

Microconflictos ambientales y crisis de gobernabilidad en la Amazonía ecuatoriana¹

Guillaume Fontaine

Doctor en Sociología por la Université de la Sorbonne Nouvelle-Paris 3 (Francia).
Profesor Investigador de FLACSO-Ecuador
Email: gfontaine@flacso.org.ec

Fecha de recepción: septiembre 2004
Fecha de aceptación y versión final: noviembre 2004

Resumen

Este artículo analiza la relación entre contaminación y conflictos ambientales en el norte de la Amazonía ecuatoriana. La idea central que se defiende es que el manejo de conflictos por la empresa petrolera del Ecuador, Petroecuador, puede llevar a negociaciones “eficientes” a corto plazo, a costa de la institucionalización de los arreglos y de un tratamiento de las causas estructurales de los conflictos. Este entorno, condicionado por una gestión ambiental inadecuada en el norte de la Amazonía, constituye el telón de fondo de los conflictos radicales en el centro y el sur de la región y seguirá siendo un marco referencial contra la política petrolera del Estado. En particular, el clima de tensión social que resulta de esta situación es agravado aún más por la mediatización del juicio contra Chevron-Texaco. Sin una redefinición de las políticas públicas –en particular políticas ambiental y social responsables y equitativas– este clima amenaza con desembocar en una crisis de gobernabilidad democrática.

Palabras clave: Petróleo, contaminación, Amazonía, conflictos ambientales, gobernabilidad democrática, Ecuador

Abstract

This paper analyzes the relationship between oil spills and ecological conflicts in the northern Amazon of Ecuador. The central idea is that conflict management by the state-owned oil company, Petroecuador, can lead to “efficient” negotiations in the short term, at the cost of a long-term perspective, that seeks the institutionalization of agreements and an effective treatment of the structural causes of environmental conflicts. This context is determined by an inadequate environmental management in the Northern Amazon and constitutes the background of wider protracted conflicts, in the Central and Southern parts of the region. Especially, the resulting tense social relationships are actually worsened by the mediatization of the Chevron-Texaco trial. As a matter of fact, it will probably remain the framework for oil policies. Without a redefinition of public policies –especially a responsible and equitable environmental and social policies– this could lead to a crisis of democratic governability.

Key words: Oil spills, pollution, Amazon, ecological conflicts, democratic governability, Ecuador

Iconos. Revista de Ciencias Sociales. Num. 21, Quito, enero 2005, pp. 35-46
© Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Académica de Ecuador.
ISSN: 1390-1249

1 Una versión preliminar de este artículo fue presentada en el “Segundo Encuentro de Ecuatorianistas de LASA. Mesa 24: Gobernabilidad democrática y desarrollo sostenible” (Quito, 26/06/2004). Estoy muy agradecido del equipo del

La contaminación originada por las actividades petroleras en el norte de la Región Amazónica Ecuatoriana (RAE) desde la era Texaco (1972-1992) representa un factor esencial en los conflictos socio-ambientales. No obstante, este alto nivel de contaminación en el área actualmente operada por la empresa estatal Petroecuador contrasta con el nivel relativamente bajo de enfrentamientos en la misma zona. En realidad, la baja polarización de los conflictos ambientales se debe a un tipo de manejo de conflictos que los vuelve invisibles en vez de institucionalizar los arreglos. Para explicar esta paradoja revisaremos los impactos socio-ambientales de las actividades petroleras en el norte de la región amazónica en el periodo 1994-2002 (I), luego analizaremos el tipo de manejo de conflictos aplicado por la empresa estatal y las percepciones locales de la misma (II), finalmente veremos en qué medida este tipo de manejo de conflictos incide sobre la gobernabilidad democrática en la región amazónica (III).

Factores de conflictos en el norte de la RAE

El Distrito Amazónico, operado por Petroecuador, abarca 49.160 km² y 35 parroquias. El área de estudio es constituido por los campos más antiguos -Shushufindi y Sacha- que fueron explotados a partir de 1969 y 1971 sucesivamente por el consorcio Texaco-Gulf, luego Texaco-Gulf-CEPE, Texaco-CEPE y Petroecuador. Son también los más importantes en producción petrolera: a medianos

de los ochenta acumulaban el 74% de la producción total del consorcio CEPE-Texaco, mientras que el 26% de la producción restante salía de 12 campos (Gordillo 2003: 238). Entre 1994 y 2002 ambos campos siguieron representando el mayor porcentaje de la producción acumulada, aunque desde medianos de la década del noventa Shushufindi entró a una fase de decrecimiento tendencial².

Estos campos afectan directamente a cinco parroquias -Shushufindi, Limoncocha, Enokanqui, La Joya de los Sachas y San Carlos- que cubren 1.726,5 km². Alrededor de la mitad de la población se concentra en las cabeceras cantonales. Shushufindi es el segundo cantón de Sucumbíos, con 32.184 habitantes. El cantón La Joya de los Sachas es el segundo de Orellana, con 26.363 habitantes (OSA 2003). La población ubicada en el área directa de influencia del campo Shushufindi está compuesta mayoritariamente de colonos (100 comunidades) y de menos 10 comunidades indígenas (4 quichua, 1 shuar, 2 secoya y 1 siona). Por su lado, la población ubicada en el campo Sacha se compone de 25 comunidades de colonos y 6 quichua. (Varios Autores 2000: 88-89).

