

Gobernanza local, pueblos indígenas e industrias extractivas

Transformaciones y continuidades en América Latina

LA REVISTA
BOLETÍN N° 76, 2015
SOCIEDAD SUIZA DE AMERICANISTAS

Coordinación de este número
Darío Restrepo, Liliana Soler-Gómez Lutzelschwab,
Eduardo Toche y Molvina Zeballos



SOCIÉTÉ SUISSE DES AMÉRICANISTES
SCHWEIZERISCHE AMERIKANISTEN - GESELLSCHAFT
SOCIEDAD SUIZA DE AMERICANISTAS
SWISS SOCIETY OF AMERICANISTS

SSA-SAG

Gobernanza local, pueblos indígenas e industrias extractivas

Transformaciones y continuidades en América Latina

**LA REVISTA
BOLETÍN Nº 76, 2015**

SOCIEDAD SUIZA DE AMERICANISTAS

Coordinación de este número

Darío Restrepo, Liliana Soler-Gómez Lutzelschwab,
Eduardo Toche y Molvina Zeballos



SOCIÉTÉ SUISSE DES AMÉRICANISTES
SCHWEIZERISCHE AMERIKANISTEN - GESELLSCHAFT
SOCIEDAD SUIZA DE AMERICANISTAS
SWISS SOCIETY OF AMERICANISTS

SSA-SAG

LA REVISTA

BOLETÍN Nº 76, 2015

SOCIEDAD SUIZA DE AMERICANISTAS
SOCIÉTÉ SUISSE DES AMERICANISTES
SCHWEIZERISCHE AMERIKANISTEN - GESELLSCHAFT

Coordinación de este número

Darío Restrepo, Liliana Soler-Gómez Lutzelschwab,
Eduardo Toche y Molvina Zeballos

Coordinación de edición

Mónica Pradel

Comité editorial permanente

Claude Auroi, Stefania Du Iulio
Stephan Rist, Leonid Velarde

Corrección de estilo y cuidado de edición

León Portocarrero Iglesias

Diseño y diagramación

Juan Carlos García Miguel

Foto de Carátula

Mario Zolezzi Chocano

Tirada: 500 ejemplares. Primera edición

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú Nº 2016-05944

Impresión

Tarea Asociación Gráfica Educativa

Psje. María Auxiliadora 156 - 164, Lima 5 - Perú / ☎ [511] 424-3411

Publicada con el apoyo financiero de la Academia Suiza de Ciencias Humanas y Sociales
Publié avec le soutien financier de l'Académie Suisse des Sciences Humaines et Sociales.
Veröffentlicht mit Unterstützung der Schweizerischen Akademie der Geistes und Sozialwissenschaften
Siège et Bibliothèque de la Société
Musée d'ethnographie de Genève (MEG)
65-67, Bd Carl-Vogt
Genève, Suisse. Case postale 410
1211 Genève 12

Esta publicación ha contado con el apoyo de la Academia Suiza de Ciencias Humanas y Sociales (ASSH), del Executive Master en Políticas y Prácticas del Desarrollo del Instituto de Altos Estudios Internacionales y de Desarrollo (IHEID), del Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (desco), y del Natural Resource Governance Institute (NRGI).

Los editores no son responsables de las opiniones emitidas por los autores.

© 2016 By Société Suisse des Américanistes

ISSN 0582-1592

www.sag-ssa.ch

Mayo 2016

Schweizerische Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften
Académie suisse des sciences humaines et sociales
Accademia svizzera di scienze morali e sociali
Academia svizra da ciencias morales e sociais
Swiss Academy of Humanities and Social Sciences



Gobernanza local, pueblos indígenas e industrias extractivas

Transformaciones y continuidades en América Latina

Introducción	9
Extractivismo, modelo de desarrollo y sistemas políticos	
Extractivismos en América del Sur y sus efectos derrame	
■ <i>Eduardo Gudynas</i>	13
Gobernanza de los recursos naturales para el cambio estructural con igualdad	
■ <i>Humberto Campodónico</i>	25
Más petróleo, ¿más problemas? Crecimiento extractivista en el sector Hidrocarburos en el Perú	
■ <i>Gustavo Zambrano Chávez</i>	41
Los impactos económicos, ambientales y sociales de las actividades extractivas	
Impactos económicos de la crisis de las materias primas en el Perú	
■ <i>Epifanio Baca Tupayachi</i>	59
Del superciclo a la “carrera hacia el fondo” en el Perú y en los países andinos	
■ <i>Carlos Monge</i>	71
El agua en los Andes, bien común de los pueblos: minas y amenazas de ayer y hoy	
■ <i>Claude Auroi</i>	89
Consulta previa en la gestión ambiental de seis lotes de hidrocarburos en la Amazonía peruana	
■ <i>Carlos Soria Dall’Orso</i>	99
Transformaciones institucionales y normativas de protección y facilitación	
El paradigma perdido: la Iniciativa Yasuní-ITT como falla de política	
■ <i>Guillaume Fontaine</i>	115
Industrias extractivas, gobernanza ambiental e innovación institucional en el Perú	
■ <i>Martin Scurrah y Anahí Chaparro</i>	129
Poder político y gobierno minero	
■ <i>Francisco Durand</i>	141

Petróleo, territorialidad y la gobernanza posfronteriza en la Amazonía peruana	155
■ <i>Peter Bille Larsen</i>	
Resistencias, transacciones y compromisos. Estudio de casos	
Extractivismo en Guatemala: resistencias y alternativas	171
■ <i>Mario Antonio Godínez López</i>	
Quegoki Cönwi - Resiliencia huaorani y el futuro de la biósfera Yasuni	183
■ <i>Laura Rival</i>	
Minería y escasez de agua: el inédito acuerdo por el agua entre la minera Cerro Verde y la región Arequipa	197
■ <i>Alonso Hidalgo Amat y León</i>	
Espinar: la minería y sus recurrentes conflictos sociales ¿qué ha sido de los espacios de diálogo promovidos por el gobierno?	209
■ <i>Humberto Pacheco</i>	
Estrategias de resistencia de las organizaciones indígenas frente a la política extractiva en Bolivia	223
■ <i>Edwin Armata Balcazar y Walter Limache Orellana</i>	
Conclusiones	
Las encrucijadas de América Latina frente el sistema extractivo	237
■ <i>Darío I. Restrepo</i>	

