan de vida se construye en once reuniones y dos talleres; la recopilación de datos se realiza con visitas a ciertas comunidades, luego se elabora un documento preliminar y se presenta a los Ministerios, empresas petroleras y ONGs, propuesta que no es acogida a nivel externo, finalmente no se concluyen las fases siguientes y el plan queda abandonado por Petrobras y ONHAE.

Así, la cronología de la problemática, nos presenta un panorama multidimensional de conflictos internos a nivel intrínseco indígena y externos con la empresa, donde se cuestionan temas como: la legitimidad y representatividad de la dirigencia de la ONHAE en los procesos de negociación, el establecimiento de proyectos sociales por la empresa privada, la proyección de la gestión y uso de sus recursos naturales sin consulta a la nacionalidad, la permisión de actividades hidrocarburíferas en área protegida por el Estado, el consecuente abandono de la Amazonía por el Estado, y una sociedad civil con la atención desviada a los temas de conservación que a los problemas sociales indígenas.

La propuesta del plan se establece en una alianza entre la ONHAE y Petrobras, la que deseaba ingresar a territorio wao e implantar su proyecto extractivo, para esto se perfilan varios ofrecimientos de “ayuda” no solo a las comunidades locales del área de influencia, sino a la organización waorani.

En las primera reuniones la idea original wao es tergiversada por la empresa en “plan de desarrollo” y luego en “plan de vida”, pero lo que la dirigencia buscaba, era elaborar un instrumento que les permita interrelacionarse, negociar y controlar las actividades del otro en su territorio, un plan que les ayude a establecer normas a los de afuera, es decir si una empresa, ONG, o institución deseaba establecer un proyecto en cualquier parte de su territorio, lo debían hacer bajo las condiciones previstas en este mecanismo, por lo que la visión wao se centraba en el tema de manejo territorial y de sus relaciones con el alter.

El proyecto CAIMAN no participa en la fase inicial de construcción del plan, pero contribuye con la recolección y sistematización de la información para luego elaborar un documento preliminar del PEVNW, su vinculación se establece a mediados de la elaboración, ya que paralelamente mantenía proyectos de apoyo al manejo contable de la organización y fomento a las artesanías tradicionales Cofán, Awa y Wao.

La elaboración de un plan de vida waorani desde una perspectiva occidental e impulsada por la empresa Petrobras, determinó que el documento sirva como un compromiso para que el bloque 31 pueda ser explotado, y así no tropezar con la dificultad social que para ellos representaba la presencia waorani.

No se tomó en cuenta que esta etnia a la que Petrobras trata como un pueblo⁹⁵, se organiza en clanes o familias ampliadas, mantienen su condición de cazadores-recolectores por tal consumistas de la naturaleza, sin olvidar que por hoy son las mujeres quienes mantienen y transmiten oralmente parte de su cultura, es decir para los waorani dentro de la construcción de su imaginario de “plan de vida” el futuro no existe, solo existe el hoy, el aquí y ahora.

La homologación que subyace en el plan de vida, es un concepto que viene de occidente, algo que no es un referente cultural wao, por eso el intento de aplicarlo y finiquitarlo fue fallido, o como argumenta Petrobras que este no concluyó porque “los waorani no llegaron a empoderarse del plan”.

Con lo expuesto se puede discernir que las decisiones que involucran la gobernanza de la nacionalidad waorani con el exterior, se centran en las decisiones que

⁹⁵ A los grupos waorani no se les puede definir como un pueblo en conjunto, ya que como se ha advertido son varios clanes con una afinidad lingüística, su organización socio-política difiere de lo que occidente le refiere al sentido de pueblo, su estructura se aproxima más a la de nacionalidad, designarles como pueblo los homologa y los encaja en el contexto de que todos responden a una unidad en estructura social, política, etc.

toma la dirigencia de la organización, lo que no implica que su accionar justifique y exprese el real deseo o pensamiento de la nacionalidad wao, ya que varios grupos de esta etnia desconocen socio-políticamente a la ONHAE y por tal a su dirigencia; las decisiones de la organización no son aceptadas a nivel interno, ni esta comparte o solicita aprobación de toda la etnia, todo gira alrededor de la familia ampliada ONHAE.

Esto pone en duda la legitimación de sus resoluciones, tendencia que tiene un trasfondo de tipo cultural así como de reafirmación de su autonomía clánica, evidenciada con la centralización y destino de recursos para los grupos familiares de la provincia de Pastaza y al área del protectorado, además denota que las decisiones tomadas por la ONHAE en relación a los proyectos que involucran a toda la nacionalidad, tienden a fracasar por razones como una metamorfosis política y la autarquía individual y clánica, por lo que es lógico que no se incluya el consenso y participación a nivel general.

La configuración de la visión clánica en los waorani sigue presente, ya que no son una unidad o un pueblo, esto se demuestra en: el fraccionamiento al apoyo y negación de las decisiones de la NAWE, la dispersión de las comunidades a lo largo del territorio, las recurrentes destituciones de la dirigencia, el desconocimiento de sus actividades y negociaciones en comunidades opuestas, criterios divididos y contradictorios en la toma de decisiones, sentido de soberanía, autosuficiencia, e independencia económica, a lo que algunas comunidades plantean simbólicamente que poseen empresas petroleras ya que estas les cubren sus necesidades por ocupar su territorio.

Esta autarquía posiblemente a futuro determine que se establezcan 33 NAWE, una por cada comunidad, o una a nivel provincial, como lo que ocurre en la actualidad, con el Frente Waorani Napo, que decide ciertos asuntos con el apoyo de las comunidades de esta provincia. En conclusión, el debilitamiento de la organización conducirá a mantener las desigualdades entre empresa e indígenas, y no será fácil seguir implantando proyectos sociales si esta nacionalidad no es vista con un concepto heterogeneidad étnica (Serrano, 1993), el no reconocer que son clanes heterogéneos que aún mantienen sus diferencias, familias ampliadas, o grupos autárquicos con afinidad cultural lingüística, no llevará a que se concreten proyectos como este o cualquier otro, ya que es una condición ancestral que no permite un proceso organizativo unitario.

El empoderamiento de un proyecto que no se origina de una aspiración de toda la nacionalidad waorani y que no tiene una base sociocultural propia, inevitablemente estaba destinado al fracaso. La consolidación y la culminación de la propuesta “Plan de vida” en sí no tuvo el éxito esperado, determinando la no conclusión del mismo.

A pesar que la idea de plan de vida no nace como tal desde el grupo de jóvenes y ex-presidentes de la ONHAE, ya le anteceden varios intentos de anteproyectos similares elaborados por occidente con visión de planes de desarrollo, y que tampoco llegan a establecerse por que su base conceptual y estructura filosófica es con visión occidental. En referencia al PEVNW este no fue consultado ni discutido en las bases, tampoco socializado en cada una de las comunidades, por lo que todo un pueblo no puede hacer suyo un proyecto que no conoce y no se origina particularmente de su necesidad o a nivel interno.

Los conflictos socio-ambientales se enmarcan en una multiplicidad de escenarios que engloban varios ámbitos, identidad, intereses, externalidades, conservación entre otros, por tanto no pueden ser resueltos todos por igual, en este conflicto se presentan 3 actores sociales: Estado, empresa y la etnia waorani, actores que a veces se vuelven dos, por un lado los waorani y por el otro el Estado-empresa, articulación que tiene un fondo político-económico, esto a decir de Fontaine (2001) se enmarcarían en dos dimensiones, una para formar alianzas para ingresar a territorio indígena y extraer los recursos, y los otros para ser indemnizados.

En este caso al no haber una participación de la sociedad civil (ONGs ecologistas) no hay una dimensión social en el conflicto, internamente tampoco hay una participación a nivel de nacionalidad, no se articulan los indígenas y la sociedad civil. La dimensión económica de acceso a los recursos (empresa petrolera), utiliza la metodología de *stakeholder* para elaborar plan de vida (Freeman, 1984), en las relaciones comunitarias persisten las relaciones clientelares.

En la cronología coinciden ciertos momentos donde convergen las fases finales de la construcción del plan y el conflicto del levantamiento de la licencia ambiental, lo que contribuyó a suspender el apoyo económico de Petrobras a las fases siguientes, pero más allá de esto, ni la organización waorani, ni las comunidades o sus participantes se preocuparon por terminar el proyecto; claro está que su falta de interés fundamentalmente es porque ésta no era una propuesta que venía de los waorani, por

tanto ni los beneficiados ni sus dirigentes buscaron otros medios o apoyo para concretarlo.

El control territorial es un tema que avizora una coincidencia de varias dinámicas y políticas convergentes, como en el caso de los waorani y el manejo de sus relaciones con el exterior, ya que las actividades hidrocarburíferas al establecerse sobre territorio indígena influyen sobre las relaciones internas provocando conflictos interétnicos, la gobernanza ambiental es deficiente y limitada a nivel de las comunidades amazónicas.

El MAE desconoce entre sus roles el de administrador de áreas protegidas, al no controlar y vigilar los procesos y conflictos sociales ligados fuertemente a los ambientales; procesos que en parte emergen y se desarrollan al delegar ciertas de sus funciones a las operadoras, quienes construyen, establecen, e impulsan los mecanismos de relación y sociabilización de los indígenas con actores externos e incluso internos; esto conlleva a que no haya una defensa étnica de los pueblos indígenas, sino a propiciar un baratillo de ofertas, a la interpretación de sus aspiraciones, amenazando su cultura así como la conservación de los ecosistemas.

Este desconocimiento es producto de la debilidad del Estado, en inicio con una parcialidad del mismo al MEM y sus proyectos extractivos, y otra por la descentralización de competencias socio-ambientales que no están respaldadas por una reglamentación que establezca los niveles de gestión y competencia para cada ente.

La conservación de las áreas naturales está amenazada no sólo por el abandono del Estado, sino por las políticas extractivas y contradictorias leyes que le otorgan cierta potestad de decisión, control y manejo socio-ambiental al MMP, por lo que un cambio en el sistema de gobernanza socio-ambiental es urgente.

A esto se avizoran nuevos propósitos gubernamentales, que se vislumbran con el reciente traspaso de las competencias, atribuciones, funciones y delegaciones de la DINAPA del MMP, al MAE; pero sólo un cambio de institución no es suficiente, se necesita integrar a sus proyectos una “racionalidad ambiental” (Leff, 1998), establecer nuevas propuestas de conservación de biodiversidad y pautas de respeto a los derechos de los pueblos indígenas; posiblemente la conformación de una Secretaría del Ambiente pueda proyectar una nueva visión ambiental, que impulse la protección y los derechos de la naturaleza.

Los objetivos y funciones del MAE deben fortalecerse con el reconocimiento de su potestad y autonomía, y más ahora que la constitución demanda el principio del *sumak kawsay*; el hombre y la naturaleza pueden coexistir, lo han demostrado por años los pueblos indígenas, pero el aprovechamiento y la conservación de los recursos naturales no es factible cuando esto implica relaciones de poder, esta asimetría hegemónica pone en duda la coexistencia de estas dos perspectivas y si estas acciones son sostenibles ambientalmente, pero mientras se aclaran, un diálogo y el respeto a los derechos de la naturaleza será una estrategia en la que los dos visiones traten de conjugarse holísticamente.

Como resultado de la debilidad Estado, subyugado intereses neoliberales de mercado, se determina pésimas políticas petroleras, ambientales, sociales; perversas para los pueblos y ecosistemas amazónicos, estas son la base de conflictos e impactos socioambientales por extractivismo.

El fiel cumplimiento y respeto de la Constitución, y el que los ciudadanos ejerzan sus derechos, puede ser una salida a los problemas socioambientales y a la debilidad institucional, la aplicación de los derechos de la naturaleza, la toma de riendas del Estado sobre la extracción de recursos naturales, el respeto a los derechos de los pueblos indígenas, debe proyectar la equidad entre estos dos mundos, ya que la balanza por lo general se inclina donde se encuentra el poder económico.

Se hace urgente elaborar la normativa ambiental a los artículos de la nueva Constitución, así como políticas de protección a los ecosistemas naturales y etnias; una reestructuración en la gestión, demarcación territorial y eliminación definitiva de las actividades extractivas en áreas protegidas coadyuvará a la conservación del ecosistema y a establecer los derechos de los pueblos indígenas que habitan en la amazonía.