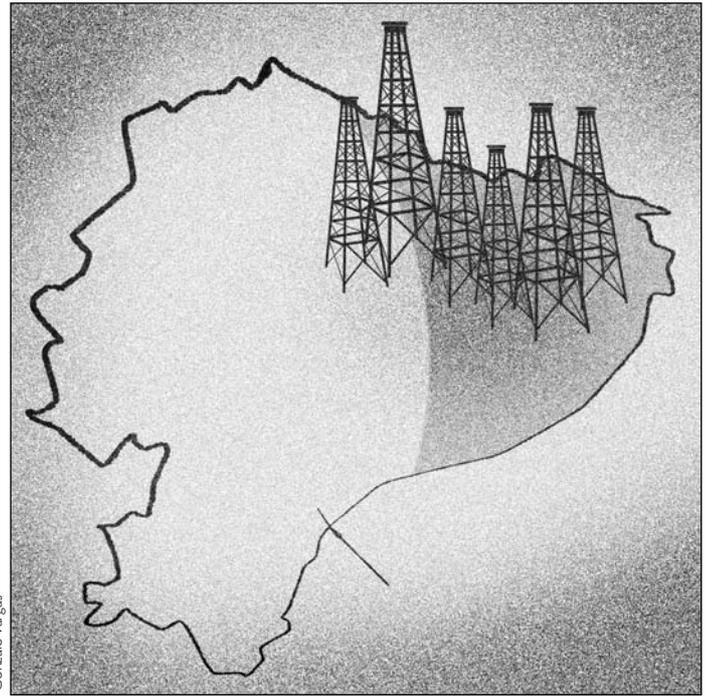
La duración de vida de esos campos y su importancia en la producción regional se traducen por una concentración excepcional de infraestructuras petroleras: cinco estaciones de almacenamiento, una refinería, una planta procesadora de gas, un gasoducto y 105 pozos en Shushufindi; cuatro estaciones y 191 pozos en Sacha. También cuentan con los mayores pasivos ambientales de la era Texaco: 151 piscinas según Petroproducción (ie: el 12% del crudo y el 46% del volumen de aguas residuales) o 183 piscinas según el Frente de Defensa de la Amazonía. Por último, son afectados por una contaminación crónica ocasionada por las actividades de producción

Observatorio Socio Ambiental, en particular Karen Andrade, María Cristina Jarrín, Santiago Vallejo y Diego Sánchez, que me ayudaron a levantar y sistematizar la información de campo que ampara esta investigación. Agradezco también a Edmundo Guerra, Iván Narváz y Fredy Rivera por sus comentarios. Las interpretaciones y los posibles errores son de mi responsabilidad exclusiva.

2 En 2001, Shushufindi produjo 24,3 millones de barriles y Sacha 16,5 millones (OSA, 2003).

y transporte. El volumen derramado en el Distrito Amazónico entre 1994 y 2002 alcanza 32.611,5 barriles, es decir, 304,8 barriles por mes durante 9 años. A nivel regional, la tasa de recuperación promedio fue del 68% en este periodo. El mayor volumen de crudo derramado se registra en Sacha, con 20.132,5 barriles. En promedio, se derramaron 188,15 barriles por mes, de los cuales se recuperó el 88%. En una oportunidad (1996) se registró un volumen derramado superior a 10.000 barriles por año y en dos oportunidades (1999 y 2000) se registraron volúmenes superiores a 3.000 barriles. En los otros campos del Distrito Amazónico, el promedio derramado es mucho menor: 49,5 barriles por mes en Libertador, 44,6 en Auca, 21,6 en Shushufindi y 5,2 en Lago Agrio. La información sobre las superficies afectadas, disponible desde el año 1997, confirma que el campo Sacha está entre los más contaminados del Distrito Amazónico, con un promedio anual afectado de 63.637 m². Si bien es cierto esta área es inferior al área contaminada en el campo Libertador (78.411 m²), es muy superior a los de Shushufindi (37.842 m²) y Auca (38.143 m²) (OSA 2003).

Según el balance provisional de los derrames por causas, que se realizó a partir de 991 reportes entre 1994 y 2001, 310 derrames se deben a fallas de equipo y 135 a negligencias de operación (Arteaga 2003). De ello se puede deducir que Petroecuador podría reducir más del 45% de los derrames mediante un mayor mantenimiento de los equipos y una mejor gestión de los recursos humanos. Otra causa de accidentes proviene del hecho que los oleoductos no enterrados pueden ser atropellados por carros o máquinas agrícolas. Finalmente, en últimos años, el intento de robo de tubería se ha vuelto una frecuente fuente de derrames: entre 1997 y 2002, se registraron 122 denuncias por hurtos (entre los cuales 14 en Sacha y 35 en Shushufindi), aunque tan solo 32 desembocaron en procesos judiciales (OSA 2003).



Gonzalo Vargas

Como se pudo ver, la contaminación por actividades petroleras en el norte de la RAE está particularmente concentrada en los campos más antiguos y más productivos de la Amazonía ecuatoriana: Sacha y Shushufindi. Ahora bien, la mala gestión ambiental en estas áreas crea un entorno hostil y se vuelve una causa de conflictos latentes y difusos. A continuación analizaremos cómo Petroecuador enfrenta estos retos, a través de sus programas de relaciones comunitarias.

Manejo instrumental de conflictos

Las relaciones comunitarias de Petroecuador pasaron por tres periodos, relacionados con la evolución de la normativa ambiental y el estatuto legal de la empresa y sus filiales.

