

# GOBERNANZA AMBIENTAL, CONSERVACIÓN Y CONFLICTO EN EL PARQUE NACIONAL YASUNÍ

Paúl Cisneros<sup>1</sup>

## Resumen

En el presente estudio se explora la relación entre la superposición de extracción y conservación de recursos naturales en el parque nacional Yasuní y, la forma en la que los actores locales indígenas quichua participan en conflictos por territorio. La economía política es usada para explicar las relaciones entre procesos de integración regional y las externalidades sufridas por los actores locales y los recursos naturales. El estudio de la etnicidad se utiliza para profundizar la forma en la que los actores locales se organizan para practicar una territorialidad específica, cuyo cambio se estudia desde dos entradas, la primera enfatiza en el papel de la reestructuración del Estado en la creación de nuevas oportunidades y espacios de acción para actores como los indígenas y las organizaciones no gubernamentales, la segunda es utilizada para aproximarse a las características mismas de los conflictos de distribución ecológica. Se encuentra, por un lado que, los procesos de control territorial indígena se han visto afectados por una actuación del Estado basada en una delegación de funciones que ha privilegiado criterios ecológicos y biológicos de intervención sobre la territorialidad indígena antes que criterios de equidad, eficacia económica y legitimidad; y por otro, que la forma en la que los indígenas se han organizado para participar de las iniciativas de cogestión y en el sistema de gobernanza ambiental del parque nacional Yasuní, no han podido generar posiciones consistentes con sus objetivos de aumentar el control sobre las dinámicas económico-políticas que afectan su territorio.

**Palabras clave:** Extracción, conservación, etnicidad, conflicto, territorialidad, cogestión, gobernanza.

## Introducción

La cuenca amazónica es la extensión de selva húmeda tropical más grande del mundo cubriendo alrededor de 7,8 millones de kilómetros cuadrados. Esta cuenca se forma de la intersección de diversas formaciones ecológicas que van desde extensas áreas de selva húmeda tropical, enclaves de sabanas de distintos tipos, hasta bosques abiertos y selvas inundables. La cuenca se caracteriza por su gran y endémica diversidad de flora y fauna. A pesar de la exuberancia de la selva húmeda tropical, que es la formación que cubre la mayor superficie de la cuenca, se debe recalcar que ésta no es producto de una fertilidad inmensa de los suelos sino de complejos ciclos de reciclaje de nutrientes todavía lejos de la total comprensión humana (Narváez, 1998, 71).

---

<sup>1</sup> Candidato al Doctorado en Ciencias Sociales por la FLACSO Sede Ecuador.

Existen dos dinámicas que condicionan actualmente el alcance y la efectividad del control territorial indígena en la región amazónica ecuatoriana. La primera, la más evidente, es el no resuelto problema de la legalización de tierras comunales dentro y fuera de las áreas protegidas, su importancia radica en las relaciones posibles con otros actores que en ellas se encuentran, la proporción que representan en la superficie nacional y la importancia de los ecosistemas que albergan. La segunda agrupa las políticas y prácticas de extracción de recursos naturales que intervienen en la disponibilidad de recursos en los territorios indígenas. Ambas dinámicas se intersectan para dar forma a la situación económico-política de la región amazónica a partir de los años 70, cuando se gesta una nueva fase del proyecto de incorporación de 'nuevos' y biodiversos territorios amazónicos al ámbito político y económico nacional (Trujillo, 1988, 1).

Partiendo de ésta priorización, es necesario entender las políticas y prácticas de extracción que están directamente relacionadas a la forma en la que se desarrolla la actividad petrolera en la región, sobre todo considerando, que la “necesaria y deseable” expansión del capitalismo como mecanismo de modernización, siguen plenamente vigentes inclusive cuando al parecer las prácticas de las empresas y los Estados, que se dedican a propagar el modelo extractivo se han aplicado un barniz “verde”; como sostiene O'Connor (1994, 132). La intención de este estudio es mostrar cómo la vieja lógica de los viejos procesos extractivos condicionan las nuevas acciones que los actores pueden desarrollar, en función de evitar y/o manejar los impactos negativos, a pesar de la diferencia constatable de los contextos nacionales que rodean a los actores y a la actividad extractiva.

### **Integración y cambio social**

La Amazonía ha sido objeto de más de 350 años de actividades extractivas que han empobrecido a la región progresivamente y que el Estado ha sido incapaz de detener la ruptura ocasionada entre las comunidades humanas y el ambiente natural (Bunker, 1998.). Esta ruptura es precisamente una de las causas por las cuales se crea el empobrecimiento crónico expresado en la calidad de vida de las poblaciones amazónicas. Es importante rescatar las razones por las cuales estos programas existen en un espacio como la Amazonía y, las dinámicas que se desencadenan tanto para los pobladores de la selva como para el mismo medio ambiente.

El Estado a través del despliegue de actividades económicas en la Amazonía, logran que desde economías extractivas se exporten *commodities*<sup>2</sup> en un proceso en el cual la materia y la energía extraídas hacen el ambiente natural desde el que estos flujos son

---

2 El término se refiere a un bien en cuya creación no está involucrada la actividad del hombre sino que depende enteramente de un proceso natural.

transferidos se simplifiquen. Este proceso de apropiación afecta al entorno natural, de una manera que éste es cada vez menos capaz de guardar energía y participar en su flujo semi-cerrado natural de materia y energía. Existe entonces una disminución de las cualidades ecosistémicas totales, tanto en lo que se refiere a productividad neta como en su capacidad de receptor y transformar contaminantes, desajustando las estructuras sociales locales, a través de interacciones complejas que condicionan las estructuras de clase, la organización de la mano de obra, los sistemas de intercambio, las actividades del Estado, las ideologías, creencias y la organización social (Bunker, *Ibíd.*, 21).

Este proceso extractivo se produce en, y genera un contexto de creciente complejidad social de la sociedad extractivista, al existir interdependencia con sociedades externas dadas las nuevas interacciones económicas y políticas que forma el desarrollo del mercado mundial. Esto, además de la formación de un Estado con características específicas que condicionan su acción dentro de la nueva situación social de la región extractiva y, nuevas dinámicas sociales que se forman de las anteriores relaciones sociales presentes en el espacio extractivo.

### **La etnicidad y el surgimiento de la cuestión étnica**

Como reconoce Fontaine (2006, 63): “Con la inclusión creciente de la Amazonía dentro de los procesos de globalización económica y política, las poblaciones indígenas han entrado en de una fase de organización socio-política, particularmente dinámica desde los años 80, a raíz de la multiplicación de los conflictos relacionados a la tierra, la delimitación legal de los territorios y además por la explotación de recursos naturales no renovables como el petróleo y el gas natural”. Estos conflictos relacionados a la tierra, forman parte de un colectivo más grande de conflictos (étnicos, nacionalistas) que han proliferado en todo el mundo evidenciando la importancia de las afiliaciones identitarias y dentro de éstas, étnicas, en la estabilidad y funcionalidad de los Estados (Horowitz, 1985, 6-7). Pero, ¿qué se entiende por lo étnico o la etnicidad? ¿Cómo es útil para entender la relación de ciertos actores con el Estado en un contexto de integración regional como el expuesto en el apartado anterior? Y ¿Qué relación tiene con la forma en la que se toman las decisiones con respecto del manejo de los recursos naturales ahí donde actúan las dinámicas de la integración?

Los grupos étnicos se considerarán aquí como comunidades determinadas históricamente que comparten características objetivas y subjetivas, cuyos miembros reconocen que comparten rasgos comunes y un sentido de pertenencia a una comunidad. Las fronteras étnicas se construyen socialmente entre grupos y son relativamente permeables. La identidad se puede escoger o se impone y es el resultado de factores

internos al grupo pero también de las relaciones que se establecen con otros grupos étnicos y con el Estado.

Ahora, el fundamento de la crisis de legitimidad y funcionalidad del Estado-nación de los años 90, residiría en el constante enfrentamiento de grupos étnicos por el reconocimiento de igualdad o de independencia frente al intento de las élites dominantes de imponer, preservar o extender su hegemonía sobre las etnias y/o sobre sus territorios. Se pueden entender estos enfrentamientos como luchas entre grupos movilizados políticamente: luchas entre grupos étnicos y el Estado que no es un observador neutral e inocente (Stavenhagen, 2000, 11). La transición a la modernidad propiciada, por las élites a través del Estado tiene uno de sus fundamentos en la construcción de ciudadanía, una identidad (entendida como lealtad al Estado) que prime por sobre otras identidades, como las de clase, inclinación religiosa o étnicas (Anderson, 1993). El objetivo del Estado sería entonces hacer que la población de su país sea lo más homogénea posible para que las identidades de grupos particulares sean subsumibles a la ciudadanía, permitiendo un control sobre la reproducción social de las características nacionales y la estabilidad de la forma Estado-nacional orientada a la reproducción del capital.

La etnicidad tendría según Stavenhagen (Op.Cit:46), dos grupos de componentes básicos que sirven para la identificación de los grupos étnicos, uno objetivo y otro subjetivo. Aquí, se toman en cuenta solamente dos características objetivas: la organización social y el territorio como aquellas que están más directamente relacionadas con la forma de manejar los recursos naturales del entorno que rodea al grupo étnico objeto del estudio y cuyas consecuencias materiales pueden ser directamente influenciadas por las relaciones con el Estado y los procesos extractivos.

La organización social se refiere a la compleja red de instituciones y relaciones sociales que proporcionan consistencia a un grupo étnico más allá de la identidad personal de sus miembros individuales. En la medida en que éstos participan en la organización social de su etnia, aumenta su dependencia ante el grupo y sus valores colectivos. La organización social establece los límites de un grupo, es el marco dentro del cual se distinguen los “nosotros” y los “ellos” (Barth, citando en Stavenhagen, Op.Cit., 42). El territorio es la base de las estructuras económicas y políticas, las cuales constituyen las unidades fundamentales en la vida de las etnias y naciones. Los pueblos que se consideran naciones aspiran a tener su propio Estado territorial, pero aun cuando no exista un Estado o la intención de construir uno, la identificación con algún territorio considerado como propio es esencial para justificar la identidad y continuidad étnica (Stavenhagen, *Ibíd.*, 40-41).

Estas expresiones o modificaciones locales sobre la relación con el territorio se pueden abordar usando el concepto de “espacio”, entendido como el conjunto de las

estructuras relacionales que son producto de las acciones de los sistemas y actores sociales, y los marcos estructurales en los que dichas acciones se realizan (Delgado, 2001). Al incluir a actores sociales con intereses diferenciados, se puede argumentar que la producción social del espacio se da en función del poder, cuya dinámica configura las relaciones sociales para asegurar algún tipo de reproducción social específico en el que puede o no estar presente el capitalismo. El territorio es así, un campo de poder sobre el espacio, usado por grupos sociales en su práctica de territorialidad, entendiendo esta última como una estrategia de defensa, supervivencia o control social: en fin de cuentas un instrumento político. El territorio para los pueblos indígenas, que es el caso que nos ocupa, sería entonces el espacio bajo su control que les permite desarrollar y reproducir los aspectos sociales y culturales de su subsistencia, asegurando formas especiales de control del espacio; son espacios de pertenencia ya que se pertenece a ese lugar de la misma forma que todo lo que allí existe (Castro Lucic, 1998).

## **La gobernanza**

No sólo los grupos étnicos afrontaron modificaciones en los años 90, también su contraparte dentro la cuestión étnica recibió influencias externas que forzaron una modificación en su capacidad de continuar con el plan integrador. La crisis del Estado benefactor producida por el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, debido a su dependencia en los bienes de capital importados y los pequeños tamaños de los mercados internos; cedió paso a un Estado replegado, sin recursos y sin legitimidad política con un terreno de acción cada vez más pequeño. Esta situación, acompañada de los procesos de descentralización, generó espacios para una intervención mayor de la organizaciones no gubernamentales (ONG) que a diferencia de los gobiernos nacionales, no tienen mecanismos claros de rendición de cuentas (Espinosa, 2005, 61).

