

Gobernabilidad democrática, conflictos socioambientales y asistencialismo

Comentarios al dossier de ICONOS 21

Alex Rivas Toledo

Maestro en Antropología Social por el CIESAS-México
Mail: alexrivastoledo@hotmail.com

Fecha de recepción: febrero 2005

Fecha de aceptación y versión final: marzo 2005

Resumen

El comentario al dossier de ICONOS 21 "Conflictos por petróleo y gas natural en la Amazonía" recoge los artículos presentados por seis autores y los analiza desde una perspectiva política. Se observa como los modelos de extractivismo conllevan conflictos socioambientales que tienen escasos tratamientos sistémicos efectivos y que precisan modificaciones hacia la participación ciudadana, la construcción de modelos de gobernabilidad democrática y la transformación de las formas regionales de reproducción de la pobreza y dependencia de las poblaciones amazónicas.

Palabras clave: petróleo, gas natural, conflictos, gobernabilidad democrática, contraloría social, Amazonía.

Abstract

These comments to ICONOS' dossier "Conflictos por petróleo y gas natural en la Amazonía" deal with articles presented by six authors and analyze them from a political perspective. It observes the way in which extractive models involve socioambiental conflicts -that have little effective treatments and that need modifications towards citizen participation, the construction of democratic models of governability, and the transformation of regional forms of poverty reproduction and Amazonian population dependency.

Keywords: Oil, natural gas, conflicts, democratic governance, social accountability, Amazon

Extractivismo y crisis de gobernabilidad

El dossier de ÍCONOS 21 (enero de 2005), “Conflictos por petróleo y gas natural en la Amazonía”, se presenta mientras Ecuador entra en una nueva etapa de extractivismo con la apertura de nuevas concesiones petroleras (al norte los bloques 11, 31 y el Proyecto Ishpingo-Tiputini-Tambococha -ITT-, al sur los bloques 22, 23 y 24), los cuales -con certeza- son y serán en el futuro inmediato foco de conflictos socioambientales. Es notable el enfoque innovador del dossier al inscribir la realidad extractivista de petróleo y gas natural (y sus impactos-tratamientos) como generadora de crisis de gobernabilidad regionales. Este enfoque permite rebasar la ideologización o atomización dada en el tratamiento de algunos de los conflictos amazónicos y brindar un enfoque teórico adecuado al extractivismo como fenómeno social y político.

Políticas públicas ineficientes

A partir de un recuento de la historia del petróleo en Colombia, el artículo de Avellaneda deja claro que en tanto actividad técnica con efectos sociales la extracción de petróleo es fuente de deterioro ambiental, pese a las medidas de mitigación, a la legislación y a las políticas públicas-empresariales de mediana responsabilidad aplicadas en la última década. Las medidas estatales y privadas frente a la “seguridad ambiental”, en palabras de Avellaneda, se convierten en políticas públicas a través de los Planes Nacionales de Contingencia y el seguimiento ejecutado por el Consejo Colombiano de Seguridad. Sin embargo, éstas se ven rebasadas por el fenómeno de la violencia, por la exclusión social inherente a la dinámica petrolera y por episodios continuos de descuido ambiental en el control gubernamental.

Conflictos en torno al petróleo

En el tratamiento que da Fontaine en su artículo a conflictos sociales en la Región Amazónica Ecuatoriana (RAE) vemos una forma estadística y desapasionada de observar y describir la forma en que la empresa nacional de petróleos del Ecuador (Petroecuador) ha manejado históricamente los conflictos ambientales y sociales derivados de su actividad extractiva e industrial. La descripción del tratamiento de más de 2.600 casos de conflicto a través de nueve años demuestra que en el sector petrolero las responsabilidades sociales y ambientales no son sólo temas cotidianos, sino también motivo de tratos instrumentales sin una proyección más allá de la inmediata solución. Bien concluye Fontaine que la política de relaciones comunitarias de Petroecuador se encuentra desligada de las necesidades estructurales de la población (pág. 40).