Creada tras la adopción de la Ley de hidrocarburos de 1971, la Corporación Estatal de Petróleos del Ecuador (CEPE) no tuvo una política de relaciones comunitarias sistematizada durante los 13 primeros años de su existencia. Éstas se caracterizaban por su in-

formalidad, en un contexto de legislación ambiental incipiente hasta la Ley de prevención y control de contaminación de 1976. A partir de 1984 se fijaron los primeros lineamientos de una política, de corte asistencial y coyuntural, es decir, para facilitar la ejecución de las obras de las empresas y sus contratistas, mitigando y anticipando los conflictos locales. Así fue creado el Fondo de Desarrollo Comunal, destinado a financiar “obras de beneficio comunal” cuya ejecución era a cargo de organismos seccionales y organizaciones comunitarias.

Tras la Ley 45, de septiembre de 1989, CEPE cedió paso a Petroecuador y sus filiales –Petroproducción, Petrocomercial, Petroindustrial-. En este periodo se concretaron los primeros intentos de planeación corporativa, con la creación de la Unidad de Protección Ambiental (UPA) de Petroecuador. Sin embargo, la lógica burocrática de la reforma generó un conflicto de competencias entre esta entidad y la UPA de Petroproducción, cuyas oficinas de relaciones comunitarias y de asesoría legal funcionaban ya en el Distrito Amazónico. En este periodo, el marco legal se amplió más que nunca, con la Ley de hidrocarburos de 1993, el Reglamento ambiental para las operaciones hidrocarburíferas de 1998 (reformado en 2001) y la Ley de gestión ambiental de 1999.

La conversión de la UPA de Petroecuador en una Gerencia (GPA) con presupuesto propio, en 2001, marcó el inicio de un cuarto periodo, aunque su funcionamiento haya sido afectado por el cambio de gobierno en 2003 y la consiguiente inestabilidad en el directorio de Petroecuador. Desde luego, la política de relaciones comunitarias osciló entre el modelo tradicional y un modelo de planificación estratégica, sin que haya desaparecido la competencia entre las unidades afines de Petroproducción y Petroecuador.

En la actualidad, tres entidades están involucradas en el manejo de conflictos: la Ofici-

na de relaciones comunitarias y la Oficina de asesoría legal de la UPA de Petroproducción, y la GPA de Petroecuador. La primera tiene a su cargo la gestión de compensaciones en obras sociales mediante acuerdos colectivos con las poblaciones afectadas por las operaciones de Petroproducción. La segunda es responsable de los acuerdos y convenios de indemnizaciones individuales. La tercera interviene en la planificación de la política social y ambiental de Petroecuador y sus filiales.

Esta rápida revisión muestra que, desde 1970, la política de relaciones comunitarias de la empresa estatal obedece a una lógica funcional de prevención o resolución de conflictos, aunque en el último periodo se afirmó una voluntad de planificación estratégica de la responsabilidad social.

Los acuerdos suscritos entre la Oficina de relaciones comunitarias de Petroproducción y las parroquias de los campos Sacha y Shushufindi abarcan cinco tipos de actividades. Se destaca la importancia de las obras de construcción y lastrado para las calles, o la entrega de material de construcción, desbroce, juegos para parques infantiles, etc. En segundo lugar, aparece la construcción de sistemas de agua potable y alcantarillado, así como obras de electrificación. Luego viene la entrega de material de oficina y material escolar, la atención médica y los dispositivos de salud y, por último, la ayuda para la realización de parcelas agrícolas demostrativas.

Los convenios suscritos entre la GPA de Petroecuador y la población de los campos estudiados se reparten entre cuatro tipos de actividades. En primer lugar se destacan los “proyectos de arrastre”, que apuntan al mejoramiento de la calidad de vida a través de obras de infraestructuras de educación, salud y puentes, equipos médicos, cultivos alternativos y proyectos avícolas, capacitación socioambiental a promotores comunitarios, eventos deportivos y prevención de drogadicción. En segundo lugar vienen los “proyectos

de salud integral”, que atañen a la reconstrucción de subcentros de salud y la ampliación de un hospital. En tercer lugar están los “proyectos de educación”, que incluyen programas de protección integral y muebles (sillas, escritorios, etc.). En cuarto lugar vienen “proyectos de infraestructura comunitaria”, que abarcan obras de construcción, sistemas de agua, muros de contención y viviendas oficiales para la Policía Nacional.

La RAE en su conjunto se benefició de proyectos de construcción y operación de la unidad médica fluvial Umiña, implantación de un sistema de electricidad fotovoltaica para diversas comunidades, investigaciones académicas, lucha contra las hepatitis B y D. También se financiaron varios proyectos culturales (grabación de CD, compilación etnomusicológica, publicación de un libro de fotos, etc.), el equipamiento de bibliotecas y un estudio de contaminación en los campos petrolíferos, por el Frente de Defensa de la Amazonía.

Como se puede observar, los convenios de la GPA de Petroecuador demuestran una voluntad de planificar la gestión social a un nivel nacional y estratégico. No obstante, no buscan enfrentar los retos planteados por la contaminación masiva registrada en el área de Sacha y Shushufindi. Desde luego, es preciso analizar las percepciones locales en relación con esta política, para determinar el nivel de riesgo real de conflictos ambientales en la zona.