En este caso las decisiones de conservación y de desarrollo, dependen de las disposiciones gubernamentales de control de la actividad petrolera, la delimitación de funciones y competencias a las instituciones sociales y ambientales que correspondan es una opción de cambio, es decir la solución de los problemas sociales y ambientales no es función del MEM, sino de los entes que velen por los derechos sociales y ambientales respectivamente. A esto un proceso de participación, tomando pautas de inclusión, interculturalidad con la respectiva colaboración interinstitucional en cada caso, hace viable los procesos de mejora de una gobernanza ambiental.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, Alberto et al. (1991). *Ecuador: el reto de la economía mundial*. Quito: Abya-Yala, ILDIS, El Duende.
- ALACIP (2008). *¿Gobernanza sin desarrollo? Repensar el bienestar en América Latina*. IV Congreso ALACIP. Costa Rica: Universidad de Costa Rica, <http://www.rniu.buap.mx/infoRNIU/ene08/2/Congreso.pdf>. (Visitada en febrero 2 del 2009).
- Arroyo, Fernando; C. Camarero, C. Vásquez (1997). “Análisis de los problemas medioambientales”. En *Sociedad y Medio Ambiente*, Jesús Ballesteros y José Pérez (eds.): 49. Madrid: Trotta.
- Banco Mundial (1993). *Governance*. Washington DC.
- Barsky, Osvaldo (1984). *La reforma agraria ecuatoriana*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Basabe, Santiago (2007). “El Nuevo Institucionalismo en Ciencia Política, perspectivas, enfoques y campos de acción”. En *Instituciones e Institucionalismo en América Latina: Perspectivas teóricas y enfoques disciplinarios*, Santiago Basabe (comp.): 185. Quito: CIPEC. Ed. Continente.
- Beltrán, Javier (edit.) (2001). *Pueblos Indígenas y Tradicionales y Áreas Protegidas: Principios, Directrices y Casos de Estudio*. Suiza: UICN, Gland, Suiza y Cambridge, UK y WWF Internacional.
- Bourdieu, Pierre (1997). *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Thomas Kauf (trad.). Barcelona: Editorial Anagrama.
- Cabodevilla, Miguel A (1999). *Los Huaorani en la historia de los pueblos del Oriente*. Quito: CICAME.
- Cabodevilla, Miguel A; Randy Smith y Alex Rivas (2004). *Tiempos de guerra. Waorani contra Taromenane*. Quito: Abya-Yala.
- CDB (1992). “Convenio sobre la Diversidad Biológica”. Disponible en <http://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf>, visitado en octubre 14 del 2008.
- Cohen, Jean y Andrew Aratho (2000) [1992]. *Sociedad civil y teoría política*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Commission on Global Governance (1995). *Our Global Neighborhood. The Report of the Commission on Global Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Camou, Antonio (2001). “Estudio preliminar”. En *Los desafíos de la gobernabilidad*, Antonio Camou (edit.): 15. México: FLACSO, IISUNAM, Plaza y Valdés.
- Crozier, Michel, Samuel Huntington, Joji Watanuki (1975). *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York: NY University Press.
- Crozier, Michel (1997) [1996]. “La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 7, <http://www.clad.org.ve/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/007-enero-1997/0029601.pdf> (Visitada en enero 4 del 2009).
- Cuesta, Salomón (1999). “Los Huorani y el reto de la “Civilización””. En *De guerreros a buenos salvajes modernos. Estudios de dos grupos étnicos en la Amazonía ecuatoriana*, Patricio Trujillo y Salomón Cuesta (eds.): 27. Quito: FIAAM-Abya-Yala.
- Dávila, Nelson (2008). *De autopsias, cueches, duendes y guerrilleros. Cuentos varios*. Tulcán: Casa de la Cultura Ecuatoriana Benjamín Carrión, Núcleo del Carchi.
- Dávila, Tatiana (2009). “Los Waorani, ¿son un pueblo?”. Quito: FLACSO.
- Díaz, Leopoldo (s/f). “Nuevos temas en el análisis de Políticas Públicas” Disponible en <http://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/6.3.nuevasperspectivas.pdf>., visitada en febrero 14 del 2009.
- Dye, Thomas (1984). *Understanding Public Policy*. New Jersey: Ed. Prentice Hall.
- (ECORAE, s/f) “Tenencia legal de la tierra”. Disponible en http://www.ecorae.org.ec/web_zee/APLICATIVO%20ZEE/Pastaza/Pastaza_Archivos/Links/PasUSLTierraTenenciaLegal.htm (Visitado en septiembre 15 de 2009).
- Entrix-Corpcosul (2006). *Estudio de Impacto Ambiental del proyecto de desarrollo y producción del Bloque 31, Campo Apaika Nenke*. Quito: Petrobras Energía Ecuador.
- Espinoza, Guillermo (2001). *Fundamentos de Evaluación de impacto ambiental*. Chile: BID, CED.

- Fontaine, Guillaume (2003). “Petróleo y desarrollo sostenible en la amazonía: apuestas para la gobernabilidad democrática”. En *Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador. 2. Las apuestas*, Guillaume Fontaine (edit.): 11. Quito: FLACSO.
- _____ (2005). “Microconflictos ambientales y crisis de gobernabilidad en la Amazonía ecuatoriana”, *ÍCONOS* 21:35. Quito: FLACSO.
- _____ (2006). “La globalización de la Amazonía: Una perspectiva andina”. *ÍCONOS* 25:25. Quito: FLACSO.
- _____ (2007). “Problemas de la cooperación institucional: el caso del comité de gestión de la reserva de la biosfera Yasuní”. En *Yasuní en el siglo XXI. El Estado ecuatoriano y la conservación de la Amazonía*, Guillaume Fontaine e Iván Narváez (coord.): 75. Quito: FLACSO-Ecuador, IFEA, Abya-Yala, Petrobras, CEDA, WCS.
- _____ (2007a) [2003]. *El precio del petróleo: Conflictos socio-ambientales y gobernabilidad en la región amazónica*. Quito: FLACSO-IFEA-Abya Yala.
- Fontaine, Guillaume e Iván Narváez (coords.) (2007). *Yasuní en el siglo XXI. El Estado ecuatoriano y la conservación de la Amazonía*. Quito: FLACSO-Ecuador, IFEA, Abya-Yala, Petrobras, CEDA, WCS.
- Foucault, Michael (1992). *Microfísica del Poder*, 3ra edición. Madrid: La Piqueta.
- _____ (1999). *Relaciones de poder*. Barcelona: Ediciones Paidós.
- Freeman, Eduard (1984). *Strategic management: A stakeholder Approach*. Pitman: Boston, MA.
- González Marregot, Miguel (2005). “La participación ciudadana como alternativa de gobierno”. *Aportes Andinos* 14, <http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/369/File/PDF/CentrodeReferencia/Temasdeanalisis2/participacionyciudadania/articulos/miguelgonzalez.pdf> (Visitada en abril, 10 del 2009).
- Granda, Jorge (2007). “Racionalidad, Marco institucional y resultados de política pública”. *Análisis económico* 19:29. Quito: Colegio de Economistas de Pichincha.

- Graña, François (2005). *Globalización, gobernanza y “Estado mínimo”: Pocas luces y muchas sombras*. En “Diálogo social y gobernanza en la era del Estado mínimo”. www.revistapolis.cl/12/05_grana.rtp. (Visitada en julio, 20 del 2009)
- Guadarrama, Gloria (2003). “Gerencia pública y política social en Latinoamérica”. *Economía, Sociedad y Territorio* 13. Vol. 4. http://www.cmq.edu.mx/documentos/Revista/revista13/Guadarrama_est_voliv_num13_2003.pdf. (Visitada en enero 25 del 2010).
- Guerrero, Andrés (1991). *La semántica de la Dominación. El Concertaje de Indios*. Quito: Ediciones Libri Mundi.
- _____ (1993). “De sujetos indios a ciudadanos étnicos: De la manifestación de 1961 al levantamiento de 1990”. En *Democracia etnicidad y violencia política en los países andinos*, Alberto Adrianzen, et al.:83. Lima: IEP/IFEA.
- _____ (2000). “El proceso de identificación: sentido común ciudadano, ventriloquía y transescritura”. En *Etnicidades*, Andrés Guerrero (comp.). Quito: FLACSO.
- Heller, Hermann (1987). *Teoría del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Hirsch, Joachim (2005). “¿Qué significa estado? reflexiones acerca de la teoría del estado capitalista”. *Revista de Sociología e política* 24, <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=23802411> (visitada en diciembre 10 del 2008).
- Kauffer, Edith (2000). “Las políticas públicas: Algunos apuntes generales”. *Ecofronteras* 16, <http://www.ecosur.mx/ecofronteras/ecofrontera/ecofront16/pdf/politicaspUBLICAS.pdf> (visitada en marzo 5 de 2009).
- Kelsen, Hans (2005) [1969]. *Teoría Pura del Derecho*. Moises Nilve (trad.). Buenos Aires: Eudeba.
- Kimerling, Judith (1993). *Crudo amazónico*: Quito: Abya-Yala.
- _____ (2006). *¿Modelo o mito? Tecnología de punta y normas internacionales en los campos peroleros de la Occidental*. Quito: Abya-Yala, FLACSO-Ecuador.
- Kooiman, Jan (1993). *Modern governance. New government-society interactions*. London: Sage.

- _____ (2004). “Gobernar en gobernanza”. *Instituciones y Desarrollo* 16, Barcelona: Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya. http://www.fidamerica.org/admin/docdescargas/centrodoc/centrodoc_1133.pdf (visitada en marzo 5 del 2009).
- Kymlicka, Will (1996). “Derechos individuales y derechos de grupo en la democracia liberal”. *Isegoría* 14, <http://isegoria.revistas.csic.es/index.php/isegoria/article/view/209/209> (Visitada en marzo 12 del 2009).
- Lara, R., Pichilingue, E., Narváez, R., Moreno, M., Sánchez, G., Hernández, P (2002). *Plan de Manejo del Territorio Huaorani*. Quito: Proyecto CARE/SUBIR, EcoCiencia y ONHAE.
- Leff, Enrique (2001). “Espacio, Lugar y Tiempo. La reapropiación social de la naturaleza y la construcción local de la racionalidad ambiental”. *Nueva Sociedad* 175, http://www.nuso.org/upload/articulos/2989_1.pdf (Visitada en noviembre 10 del 2008).
- _____ (2002) [1998]. *Saber Ambiental. Sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder*. México: Ed. Siglo XXI, UNAM, PNUMA.
- Lerda, Juan Carlos, Jean Acquatella y José Gómez (2005). “Coordinación de políticas públicas: desafíos y oportunidades para una agenda fiscal-ambiental”. En *Política fiscal y medio ambiente. Bases para una agenda común*, Jean Acquatella y Alicia Bárcena (eds.): 65. Chile: Ed. Naciones Unidas, CEPAL, One World, GTZ.
- Luhmann, Niklas (2000). *La realidad de los medios de masas*. Barcelona: Antrophos.
- Martínez-Alier, Joan (1991). “La Valoración económica y la valoración ecológica como criterios de la política medioambiental”. *Arbor: Ciencia Pensamiento y Cultura*, 550:13-42.
- Mény, Ives, Jean Thoenig (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Ministerio del Ambiente (2001). “Política y Estrategia Nacional de Biodiversidad del Ecuador 2001-2010”. Disponible en http://www.ambiente.gov.ec/docs/Política_Biod.pdf (visitado en octubre 10 del 2008).

- Morten, Ougaard (1999). "Approaching the Global Polity". *SSRN, CSGR Working Paper 42*, http://papers.ssrn.com/sol3/cf_dev/AbsByAuth.cfm?per_id=203168 (Visitada en mayo del 2009).
- Narváez, Iván (1996). *Huaorani vs. Maxus (Poder étnico vs. Poder transnacional)*. Quito: Fundación Ecuatoriana de Estudios Sociales.
- _____ (2004). "Metodologías de relacionamiento comunitario no ortodoxas: Análisis político para abordarlas". En *Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador. 2. Las apuestas*, Guillaume Fontaine (edit.): 75 Quito: FLACSO-Ecuador, ILDIS, PETROBRAS.
- _____ (2007). "La política ambiental del Estado: ¿Hacia el colapso del modelo de conservación?". En *Yasuní en el siglo XXI. El Estado ecuatoriano y la conservación de la Amazonía*, Guillaume Fontaine e Iván Narváez (coords.): 33. Quito: FLACSO-Ecuador, IFEA, Abya-Yala, Petrobras, CEDA, WCS.
- _____ (2009). *Petróleo y Poder: el colapso de un lugar singular. Yasuní*. Quito: FLACSO, GTZ.
- Nateras, Martha (2006). "Las Políticas públicas ¿Discurso o Realidad?". *Espacios Públicos* 017, <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=67601715> (Visitada en marzo 19 del 2009).
- North, Douglass C. (1993) [1990]. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ocampo, José A. (1999). "Políticas e Instituciones para el desarrollo sostenible de América Latina y el Caribe". *Serie Medio ambiente y desarrollo*, 18. Santiago de Chile: CEPAL, ECLAC.
- O'Donnell, Guillermo (2004). *La democracia en América Latina: Contribuciones para el debate*. Buenos Aires: PNUD, Alfaguara.
- OLADE (2003). *Energía y desarrollo sustentable en América Latina y el Caribe: guía para la formulación de políticas energéticas.*, Quito: OLADE- CEPAL, GTZ.
- ONHAE-Petrobras (2005). *Plan Estratégico de Vida de la Nacionalidad Waorani*. Documento Preliminar. No publicado.
- ONU (2006). *Conceptos y terminologías de gobernanza y administración pública*. Nueva York: ONU, Consejo económico y social.

- _____ (2007). Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas. ONU.
- Ortíz, Pablo (1995). “Conflictos Socio-ambientales Vinculados a la Actividad Petrolera en el Ecuador – Estudio introductorio”. En *Marea Negra en la Amazonía. Conflictos Socio-ambientales Vinculados a la Actividad Petrolera en el Ecuador*, Anamaría Varea (coord.): 13. Quito: Abya-Yala, ILDIS, FTTP, UICN.
- _____ (2003). *Guía metodológica para la gestión participativa de conflictos socio-ambientales*. Quito: FTTP-FAO, Comunidec, Abya Yala.
- _____ (2005). “Autodeterminación de los pueblos indígenas. Implicancias epistemológicas y políticas de su propuesta”. En *Pensamiento crítico y matriz (de) colonial: reflexiones latinoamericanas*, Catherine Walsh (edit.):251. Quito: UASB, Ed. Abya Yala.
- Oszlak, Oscar (1989). “Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas”. *Estudios CEDES 2*.
- _____ (1999). “De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado”. *Nueva Sociedad 160*, http://www.nuso.org/upload/articulos/2754_1.pdf (Visitada en mayo 15 del 2009).
- Parsons, Wayne (2007). *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Argentina: Miño y Dávila srl.
- PNUMA, et al (2008). *Geo Ecuador 2008. Informe sobre el estado del medio ambiente*. Ecuador: PNUMA, FLACSO, MAE, BID, ECORAE, PMRC, ESPOL.
- Prats, Joan (2001) “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano: Marco conceptual y analítico”. *Instituciones y Desarrollo 10*. Barcelona: Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya. <http://www.hegoa.ehu.es/dossierra/gobernanza/3-Prats2001.pdf> (visitada en marzo 5 del 2009)
- Ramos, José Luis (2003). “Historicismo, institucionalismo y neoinstitucionalismo”. En *Historia del Pensamiento Económico*, Luis Perdices de Blas (edit.): 423. Madrid: Editorial Síntesis.
- Rawls, John (1997) [1971]. *Teoría de la Justicia*. María Dolores Gonzáles (trad.). México: Fondo de Cultura Económica.
- Rival, Laura (1994). “Los indígenas Huaorani en la conciencia nacional: alteridad representada y significada”. En *Imágenes e imagineros. Representaciones de los*

- indígenas ecuatorianos. Siglos XIX y XX*, Blanca Muratorio (edit.): 253. Quito: FLACSO.
- _____ (1996). *Hijos del sol, padres del jaguar. Los Huaorani de ayer y hoy*. Quito: Abya Yala.
- Roth, André-Noel (2007) [2002]. *Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Santos, José (2008). “Hacia una nueva gobernabilidad local en América Latina”. Ponencia presentada en XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, noviembre 4-7, Buenos Aires, Argentina
<http://www.planejamento.gov.br/hotsites/seges/clad/documentos/santosza.pdf>
- Serrano, Fernando (1993). Las organizaciones indígenas de la Amazonía ecuatoriana: Dificultades en la constitución y desarrollo de un actor político. En *Amazonía: Escenarios y conflictos*, Lucy Ruiz (comp.): 421. Quito: Abya- Yala.
- Sikkink, Kathryn (1993). “Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y Argentina: un enfoque neoinstitucionalista”. *Desarrollo Económico* 28: 543. Buenos Aires: IDES.
- Solarte, Leonardo (2004). *Las Evaluaciones de Políticas Públicas en el Estado Liberal*. Colombia: Programa Editorial Universidad del Valle.
- Stein, Ernesto y Mariano Tommasi (2006). “La política de las políticas públicas”. *Política y gobierno* 2.
http://www.politicaygobierno.cide.edu/num_anteriores/Vol_XIII_N2_2006/05Stein_Tomasini.pdf (Visitada en mayo 5 del 2009).
- Stavenhagen, Rodolfo (2006). Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. Misión Ecuador. Asamblea General de las Naciones Unidas.
- Stiglitz, Joseph E (1998). “Más instrumentos y metas amplias para el desarrollo. Hacia el Consenso Post-Washington”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 12,
<http://www.clad.org.ve/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/012-octubre-1998/mas-instrumentos-y-metas-mas-amplias-para-el-desarrollo.-hacia-el-consenso-post-washington-1> (Visitada en marzo 4 del 2009).

