

# **EXTRACTIVISMO AL DEBATE**

**Aportes para los Gobiernos  
Autónomos Descentralizados**



Sara Latorre Tomás  
Coordinadora

# EXTRACTIVISMO AL DEBATE

## Aportes para los Gobiernos Autónomos Descentralizados



2015

## **EXTRACTIVISMO AL DEBATE**

### **Aportes para los Gobiernos Autónomos Descentralizados**

*Sara Latorre. (Coordinadora)*

*Serie Territorios en Debate. N° 3*

Primera edición: Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales  
del Ecuador (CONGOPE)  
Wilson E8-166 y Av. 6 de Diciembre  
Teléfono: (02) 3801 750  
www.congope.gob.ec  
Quito-Ecuador

Ediciones Abya-Yala  
Av. 12 de Octubre N24-22 y Wilson, bloque A  
Apartado postal: 17-12-719  
Teléfonos: (593 2) 250 6267 / (593 2) 396 2800  
e-mail: editorial@abyayala.org  
www.abayala.org  
Quito-Ecuador

Incidencia Pública Ecuador  
Calle San Luis Oe8-78  
San Francisco de Pinsha, Cumbayá  
Teléfono: (593-9) 99012226  
E-mail: fenriquezbermeo@yahoo.com  
Skype: pancho.enriquez1  
Quito-Ecuador

Director de la  
Publicación: Francisco Enríquez Bermeo

ISBN: 978-9942-09-312-7

Depósito legal: 005383                      Derechos de autor: 047373

Diseño, diagramación  
e impresión: Ediciones Abya-Yala, Quito-Ecuador

Impreso en Quito-Ecuador, julio de 2015

Las opiniones de los autores no reflejan la posición de las instituciones que patrocinan o auspician la publicación.



## Contenido

Presentación	
<i>Gustavo Baroja</i> .....	7
Introducción	
<i>Francisco Enríquez Bermeo</i> .....	9
Visibilidades e invisibilidades del extractivismo en Ecuador: insumos para el debate	
<i>Sara Latorre Tomás</i> .....	15
¿Ambiente y extractivismo?: Extractivismo vs. Ambiente	
<i>Marcelino Chumpi</i> .....	57
Transformaciones y desafíos en la explotación minera	
<i>David Acurio Páez</i> .....	81
La gobernanza ambiental jerárquica y la transición hacia una economía sustentable: ¿Existe un espacio para los gobiernos locales?	
<i>Pablo Andrade A.</i> .....	101
Renta extractiva y territorialización de la política pública	
<i>Pablo José Iturralde Ruiz / Sofía Jarrín Hidalgo</i> .....	121

Descentralización, gestión ambiental y extractivismo: ¿Contamos con las herramientas para evitar un nuevo caso Texaco? <i>Paola Romero D. / Pablo Fajardo</i> .....	145
Cuando el dilema es otro <i>Edwin Miño</i> .....	169
Sistematización del taller sobre extractivismo y ambiente <i>Sara Latorre</i> .....	181
Consortio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE).....	185



## Presentación

El Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador CONGOPE presenta a ustedes el Tercer Volumen de la Serie Territorios en Debate: “Extractivismo al debate: aportes para los GAD Provinciales” a través del cual se busca aportar a los Gobiernos Autónomos Provinciales con reflexiones sobre las políticas públicas territoriales que guíen el desempeño de sus competencias y faciliten el cumplimiento de los desafíos planteados por el Gobierno Nacional en los objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir.

Para esta reflexión el CONGOPE ha invitado a especialistas provenientes de la gestión pública nacional y local, de la academia, de las organizaciones sociales, y de la cooperación internacional, para que desde sus distintas perspectivas aborden la temática del extractivismo.

La gestión ambiental es una de las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales, y en esta Serie se intenta reflexionar sobre el papel que deberá cumplir este nivel de gobierno en lo que se podría denominar el inicio de una nueva fase extractivista en el Ecuador, donde no solo se ampliará la explotación de hidrocarburos sino también se busca iniciar un proceso expansivo de explotación minera metálica a gran escala.

El Gobierno Nacional explica esta ampliación del extractivismo petrolero y minero desde la perspectiva de erradicar la pobreza y dotar al país de la infraestructura y de las condiciones humanas y materiales mínimas que le permitan despegar hacia un desarrollo sostenido del país. No obstante, los efectos que estas actividades podrían generar en la sociedad y principalmente en el medio ambiente han puesto en tela

de duda la conveniencia de este proceso, sobre todo entre grupos ambientalistas.

Es por ello que lejos de apasionamientos que distorsionen el análisis, es necesario abrir espacios de debate que den luces sobre esta nueva etapa de desarrollo nacional, que considere también el marco institucional que será necesario para una mejor gestión social y ambiental de estas actividades extractivas.

En este necesario reto de reconfiguración para la minimización de los impactos socioambientales asociados al extractivismo, el rol que jueguen los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales será clave, debido a la posición intermedia que tienen entre el Gobierno Nacional y las zonas de extracción.

A través de la Serie Territorios en Debate el CONGOPE espera seguir aportando en los próximos meses con nuevas reflexiones sobre los temas que son de interés de los GAD Provinciales.

Gustavo Baroja  
Presidente del CONGOPE





# Introducción

Francisco Enríquez Bermeo<sup>1</sup>

La sociedad y el Estado son entidades distintas y complementarias que forman parte de un todo: el Estado Nacional. Uno no puede existir sin el otro. Sus permanentes cambios mantienen al país en constante movimiento. A pesar de que el Estado es la representación de la sociedad y se organiza para satisfacer sus necesidades, ambos conviven en permanente tensión. El Estado es más rígido, puesto que tiene estructuras que son más difíciles de cambiar, mientras que la sociedad es más dinámica, está en permanente transformación. Cuando el Estado no responde a tiempo a las demandas de la sociedad, se tensiona esa relación, llegando a casos en donde incluso se producen rupturas sociales e institucionales.

Parte de la tensión entre Estado y sociedad se expresa también a nivel territorial entre el Gobierno nacional y los gobiernos locales, quienes tienen una mayor cercanía con los actores locales. La creación de espacios de diálogo entre los distintos niveles de Estado y diversos actores de la sociedad es importante para acortar esas tensiones, esas diferencias, más aún cuando el país empieza un período de contracción económica, de reducción del protagonismo estatal y de búsqueda de salidas a una crisis a la que no solo el Gobierno nacional, sino también los

---

1 Coordinador General de la Iniciativa y Director de Incidencia Pública-Ecuador.

gobiernos locales y fundamentalmente los actores de la sociedad tienen una enorme responsabilidad.