En el periodo 1994-2002, se emitieron más de 2.600 actas para indemnizaciones, compensaciones y medidas diversas, tan sólo en las oficinas de relaciones comunitarias y de asesoría legal. Entre éstas, 1.150 atañen a indemnizaciones o compensaciones por contaminación o muerte de animales.

Según la Oficina de asesoría legal de Petroproducción, se firmaron 2.554 convenios, demandas o acuerdos de indemnización en este periodo, más 288 casos sin fecha (que no tomamos en cuenta aquí). Al nivel del Distrito Amazónico, el 43,46% de las actas son ori-

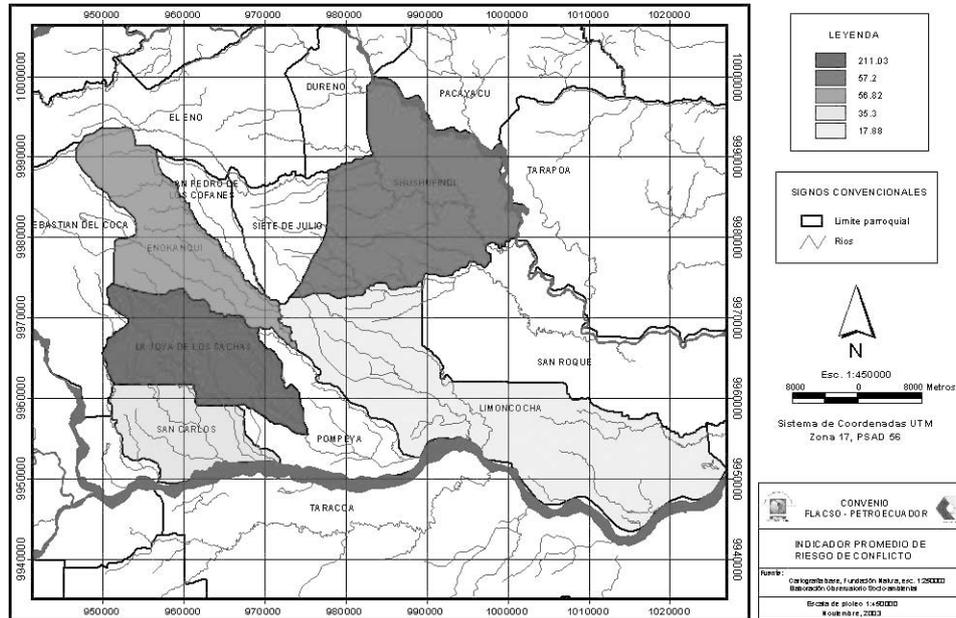
ginados por la contaminación o la muerte de animales –debido en general a la presencia de piscinas de crudo o residuos de derrames. El resto se reparte entre la adquisición de servidumbre para las operaciones de exploración y explotación (el 26,9%) o para la electrificación (el 26,64%). En el área de estudio, se reportaron 185 actas originados por contaminación o muerte de animales, 191 actas de servidumbre para operaciones y 100 actas de servidumbre para electrificación local. A ello se añaden los megaproyectos de electrificación en el Distrito, que representan el 19,77%.

La información proporcionada por la Oficina de relaciones comunitarias de Petroproducción (diciembre de 2002) consta de 51 documentos (convenios, actas de cooperación o proyectos de convenios). Las comunidades del área de influencia directa de Sacha se beneficiaron de 11 convenios o actas de cooperación y 5 proyectos de convenio. En comparación, Shushufindi recibió mucho menos ayuda, ya que constaba en la misma fecha de 3 convenios o actas. Las comunidades de los demás campos se repartían los 32 convenios, actas y proyectos de convenios restantes.

Finalmente, se reportaron 204 convenios en ejecución o por ejecutarse en 2003 en la Unidad sociocultural de la GPA de Petroecuador. Los proyectos que benefician a la RAE representan tan sólo el 44,12% del total. Las provincias de Sucumbíos y Orellana apenas representan el 20% del total nacional, en cuanto a los proyectos específicos, y el 25,5% si se incorporan los proyectos que beneficiaron a la región en su conjunto. Esta repartición no refleja la presencia de la empresa estatal en el norte de la Amazonía y de manera especial en ambas provincias.

A pesar de esta profusión de proyectos, la población local muestra cierta desconfianza hacia la política de relaciones comunitarias de Petroecuador. Ciertamente es que, para algunos sectores de la sociedad civil (como la junta pa-

Figura 1.
Indicador promedio de conflictividad real en Sacha y Shushufindi.



Fuente: OSA (2003).

roquial de San Carlos), las relaciones con ella son buenas, siempre y cuando contribuye al desarrollo local. Reconocen que hay problemas, debidos al incumplimiento de ciertos compromisos, pero consideran que la empresa se esfuerza por aportar en obras de compensación social al bienestar de aquellas comunidades.

En otros casos, el grado de frustración expresado es proporcional a la gravedad y la frecuencia de los derrames. Por ejemplo, los numerosos derrames que se registraron en la Joya de los Sachas, suscitan fuertes críticas, principalmente debido a las demoras en la remediación y la falta de planificación ambiental.