TRANSFORMACIONES INSTITUCIONALES
Y NORMATIVAS DE PROTECCIÓN Y
FACILITACIÓN



EL PARADIGMA PERDIDO: LA INICIATIVA YASUNÍ-ITT COMO FALLA DE POLÍTICA

■ GUILLAUME FONTAINE¹

DOCTOR EN SOCIOLOGÍA Y CIENCIA POLÍTICA

FLACSO ECUADOR, DEPARTAMENTO DE ASUNTOS PÚBLICOS

gfontaine@flacso.edu.ec

RESUMEN / ABSTRACT

Este artículo analiza la falla de la Iniciativa Yasuní-ITT, la cual apuntó a la no explotación del crudo pesado ubicado en la Amazonía ecuatoriana. Para este análisis utilizamos instrumentos de política clasificados por recursos de información, autoridad, tesoro y organización del Estado como entidades empíricamente observables del mecanismo causal que condujo a dicho fracaso. Este caso sustenta la teoría según la cual los cambios de paradigma de la política no solo deben basarse en las ideas, sino también en el apoyo de estas por instituciones. Palabras clave: instrumento de política, seguimiento de proceso, mecanismo causal, Ecuador, Amazonía, política petrolera

This article analyzes the failure of the Yasuni-ITT Initiative, which aimed at the non-exploitation of heavy oil located in the Ecuadorian Amazon. We use policy instruments classified by state's resources of information, authority, treasure and organization as empirically observable entities of the causal mechanism leading to this policy outcome. This case sustains the theory according to which policy paradigm shifts do not only rely on ideas but rather on the support of ideas by institutions. Key words: policy instrument, process tracing, causal mechanism, Ecuador, Amazon, oil policy

INTRODUCCIÓN

Las ideas todavía plantean serios problemas para el análisis de políticas. Aunque difícilmente se puede cuestionar su incidencia en la dirección, alcance, ritmo y resultado del cambio, es difícil demostrar que son una causa del mismo. Iniciado a principios de los años 1990, el giro cognitivo (Blyth, 1997; Campbell, 2002) apuntaba a desafiar la hegemonía de las teorías racionalistas en el campo, acuñadas desde la "revolución conductista" de los años 1960 (Bevir, 2006). En ese contexto, el estudio de las políticas macroeconómicas francesas y británicas y el cambio del "paradigma de política" keynesiano al monetarista (Hall, 1986), puso en evidencia la relación entre el cambio institucional y el aprendizaje social.

Según el institucionalismo histórico, el cambio de política resulta normalmente del aprendizaje social, salvo en circunstancias extraordinarias que provienen de las presiones sociales sobre los Gobiernos. Esta teoría fue inspirada por aquella de las revoluciones científicas y los "paradigmas científicos", definidos como una serie de resultados universalmente reconocidos por una comunidad científica que les proporciona por un tiempo de patrones de problemas y soluciones (Kuhn, 1971/1962: 14). Un "paradigma de la política" es un tipo particular de ideas que describe el problema de discontinuidad entre lo "normal" y lo "posnormal" en la formulación de políticas, por analogía con la distinción entre lo "normal" y "posnormal" en las ciencias. Provee a los actores de un informe completo sobre los problemas del mundo. Esta dimensión ontológica vuelve a los paradigmas inconmensurables, lo cual excluye cualquier continuidad o cambio gradual entre ellos (Blyth, 2013; Princen y Hart, 2014).

En este artículo se analiza el proceso que llevó al abandono de la Iniciativa Yasuní-ITT, un proyecto de no explotación de reservas petrolíferas ubicadas en la Amazonía ecuatoriana, bajo el Parque Nacional Yasuní. Esta "iniciativa" es un caso de cambio de paradigma de políticas en la medida en que fue presentado el 2007 por el Gobierno y el movimiento ambiental como un camino hacia la transición ecológica. Sin embargo, su abandono en el 2013 la volvió un caso de falla de política.

Un "paradigma de la política" es un tipo particular de ideas que describe el problema de discontinuidad entre lo "normal" y lo "posnormal" en la formulación de políticas.

Para explicar tal falla, el artículo analiza el proceso que va desde la elaboración de agenda hasta el anuncio de la explotación petrolera en el Parque Nacional Yasuní. Luego identifica el mecanismo causal que explica esta falla de política basándose en la combinación de instrumentos de política petrolera y ambiental, defendida por dos coaliciones promotoras competidoras dentro del mismo Gobierno. Concluye este artículo con una discusión de los resultados respecto a la relación causal entre la (in)consistencia de los instrumentos y las fallas de políticas.

MARCO ANALÍTICO Y MÉTODO

La distinción entre cambios de tercer (cambios de paradigma), segundo (cambios de objetivos e instrumentos) y primer orden (calibración de instrumentos) provee de un marco analítico para la organización secuencial de procesos para los resultados de políticas (Hall, 1993). Sin embargo, puede mejorarse separando los fines de los medios para cada nivel de acción o contenido de política, con el fin de aclarar los mecanismos causales que vinculan los cambios (Cashore y Howlett, 2007; Howlett y Cashore, 2009; Howlett, 2009). Estos contenidos incluyen los objetivos generales y los medios a un nivel normativo (3er orden), los objetivos de la política y los objetivos a nivel estratégico (2do orden) y los objetivos de programa y configuración de instrumentos al nivel operacional (1er orden). Estos pueden ser descritos como los aspectos cognitivos del cambio de política que determinan la manera en que el Gobierno define los problemas de política, los factores sociales y los objetivos de política. El cuadro nº 1 muestra una tipología de estos objetivos y medios para las políticas ambiental y petrolera a partir del 2007 al 2013.

Cuadro n° 1
Contenidos políticos por objetivos y medios

	Nivel normativo	Nivel estratégico	Nivel operacional
Política termina sosteniendo opción A	Decrecimiento	Conservación biológica y mitigación del calentamiento global	Compensación internacional de costo por oportunidad
Política termina sosteniendo opción B	Desarrollo económico	Búsqueda de rentas y soberanía nacional	Incremento de participaciones gubernamentales en la extracción de petróleo
Medios políticos proporcionados por la opción A	Transición ecológica a través de un cambio de balance de energía	Transición no orientada a la extracción de suministros	Fondo fiduciario Yasuni-ITT Trust Fund administrado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
Medios políticos proporcionados por la opción B	Transición energética a través de cambio de un modelo productivo	Transición demandante de extracción	Régimen contractual de orientación nacionalista. Alianzas estratégicas con empresas petroleras estatales (NOC) extranjeras para construcción de infraestructura

Elaboración propia. Adaptado de Hall (1993) y Howlett (2009: 275).