Aspecto relevante de esa conflictividad tiene que ver con la descentralización y el papel de los gobiernos locales y entre ellos los gobiernos provinciales, quienes ejercieron hasta antes de la Constitución vigente diversas competencias, permitidas por la normativa anterior de “descentralización a la carta”. Ejercieron competencias en educación, salud, desarrollo productivo, fomento agropecuario, vialidad, cuidado del ambiente, turismo, entre otras, tanto en el ámbito rural e incluso en el urbano, que en muchos casos generó sobre-posición de funciones con los municipios.

La nueva Constitución precisó las competencias del Gobierno provincial, fijando lo rural como su ámbito predominante de intervención y centrando su gestión en el fomento al desarrollo productivo, manejo de cuencas y micro-cuencas y en la generación de infraestructura que favorezca ese desarrollo, principalmente en vialidad, riego y energía.

Pese a que la Constitución del 2008 precisa las competencias de los gobiernos provinciales, es indispensable irlos dotando de políticas, instrumentos y líneas de acción que les permitan cumplir con la misión encomendada. Más aún cuando la Constitución vigente, mediante la Primera Disposición Transitoria numeral 9, creó un nuevo tipo de gobierno intermedio, el Gobierno regional.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD), aprobado por la Asamblea Nacional en octubre del 2010, ratificó ese mandato en la Tercera Disposición Transitoria y estableció que en el plazo máximo de ocho años, contados a partir de la aprobación de ese Código, se tramitará la aprobación de estatutos para la conformación de las Regiones y sus Gobiernos, lo que postergó por dos años más, hasta el 2018, el plazo de su conformación.

La postergación de creación de ese nuevo nivel de gobierno intermedio con sus propias competencias, entre las que se destacan desarrollo territorial, seguridad alimentaria, ambiente y la formulación de

los planes de ordenamiento territorial, entre otras, abre un período de espera en el que los gobiernos locales, y particularmente los gobiernos provinciales, deben responder ante procesos importantes de política pública como son el cambio de la matriz productiva y la erradicación de la extrema pobreza, entre otros, objetivos estratégicos no solo del Gobierno nacional sino del país en general.

En ese sentido, el CONGOPE creyó necesario generar un proceso de reflexión y debate, con la finalidad de dotar a los gobiernos provinciales de insumos de política pública territorial, que les permitan contribuir de mejor manera al cambio de la matriz productiva, a la reducción de la pobreza, a la seguridad alimentaria, al desarrollo territorial y a la preservación del ambiente. El CONGOPE en esa línea propuso, entre otros, tres temas de reflexión y debate: Desarrollo Territorial, Seguridad Alimentaria y Ambiente y Extractivismo.

Para ello, el Presidente y el Director Ejecutivo del CONGOPE invitó a expertos en cada uno de los temas propuestos, a responder algunas interrogantes que orientarán sus reflexiones hacia los aspectos sobre los que el CONGOPE espera aportes y recomendaciones de política pública para el nivel intermedio de gobierno, los GAD Provinciales.

## **Extractivismo y ambiente**

Siendo la preservación ambiental una competencia de los GAD Provinciales, el presente libro reflexiona sobre el papel que debe cumplir este nivel de gobierno en lo que se podría denominar el inicio de una nueva fase extractivista en el Ecuador, en donde no solo se ampliará la explotación de hidrocarburos sino también se iniciará un proceso expansivo de explotación minera metálica a gran escala.

El Gobierno nacional ha justificado esta ampliación del proceso extractivista petrolero y minero desde la perspectiva de erradicar la pobreza y la extrema pobreza y dotar al país de la infraestructura y las condiciones humanas y materiales mínimas necesarias que permitan al país despegar hacia un desarrollo sostenido.

Los efectos que dicho proceso genere en la sociedad y principalmente en el ambiente son un tema en debate, así como también el marco institucional para un mejor control y uso de la renta extractiva como para la minimización de los impactos socio-ambientales asociados.

El rol que deben jugar los GAD Provinciales es clave por situarse en una posición intermedia entre el Gobierno nacional y los lugares de extracción.

En ese marco el CONGOPE solicitó sus reflexiones a quienes le pudieran aportar desde diversas perspectivas:

- La de un gestor de política pública nacional, que correspondió a David Acurio, hasta hace poco Vice Ministro de Salud Pública y ex Vice Prefecto de Azuay;

- La de un gestor de política pública local: Marcelino Chumpi, Prefecto de la Provincia de Morona Santiago;

- La de un académico: Pablo Andrade, PhD., del Área de Estudios Sociales y Globales, Universidad Andina Simón Bolívar;

- La reflexión de las organizaciones sociales expresadas por parte de Pablo Fajardo y Paola Romero, abogados de la Unión de Afectados por las Operaciones Petroleras de Texaco – UDAPT, y finalmente,

- La reflexión desde la sociedad civil de Pablo Iturralde investigador y Director del CDES.

Además, este tema de reflexión contó con la coordinación de Sara Latorre, PhD en Ambiente por la Universidad de Barcelona, quien escribió el artículo introductorio al libro y mantuvo una comunicación directa con los autores invitados con la intención de ahondar con preguntas sobre los temas abordados.

Finalmente, Edwin Miño, Director Ejecutivo del CONGOPE, cierra el libro con una reflexión final derivada de la lectura de los demás artículos.

Incidencia pública es una iniciativa que busca generar procesos que permitan reducir las tensiones entre Estado y Sociedad, creando

espacios de diálogo y construcción social de propuestas de política pública, que aporten a quienes toman decisiones en el Estado y también al ciudadano de a pie, para que éste las adopte en su vida como parte de su corresponsabilidad social.

Los aportes de los autores invitados y sus distintas perspectivas de abordaje del tema, han permitido que salga a la luz este libro que espera ser una contribución no solo a la gestión del Estado, los GAD Provinciales sino al debate general.





# Visibilidades e invisibilidades del extractivismo en Ecuador: insumos para el debate

Sara Latorre Tomás<sup>1</sup>

## Introducción

Este libro responde a la creciente discusión y preocupación social sobre los impactos ambientales, sociales, políticos y económicos de la profundización del modelo extractivista en el Ecuador. Siguiendo a Veltmeyer (2013), se entiende como modelo extractivista el gran peso de la economía en el sector primario donde se produce una fuerte inversión extranjera directa y la exportación de recursos naturales se da en forma de materias primas. Aunque la definición del extractivismo adoptada contempla un amplio conjunto de mercancías, en este libro nos centramos exclusivamente en los minerales e hidrocarburos.