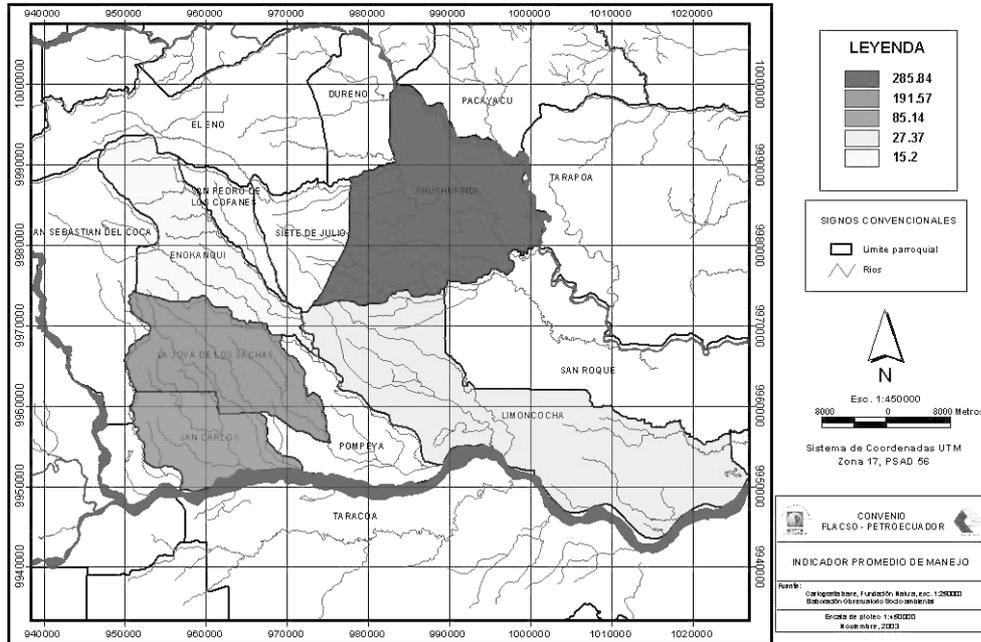
Por último, encontramos actitudes de franca desconfianza, debido a la repetición de reclamos y enfrentamientos irresueltos con la empresa. Este fenómeno es particularmente patente en las zonas de mayores impactos socio-ambientales, que coinciden con las zonas

donde las infraestructuras petroleras son a la vez más concentradas y obsoletas, como en el caso de Shushufindi.

Como se pudo constatar anteriormente, la política de relaciones comunitarias de Petroecuador sigue siendo desligada de las necesidades de la población, en particular en cuanto a la gestión ambiental. El desfase entre la profusión de actas y el nivel de satisfacción de los actores locales opaca el nivel real de riesgos de conflictos ambientales en esta zona. Para medir el nivel de riesgo real de conflicto, es preciso considerar la correlación de dos factores: el nivel de contaminación o riesgo ambiental³ y el nivel relativo de manejo de conflictos rela-

3 Definimos el nivel de riesgo ambiental, como la correlación entre cuatro factores en una determinada zona: la presencia de piscinas, la frecuencia de derrames, el volumen de crudo derramado y el volumen de crudo no recuperado.

Figura 2.
Indicador promedio de manejo de conflictos en Sacha y Shushufindi.



Fuente: OSA (2003).

cionados con la contaminación⁴. Así es como calculamos dos coeficientes de variación con respecto al promedio parroquial del Distrito Amazónico: el de contaminación o riesgo ambiental (detallado según las causas) y el de manejo de conflictos mediante acuerdos y convenios. La correlación de ambos indicadores, ponderada por la densidad poblacional, da un índice de riesgo real de conflictos en cada parroquia del área, que contrasta con el nivel de manejo de conflictos (Cf. Figuras 1 y 2).

Limoncocha aparece con el nivel de riesgo real más bajo del área de estudio, con el índice de 17,9⁵. Este resultado se explica en parte

por la baja densidad poblacional en esta parroquia (6 habitantes/km²) y en parte por que el riesgo ambiental global es inferior al promedio del distrito por parroquia. Sin embargo, cabe recordar que la presencia de piscinas y la frecuencia de los derrames en esta parroquia representan riesgos mayores al promedio (1,4 cada uno⁶). Por otro lado, el nivel de manejo de conflictos es particularmente bajo (0,18), ya que no se registraron actas firmados por la Oficina de relaciones comunitarias.

San Carlos se ubica en segundo lugar, con el índice de 35,3. Este resultado se explica por su relativamente baja densidad poblacional (17,8 habitantes/km²). Vale insistir en que padece de un nivel de riesgo ambiental (1,7)

4 Definimos el nivel de manejo de conflictos relacionados con la contaminación como la correlación entre los acuerdos de indemnización por contaminación, muerte o enfermedad de animales. Estos acuerdos resultan a menudo de conflictos con los afectados, mientras que el precio del derecho de servidumbre resulta en general de procesos de negociación de tipo comercial.

5 Base 100 = promedio por parroquia del área de estudio.

6 Coeficiente 1 = nivel promedio por parroquia del Distrito Amazónico.

muy superior a los de Enokanqui y Limoncocha. Ello se debe al nivel particularmente alto de riesgo relacionado con el volumen derramado no recuperado (2,3), el cual es comparable al de Shushufindi. Además, si bien es cierto esta parroquia beneficia de un nivel de manejo de conflictos superior a los de Limoncocha y Enokanqui, éste queda por debajo del promedio (0,85).