La “iniciativa” Yasuní-ITT es un caso de cambio de paradigma de políticas en la medida en que fue presentado el 2007 por el Gobierno y el movimiento ambiental como un camino hacia la transición ecológica. Sin embargo, su abandono en el 2013 la volvió un caso de falla de política.

Utilizamos instrumentos de política como entidades empíricamente observables del diseño de políticas, de acuerdo con la tipología de los recursos del Estado (nodalidad, autoridad, tesoro y organización), que

definen los contenidos sustanciales y procedimentales de política (Hood, 2007; Howlett, 2011). La nodalidad se refiere a los instrumentos de información, la autoridad se refiere a los instrumentos legales y reglamentarios, el tesoro se refiere a los instrumentos financieros y la organización se refiere a los organismos estatales y no estatales que participan en la ejecución de las políticas. El cuadro n° 2 muestra la tipología de los instrumentos de la política de recursos estatales seleccionados para diseñar la Iniciativa Yasuní-ITT y la política petrolera ecuatoriana. Los datos fueron obtenidos de fuentes institucionales que aparecen en el cuadro n° 2, completado por 20 entrevistas semidirigidas a las partes interesadas de ambas coaliciones.

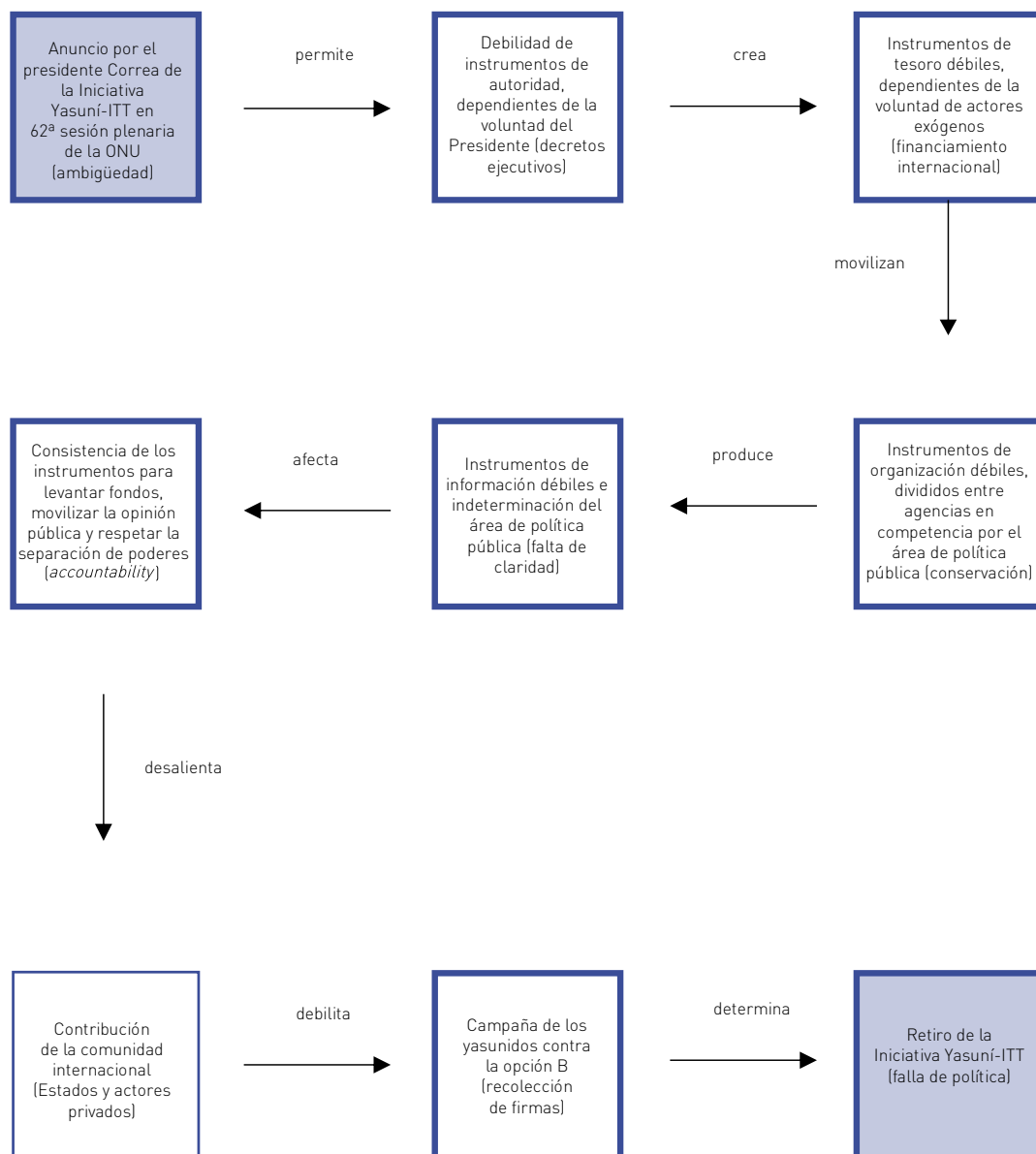
Cuadro nº 2
Instrumentos según los recursos del Estado

