

Introducción

Guillaume Fontaine

La multiplicación de los conflictos socio-ambientales relacionados con las actividades petroleras en la Amazonía ecuatoriana en la década de los noventa ha dado lugar a una amplia literatura (sobre la explotación más o menos racional de los recursos naturales, las políticas públicas petrolera, ambiental e indigenista, el papel de las empresas multinacionales en el país, etc.). Ello muestra la importancia del tema socio-ambiental y el desarrollo sostenible en la vida política y social del Ecuador.

Sin embargo, una revisión profunda de esta literatura deja al lector perplejo, si se considera sus alcances limitados en términos de relaciones inter-subjetivas y de participación de la sociedad civil en la construcción de un proyecto nacional de desarrollo. Las publicaciones disponibles sobre el tema reflejan tres niveles de preocupación, a saber la facilitación, la asesoría y la defensa de intereses particulares. Ahora bien, es notoria la escasez de la difusión de trabajos científicos que den cabida a una reflexión objetiva y alimenten una discusión en la esfera pública, más allá de los discursos apologéticos o catastrofistas. El resultado, al parecer es una creciente separación entre los actores que, más que reconocer la dimensión constructiva de los conflictos socio-ambientales, buscan tratarlos como fenómenos secundarios – comparado con la magnitud de los retos socioeconómicos que enfrenta el país – o elevarlos al nivel de crisis mediante una radicalización de las posiciones.

El Observatorio Socio-Ambiental de FLACSO

Como institución académica, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) se relaciona con todos los sectores de la sociedad ecuatoriana y, en principio, igualmente legítimas a sus posturas respectivas. De hecho, nuestro rol no es asumir la postura de uno u otro de los protagonistas, sino mejorar e incrementar el nivel de análisis y reflexión, para sustentar el debate y mejorar las posibilidades de dar paso a un modelo de desarrollo sostenible, cuya necesidad es patente. Este compromiso obedece a la firme voluntad de respetar los principios de neutralidad axiológica u objetividad científica, advertidos por el sociólogo alemán Max Weber en sus famosas conferencias sobre la política y la ciencia como vocación (1919)¹, contra quienes suelen confundir al académico con un actor político más.

En ese sentido es que se contempló la creación del Observatorio Socio-Ambiental (OSA) como un laboratorio multidisciplinario, integrado al programa de Estudios Socio-Ambientales desde octubre 2001. El propósito general del OSA es ofrecer a todos los actores vinculados con (y preocupados por) el desarrollo sostenible – empresas, gobiernos de turno, diputados, organizaciones sociales e individuos particulares – una información exhaustiva y objetiva, sobre el marco legal, económico, social y ético de las actividades extractivas. A nivel político e institucional, buscamos suscitar y contribuir a la reflexión colectiva, orientada hacia el manejo democrático de los conflictos socio-ambientales. Creemos que podemos ayudar a conocer, discutir y analizar los puntos de vista, aproximaciones y concepciones que tienen todos los actores involucrados en los problemas socio-ambientales, sin olvidar brindar un apoyo técnico y humano para los actores que carecen de los recursos para ello. A nivel científico y académico, buscamos facilitar el establecimiento de relaciones a largo plazo entre los investigadores de distintos campos y, desde luego, desarrollar una reflexión multidisciplinaria, que articule los alcances de las ciencias sociales, humanas y de la tierra.

Tomando en cuenta la importancia estratégica de la política de hidrocarburos en el desarrollo del país y de la Región Amazónica Ecuatoriana (RAE), el OSA optó por desarrollar un programa específico, cuyo cuestionamiento central es: ¿Cómo se articulan las actividades hidrocarburíferas

1 Los textos de estas conferencias están reunidos en M. Weber, 1972.

con las necesidades socio-ambientales del desarrollo sostenible? Este programa retoma los planteamientos generales del OSA y obedece a los principios que guían nuestras actividades: científicidad, objetividad y continuidad en el tiempo.