El modelo económico del Ecuador históricamente ha estado asociado al extractivismo; inicialmente de productos agropecuarios principalmente, y desde la década de los setenta, complementado con la actividad hidrocarburífera. En este sentido, la profundización del modelo extractivista a través del interés en ampliar e intensificar la frontera petrolera así como iniciarse en la actividad minera a gran escala del actual Gobierno de Rafael Correa, viene precedida por un pasado extractivista

---

1 PhD. Ciencias Ambientales. Profesora de la Escuela Politécnica Nacional.

poco alentador para el país. Pasado que además ha servido de precedente para el surgimiento de nuevas discusiones sobre la deseabilidad o no del modelo extractivista para el Ecuador, el potencial de estos sectores en contribuir en el bienestar de la población ecuatoriana, así como los desafíos asociados a este tipo de modelo económico para no repetir los resultados de la era petrolera ecuatoriana.

En estos debates, las empresas petroleras y mineras sostienen que son buenos agentes corporativos de desarrollo, y que su adopción de tecnología punta complementada con programas de responsabilidad social corporativa pueden hacer las actividades extractivas sustentables y beneficiosas para todos los actores sociales afectados (comunidades locales, gobiernos latinoamericanos, y empresas extractivas). Es decir, avanzan un argumento *win-win* que los gobiernos latinoamericanos no deberían dejar perder. Al mismo tiempo, estos últimos argumentan la necesidad de expandir las actividades extractivas para promover el desarrollo de las sociedades latinoamericanas y superar los altos índices de pobreza que las caracterizan debido a que estas industrias generan altos ingresos e impuestos para los estados así como empleo localmente. Por tanto, sostienen una relación causal positiva entre extractivismo, progreso, desarrollo y bienestar social.

Las voces más críticas contraponen que las industrias extractivas no suelen satisfacer las necesidades materiales de la población local. Además, en países con instituciones débiles, como es el caso ecuatoriano, el extractivismo no puede contribuir a un desarrollo humano sustentable (la bien conocida tesis de la maldición de la abundancia). Paralelamente, la población directamente afectada por estas actividades ha venido planteando y demandando el derecho a ser consultado (incluyendo el derecho a veto), a un mejor reparto de los beneficios económicos del extractivismo, compensación y restauración por los impactos socio-ambientales sufridos, y un mayor y efectivo control de estas industrias por parte de los estados. Por tanto, cuestionan las bondades y promesas hechas por los otros dos actores, así como les plantean nuevos retos y exigencias.



Esta diversidad de actores sociales, intereses y posturas contrapuestas existentes en este debate, sugiere la necesidad de un análisis sobre las diferentes dimensiones y aspectos asociados con el extractivismo. Esta obra intenta contribuir en esta labor, centrándose en los retos institucionales, sobre todo para los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) que implicaría avanzar y/o profundizar el modelo de desarrollo extractivista en el Ecuador. Cada uno de los autores se centra en una dimensión del modelo (económica, socio-ambiental, institucional, y territorial) a partir de la cual plantean una serie de sugerencias institucionales, principalmente para los GAD.

El artículo del prefecto de Morona Santiago, Marcelino Chumpi, realiza un análisis crítico del actual proceso de descentralización llevado por el Gobierno de Rafael Correa, para posteriormente describir las propuestas de desarrollo territorial que su gobierno está realizando para avanzar una agenda no extractivista.

A continuación, David Acurio, discute los desafíos, principalmente en el ámbito de la salud, que el Estado debe enfrentar si avanza con su agenda minera. Seguidamente, Pablo Andrade examina la configuración de la gobernanza ambiental en el Ecuador con el objetivo de discutir las implicaciones que ésta conlleva para los gobiernos autónomos descentralizados. El artículo de Pablo Iturralde y Sofía Jarrín, realiza un análisis de la renta extractiva, principalmente petrolera, en relación a su territorialización en las zonas de extracción.

Finalmente, el artículo de Paola Romero y Pablo Fajardo, analiza el proceso de descentralización del Ecuador, haciendo énfasis en el control y seguimiento de las actividades extractivas.

Los textos recopilados nos muestran una diversidad de autores; miembros de ONG, académicos, activistas, prefectos, y autoridades públicas, los cuales desde su posición social, cargo institucional y experiencia vital nos muestran sus puntos de vista y nos invitan a una reflexión sobre un tema tan importante, complejo como necesitado de ser debatido públicamente. Esperamos captar el interés del lector, y contribuir de

este modo, a mejorar el conocimiento y entendimiento de los desafíos institucionales del extractivismo.

A continuación, como preámbulo de los artículos previamente presentados, se realiza una revisión general sobre la geografía de inversión, producción y comercio vinculada con las industrias extractivas durante la actual fase global del capital, lo que permite entender el rol del Ecuador en el actual contexto mundial. Asimismo, se describen las reformas institucionales ecuatorianas vinculadas con este sector económico, para los dos regímenes (periodo neoliberal y post-neoliberal), para concluir introduciendo los elementos del debate abiertamente explicitados como aquellos más invisibilizados y/o menos posicionados en el debate público sobre el extractivismo por los actores hegemónicos como son el Estado y las empresas. Se pone énfasis en los desafíos que éstos implican para la institucionalidad ecuatoriana.

## **América Latina en la valoración mundial del capital**

Muchos autores concuerdan que la década de 1970 marca un punto de inflexión en la historia del capitalismo mundial (Harvey, 2005; McMichael, 2004; Robinson, 2008; Smith, 2010). Argumentan que desde su nacimiento en Europa, este sistema socio-económico y político ha travesado varias fases de acumulación del capital. Cada una de las cuales es el resultado directo de superar, al menos temporalmente, diversas crisis que el sistema capitalista experimenta como consecuencia de sus contradicciones internas.

En 1970, el sistema capitalista se desplaza a la escala global para superar una crisis de estancamiento y de disminución de las oportunidades de obtener ganancias. Después de la Segunda Guerra Mundial, la estructura social de acumulación en los países industrializados avanzados estaba principalmente basada en mercados regulados por el estado, complementados con políticas socio-económicas de corte keynesiana (capitalismo social o *new deal capitalism*). En esta situación, el capitalismo era promovido al mismo tiempo que limitado por este sistema

estado-nación el cual incluía considerables concesiones a la clase trabajadora local.