Recursos del Estado		
	Cambios en política petrolera abogados por la coalición prodesarrollo	Cambios en la política ambiental abogados por la coalición ambiental
Organización	<p>Reforma del Ministerio de Energía y Minas (2007).</p> <p>Modernización de la compañía petrolera nacional, Petroamazonas (2005-2010).</p> <p>Creación del Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos.</p> <p>Creación de la coordinación entre el Ministerio Coordinador de Política Económica y las alianzas estratégicas con NOC.</p>	<p>Debilitamiento del Ministerio del Medio Ambiente.</p> <p>Protagonismo de la Secretaria Nacional para Planeamiento y Desarrollo.</p> <p>Rol temporal del Ministerio de Relaciones Exteriores.</p> <p>Creación y supresión del Ministerio de Cultura y Patrimonio.</p>
Tesoro	<p>Nacionalización de las ganancias extraordinarias (2005; 2007).</p> <p>Negociación de los contratos petroleros (2009-2011).</p> <p>Demandas legales por empresas multinacionales.</p> <p>Evaluación de la rentabilidad de los bloques 48 y 31 para el gasto público.</p> <p>Ley de finanzas (2008).</p>	<p>Financiamiento de programas internacionales (REDD y REDD+).</p> <p>Ventana capital del fondo fiduciario Yasuni-ITT.</p> <p>Ventana de interés del fondo Fiduciario Yasuni-ITT.</p> <p>Evaluación de rentabilidad y costo de oportunidad de los bloques 48 y 31.</p>
Autoridad	<p>Constitución política (art. 407).</p> <p>Nueva ley de hidrocarburos (2010).</p> <p>Nuevo estatuto para Petroamazonas y Petroecuador (2011).</p> <p>Declaración de interés nacional.</p> <p>Consulta a pueblos indígenas.</p>	<p>Constitución política (derechos de la Naturaleza).</p> <p>Decretos presidenciales.</p> <p>Referéndum fallido.</p> <p>Protección de grupos indígenas no contactados.</p>
Nodalidad	<p>Subevaluación de los impactos socioambientales de la extracción petrolera.</p> <p>Comunicación de bajo perfil.</p> <p>Control estatal sobre la información.</p> <p>Comisiones legislativas.</p>	<p>Infravaloración de la rentabilidad de ITT.</p> <p>Comunicación de alto perfil.</p> <p>Campaña internacional.</p> <p>Medios en masa.</p> <p>Comunidad académica y artículos científicos.</p>

El siguiente paso consiste en la identificación del mecanismo causal que explica el resultado de políticas. Se define un mecanismo causal como “un sistema de piezas combinadas que transmite las fuerzas causales de X a Y”, donde cada una de las partes es una entidad que entra en actividad para transmitir una fuerza y producir el resultado por explicar (Beach y Pedersen, 2013: 44 y 49). En primer lugar, se procede a un análisis de congruencia del proceso que va desde el establecimiento de la agenda inicial de la apertura de la explotación de los campos petro-

leros de ITT. A continuación, se describe el mecanismo causal que explica esta falla de política, basado en la combinación de instrumentos de las políticas ambiental y petrolera, promovidas por dos coaliciones que abogan por objetivos y medios en competencia: una ecologista y otra extractivista. La figura nº 1 describe el proceso causal que va desde el anuncio de un cambio de paradigma hacia la transición ecológica, al abandono de la Iniciativa Yasuní-ITT y la declaración de interés nacional de la explotación petrolera en esta zona.

Figura nº 1
Mecanismo causal de una falla de política pública



LA IDEA DE QUE IBA A CAMBIAR EL MUNDO

El Parque Nacional Yasuní es un área protegida de 982 000 ha ubicada en la región amazónica de Ecuador. Desde su creación, en 1979, sus límites se han modificado dos veces en función de las licitaciones petroleras y la legalización del territorio huaorani, el mayor pueblo indígena de esta zona. En 1989, este parque fue incorporado al programa Hombre y Biosfera de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), convirtiéndose *de facto* en la zona núcleo de la Reserva de la Biosfera Yasuní, que abarca unas tres millones de hectáreas. La joya del sistema nacional de áreas protegidas, junto con el archipiélago de Galápagos y el volcán Cotopaxi, es, no obstante, el hermano menor pobre de la política ambiental ecuatoriana, afectado por el avance de la explotación petrolera, la construcción de caminos y la colonización (Fontaine y Narváez, 2007).

Esto condujo al Gobierno a abandonar la “iniciativa” en febrero del 2013, oficialmente debido a una falta de compromiso de los donantes internacionales.

Por lo tanto, se convirtió en un importante elemento para el movimiento ecologista nacional, organizado en torno a la defensa de la biodiversidad y los pueblos indígenas. Este movimiento está liderado por activistas de clase media urbana, además de los diferentes grupos de interés, tales como los campesinos blancos y mestizos afectados por la contaminación (que iniciaron un juicio a Texaco en 1994 por el cual ganaron una decisión favorable el 2012) y los pueblos indígenas que han sido movilizados durante los últimos 30 años en torno a un proyecto de Estado plurinacional y multiétnico (Fontaine, 2008). Entre los numerosos conflictos sociales y ambientales generados desde finales de los años 1980 por la industria petrolera, aquellos relacionados con el Yasuní son los más publicitados por los libros y documentales audiovisuales sobre la lucha territorial de los huaorani, la deforestación y la biodiversidad. La moratoria

sobre los campos petroleros ITT no es una excepción a esa regla.

En junio del 2007, el recién electo presidente Rafael Correa, anunció a la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU) la decisión del Gobierno de no explotar los campos petroleros importantes conocidos por sus siglas ITT (Ishpingo, Tiputini y Tambococha), situados debajo del Parque Nacional Yasuní (D001, 2007). En su discurso, Correa pidió a la comunidad internacional 3.5 mil millones de dólares como compensación parcial por esta moratoria y como forma de pago por dos tipos de servicios ambientales que se realizaban al no explotar esos campos: la protección de la diversidad biológica y cultural del Parque Nacional Yasuní, y la no emisión de Gases de Efecto Invernadero (GEI) gracias al no retiro de un volumen neto de petróleo crudo del mercado. Este monto fue calculado con base en el crudo WTI, para un volumen total de 860 millones de barriles (Larrea *et al.*, 2009: 19). En febrero del 2009, el presidente Correa declaró la prórroga indefinida de esta moratoria, con el argumento de que, debido a la disminución de los precios del petróleo del periodo 2008-2009, la explotación de petróleo crudo pesado del ITT ya no era rentable.