Enokanqui y Shushufindi se ubican en tercer lugar, con índices similares: 56,8 y 57,2. Cabe recordar que todos los indicadores de riesgo por causa para Enokanqui están por debajo del promedio, lo cual da un indicador de riesgo ambiental bajo (0,81). No obstante, vale insistir en que el nivel de manejo de conflictos ahí es particularmente bajo (0,15), en particular debido a la escasez de actas firmadas con la Oficina de relaciones comunitarias. En cambio, en Shushufindi, todos los indicadores de riesgo por causa se ubican por encima de los promedios del Distrito Amazónico, lo cual da un nivel de riesgo ambiental 3,8 veces superior al promedio. No obstante, en la medida que el nivel de manejo de conflictos es también relativamente alto (2,8), la correlación entre riesgo ambiental y manejo de conflictos es similar a la de Enokanqui, pese a una densidad poblacional dos veces superior (43,5 habitantes/km²).

Finalmente, el alto índice de riesgo real en La Joya de los Sachas (211) se explica por la conjunción de altos niveles de riesgo con niveles insuficientes de manejo de conflictos y alta densidad poblacional (50 habitantes/km²). En particular, el riesgo relacionado con el volumen de crudo derramado (19) supera considerablemente los niveles registrados en otras parroquias, lo cual agrava el riesgo implicado por la presencia de piscinas y la frecuencia de derrames. Por otro lado, el nivel de manejo de conflictos (1,9) no compensa estos resultados y se ubica por debajo de Shushufindi.

La ausencia de correspondencia entre los niveles de riesgo ambiental y niveles de asis-

tencia a la población del área evidencia que no existe correlación entre contaminación y manejo de conflictos. Por otro lado, la presencia de fuentes permanentes de contaminación –no necesariamente masiva– y la siempre incompleta limpieza y remediación crean un clima de tensión constante, aunque sea de baja intensidad. La falta de respuestas idóneas por parte de Petroecuador y el Estado ecuatoriano, no sólo para la limpieza y remediación, sino también en términos de indemnizaciones y compensaciones por obras sociales, generan un clima de desconfianza, hacia la empresa estatal y cualquier empresa petrolera en el país. A continuación veremos en qué medida y por qué razones este fenómeno se convierte en factor de crisis de gobernabilidad democrática de la región amazónica.

Factores de crisis de gobernabilidad democrática

Un problema crucial para la sociología de conflictos ambientales es la evaluación del nivel de riesgo y la magnitud de un conflicto. El nivel de riesgo de conflicto por contaminación puede variar considerablemente según si ocurre en áreas pobladas o no, cultivadas o no, etc. En ese sentido, la contaminación del agua de uso doméstico es quizá el mayor factor de conflicto, y no depende tanto del volumen derramado como de la ubicación y la importancia de la fuente contaminada para los afectados –según si existe fuentes alternativas o no, si los derrames son repetitivos aunque de baja magnitud, si se producen reiteradamente infiltraciones desde una piscina alejada, etc.

Otro factor de conflicto que no reflejan necesariamente las estadísticas ambientales, es el factor subjetivo –emocional o estético–, que concierne a la calidad de vida de los pobladores debido a la cercanía de infraestructuras petroleras. Sean defectuosas o en buen es-

tado, estas infraestructuras generan un entorno hostil y constituyen una agresión continua contra los sentidos y el psiquismo de los pobladores, lo cual puede generar tensiones constantes, aunque de baja intensidad. Tal es el caso de estaciones como Sacha en San Carlos que, a medida que se ampliaron, generaron una imagen de desolación, como resultado de la progresiva invasión por el ruido, el mal olor, los mecheros y las tuberías oxidadas a la vista.

Ahora bien, en varias zonas del norte de la RAE, subsisten conflictos latentes o de baja intensidad, que pueden desembocar en medidas de hecho o en conflictos abiertos cuando se reinician las operaciones en estas zonas. Además, la presencia de núcleos de organizaciones sociales, ampliados y consolidados por la existencia del conflicto alrededor de la herencia dejada por Texaco, contribuye a mediatizar los impactos socio-ambientales negativos, producidos por la industria petrolera desde los años setenta. Ciertamente es que las condiciones de precariedad que afectan a la población amazónica constituyen todavía el marco de relaciones de poder extremadamente desequilibradas. Sin embargo, los actores locales demuestran una creciente capacidad de presión y negociación con la empresa estatal, reforzada por su creciente capacidad de interpelación del Estado ecuatoriano, a través de la opinión pública nacional e internacional.

Al respecto, con la llegada al Ecuador de la demanda contra Chevrón Texaco -aceptada por el presidente de la Corte Superior de Nueva Loja, el 13 de mayo 2003- el "caso Texaco" se volvió un referente imprescindible para entender los conflictos ambientales actuales en toda la RAE y hasta en otros países amazónicos. Por supuesto, no es el primer conflicto ambiental mediatizado a escala internacional que estalló en Ecuador: basta con recordar el conflicto entre la Organización de los pueblos indígenas del Pastaza (OPIP) y Arco-AGIP, que arrancó en 1989 con la ex-

ploración sísmica del bloque 10 (Pastaza), o la "campaña Amazonía por la vida" lanzada en 1990 para la defensa del Parque Yasuní. En todos ellos, siempre hubo un efecto demostrativo excepcional. Los ecologistas radicales ven "el caso Texaco" no solo como una "clave para cuestionar el modelo petrolero en el Ecuador" sino que destacan, además de sus aspectos judiciales, que éste abarca la organización y la educación popular en las comunidades amazónicas y el compromiso del Estado ecuatoriano (Ramos 2000:228, Jezic 2001:185). Por ello, el "caso Texaco" se volvió un referente constante en los conflictos ambientales que estallaron en el centro y en el sur de la región, alrededor de Sarayacu y del Transcutucú (bloques 23 y 24).⁷ Por lo tanto, lo más probable es que seguirá siendo el telón de fondo de las próximas rondas de licitación petrolera anunciadas por el Estado ecuatoriano, incluso en el megaproyecto ITT (Ishpingo, Tiputini, Tambococha), para el cual se busca una alianza estratégica con el sector privado.