Esta nueva fase global del capitalismo, conllevó novedosos procesos y estructuras transnacionales (Harvey, 2005; Robinson, 2008). Durante este periodo, los circuitos de acumulación del capital se caracterizaron por la aparición de un capital profundamente transnacional y un nuevo sistema de producción y financiero globalmente integrado (capitalismo global). En este momento particular de la historia, la ideología neoliberal caracterizada por una ciudadanía global cosmopolita y una democracia universal de corte occidental calzaban muy bien con las necesidades del capital. La interrelación de estos dos factores conllevó la búsqueda dos objetivos básicos: a) la liberalización de los mercados a nivel mundial y la construcción de una nueva superestructura legal y regulatoria para la economía global, a través de los Tratados de Libre Comercio, el establecimiento de la Organización Mundial del Comercio (OMC), y la conformación de procesos de integración regional como la Unión Europea o el Acuerdo de Libre Comercio Norte-Americano; b) la reestructuración interna de las economías nacionales y su integración global.

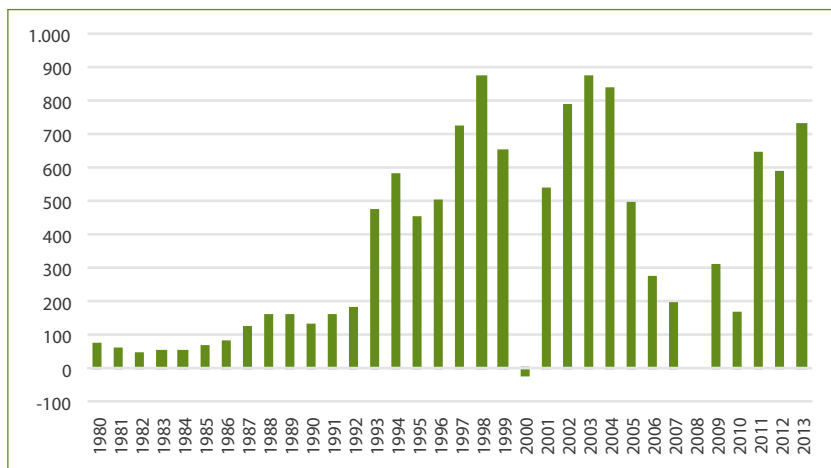
Como proyecto político, la globalización neoliberal se institucionalizó en la década de 1980, en los gobiernos de Reagan (1981-1989) para Estados Unidos y de Thatcher (1979-1999) para el Reino Unido. En este mismo periodo, las instituciones financieras internacionales (IFIs) jugaron también un importante rol en promover el modelo neoliberal, ya que utilizaron la crisis de la deuda externa de los países “del Tercer Mundo”, incluido el Ecuador, para imponer una reestructuración económica de corte neoliberal (Pastor, 1989).

Robinson (2008) considera cuatro aspectos clave relacionados con la actual fase global del capitalismo: a) una nueva relación entre el capital y el trabajo caracterizada por la desregulación y liberalización de la fuerza de trabajo; b) una nueva ronda de expansión del capital tanto extensiva (nuevas áreas dominadas por relaciones capitalistas de mercado) como intensiva (nuevas esferas sociales mercantilizadas); c) la creación de una estructura legal y regulatorio global para facilitar la emergencia de circui-

tos de acumulación globalizados; d) la imposición del modelo neoliberal en muchos países de América Latina y más allá de ésta, lo que conllevó los denominados planes de ajuste estructural que crearon las condiciones para la operación del capital en y entre fronteras así como la armonización de las condiciones de acumulación a nivel mundial.

El comercio de materias primas alcanzó niveles nunca vistos como consecuencia de esta apertura de los mercados y de nuevas regiones para el aprovisionamiento de materias primas y para la inversión del capital (ver figura 1 para el caso ecuatoriano). Para el caso de América Latina y el Ecuador, muchas de estas inversiones de capital extranjero se concentraron en el sector primario (CEPAL, 2013). En términos biofísicos, la Extracción Doméstica de Materiales incrementó cuatro veces en toneladas entre 1970 y 2008, y el Déficit Comercial Físico (importaciones menos exportaciones, en toneladas) incrementó a una tasa similar. Ecuador ejemplifica este patrón (Vallejo, 2010; West y Schandl, 2013).

Figura 1  
Inversión extranjera directa neta en el Ecuador  
(Millones de dólares)



**Fuente:** United Nations Statistics Division-UNSTATS, 2015. National Accounts Main Aggregates Database. <http://unstats.un.org/unsd/snaama/dnList.asp>

Estas cifras muestran cómo conjuntamente con el crecimiento poblacional y de las economías domésticas, el comercio internacional de materias primas pone una fuerte presión en las áreas ricas en recursos naturales para iniciar su extracción, dejando en éstas los impactos socio-ecológicos (externalidades) del comercio (intercambio ecológicamente desigual).

En síntesis, con este proceso de liberalización económica, el crecimiento económico se restableció y las relaciones de producción capitalistas se profundizaron con patrones geográficos y sociales de impacto y beneficios distribuidos desigualmente (Harvey, 2005; Smith, 2010). Se profundiza la polarización entre intensos nodos de acumulación de beneficios y capital o “áreas centrales” y zonas suministradores de fuerza de trabajo y recursos naturales o “áreas periféricas”. Ecuador se sitúa en estas últimas como se describe a continuación.

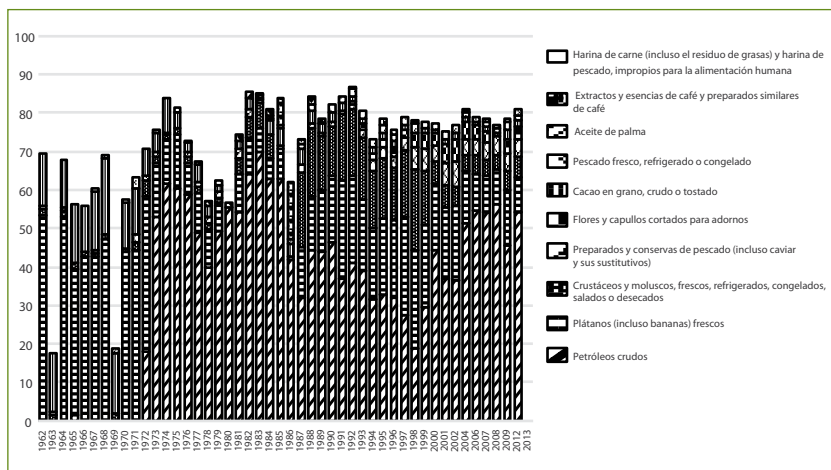
## **Ecuador neoliberal**

Ecuador, hasta ese momento, había adoptado una estrategia de desarrollo nacional modernizadora (1954-1982) que tuvo como principales pilares: la promoción de la industrialización a través de la sustitución de importaciones, la modernización del sector agrícola y la regulación estatal de los efectos disruptivos asociados a estas medidas económicas. Sin embargo, esta estrategia tuvo unos resultados muy limitados y la economía ecuatoriana continuó basándose en la exportación de recursos naturales (principalmente banano desde el 1954-1965 y posteriormente petróleo desde 1964 hasta el presente).