Los aportes esperados debían llegar a los 100 millones de dólares hasta diciembre del 2011. Sin embargo, el éxito de este programa fue más simbólico que económico. A pesar de la respuesta favorable por parte de muchos sectores de la opinión pública internacional, la campaña no pudo reunir las financiaciones previstas. A finales del 2012, los depósitos totales en el fideicomiso del PNUD ascendían a 6.5 millones de dólares, teniendo como los principales contribuyentes a Italia (30.2%), España (21.5%) y el Gobierno Regional de Valonia (18.7%), donde el resto procede de 16 instituciones internacionales, principalmente públicas. Esto condujo al Gobierno a abandonar la “iniciativa” en febrero del 2013, oficialmente debido a una falta de compromiso de los donantes internacionales. En septiembre del 2013, el presidente Correa solicitó a la Asamblea Nacional declarar de interés nacional la explotación del bloque 43, que contiene parte de las reservas del ITT, y su frontera con el bloque 31, ya bajo contrato (D003, 2013). Al Poder Legislativo le tomó menos de un mes otorgarle el permiso al Gobierno y a la empresa nacional Petroamazonas para buscar inversiones y lanzar la

mayor operación de petróleo del Ecuador desde la década de 1970 (D004, 2013).

En realidad, dos concepciones del cambio de política inducido por la elección del presidente Correa estaban en juego. Dos coaliciones competidoras, con diferentes procesos de aprendizaje orientados a las políticas que conducen a concepciones contradictorias de desarrollo. Por un lado, la coalición ecologista abogaba por un cambio de paradigma centrado en la Naturaleza, la ecología política y la economía ecológica (Ramírez, 2012; Larrea *et al.*, 2009; Gallardo *et al.*, 2014); por otro lado, la coalición extractivista abogaba por una adaptación gradual del paradigma existente centrándose en las personas, la economía política y el productivismo. Ambos paradigmas y coaliciones tenían la atención del mandatario, quien terminó proponiendo una solución ambigua: la "opción A" (no extracción de petróleo), que sería la prioridad, y la "opción B" (extracción de petróleo), si el financiamiento internacional fuera insuficiente. Cada coalición adoptó una estrategia de comunicación específica: una campaña internacional con alto perfil por los ecologistas y el lobby nacional de bajo perfil por los extractivistas. Ambas estrategias podrían a su vez influir en la relación entre las ideas y las instituciones a través de la definición de los objetivos y medios en cada nivel del contenido de las políticas, tal como veremos en la siguiente parte.

LA COHERENCIA ENTRE FINES Y MEDIOS PARA LAS POLÍTICAS EN COMPETENCIA

A nivel normativo, las coaliciones abogaron por dos interpretaciones diferentes de los principios éticos de la "buena vida" expuestos en la Constitución del 2008 y ejecutados a través de los planes nacionales de desarrollo a partir de entonces. Ambos reconocieron los derechos de las personas a un medioambiente de libre de contaminación y equilibrado. Pero la definición de la "buena vida" de los ecologistas se relaciona con el "decrecimiento" económico y la "transición ecológica", como respuesta al efecto invernadero y los impactos negativos de la explotación de hidrocarburos en la biodiversidad y los pueblos indígenas. Por lo contrario, para los extractivistas la "buena vida" depende del desarrollo económico,

donde la "transición energética" es en realidad una respuesta al problema de la insuficiencia energética que el Ecuador enfrenta debido a las decrecientes reservas probadas de petróleo y de la expansiva importación de productos refinados.

Así se tiene que la transición ecológica debe lograrse mediante un cambio del mix energético, de energías no renovables y altamente dependiente de los combustibles de carbono fósiles a fuentes de energía renovables, mientras que la transición energética, por el contrario, debe lograrse mediante un cambio del modo de desarrollo altamente dependiente de las exportaciones de materias primas a un capital intensivo basado en la economía del conocimiento. Estas interpretaciones no son ni exclusivas ni exhaustivas, sino que constituyen el núcleo del dilema de valores que enfrenta el Gobierno en relación con la extracción o la no extracción de las reservas petroleras del campo ITT.

La coalición ecologista abogaba por un cambio de paradigma centrado en la Naturaleza, la ecología política y la economía ecológica; por otro lado, la coalición extractivista abogaba por una adaptación gradual del paradigma existente centrándose en las personas, la economía política y el productivismo.

A nivel estratégico, las coaliciones que compiten persiguen objetivos contradictorios basados en sus interpretaciones de la sostenibilidad, lo que lleva a los diferentes estilos de implementación de políticas. La coalición ambiental se dirige a políticas de conservación y mitigación del calentamiento global a través de una transición ecológica orientada a la oferta y servicios ambientales. La coalición extractivista se dirige a la búsqueda de rentas y la soberanía nacional a través de la extracción de petróleo para financiar la diversificación del balance de energía durante una transición energética orientada a la demanda. Esto significa que para unos la "iniciativa" era un problema de política ambiental, mientras que para otros era un problema de política energética.

Por lo tanto, más allá de la defensa de una opción u otra, ambos instrumentalizaron la una contra la otra. Esto condujo a un problema de coordinación intersectorial, ya que las agencias de política ambiental no asumieron la transición energética de otra manera que a través de la moratoria sobre las reservas de ITT, mientras que las agencias de política energética no asumían la responsabilidad por ello. Con todo, la alternativa entre las opciones A y B terminó en un juego de suma nula.

A nivel normativo, las coaliciones abogaron por dos interpretaciones diferentes de los principios éticos de la “buena vida” expuestos en la Constitución del 2008 y ejecutados a través de los planes nacionales de desarrollo a partir de entonces.

Estas tensiones tuvieron una incidencia directa en el nivel operativo del contenido de las políticas, ya que ambas opciones perseguían objetivos programáticos contradictorios sobre la base de la disponibilidad de fuentes financieras, lo que las llevó a favorecer diferentes ajustes de instrumentos. La coalición ambiental buscó una compensación internacional por los costos de oportunidad a través del fideicomiso ITT Yasuní administrado por el PNUD (D002, 2010). Por el contrario, la coalición extractivista trató de asegurar la autosuficiencia mediante el incremento de las ganancias del Gobierno, con un nuevo régimen contractual nacionalista, alianzas estratégicas entre Petroamazonas y empresas públicas extranjeras, y mecanismos de distribución de la renta para financiar al gobierno central y los gastos de gobiernos locales. Al reducir la moratoria a un problema de la rentabilidad económica, en realidad el presidente Correa le dio una gran ventaja a la opción B, ya que los ingresos del petróleo son una fuente más confiable de ingresos para el Estado de las posibles contribuciones del régimen mundial de la gobernanza ambiental. Por lo tanto, el hecho de que el destino de la opción A estuviera sellado por las contribuciones de la comunidad internacional significa que el

cambio del tercer orden finalmente fue obstaculizado por la definición de los medios del primer orden.