La reducción del terreno de acción y el ingreso de nuevos actores se produce gracias a la difusión e imposición conceptual y práctica de la gobernanza como una nueva forma de gobierno aplicada a nivel del Estado-nación. Esta fue apoyada e impulsada con fondos del sistema internacional de crédito (Fondo monetario internacional, Banco Mundial) para tratar de dar mayor soporte a la confianza del sistema en las soluciones de mercado para el desarrollo, entendidas directamente como lo opuesto al fortalecimiento del Estado benefactor. El concepto de gobernanza permite a los donantes e instituciones financieras salir del economicismo del discurso de las reformas estructurales y atender cuestiones políticas que están necesariamente inmersas en cualquier agenda de reestructuración que impulsen (Hewitt, 1998, 106-107). Por tanto, el valor de usar la gobernanza como un marco de trabajo en relación a los conflictos ambientales, es entender los procesos de cambio en

governar desde los modelos tradicionales en los que el Estado define políticas y diseña instrumentos para todos los otros actores.

Es importante contrastar el enfoque propuesto anteriormente con lo que propone la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN) como red que agrupa tanto a Estados como a ONG y que dentro de los temas de conservación posiciona conceptos y posturas políticas. La gobernanza para la Comisión Mundial Sobre Áreas Protegidas de la UICN (2006, 22) es: “las interacciones entre estructuras, procesos y tradiciones que determinan cómo el poder y la responsabilidad son ejercidas, cómo las decisiones son tomadas y cómo los ciudadanos y otros actores se manifiestan”. Fundamentalmente se trata de poder, relaciones y rendición de cuentas; quién tiene influencia, quién decide y cómo los tomadores de decisiones rinden cuentas. Para la UICN, la gobernanza es central a la conservación de las áreas protegidas a través del mundo y es fundamental para asegurar un manejo de largo plazo y efectivo de las mismas.

Siguiendo una línea normativa para entender las diferencias entre los conceptos, Según Oszlak (citado en Cruz, 2001), la gobernabilidad se vincula con la noción histórica de “orden” en la sociedad. Se refiere, en primer lugar, a la vigencia de condiciones de contexto institucional dentro de las cuales los individuos pueden realizarse e incrementar sus oportunidades de elección. En tal sentido, gobernabilidad también implica capacidad institucional del aparato del Estado para mantener condiciones de estabilidad en la que puedan desenvolverse las transacciones económicas, incluyendo la liquidación de todo foco de contestación armada, el sostenimiento del orden jurídico, la rutinización de su potestad de imposición, etc.

Dada la similitud entre estos conceptos normativos y la clara acepción propuesta por Hewitt en el campo político y descriptivo, se retoma el planteamiento de Fontaine (2005, 140) quien recomienda para el análisis de los conflictos socioambientales como en el caso que se presenta aquí, hacer una distinción específica entre gobernanza y gobernabilidad, entendiendo la primera como un sistema y la segunda como procesos. Define el sistema de gobernanza, siguiendo la definición de Prats (2003, 244) “*un sistema institucional que enmarca la acción de los actores sociales y la acción de gobernar y que incluye la política, las políticas públicas y la administración pública*”. La gobernabilidad entendida como procesos sería entonces, 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 finalmente los problemas a los que tienen que responder (Fontaine, 2003b, 109).

## **El conflicto y la distribución de recursos naturales**

En este estudio se trata un conflicto “de contenido ecológico”<sup>2</sup>. Llámese conflicto ambiental, socioambiental o de distribución ecológica, lo que está en juego es la capacidad de un grupo específico de conservar la naturaleza para satisfacer ciertas necesidades sociales. Martínez Alier (1992) se interesa por el valor que pueden adquirir las externalidades dependiendo de la fuerza de los movimientos que llevan demandas hacia el sistema institucional. Parte del hecho de que el costo de la externalidad es actualmente establecido a través de un proceso de evaluación social luego de debates científico-políticos, lo que provoca subvaloraciones sociales de las externalidades en el campo del poder. Ésto a su vez representa una sustentabilidad débil e implica una posible sustituibilidad entre lo que se gana y lo que se pierde.

Es una situación empírica, la superposición del extractivismo con la conservación, la que motiva este trabajo, por ende reconocer que se trata de un problema de distribución del tipo que caracteriza Martínez-Alier es imperativo. El empeño del Estado en la extracción afecta a los recursos a ser conservados o utilizados por las poblaciones indígenas, las cuales buscan mecanismos para hacer que sus ahora subvaloradas costumbres y formas de uso que protegen los recursos, sean considerados necesarios para cumplir con el plan de conservación y por ende ser valorados de mejor manera. Se trata como dice Martínez-Alier de un problema de valoración de externalidades aunque no existan discursos explícitos sobre valores económicamente determinables pero sí socialmente discutibles.

Lo que interesa al estudio es entonces, ver quien propone la nueva valoración y como señala Fontaine aproximarse al contexto estructurante de esta propuesta, sin olvidar las consideraciones de la necesaria crítica antisistémica que propone Martínez-Alier. Si partimos de que este movimiento colectivo busca mejores condiciones para asegurar su reproducción física y cultural, para entender cómo opera, se retoma la propuesta de Fontaine (2005) de que el conflicto se desarrolla en un contexto de déficit de gobernabilidad. El autor sostiene que este déficit puede provocar un conflicto de contenido ecológico, lo cual tiene dos aristas estructurales. Una primera en la cual el déficit que provoca anomalías, o como plantea Camou (2001), un desbalance crónico entre demandas de la sociedad civil y

---

2 Con respecto a los conflictos de contenido ecológico, se aceptan las observaciones con respecto a la uniformidad de los pobres en su ecologismo realizada por Mauricio Folchi (2001): el modelo de Martínez-Alier reduce los conflictos de contenido ecológico a la contaminación y la apropiación, pero éstos no son las únicas fuentes de conflicto que evidencian los problemas distributivos en el manejo de los recursos naturales. Existen además conflictos de contenido ecológico cuando hay imposición de marcos regulatorios ambientales o de protección de espacio, superposiciones de actividades productivas por expansión o intensificación, entre otras; las cuales no necesariamente reflejan una colonización capitalista insostenible donde “antes no hubo nada” y, por tanto tampoco un enfrentamiento entre una concepción de la vida en función de la acumulación o de la supervivencia, sino simplemente una transformación de carácter ambiental de la relación sociedad naturaleza en un momento histórico específico.

respuestas desde el sistema institucional, provoca un disfuncionamiento de la gobernanza, es decir en el sistema mismo, en sus instituciones y en la forma de gobernar. Y una segunda arista en la cual se evidencian las limitaciones que tiene la misma sociedad para plantear las reivindicaciones que lleven a un proceso de comunicación social que permita formular un nuevo modelo de desarrollo sostenible alternativo, como una opción que permita incrementar el control indígena de sus territorios coadyubando a la conservación.

### **El parque nacional Yasuní y la intervención integradora**

En 1988 el Acuerdo interministerial 1743 publicado en el Registro Oficial No. 4 del 16 de agosto estableció normativas para la prevención, control y rehabilitación del medio ambiente en las actividades hidrocarburíferas de exploración y explotación en parques nacionales, violando abiertamente otros cuerpos normativos vigentes a la época, como los artículos 71 y 78 de la Ley Forestal y de Vida Silvestre que explícitamente prohíben la presencia de actividades extractivas en áreas de conservación (Enríquez y Real, 1992, 57-58).

Este acuerdo interministerial constituye abiertamente un primer paso para permitir el diseño y adjudicación de bloques petroleros dentro del parque Yasuní. Así, el segundo paso tomado por el Estado es el Acuerdo ministerial No. 191 publicado en el Registro Oficial No. 408 del 2 de abril de 1990, que permite la modificación de los límites originales del parque establecidos en 1979. La justificación que consta en el Registro Oficial es “el respeto a los asentamientos de comunidades aborígenes y proporcionar protección a zonas que no gozan de esos beneficios”. Efectivamente un día posterior a la modificación de los límites, el Gobierno de Rodrigo Borja adjudica a la nacionalidad huaorani un territorio de 612.650 Ha aumentando las 66.570 Ha anteriormente reconocidas en el Gobierno de Oswaldo Hurtado y formando la nueva reserva étnica huaorani superpuesta con el parque Yasuní. La peculiaridad de esta adjudicación es que tiene una cláusula que explicita la imposibilidad de los adjudicatarios de oponerse a cualquier actividad de exploración o explotación de los recursos del subsuelo que le pertenecen al Estado, dejando así libre la posibilidad de expandir las actividades hidrocarburíferas no solo en la reserva huaorani sino en todo el parque Yasuní (Enríquez y Real, *Ibíd.*, 68-70).

La continuidad de la estrategia expansiva de la extracción ha provocado que actualmente el parque Yasuní esté intervenido por 5 bloques petroleros, además de los ya mencionados 15 y 16, los bloques 14 y 17 de Petrooriental y el ITT se encuentran dentro del área actual del parque (Ministerio de Energía y Minas, 2006). Si la política petrolera vigente mantuviera el criterio de que el futuro petrolero del Ecuador es solamente el crudo pesado, la ampliación de la frontera petrolera debería ejecutarse según lo planeado. Tendría que



abrirse una licitación para la exploración y la explotación en los bloques 20, 29, ITT y Pañacocha, más los correspondientes 22.000 km<sup>2</sup> del centro y suroriente, con lo cual la ocupación petrolera alcanzaría 64.100 km<sup>2</sup>, superficie que incorpora el 56% del área total de la RAE de 114.418 km<sup>2</sup>; casi dos veces la superficie comunitaria indígena 32.500 km<sup>2</sup>, la correspondiente a las áreas protegidas de 32.021 km<sup>2</sup>; o el 65 % de los bosques naturales que alcanzan los 99.300 km<sup>2</sup>. La ocupación actual alcanza a 35.000 km<sup>2</sup> (Reyes, 2006, 124).

La cantidad de petróleo crudo existente en el bloque ITT no es oficialmente clara, el mismo Petroecuador manejaba cifras de alrededor de 3344 millones de barriles contando las reservas probadas y no probadas para el 2000 pero en la actualidad se habla de 903 millones probados (Baquero, 2006.) a 1400 millones de barriles posibles (Petroecuador, 2000b). De lo que sí se tiene certeza es de que el proyecto se asentará mayormente al interior del parque Yasuní, en una zona que se encuentra totalmente cubierta de vegetación natural y evidencia muy poca intervención antrópica de las dos comunidades quichua del Napo que ahí se asientan, Boca de Tiputini y Puerto Miranda. Un diverso rango de impactos negativos y severos se estima afectarían las zonas utilizadas como cotos de caza por las comunidades, sin embargo Petroecuador considera que estos impactos pueden ser calificados como leves en la medida en que la antigüedad de las incursiones y su carencia de estatuto legal pueden constituir un factor atenuante de la actividad extractiva (Petroecuador, 2002: 3-9).

A pesar de existir opciones a la expansión de la frontera petrolera, como la recuperación mejorada, la política del Estado de ampliar la frontera para aprovechar el crudo pesado del ITT evidencia que las dinámicas hasta ahora mencionadas han de repetirse sino se toma en cuenta los impactos que han generado en el pasado y se toman los correctivos necesarios.

### **El problema de la distribución de la tierra**

La situación de la tenencia de la tierra es relevante como resultado de la lógica de integración, en cuanto se transforma en uno de los principales condicionantes al funcionamiento mismo de un área protegida. En efecto, condiciona la actuación política de los actores locales como uno de los ejes fundamentales de su estrategia de autodeterminación<sup>3</sup>.