Durante el primer periodo de bonanza petrolera (1972-1982), la deuda externa ecuatoriana creció significativamente hasta 1982 cuando el país no pudo seguir pagándola. Como resultado, Ecuador renegoció una reprogramación de su deuda bajo la dirección de las IFIs quienes le impusieron los planes de ajuste económico (Acosta, 2006; Robinson, 2008). Estos programas priorizaron la solvencia fiscal y el control inflacionario, lo que se debía conseguir a través de la liberalización de

los mercados, la privatización e integración y especialización de la economía ecuatoriana a la economía mundial (McMichael, 2004; Robinson, 2008). De este modo, Ecuador, cambió de modelo de desarrollo, abandonando un modelo estatista para adoptar uno en que el Estado promovía los enlaces con las cadenas de valor globales, dominadas por el capital transnacional. Nuevos productos de exportación fueron introducidos, como rosas, jugos y conservas de fruta, camarón, textiles, los cuales se configuraron como los ejes punta para la acumulación del capital. De acuerdo con Sawers, entre 1989 y 2001, las exportaciones de productos no tradicionales crecieron desde un 11 hasta un 40 por ciento de las exportaciones totales en términos monetarios (Sawers, 2005).

Figura 2  
Exportaciones ecuatorianas para los 10 productos principales



**Fuente:** United Nations Statistics Division-UNSTATS, 2015. National Accounts Main Aggregates Database. <http://unstats.un.org/unsd/snaama/dnlList.asp>

A pesar del creciente peso de las exportaciones no tradicionales de recursos naturales, el petróleo para el caso Ecuatoriano se mantuvo (hasta la actualidad) como el rubro más importante para la economía

como muestra la figura 2. Sin embargo, como otros sectores, no fue inmune a las reformas institucionales neoliberales.

### *Reformas institucionales en el sector extractivo: un modelo de gobernanza neoliberal*

Las reformas neoliberales conllevaron una serie de reformas institucionales con el objetivo de favorecer la inversión extranjera directa. Las modificaciones legales e institucionales llevadas a cabo buscaron principalmente crear un clima de estabilidad y predictibilidad ideales para estimular los negocios y la inversión externa en la economía. Bajo las directrices de las IFIs, el Ecuador implementó una serie de reformas legislativas e institucionales caracterizadas por la estabilización macroeconómica, el trato no discriminatorio (entre compañías domésticas y extranjeras), y un aumento en la transparencia en el modo regulatorio (Sandoval, 2002). Como resultado, en el sector extractivo, las empresas transaccionales gozaron de un acceso sin precedentes a vastos yacimientos y áreas del país.

La implantación del doctrina neoliberal también conllevó otras reconfiguraciones en el Estado y en la forma de regular los sectores extractivos. La adopción de un conjunto de ideas políticas encaminadas a minimizar las funciones del Estado como agente regulador y de desarrollo, lo que el autor Houtzager (2003) ha denominado “policentrismo radical”, comportó una descentralización del poder desde el Estado central hacia los gobiernos subnacionales, la ciudadanía y ONG. De este modo, la toma de decisiones en los sectores extractivos pasó a desarrollarse cada vez más a través de la interacción de una constelación multi-escala de actores estatales y no estatales (empresas y sociedad civil) y de instituciones.

En esta nueva forma de gobernanza para los recursos minerales destaca: el aumento de la relevancia de los regímenes legales internacionales para la inversión y toma de decisiones; la creciente influencia de un conjunto de actores de la sociedad civil situados en diferentes esca-

las; la emergencia de mecanismos regulatorios “informales” como por ejemplo los comités de monitoreo ambiental participativo o referéndums populares no oficiales; los mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*) a través de los cuales la ciudadanía puede hacer que el estado y empresas respondan ante ella como por ejemplo a través del instrumento de la evaluación de impacto ambiental; y la proliferación y dominio de modos de instrumentos de gobernanza sobre los recursos naturales centrados en el mercado y en las firmas corporativas como son los esquemas de conservación basados en el mercado y las iniciativas de responsabilidad social corporativa (RSC) (Himley, 2012; Arellanos-Yanguas, 2011).

A pesar de las facilidades institucionales que las empresas extractivas gozaron en la década de los 1990 para operar a nivel mundial, el incremento de la oposición de la sociedad civil a este tipo de actividades debido a sus altos impactos socio-ambientales, hace que este tipo de empresas empiecen a adoptar discursos relacionados con la sostenibilidad ambiental en busca de superar la crisis imagen que experimentaban desde la década de 1980 (Bridge y Mcmanus, 2000). De este modo, además de adoptar el discurso de la modernización ecológica (Hajer, 1995), basado principalmente en la eco-eficiencia y la innovación tecnológica, las empresas extractivas empiezan a implementar programas sociales y ambientales voluntarios como forma de legitimarse y obtener, por tanto, la “licencia social” tan necesaria a nivel local (Himley, 2012). En este sentido, las empresas extractivas, pasan a convertirse en agentes de desarrollo dominantes en las fronteras extractivas (*commodity frontiers*).