- Toscano, Marco (1999). “Los Huaorani Una problemática sobre el poder”. En *De guerreros a buenos salvajes modernos. Estudios de dos grupos étnicos en la Amazonía ecuatoriana*, Patricio Trujillo y Salomón Cuesta (eds.): 55. Quito: FIAAM-Abya-Yala.
- Trujillo, Patricio (1999). “El salto a la modernidad. Los Huaorani y el juego de las misiones y el petróleo”. En *De guerreros a buenos salvajes modernos. Estudios de dos grupos étnicos en la Amazonía ecuatoriana*, Patricio Trujillo y Salomón Cuesta (eds.): 13. Quito: FIAAM-Abya-Yala.
- USAID. (2007) *Ayudando a las Nacionalidades Indígenas del Ecuador a Conservar su Territorio y Cultura*. Quito: Proyecto CAIMAN. Chemonics International Inc.
- Vanderdijs, Miguel (1988). “Marco conceptual para la comprensión de las políticas del Estado”. En *Visión General de la Reformas Financiamiento de los Partidos Clientelismo e Ideología*, Manuel Vicente Magallanes (coord.): 167. Caracas: Publicaciones del Consejo Supremo Electoral.
- Weber, Max (1977). *Estructuras y funcionamiento de la dominación, en Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva II*. Tercera edición. México: Fondo de Cultura Económica.
- Yost, James (1981). “Los waorani: Un pueblo de la selva.” En *Ecuador a la sombra de los volcanes*, Misael Acosta Solís (ed.): 95. Quito: Ediciones Libri Mundi.

Documentos

- (ASOAINAM, s/f) “Plan de vida de la Asociación de Autoridades Indígenas Tradicionales Tarapacá Amazonas”. Disponible en <http://www.asoaintam.org/> (visitado en abril 15 de 2009).
- Business News Americas (2004), “Breves: Petrobras Energía suscribe acuerdo indígena para bloque 31-Ecuador”, sección: Petróleo y Gas, abril 15. Disponible en http://www.bnamericas.com/news/petroleoygas/Petrobras_Energia_suscribe_acuerdo_indigena_para_bloque_31 (Visitado en diciembre 09 del 2008).
- El Comercio (2006), “Los waorani desconocen los acuerdos con foráneos”, sección: Sociedad, marzo 08. Disponible en http://www.elcomercio.com.ec/solo_texto_search.asp?id_noticia=19214&anio=2006&mes=3&dia=8 (Visitado en diciembre 09 del 2008).

- El Comercio (2006), “El plan de vida de los wao se afina”, sección: Sociedad, mayo 05. Disponible en http://www.elcomercio.com/solo_texto.asp?id_noticia=26316 (Visitado en diciembre 09 del 2008).
- El Comercio (2006b), “Cinco acuerdos en el plan de vida wao”, sección: Sociedad, mayo 26. Disponible en http://ww1.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=28291&anio=2006&mes=5&dia=26 (Visitado en diciembre 09 del 2008).
- El Universo (2005), “Indiferencia de legisladores a grupo indígena. Protesta huaorani en Congreso”, sección: El País, julio 13. Disponible en <http://archivo.eluniverso.com/2005/07/13/0001/12/09089D86CB10498B8268EA0A8786173A.aspx> (Visitado en diciembre 09 del 2008).
- El Universo (2007), “Ecuador da licencia ambiental a brasileña Petrobras”, sección: Economía, octubre 27. Disponible en <http://archivo.eluniverso.com/2007/10/23/0001/9/B0BDAB173A03462C97813275AD38EA1B.aspx> (Visitado en abril 05 de 2009).
- Hoy (2003), “OCP S.A. cambia de socia argentina a una brasileña”, sección: Explored, mayo 15. Disponible en <http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/ocp-sa-cambia-de-socia-argentina-a-una-brasilena-146614-146614.html> (Visitado en abril 05 de 2009).
- Hoy (2005), “Parque Yasuní reserva amenazada”, sección: Explored, julio 13. Disponible en <http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/parque-yasuni-reserva-amenazada-209283-209283.html> (Visitado en abril 05 de 2009).
- Hoy (2006), “Los waorani forman una asociación con petroleros”, sección: Explored, julio 05. Disponible en <http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/los-waorani-forman-una-asociacion-con-los-petroleros-239067-239067.html> (Visitado en abril 05 de 2009).
- ONHAE (2005), Informe de la Asamblea Extraordinaria del pueblo Huaorani del 27 de diciembre de 2005.
- Petrobras-ONHAE (2005). Informe de la Primera reunión de trabajo.
- Petrobras-ONHAE (2005). Informe de la Segunda reunión de trabajo: Minuta de Reunión y metodología de trabajo para la elaboración del PEVNW:

- Petrobras-ONHAE (2005). Informe de la Tercera reunión de trabajo con ex presidentes y dirigentes de la ONHAE y PEE.
- Petrobras-ONHAE (2005). Informe de la Cuarta reunión de trabajo entre Consejo de Gobierno de la ONHAE, ex / presidentes de la ONHAE, la DINAPA y PEE.
- Petrobras-ONHAE (2005). Informe de la Quinta reunión entre el Consejo de Gobierno de la ONHAE y PEE.
- Petrobras-ONHAE (2005). Informe de la Sexta Reunión entre dirigencia de Asociación de Mujeres Waorani de la Amazonía Ecuatoriana (AMWAE) y PEE.
- Petrobras-ONHAE (2005). Informe de la Séptima reunión de Trabajo entre el Consejo de Gobierno de la ONHAE, DINAPA y PEE, y Minuta de la reunión de trabajo entre Consejo de Gobierno ONHAE, DINAPA Y PEE.
- Petrobras-ONHAE (2005). Informe de la Octava reunión de Trabajo: Encuentro de jóvenes Waorani, (Edenani).
- Petrobras-ONHAE (2005). Informe de la Novena reunión de trabajo: Encuentro Pikenani.
- Petrobras-ONHAE (2005). Informe de la Décima reunión: Informe del taller de capacitación en metodologías participativas.
- Petrobras-ONHAE (2005). Informe de la Undécima reunión de trabajo: Continuación taller de capacitación:
- Petrobras-ONHAE (2005). Informe del II Taller de capacitación en metodologías (PEVNW).
- Petrobras-ONHAE (2006). Informe de la reunión de trabajo para el levantamiento de la información del PEVNW.
- Petrobras-ONHAE (2006). Informe del monitoreo del levantamiento de información del PEVNW.
- (Resguardo Lomaprieta, s/f) “Plan de vida del Resguardo Lomaprieta”. Disponible en http://www.resguardolomaprieta.org/html/plan_vida/plan_vida.html (visitado en abril 15 de 2009).
- (Tribunal Constitucional: 2008) “Tribunal Constitucional protege derechos colectivos de pueblo huaorani”, septiembre 30. Disponible en

http://www.tribunalconstitucional.gov.ec/actividades.asp?ss=18&id_notas_flash=8 (visitado en febrero 20 del 2009).

(UNIPA: s/f) “Plan de vida Awá”. Disponible en http://www.unipa.org.co/contenido/plan_de_vida.htm (visitado en abril 15 de 2009).

Bibliografía legal

Constitución Política de la República de Ecuador. (1998).

Constitución Política de la República de Ecuador. (2008).

Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. (1989).

Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. (1992).

Ley de Colonización de la Región Amazónica. (1978).

Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social. (1997).

Ley Forestal y de Conservación de Áreas naturales y Vida Silvestre. (2004) [1981].

Ley de Gestión Ambiental. (2004) [1999].

Ley 690 para la Promoción de la Inversión y de la Participación Ciudadana. Decreto-Ley 2000-1. (2000).

Reglamento Sustitutivo del Reglamento Ambiental para las Operaciones Hidrocarburíferas en el Ecuador. (2001) (D. E. 1215).

Reglamento de Consulta y participación para la realización de actividades hidrocarburíferas. (2002).

Reglamento de Aplicación de los Mecanismos de Participación Social. (2008).

Sistema Único de Manejo Ambiental. (2002).

Texto Unificado de la Legislación Ambiental Secundaria TULASMA. (2002).

Entrevistas

30 de abril 2009: (ETW-001)

30 de abril 2009: (ETW-002)

04 de mayo 2009: (ETW-001)

05 de mayo 2009: (ETW-003), (ETW-004), (ETW-005), (ETW-006), (ETW-007), (ETW-008)

06 de mayo 2009: (ETW-009), (ETW-010) (ETW-011), (ETW-012), (ETW-013)
07 de mayo 2009: (ETW-014).
08 de mayo 2009: (ETW-015), (ETW-016), (ETW-017), (ETW-018)
19 de mayo 2009: (ETW-019)
20 de mayo 2009: (ETW-020), (ETW-021)
21 de mayo 2009: (ETW-022)
22 de mayo 2009: (ETW-023), (ETW-024) (ETW-025)
23 de mayo 2009: (ETW-026)
24 de mayo 2009: (ETW-027)
26 de mayo: (ETW-028), (ETW-029)
27 de mayo: (ETW-030)
29 de mayo: (ETW-031), (ETW-032) (ETW-033)
30 de mayo 2009: (ETW-034)
04 de agosto de 2009: (ETW-035)
07 de agosto de 2009:(ETW-036)
11 de agosto de 2009: (ETW-037)
13 de agosto de 2009: (ETW-038)
24 de agosto de 2009 (ETW-039)
31 de agosto de 2009 (ETW-040).

ANEXOS

Anexo N° 1

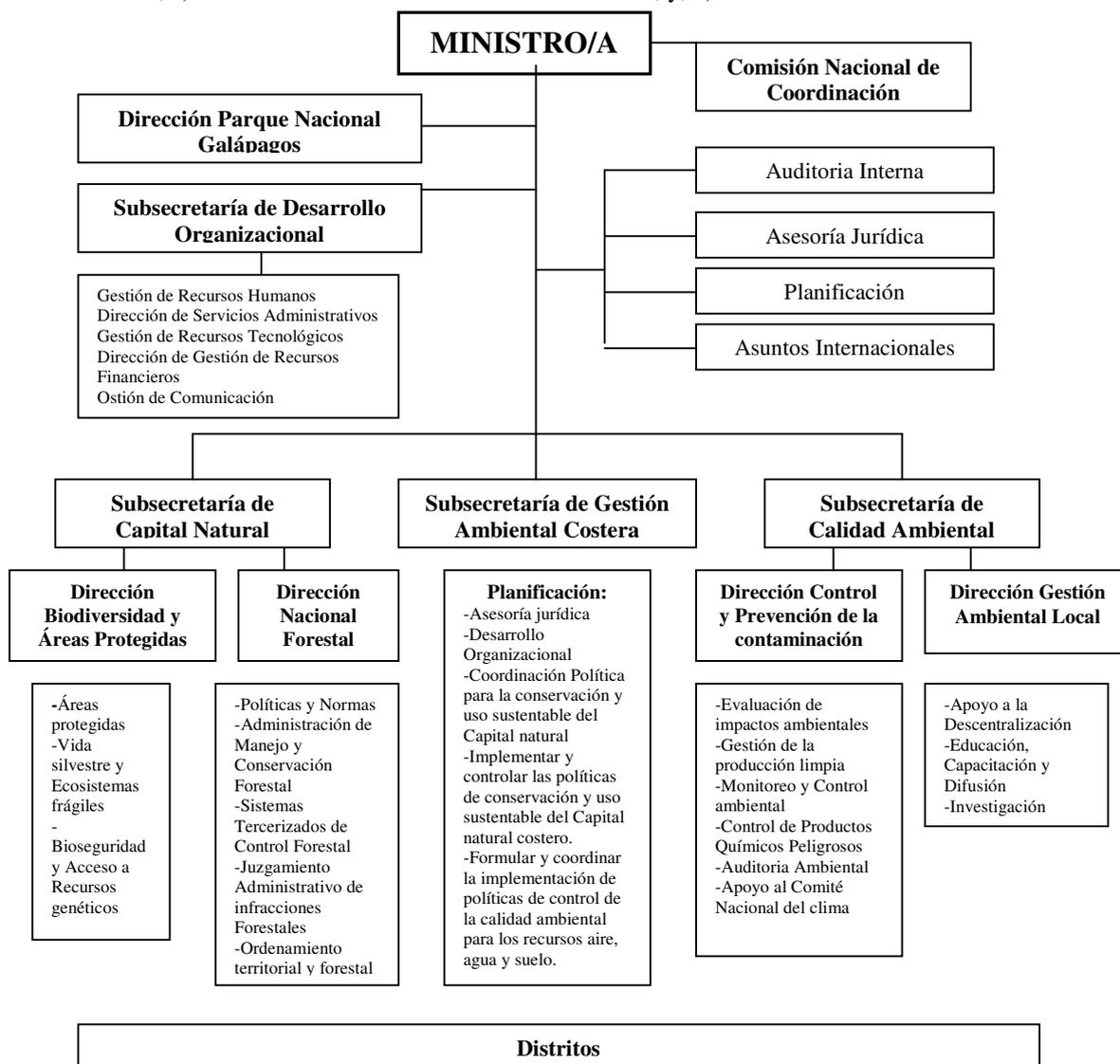
Estructura Orgánico Funcional del Ministerio del Ambiente: Expedida mediante Acuerdo Ministerial N° 006, y publicada en el Registro Oficial N° 345 del 12 de junio del 2001.

Nivel Ejecutivo: (Art. 6).- Integrado por: a). Ministro del Ambiente; b). Subsecretario de Desarrollo Organizacional; c). Subsecretario de Capital Natural; d). Subsecretario de Calidad Ambiental; y, e). Subsecretario de Gestión Ambiental Costera.