En la década del 60, al abrirse una grave crisis del modelo agroexportador se retomaron los planteamientos que ya desde 1948 había desarrollado la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para que los países de América Latina

---

3 Fontaine (2006, 66) hace notar que la autodeterminación se entiende como el derecho de elegir un modelo de desarrollo propio, que repose sobre la autogestión y la autonomía territorial. (Traducción realizada por Paúl Cisneros).

abandonen la forma de acumulación tradicional por ser nulas y no obedecer a las necesidades de modernización de la sociedad. Así la reforma agraria de 1964-1966 afectó las peores tierras agrícolas y las haciendas menos productivas en menor escala, tratando sobre todo de impulsar la colonización de la región amazónica para disminuir la presión sobre la tierra de los hacendados en la Sierra y las transnacionales en la Costa (Ibarra, 1992, 60-61). La segunda reforma agraria de 1973 tampoco afectó grandes superficies de haciendas, se produce para colonizar y afectar tierras calificadas como improductivas en la Amazonía, esta vez con una presencia más fuerte del Estado a través proyectos de desarrollo de las tierras asignadas, donde se buscaba la modernización y conversión de tierras sin trabajar a empresas capitalistas modernas (Ibarra, *Ibíd.*, 62-64).

Los cambios que se evidencian en la relación sociedad-naturaleza de los nativos producto de esta política son caracterizados por Whitten (1989), como cambios en el estilo de vida, cambios en un sistema de relaciones que son de por sí transformables y que ocurren de acuerdo a la postulación de principios perdurables a la luz de las contingencias de contrastes y cambios. Estos contrastes y cambios son parte de una constante contraposición entre la expansión de su modo tradicional, en el tiempo y espacio a la faz de los esfuerzos de la política nacional por homogeneizar a la sociedad. Este tipo de integración provocó en parte un nuevo tipo de organización social en la Amazonía ecuatoriana que luchaba por el reconocimiento de territorios invadidos por los colonos que se desplazaron durante las reformas agrarias. Mediante la movilización se transforma a la vez una demanda por territorio y control de recursos mediante derechos estables hacia una demanda por auto-determinación pero no como minorías excluidas (Castro Lucic, *Op.Cit.*). Las modificaciones, son producidas además por un asunto de eficiencia, el Estado se ve obligado a ampliar su base de legitimidad (Bernal, 2000, 37-41).

### **La conservación como medio de integración**

Parece que la finalidad política para la cual aplicar este *esquivo* concepto de conservación si está bien definida. La Agenda XXI<sup>4</sup> que sienta las bases para la conservación de la diversidad biológica, considerándola como un bien de capital con un gran potencial para producir beneficios sostenibles, plantea que la conservación de la biodiversidad es importante para asegurar la posibilidad de un desarrollo sostenible. Maximizar los beneficios que la biodiversidad provee y puede proveer a la humanidad parece primar en los fundamentos del ámbito de la conservación por sobre el privilegio de

---

4 Vale apuntar que con anterioridad a la construcción de la Agenda XXI los amplios principios de la conservación estaban incorporados en el marco legal ecuatoriano, específicamente en La Ley Forestal o Ley No. 74. RO/ 64 de 24 de Agosto de 1981, que define la conservación como: “*actividad de protección, rehabilitación, fomento y aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables, de acuerdo con principios y técnicas que garanticen su uso actual y permanente*”.

los valores de existencia, a pesar de que ésto difiera de las opiniones de quienes ponen en práctica políticas directrices como la Agenda XXI. Además, la participación y apoyo de las comunidades locales se consideran elementos imprescindibles (Borrini-Fereyabend, 1997, 4-5). Ambos son necesarios para lograr los fines del desarrollo sostenible y, el reconocimiento de que los Estados son los entes principales para asegurar la conservación de los recursos, deja de lado la posibilidad de que la conservación sea un asunto puramente técnico y lo impulsa a la arena de la confrontación de intereses, de las decisiones políticas.

Las dificultades de aproximar un valor monetario para bienes de capital como los biológicos y ecológicos, ha hecho que para el caso del Ecuador, se reconozca que la designación de los lugares a conservarse se basa en criterios “puramente técnicos” que parten del reconocimiento y ubicación de unidades territoriales de ordenamiento (UNOT) (Ministerio del Ambiente, 2006). No cabe duda de que a partir de una determinación técnica de los lugares a ser aprovechados, la existencia previa de intereses sobre los recursos que en estos lugares se hallan y que se protegen (de acuerdo a la prerrogativa de aprovecharlos como capital) ocasiona un desfase entre la intención misma de la creación, es decir la buena fe científica y, las potencialidades de cumplir su objetivo pro biodiversidad, debido a condicionantes políticos que no pueden ser excluidos en los decretos de creación de las área protegidas.

### **La emergencia de un nuevo actor político en la Amazonia ecuatoriana**

Durante los años 1960 y 1970, la creciente participación indígena mediante el apoyo de agencias de cooperación logró no solo llevar a cabo programas exitosos de demarcación y titulación, sino que éstos sirvieron para que los poderes locales logren poner en marcha una nueva forma de organización de los poderes políticos. La unificación política nacional, junto con las formas tradicionales de organización de base fue el factor clave para el éxito del movimiento durante los años 1980 y 1990 y fue importante no sólo como una transformación radical *organizativa etnicista* sino también como una fuente nueva de resistencia al avance mismo del modelo de modernidad hegemónico (Bernal, 2000, 40-45).

La Constitución de 1998 mediante los artículos 83 y 84 se trata en específico los derechos colectivos de las nacionalidades indígenas, reconoce la posesión ancestral de las tierras comunitarias; el derecho a no ser desplazados de sus tierras; y la propiedad imprescriptible, inalienable, inembargable e indivisible de éstas. El derecho a proteger tierras ancestrales como derecho colectivo desde 1998 es una nueva concepción del ordenamiento político administrativo del Estado que incentiva la autonomía indígena y se fundamenta en las capacidades y necesidades culturales históricas (Bernal, *Ibíd.*, 49) y no sólo en la necesidad de modernización dentro del proyecto de Estado.

Es en este punto de los cambios constitucionales en el que se reconoce a las auto-denominadas *nacionalidades* una memoria histórica, cultura, costumbres, idioma, organización social, sistema jurídico y económico (Trujillo, Op.Cit, 9-14). La creación de esta nueva identidad integrada a lo nacional exige una nueva posición del Estado y de sus instituciones con respecto a la adjudicación de territorios ya que el nuevo programa de la identidad es asegurarse en el largo plazo de una dotación de recursos físicos, culturales y ambientales para reproducirse exitosamente. Dentro de este marco se propone la creación de las Circunscripciones Territoriales Indígenas (CTI) que integrarían el régimen seccional autónomo según el artículo 228 de la Constitución. Los auto-gobiernos indígenas que regirían las autonomías se plantean en el numeral 1 del artículo 7 del Convenio 169 de la OIT y se entienden como una nueva representación en las instituciones de decisión política del Estado. En el Convenio 169, ratificado por el Congreso en 1998, el Estado reconoce la capacidad de ejercer el autogobierno y la existencia de una historicidad que la sustenta, por ende debe acabar con los factores que causan la discriminación e impiden un desarrollo autodefinido por los pueblos indígenas. En el marco de las propuestas CTI los pueblos indígenas a través de sus autoridades tienen bajo su potestad la administración de los recursos naturales renovables que se encuentran localizados en sus territorios, son responsables de su conservación y de usufructo directo o indirecto. Sobre estas tierras los pueblos indígenas tienen los derechos de uso y goce, sin límite ni condición; no así de disposición. De esta manera la funcionalidad de las CTI podría iniciar un proceso de ordenamiento territorial, que apoyándose en el artículo 241 de la Constitución, plantee una nueva forma de concebir el espacio y el territorio nacional (Trujillo, *Ibíd.*, 23-24).

### **Las limitantes del nuevo actor político**

Frente al desarrollo petrolero y a la llegada de los colonos con la reforma agraria, los quichua del Napo se organizan en comunas apoyados por la misión religiosa católica capuchina con el objetivo de garantizar un territorio (Dubaele, 1996, 89). En 1975 se crea la UNAE (Unión de Nativos de la Amazonía Ecuatoriana que agrupa a comunidades Quichua del medio y bajo Napo y que en 1984 se convierte en FCUNAE (Federación de Comunas Unión Nativos de la Amazonía Ecuatoriana) organización de segundo grado reconocida por el Ministerio de Agricultura que constaba de 43 comunas en 1987, de 60 en 1996 y para 2005 con 73. Desde su formación por la agrupación de varias familias de comunas del bajo río Napo, la UNAE estableció en sus puntos programáticos la resistencia al avance de las petroleras en su territorio ancestral. Sin embargo las acciones para frenar el avance petrolero realizadas por las federaciones quichua se han sentido más en la provincia de

Pastaza a través de la OPIP (Organización de pueblos indígenas de la provincia de Pastaza) que en Napo y Orellana (Jorgenson, 2005, 150).

¿Qué características muestran los nuevos actores políticos y sociales como las organizaciones indígenas en función de una forma alternativa de democracia que sea realmente incluyente? Y ¿Son los actores sociales y políticos amazónicos realmente fuertes como para suponer que pueden mantener una relación con el Estado que permita una inclusión apropiada de sus demandas? La evidencia muestra que el proceso organizativo amazónico incluso desde la época de su apogeo, enfrentó una serie de dificultades, similares algunas de ellas a las de otros sectores populares, por lo que se exige un análisis cauteloso de las posibilidades de su permanencia como actores políticos y su capacidad de impulsar un proceso de cambio económico y político en la sociedad ecuatoriana.

La heterogeneidad dentro y entre las “nacionalidades” son difíciles obstáculos para los procesos organizativos que entrañan la búsqueda de consenso y la construcción de unidad. Las especificidades organizativas y culturales han hecho que las respuestas que han dado las organizaciones indígenas de la Amazonía a procesos de integración a la economía de mercado son también diversas (Serrano, 1993, 428-430). El trabajo con organizaciones como iglesias, organizaciones del Estado y ONG que proveen recursos generalmente resulta en la creación de redes clientelares, en la pérdida de autonomía en la metodología de trabajo para lograr objetivos muchas veces maquillados por el discurso ambiental o sustentable de las ONG, profundizando así la dependencia del trabajo con organizaciones externas y limitando las posibilidades de aumentar la capacidad de acción y el fortalecimiento de la capacidad negociadora de los pueblos indígenas como interlocutores válidos debido a la superposición de agendas y de intereses privados que finalmente son los que mandan sobre las ONG (Serrano, Op.Cit., 432).

En cuanto a la descentralización y los problemas organizativos, la dificultad ha estribado en la capacidad de mantener la consistencia sobre una perspectiva de manejo entre el nivel comunitario y el nivel dirigencial, ya que a medida que crecen las organizaciones por la adhesión de nuevos miembros, una cantidad mayor de conflictos internos se visibilizan y llegan a afectar la eficacia de las reivindicaciones logradas, debilitando la legitimidad y eficiencia de las mismas organizaciones. La especialización de las actividades por otro lado, conlleva al enquistamiento de grupos que adquieren poder con el conocimiento de cómo llevar a cabo ciertos procedimientos, lo cual usualmente conlleva a una concentración de poder y a la disminución de las cualidades democráticas de la toma de decisiones y obliga a mantener relaciones de dependencia con el Estado y las ONG (Andolina, 2005).

Las dinámicas internas de las organizaciones son importantes para entender cómo se producen los procesos de toma de decisiones con respecto a de los recursos y éstas, difícilmente se pueden encasillar en una respuesta al colonialismo interno o a la formación del Estado-nación. El cambio constante que afrontan las identidades étnicas en su interacción con otros actores, y los conflictos que se manifiestan y procesan en el entorno nacional, es una muestra de la importancia de considerar la inevitable dependencia de las sociedades nacionales o locales en la utilización de recursos, para su sobrevivencia tanto física como cultural e identitaria.