Para el cumplimiento de este programa, el OSA está llevando a cabo cuatro tipos de actividades: proponer una oferta de formación y capacitación en estudios socio-ambientales, realizar investigaciones sobre la problemática socio-ambiental y las actividades hidrocarburíferas en la cuenca amazónica, crear un sistema de información geográfica y organizar conferencias-debates con los actores del desarrollo al nivel nacional e internacional. El público meta del programa incluye a autoridades y técnicos de la industria petrolera, funcionarios y técnicos del Estado al nivel de gobierno y organismos seccionales, miembros de organizaciones sociales indígenas y campesinas, organizaciones no gubernamentales (ONG) de apoyo, locales, nacionales e internacionales, además de los medios de comunicación y particulares interesados.

Los foros socio-ambientales

Con estos antecedentes, FLACSO organizó un primer ciclo de foros socio-ambientales entre febrero de 2002 y mayo de 2003, cuyas mejores ponencias son reproducidas en el presente volumen. El primer foro fue convocado en torno a “Las perspectivas para el tratamiento de los problemas socio-ambientales en el Ecuador”. Un segundo evento fue organizado alrededor de “Consulta previa y participación ciudadana en las actividades hidrocarburíferas en el Ecuador”, tema que abordamos nuevamente pocos meses después, con oportunidad de la expedición del “Reglamento de consulta y participación para las operaciones hidrocarburíferas”. Un cuarto foro fue dedicado a “La contratación petrolera y la responsabilidad socio-ambiental”.

El siguiente abordó los “Aspectos sociales, económicos y políticos del desarrollo sostenible en el Ecuador”, en el marco del primer Encuentro de Estudios Ecuatorianos, organizado por la sección de ecuatorianistas de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA) en Quito, del 18 al 20 de julio de 2002. Luego se organizó un foro en Lago Agrio, sobre “Los impactos de las actividades petroleras en el Nororiente”. El séptimo foro socio-

ambiental planteó el tema de “La descentralización de las competencias ambientales: un problema de recursos y capacidades”. Este primer ciclo se cerró con un octavo foro, dedicado a “La explotación petrolera en áreas protegidas: normas y realidad”.

Para este ciclo, los conferencistas fueron Teodoro Bustamante, antropólogo, coordinador del programa de Estudios Socio-Ambientales de FLACSO; Aida Arteaga, coordinadora del “Proyecto FLACSO-Petroecuador de constitución de un sistema de información geográfica y un observatorio de las actividades hidrocarburíferas en la Amazonía ecuatoriana”; Guillaume Fontaine, sociólogo, profesor investigador de FLACSO; Gina Chávez, abogada, investigadora asociada de FLACSO por el programa de Antropología; Xavier Sisa, abogado, ex asesor jurídico del Frente de Defensa de la Amazonía, miembro del Colegio de Abogados de Quito; Jorge Albán, ex subsecretario del Ministerio del Ambiente, ex subsecretario de Protección Ambiental del Ministerio de Energía y Minas, director de la fundación Ambiente y Sociedad; Verónica Potes, ex asesora jurídica de la OLADE (Organización Latinoamericana de Energía), coordinadora del componente regulación para la OLADE en el programa Energía Ambiente y Población patrocinado por el Banco Mundial; Lautaro Ojeda, consultor por la ONU, profesor asociado de FLACSO por el programa de Políticas Públicas; René Ortiz, ex ministro de Energía y Minas, presidente de la Asociación de la Industria Hidrocarburífera del Ecuador (AIHE); Roberto Caballero C*, ex subsecretario de Protección Ambiental del Ministerio de Energía y Minas, Asesor Jurídico de Petroproducción; y Amanda Barrera de Jorgenson, directora ejecutiva de la fundación Wildlife Conservation Society (WCS) en el Ecuador.