Nivel Asesor (Art. 7): a).Auditor. Interna; b).Asesoría Jurídica; c).Planificación, d).Asuntos Internacionales

Nivel de Apoyo: (Art. 8) Subsecretaría de Desarrollo Organizacional, integrada por las unidades de: a). Gestión de Procesos; b). Gestión de Recursos Humanos y Servicios Institucionales; c). Gestión de Recursos Financieros; d). Gestión de Recursos Tecnológicos; e). Gestión de Comunicación.

Nivel Productivo-Técnico: (Art. 9), constituido por: a). La Subsecretaría de Capital Natural y su Dirección de Biodiversidad y Áreas Protegidas; y, Dirección Nacional Forestal; b). En la Subsecretaría de Calidad Ambiental: Dirección de Control y Prevención de la Contaminación; y, Dirección de Gestión Ambiental Local; c). Subsecretaría de Gestión Ambiental Costera; y, d). Distritos.

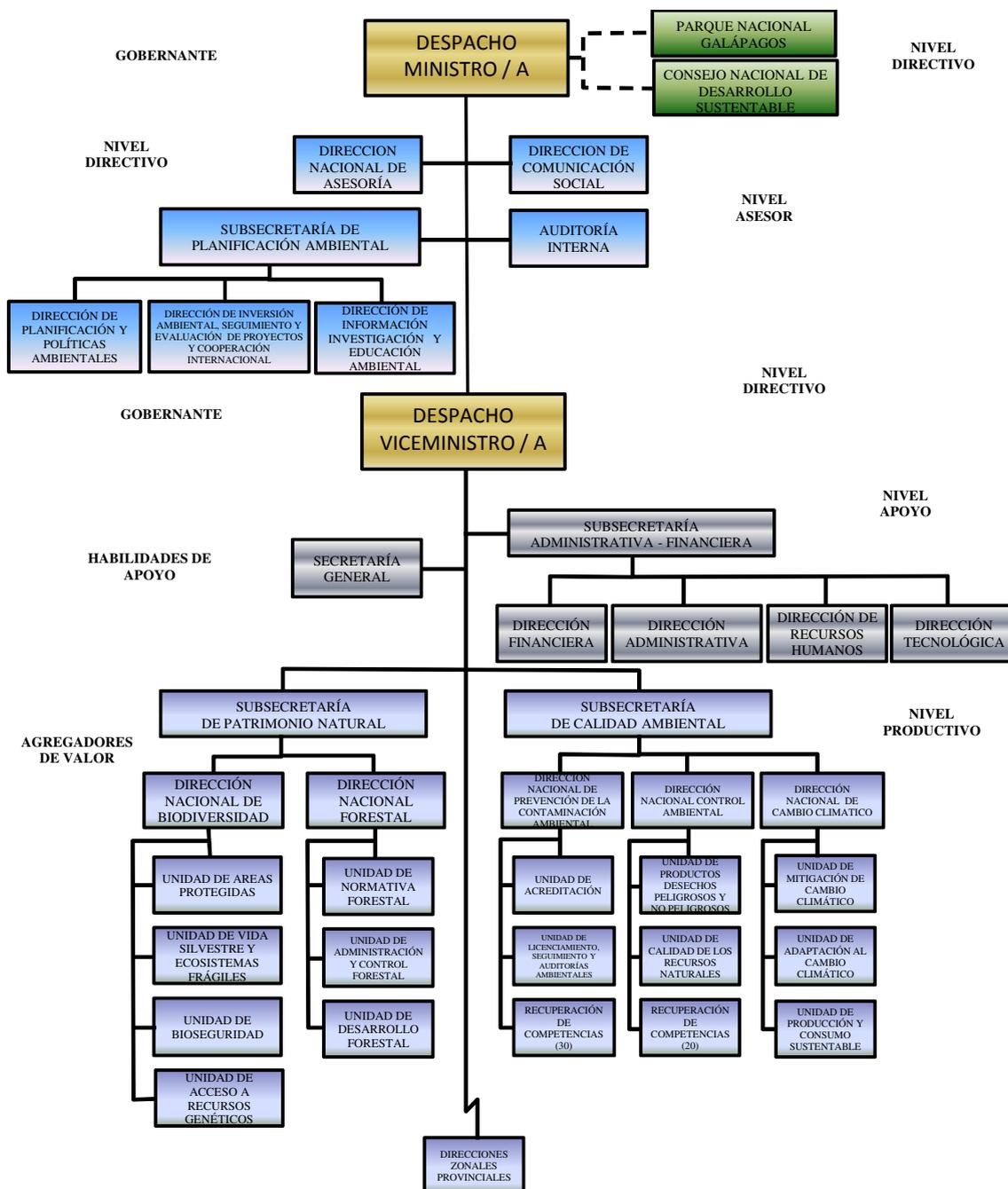


Fuente: MAE, enero 2008. http://www.ambiente.gov.ec/paginas_espanol/1quienes/estructura.htm (Visitada en enero 10 de 2008).

Anexo No 2

Estructura Orgánica por Procesos del Ministerio del Ambiente

Mediante Acuerdo Ministerial N° 175 de 19 de noviembre de 2008 se aprueba el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Ministerio del Ambiente, y es publicado en el Registro Oficial N° 509 del 19 de enero de 2009, en el cual consta su estructura.

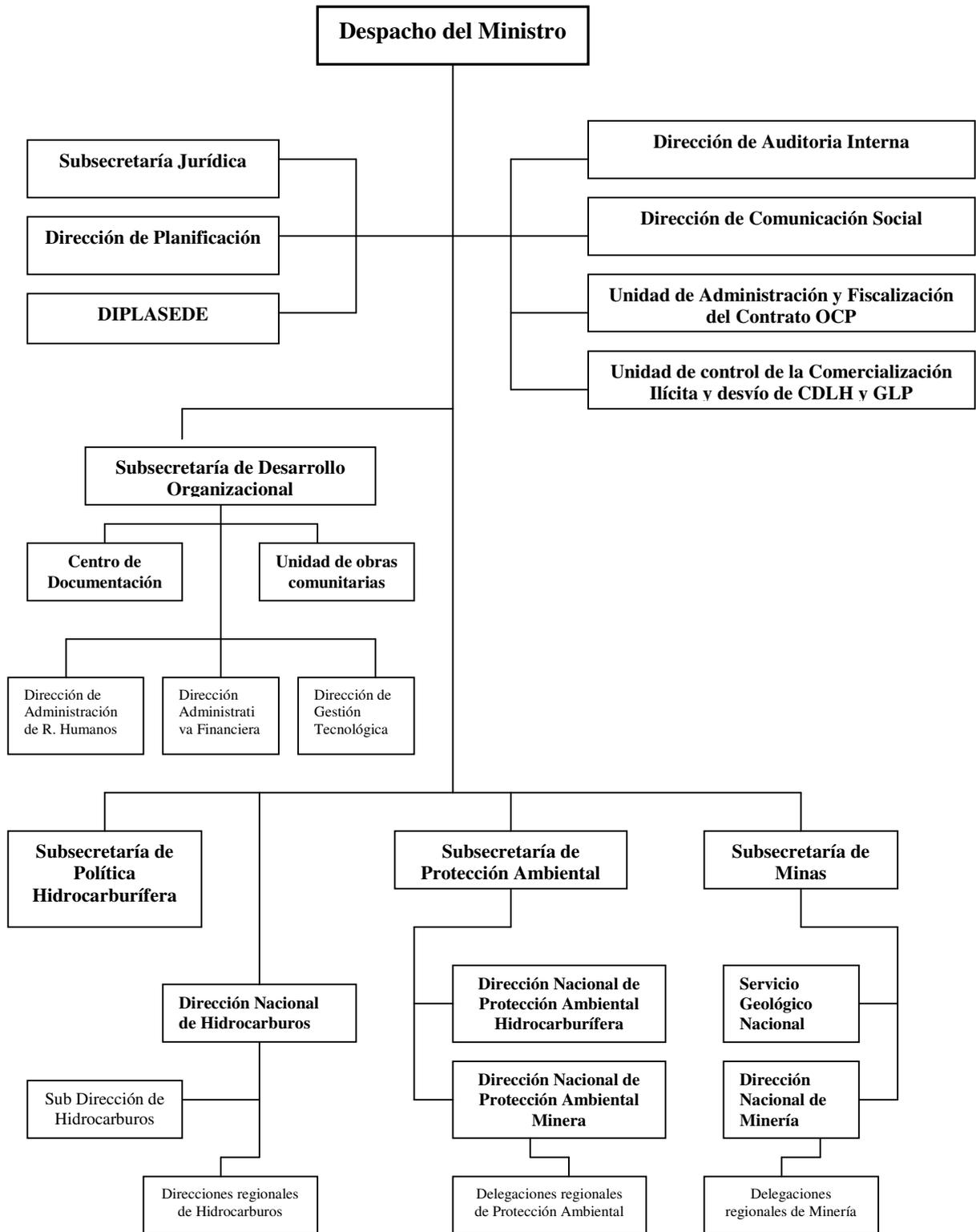


Fuente: MAE, diciembre 2008

<http://www.ambiente.gov.ec/contenido.php?cd=4> (Visitada en diciembre 10 de 2008)

Anexo N° 3

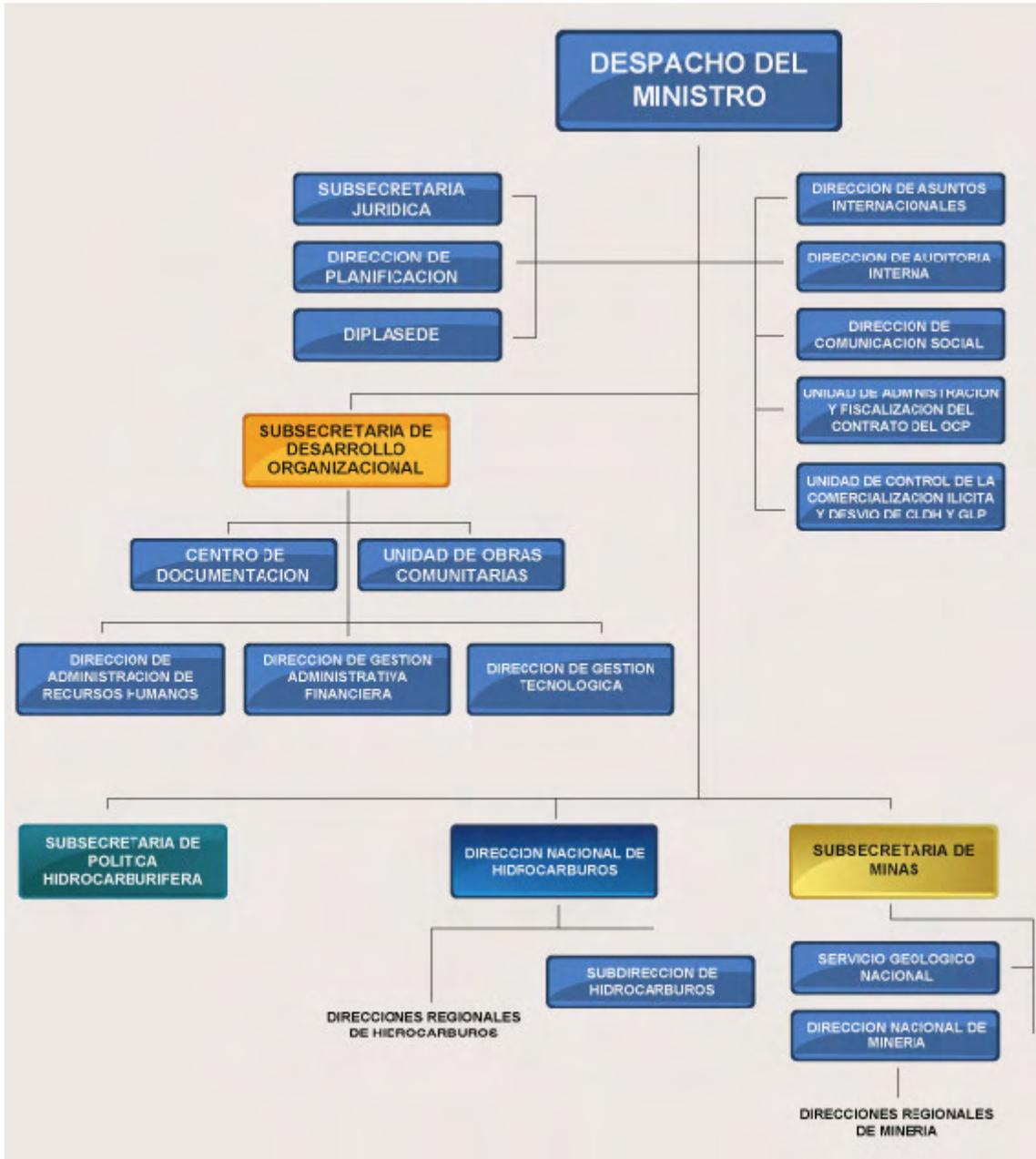
Estructura Organizacional del Ministerio de Minas y Petróleos: Acuerdo Ministerial No 82 de 10 de Diciembre de 2007.



Fuente: MEM, 2008

Anexo N° 4

Estructura Orgánica por Procesos del Ministerio de Minas Y Petróleos (MMP) 2009



Fuente: MMP, 2009

<http://www.minasypetroleos.gov.ec/index.php/mmp-institucion/mmp-organigrama> (Visitada en mayo 20 del 2009).

Anexo N° 5

Resumen Ejecutivo del Plan Estratégico de Vida de la Nacionalidad Waorani (P.E.V.N.W.)

Petrobras-ONHAE (2005)

Kekimoni tomemoni kewingui

Aye waorani beyee

Tano warani keramain inani

Yere kekimoni.

Construyamos la identidad y el futuro waorani, antes que otros nos den construyendo

1. Antecedentes

En 1948 ingresa en el escenario nacional e internacional, un conglomerado humano ancestral: la nacionalidad waorani; asentado tradicionalmente en el centro de la amazonía ecuatoriana y que por su carácter seminómada se movilizaba desde el río Napo al norte, hasta el río Curaray en el sur. Desde su contacto con el mundo Occidental, los waorani han atravesado por momentos muy críticos y complejos que han alterado su dinámica e identidad.

Cincuenta y cinco años después, las cosas no han cambiado mucho en la vida de la nacionalidad waorani. Es así que en julio del 2005, un grupo de wao sube a Quito para exigir nuevas reivindicaciones a Petrobras, con lo cual se inicia un nuevo tipo de relacionamiento entre la ONHAE – DINAPA y PETROBRAS.