### **El camino hacia la cogestión del parque nacional Yasuní**

Gestión ambiental según la ley del mismo nombre, es “el conjunto de políticas, normas, actividades operativas y administrativas de planeación, 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” (Glosario de definiciones de la Ley de gestión ambiental del 30 de julio de 1999). El camino a una cogestión planteada a partir de los términos anteriores en el parque Yasuní, está determinado por varios procesos mencionados en los capítulos precedentes: la segunda reforma agraria, la organización indígena con base étnica, la creación de las áreas protegidas del Ecuador, la expansión la frontera petrolera en la Amazonia, todo durante las décadas de los 70, 80 y 90. Entre 1985 y 2000 se llevan a cabo la mayoría de las reformas estructurales del Estado impuestas desde los organismos multilaterales, las cuales se consideraban como elementos nuevos y más eficaces para gobernar. Paralelamente a estas reformas, se crean instituciones como el Ministerio del Ambiente, se modifican los límites del parque Yasuní para permitir la explotación petrolera, se lleva a cabo la Cumbre de la Tierra, Río 92, se cambia la constitución de la República para introducir las consideraciones de Río y algunas de las reivindicaciones indígenas. En los primeros años del presente siglo se debilita el movimiento indígena ya que sus federaciones entran en crisis internas de legitimidad. ¿Cómo encajan en todo esto los mecanismos de cogestión y el cambio en la gobernanza? ¿Cómo se operativizan o ejecutan a nivel local en el ámbito de la conservación estas modificaciones al Estado?

Las iniciativas que involucran al Estado y a las comunidades locales han sido promovidas y reforzadas en la conservación desde el Congreso Mundial de Conservación de la UICN en 1996, donde se establece que las áreas protegidas en co-manejo son definidas como aquellas en las que la autoridad de manejo, responsabilidad y rendición de cuentas es compartida entre dos o más actores, incluyendo agencias de gobiernos en varios niveles, comunidades locales e indígenas, organizaciones no gubernamentales y operadores

privados e inclusive entre Estados como en el caso de las áreas protegidas transfronterizas. Se establece que el compartir la autoridad del manejo de un área protegida, las responsabilidades, así como los costos y beneficios debe darse entre actores relevantes de acuerdo a derechos legítimos. Dichos derechos deben ser definidos a través de procesos de negociación que incluyan específicamente a los grupos en desventaja y debe resultar en un compromiso mayor de la sociedad civil para con la conservación (UICN, 2003).

La creación del parque Yasuní data de 1979 pero es hasta la creación del Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales (INEFAN) como un organismo ejecutor del Ministerio de Agricultura y Ganadería el 17 de agosto de 1992 en el gobierno de Sixto Durán Ballén, que se puede hablar del inicio de la gestión del área. En 1992, a pocos meses de haber sido creado, el INEFAN inicia un proceso de delimitación de la frontera interétnica entre las nacionalidades quichua y huao, proceso que se emprende para establecer unidades de manejo que permitan trabajar al Estado conjuntamente con los indígenas para conservar la naturaleza y preservar sus formas tradicionales de reproducción social y conocimiento del manejo de recursos naturales. Este período de inicio de actividades y primer recorrido en el camino hacia la cogestión se caracteriza por acciones del INEFAN como institución líder que trata de integrar a diferentes actores presentes en el área para poder llevar a cabo las iniciativas de conservación y al mismo tiempo vencer algunas de sus propias limitaciones institucionales. Es así como en 1992, a cuatro meses de su creación, dicta la Resolución N. 002 (del 14 de diciembre de 1992) para que la empresa petrolera Maxus<sup>5</sup> financie la construcción de instalaciones que sean usadas para investigación de los recursos naturales del parque Yasuní y establezca y financie ocho puestos permanentes para control ambiental para alojar a personal de las Fuerzas Armadas y guardaparques designados por el INEFAN. Esta primera y única cooperación en el área de estudio inicia cuando Maxus solicita permiso para construir una carretera de 52.5 kilómetros dentro del parque y continuar con sus actividades de exploración y explotación de hidrocarburos.

La vida institucional autónoma del INEFAN fue muy corta, suprimido en 1999, contó con menos de una década, en la cual pudo empezar a trazar los pasos para una gestión del parque que evidenciaba la visión del Estado de que los indígenas podían participar de ésta con ciertas restricciones. Gracias a una estructura administrativa centralizada, preocupada esencialmente de intereses privados madereros y turísticos (Jorgenson, 2005, 103), los indígenas se consideraban parte de una unidad de manejo más no tomadores de decisiones

---

5 El bloque 16 fue adjudicado a Conoco en 1990 en la sexta ronda de licitaciones, luego a Maxus y desde 1996 el mismo bloque sería administrado por la empresa argentina YPF y en la actualidad está bajo el manejo de REPSOL-YPF (Narváez, 1996).

propiamente dichos. Ejemplo de esto es el convenio por el cual la FCUNAE y la ONHAE<sup>6</sup> acuerdan fijar su frontera interétnica en el río Tiputini, en el que las obligaciones establecidas para el INEFAN determinan sus funciones para administrar, delegar, establecer orientaciones políticas, dirigir y coordinar la elaboración de un plan de manejo, entre otros. Mientras que para los indígenas se establece una serie de actividades de control y vigilancia de invasiones en los mutuos territorios en colaboración con los guardaparques y la dirección del parque y la eventual participación en la realización del plan de manejo del área, postulaciones heredadas de la gestión anterior de la SUFOREN<sup>7</sup> y del plan preliminar de manejo del área elaborado en 1989 en colaboración con The Nature Conservancy (Coello y Nations, 1989).

A raíz de los procesos de reestructuración del Estado de mediados de los 90, durante la fiebre de la privatización del gobierno conservador de Sixto Durán Ballén, se plantea un nuevo rol para instituciones como el INEFAN. En 1996 el Ministerio de Agricultura con la colaboración del Banco Interamericano de Desarrollo, decide realizar un trabajo para identificar las falencias del INEFAN y realizar ajustes que estén dentro de la visión del ministerio, al cual éste está adscrito. Esta visión está orientada a integrar procesos de producción, transformación agroindustrial, agroalimentaria y de comercialización de servicios e insumos que eleven la competitividad (Ministerio de Agricultura y Ganadería, 1998). El documento recomienda que el INEFAN ejecute todas sus actividades, excepto la planificación del presupuesto general y el diseño de políticas nacionales, a través de terceros mediante delegación a ONG y universidades o bien subcontratando a empresas. Estas recomendaciones se hacen a pesar de que se reconoce en la misma evaluación las debilidades del instituto para llevar a cabo cualquier tipo de proceso que implique control, inclusive las delegaciones.

El INEFAN se caracterizó por una limitada capacidad de ejecución y desarticulación en sus acciones por dos factores: la pérdida de autonomía financiera en 1996, cuando los recursos que deberían llegar al INEFAN a través del Ministerio de Agricultura, pasan a ser regulados totalmente por el Ministerio de Economía y Finanzas y, por otra parte, a la fuerte dependencia de fuentes externas<sup>8</sup> (Ministerio de Agricultura y Ganadería, *Ibíd.*). Una entidad como el INEFAN, que había entrado desde su inicio en una rápida consolidación por el

---

6 Respectivamente la Federación de Comunas Nativas de la Amazonía Ecuatoriana y la Organización de la Nacionalidad Huaorani del Ecuador, son organizaciones de segundo grado que representan a comunidades quichua y huao.

7 La Secretaría Forestal y de Recursos Naturales, SUFOREN (creada en 1981 con la Ley Forestal) no tuvo la suficiente autonomía para la creación de políticas y la toma de decisiones ; por la falta de referencias a sus acciones no se evalúa a profundidad su rol en el presente trabajo.

8 El estudio del MAG y el BID establece que para 1996 el INEFAN recibía aproximadamente el 70% de los recursos de la cooperación internacional y plantea como objetivo bajar este porcentaje hasta un 30 %.



trabajo con otros actores, fue objeto de los recortes obligatorios por la reducción del tamaño del Estado, a pesar del creciente rol que estaba destinada a desempeñar como controlador debido al aumento de actividades económicas extractivas en todo el país, pero sobre todo en la Amazonía y en relación con la extracción de hidrocarburos.

Con respecto al manejo del parque Yasuní, el reconocimiento de territorio que se hizo en 1993 con el Convenio Tripartito hace referencia directamente a los territorios de la FCUNAE como representante de las comunidades o miembros base, pero no representa un reconocimiento individual para cada comuna o centro que forman parte de la organización. Por esta razón, después de las adjudicaciones de grandes extensiones de territorio en la provincia de Pastaza en el gobierno de Rodrigo Borja en 1990, la FCUNAE empieza a gestionar con el INEFAN la titularización y adjudicación de tierras que varias de las comunidades de interés poseen individualmente, para lo cual se firma en 1995 un Convenio de Cooperación para delimitación y Administración de territorios. Este largo proceso llevado a cabo por el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC), INDA y el Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP)<sup>9</sup> logró legalizar territorios para las comunas y centros de la zona de amortiguamiento quedando pendiente el reconocimiento de aquellos territorios dentro del parque. El proceso de adjudicación se da a la par del reconocimiento legal de los centros por parte del Ministerio de Agricultura de las comunas o por parte del ahora Ministerio de Bienestar Social. Recuérdese que se había creado antes la necesidad de delimitar un territorio para cada comunidad dada la presión de los colonos y la necesidad de ser reconocido como comuna para acceder a la adjudicación y a créditos productivos ofrecidos por el Banco de Fomento.

El papel de la FCUNAE en las adjudicaciones es importante y tradicionalmente poco reconocido. A inicios de los 90, las comunidades no tenían demarcados linderos fijos, por tanto esta organización cumplía un rol de espacio de discusión de los conflictos por territorio, facilitando que los procesos institucionales siguientes para la legalización y asegurando la durabilidad de los resultados de las negociaciones. Es así como en la zona del Napo-Tiputini se logran acuerdos algunas veces de carácter verbales, entre las diez comunidades del presente estudio para que cada una pueda tener un territorio que incluya las varias divisiones y funciones respectivas del territorio en la espacialidad quichua.

Los quichua amazónicos en general tienen un área llamada *llacta* territorialmente definida (limitada simbólicamente y establecida alrededor de un *sinzhi yachaj* o *shaman* fundador, en la que el *muntun* o grupo familiar de residencia común, desarrolla su sistema de subsistencia) y, un área de reserva poco intervenida dentro de la cual hacen incursiones

---

9 FEPP es una fundación privada con finalidad social, sin fines de lucro, ecuménica y auspiciada por la Conferencia Episcopal Ecuatoriana.

ocasionales y que generalmente se encuentra alejada del centro del *muntun* y es conocida como *purina llacta*, a la que sus integrantes realizan expediciones una o dos veces al año para cazar durante varias semanas (McDonald, 1989, 175). Existen variaciones del sistema de rotación de parcelas y el período de barbecho, a las que cada una es secuencialmente sometida dentro de la *llacta* y esto se debe a la introducción de cultivos comerciales y otros factores sociales. El traslado entre *chacras* al dejar las originales en barbecho, es la causa de interminables disputas y las resoluciones de las disputas vienen a unir partes en extensas alianzas externas macro y micro-territoriales las que, mientras exista el conflicto, se desarrollan, no obstante, como un sistema cada vez más sólido opuesto al territorio contiguo (McDonald, *Ibíd.*, 97).

Los conflictos entre grupos territoriales se van resolviendo en torno a la adquisición de conocimiento por el contacto con las almas de los antiguos quichua, para lo cual es esencial la figura del *shaman* o *yachaj* y es necesaria también la adquisición de conocimiento para negociar con los representantes estatales con quienes se relacionan ciertos directivos (no necesariamente el *yachaj* de la comuna). Este contacto y el conocimiento adquirido van posicionando a segmentos de un clan como ganadores de cierta ascendencia social en el territorio y, por ende, actores imprescindibles en la creación de alianzas que se pueden dar a través de casamientos. Los conflictos entonces se resuelven o se procesan mediante fisiones o realineamientos de las *llactas* que conforman el territorio *runa* de un *ayllu*. Las presiones que ponen estos clanes territoriales sobre aquellos que quieren instalar nuevas *huasi*<sup>10</sup>, crean también divisiones y la necesidad de ocupar territorios lejanos (que pueden ser *purinas* o no), manteniendo algunos vínculos que permitan, a la vez, explorar la cercanía a centros de comercio (Whitten, 1987, 150-161). Debido a los nuevos roles otorgados a los miembros de las juntas directivas de las comunidades para tomar decisiones, muchos de los mecanismos y de las lógicas anteriormente citadas han cambiado hacia una supremacía en la toma de decisiones de los representantes legales de las comunidades hacia el Estado. Estos dirigentes son quienes además, previa consulta, deben representar a las comunidades ante la FCUNAE para manejar los conflictos referidos, haciendo entonces que el papel de la organización -que reemplaza los anteriores espacios simbólicos de tratamiento de conflictos- sea indispensable de mantener.