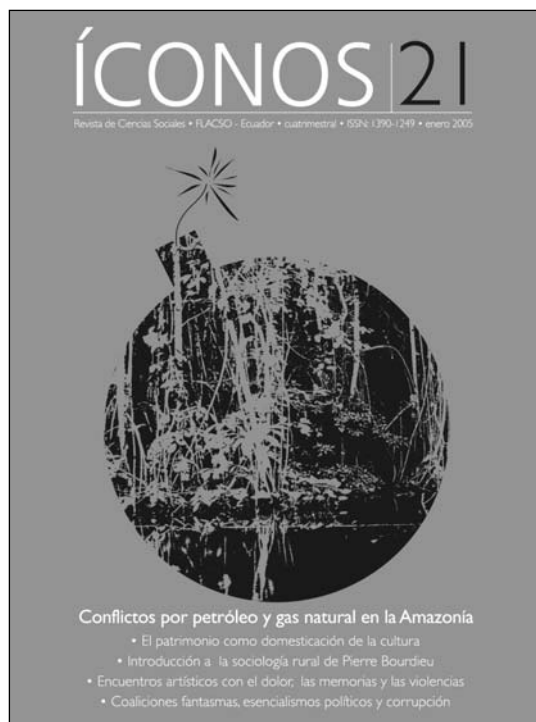
Habría que sumar a esta valiosa información sobre el manejo de conflictos petroleros-comunidades, la búsqueda de una descripción general del modelo político de relaciones entre petroleras y poblaciones de carácter clientelar y subordinante, fenómeno que el artículo de Gavaldá también menciona para el caso boliviano cuando analiza las prácticas de la empresa Repsol-YPF. Este modelo y sus variantes responden casi siempre a las necesidades empresariales y comunitarias a través de prácticas paternalistas e inmediatistas, y no son ajenos a la circulación de poderes cacicales municipales y a formas de poder comunitario. A la larga, esto lleva a configurar un modelo de resolución de conflictos petroleros atado al efecto irremplazable de la subordinación política de los afectados a la circulación de bienes, servicios y símbolos empresariales-estatales (Rivas y Lara 2001). Sobra decir que la falta de una política de largo plazo en el tratamiento de los conflictos ambientales causados por los petroleros sólo suma como efecto la perversidad en la reproducción del propio modelo.

Fontaine describe el paso de los programas de mitigación ambiental a los de desarrollo comunitario por parte de Petroecuador. Pese a este avance en el tratamiento sistemático de los conflictos y la inclusión de criterios sociales y técnicos mejorados, queda la sensación de que el petróleo en la Región Amazónica del Ecuador (RAE) sigue siendo un factor preponderante al respecto del desarrollo de algunos cantones y comunidades y que las empresas petroleras se han convertido en verdaderos *estados paralelos* capaces de brindar salud, educación e infraestructura.

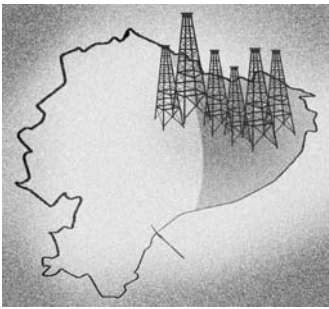
En términos de control ambiental, cabría mencionar -adicionalmente a lo expuesto por Fontaine- que en Ecuador las labores hidrocarbúferas están centralizadas en el Ministerio de Energía y Minas a través de la Dirección Nacional de Protección Ambiental (Dinapa), la cual regula, controla y emite informes aprobatorios o reprobatorios según la legislación ambiental lo exige. Lo paradójico del modelo ecuatoriano es que el promotor y administrador hidrocarbúfero (Ministerio de Energía) es a la vez el encargado de la protección ambiental. El modelo administrativo y político extractivista asegura que las actividades industriales se realicen sin mayores oposiciones y problemas (Narváez 1996). Aún queda un largo camino hacia la inclusión de actores regionales como los Municipios o las sociedades civiles locales en formas independientes de control ambiental. La contraloría social todavía no forma parte de las actividades petroleras pese al deterioro ambiental y social provocado durante más de 30 años por la extracción de crudo en la RAE.

Sociedad civil y gobernabilidad democrática

Es insistente en los artículos, especialmente en los de Fontaine y Soria, la apelación a la idea de sociedad civil como una estrategia pa-



ra generar control social-ciudadano en el marco de una naciente gobernabilidad democrática en los países de la cuenca amazónica. La gobernabilidad democrática o *governance* hace alusión a la necesidad imperiosa de incluir la participación ciudadana efectiva en el diseño de políticas públicas y el control gubernamental (Olvera 2000). Para el Ecuador, como para los otros países amazónicos, parecería que la política de hidrocarburos es labor exclusiva de los estados y sus secretarías, las cuales, a su vez, son influidas por intereses económicos locales y transnacionales que no posibilitan la apertura del sector a la participación social y el control social. El proyecto de gobernabilidad democrática aún es una meta para los sistemas políticos latinoamericanos, más todavía en el tema de administración de los recursos naturales. En este sentido, el artículo Soria hace un llamado hacia los Estados y los megaproyectos industriales (como Camisea en Perú, con financiamiento del BID) para una inversión concatenada en las organizaciones de la sociedad civil y su fortalecimiento.