2. Objetivo general

Construir un Plan Estratégico de Vida de la Nacionalidad Waorani (P.E.V.N.W.).

2.1. Objetivos específicos

- Socializar, validar y empoderar a todos los miembros de la nacionalidad waorani, la construcción del P.E.V.N.W.
- Implicar el apoyo de los actores sociales que interactúan con los waorani en el financiamiento de planes, programas y proyectos del P.E.V.N.W.
- Informar y publicitar a la opinión pública nacional e internacional, a través de los medios de comunicación de la implementación del P.E.V.N.W., por parte de la nacionalidad waorani.

3. Justificación

La “cultura wao” ha pasado de una dinámica sociocultural que va de la bodoquera y la lanza a la del celular, el Internet y el karaoke. Hoy por hoy, la mayoría de sus relaciones giran alrededor del inmediatismo, el clientelismo o el paternalismo; se necesita dimensionar que eso les quita independencia y autonomía a sus decisiones. En la actualidad, es necesario comprender que los propios waos construyan su futuro, no podemos continuar construyéndoles planes, programas o proyectos, por la sencilla razón, que estos podrían estar contaminados desde un enfoque “cuguri”.

Para trascender, la nacionalidad waorani necesita construir un plan de vida de largo aliento. Esto significa, construir un plan desde los waos y para los waos. Esto no significa elaborar un nuevo documento, porque el plan de vida no es el documento, es en realidad un modelo de vida que refleje la cosmovisión de mundo de los waorani. Solo de esta manera se podrá hablar de autodeterminación.

4. Epistemología

La deflexión epistemológica de la cultura wao necesita de un fuerte debate en torno a las principales características de su cultura. En la actualidad se puede contar con un sinnúmero de estudios que dan cuenta de procesos aislados y parciales, que en el mejor de los casos nos dan interesantes pistas que servirán de marco referencial y teórico del plan estratégico de vida de la nacionalidad waorani.

Necesitamos realizar una convocatoria amplia y transparente, que todos los investigadores de la cultura wao se sientan implicados, porque posiblemente, este sea el último intento serio para entender y dimensionar la importancia de una cultura ancestral como la waorani.

5. Metodología

Las características del marco metodológico tomarán en cuenta los siguientes elementos:

- La movilización masiva de la nacionalidad waorani para la construcción del P.E.V.N.W.

- La participación amplia y democrática de todos los componentes de la nacionalidad: ex – presidentes de la ONHAE, consejo de gobierno de la ONHAE, las mujeres y la dirigencia de la AMWAE, los pikenanis, los jóvenes, los niños y niñas.
- El plan de vida tiene las características de ser solidario, recíproco y corresponsable.
- Busca alternativas en forma alterativa.
- Los técnicos y facilitadores externos deberán manifestar un alto compromiso de trabajo con los waorani, además de una alta dosis de ejercicio de alteridad y finalmente un manejo sobresaliente en metodologías participativas.
- Se consigna el derecho a disentir, pues el proceso es perfectible.
- El proceso deberá superar las autocríticas y privilegiará las críticas con compromiso.
- Cualquier tipo de implicación externa deberá ser abierta, transparente y ética.
- El P.E.V.N.W. busca la autonomía, la autodeterminación y trascendencia.

Fuente: PEVNW, ONHAE-Petrobras, septiembre 2005.

Anexo N° 6

Tabla N° 1

Fases del Plan Estratégico de Vida de la Nacionalidad Waorani (PEVNW)

Primera Fase:

Estrategia 1: Productos o resultados alcanzados: Socialización y validación del P.E.V.N.W por ex presidentes, Consejo de gobierno ONHAE, dirigencia AMWAE, pikenanis, jóvenes, nuevo Consejo de Gobierno de la ONHAE.

Status: Se ha cumplido exitosamente el proceso de socialización y validación con los principales actores de la nacionalidad waorani. No se ha logrado aún, el empoderamiento del PEVNW.

Estrategia 2. Presentación e implicación de los stakeholders con el P.E.V.N.W

Status: Primeros acercamientos y firma de algunos acuerdos y convenios

Actividades: Estado / gobierno, Gobiernos seccionales, Universidades, ONGs, Agencias Internacionales de cooperación

Estrategia 3.- Compromiso de apoyo a la socialización, levantamiento de la información, sistematización y diseño del P.E.V.N.W

Actividades: Petrobras Energía Ecuador, CAIMAN, PACT.

Status: Al principio existió mucho escepticismo y en la actualidad existen pronunciamientos no oficiales de compromiso o futuro apoyo

Estrategia 4.- Conformar un grupo de comunicación estratégica para el P.E.V.N.W

Actividades: Informar, socializar, promocionar, publicitar, mercadear, monitoreo mediático, con la ONHAE y FACSO.

Status: No se ha logrado tener resonancia en este sentido

Segunda Fase:

Estrategia 1. Conformación de los frentes de trabajo para el levantamiento de la información

Actividades: con Frentes Orellana, Pastaza, Napo.

Productos o resultados alcanzados: Todos los frentes se han conformado con 3 ex presidentes de la ONHAE, 2 delegadas de AMWAE, 2 delegados de los jóvenes waorani., 1 técnico de la ONHAE., 1 antropólogo de FIAAM.

Status: Frentes conformado y operando

Estrategia 2. Capacitación en metodologías participativas a los miembros de los frentes.

Actividades: Tres dirigentes o ex - presidentes., 2 mujeres, 2 jóvenes, Delegados Petrobras, DINAPA.

Productos o resultados alcanzados: Todo el personal y técnicos de la nacionalidad waorani se han capacitado en metodologías participativas en dos jornadas de trabajo.

Status: Personal capacitado levantando información en su segunda jornada

Estrategia 3. Planificación y levantamiento de la información

Actividades: Un facilitador, dos asistentes de campo, logística, presupuesto

Productos o resultados alcanzados: Cada frente cuenta con un facilitador y su técnico de campo. A todos los frentes se les ha asignado su respectivo presupuesto y logística

Status: Personal y técnicos waorani con el suficiente presupuesto, logística y apoyo técnico.

Estrategia 4. Sistematización de la información y elaboración del informe

Actividades: Procesamiento y análisis de la información, Interpretación de los datos, Presentación del Informe Final.

Estrategia 5: Coordinación y monitoreo

Actividades: Petrobras, DINAPA.

Productos o resultados alcanzados: Se firmó un convenio con CAIMAN, para que ellos realicen el monitoreo en el levantamiento de información. CAIMAN delegó a PACT para esta actividad, debían ir al Puyo para el inicio del monitoreo y no lo hicieron. Se contrato a la FIAAM, para que realice el monitoreo. Ahora PACT quieren retomar el trabajo de la sistematización. La DINAPA acompañó al Puyo al inicio del levantamiento de información. Esta interesada en tener una reunión a mediados de febrero con las operadoras para hablar del P.E.V.N.W

<p>Status: CAIMAN delega a PACT, quien no muestra un empoderamiento del proceso. Con la DINAPA los contactos andan bien y el día 6 de febrero tenemos una reunión. La FIAAM ha cumplido un trabajo estratégico en el levantamiento de información.</p>
<p>Tercera Fase: No se culminó con la presentación del plan.</p> <p>Estrategia 1. Diseño del P.E.V.N.W Actividades: Propuesta, presupuesto, financiamiento</p> <p>Estrategia 2. Aprobación por parte de la ONHAE Actividades: Presentación pública del P.E.V.N.W.</p> <p>Estrategia 3. Elaboración de la base de datos del P.E.V.N.W Actividades: Fondo de planes, programas, proyectos, campañas, etc.</p>
<p>Cuarta Fase: No culminó</p> <p>Estrategia 1. Conformación del fondo de inversión y fideicomisos para el P.E.V.N.W Actividades: Firma de acuerdos y compromisos para el F.I.F del P.E.V.N.W</p> <p>Estrategia 2. Conformación de la veeduría social del P.E.V.N.W Actividades: Con: Organismos internacionales, Estado ecuatoriano, sociedad civil, Universidades, ONGs, Petrobras, medios de comunicación.</p>
<p>Quinta Fase: No culminó</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Implementación 2. Desarrollo 3. Ejecución 4. Mejora continua 5. rendición de cuentas
<p>Fuente: Resumen adaptado del PEVNW, 2005</p>

Anexo No 7

DECLARACION PIKENANI

En la ciudad de Misahualli, los días 2, 3 y 4 de noviembre del 2005, nos reunimos los pikenani de la nacionalidad waorani con los siguientes objetivos:

1. Reunimos para compartir con los jóvenes nuestras costumbres y tradiciones: cantos, bailes y vestimenta tradicional waorani.
2. *Conocer y pronunciarnos acerca de la construcción del Plan Estratégico de Vida de la Nacionalidad Waorani (P.E.V.N.W).*

Luego de los tres días de compartir, conversar y analizar, los pikenani realizamos la siguiente declaración para nuestra nacionalidad:

- Los pikenani queremos transmitir las costumbres y tradiciones que nos han enseñado nuestros padres y abuelos a nuestros hijos y nietos.
- Debemos defender el territorio waorani. Hay que delimitar el territorio para que nuestros hijos y nietos puedan vivir bien. En un lugar donde tengamos caza, pesca y alimentos para toda la comunidad.
- La tierra para los waorani es como un padre y madre grandes que nos cuidan, así mismo los waorani deben cuidar su tierra, no deben talar los árboles, estamos preocupados por esto, debemos hacer algo para evitar esto de manera urgente.
- Queremos que los jóvenes no se "mezclan" con otras étnias: quichuas, shuar, cuwuris y otros grupos. Porque de otra manera, está en peligro la existencia de la nacionalidad waorani.
- Los pikenani reconocemos a la ONHAE como la organización que aglutina a las 32 comunidades de la nacionalidad waorani.
- Para toda decisión importante, la ONHAE debe informar y coordinar con todas las comunidades de la nacionalidad waorani, los dirigentes deben bajar a todas las comunidades.
- Los pikenani somos los legítimos representantes de la nacionalidad waorani. Los pikenani somos los que orientamos y conducimos la identidad de la nacionalidad waorani
- Todos los dirigentes deben estar unidos, no deben discutir entre si, no deben traicionar a su pueblo. Y si se equivocan deben corregir por el bien de todos.
- Se debe recuperar la idea de "comer de la misma olla" y no cada cual por su lado. Antes todos estaban unidos, ahora vemos con tristeza que los hombres están por un lado y las mujeres por otro lado.
- Los pikenani pensamos como nuestros ancestros nos enseñaron y queremos que los jóvenes continúen con la tradición.
- Los pikenani queremos educar a los edenenani, para que no caigan en los vicios del alcohol o en las tentaciones de la prostitución.
- Se debe ayudar a los jóvenes para que construyan proyectos y se dediquen a actividades productivas.
- Cuando se gestione recursos, se debe destinar a la educación, salud y a las principales necesidades de la nacionalidad waorani.
- Los jóvenes deben mantener los códigos guerreros waorani, como líderes defensores de su territorio, los cual mantendremos los Pikenani mientras vivamos.

Fuente: PEVNW, 2005.

Anexo No 8

<p>Constitución Política de la República del Ecuador (CPRE) R. O. N° 449 del 20 de octubre de 2008</p>
<p>Referente a las Áreas Naturales</p>
<p>Art. 3, numeral 7: “Son deberes primordiales del Estado: Proteger el patrimonio natural y cultural del país</p>
<p>TÍTULO II: DERECHOS Capítulo primero: Principios de aplicación de los derechos</p>
<p>Art. 10.- Las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales. La naturaleza será sujeto de aquellos derechos que le reconozca la Constitución.</p>
<p>Capítulo séptimo: Derechos de la naturaleza</p>
<p>Art. 71.- La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. Para aplicar e interpretar estos derechos se observarán los principios establecidos en la Constitución, en lo que proceda. El Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza, y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema.</p>
<p>Art. 73.- El Estado aplicará medidas de precaución y restricción para las actividades que puedan conducir a la extinción de especies, la destrucción de ecosistemas o la alteración permanente de los ciclos naturales. Se prohíbe la introducción de organismos y material orgánico e inorgánico que puedan alterar de manera definitiva el patrimonio genético nacional.</p>
<p>Capítulo tercero: Biodiversidad y recursos naturales</p>
<p>Sección primera: Naturaleza y ambiente</p>
<p>Art. 395.- La Constitución reconoce los siguientes principios ambientales:</p>
<p>1. El Estado garantizará un modelo sustentable de desarrollo, ambientalmente equilibrado y respetuoso de la diversidad cultural, que conserve la biodiversidad y la capacidad de regeneración natural de los ecosistemas, y asegure la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras. Las políticas de gestión ambiental se aplicarán de manera transversal y serán de obligatorio cumplimiento por parte del Estado en todos sus niveles y por todas las personas naturales o jurídicas en el territorio nacional.</p>
<p>2. El Estado garantizará la participación activa y permanente de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades afectadas, en la planificación, ejecución y control de toda actividad que genere impactos ambientales.</p>
<p>3. En caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales en materia ambiental, éstas se aplicarán en el sentido más favorable a la protección de la naturaleza.</p>
<p>Art. 396.- El Estado adoptará las políticas y medidas oportunas que eviten los impactos ambientales negativos, cuando exista certidumbre de daño. En caso de duda sobre el impacto ambiental de alguna acción u omisión, aunque no exista evidencia científica del daño, el Estado adoptará medidas protectoras eficaces y oportunas. La responsabilidad por daños ambientales es objetiva. Todo daño al ambiente, además de las sanciones correspondientes, implicará también la obligación de restaurar integralmente los ecosistemas e indemnizar a las personas y comunidades afectadas. Cada uno de los actores de los procesos de producción, distribución, comercialización y uso de bienes o servicios asumirá la responsabilidad directa de prevenir cualquier impacto ambiental, de mitigar y reparar los daños que ha causado, y de mantener un sistema de control ambiental permanente. Las acciones legales para perseguir y sancionar por daños ambientales serán imprescriptibles.</p>
<p>Art. 397.- En caso de daños ambientales el Estado actuará de manera inmediata y subsidiaria para garantizar la salud y la restauración de los ecosistemas. Además de la sanción correspondiente, el Estado repetirá contra el operador de la actividad que produjera el daño las obligaciones que conlleve la reparación integral, en las condiciones y con los procedimientos que la ley establezca. La responsabilidad también recaerá sobre las servidoras o servidores responsables de realizar el control ambiental. Para garantizar el derecho individual y colectivo a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, el Estado se compromete a:</p>
<p>1. Permitir a cualquier persona natural o jurídica, colectividad o grupo humano, ejercer las acciones</p>