Las nuevas reglas del juego

El presente libro es el primer volumen de una trilogía dedicada a la compleja relación entre petróleo y desarrollo sostenible. El título, “Las reglas del juego”, alude a los cambios que enmarcan el debate, y que hemos agrupados en tres capítulos.

* Nota del Editor: el doctor Caballero falleció durante la edición del presente libro, en julio de 2003. En homenaje a su aporte a la legislación hidrocarburífera, publicamos su intervención durante el 4to. foro socioambiental, sin que él haya podido revizar la versión final.

En el primer capítulo presentamos tres intervenciones que tratan de cuestiones de método. Teodoro Bustamante expone los términos de las discusiones en torno al medio ambiental en función de tres tipos de discursos recurrentes: el discurso tecnológico o científicista, el discurso sociológico y el discurso identitario. El autor destaca que estas perspectivas coexisten de manera paralela, en distintos espacios y niveles de reflexión, más que relacionarse entre sí. Subraya también que los argumentos de cada uno carecen de referente a una información fidedigna y compartida, lo que oscurece los términos de la discusión. El texto concluye con la necesidad de desarrollar análisis y discusiones en los distintos niveles que interesa al tema socio-ambiental y su relación con el petróleo: un nivel técnico, un nivel social y un nivel político, sin que ninguno de ellos pueda remplazar al otro.

Aída Arteaga completa el texto anterior, al presentar la metodología desarrollada por el OSA en el marco de un convenio con la Gerencia de Protección Ambiental de Petroecuador. Ella destaca que las fuentes de información – incluso dentro de la empresa estatal – muchas veces son contradictorias, lo que dificulta el tratamiento de los datos cuantitativos y cualitativos. Luego, presenta una serie de indicadores de gestión y medición de los impactos socio-ambientales de las actividades petroleras, con el afán de informar sobre las consecuencias de las actividades petroleras en el Nororiente, en términos de impactos directos e indirectos, inversión petrolera, beneficios sociales y económicos.

Guillaume Fontaine se preocupa por presentar una nueva metodología de análisis de los conflictos socio-ambientales generados por las actividades petroleras. Tras sintetizar varios informes críticos sobre los impactos socio-ambientales, el autor presenta las conclusiones de un estudio comparativo de dos conflictos, en Colombia y Ecuador. Él subraya que tanto el Estado como la sociedad civil tienen que asumir nuevas responsabilidades, si se quiere encontrar un tratamiento duradero y equitativo a dichos conflictos, enmarcado en un modelo de gobernabilidad global. Finalmente remite al criterio analítico de las lógicas racionales de los actores, para salir de la tradicional oposición entre los métodos de manejo, gestión y resolución de conflictos.

El capítulo dos aborda, a través de cuatro artículos, los cambios normativos y legales intervenidos desde los años noventa, en particular tras la reforma constitucional de 1998. Gina Chávez nos informa sobre el papel de

la sociedad civil en la preparación de la Carta Política, que fue sin lugar a duda un hito en las movilizaciones sociales de esa década. Luego ella reubica este cambio en la perspectiva del debate teórico sobre los derechos de tercera generación, en particular respecto del Estado social de derecho y del Estado multicultural. El texto concluye en una evaluación del alcance de los cambios introducidos en la nueva Constitución, en particular por lo que atañe a los derechos colectivos – ambientales e indígenas.

Xavier Sisa prolonga esta reflexión con un análisis de los derechos ambientales introducidos por la Constitución de 1998. El autor se preocupa principalmente por el significado del reconocimiento de los derechos sociales en general y el derecho al medio ambiente en particular. Luego analiza las dificultades para dotar al medio ambiente de la naturaleza de derecho subjetivo, con relación al contenido, la titularidad y la protección. El texto desemboca en un análisis de la legislación ambiental ecuatoriana, en una perspectiva histórica.