Los artículos de Soria y Avellaneda exponen el rol de la corrupción administrativa y política que acompaña algunos casos de explotación de los recursos naturales no-renovables. Sería interesante encaminar nuevos estudios de ciencia política sobre del fenómeno de la corrupción inserto en los modelos de estado, atravesados por culturas políticas nacionales-locales y reproducido por formas cotidianas de formación del estado (lo público) y también por formas cotidianas de construcción de lo empresarial (lo privado). En este contexto es importante retomar la idea de los espacios ciudadanos para ejercer contraloría social en los temas hidrocarburíferos y energéticos. El artículo de Soria es importante al describir lo errático de un proceso de concesión y explotación de gas natural -Camisea- y señalar una medida de solución frente a la corrupción a través de la creación de mecanismos de contraloría social y participación ciudadana a nivel nacional (en el Instituto de Energías del Perú, por mencionar un caso) e internacional (en el BID, por ejemplo).

Paradojas del petróleo y el bienestar social

En el artículo de Bustamante y Jarrín se destaca el ejercicio de diferenciar socialmente los espacios locales amazónicos con presencia de emplazamientos petroleros y producción. Su investigación les lleva a la conclusión de que las condiciones de bienestar social se trazan como efecto de condiciones históricas independientes del petróleo aunque, y sin embargo, el denominador común en la RAE sea la pobreza y las dificultades de acceder a servicios públicos. Si como afirman los autores, los efectos sociales del petróleo en estas regio-

nes es aparentemente poco determinante para modificar las condiciones sociales generales, nos encontraríamos ante al menos dos paradojas: una, el petróleo no colabora con el desarrollo local, ni atrae inversiones, ni cambia condiciones preestablecidas de pobreza y exclusión. Con ello se viene abajo el discurso oficial de asegurar que la inversión petrolera (el Oleoducto de Crudos Pesados, la apertura de nuevos bloques, las nuevas concesiones) colaboran con el desarrollo amazónico y del país. La segunda paradoja se plantea a manera a pregunta: ¿qué está sucediendo en el ámbito de los planes de desarrollo comunitario ejecutados desde las empresas petroleras? ¿Cuál es su impacto frente a las poblaciones amazónicas generales? ¿Son acaso una forma inmediateista de relación política y sin proceso institucional? ¿A qué desarrollo apuntan las empresas petroleras en sus modelos? Los datos presentados en el dossier y en otras investigaciones ecuatorianas (Rivas y Lara 2001, Narváez 1996) sugieren que el desarrollo tal como lo entienden las empresas petroleras se eslabona más a necesidades empresariales y comunitarias inmediatas que a procesos continuos de empoderamiento social.

Un dato interesante en el análisis de Bustamante y Jarrín es el análisis de correlaciones entre petróleo y condiciones sociales, las cuales muestran como una constante la precariedad en las condiciones de infraestructura y servicios en cantones amazónicos petroleros. Cabe aquí otra pregunta: ¿cómo se explica la pobreza y la falta de servicios en las zonas de origen de la riqueza petrolera ecuatoriana? Aparte de los modelos clientelares e inmediateistas descritos por los otros autores del dossier, Bustamante y Jarrín nos acercan técnicamente a entender el centralismo que acompaña al petróleo en el Ecuador: los centros administrativos del país y las regiones de influencia política concentran la mayor parte de la reinversión petrolera, consumando la segregación espacial de la región amazónica.

Pueblos indígenas en aislamiento cercados por industrias energéticas

Llama la atención en el artículo de Soria sobre Camisea en Perú, el relato sobre los grupos étnicos en aislamiento voluntario o no-contactados y su fragilidad frente al megaproyecto industrial de extracción de gas natural. Parecería que frente al avance de la economía de mercado mundial, al retroceso de la soberanía en los estados nacionales y a la actualización regional de legislaciones neoliberales, estos pueblos se transforman en nuevos obstáculos para el sistema mundial. El caso peruano se repite en regiones apartadas de la cuenca amazónica brasileña, colombiana, paraguaya y ecuatoriana. En Ecuador, el problema de los pueblos indígenas en aislamiento en la región de Yasuní es urgente. Ya sufrieron una masacre en 2003 y ahora se ven cercados por las iniciativas petroleras como el Bloque 31 y por el megaproyecto Ishpingo-Tiputini-Tambococha (ITT).