<p>legales y acudir a los órganos judiciales y administrativos, sin perjuicio de su interés directo, para obtener de ellos la tutela efectiva en materia ambiental, incluyendo la posibilidad de solicitar medidas cautelares que permitan cesar la amenaza o el daño ambiental materia de litigio. La carga de la prueba sobre la inexistencia de daño potencial o real recaerá sobre el gestor de la actividad o el demandado.</p> <p>2. Establecer mecanismos efectivos de prevención y control de la contaminación ambiental, de recuperación de espacios naturales degradados y de manejo sustentable de los recursos naturales.</p> <p>3. Regular la producción, importación, distribución, uso y disposición final de materiales tóxicos y peligrosos para las personas o el ambiente.</p> <p>4. Asegurar la intangibilidad de las áreas naturales protegidas, de tal forma que se garantice la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas de los ecosistemas. El manejo y administración de las áreas naturales protegidas estará a cargo del Estado.</p> <p>5. Establecer un sistema nacional de prevención, gestión de riesgos y desastres naturales, basado en los principios de inmediatez, eficiencia, precaución, responsabilidad y solidaridad.</p>
<p>Art. 399.- El ejercicio integral de la tutela estatal sobre el ambiente y la corresponsabilidad de la ciudadanía en su preservación, se articulará a través de un sistema nacional descentralizado de gestión ambiental, que tendrá a su cargo la defensoría del ambiente y la naturaleza.</p>
<p>Sección segunda: Biodiversidad</p> <p>Art. 400.- El Estado ejercerá la soberanía sobre la biodiversidad, cuya administración y gestión se realizará con responsabilidad intergeneracional.</p> <p>Se declara de interés público la conservación de la biodiversidad y todos sus componentes, en particular la biodiversidad agrícola y silvestre y el patrimonio genético del país.</p>
<p>Art. 401.- Se declara al Ecuador libre de cultivos y semillas transgénicas. Excepcionalmente, y sólo en caso de interés nacional debidamente fundamentado por la Presidencia de la República y aprobado por la Asamblea Nacional, se podrán introducir semillas y cultivos genéticamente modificados. El Estado regulará bajo estrictas normas de bioseguridad, el uso y el desarrollo de la biotecnología moderna y sus productos, así como su experimentación, uso y comercialización. Se prohíbe la aplicación de biotecnologías riesgosas o experimentales.</p>
<p>Art. 402.- Se prohíbe el otorgamiento de derechos, incluidos los de propiedad intelectual, sobre productos derivados o sintetizados, obtenidos a partir del conocimiento colectivo asociado a la biodiversidad nacional.</p>
<p>Art. 403.- El Estado no se comprometerá en convenios o acuerdos de cooperación que incluyan cláusulas que menoscaben la conservación y el manejo sustentable de la biodiversidad, la salud humana y los derechos colectivos y de la naturaleza.</p>
<p>Sección tercera: Patrimonio natural y ecosistemas</p> <p>Art. 404.- El patrimonio natural del Ecuador único e invaluable comprende, entre otras, las formaciones físicas, biológicas y geológicas cuyo valor desde el punto de vista ambiental, científico, cultural o paisajístico exige su protección, conservación, recuperación y promoción. Su gestión se sujetará a los principios y garantías consagrados en la Constitución y se llevará a cabo de acuerdo al ordenamiento territorial y una zonificación ecológica, de acuerdo con la ley.</p>
<p>Art. 405.- El sistema nacional de áreas protegidas garantizará la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas. El sistema se integrará por los subsistemas estatal, autónomo descentralizado, comunitario y privado, y su rectoría y regulación será ejercida por el Estado. El Estado asignará los recursos económicos necesarios para la sostenibilidad financiera del sistema, y fomentará la participación de las comunidades, pueblos y nacionalidades que han habitado ancestralmente las áreas protegidas en su administración y gestión.</p> <p>Las personas naturales o jurídicas extranjeras no podrán adquirir a ningún título tierras o concesiones en las áreas de seguridad nacional ni en áreas protegidas, de acuerdo con la ley.</p>
<p>Art. 406.- El Estado regulará la conservación, manejo y uso sustentable, recuperación, y limitaciones de dominio de los ecosistemas frágiles y amenazados; entre otros, los páramos, humedales, bosques nublados, bosques tropicales secos y húmedos y manglares, ecosistemas marinos y marinos-costeros.</p>
<p>Art. 407.- Se prohíbe la actividad extractiva de recursos no renovables en las áreas protegidas y en zonas declaradas como intangibles, incluida la explotación forestal. Excepcionalmente dichos recursos se podrán explotar a petición fundamentada de la Presidencia de la República y previa declaratoria de interés nacional por parte de la Asamblea Nacional, que, de estimarlo conveniente, podrá convocar a consulta popular.</p>
<p>Sección cuarta: Recursos naturales</p> <p>Art. 408.- Son de propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable del Estado los recursos naturales</p>

<p>no renovables y, en general, los productos del subsuelo, yacimientos minerales y de hidrocarburos, sustancias cuya naturaleza sea distinta de la del suelo, incluso los que se encuentren en las áreas cubiertas por las aguas del mar territorial y las zonas marítimas; así como la biodiversidad y su patrimonio genético y el espectro radioeléctrico. Estos bienes sólo podrán ser explotados en estricto cumplimiento de los principios ambientales establecidos en la Constitución.</p> <p>El Estado participará en los beneficios del aprovechamiento de estos recursos, en un monto que no será inferior a los de la empresa que los explota. El Estado garantizará que los mecanismos de producción, consumo y uso de los recursos naturales y la energía preserven y recuperen los ciclos naturales y permitan condiciones de vida con dignidad.</p>
<p>Sección quinta: Suelo</p> <p>Art. 409.- Es de interés público y prioridad nacional la conservación del suelo, en especial su capa fértil. Se establecerá un marco normativo para su protección y uso sustentable que prevenga su degradación, en particular la provocada por la contaminación, la desertificación y la erosión.</p> <p>En áreas afectadas por procesos de degradación y desertificación, el Estado desarrollará y estimulará proyectos de forestación, reforestación y revegetación que eviten el monocultivo y utilicen, de manera preferente, especies nativas y adaptadas a la zona.</p>
<p>Sección sexta: Agua</p> <p>Art. 411.- El Estado garantizará la conservación, recuperación y manejo integral de los recursos hídricos, cuencas hidrográficas y caudales ecológicos asociados al ciclo hidrológico. Se regulará toda actividad que pueda afectar la calidad y cantidad de agua, y el equilibrio de los ecosistemas, en especial en las fuentes y zonas de recarga de agua.</p> <p>La sustentabilidad de los ecosistemas y el consumo humano serán prioritarios en el uso y aprovechamiento del agua.</p> <p>Art. 412.- La autoridad a cargo de la gestión del agua será responsable de su planificación, regulación y control. Esta autoridad cooperará y se coordinará con la que tenga a su cargo la gestión ambiental para garantizar el manejo del agua con un enfoque ecosistémico.</p>
<p>Sección séptima: Biosfera, ecología urbana y energías alternativas</p> <p>Art. 413.- El Estado promoverá la eficiencia energética, el desarrollo y uso de prácticas y tecnologías ambientalmente limpias y sanas, así como de energías renovables, diversificadas, de bajo impacto y que no pongan en riesgo la soberanía alimentaria, el equilibrio ecológico de los ecosistemas ni el derecho al agua.</p> <p>Art. 414.- El Estado adoptará medidas adecuadas y transversales para la mitigación del cambio climático, mediante la limitación de las emisiones de gases de efecto invernadero, de la deforestación y de la contaminación atmosférica; tomará medidas para la conservación de los bosques y la vegetación, y protegerá a la población en riesgo.</p>
<p>Título IX Supremacía de la Constitución</p> <p>capítulo I: Principios</p> <p>Art. 424.- La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica. La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público.</p>
<p>Consulta Previa Informada</p>
<p>Capítulo Cuarto: Derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades</p> <p>Art. 57.- Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Mantener, desarrollar y fortalecer libremente su identidad, sentido de pertenencia, tradiciones ancestrales y formas de organización social. 2. No ser objeto de racismo y de ninguna forma de discriminación fundada en su origen, identidad étnica o cultural. 3. El reconocimiento, reparación y resarcimiento a las colectividades afectadas por racismo, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia y discriminación. 4. Conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles. Estas tierras estarán exentas del pago de tasas e impuestos.

5. Mantener la posesión de las tierras y territorios ancestrales y obtener su adjudicación gratuita.
6. Participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras.
7. La consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen. La consulta que deban realizar las autoridades competentes será obligatoria y oportuna. Si no se obtuviese el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme a la Constitución y la ley.
8. Conservar y promover sus prácticas de manejo de la biodiversidad y de su entorno natural. El Estado establecerá y ejecutará programas, con la participación de la comunidad, para asegurar la conservación y utilización sustentable de la biodiversidad.
9. Conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social, y de generación y ejercicio de la autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral.
10. Crear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario, que no podrá vulnerar derechos constitucionales, en particular de las mujeres, niñas, niños y adolescentes.
11. No ser desplazados de sus tierras ancestrales.
12. Mantener, proteger y desarrollar los conocimientos colectivos; sus ciencias, tecnologías y saberes ancestrales; los recursos genéticos que contienen la diversidad biológica y la agrobiodiversidad; sus medicinas y prácticas de medicina tradicional, con inclusión del derecho a recuperar, promover y proteger los lugares rituales y sagrados, así como plantas, animales, minerales y ecosistemas dentro de sus territorios; y el conocimiento de los recursos y propiedades de la fauna y la flora. Se prohíbe toda forma de apropiación sobre sus conocimientos, innovaciones y prácticas.
13. Mantener, recuperar, proteger, desarrollar y preservar su patrimonio cultural e histórico como parte indivisible del patrimonio del Ecuador. El Estado proveerá los recursos para el efecto.
14. Desarrollar, fortalecer y potenciar el sistema de educación intercultural bilingüe, con criterios de calidad, desde la estimulación temprana hasta el nivel superior, conforme a la diversidad cultural, para el cuidado y preservación de las identidades en consonancia con sus metodologías de enseñanza y aprendizaje. Se garantizará una carrera docente digna. La administración de este sistema será colectiva y participativa, con alternancia temporal y espacial, basada en veeduría comunitaria y rendición de cuentas.
15. Construir y mantener organizaciones que los representen, en el marco del respeto al pluralismo y a la diversidad cultural, política y organizativa. El Estado reconocerá y promoverá todas sus formas de expresión y organización.
16. Participar mediante sus representantes en los organismos oficiales que determine la ley, en la definición de las políticas públicas que les conciernan, así como en el diseño y decisión de sus prioridades en los planes y proyectos del Estado.
17. Ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos.
18. Mantener y desarrollar los contactos, las relaciones y la cooperación con otros pueblos, en particular los que estén divididos por fronteras internacionales.
19. Impulsar el uso de las vestimentas, los símbolos y los emblemas que los identifiquen.
20. La limitación de las actividades militares en sus territorios, de acuerdo con la ley.
21. Que la dignidad y diversidad de sus culturas, tradiciones, historias y aspiraciones se reflejen en la educación pública y en los medios de comunicación; la creación de sus propios medios de comunicación social en sus idiomas y el acceso a los demás sin discriminación alguna. Los territorios de los pueblos en aislamiento voluntario son de posesión ancestral irreductible e intangible, y en ellos estará vedada todo tipo de actividad extractiva. El Estado adoptará medidas para garantizar sus vidas, hacer respetar su autodeterminación y voluntad de permanecer en aislamiento, y precautelar la observancia de sus derechos. La violación de estos derechos constituirá delito de etnocidio, que será tipificado por la ley. El Estado garantizará la aplicación de estos derechos colectivos sin discriminación alguna, en condiciones de igualdad y equidad entre mujeres y hombres.

Art. 58.- Para fortalecer su identidad, cultura, tradiciones y derechos, se reconocen al pueblo afroecuatoriano los derechos colectivos establecidos en la Constitución, la ley y los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos.

Capítulo Quinto: Derechos de participación

Art. 61.- Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos:
Elegir y ser elegidos.

<p>Participar en los asuntos de interés público. Presentar proyectos de iniciativa popular normativa. Ser consultados. Fiscalizar los actos del poder público. Revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular. Desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades, y en un sistema de selección y designación transparente, incluyente, equitativo, pluralista y democrático, que garantice su participación, con criterios de equidad y paridad de género, igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y participación intergeneracional. Conformar partidos y movimientos políticos, afiliarse o desafiarse libremente de ellos y participar en todas las decisiones que éstos adopten. Las personas extranjeras gozarán de estos derechos en lo que les sea aplicable.</p>
<p>Art. 104.- El organismo electoral correspondiente convocará a consulta popular por disposición de la Presidenta o Presidente de la República, de la máxima autoridad de los gobiernos autónomos descentralizados o de la iniciativa ciudadana. La Presidenta o Presidente de la República dispondrá al Consejo Nacional Electoral que convoque a consulta popular sobre los asuntos que estime convenientes. Los gobiernos autónomos descentralizados, con la decisión de las tres cuartas partes de sus integrantes, podrán solicitar la convocatoria a consulta popular sobre temas de interés para su jurisdicción. La ciudadanía podrá solicitar la convocatoria a consulta popular sobre cualquier asunto. Cuando la consulta sea de carácter nacional, el petitorio contará con el respaldo de un número no inferior al cinco por ciento de personas inscritas en el registro electoral; cuando sea de carácter local el respaldo será de un número no inferior al diez por ciento del correspondiente registro electoral. Cuando la consulta sea solicitada por ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior, para asuntos de su interés y relacionados con el Estado ecuatoriano, requerirá el respaldo de un número no inferior al cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la circunscripción especial. Las consultas populares que soliciten los gobiernos autónomos descentralizados o la ciudadanía no podrán referirse a asuntos relativos a tributos o a la organización político administrativa del país, salvo lo dispuesto en la Constitución. En todos los casos, se requerirá dictamen previo de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de las preguntas propuestas.</p>
<p>Art. 106.- El Consejo Nacional Electoral, una vez que conozca la decisión de la Presidenta o Presidente de la República o de los gobiernos autónomos descentralizados, o acepte la solicitud presentada por la ciudadanía, convocará en el plazo de quince días a referéndum, consulta popular o revocatoria del mandato, que deberá efectuarse en los siguientes sesenta días. Para la aprobación de un asunto propuesto a referéndum, consulta popular o revocatoria del mandato, se requerirá la mayoría absoluta de los votos válidos, salvo la revocatoria de la Presidenta o Presidente de la República en cuyo caso se requerirá la mayoría absoluta de los sufragantes. El pronunciamiento popular será de obligatorio e inmediato cumplimiento. En el caso de revocatoria del mandato la autoridad cuestionada será cesada de su cargo y será reemplazada por quien corresponda de acuerdo con la Constitución.</p>
<p>Art. 395.- La Constitución reconoce los siguientes principios ambientales: numeral 3. El Estado garantizará la participación activa y permanente de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades afectadas, en la planificación, ejecución y control de toda actividad que genere impactos ambientales.</p>
<p>Art. 398.- Toda decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente deberá ser consultada a la comunidad, a la cual se informará amplia y oportunamente. El sujeto consultante será el Estado. La ley regulará la consulta previa, la participación ciudadana, los plazos, el sujeto consultado y los criterios de valoración y de objeción sobre la actividad sometida a consulta. El Estado valorará la opinión de la comunidad según los criterios establecidos en la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos. Si del referido proceso de consulta resulta una oposición mayoritaria de la comunidad respectiva, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptada por resolución debidamente motivada de la instancia administrativa superior correspondiente de acuerdo con la ley.</p>
<p>Art. 399.- El ejercicio integral de la tutela estatal sobre el ambiente y la corresponsabilidad de la ciudadanía en su preservación, se articulará a través de un sistema nacional descentralizado de gestión ambiental, que tendrá a su cargo la defensoría del ambiente y la naturaleza.</p>

Ley de Gestión Ambiental
R. O. N° 245 del 30 de julio de 1999 (Ley 99-37)

Art. 1.- La presente Ley establece los principios y directrices de política ambiental; determina las obligaciones, responsabilidades, niveles de participación de los sectores público y privado en la gestión ambiental y señala los límites permisibles, controles y sanciones en esta materia.