Un segundo período de interés en el camino hacia la cogestión del área se inicia con la creación del Ministerio del Medio Ambiente<sup>11</sup> en el gobierno de Abdalá Bucarám en 1996

---

10 *Huasi* refiere al hogar formado por la unión de un hombre y una mujer adulta y es considerado un pequeño universo desde el que cada uno de ellos procura explotar y conservar la naturaleza, juntar a la naturaleza y a la cultura, e integrar el espíritu, alma y cuerpo. (Whitten, 1987, 87)

11 El Ministerio del Ambiente es el organismo del Estado ecuatoriano encargado de diseñar las políticas ambientales y coordinar las estrategias, los proyectos y programas para el cuidado de los ecosistemas y

mediante decreto ejecutivo No. 195-A. R.O. -S 40. El Ministerio tuvo que enfrentar las recomendaciones del BID y otros financistas respecto a la participación de la sociedad civil representada en las ONG, y desarrollar alianzas para una mejor gestión de los recursos naturales a medida de que se intentaba consolidar y se evidenciaba su necesidad de financiamiento.

Entre estas experiencias y en el marco del proyecto Yasuní<sup>12</sup> se trabaja en la legalización de territorios de las comunidades de estudio avalada por el Ministerio del Ambiente como parte del programa Protierras<sup>13</sup> del FEPP. La zona del parque, en la que la dirección regional del FEPP en Coca trabaja, ha sido siempre una zona conflictiva. El espacio entre el Napo y el Tiputini ya es un espacio ocupado para cuando los huaorani salen del protectorado y es una de las razones principales por las que se buscó la negociación y la fijación del límite interétnico huaorani-quichua en el Tiputini. El mayor problema en la negociación para el límite del Tiputini lo constituía por un lado, la presencia de la comunidad de Llanchama, que se encuentra en la margen sur del río Tiputini, dentro de territorio huao luego de la fijación del límite interétnico y por otro, la comunidad de Patasyacu, que tiene su asentamiento permanente a lo largo de la vía a Shushufindi-Coca y que reclamaba tener territorios de reserva (*purina llacta*) reconocidos por la FCUNAE y sus miembros al sur del río Tiputini.

Para finales de los 80 (y sobre todo en la época de la firma del Convenio tripartito con el INEFAN), las comunidades de Patasyacu, Río Jivino, Centro Manduro y San Luis de Armenia, llegan a acuerdos verbales con representantes de las seis comunidades de la rivera del Napo para reubicar las zonas de reserva sobre el margen norte del Río Tiputini. Para ello, realizan trabajos de linderación e inclusive levantamientos topográficos para determinar el área que le correspondía a cada una de las 10 comunidades. Estos acuerdos constituyen la consecuencia de conversaciones sobre el uso futuro de los recursos, en las

---

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 el país. Su visión se basa en impulsar la participación de todos los actores sociales en la gestión ambiental a través del trabajo coordinado. De esta manera pretende contribuir a consolidar la capacidad tanto del Estado como de los gobiernos seccionales para el manejo democrático y descentrado del tema ambiental y apunta a comprometer la participación de diversos actores: las universidades, los centros de investigación, y las ONG (Ministerio del Ambiente, 2005, 19).

- 12 El proyecto “Conservación del parque Yasuní y manejo sostenible de los recursos naturales renovables en sus áreas de amortiguamiento” inicia en 1996 y es ejecutado por el FEPP con la finalidad de: ejecutar acciones de conservación y desarrollo en las áreas de amortiguamiento y en el parque Yasuní como área de reserva.
- 13 El programa de acceso, medición y legalización de la tierra PROTIERRAS, está diseñado para apoyar el acceso al primer medio de producción, la Tierra, apoyando jurídica y económicamente para la medición, linderación, elaboración de planos, legalización y adjudicación-titulación de tierras y territorios de poseionarios indígenas, afroecuatorianos y campesinos en general.

que se reconoce la dificultad que afrontan las cuatro comunidades no ribereñas que no poseen tierra suficiente para ser repartida entre las nuevas familias.

A partir de 1998, arranca un proceso de linderación con las comunidades ribereñas (que se desarrolla en varias etapas debido a dificultades para definir los límites entre las comunidades) y se inicia un proceso de exclusión de las cuatro comunidades que tenían sus *purina llacta* en la zona. Esta exclusión se explica, por la consideración de la oficina regional del FEPP en Coca y la WCS (Wildlife Conservation Society) de que las cuatro comunidades no ribereñas nunca han tenido presencia efectiva en este sector y por ende no tienen ningún reclamo válido que hacer sobre esta tierra y que es mejor evitar nuevos asentamientos dentro del parque Yasuní para poder proteger mejor los recursos. Es entonces a raíz del inicio de esta colaboración que las comunidades ribereñas extienden sus territorios hasta el río Tiputini desconociendo los anteriores acuerdos considerados ahora por uno de los dos sectores como “*no formales*”. Ambos, el FEPP y la WCS apoyan su decisión técnica en que el territorio en disputa pertenecía originalmente a los huaorani y que la invasión quichua en el parque Yasuní debe mantenerse en un mínimo posible para asegurar la integridad del parque.

A pesar de que físicamente se logra establecer nuevas linderaciones para las seis comunidades ribereñas en esta zona, existe todavía la necesidad de un instrumento avalado institucionalmente que ratifique las posesiones ancestrales dentro de áreas protegidas. Es así como, el 3 de octubre de 2001, el Ministerio del Ambiente y la CONFENIAE (Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana, de la cual la FCUNAE es filial), suscriben un “Convenio de cooperación para el uso y manejo de recursos naturales”. El objetivo principal es establecer el marco para la posterior suscripción de convenios específicos entre comunidades y Ministerio del Ambiente, en base a planes de manejo que permitan garantizar a las comunidades beneficiarias el derecho de uso de los recursos naturales de sus territorios. Estos convenios de uso y manejo se preve serán elaborados en base a una zonificación técnicamente diseñada y concertada con la comunidad a través de la cual se intenta respetar los usos “*tradicionales*” y hacer más eficiente el uso productivo de la tierra.

En 2001, el FEPP empieza una cooperación técnica con la WCS, para realizar planes de manejo en el área del Proyecto Yasuní para las seis comunidades ribereñas ya que el FEPP no cuenta con el personal capacitado para llevar a cabo dicha labor. Así se realizan diagnósticos socioeconómicos participativos en las seis comunidades ribereñas como primer paso para la elaboración de los planes. Estos planes intentan reproducir la zonificación realizada ya en en el centro Añangu como parte del convenio con el Ministerio del Ambiente (firmado el 30 de abril de 2001). Añangu fue elegido para realizar pruebas

sobre la aplicabilidad de dichos planes; estas pruebas y estudios que estaban planeados para un período de varios años de evaluación y modificaciones intempestivamente trataron de ser replicadas por el FEPP en el resto de comunidades, lo cual, como se verá más adelante, afectó no solamente el instrumento sino sus relaciones con WCS.

Como resultado de reclamos presentados en la FCUNAE por el grupo de comunidades excluidas con respecto al resultado del trabajo de las linderaciones que hace el FEPP, empieza una serie de desconocimientos de las acciones entre los actores involucrados. La organización indígena decide no apoyar el desarrollo de las linderaciones que lleva a cabo el FEPP, por considerar que los conflictos por territorio deben ser resueltos de manera adecuada dentro de la FCUNAE y que el FEPP no puede unilateralmente excluir a las comunidades no ribereñas de su derecho a tener zonas de reserva o *purina llacta*. El Ministerio del Ambiente reconoce el proceso llevado a cabo por el FEPP sin evaluar la situación de conflicto, considerando solamente que no debe permitir nuevos asentamientos en el parque y esto causa que la FCUNAE se distancie del Ministerio en el tratamiento del problema. El FEPP y la WCS critican a la FCUNAE porque consideran que esta organización está incentivando la colonización del parque. Para tratar de facilitar una nueva serie de diálogos entre los actores y por acción de la dirección del parque, la WCS y la Iglesia se inicia una serie de reuniones con todos los afectados por la repartición de las tierras. Se obtiene un intercambio de visiones sobre la situación en el Tiputini pero el único resultado tangible es la ratificación, en noviembre del 2001, del derecho de las comunidades ribereñas a extenderse hasta el margen norte del Tiputini mediante la firma de un mapa sin texto en el cual se muestran las últimas linderaciones desarrolladas o propuestas por estas comunidades y el FEPP.

En el 2002, las comunidades asesoradas por el FEPP piden a la ministra del Ambiente Lourdes Luque, se realicen los estudios para firmar planes de uso y manejo de los recursos naturales en sus territorios ya linderados y zonificados como una forma de reconocer su posesión ancestral, asegurar el uso de los recursos naturales y evitar futura colonización. Mientras tanto, se siguen realizando encuentros entre varios actores que trabajan en la zona para tratar el tema general de la expansión quichua dentro del parque Yasuní, debido a los informes de las seis comunidades ribereñas de que gente de fuera del parque Yasuní incursiona en la parte sur de sus territorios para cazar y posiblemente establecer asentamientos permanentes.

Es en este período que la FCUNAE y las comunidades no ribereñas empiezan a buscar financiamiento y aliados con conocimiento técnico para desarrollar planes de uso y manejo para los territorios del norte del Tiputini, a los que consideran territorios ancestrales legítimos donde mantienen sus *purina llacta* y que están basados en acuerdos previos y

linderaciones consensuadas en las que se preveía que las comunidades ribereñas podrían solamente extenderse hasta 12 ó 15 km hacia el sur del río Napo y no hasta el río Tiputini. Lo interesante y paradójico es que este acuerdo también fue avalado por el Ministerio del Ambiente en la administración de Lourdes Luque, con la firma de un nuevo mapa contando con la aprobación de las dirigencias de las 10 comunidades y por tanto creando un enredo sobre las capacidades de las diez comunidades de ocupar o no las zona correspondiente a la margen norte del río Tiputini.

El acuerdo no se respetó, debido a que los miembros de las comunidades ribereñas consideran que los acuerdos previos a 2001, a los cuales hace alusión la FCUNAE, se habían hecho por los dirigentes de ese entonces, sin la necesaria consulta previa y que existe un derecho ancestral de extenderse hasta el Tiputini al que no pueden ceder. A raíz de esto, el ingreso de la gente de las comunidades no ribereñas se prohíbe y se inicia la colaboración entre las comunidades ribereñas y la dirección del parque para reportar las incursiones ocasionales.

A pesar de la oposición de la gente de las comunidades al acuerdo “no formal” avalado por el Ministerio del Ambiente, éste ratifica a las cuatro comunidades no ribereñas la posibilidad de que realicen ingresos al área en disputa para llevar a cabo actividades de ecoturismo, pero no permite los asentamientos permanentes. En junio de 2003, con esta idea las comunidades empiezan a realizar los planes de manejo del área con dinero gestionado por la FCUNAE, de los cuales uno, el realizado por la comunidad Río Jivino ha sido enviado al Ministerio del Ambiente para la aprobación correspondiente sin obtener respuesta alguna.

Los reclamos por uso de territorios de reserva impulsados por la expansión de la industria petrolera de varias zonas aledañas e interiores al parque Yasuní, han generado la necesidad de un cambio en la gestión del área hacia una apertura a las necesidades de las poblaciones locales y, han derivado en conflictivos cuya naturaleza está definida por el problema de establecer límites de aprovechamiento de recursos entre grupos específicos basados en el criterio de la ancestralidad. Pero más allá de discutirse este tema tal cual, los actores involucrados plantean un cuestionamiento que se deja leer a veces entre líneas, a veces explícitamente, desde sus posiciones con respecto del desarrollo de los modelos de cogestión del parque. Este es que debería considerarse si la utilidad que el parque presta (dada la superposición de extracción y conservación) es mayor que los problemas que su estado de área protegida causa para la conservación de los recursos.