La explotación marina

En el caso amazónico resalta el hecho de que las labores petroleras produzcan evidentes efectos en territorios y acuíferos, e importantes efectos sociales mediatos e inmediatos. Este no es el caso de la explotación de gas y petróleo en ecosistemas marinos en donde los efectos biofísicos se notan indirectamente o a más largo plazo. Este factor de ocultamiento de efectos produce aún más dudas respecto de los mecanismos de control ambiental y participación ciudadana. En el mar se podrían afectar aún con mayor intensidad los recursos de la vida sin que la evidencia surja de forma tan inmediata como en los territorios continentales. La explotación de recursos hidrocarbúricos marinos dibuja la ausencia de políticas de protección y tratamiento de efectos para el caso de la legisla-

ción colombiana (Cf. el artículo de Avellaneda en ICONOS 21).

Movimientos sociales, hegemonías e identidades

Es importante notar la forma en la que los movimientos sociales, principalmente de corte étnico en Ecuador (citado por Fontaine) y Bolivia (citado por Gavaldá), encuentran en el petróleo y el gas natural un contradictor político que les permite focalizar acciones y construir discursos étnicos públicos nutridos de valores ambientales, culturales y sociales. Estos discursos regularmente se cargan de valores esenciales aunque también se enlazan a la creciente legislación internacional y nacional que les reconoce derechos como el de la consulta informada previa, el derecho a la territorialidad y a la vida en alteridad cultural. Esta relación entre estado nacional y etnia actualiza los conflictos no-resueltos entre hegemonía y subordinación inherentes a los estados nacionales modernos, aunque a su vez abre nuevas posibilidades de empoderamiento indígena-popular, de resurgimiento identitario y de negociación frente a temas nacionales como el de la administración de los recursos energéticos.

Hacia la participación ciudadana y la democracia del buen gobierno

La colección de los datos y tendencias mostrados en el dossier dejan claro que los actuales modelos políticos y administrativos de los recursos energéticos son una fuente importante, quizá la mayor, de conflictos sociales en la Amazonía. El petróleo y el gas natural si bien representan riquezas nacionales, no



Gonzalo Vargas

constituyen alternativas de desarrollo y construcción de procesos democráticos. Al contrario, colaboran con la expansión de modelos y culturas políticas inmediateistas, clientelares y asistenciales, estructuras poco propicias a la transparencia y a la equidad social.

En este contexto emerge el discurso y la propuesta de la ciudadanía, la sociedad civil organizada y la contraloría social como posibles vías de solución ante la debacle socioambiental y la corrupción en el manejo de los hidrocarburos. Si bien los esfuerzos académicos y de investigación reflejados en el dossier colaboran a un mayor entendimiento de los problemas de las sociedades energéticas amazónicas, quedan aún muchos cabos sueltos por atar (como el de la instrumentalización de la gobernabilidad democrática en los espacios locales, la comprensión del rol de los gobiernos y las sociedades civiles locales o la descripción científica de la corrupción -por mencionar algunos-) en el proceso de reconstrucción histórica de la Amazonía.

Bibliografía

- Avellaneda Cusarúa, Alfonso, 2005, "Petróleo, seguridad ambiental y explotación petrolera marina en Colombia", en *ICONOS. Revista de Ciencias Sociales* No. 21, Flacso-Ecuador, Quito, pp. 11-17.
- Bustamante, Teodoro y María Cristina Jarrín, 2005, "Impactos sociales de la actividad petrolera en Ecuador: un análisis de los indicadores", en *ICONOS. Revista de Ciencias Sociales* No. 21, Flacso-Ecuador, Quito, pp. 19-34.
- Fontaine, Guillaume, 2005, "Microconflictos ambientales y crisis de gobernabilidad en la Amazonía ecuatoriana", en *ICONOS. Revista de Ciencias Sociales* No. 21, Flacso-Ecuador, Quito, pp. 35-46.
- Gavaldá Palacín, Marc, 2005, "Los conflictos ambientales del gas boliviano", en *ICONOS. Revista de Ciencias Sociales* No. 21, Flacso-Ecuador, Quito, pp. 57-66.
- Hevia, Felipe, 2005, "Participación ciudadana institucionalizada y despolitización: análisis crítico de los marcos legales de la participación en América Latina, artículo para CIESAS y CLACSO, sin publicación, México.
- Narváez, Iván, 1996, *Huaorani vs. Maxus. Poder étnico vs. poder transnacional*, Fundación Ecuatoriana de Estudios Sociales, Quito.
- Olvera, Alberto, coordinador, 2000, *La sociedad civil: de la teoría a la realidad*, El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, México.
- Rivas, Alex y Rommel Lara, 2001, *Conservación y petróleo en la Amazonía ecuatoriana. Un acercamiento al caso huaorani*, EcoCiencia/Abya-Yala, Quito, 2001.
- Soria, Carlos, 2005, "Camisea: ¿por qué cuesta tanto el gas barato?", en *ICONOS. Revista de Ciencias Sociales* No. 21, Flacso-Ecuador, Quito, pp. 47-55.