Art. 5.- Se establece el Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental como un mecanismo de coordinación transectorial, interacción y cooperación entre los distintos ámbitos, sistemas y subsistemas de manejo ambiental y de gestión de recursos naturales. En el sistema participará la sociedad civil de conformidad con esta Ley.

Art. 6.- El aprovechamiento racional de los recursos naturales no renovables en función de los intereses nacionales dentro del patrimonio de áreas naturales protegidas del Estado y en ecosistemas frágiles, tendrán lugar por excepción previo un estudio de factibilidad económico y de evaluación de impactos ambientales

Art. 8.- La autoridad ambiental nacional será ejercida por el Ministerio del ramo, que actuará como instancia rectora, coordinadora y reguladora del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental, sin perjuicio de las atribuciones que dentro del ámbito de sus competencias y conforme las leyes que las regulan, ejerzan otras instituciones del Estado. El Ministerio del ramo, contará con los organismos técnico-administrativos de apoyo, asesoría y ejecución, necesarios para la aplicación de las políticas ambientales, dictadas por el Presidente de la República

Art. 10.- Las instituciones del Estado con competencia ambiental forman parte del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental y se someterán obligatoriamente a las directrices establecidas por el Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable. Este Sistema constituye el mecanismo de coordinación transectorial, integración y cooperación entre los distintos ámbitos de gestión ambiental y manejo de recursos naturales; subordinado a las disposiciones técnicas de la autoridad ambiental.

Art. 11.- El Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental estará dirigido por la Comisión Nacional de Coordinación, integrada de la siguiente forma:

1. El Ministro de Medio del ramo, quien lo presidirá;
2. La máxima autoridad de la Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia de la República;
3. Un representante del Consorcio de Consejos Provinciales;
4. Un representante de la Asociación de Concejos Municipales;
5. El Presidente del Comité Ecuatoriano para la Protección de la Naturaleza y Defensa del Medio Ambiente CEDECNMA;
6. Un representante del Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, CODEMPE;
7. Un representante de los pueblos negros y afroecuatorianos;
8. Un representante de las Fuerzas Armadas; y,
9. Un representante del Consejo Nacional de Educación Superior, que será uno de los rectores de las universidades o escuelas politécnicas.

Art. 12.- Son obligaciones de las instituciones del Estado del Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental en el ejercicio de sus atribuciones y en el ámbito de su competencia, las siguientes:

- a) Aplicar los principios establecidos en esta Ley y ejecutar las acciones específicas del medio ambiente y de los recursos naturales;
- b) Ejecutar y verificar el cumplimiento de las normas de calidad ambiental, de permisibilidad, fijación de niveles tecnológicos y las que establezca el Ministerio del ramo;
- c) Participar en la ejecución de los planes, programas y proyectos aprobados por el Ministerio del ramo;
- d) Coordinar con los organismos competentes para expedir y aplicar las normas técnicas necesarias para proteger el medio ambiente con sujeción a las normas legales y reglamentarias vigentes y a los convenios internacionales;
- e) Regular y promover la conservación del medio ambiente y el uso sustentable de los recursos naturales en armonía con el interés social; mantener el patrimonio natural de la Nación, velar por la protección y restauración de la diversidad biológica, garantizar la integridad del patrimonio genérico y la permanencia de los ecosistemas;
- f) Promover la participación de la comunidad en la formulación de políticas para la protección del medio ambiente y manejo racional de los recursos naturales; y,
- g) Garantizar el acceso de las personas naturales y jurídicas a la información previa a la toma de decisiones de la administración pública, relacionada con la protección del medio ambiente.

Capítulo II: De la evaluación de impacto ambiental y del control ambiental
Art. 19.- Las obras públicas, privadas o mixtas, y los proyectos de inversión públicos o privados que puedan causar impactos ambientales, serán calificados previamente a su ejecución, por los organismos descentralizados de control, conforme el Sistema Único de Manejo Ambiental, cuyo principio rector será el precautelatorio”
Art. 20.- Para el inicio de toda actividad que suponga riesgo ambiental se deberá contar con la licencia respectiva, otorgada por el Ministerio del ramo
Art. 21.- Los sistemas de manejo ambiental incluirán estudios de línea base; evaluación del impacto ambiental; evaluación de riesgos; planes de manejo; planes de manejo de riesgo; sistemas de monitoreo; planes de contingencia y mitigación; auditorías ambientales y planes de abandono. Una vez cumplidos estos requisitos y de conformidad con la calificación de los mismos, el Ministerio del ramo podrá otorgar o negar la licencia correspondiente.
Art. 22.- Los sistemas de manejo ambiental en los contratos que requieran estudios de impacto ambiental y en las actividades para las que se hubiere otorgado licencia ambiental, podrán ser evaluados en cualquier momento, a solicitud del Ministerio del ramo o de las personas afectadas. La evaluación del cumplimiento de los planes de manejo ambiental aprobados se realizará mediante la auditoría ambiental, practicada por consultores previamente calificados por el Ministerio del ramo, a fin de establecer los correctivos que deban hacerse.
Art. 24.- En obras de inversión públicas o privadas, las obligaciones que se desprendan del sistema de manejo ambiental, constituirán elementos del correspondiente contrato. La evaluación del impacto ambiental, conforme al reglamento especial será formulada y aprobada, previamente a la expedición de la autorización administrativa emitida por el Ministerio del ramo
Capítulo. V : Instrumentos de aplicación de normas ambientales
Art. 33.- Establécense como instrumentos de aplicación de las normas ambientales los siguientes: parámetros de calidad ambiental, normas de efluentes y emisiones, normas técnicas de calidad de productos, régimen de permisos y licencias administrativas, evaluaciones de impacto ambiental, listados de productos contaminantes y nocivos para la salud humana y el medio ambiente, certificaciones de calidad ambiental de productos y servicios y otros que serán regulados en el respectivo reglamento.
Art. 34.- También servirán como instrumentos de aplicación de normas ambientales, las contribuciones y multas destinadas a la protección ambiental y uso sustentable de los recursos naturales, así como los seguros de riesgo y sistemas de depósito, los mismos que podrán ser utilizados para incentivar acciones favorables a la protección ambiental.
Art. 74 La Ley de Gestión Ambiental indica que los Sistemas de Manejo Ambiental incluirán estudios de línea de base, evaluación del impacto ambiental, evaluación de riesgos, planes de manejo, planes de manejo de riesgo, sistemas de monitoreo, planes de contingencia y mitigación, auditorías ambientales y planes de abandono.

TULASMA Libro VI SUMA: Sistema Único de Manejo Ambiental
Título I Del Sistema Único de Manejo Ambiental
Art. 1.- Propósito y ámbito.- Reglamentase el Sistema Único de Manejo Ambiental señalado en los artículos 19 hasta 24 de la Ley de Gestión Ambiental, en lo referente a: marco institucional, mecanismos de coordinación interinstitucional y los elementos del sub-sistema de evaluación de impacto ambiental, el proceso de evaluación de impacto ambiental, así como los procedimientos de impugnación, suspensión revocatoria y registro de licencias ambientales. El presente reglamento establece y define el conjunto de elementos mínimos que constituyen un sub-sistema de evaluación de impactos ambientales a ser aplicados en las instituciones integrantes del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental. Un sub-sistema de evaluación de impactos ambientales abarca el proceso de presentación, revisión, licenciamiento y seguimiento ambiental de una actividad o un proyecto propuesto.
Art. 2.- Revisión, aprobación y licenciamiento ambiental.- El promotor de una actividad o proyecto presentará el estudio de impacto ambiental ante la autoridad ambiental de aplicación responsable (AAAr) a fin de iniciar el procedimiento de revisión, aprobación y licenciamiento por parte de la referida autoridad, luego de haber cumplido con los requisitos de participación ciudadana sobre el borrador de dicho estudio de conformidad con lo establecido en el artículo 20, literal b) de este reglamento. La AAAr

a su vez y de conformidad con lo establecido en el título I del presente reglamento, coordinará la participación de las instituciones cooperantes (AAAc) en el proceso.

La revisión del estudio se efectuará a través de un equipo multidisciplinario que pueda responder técnicamente y a través de sus perfiles profesionales y/o experiencia a las exigencias múltiples que representan los estudios de impacto ambiental y aplicando un sistema de calificación para garantizar la objetividad de la revisión. La revisión del estudio se documentará en el correspondiente informe técnico. El licenciamiento ambiental comprenderá, entre otras condiciones, el establecimiento de una cobertura de riesgo ambiental, seguro de responsabilidad civil u otros instrumentos que establezca y/o califique la autoridad ambiental de aplicación, como adecuado para enfrentar posibles incumplimientos del plan de manejo ambiental o contingencias, de conformidad con la guía técnica específica que expedirá la autoridad ambiental nacional, luego de los respectivos estudios técnicos.

Art. 3.- Seguimiento ambiental.- El Seguimiento Ambiental de una actividad o proyecto propuesto tiene por objeto asegurar que las variables ambientales relevantes y el cumplimiento de los planes de manejo contenidos en el estudio de impacto ambiental, evolucionen según lo establecido en la documentación que forma parte de dicho estudio y de la licencia ambiental. Además, el seguimiento ambiental de la actividad o proyecto propuesto proporciona información para analizar la efectividad del sub-sistema de evaluación del impacto ambiental y de las políticas ambientales preventivas, garantizando su mejoramiento continuo. El Seguimiento Ambiental puede consistir de varios mecanismos:

a).- Monitoreo interno (automonitoreo, *self-monitoring*): Seguimiento sistemático y permanente mediante registros continuos, observaciones visuales, recolección, análisis y evaluación de muestras de los recursos, así como por evaluación de todos los datos obtenidos, para la determinación de los parámetros de calidad y/o alteraciones en los medios: físico, biótico y/o socio-cultural. Para efectos del presente Reglamento, el término monitoreo se refiere a las actividades de seguimiento ambiental realizadas por el promotor de la actividad o proyecto (monitoreo interno) en base de su respectivo plan de manejo ambiental, de conformidad con el artículo 17, literal f) de este reglamento. El promotor de la actividad o proyecto propuesto preparará y enviará a la autoridad ambiental de aplicación correspondiente los informes y resultados del cumplimiento del plan de manejo ambiental y demás compromisos adquiridos conforme la licencia ambiental, con la periodicidad y detalle establecidos en ella y con especial énfasis en la eficiencia de las medidas de mitigación constantes en el plan de manejo ambiental.

b).- Control ambiental: Proceso técnico de carácter fiscalizador concurrente, realizado por la autoridad ambiental de aplicación o por terceros contratados para el efecto y tendiente al levantamiento de datos complementarios al monitoreo interno del promotor de una actividad o proyecto; implica la supervisión y el control del cumplimiento del plan de manejo ambiental de toda actividad o proyecto propuesto durante su implementación y ejecución, incluyendo los compromisos establecidos en la licencia ambiental.

c).- Auditoria ambiental: Proceso técnico de carácter fiscalizador, posterior, realizado generalmente por un tercero independiente y en función de los respectivos términos de referencia, en los cuales se determina el tipo de auditoria (de cumplimiento y/o de gestión ambiental), el alcance y el marco documental que sirve de referencia para dicha auditoria.

d).- Vigilancia comunitaria: Actividades de seguimiento y observación que realiza la sociedad en general sobre actividades y proyectos determinados, por los cuales puedan ser afectados directa o indirectamente, y para velar sobre la preservación de la calidad ambiental.

e).- Los detalles del seguimiento Ambiental serán normados por la Autoridad Ambiental Nacional.

Art. 4.- Participación ciudadana.- La participación ciudadana en la gestión ambiental tiene como finalidad considerar e incorporar los criterios y las observaciones de la ciudadanía, especialmente la población directamente afectada de una obra o proyecto, sobre las variables ambientales relevantes de los estudios de impacto ambiental y planes de manejo ambiental, siempre y cuando sea técnica y económicamente viable, para que las actividades o proyectos que puedan causar impactos ambientales se desarrollen de manera adecuada, minimizando y/o compensando estos impactos a fin de mejorar las condiciones ambientales para la realización de la actividad o proyecto propuesto en todas sus fases.

La participación social en la gestión ambiental se rige por los principios de legitimidad y representatividad y se define como un esfuerzo tripartito entre i) las instituciones del Estado; ii) la ciudadanía; y, iii) el promotor interesado en realizar una actividad o proyecto.

Por lo tanto, los procesos de información pública y recolección de criterios y observaciones deberán dirigirse prioritariamente a:

i La población en el área de influencia de la obra o proyecto;

ii Los organismos seccionales que representan la población referida en el literal anterior;

iii Las organizaciones de diferente índole que representan a la población o parte de ella en el área de influencia de la obra o proyecto; sin perjuicio de que estos procesos estén abiertos a otros grupos y organizaciones de la sociedad civil interesados en la gestión ambiental.

a). Momentos de participación.- Los momentos de participación ciudadana obligatorios y mínimos para el promotor de la actividad o proyecto propuesto, en coordinación con la AAAR, son:

a1).- Durante la elaboración de los términos de referencia y previo a su presentación a la autoridad ambiental de aplicación para su revisión y aprobación; y,

a2).- Previo a la presentación del estudio de impacto ambiental a la autoridad ambiental de aplicación en base de un borrador de dicho estudio.