Hemos subrayado en otra parte que los conflictos socio-ambientales en el norte de la RAE se desarrollan en un contexto de pobreza endémica y falta de integración al ámbito nacional (Fontaine 2003a). A ello se agrega el déficit de gobernabilidad democrática cuyas características merecen ser recordadas aquí.⁸ Asumimos, siguiendo a Camou (2001:39), que hay un déficit de gobernabilidad cuando las demandas de la sociedad y las respuestas del sistema institucional entran en desequilibrio crónico, lo que se traduce por la aparición de "anomalías" percibidas como inaceptables por los actores organizados, que ame-

5 Base 100 = promedio por parroquia del área de estudio.

6 Coeficiente 1 = nivel promedio por parroquia del Distrito Amazónico.

7 Por un análisis de estos conflictos, Cf. Varios autores, 2002; López, 2004.

8 Para un análisis más amplio de la relación entre política petrolera y crisis de gobernabilidad en Ecuador, Cf. Fontaine, 2003: 89-142.

nazan la estabilidad institucional por la presión política. Una situación de crisis de gobernabilidad surge cuando aquellas anomalías se multiplican y constituyen “un conjunto de desequilibrios inesperados y/o intolerables entre demandas sociales y respuestas gubernamentales”.

En su dimensión política, se traduce por la falta de eficiencia del sistema institucional.⁹ Señales de ello son la confusa división o la superposición de competencias entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, la ineficiencia de los mecanismos de control y la insuficiente responsabilidad del Estado frente a la ciudadanía. Por ejemplo, es notoria la dificultad de acceder (cuando existen) a los informes de monitoreo ambiental de la Dirección nacional de protección ambiental. También es conocido el control del Ministerio de Energía y Minas en materia ambiental, para la validación de los estudios de impacto ambiental y planes de manejo ambiental de las empresas, salvo en áreas protegidas (que son del dominio del ministerio del Ambiente). A ello se agrega la falta de coherencia de las políticas públicas entre sí, particularmente tajante en el caso de las políticas energética y extractiva, ambiental y neoindigenista, como lo muestra la superposición de áreas protegidas, territorios indígenas legalizados y bloques petroleros en la Reserva Cuyabeno y el Parque Yasuní. Por último, es patente la inoperancia de la administración local del desarrollo y la incapacidad del ECORAE de canalizar los recursos procedentes de la renta petrolera para fomentar un modelo de desarrollo sostenible a escala regional y local (Andrade 2004).

En lo económico, la crisis de gobernabilidad se traduce ante todo por la excesiva dependencia hacia los ingresos de las actividades

petroleras en Ecuador (por parte del Estado central y los organismos seccionales), la conformación de economías de enclave y la insuficiente integración de la RAE al mercado nacional. Se traduce también por la privatización de la política social, es decir, la delegación de responsabilidades sociales a las empresas (públicas y privadas). Esta política se opone a la falta de autonomía financiera de Petroecuador, que desemboca en presupuestos operativos restringidos para enfrentar la crisis ambiental y social en la cual está sumergida la población del norte de la RAE.

En lo social, es notoria la persistencia de la pobreza y las patologías sociales, que 32 años de explotación petrolera sólo han profundizado. Otro factor de crisis de gobernabilidad democrática en este ámbito es la falta de autonomía de los movimientos sociales frente a los poderes locales, así como la falta de actores estratégicos encargados legítimamente de representar los intereses colectivos de las poblaciones afectadas por las actividades petroleras, a excepción notable del Frente de Defensa de la Amazonía, con sus 17 organizaciones miembros de primer y segundo grado.

Finalmente, en su dimensión ética, cabe mencionar el clientelismo, el nepotismo y la corrupción, que obstaculizan el ejercicio de la democracia, tanto al nivel local como al nivel regional. Pero el mayor problema es la fragilidad del tejido social y la ausencia de una verdadera identidad regional, asumida por las poblaciones. Este fenómeno, diagnosticado por el Consejo Provincial de Sucumbíos (2002), contrasta con la importancia de la problemática territorial y la vitalidad de las reivindicaciones identitarias planteadas por las organizaciones indígenas amazónicas desde los ochenta.

Al fin y al cabo, la falta de respuesta por parte de la industria petrolera y del Estado ecuatoriano a las demandas de la sociedad civil –por una política ambiental responsable y por una política social equitativa– conlleva la

9 Este aspecto corresponde a la crisis de “*governance*” en la literatura anglosajona, cuya traducción adecuada al español es “gobernanza”. (Cf. Solà, 2000)

radicalización de los conflictos ambientales, que suele acompañarse de la militarización de los espacios de confrontación. Frente a los impactos negativos generados por las actividades petroleras en el norte de la RAE, la posición de los movimientos indígenas y ecologistas se cristaliza en torno a la defensa territorial y la exigencia de una moratoria a aquellas actividades en el centro y el sur. En ese contexto, la política petrolera del Estado debe evolucionar, so pena de dar cabida a una crisis de gobernabilidad.