El análisis de la congruencia de las relaciones entre los niveles normativos, estratégicos y operativos de la política de contenidos proporciona una descripción general de cómo las ideas y las instituciones interactúan para producir una falla de políticas públicas. Sin embargo, un análisis más detallado de los componentes del mecanismo causal de este proceso debe contribuir a una mejor explicación de por qué estas interacciones producen este resultado, como veremos en la siguiente parte.

CÓMO LAS INSTITUCIONES FORMAN LOS CAMBIOS DE POLÍTICA

El cambio de tercer orden se resume en el principio constitucional de la “buena vida” y las metas del plan nacional con respecto a la transición de la economía a “una era pospetróleo”. Al presionar al Gobierno y a la industria petrolera, el movimiento ambiental se aprovechó de la apertura de una ventana de la política después de las elecciones de Correa el 2006. Entre la coalición política que apoyó al nuevo Presidente había un consenso general en torno a la naturaleza de la problemática causada por la explotación petrolera en la Amazonía, donde la mejor solución posible era descartar estas actividades de áreas protegidas como el Parque Nacional Yasuní, teniendo la voluntad política para actuar de inmediato. Esta convergencia de múltiples corrientes estaba sostenida por el contexto internacional, debido a la alta visibilidad del parque Yasuní y porque el Premio Nobel de la Paz 2006 fue asignado al Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático y al ex vicepresidente estadounidense Al Gore. A nivel nacional, los ecologistas podrían asegurar su posición en el Poder Ejecutivo a través de la vicepresidencia, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, el Ministerio de Energía y Minas y el Ministerio de Asuntos Exteriores. Durante los debates constitucionales del 2007-2008, también jugarían un papel activo a través de la presidencia de la Asamblea y la Mesa 10, a cargo de la preparación de los artículos sobre los derechos colectivos.

Esto dio paso a una serie de cambios de segundo orden, empezando por el decreto presidencial sobre la solución doble con respecto a las reservas de petróleo de los campos de ITT. Sin embargo, este dilema se acabaría en una estrategia ambigua con respecto a los objetivos normativos, lo cual envió un mensaje contradictorio a la opinión pública. Por un lado, la Constitución valoró los derechos de la Naturaleza y aplicó el sistema de áreas protegidas al exigir una declaración de interés nacional para explotar los recursos naturales dentro de estas áreas. Por otro lado, prevaleció la soberanía nacional del país y la facultad del Estado para explotar los recursos no renovables para el beneficio de la nación. A nivel secundario, los instrumentos de autoridad como los decretos presidenciales son más débiles que las leyes, ya que no están apoyados por una mayoría legislativa explícita, basándose su legitimidad en la popularidad del mandatario. Por lo tanto, la serie de decretos adoptados para extender la moratoria produjeron más inestabilidad frente a la superioridad jerárquica de la nueva ley orgánica de los hidrocarburos y el estatuto de Petroamazonas, aprobado el 2010-2011. Del mismo modo, hay un fuerte contraste entre la incapacidad de la coalición ambiental de oponerse a la retirada de la "iniciativa" a través de un referéndum popular, el 2013, y la facilidad con la cual el Presidente ganó la votación de la declaración de interés nacional antes de iniciar la explotación de los bloques 43 y 31.

La debilidad de los instrumentos de autoridad tuvo un efecto negativo sobre los instrumentos del Tesoro, ya que los decretos presidenciales hicieron la "iniciativa" casi totalmente dependiente de financiamientos internacionales. Como ya se ha mencionado, la misma dependencia externa en contribuciones extranjeras hizo a la moratoria vulnerable en comparación con la relativa seguridad proporcionada por la renta petrolera, especialmente en un contexto de altos precios del petróleo, como era el caso hasta mediados del 2014. Además, debe considerarse que el mecanismo financiero diseñado por el fideicomiso Yasuní-ITT también compitió con otras herramientas financieras internacionales, como los programas de REDD y REDD+, a través de los cuales los inversionistas pueden intercambiar bonos en los derechos de emisión de carbono. Por otro lado, el Gobierno había mejorado significativamente su capacidad para aumentar la renta petrolera más allá del efecto-precio mecánico. Desde el 2005 el Estado ecuatoriano había

comenzado a renegociar los contratos petroleros con las empresas multinacionales, primero a través de la nacionalización parcial de los beneficios extraordinarios realizados a partir de la creciente demanda entre el 2003 y el 2007 (Fontaine, 2011). Del 2009 al 2011, todos los contratos existentes fueron cancelados y se firmaron una nueva serie de contratos de servicios, de acuerdo con la nueva ley de hidrocarburos, con lo que la participación del Gobierno se incrementaría hasta el 70% de la producción. Esto significó un crecimiento rápido de la renta para el Estado, lo que volvió la contribución internacional a la moratoria sobre las reservas petroleras del campo ITT bastante irrelevante.

La debilidad de los instrumentos de autoridad tuvo un efecto negativo sobre los instrumentos del Tesoro, ya que los decretos presidenciales hicieron la "iniciativa" casi totalmente dependiente de financiamientos internacionales.

Sin embargo, la necesidad de movilizar a la comunidad internacional para alimentar el fondo Yasuní tuvo un efecto perverso sobre los instrumentos de organización, exacerbados por la ambigüedad de la solución doble adoptada por el presidente Correa. La estrategia de recaudación de fondos fue encargada a una comisión especial, entre ellos el presidente y los delegados de la Secretaría de Planificación y Desarrollo, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Cultura y Patrimonio y el Ministerio de Medio Ambiente, al lado de los activistas y expertos de la sociedad civil. Hasta mediados del 2013, estos literalmente se pasearían por el mundo en busca de socios a través de una red ecologista mundial, en conferencias internacionales, eventos académicos, etc. Sin embargo, en lugar de actuar como un órgano de coordinación intersectorial, esta comisión socavó la autoridad del Ministerio de Medio Ambiente, constitucionalmente responsable de la estrategia de las áreas protegidas, relegándolo a un papel secundario. Mientras tanto, los instrumentos de ordenación del sector petrolero se fortalecieron a través de una serie de reformas del Ministerio de Energía y Minas,

con el tiempo puesto bajo la autoridad del Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos, y la modernización de la empresa nacional de petróleo, Petroecuador, con el fin de actuar como socio de Petroamazonas en actividades del *downstream*. El nuevo régimen contractual también mejoraría las alianzas estratégicas con empresas nacionales y extranjeras deseosas de invertir en el *upstream* de Ecuador, particularmente de China.