La información a proporcionarse a la comunidad debe responder a criterios tales como: lenguaje sencillo y didáctico; información completa y veraz; en lengua nativa, de ser el caso.

b) Mecanismos de participación.- Los mecanismos para la realización de los procesos de información pública y recolección de criterios y observaciones procurarán un alto nivel de posibilidades de participación, por lo que puede resultar necesario en ocasiones aplicar varios mecanismos complementarios en función de las características socio-culturales de la población en el área de influencia de la actividad o proyecto propuesto. La combinación de los mecanismos aplicados así como el análisis de involucrados base para la selección de mecanismos deberán ser documentados y justificados brevemente en el respectivo Estudio de Impacto Ambiental. Los mecanismos para la información pública pueden comprender:

b1) Reuniones informativas (RI): En las RI, el promotor informará sobre las principales características del proyecto, sus impactos ambientales previsible y las respectivas medidas de mitigación a fin de aclarar preguntas y dudas sobre el proyecto y recibir observaciones y criterios de la comunidad.

b2). Talleres participativos (TP): Además del carácter informativo de las RI, los TP deberán ser foros que permitan al promotor identificar las percepciones y planes de desarrollo local para insertar su propuesta de medidas mitigadoras y/o compensadoras de su Plan de Manejo Ambiental en la realidad institucional y de desarrollo del entorno de la actividad o el proyecto propuesto.

b3). Centros de Información Pública (CIP): El Estudio de Impacto y Plan de Manejo Ambiental, así como documentación didáctica y visualizada serán puestos a disposición del público en una localidad de fácil acceso, contando con personal familiarizado con el proyecto u obra a fin de poder dar las explicaciones del caso.

b4) Presentación o Audiencia Pública (PP): Durante la PP se presentará de manera didáctica el proyecto, el Estudio de Impacto y el Plan de Manejo Ambiental para luego receptor observaciones y criterios de la comunidad.

b5) Página web: El Estudio de Impacto y Plan de Manejo Ambiental podrán ser publicados también en una página web, siempre y cuando su ubicación (URL) sea difundida suficientemente para garantizar el acceso de la ciudadanía.

b6) Otros, tales como foros públicos, cabildo ampliado y mesas de diálogo, siempre y cuando su metodología y alcance estén claramente identificados y descritos en el Estudio de Impacto Ambiental.

c)Recepción y recolección de criterios.- Los mecanismos para la recolección de criterios y observaciones serán:

c1). Actas de RI y PP, notarizadas si se considera necesario

c2). Memorias de TP

c3). Formularios a depositarse en buzones en TP, CIP y PP

c4). Correo tradicional (carta, fax, etc.)

c5). Correo electrónico

Los criterios y observaciones de la comunidad deberán ser documentados y sistematizados a fin de establecer categorías de criterios de acuerdo a su origen, tipo de criterio, tratamiento en el Estudio de Impacto o Plan de Manejo Ambiental y forma de incorporación a éstos.

Título IV: Del proceso de evaluación de impactos ambientales

Art. 21.- Análisis institucional.- Antes de iniciar el proceso de evaluación de impactos ambientales, esto es previo a la elaboración de la ficha ambiental o el borrador de los términos de referencia, según el caso, y en función de la descripción de la actividad o proyecto propuesto, el promotor identificará el marco legal e institucional en el que se inscribe su actividad o proyecto propuesto. El análisis institucional tiene como finalidad la identificación de todas las autoridades ambientales de aplicación que deberán participar en el proceso de evaluación de impactos ambientales, así como la autoridad ambiental de aplicación responsable (AAAR) que liderará el proceso. Este análisis formará parte integrante de la ficha ambiental o del borrador de los términos de referencia para el estudio de impacto ambiental a ser presentado ante la AAAR para su revisión y aprobación.

<p>La Autoridad Ambiental Nacional elaborará una norma técnica para la identificación de las Autoridades Ambientales de Aplicación – AAA, así como de la responsable de entre ellas, en línea con el presente reglamento.</p>
<p>Art. 22.- Inicio y determinación de la necesidad de un proceso de evaluación de impactos ambientales.- Antes de iniciar su realización o ejecución, todas las actividades o proyectos propuestos de carácter nacional, regional o local, o sus modificaciones, que conforme al artículo 15 lo ameriten, deberán someterse al proceso de evaluación de impacto ambiental, de acuerdo a las disposiciones y el anexo 2 de este reglamento así como los respectivos sub-sistemas de evaluación de impactos ambientales sectoriales y seccionales acreditados ante el SUMA. Para iniciar la determinación de la necesidad (o no) de una evaluación de impactos ambientales (tamizado), el promotor presentará a la autoridad ambiental de aplicación responsable (AAAr)</p> <p>a).-la ficha ambiental de su actividad o proyecto propuesto, en la cual justifica que dicha actividad o proyecto no es sujeto de evaluación de impactos ambientales de conformidad con el artículo 15 de este reglamento y el anexo 4; o,</p> <p>b).- el borrador de los términos de referencia propuestos para la realización del correspondiente estudio de impacto ambiental luego de haber determinado la necesidad de una evaluación de impactos ambientales de conformidad con el 15 de este reglamento.</p> <p>En el caso de que el promotor tenga dudas sobre la necesidad de una evaluación de impactos ambientales de su actividad o proyecto propuesto o sobre la autoridad ambiental de aplicación responsable, deberá realizar las consultas pertinentes de conformidad con lo establecido en el artículo 11 de este reglamento. La ficha ambiental será revisada por la AAAr. En el caso de aprobarla, se registrará la ficha ambiental y el promotor quedará facultado para el inicio de su actividad o proyecto, sin necesidad de evaluación de impactos ambientales pero sujeto al cumplimiento de la normativa ambiental vigente. Si la AAAr observa o rechaza la ficha ambiental por considerar que la actividad o proyecto propuesto necesita una evaluación de impactos ambientales, el promotor deberá preparar un borrador de términos de referencia a fin de continuar con el proceso de evaluación de impactos ambientales. Si la autoridad ambiental de aplicación concluye de la revisión de la ficha ambiental que no es AAAr, notificará al promotor para que presente su ficha ambiental a la AAAr competente o en su defecto inicie las consultas de conformidad con el artículo 11 de este reglamento.</p>
<p>Art. 5.- Términos de referencia.- Los términos de referencia para la realización de un estudio de impacto ambiental serán preparados inicialmente por el promotor de la actividad o proyecto para la revisión y aprobación de la autoridad ambiental de aplicación responsable, previo a la incorporación de los criterios de la comunidad, de acuerdo al artículo 20 de este reglamento.</p> <p>La AAAr podrá modificar el alcance y la focalización de los términos de referencia previo a su aprobación que se emitirá dentro del término de 15 días, modificaciones que obligatoriamente deben ser atendidos por el promotor en la realización de su estudio de impacto ambiental.</p>
<p>Art. 6.- Realización de un estudio de impacto ambiental.- El estudio de impacto ambiental se realizará bajo responsabilidad del promotor y conforme al artículo 17 de este reglamento y las regulaciones específicas del correspondiente sub-sistema de evaluación de impactos ambientales sectorial o seccional acreditado.</p>
<p>Art. 7.- Revisión de un estudio de impacto ambiental.- La revisión de un estudio de impacto ambiental comprende la participación ciudadana sobre el borrador final del estudio de impacto ambiental, así como la revisión por parte de la AAAr en coordinación con las AAAC a fin de preparar las bases técnicas para la correspondiente decisión y licenciamiento.</p> <p>a) Revisión.- La decisión de la autoridad ambiental de aplicación responsable, que constituye la base para el respectivo licenciamiento, puede consistir en:</p> <p>a1.- observaciones al estudio presentado a fin de completar, ampliar o corregir la información;</p> <p>a2.- un pronunciamiento favorable que motiva la emisión de la respectiva licencia ambiental; o,</p> <p>a3.- un pronunciamiento desfavorable que motiva el rechazo del respectivo estudio de impacto ambiental y en consecuencia la inejecutabilidad de la actividad o proyecto propuesto hasta la obtención de la respectiva licencia ambiental mediante un nuevo estudio de impacto ambiental.</p> <p>Tanto en la etapa de observaciones como en el pronunciamiento favorable o desfavorable, la autoridad ambiental de aplicación podrá solicitar:</p> <p>ii.- .modificación de la actividad o proyecto propuesto, incluyendo las correspondientes alternativas;</p> <p>iii.- Incorporación de alternativas no previstas inicialmente en el estudio, siempre y cuando éstas no cambien sustancialmente la naturaleza y/o el dimensionamiento de la actividad o proyecto propuesto;</p> <p>iv.- realización de correcciones a la información presentada en el estudio;</p> <p>v.- realización de análisis complementarios o nuevos; o,</p>

vi.- explicación porqué no se requieren modificaciones en el estudio a pesar de comentarios u observaciones específicos.

b).- Aprobación.- Si la autoridad ambiental de aplicación responsable considerase que el estudio de impacto ambiental presentado satisface las exigencias y cumple con los requerimientos previstos en su sub-sistema de evaluación ambiental acreditado, lo aprobará. Si el estudio fuese observado, la autoridad ambiental de aplicación deberá fijar las condiciones requisitos que el promotor deberá cumplir, en un término de 30 días, contados a partir de la fecha de presentación del mencionado estudio.

c).- Resolución y Licenciamiento. AAAr notificará la aprobación del estudio de impacto ambiental al promotor, mediante la emisión de una resolución que contendrá:

C.1) La identificación de los elementos, documentos, facultades legales y reglamentarias que se tuvieron a la vista para resolver;

C.2) Las consideraciones técnicas u otras en que se fundamenta la resolución;

C.3) La opinión fundada de la autoridad ambiental de aplicación, y los informes emitidos durante el proceso, de otros organismos con competencia ambiental;

C.4) Las consideraciones sobre el proceso de participación ciudadana, conforme a los requisitos mínimos establecidos en este Reglamento y en el respectivo sub-sistema de evaluación de impactos ambientales de la autoridad ambiental de aplicación;

C.5.) La calificación del estudio, aprobándolo y disponiendo se emita el correspondiente certificado de licenciamiento.

La licencia ambiental contendrá entre otros: el señalamiento de todos y cada uno de los demás requisitos, condiciones y obligaciones aplicables para la ejecución de la actividad o proyecto propuesto, incluyendo una referencia al cumplimiento obligatorio del plan de manejo ambiental así como el establecimiento de una cobertura de riesgo ambiental, o seguro de responsabilidad civil u otros instrumentos que establezca y/o califique la autoridad ambiental de aplicación como adecuado para enfrentar posibles incumplimientos del plan de manejo ambiental o contingencias relacionadas con la ejecución de la actividad o proyecto licenciado.

En el caso de que la autoridad ambiental de aplicación determine que el estudio de impacto ambiental no satisface las exigencias y requerimientos mínimos previstos en su sub-sistema de evaluación ambiental acreditado procederá a calificarlo desfavorablemente y, acto seguido, comunicará esta decisión al promotor, mediante la resolución correspondiente.

Si un estudio de impacto ambiental ha sido calificado desfavorablemente y rechazado, de acuerdo a lo establecido en el inciso precedente, el promotor podrá impugnar esta decisión ante la autoridad ambiental de aplicación responsable de conformidad con el 26 de este reglamento, sin perjuicio de las acciones contenciosas a que considere con derecho.

El promotor podrá presentar, cuantas veces estime conveniente, nuevos estudios de impacto ambiental que satisfagan todas las condiciones técnicas y legales, del sub-sistema de evaluación de impacto ambiental acreditado de la autoridad ambiental de aplicación haciendo referencia a las observaciones que dieron lugar a la resolución desfavorable del estudio de impacto ambiental y la denegación de la licencia ambiental.

GLOSARIO DE ABREVIATURAS

- (ALACIP) Asociación Latinoamericana de Ciencias Políticas
- (AMWAE) Asociación de Mujeres Waorani de la Amazonia Ecuatoriana
- (AP) Áreas protegidas
- (CAIMAN) Conservación en Áreas Indígenas Manejadas
- (CDB) Convenio de Diversidad Biológica
- (CECIA) Consejo Ecuatoriano para la Conservación e Investigación de las Aves
- (CEDH) Comisión Ecuménica de Derechos Humanos
- (CNUMAD) Conferencia de las Naciones Unidas en Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo
- (CONAIE) Confederación de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador
- (CONFENIAE) Confederación de las Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana
- (CPRE) Constitución Política de la República del Ecuador
- (DINAPA): Dirección Nacional de Protección Ambiental
- (D. E.) Decreto Ejecutivo
- (ECOLEX) Corporación de Derecho y Gestión Ambiental
- (EIAs) Estudios de Impacto Ambiental
- (FCUNAE) Federación de Comunas Unión de Nativos de la Amazonía Ecuatoriana
- (FEPP) Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio
- (FIAAM) Fundación de Investigaciones Andino Amazónicas
- (FOCAO) Federación de Organizaciones Campesinas de Orellana
- (GAT) Grupo Asesor Técnico
- (LGA) Ley de Gestión Ambiental
- (MAE) Ministerio del Ambiente del Ecuador
- (MEM) Ministerio de Energía y Minas
- (MMP) Ministerio de Minas y Petróleos
- (NAWE) Nacionalidad Waorani del Ecuador
- (ONGs) Organizaciones No Gubernamentales
- (ONHAE) Organización de la Nacionalidad Huaorani de la Amazonía Ecuatoriana

(PACT) Private Agencies Collaborating Together
(PANE) Patrimonio de Áreas Naturales del Estado
(PEVNW) Plan Estratégico de Vida de la Nacionalidad Waorani
(PNY) Parque Nacional Yasuní
(PMA) Plan de Manejo Ambiental
(RAE) Región Amazónica Ecuatoriana
(RAOH) Reglamento Ambiental para Operaciones Hidrocarburíferas 1215
(R. O.) Registro Oficial
(SNAP) Sistema Nacional de Áreas Protegidas
(SPA) Subsecretaría de Protección Ambiental
(TDRs) Términos de referencia
(TULASMA) Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria del Ministerio del Ambiente
(USAID) Agencia de los EEUU para el Desarrollo Internacional
(WCS) Wildlife Conservation Society
(ZITT): Zona Intangible Tagaeri-Taromenane.