Jorge Albán interviene sobre el otro gran cambio introducido por la Constitución de 1998, y es la elevación del derecho a la consulta previa y la participación al rango de norma suprema. Él sugiere que este cambio presenta una redefinición del concepto de democracia y tiene consecuencias sobre los términos de la participación ciudadana y el papel del Estado. Presenta las bases legales de la consulta previa y los alcances de la norma, antes de interrogarse sobre las modalidades y los procesos de participación. El texto concluye con un interrogante, respecto de la viabilidad del proceso en el contexto de la RAE.

Verónica Potes persigue esta reflexión y la ubica en el contexto regional de América y el Caribe. Ella argumenta que la participación no implica sólo un derecho sino que también es un deber. Luego revisa los avances en este ámbito de las legislaciones de Bolivia, Perú, Colombia y Ecuador, para subrayar que Ecuador es el país cuya legislación es la más avanzada al respecto. Finalmente, esta autora analiza las condiciones para pasar de los enunciados constitucionales y legales a mecanismos operativos que coadyuven a la consolidación de las instituciones democráticas.

El capítulo tres resume, en cuatro contribuciones, los cambios políticos que inducen la evolución del marco legal y normativo de la década anterior. Lautaro Ojeda trata el tema de la descentralización como el marco de la transferencia de las competencias ambientales, subrayando que ésta plantea

ante todo un problema de recursos y capacidades. Tras recordar las grandes líneas que atraviesan el debate teórico sobre la descentralización, el autor comenta que el concepto de competencia debe precisarse, especialmente en cuanto a sus alcances y a la forma de su financiamiento. Luego presenta los acuerdos y convenios de transferencia de competencias ambientales a los organismos seccionales, que prefiguran la creación de un sistema nacional descentralizado de gestión ambiental. El artículo concluye con una serie de hipótesis en cuanto a los escenarios de la descentralización y las dificultades que tendrán que superarse para implementar la transferencia de competencias ambientales.

Amanda Barrera aborda otro aspecto de las políticas públicas, al preguntarse en qué medida las actividades petroleras constituyen una amenaza para el sistema nacional de áreas protegidas. Esta autora hace hincapié en la falta de coordinación entre las instituciones nacionales, regionales y locales del Estado, encargadas de promover estas actividades y el desarrollo sostenible. Nos hace partícipes de la experiencia con la Wildlife Conservation Society (WCS) en el Parque Nacional Yasuní, donde coexisten no menos de seis bloques petrolíferos y que ha sufrido severos impactos socio-ambientales, en particular a lo largo de las vías Maxus y Auca. El artículo concluye con una serie de recomendaciones, entre las cuales está la de no abrir nuevas licitaciones hasta que el Estado proceda a corregir las deficiencias institucionales y definir una política de conservación clara.

Roberto Caballero contribuye a la reflexión sobre las políticas públicas petrolera, ambiental e indigenista del Estado a través de una revisión de la evolución de las obligaciones contractuales de las empresas petroleras en el ámbito ambiental. Este autor recuerda el contexto en que se dieron las ocho primeras rondas de licitaciones de bloques petrolíferos en el Ecuador, caracterizado por una gran inestabilidad normativa e institucional. Luego presenta el marco normativo en el cual se llevan a cabo las operaciones petroleras: Constitución de 1998, Ley de Gestión Ambiental, y Reglamento Ambiental para las Operaciones Hidrocarburíferas.

René Ortiz completa esta presentación por un testimonio desde la industria petrolera privada. Según este autor, desde 1993, las empresas petroleras deben cumplir con un pliego de obligaciones ambientales que enmarca suficientemente sus actividades y aseguran una gestión idónea de los impactos. Él agrega que la industria petrolera – por lo menos privada – aplica

normas y estándares de nivel internacional que constituyeron un salto en el Ecuador durante los diez últimos años, no solo en materia ambiental sino también en cuanto a las relaciones comunitarias.

El libro se cierra con una bibliografía general, donde hemos agrupado las principales referencias utilizadas por los autores.