La propia propuesta técnica carecía de objetividad científica, ya que estaba dirigida a convencer a los actores políticos y económicos, y al público en general, en lugar de demostrar que la financiación de la conservación no debe ser una prioridad cuando el destino de la Humanidad está en juego.

Como consecuencia de la debilidad de los instrumentos de organización, los instrumentos de información se vieron afectados negativamente. Desde el comienzo la "iniciativa" atrajo a muchos estudiosos de la ecología, la economía y la antropología, lo que produciría un importante cuerpo de conocimiento sobre los beneficios de una moratoria petrolera en la Amazonía, en particular, y para el planeta, en general (Rival, 2010; Martin, 2011; Rodríguez-Labajos y Martínez-Alier, 2013; Martin y Scholtz, 2014; Pellegrini *et al.*, 2014; Farrell, 2014). Pese a esto, la propia propuesta técnica carecía de objetividad científica, ya que estaba dirigida a convencer a los actores políticos y económicos, y al público en general, en lugar de demostrar que la financiación de la conservación no debe ser una prioridad cuando el destino de la Humanidad está en juego. Esto agravó la confusión inicial de la información publicada por el Gobierno, en cuanto a la extensión real de la zona objeto de la moratoria, la cantidad esperada de las contribuciones, la naturaleza y objetivos del fondo fiduciario, así como la composición y el papel de su directorio. Una vez más la debilidad de estos instrumentos contrastaba con el fortalecimiento de los instrumentos de información sobre las actividades petroleras en

la Amazonía. Sin perjuicio de las críticas planteadas por los impactos ambientales y sociales negativos de estas actividades desde la década de 1970, el bajo perfil de comunicación de la coalición extractivista terminó en una presentación precisa y optimista de las muchas ventajas que la explotación de los bloques 31 y 43 traería al país.

En conjunto, estos instrumentos constituyen una combinación de políticas contradictorias que afectó a la consistencia del mix de instrumentos para fomentar la movilización social, las aportaciones financieras y la rendición de cuentas horizontal a favor de la moratoria. Así, mientras que el Gobierno decidía poner fin al programa, los actores sociales se esforzaron para tomar ventaja de los artículos de la Constitución que podrían impedir la ejecución de la opción B. Entre estos, dos bloques constitucionales apelaron particularmente a la excepcional capacidad para explotar los recursos no renovables dentro de las áreas protegidas y los llamados "derechos de la naturaleza", y la protección de los pueblos indígenas, especialmente de aquellos en aislamiento voluntario. Esto obligaría al Gobierno y a la empresa nacional de petróleo a presentar garantías para ambos antes de proceder a la explotación petrolera en los bloques 31 y 43 (ex-ITT) y excluir los bloques de las áreas intangibles que albergan los clanes Tagaeri y Taromenane. Finalmente, la coalición ambiental no logró reunir el número suficiente de firmas para que el Gobierno organizara un referéndum nacional sobre la opción B, lo que habría pospuesto la conclusión a un largo proceso de cambio de política.

CONCLUSIÓN

El marco analítico de tres órdenes de cambio establece que un cambio en un área política afecta los objetivos y los medios de una manera estructural, de tal forma que otras políticas se ven orientadas por el nuevo paradigma. Es así que existe una relación causal en el cambio de políticas entre los niveles normativo, estratégico y operativo. Esta teoría fue revisada en parte a través de un análisis más preciso de las variables dependientes del cambio de política. El nuevo marco tiene en cuenta los diferentes objetivos y los medios en cada nivel de los contenidos de la política, lo que permite poner a prueba la consistencia

de los instrumentos de la política en cada nivel. Asumiendo esta propuesta argumentamos que tales problemas de consistencia pueden proporcionar una explicación suficiente de un resultado de políticas.

El cambio de tercer orden también plantea un problema de coherencia intersectorial de los fines y los medios. Por lo tanto, cuando se produce un cambio en un nivel normativo, la fricción institucional entre otros ámbitos políticos obliga al Gobierno a fomentar la coordinación intersectorial a niveles estratégico y operativo. Caso contrario es poco probable que se produzca el cambio de paradigma, por lo que las ideas que promueve no pueden prosperar. Uno no puede oponerse a objetivos políticos de una política sin oponerse a sus medios. Por lo tanto, la coordinación institucional es la clave para el cambio de tercer orden, ya que uno no puede contraponer una política con otra, sin poner en peligro la consistencia mixta de sus instrumentos.

La Iniciativa Yasuní-ITT del Ecuador fue presentada como un cambio de paradigma para un país cuya economía ha sido dependiente de la exportación petrolera desde 1970, siendo símbolo de lo que llevaría al mundo hacia la transición ecológica del siglo 21. Sin embargo, su retirada el 2013 allanó el camino a la explotación petrolera más grande jamás lanzada en el país. Oficialmente, el motivo de dicho retiro fue la falta de financiamientos internacionales, aunque en realidad este programa estaba condenado al fracaso, puesto que fue concebido como una política ambiental para revertir el desarrollo a largo plazo de la política petrolera. La aplicación de la Iniciativa Yasuní-ITT habría requerido una mayor integración a nivel de organización (por ejemplo, a través del Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos) para que las políticas ambiental y petrolera no persiguieran objetivos contradictorios, utilizando medios opuestos.

La aplicación de la Iniciativa Yasuní-ITT habría requerido una mayor integración a nivel de organización (por ejemplo, a través del Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos) para que las políticas ambiental y petrolera no persiguieran objetivos contradictorios, utilizando medios opuestos.