Conclusión: la paradoja de la negociación “eficiente”

La multiplicidad de los actos firmados por las Oficinas de relaciones comunitarias y de asesoría legal de Petroproducción, junto con los convenios de la GPA de Petroecuador, contribuye a explicar la baja polarización de los conflictos ambientales comparado con el alto riesgo ambiental en Sacha y Shushufindi. La importancia de los actos de indemnización, comparado con los de compensación, demuestra una preferencia por el tratamiento individual de los conflictos, frente a un tratamiento colectivo o comunitario. Ello confirma que las relaciones comunitarias de Petroecuador siguen basadas en técnicas de mitigación y resolución de los conflictos, sin real planificación a escala regional. No se revirtió esta práctica con la conversión de la UPA de Petroecuador en Gerencia, a pesar de la importancia del presupuesto manejado por esta entidad (más de 20 millones de dólares en 2003).

Al fin y al cabo, la multiplicación de acuerdos o convenios que conlleva la negociación caso por caso no garantiza la “paz social” a un Estado y a una industria que padecen de una imagen generalmente negativa entre la población amazónica y se volvieron el blanco de los movimientos ecologistas e indígenas.

Por otro lado, la aplicación de un modelo de relaciones comunitarias de corte asistencial y contingente impide a la población local participar de los supuestos beneficios socioeconómicos de las actividades petroleras, aunque ésta siga sufriendo sus impactos sociales y ambientales negativos. En este sentido, el manejo de conflictos por las diferentes unidades de Petroecuador implicadas puede ser “eficiente” a corto plazo pero es inoperante a largo plazo. Este efecto perverso de los mecanismos de negociación caso por caso, es una clave esencial para entender la radicalización de los conflictos ambientales en el país. Por último, se vuelve un factor de crisis de gobernabilidad democrática, no sólo al obstaculizar la armonización de las políticas públicas hacia un modelo de desarrollo sostenible, sino también al impedir la participación de la sociedad civil en la definición del mismo.

Bibliografía

- Andrade, Karen, 2004, “El papel del Ecorae en la Región Amazónica Ecuatoriana. Un ejemplo de crisis de gobernabilidad democrática en el Ecuador”, en G. Fontaine, editor, *Petróleo y Desarrollo sostenible en Ecuador. T2. Las Apuestas*, FLACSO, Quito.
- Arteaga, Aída, 2003, “Indicadores de gestión e impactos de la actividad petrolera en la Región Amazónica Ecuatoriana”, en G. Fontaine, editor, *Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador. T1. Las reglas del juego*, FLACSO, GPA Petroecuador, Quito, pp. 51-78.
- Camou, Antonio, 2001, “Estudio preliminar”, en A. Camou *et al.*, 2001, *Los desafíos de la gobernabilidad*, FLACSO, Plaza y Valdés, México.
- Consejo Provincial de Sucumbíos, 2002, “Plan participativo de desarrollo estratégico de la provincia de Sucumbíos 2002-

- 2012”, Nueva Loja, mimeo.
- FDA (Frente de Defensa de la Amazonía), 2001, “Texaco heritage – pozos”, Lago Agrio, mimeo, 320 p.
- Fontaine, Guillaume, 2003a, “Más allá del caso Texaco. ¿Se puede rescatar al Nororiente?”, en *ÍCONOS* No. 16, FLACSO-Ecuador, Quito, pp. 129-137.
- , 2003b, *El Precio del petróleo. Conflictos socio-ambientales y gobernabilidad en la región amazónica*, Quito, FLACSO, IFEA, 530 p.
- Gordillo, Ramiro, 2003, *¿El Oro del diablo? Ecuador: historia del petróleo*, Editora Nacional, Biblioteca General de Cultura, Quito.
- Jezic, Tamara, 2001, “Ecuador: The Campaign against Texaco Oil”, en D. Cohen *et al.*, 2001, *Advocacy for social justice. A global action and reflexion guide*, Oxfam America – Advocacy Institute, Washington D. C., pp. 185-202.
- López, Víctor, 2004, “Para entender el conflicto entre Sarayacu, Estado y empresas operadoras del bloque 23. Apertura petrolera, desarrollo constitucional de los derechos colectivos y crisis en el centro sur de la Amazonía ecuatoriana”, en G. Fontaine, editor, *Petróleo y Desarrollo sostenible en Ecuador. T2. Las Apuestas*, FLACSO, Quito.
- OSA (Observatorio Socio Ambiental), 2003, “Estudio sobre los conflictos socio ambientales en los campos Sacha y Shushufindi (1994-2002)”, FLACSO, mimeo, Quito, 127 p.
- Ramos, Ivonne, “El Megáfono, la tela y el tambor. La campaña contra Texaco”, en E. Martínez, editor, *El Ecuador post petrolero*, Acción Ecológica, ILDIS, Quito, pp. 228-236.
- Solá, Amadeu, 2000, “La traducción de *governance*”, en *PuntoyComa* (Servicio de Traducción de la Unión Europea), 65.
- Varios Autores, 2000, *Planificación socioambiental y compañías petroleras*, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, UPA de Petroecuador, Quito.
- Varios Autores, 2002, “Petróleo, Ambiente y derechos en la Amazonía Centro Sur”, CDES, OPIP, Amazanga, Quito.