Agradecimientos

Un principio fundamental de los foros socio-ambientales es que no se confundan con conferencias magistrales de expertos frente a un público pasivo. Con el afán de orientar los debates, invitamos a tres o cuatro panelistas procedentes de distintos sectores de la sociedad civil, económica y política, para que comenten la ponencia central desde su perspectiva. No obstante, en cada evento, el público tuvo la posibilidad de interpelar a los panelistas con comentarios y preguntas en relación con el tema central.

Muchos de los panelistas invitados procedían de organizaciones sociales nacionales e internacionales, como Mario Melo, coordinador del Centro de Derechos Económicos y Sociales, Iñigo Salvador, director del Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental (CEDA), Yolanda Kakabadse, directora ejecutiva y Carlos Fierro, director de proyectos de la Fundación Futuro Latinoamericano (FFLA), Pablo Ortiz, consultor para el Instituto Amazanga, y Lucy Ruiz, directora de la Bolsa Amazónica, para la fundación Ambiente y Sociedad, y Pablo Gallegos, presidente de la Asamblea de la Sociedad Civil de Sucumbíos (ASCIS).

Otro grupo lo conformaron representantes de organizaciones indígenas, como Rodrigo de la Cruz, asesor de la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA) para el área de territorios y recursos naturales (biodiversidad y petróleo), Emergildo Criollo, presidente de la Federación Indígena de la Nacionalidad Cofán del Ecuador (FEINCE) y Humberto Piyaguaje, ex presidente de la Organización Indígena de Secoya del Ecuador (OISE), funcionario de la Dirección de Educación Bilingüe de Sucumbíos.

También acudieron delegados de la industria petrolera, como René Bucaram, ex gerente general de Texpet y director del Foro Petrolero, Ramiro Gordillo, ex gerente de Petroecuador y representante del Foro Petrolero, Al-

berto Gómez de la Torre, asesor jurídico de Occidental, delegado de la Asociación de la Industria Hidrocarburífera del Ecuador (AIHE), Fernando Benalcázar, gerente ambiental de EnCan Ecuador y miembro de la AIHE, y Giovanni Álvarez, jefe de la Unidad de Protección Ambiental de Petroproducción.

Otros invitados procedían del sistema institucional, como Reinaldo Torres, ex asesor institucional de la Subsecretaría de Protección Ambiental del Ministerio de Energía y Minas, Carlos Jumbo, encargado de la Secretaría de Calidad Ambiental del Ministerio del Ambiente, Julio González, ex presidente de la Asamblea de la Sociedad Civil de Sucumbíos y diputado Pachakutik para la provincia de Sucumbíos, y Wladimir Rosaro, delegado por el Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE).

Finalmente participaron universitarios y miembros de organismos internacionales, como Anamaría Varea, coordinadora del Programa de Pequeñas Donaciones del PNUD, María Fernanda Espinosa, asesora en asuntos indígenas para la Unión Internacional de Conservación de la Naturaleza (UICN), Philippe Lena, director de investigaciones del Instituto Francés de Investigaciones sobre el Desarrollo (IRD) en Río de Janeiro, y Fabián Corral, rector de la Facultad de Derecho, Universidad de San Francisco de Quito.

A todos, y al público que acudió regularmente a los foros socio-ambientales, nuestro profundo agradecimiento por su interés y su fidelidad.

Personalmente, quiero agradecer a los estudiantes del Observatorio Socio-Ambiental, que ayudaron a organizar los foros y cuidaron de su buena organización, en particular a María Cristina Jarrín, Jackeline Contreras, Claudia Arcanjo, Diego Sánchez y Darío Anchaluisa. También, quiero agradecer de manera especial a Karen Andrade y Santiago Vallejo que, además de su colaboración en los eventos mencionados, ayudaron a seleccionar y revisar los textos aquí reunidos.

Guillaume Fontaine
Quito, julio de 2003