Estas reconfiguraciones neoliberales en el sistema institucional y legislativo para el sector minero ecuatoriano no tuvieron los resultados esperados<sup>2</sup>. A pesar de estos esfuerzos, a partir de 1996, las inversiones en exploración y producción empezaron a disminuir, con una inversión

---

2 En 1991 se aprueba una nueva Ley de Minería (N°126) y sus reglamentaciones con el objetivo de atraer la inversión del sector privado. Posteriormente, en el año 2000 se aprueba la “Ley para las inversiones y la participación ciudadana conocida” como “Trole II”.



directa extranjera mínima y el retiro de las empresas transnacionales del país (Babelon y Dahan, 2003). Entre las explicaciones que se dan destacan: la abrupta disminución en las inversiones de exploración en todo el mundo después de 1997, siguiendo a la caída en los precios internacionales de los metales y los minerales y la quiebra de muchas empresas auxiliares que eran las más activamente involucradas en la exploración (Babelon y Dahan, 2003). Adicionalmente, también se citan como factores explicativos, la inestabilidad política del país, el sistema judicial poco seguro, la crisis económica de 1999, la oposición generalizada a las actividades extractivas por las ONG y las comunidades rurales e indígenas, y la falta de procedimientos de consulta formal y de reglas de compensación claras (Babelon y Dahan, 2003).

Este escenario empieza a cambiar a inicios del año 2000, cuando se empieza a dar una reconcentración de los títulos mineros en pocas manos, acompañada por el incremento de las actividades de exploración por parte de empresas transnacionales (MEM, 2007). Estas concesiones se concentraron en determinadas provincias, como son Zamora Chinchipe, Morona Santiago, El Oro, y Azuay (Sandoval, 2002). Esta tendencia estuvo favorecida por el incremento de los precios de los metales a nivel internacional y por las facilidades que el marco legal ecuatoriano proporcionaba a los capitales extranjeros (MEM, 2007). No obstante, no será hasta el gobierno de Rafael Correa que se realizará una apuesta clara por la minería como eje del modelo de desarrollo como se analizará más adelante.

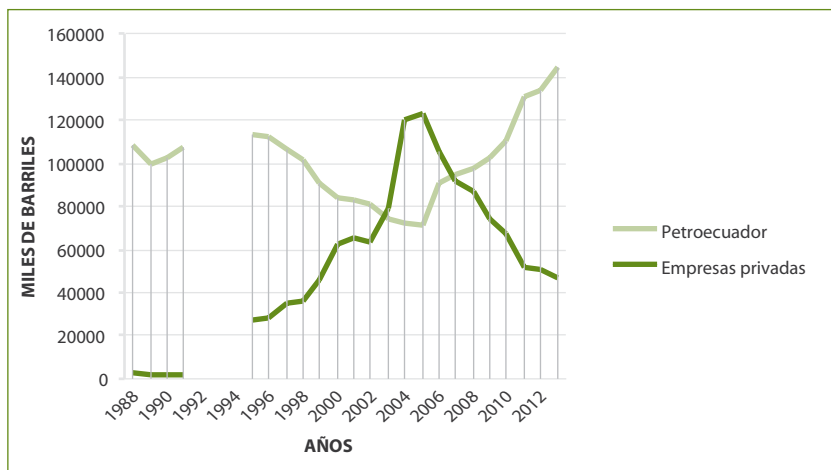
Por el contrario, las políticas neoliberales para el sector hidrocarbúrico sí tuvieron el impacto esperado en relación a la atracción de inversiones extranjeras directas. A lo largo del periodo 1985-2005, se va consolidando la progresiva desnacionalización de la producción petrolera, a través de la debilitación de la empresa estatal Petroecuador, y de la disminución de la participación estatal en el excedente petrolero cuyo valor fluctuó alrededor del 20% (Larrea, 2006)<sup>3</sup>. En este periodo

---

3 La política petrolera ecuatoriana durante el periodo 1972-1982 estuvo caracterizada por su carácter nacionalista. Se creó la empresa estatal Corporación Ecuato-

neoliberal, se pueden distinguir dos etapas en relación a los precios del petróleo y su impacto en la producción e inversión extranjera directa. En la primera (1986-1999), se caracteriza por el mantenimiento de los precios del crudo bajos, en la que el Ecuador reacciona impulsando el crecimiento de los volúmenes de bombeo del Sistema de Oleoducto Transecuatoriano (SOTE) y la promoción de la exploración de nuevos campos a través de las empresas privadas. Y en la segunda (2000-2005), se produce un incremento de los precios del petróleo, que facilita el incremento de la producción petrolera privada, a su vez, que la producción estatal de crudos livianos experimenta un proceso de declive significativo como se puede ver en la figura 3.

Figura 3  
Producción de petróleo por tipología de empresas



**Fuente:** Banco central del Ecuador. Base de datos estadística.

En este periodo neoliberal (1982-2005), y a diferencia de la década precedente (1972-1982), la producción petrolera no se tradujo en

---

riana Petrolera (CEPE), posteriormente Petroecuador. Se renegociaron los contratos petroleros con el Consorcio Texaco-Gulf con lo que el Estado pasó a captar el 80% del excedente petrolero (Larrea, 2006).

una mejora de la economía no petrolera ni se reflejó en una mejora de las condiciones de vida de la población ecuatoriana. Esto se debió, principalmente, al hecho de que la mayor parte de la renta petrolera fue destinada al pago de la deuda externa evitando de este modo su reinversión económica y social (Larrea, 2006).

Del mismo modo, en relación tanto a la institucionalización del tema socio-ambiental como a la organización y conflictividad social vinculada a la actividad petrolera, se pueden diferenciar dos grandes periodos.

Una primera fase (1970- inicios 1990), caracterizada por un desarrollo de la actividad petrolera regido por la ausencia o desarrollo incipiente de legislación socio-ambiental y de derechos humanos (individuales como colectivos) así como por una debilidad organizativa de la población situada en las dos principales provincias petroleras. Algunos autores se refieren a esta fase como la “Era Texaco” debido a que fue esta empresa, a través de diversos consorcios, que inició la extracción de petróleo en el Ecuador y cuya producción (en los campos petroleros Sacha y Shushufindi) representaba el 74% total de la producción a mediados de 1980s<sup>4</sup> (Gordillo, 2004).