Por el contrario, desde el principio la ambigüedad de los objetivos y los medios se cristalizó en el dilema de la "opción A" versus la "opción B", basado en la existencia de dos objetivos contradictorios: la transición ecológica para los propósitos globales o la búsqueda de rentas y el desarrollo centrado en el Estado. El seguimiento del proceso de esta falla de política muestra una baja consistencia de la mezcla de la política en general, debido a la debilidad de los instrumentos de política ambiental con recursos del Estado. Este caso sustenta la teoría según la cual el cambio de tercer orden no se basa en las ideas sino en el apoyo de estas por las instituciones. De esta manera se demuestra la incapacidad de coaliciones de defensa en competencia para provocar el cambio de tercer orden en ámbitos políticos complejos, en ausencia de apoyo institucional.

NOTAS

¹ Este artículo es un resultado parcial del proyecto de investigación "La participación como problema de gobernanza: el caso de las políticas de seguridad ciudadana y de energía en Ecuador y Colombia", llevado a cabo de marzo del 2014 a febrero del 2015. El autor agradece de manera especial a Michael Howlett, Derek Beach y a un evaluador o evaluadora anónima, por sus comentarios a una versión previa del mismo.

BIBLIOGRAFÍA

Beach, Derek y Rasmus Brun Pedersen

2013. *Process-tracing methods: Foundations and guidelines*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 208 p.

Bevir, Mark

2006. "Political Studies as Narrative and Science, 1880-2000". *Political Studies* 54: 583-606.

Blyth, Mark

1997. "Any more bright ideas? The ideational turn of comparative political economy". *Comparative Politics* 29 (2): 229-250.

Blyth, Mark

2013. "Paradigms and paradox: The politics of economics ideas in two moments of crisis". *Governance* 26 (2): 197-215.

Campbell, John L.

2002. "Ideas, politics, and public policy". *Annual Review of Sociology* 28: 21-38.

Cashore, Benjamin y Michael Howlett

2007. "Punctuating Which Equilibrium? Understanding Thermostatic Policy Dynamics in Pacific Northwest Forestry". *American Journal of Political Science* 51 (3): 532-551.

Farrell, Katharine

2014. "Intellectual mercantilism and franchise equity: A critical study of the ecological political economy of international payments for ecosystem services". *Ecological Economic*, 102: 358-365.

Fontaine, Guillaume e Iván Narváez (coord.)

2007. *Yasuní en el siglo XXI: El Estado y la conservación de la Amazonía*. Quito: FLACSO-IFEA-Abya Yala. 341 p.

Fontaine, Guillaume

2008. "Le mouvement écologiste contre l'exploitation d'hydrocarbures en Équateur". *Problèmes d'Amérique Latine* 70: 41-60.

Fontaine, Guillaume

2010. *Petropolítica. Una teoría de la gobernanza energética*. Quito: FLACSO - Instituto de Estudios Peruanos - Abya Yala. 320 p.

Fontaine, Guillaume

2011. "The Effects of Governance modes on the energy matrix of Andean countries". *Energy Policy* 39 (5): 2888-2898.

Gallardo, Lucía et al.

2014. *Sumak Kawsay and Degrowth: Towards new struggles against extractive development*. s/f. 24 p.

Hall, Peter

1986. *Governing the economy: The politics of State intervention in Britain and France*. Oxford: Oxford University Press. 340 p.

Hall, Peter

1993. "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: the Case of Economic Policymaking in Britain". *Comparative Politics* 25 (3): 275-296.

Hood, Christopher

2007. "Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades". *Governance* 20 (1): 127-144.

Howlett, Michael

2009. "Process sequencing policy dynamics: Beyond homeostasis and path dependency". *Journal of Public Policy* 29 (3): 241-262.

Howlett, Michael

2011. *Designing public policies: Principles and instruments*. New York: Routledge. 238 p.

Howlett, Michael y Benjamin Cashore

2009. "The Dependent Variable Problem in the Study of Policy Change: Understanding Policy Change as a Methodological Problem". *Journal of Comparative Policy Analysis* 11 (1): 33-46.

Kuhn, Thomas

1971/1962. *La estructura de las revoluciones científicas*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica. 319 p.

Larrea, Carlos et al.

2009. *Yasuní-ITT Initiative: A big idea from a small country*. Quito: PNUD - GIZ - MDGIF. 48 p.

Martin, Pamela

2011. "Payer pour préserver: la politique internationale de la proposition équatorienne Yasuní-ITT". *International Development Policy / Revue internationale de politique de développement* 2: 141-160.

Martin, Pamela e Imme Scholz

2014. "Ecuador's Yasuní-ITT Initiative: What Can We Learn from its Failure?". *International Development Policy / Revue internationale de politique de développement* 5 (2).

Pellegrini, Lorenzo et al.

2014. "The demise of a new conservation and development policy? Exploring the tensions of the Yasuní ITT initiative". *The Extractive Industries and Society* 1 (2): 284-291.

Princen, Sebastiaan y Paul Hart

2014. "Putting policy paradigms in their place". *Journal of European Public Policy* 21 (3): 470-474.

Ramírez, René

2012. "Izquierda y 'buen capitalismo'. Un aporte crítico desde América Latina". *Nueva Sociedad* 237: 32-48.

Rival, Laura

2010. "Ecuador's Yasuní-ITT Initiative: The old and new values of petroleum". *Ecological Economics* 70 (2010): 358-365.

Rodríguez-Labajos, Beatriz y Joan Martínez-Alier

2013. "The Economics of Ecosystems and Biodiversity: Recent Instances for Debate". *Conservation and Society* 11 (4): 326-342.

Documentos oficiales**D001**

2007. Speech of the President of the Republic of Ecuador, Excellency Rafael Correa. New York. (High level dialogue on climate change of the 62 period of sessions of the General Assembly of the United Nations). [24 de setiembre del 2007].

D002

2010. Ecuador Yasuní ITT, Trust Fund: Terms of Reference. Washington D.C. [28 de julio del 2010].

D003

2013. Solicitud del Presidente de la República de Declaratoria de Interés Nacional de la Explotación Petrolera de los Bloques 31 y 43, dentro del Parque Nacional Yasuní, conforme con el artículo 407 de la Constitución de la República. Quito. [6 de setiembre del 2013].

D004

2013. Informe de la Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio, respecto de la Solicitud de Declaratoria de Interés Nacional para la explotación petrolera de los Bloques 31 y 43, dentro del Parque Nacional Yasuní + Anexos. Quito. [5 de setiembre del 2013].