### **La superficialidad en los temas de gobernanza ambiental**

Estos períodos de activación y letargo del conflicto y a veces los cambios de posturas se pueden explicar en parte por los sucesivos cambios institucionales, tanto en el Ministerio del Ambiente como en las dirigencias indígenas de la FCUNAE y de las mismas comunidades. Estos cambios no permiten avanzar en el manejo del conflicto y la búsqueda de una institucionalización adecuada ni al diálogo entre las visiones de cómo, quién y para qué debería mantenerse el parque Yasuní. En septiembre de 2004 ya en la administración de Ana Albán, el Ministerio del Ambiente firma finalmente el propuesto “Convenio de uso y manejo de los recursos naturales” con las seis comunidades ribereñas, por el cual se regula la aplicación del Plan de uso y manejo y por ende intenta impulsar las zonificaciones y la colaboración en función de la conservación.

En el 2004 también, la FCUNAE presenta al Ministerio del Ambiente una propuesta de proyecto para que, junto con el INDA, el Ministerio del Ambiente pueda fijar límites definitivos, no solamente para manejar de una forma apropiada el conflicto en el área del Tiputini, sino para buscar una solución al problema de la disponibilidad de tierra que deben afrontar muchas comunidades quichua de la zona de amortiguamiento que constituyen el foco principal de futura colonización al interior del parque. El proyecto de la FCUNAE fue rechazado por el Ministerio del Ambiente, aduciendo que el INDA no tiene ninguna competencia dentro del patrimonio de áreas protegidas. Hasta la fecha las reuniones para tratar el reclamo de las comunidades no ribereñas constituyen un eje de discusión en FCUNAE que no ha mostrado avances en cuanto a pronunciamientos del Ministerio del Ambiente sobre el trabajo realizado por FEPP y, ha provocado cierto distanciamiento de las dirigencias.

Los avances sobre la determinación de la ancestralidad o no de los territorios se han truncado, dada la dificultad de aplicar algún criterio o un conjunto de criterios reconocidos por las partes para, en la actualidad, definir sus límites territoriales. El Ministerio del Ambiente no posee una metodología para hacerlo; las comunidades han sido forzadas a transformar sus mecanismos tradicionales, pero la necesidad ha forzado al INDA a crear y usar con relativo éxito su propio cúmulo de criterios para resolver disputas por territorios en varios lugares del país. En una resolución del 13 de junio del 2002, el INDA define diez puntos criterios generales para determinar la ancestralidad de un territorio, las comunidades o etnias deberán ser parte de los pueblos indígenas, montuvios o afroecuatorianos, el territorio objeto de la adjudicación será el que poseyeron originalmente sus ancestros y que actualmente posee la comunidad o etnia que solicita la adjudicación, debiendo esta comunidad o etnia deberá demostrar posesión pacífica o ininterrumpida, contando con el reconocimiento escrito de los colindantes, en este caso de las otras etnias de que no hay ningún problema por resolverse. La comunidad o etnia solicitante de la adjudicación deberá

incorporar a todos los habitantes que accedan a los recursos del territorio objeto de la adjudicación y, que pertenezcan social y culturalmente a la misma. Además la comunidad indígena deberá mantener su idioma materno y las comunidades afroecuatorianas, indígenas y montuvias deberán mantener su folclore propio y sus prácticas culturales ancestrales relacionadas con la conservación del ecosistema. Por último, el 90% de la población de la comunidad o etnia solicitante deberá ser indígena o haber nacido en el territorio que está solicitando<sup>14</sup>.

El Ministerio del Ambiente, al ignorar las acciones emprendidas por el INDA y rechazar un trabajo interinstitucional que podría ayudar a mejorar, extender y validar estos principios de determinación de territorios ancestrales dentro de áreas protegidas, no es capaz de dar una respuesta institucional a las inconsistentes acciones previas que ha tomado. Mediante su acción ha permitido que otros temas relacionados con el parque Yasuní y la explotación hidrocarburífera capten la atención de los actores involucrados – entre ellos el problema de la licencia ambiental del bloque 31 y el posible inicio de la explotación del campo ITT. A pesar de la latencia del conflicto y del poco interés aparente de las partes en buscar una solución de largo plazo continúan recrudeciéndose varias dinámicas dentro de la zona, entre éstas: el distanciamiento entre organizaciones no gubernamentales y las comunidades; el aumento de la actividad petrolera y, la falla de poner en práctica las zonificaciones.

El distanciamiento de las ONG de la zona es explicado por las partes e inclusive las comunidades, a partir de la necesidad del FEPP de presentar resultados tangibles a la finalización del Proyecto Yasuní (financiado por la cooperación técnica holandesa). Las decisiones que tomó el Ministerio del Ambiente basadas en las acciones realizadas por el FEPP lo han puesto en una posición delicada con las comunidades y la FCUNAE, a pesar de que han habido algunos resultados indirectos positivos, como el incremento del control de las actividades de extracción de madera en rivera norte del Tiputini dentro del territorio del centro Añangu.

El Ministerio del Ambiente al aceptar que sea el FEPP (que no cuenta con el aval de la FCUNAE), el que desarrolle los estudios de base para el convenio, ha irrespetado el trasfondo de los convenios de los años 90, en los que la FCUNAE tenía el papel de representante entre el Estado y las comunidades en cuanto a la creación de instrumentos y mecanismos en favor de la administración y cogestión del parque. Es así, como se menospreció un espacio de discusión en el cual el manejo tradicional de los territorios se

---

14 Criterios sintetizados por Jorge Andrango, representante de INDA en el “Foro tierra y territorios indígenas: el convenio No. 169 de la OIT”, realizado en FLACSO-Sede Ecuador el 16 de febrero de 2006 incluidos en la Resolución Administrativa No. 162 del 13 de Junio de 2002 del INDA.



aplicó, al menos hasta un punto en el que las decisiones tomadas lograron fijar tal vez definitivamente un límite con los huaorani durante los 90.

Lo que estas tensiones revelan es que, si bien la respuesta estatal de los 90 a las demandas indígenas por territorio en un principio pareció haber satisfecho algunas de las necesidades de control y participación, existe todavía un largo trecho por recorrer hacia la creación de mecanismos de cogestión que sean realmente incluyentes y que puedan tener algo de sostenibilidad. La institucionalización de los acuerdos ha ayudado a que procesos como el reconocimiento de tierras ancestrales sea más participativo, pero esta institucionalización se muestra muy débil y posiblemente poco sustentable porque no existe la perspectiva de construir un organismo estatal que realmente realice actividades de control y porque este no toma realmente en cuenta la pluriculturalidad. Las reestructuraciones que se planteaban para el INEFAN en 1996 resultaron ineficaces para el Ministerio del Ambiente en el 2006, ya que la mayoría de las actividades se realizan a través de terceros y el organismo estatal está reducido a un ente burocrático que no es capaz de dar respuesta a las demandas de la sociedad y que tampoco puede hacer cumplir las políticas que ha heredado y desarrollado, a pesar de haber incrementado la participación de la sociedad civil en ciertos procesos.

Los otros dos procesos que están íntimamente relacionados revelan en realidad las limitaciones que han tenido todas estas actividades en pro de la conservación. El Estado, a través del Ministerio de Energía y Minas y la empresa estatal Petroecuador administran cuatro bloques dentro de este área del parque Yasuní y algunos de estos bloques se traslapan con los territorios comunitarios en disputa. El contacto de la gente de las comunidades con la industria no es nuevo y tampoco es igual para las seis comunidades ribereñas – más bien, es mayor para las comunidades no ribereñas que proceden de la zona donde opera Perenco en el área de Payamino. La influencia del contacto con las empresas petroleras de las comunidades de Pompeya e Indillama, las más cercanas a las actividades de Occidental y luego de Petroecuador (bloque 15) y Repsol-YPF (bloque 16), es notoria en cuanto al desarrollo de actividades extractivistas.

Las comunidades situadas río abajo (desde Nueva Providencia hasta San Roque) tienen menos contacto con las actividades hidrocarburíferas, a pesar de que colaboran con las empresas sobre todo en la fase de exploración dentro de sus territorios. De acuerdo a la gente de estas comunidades, los trabajos de exploración realizados por la empresa Encana, operadora de los bloques 17 y 14 hasta el 2006 (en el área que se conoce como Papagayo), empezaron en la época en la cual se trataba la cuestión del desarrollo de los diagnósticos participativos y continúan extendiéndose paralelamente al cauce del río Napo. Este grupo de cuatro comunidades busca en el plan de uso y manejo reconocido a través del convenio,

una forma de negociar con las empresas petroleras que les permita establecer límites a los avances de sus actividades. El reto es aprender de los procesos vividos en Indillama, Pompeya y las comunidades no ribereñas, en cuyos territorios existe una mayor pérdida de recursos naturales, reconociendo también, que necesitan que las actividades petroleras se instalen en sus territorios para tener acceso rápido a infraestructuras, educación y transporte que el Estado no les provee.

Las comunidades y las ONG confían en que la creación de pequeñas zonas intangibles o de máxima protección (que son parte de la zonificación que pide el Ministerio del Ambiente) dentro de los territorios comunales podría asegurar que los recursos ahí encontrados se puedan mantener para el uso de las generaciones futuras. Legalmente es posible que esto suceda, ya que el Reglamento sustitutivo al Reglamento de operaciones hidrocarburíferas de febrero 2001, en su artículo 5 (Reestablecimiento de condiciones), establece que los proyectos de desarrollo de los bloques pueden y deben ser revisados y replanteados si existiese la determinación de áreas especiales sensibles, las cuales pueden ser áreas intangibles creadas posteriormente a la adjudicación de los bloques y al diseño del proyecto.

Recurrir a la creación de zonas intangibles dentro de un área protegida para limitar la explotación petrolera da una idea de cuáles intereses mandan sobre la conservación. Pero el hecho de que este mecanismo exista y no haya sido aprovechado por el Ministerio del Ambiente, las comunidades y las ONG también indica la debilidad de la posición contraria a la expansión de la frontera petrolera y sobre todo la debilidad del Ministerio del Ambiente como institución para crear alianzas dentro del Estado, que ofrezcan alternativas económicas a las comunidades y así fortalezcan su posición en favor de la conservación. Esta necesidad supuestamente la podían cubrir las ONG – y por ende la reestructuración del INEFAN y la estructura diseñada para el Ministerio del Ambiente tenían lógica – pero al parecer el plan participativo ha fallado y con él también la cogestión.

Es evidente que el recrudecimiento de los efectos de estas dinámicas afectan la búsqueda de mecanismos eficientes para la cogestión del área protegida. La razón de que el sistema de gobernanza ambiental en general haya llegado a este punto podría ser como lo plantean Adger et. al. (2002, 4-16), un desbalance en el énfasis sobre uno de los cuatro criterios por los cuales se toman las decisiones ambientales: eficiencia económica, efectividad ambiental, equidad y legitimidad política.

Las acciones dentro del sistema de gobernanza ambiental parecen haber privilegiado relativamente el criterio de efectividad ambiental por sobre los otros tres, produciendo así el desbalance.