La total desconsideración de las cuestiones socio-ambientales en las prácticas petroleras de esta época, conjuntamente con la política de colonización dirigida a la Región Amazónica Ecuatoriana (RAE) asociada a las dos reformas agrarias (1964 y 1973), tuvieron como resultado fuertes impactos socio-ambientales sobre una región, ya de por sí, ecológica y culturalmente frágil. La apertura de carreteras para la explotación petrolera vino acompañada de procesos de colonización y deforestación acelerada. El crecimiento demográfico y el desarrollo de las ciudades se incrementó considerablemente con la llegada de población mestiza de otras regiones del país, lo que tuvo fuertes impactos para las economías y formas de vida de los pueblos indígenas amazónicos, que hasta ese en-

---

4 La empresa Texaco primero operó a través del consorcio Texaco-Gulf, posteriormente Texaco-Gulf-CEPE, y finalmente Petroecuador-*Texaco* hasta el año 1992 donde el Estado ecuatoriano le rescinde el contrato.

tonces habían podido mantener una relativa autonomía socio-cultural y económica respecto a la sociedad blanco-mestiza nacional. Numerosos derrames petroleros, accidentes en las operaciones así como la creación de piscinas de depósitos de residuos petroleros caracterizan las prácticas ambientales de esta época, pasivos socio-ambientales que conllevaron a las comunidades afectadas, ya en la década de 1990 a emprender un juicio legal contra la Texaco por daños socio-ambientales, todavía hoy constituyen un tema central dentro de la conflictividad social de la zona donde Texaco operó (Gordillo, 2004; Falconí, 2004; Yanza, 2004).

En esta época las prácticas empresariales respecto a las comunidades se caracterizaron por la completa informalidad, una intervención de carácter asistencial, coyuntural y clientelar, cuyo principal objetivo era mitigar la conflictividad para garantizar la extracción petrolera. En este sentido, las políticas relacionadas con la mejora de las condiciones de vida de las comunidades, así como el fortalecimiento de sus capacidades socio-económicas y productivas estaban ausentes<sup>5</sup>.

Posteriormente, vinculado al desarrollo legal en materia hidrocarburífera (a partir de 1992 en adelante), se empiezan a regular estas prácticas, pero lo que se produce es la institucionalización del carácter

---

5 Los primeros lineamientos de una política de relaciones comunitarias se establecieron en 1984 en relación a la empresa estatal CEPE. En ese año se crea un Fondo de Desarrollo Comunal dedicado a financiar obras de beneficio comunitario y que generalmente las ejecutaba las comunidades o autoridades locales. En 1989 con la creación de Petroecuador y sus tres filiales (Petroproducción, Petrocomercial, y Petroindustrial) se crea la Unidad de Protección Ambiental de Petroecuador que en el 2001 se convertirá en la Gerencia de Protección Ambiental y cuya finalidad será la de planificar una política social y ambiental de Petroecuador y sus filiales. Asimismo, la filial Petroproducción crea dos instituciones encargadas del manejo de conflictos y que dependen de su Unidad de Protección Ambiental. En primer lugar, se crea la oficina de Relaciones Comunitarias que se encarga de la gestión de compensaciones en obras sociales mediante acuerdos colectivos con las poblaciones afectadas de Petroproducción; en segundo lugar, se crea la Oficina de Asesoría legal que se encarga de la gestión de las indemnizaciones a título individual. En la práctica se da una superposición de competencias entre estas tres instituciones vinculadas a Petroecuador (Fontaine, 2009).

privado de la política de desarrollo social. Es decir, el Estado delegará sus responsabilidades sociales respecto a las comunidades asentadas en las zonas petroleras a las empresas petroleras (Fontaine, 2009).

Finalmente, cabe señalar la presencia de los militares en los sitios petrolíferos desde el inicio de esta actividad, lo que Little (1992) denomina “el complejo petro-militar”. Desde que el Gobierno militar, en el año 1972, nacionalizó la industria petrolera, hasta la coincidencia de que las reservas petroleras se encuentran en áreas consideradas estratégicas o de seguridad nacional para el Estado, se ha legitimado esta asociación de empresas petroleras y militares, convirtiendo al ejército en la principal institución encargada de intervenir y mediar en los números conflictos entre la sociedad civil y las empresas.

La segunda fase (mediados 1990 hasta 2006), se caracterizó por el progresivo desarrollo legislativo e institucional en materia ambiental como resultado, en gran parte, de la creciente capacidad de incidencia política de la sociedad civil organizada, así como del reconocimiento a nivel internacional de la importancia de la cuestión ambiental en pro de un desarrollo sostenido en el tiempo<sup>6</sup>.

En términos generales, se puede decir que en la década de 1990 e inicios del siglo XXI el Estado ecuatoriano responde ante la presión de la sociedad civil con la promulgación de nueva normativa legal tanto en relación al tema ambiental, desarrollo comunitario y el reconocimiento de las demandas indígenas<sup>7</sup>. De este modo, la legislación sectorial re-

---

6 Este reconocimiento ambiental por las problemáticas ambientales globales llega a su cénit en 1992 con la Cumbre Internacional de Naciones Unidas de Río de Janeiro. Como resultado de este evento, el concepto de “desarrollo sostenible” se constituye como el paradigma hegemónico dentro de las discusiones sobre desarrollo.

7 En 1993 se reforma la Ley de Hidrocarburos en la que se introduce la obligatoriedad de realizar un estudio de impacto ambiental que incluye un Plan de Manejo Ambiental donde entre otros temas se regula los planes de relacionamiento comunitario de las empresas; en 1997 se crea el Ministerio del Ambiente; en 1998 se aprueba una nueva constitución que reconoce los derechos colectivos de los pueblos indígenas y afro-ecuatorianos, como el derecho al territorio colectivo y a la consulta previa e informada, reconoce el derecho de los ciudadanos a un ambiente sano; en el año

ferente a la actividad petrolera establece la necesidad por parte de las empresas petroleras de elaborar un estudio de impacto ambiental del proyecto así como un plan de manejo ambiental en el cual deben establecer el plan de relaciones comunitarias que van a implementar con las comunidades directamente afectadas por su proyecto extractivo como requisitos para obtener la licencia ambiental<sup>8</sup>.

A partir de 2002 se reglamenta el derecho a la consulta previa e informada de los pueblos indígenas en relación a la actividad hidrocarbúrfica, acorde a lo que estipula la Constitución de Ecuador de 1998. También se establecen algunas instituciones como el Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico-ECORAE (1992) con el fin de dar viabilidad a las necesidades crecientes de las provincias de la RAE<sup>9</sup>.

En términos prácticos, lo que se dio fue una subordinación de los derechos indígenas y ambientales en relación con la actividad petrolera. Esta subordinación se puede ilustrar en la gran capacidad de influencia del Ministerio de Energías y Minas (hoy Ministerio de Recursos No Renovables) sobre las entidades estatales a cargo de la protección del medio ambiente y de los derechos indígenas, las cuales se han carac-

---

1999 se aprueba la Ley de Gestión Ambiental que regula los mecanismos de participación social; en el año 2001 entra en vigencia el Reglamento Ambiental para las Operaciones Hidrocarbúrficas que viene a sustituir el formulado en el año 1998; en el 2003 se redacta el Texto Unificado de Legislación Ambiental (las TULSA).