*“Un enfoque basado en los cuatro criterios promueve la toma de decisiones que tomen en cuenta las dinámicas en cuanto a escalas de tiempo y espacio así como la heterogeneidad de los contextos históricos e institucionales. El tomar en cuenta los cuatro criterios requiere definitivamente una aproximación inter o transdisciplinaria de las decisiones ambientales, que obligue a un accionar institucional sensible al contexto y capaz de producir resultados eficientes y efectivos” (Ibid., 19-21).*

En el caso de la resolución del conflicto de tierras en el área Napo-Tiputini, el énfasis en diseñar instrumentos que faciliten la efectividad ambiental (entendida ésta como la capacidad de alcanzar un objetivo determinado en el manejo del ambiente, como una zonificación de los territorios indígenas que establezcan límites a la colonización de las zonas menos intervenidas y a la tasa de deterioro de las zonas intervenidas), conlleva dejar de lado consideraciones de legitimidad de los actores participantes de los procesos para el desarrollo de tal zonificación. Así, se ha ignorado el criterio de búsqueda del bienestar a través de la eficacia económica, al no involucrar actores que puedan ofrecer reales oportunidades económicas que permitan aumentar el poder de negociación de las comunidades con las empresas. Sobre todo, se ha olvidado los criterios de equidad en el acceso a los recursos que los convenios mismos buscaban garantizar para todos los grupos indígenas. Un enfoque sesgado por la biología y la ecología ha distorsionado el alcance y las potencialidades de los instrumentos de gobernanza ambiental que se han podido desarrollar en el parque Yasuní, porque el apego al contexto local institucional ha sido tan pobre que se ha tratado de evitar el tema de la relación del ordenamiento y el control ambiental con el avance de la actividad extractiva petrolera.

La búsqueda de la equidad intergeneracional para un grupo de comunidades (mediante el acceso a una base suficiente de recursos naturales que le permita reproducirse física y socialmente) ha sido resaltada de manera que ha dejado de lado la equidad desde el punto de vista de las consecuencias distribucionales de las decisiones ambientales. La aceptabilidad desde el punto de vista distributivo siempre será limitada al analizar este proceso. En efecto, se deja sin acceso a recursos a otro grupo de comunidades y a sus futuras generaciones, olvidando que las poblaciones locales no necesariamente pueden requerir una distribución de acuerdo a la contribución que hacen para o por la conservación, sino de acuerdo a criterios de necesidad e igualdad como base propia de las decisiones equitativas impulsadas desde el organismo de control. Las cuatro dimensiones de la gobernanza ambiental deben ser integradas en los análisis ex ante y ex post de las decisiones ambientales, esto implica no solamente poner atención a los resultados

obtenidos sino (y sobre todo) a los procesos en los cuales las decisiones ambientales son traducidas en resultados de gobernabilidad.

Como sostiene Bustamante (2003), el impacto de la toma de decisiones particulares que tienen efectos generales sobre el medio ambiente ha polarizado la discusión de los temas ambientales entre el cataclismo y la eficiencia ejemplar, no solamente en el caso del petróleo o de la colonización. Tales posiciones no siempre han sido totalmente opuestas, se han basado en pre-nociones incorrectas y son difícilmente verificables de manera objetiva. Sin embargo se debe admitir que, en principio, usadas adecuadamente ambas permitirían construir nuevos mecanismos sociales para tratar las divergencias. Ahora bien, para poder hacer uso del potencial de esta polarización que no siempre es tal, se debería separar claramente aquello que atañe a lo petrolero en sí y aquello que corresponde al funcionamiento estructural social que es condicionado por el petróleo. Efectivamente, en el caso de las comunidades de la rivera del Napo, se puede apreciar que, a pesar de que la autoridad de control ha evitado el tratamiento de lo petrolero como un elemento polarizador de las actores sociales en el manejo del conflicto por tierras, esta evasión no se ha hecho en el sentido que propone Bustamante – es decir excluyéndolo explícitamente como una dinámica que no condiciona las relaciones sociales o sus procesos de desarrollo (ya que sobra evidencia de que sí lo hace) – sino más bien de una forma que no permite un intercambio de puntos de vista de todos los actores a los posicionamientos de las otras partes en cuanto a los efectos de la actividad vista desde lo técnico, lo sociopolítico y lo identitario.

Estos tres puntos clave para la acción son importantes en cuanto a la definición de los impactos mínimos aceptables, ya que ésta no es una cuestión técnica sino política que relaciona puntos de vista hegemónicos (empresas) y no hegemónicos (comunidades locales). En cuanto a lo técnico, plantear su debate es importante para mantener una coherencia entre la propuesta de desarrollo sustentable que se maneja a nivel de la autoridad de control y de las empresas, pero que no se traduce en tecnología apropiada “de punta” para intervenir en ecosistemas altamente vulnerables y así minimizar los impactos (Kimerling, 2001). Por último, en referencia a lo identitario, el debate es indispensable ya que la actividad petrolera genera un posicionamiento hacia ella que necesita la adscripción a una identidad como parte de la estrategia de conseguir la satisfacción de necesidades, sobre todo cuando (como en el caso de los grupos estudiados), la defensa identitaria parece un fuerte fundamento de la estrategia, pero se puede apreciar también, cómo se ha debilitado internamente en cuanto a sus posibilidades de seguir siendo funcional.

## **La sostenibilidad de la naturaleza y la gobernabilidad**

La atención al contexto que debe rodear la toma de decisiones en relación a los conflictos de contenido ecológico ha mostrado que no solamente es imprescindible una garantía de la participación, sino que también, exige una apropiada interconexión entre el sistema de gobernanza ambiental institucional formal que lideran las instituciones del Estado y, el sistema de gobernanza indígena que regula no solamente la forma en la que se toman las decisiones dentro de las comunidades sino, a través de las organizaciones a distintos niveles de representación. La sociedad indígena intenta funcionar con su propio sistema para ejercitar el poder, tomar decisiones y resolver conflictos. Difiere en estructuras y valores con aquellos de la sociedad nacional y, por eso precisamente, la búsqueda de una interconexión funcional debe ser una de las premisas en las que se aplique el criterios de transversalidad de eficiencia económica, efectividad ambiental, equidad y legitimidad política en busca de la sostenibilidad.

Como para el caso de la gobernanza, también se puede entender la sostenibilidad desde una visión tecnocrática y una visión política. La primera visión se fundamenta en la teoría de los límites del crecimiento, el reconocimiento de la crisis ambiental global, la necesidad de una reconversión tecnológica, la internalización de costos ambientales en la producción, el establecimiento de instituciones y políticas ambientales, entre otros. La segunda visión, se refiere a una crítica política al desarrollo como discurso hegemónico, que legitima prácticas de intervención, crea nuevos sujetos, nuevas categorías de análisis, actúa como mecanismo legitimador para reafirmar formas de control de espacios y recursos (Espinosa, 2005, 59).

La primera visión de sostenibilidad se ha evidenciado, en el caso de los quichua del Napo para la cogestión del parque Yasuní, como un disfuncionamiento de la gobernanza que produce conflictos de contenido ecológico debido al desbalance no solamente de las demandas y respuestas para corregir las anomalías resultado de los procesos históricos anteriores al impulso de la cogestión, sino también por el contenido sesgado hacia lo tecnocrático que manifiesta un claro silencio en la crítica hacia el desarrollo (basado en la extracción) como discurso hegemónico.

Pero en relación a la segunda visión, como había planteado Martínez Alier, en el estudio de los conflictos ecológico distributivos, importa quién plantea una nueva valoración (política) ante el sistema institucional. Como se ha podido ver en este caso del parque Yasuní, las demandas generales por territorio y mayor participación en la gestión han generado una respuesta del sistema institucional, pero estas demandas también tienen un rol dentro del contexto de déficit de gobernabilidad que como plantea Fontaine, es lo que agrava los conflictos e impide la institucionalización de sus arreglos. Es decir, la organización no ha sido suficiente para generar una respuesta del sistema institucional a las

demandas sociales, que mejore la situación de poder de los indígenas quichua en el parque. Tampoco se trata aquí de realizar un análisis del discurso de los actores involucrados en el conflicto, porque se han introducido ya elementos que apoyan la hipótesis de que el sistema institucional, en este caso el Estado y sus instituciones que intervienen en la gobernanza ambiental no son los únicos culpables de la situación actual de solapamiento de extracción y conservación en el parque Yasuní. Pero para evitar limitar esta observación a la pura mención del problema, se va a caracterizar el papel de los grupos comunitarios indígenas en el planteamiento de demandas al sistema institucional desde la perspectiva del déficit de gobernabilidad. Para Camou (2001, 31)

*No es un Estado o gobierno lo que permite -por sí mismo- gobernar a una sociedad, ni tampoco es la sociedad en sí misma gobernable o ingobernable; más bien, es la relación compleja entre ambos términos lo que nos permite hablar de las condiciones de gobernabilidad (...) La responsabilidad de mantener condiciones adecuadas de gobernabilidad no es una cuestión que recaea, de manera unilateral, en el gobierno o en la sociedad.*

Es entonces comprensible que existan desbalances normales entre las demandas y las respuestas, que se transforman en conflictos tolerados. Existe sin embargo, un nivel en el cual las respuestas habituales del modelo de gobernabilidad vigente van dejando de ser adecuadas. Un nivel en el que proliferan las anomalías o los desequilibrios inesperados e intolerables, desatando una crisis. Para el caso en cuestión consideramos que la crisis no ha llegado. La búsqueda de una respuesta del sistema institucional mediante los mecanismos existentes todavía es el objetivo de los grupos indígenas y, el reconocimiento legal de los instrumentos diseñados para solucionar su conflicto aun parece ser para ellos lo más importante. Pero el deterioro ambiental al que se ha demostrado están expuestos y del que estos mismos instrumentos no los protegen sigue presente. Por tanto, las demandas no han sido efectivamente respondidas y nos encontramos en una situación de déficit que se manifiesta por la inaceptabilidad de la solución de los actores políticos organizados, en este caso el grupo de comunidades excluidas de la zona de reserva del Napo-Tiupitini.

En este punto el grado de los problemas suscitados por el déficit es importante, recuérdese que la gobernabilidad es un proceso, al menos así se lo ha considerado para el estudio del conflicto, pero un proceso que refleja sobre todo estados, condiciones y por tanto es susceptible de ser gradada o medida de acuerdo a su estado específico en un momento puntual en el tiempo. Generalmente se han identificado cuatro áreas comunes en las cuales se puede llevar a cabo esta medición, áreas que corresponden a la acción de los sistemas

políticos<sup>15</sup>: el mantenimiento del orden y la ley, la gestión eficaz de la economía, la provisión del bienestar social y la garantía de los servicios sociales mínimamente adecuados y, por último, el control del orden político y la estabilidad institucional (Camou, *Ibíd.*, 39).

*Salta a la vista la relación con los puntos tres y cuatro del caso analizado pero podría ser aún más evidente si se desarrolla un poco más el punto cuarto. Se refiere a la capacidad del sistema político para incorporar, restringir o acomodar individuos y grupos que buscan influir en el juego político con arreglos a pautas institucionalizadas, a modo de permitir el flujo eficaz de la toma de decisiones. Los déficits se producirían en algunos casos por las tensiones en el interior del sistema político, fruto de la incapacidad de éste para incorporar nuevas fuerzas emergentes de la sociedad y tensiones inter-institucionales, capaces de generar ineficiencias de gestión (Camou, *Ibíd.*, 40).*

Se usa esta aproximación a la acción a los sistemas políticos para poder caracterizar ciertos aspectos de la inclusión de los actores que hemos visto en el gobierno del ambiente propiciada a raíz de los levantamientos indígenas, su acción política y las reformas de ajuste estructural de los 90. Las nuevas fuerzas emergentes (los indígenas) se han incorporado pero parecen haber aceptado términos no ventajosos para esta incorporación. Términos que hacen que efectivamente no puedan incrementar la cantidad de poder que les podría asegurar una mayor respuesta a las demandas que plantean al mismo sistema del cual estuvieron excluidos y, que en el caso analizado logra dividir sus posiciones, hacer que sus mecanismos de resolución de conflictos sean inintencionalmente o no obviados y su medio ambiente afectado por la colonización de la industria extractiva. Los dos grupos de comunidades han pedido el diseño de instrumentos que les permitan manejar sus territorios dentro de las perspectivas de manejo del área protegida pero han dejado de lado, como si correspondiese solamente al sistema institucional reformarse, los asuntos de la eficiencia de la gestión y las tensiones interinstitucionales. Tal vez es aquí donde podría hacerse una nueva evaluación del papel de las ONG que colaboran con la conservación.

Se han mencionado las discrepancias y desconocimiento de criterios entre el Ministerio del Ambiente y el INDA, las iniciativas de acción conjunta impulsadas por la FCUNAE y el aislamiento de estas por parte de las ONG por no compartir las opiniones políticas y acción de la FCUNAE. Pero si el trabajo y la demanda de conservación que aglutine a instituciones del Estado para que se pueda llegar a una nueva forma de integración social en la vida política y en las decisiones de gobierno del ambiente (por ende

---

15 Entenderemos por sistema político el conjunto articulado de las creencias y valores (cultura), las fórmulas institucionales para la agregación de preferencias y toma de decisiones (tanto formales como informales, inscritas en el régimen, pero también fuera de él), y en las prácticas y relaciones de poder efectivamente vigentes entre los actores políticos de una sociedad (Camou, *Ibíd.*, 25).

en una nueva valoración de las externalidades de las mismas acciones del Estado) no se lleva a cabo desde una posición coherente y concertada desde la sociedad civil, parece que las posibilidades de cambio, de aumento del poder de control de los territorios que piden las comunidades y que tratan de ingeniar las ONG, no se podrá llevar a cabo. Es ahí, y no en el manejo racional de los recursos naturales de los territorios de las comunidades donde las ONG deben colaborar con tanto énfasis. Como se ha demostrado, una correcta aproximación de la gobernanza ambiental podría encargarse de suplir las demandas económicas a través del balanceado uso de los criterios básicos de la gestión.

Si se quiere ir un poco más allá en el análisis, con respecto a la forma de edificar las demandas que tienen los actores implicados en la conservación, opuestos de alguna manera (al menos de principio por la naturaleza de su trabajo y sobrevivencia) al extractivismo, Bustamante (1999, 259-260) considera que los planteamientos desarrollados por ellos, sobre el conflicto y su manejo, revelan una forma de desecho teórico producido porque la política ha desplazado la discusión hacia necesidades muy concretas. Las dimensiones de la conflictividad han sido desvanecidas, la sociedad en sí aun con principios éticos, normas e instituciones se ha empobrecido por la instauración de la acción *de facto* sobre otros actores, quedando (la sociedad) en una situación de anarquía donde cada actor se defiende como y con lo que puede.

En síntesis, la gobernanza ambiental en el parque nacional Yasuní y la gobernabilidad democrática que ésta implica, deberían entonces tender hacia una mejor distribución de los costos sociales generados por las externalidades, incluyendo una discusión social explícita sobre la valoración de los mismos, logrando finalmente un aumento del poder de los grupos no hegemónicos para asegurar una mejor distribución social tanto de los beneficios como de los perjuicios de la extracción y de la conservación.

## **Bibliografía**

- ADGER Neil. BROWN Katrina. FAIRBRASS Jenny. JORDAN Andrew. PAAVOLA Jouni. ROSENDO Sergio. SEYFANG Gill. (2002) Governance for sustainability: Towards a 'Thick' understanding of environmental decision making. Centre for Social and Economic research on the Global Environment. Working Paper. 28 p.
- ANDERSON Benedict. 1993. Comunidades Imaginadas. Fondo de Cultura Económica. México. 17-76 p.
- ANDOLINA Robert. Lurie Nina. Radcliffe Sarah (2005) Ethnodevelopment: social movements. creating experts and professionalising indigenous knowledge in Ecuador. Blackwell Publishing. Oxford. 460-479 p.
- BAQUERO Patricio (2006) Formulación de la política petrolera. en: Fontaine Guillaume (Editor). Petróleo y Desarrollo Sostenible 3. Las políticas. FLACSO-Petrobras. Quito. 137- 153p.
- BERNAL Angélica (2000) De la exclusión étnica a los derechos colectivos: un análisis político del Ecuador. en: Bernal Angélica (Compiladora). De la exclusión a la participación: pueblos indígenas y sus derechos colectivos en el Ecuador. Abya - Yala. Quito. 35-55 p.



- BORRINI-FEREYABEND Grazia (1997) Manejo participativo de áreas protegidas: Adaptando el método al concepto. Temas de política Social. UICN. 4-28 p.
- BUNKER Stephen (1988) Underdeveloping the amazon: extraction, unequal exchange and the failure of the modern State. University of Chicago Press. 279 p.
- BUSTAMANTE Teodoro (1999) Los conflictos socioambientales: ¿una perspectiva anacrónica?. en Ortiz Pablo (editor). Comunidades y Conflictos Socioambientales: experiencias y desafíos en América Latina. 257-271 p.
- BUSTAMANTE Teodoro (2003). Perspectivas de discusión de los temas socio-ambientales vinculados a la explotación petrolera en el Ecuador: posiciones encontradas o encuentro de posiciones. en Fontaine Guillaume (Editor). Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador 1: Las reglas del juego. FLACSO-Petroecuador. Quito. 27-49 p.
- CAMOU Antonio (2001) Estudio preliminar. en: Camou Antonio (Compilador). Los desafíos de la gobernabilidad. Plaza y Valdéz. México. 15-60 p.
- CASTRO-LUCIC Milka (1998) La cuestión indígena: ¿hacia territorios como base cultural o identidad sin territorio?. Tercer Congreso Chileno de Antropología. Universidad de Chile. 11 p.
- COELLO Flavio. NATIONS James (1989) Plan preliminar de Manejo del Parque Nacional Yasuní Reserva de la Biósfera. MAG. Quito. 121 p.
- CRUZ César (2001) La construcción de conceptos en ciencias sociales: una discusión sobre el desarrollo humano y la gobernabilidad democrática. Desarrollo Humano e Institucional en América Latina. No. 17. Barcelona: Instituto de Governabilitat de Catalunya. 7 p.
- DELGADO Ovidio (2001) Geografía, espacio y teoría social. en: Delgado Ovidio, et.al.. Espacio y territorios: Razón, pasión e imaginarios. Universidad Nacional de Colombia. 39-65 p.
- DUBAELE Bertrand (1996) Territorios amazónicos: retos, estrategias y dinámicas espaciales en la región del Parque Nacional Yasuní. INEFAN-UE-TCA-CIRAD:SAR. 180 p.
- ENRÍQUEZ Marcela. REAL Byron (1992) Vida por petróleo: El caso del Parque Nacional Yasuní ante los tribunales. FESO. Quito. 196 p.
- ESPINOSA María Fernanda (2005) El lugar de la sustentabilidad ambiental en la agenda de desarrollo para el Ecuador. Entre Voces. Revista del Grupo Democracia y Desarrollo Local. septiembre. No. 3. 59-64 p.
- FOLCHI Mauricio (2001) Conflictos de contenido ambiental y ecologismo de los pobres: no siempre pobres, ni siempre ecologistas. Ecología Política. No. 22. Icaria. Barcelona. 79 - 101 p.
- FONTAINE Guillaume (2003b) El precio del petróleo: conflictos socio-ambientales y gobernabilidad en la región amazónica. FLACSO-IFEA. Quito. 529 p.
- FONTAINE Guillaume (2005) Del manejo de conflictos ambientales a la institucionalización de arreglos: el aporte de las teorías de la gobernanza. en: Sergio Abreu (Compilador). Integración, equidad y desarrollo. Quito. FLACSO. CAF. Embajada de Brasil. Ministério das Relações
- FONTAINE Guillaume (2006) Convergences et tensions entre ethinicté et écologisme en Amazonie. autrepant: Revue de sciences sociales au Sud. IRD Ediciones. No. 38. 63-80 p. Exteriores. Odebrecht. 131-148 p.
- HEWITT Cynthia (1998) Uses and abuses of the concept of governance. UNESCO. Blackwell Publishers. 105-113 p.
- HOROWITZ Donald (1985) Ethnic groups in conflict. University of California Press. Berkeley. 722 p.
- IBARRA Alicia (1992) Los indígenas y el Estado en el Ecuador. Ediciones Abya - Yala. Quito. 261 p.
- JORGENSSON Jeffrey. MARCIAL Verónica. ORMAZA Fernando. VIILLAVARDE Xabier (2005) Parque Nacional y Reserva de Biósfera Yasuní: historia, problemas y perspectivas. WCS- FEPP- USAID-Abya-Yala. Quito. 283 p.
- KIMERLING Judith (2001) Corporate responsibility in Ecuador: the many faces of OXY. Nautilus Institute. California. 29 p.

- MARTÍNEZ-ALIER Joan (1992) El ecologismo de los pobres. Notas de la presentación en el Seminario Taller de la Nueva Izquierda Latinoamericana realizado en Perú en febrero de 1992. disponible en <http://www.envio.org.ni/articulo/718>. revisado el 02/09/06.
- McDONALD. Theodore (1989) Respuesta indígena a una frontera en expansión: Conversión económica de la selva Kichwa en hacienda ganadera. En: Amazonía Ecuatoriana La otra cara del progreso. 3ra edición. 171 – 199 p.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA (1998) Diagnóstico y re-orientación de la gestión del INEFAN. Documentos técnicos del programa sectorial agropecuario. No. 6. 102 p.
- MINISTERIO DEL AMBIENTE (2005) Análisis de las necesidades de financiamiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador. Quito. Ecuador. 142 p.
- MINISTERIO DEL AMBIENTE (2006) Áreas protegidas. disponible en: [http://www.ambiente.gov.ec/paginas\\_espanol/4ecuador/areas.htm](http://www.ambiente.gov.ec/paginas_espanol/4ecuador/areas.htm). revisado el 5/10/2006.
- MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS (2006) Mapa petrolero ecuatoriano. disponible en: <http://www.petroecuador.com.ec/mapas/catastral/Catastral.htm>. revisado el 2/03/2007.
- NARVÁEZ Iván (1996) Huaorani-Maxus. poder étnico versus poder transnacional. Fundación Ecuatoriana de Estudios Sociales. Quito. 79 p.
- NARVÁEZ Iván (1998) Región Amazónica Ecuatoriana: petróleo y conflictos. perspectivas de un manejo sustentable. Ediciones Culturales. Quito. 67-104 p.
- O'CONNOR James (1994) Is sustainable capitalism possible?. en: O'Connor Martin (Editor). Is capitalism sustainable? Political Economy and the Politics of Ecology. The Guilford Press. Nueva York. 152-175 p.
- PETROECUADOR (2000b) Proyecto Ishpingo Tambococha Tiputini. mimeo. 32 p.
- PETROECUADOR (2002) Estudio de impacto ambiental y plan de manejo ambiental sísmica 2D proyecto Ishpingo Tambococha Tiputini ITT: Resumen Ejecutivo. Gerencia de Protección Ambiental. 19 p.
- PRATS Jordi (2003) El concepto y el análisis de la gobernabilidad. Instituciones y Desarrollo. No. 14-15. Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya. Barcelona. 239 -269 p.
- REYES Fernando (2006) La recuperación mejorada de petróleo: una alternativa productiva y de sustentabilidad ecosistémica. Fontaine Guillaume (Editor). Petróleo y Desarrollo Sostenible en el Ecuador 3. Las políticas. FLACSO-Petrobras. Quito. 123-135 p.
- SERRANO Fernando (1993) Las organizaciones indígenas de la Amazonía ecuatoriana: dificultades en la constitución y desarrollo de un actor político. en Ruiz Lucy (Compiladora). Amazonía: Escenarios y conflictos. Abya - Yala. 421-443 p.
- STAVENHAGEN Rodolfo (2000) Conflictos étnicos y estado nacional. UNRISD. Siglo XXI. México. 1-46 p.
- TRUJILLO Jorge (1988) Pueblos indígenas y el proceso colonizador de la Región Amazónica Ecuatoriana. mimeo. 129 p.
- UICN (2003) World Commission on Protected Areas recommendation: 25. Co-management of protected areas. World Park Congress Durban. 3 p.
- UICN (2006) Gobernanza de los sistemas nacionales de áreas protegidas en los Andes tropicales: diagnóstico regional y análisis comparativo”. Quito. 75 p.
- WHITTEN Norman E. (1989) La Amazonía actual en la base de los Andes: Una confluencia étnica en la perspectiva ecológica social e ideológica. en: Amazonía Ecuatoriana La otra cara del progreso. 3ra edición. 13 – 60 p.