- 8 En los contratos de prestación de servicios, los recursos económicos para la implementación de los planes de manejo ambiental y de relacionamiento comunitario los cubre el Estado, pero éste relega a la empresa privada su administración. En las otras modalidades contractuales (de participación y asociación), los gastos los asume las empresas que al considerarlos como costos intentan reducirlos al mínimo (Narváez, 2004).
- 9 A través de la ley 010 se formó el Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico, financiado con el ingreso de un impuesto a cada barril de petróleo producido en la Amazonía. El monto resultante es depositado por Petroecuador directamente en la cuenta del Fondo en el Banco del Estado. Este fondo es distribuido de la siguiente forma: 28% para los consejos provinciales y el 57% para los municipios de las seis provincias amazónicas, el 5% para las juntas parroquiales, y el 10% restante está a cargo del Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico (Andrade, 2004). Esta ley ha tenido varias reformas y actualmente está en discusión.

terizado por carecer de recursos humanos y técnicos y de estabilidad institucional para realizar su trabajo eficientemente<sup>10</sup> (Fontaine, 2006). Durante este periodo (y hasta la actualidad) las autoridades ambientales no denegaron la licencia ambiental a ninguna empresa petrolera así como no se vetó ningún proyecto petrolero por atentar contra la política conservacionista o los derechos indígenas.

En materia de desarrollo local y relaciones comunitarias, la legislación presenta grandes imprecisiones que dejan mucho margen de acción a la acción discrecional de las empresas petroleras (Narváez, 2004). Además de estas imprecisiones legales, la ausencia del Estado por mediar y supervisar estos acuerdos empresa-población local ha dado lugar a que la planificación y desarrollo local responda a la visión y práctica de la política de responsabilidad social corporativa (RSC) de cada empresa.

Si bien es cierto que con el incremento de la capacidad organizativa de las organizaciones sociales, estos programas de RSC se volvieron más sofisticados incorporando en algunos casos prácticas de planificación y participación directa de las comunidades, estos programas se centraron principalmente en la provisión de infraestructura básica, quedando en un segundo plano actividades destinadas a mejorar la capacidad productiva y humana de la población (Jarrín, 2010). Del mismo modo, constituyeron intervenciones parciales y aisladas incapaces de suplantar el rol del Estado en sus deberes de planificación e inversión. Tampoco lograron trascender las relaciones clientelares y asistencialistas de la época precedente. A ello se sumó, la insuficiente e ineficiente utilización de fondos como el ECORAE para generar impactos positivos en relación a la mejora de calidad de vida y desarrollo de la RAE (Andrade, 2004).

En resumen, el desarrollo petrolero en el Ecuador, en estas dos grandes etapas, vino acompañado de serias deficiencias institucionales que incidirá enormemente en la dinámica de la conflictividad social en los años

---

10 Es importante decir que la entidad encargada de otorgar la licencia ambiental a las empresas petroleras ha sido hasta el periodo del gobierno de Rafael Correa, pertenecía al Ministerio de Energía y Minas.

precedentes al gobierno de Rafael Correa, no sólo en la actividad petrolera sino también en otras actividades extractivas o relacionadas a éstas.

El periodo neoliberal (1982-2006) coincide con un periodo de gran malestar social y fuerte movilización y volatilidad política. Una muestra de ellos son los diez presidentes que tomaron el poder durante este periodo. Tres de ellos fueron destituidos como consecuencia de fuertes movilizaciones sociales lideradas por el movimiento indígena ecuatoriano<sup>11</sup>. Este malestar social se puede explicar en parte, debido a que las reformas neoliberales además de estimular el crecimiento económico, también incrementaron la pobreza e inequidad (Larrea, 2006). La crisis financiera ecuatoriana (1998-1999) que conllevó la emigración masiva y la dolarización de la economía es el ejemplo más ilustrativo de los resultados socio-económicos de este periodo.

El proyecto neoliberal y su asociada crisis financiera y social desencadenó la articulación y consolidación de nuevas fuerzas político-sociales contra-hegemónicas que desacreditaron la ideología neoliberal entre el campo popular, resultando en un nuevo periodo de luchas populares y cambio social.

Entre el 2005 y 2007 se produjo la emergencia y convergencia de varios procesos organizativos de carácter regional enfrentados a la expansión (y/o agotamiento) de las fronteras extractivas (petróleo, minería y proyectos multipropósito-hidroeléctricas). Procesos de movilización y estructuras organizativas que adoptaron demandas ambientales y de clase que, en articulación con otros sectores sociales, van fortaleciendo las críticas al avance y profundización de la estrategia extractivista y que obligará al resto de sectores organizados, y al nuevo gobierno de Rafael Correa, a posicionarse sobre el problema. Esta interpelación por parte de las organizaciones sociales no se restringió a demandas puramente “ambientales”, sino, que pusieron en el debate nacional la desigualdad y la exclusión que el propio Estado neoliberal había construido.

---

11 Los tres presidentes destituidos fueron Abdalá Bucaram (1997), Jamil Mahuad (2000) y Lucio Gutiérrez (2005).



El contenido de la Constitución 2008 es el resultado de la correlación de fuerzas y alianzas entre la sociedad civil, el capital y el Estado de este periodo de luchas y cambio social. En ella, se reconocen por primera vez en la historia los derechos a la Naturaleza, el carácter plurinacional e intercultural del Estado ecuatoriano, y el derecho humano al agua. Se reafirman los derechos colectivos a los pueblos y nacionalidades del Ecuador y se antepone la función social y ambiental de los ecosistemas al interés privado del capital. Todo permeado por un lenguaje antidesarrollista, sintetizado en el concepto del Buen Vivir o Sumak Kawsay. Estos avances fueron ampliamente apoyados por la población ecuatoriana a través del referéndum aprobatorio (64% de los votos). De este modo, la constitución del 2008, inauguró un nuevo régimen de política pública encaminado a superar las políticas neoliberales precedentes.

## Ecuador post-neoliberal

El Ecuador es uno de los pocos países periféricos ricos en recursos naturales que ha hecho una transición desde el modelo de desarrollo neoliberal a uno post-neoliberal durante la fase global del capitalismo. En términos generales, existe cierto consenso en que el Ecuador sin abandonar la senda de integración global como proveedor de materias primas, desde el año 2007, ha buscado el restablecimiento del rol del Estado en la redistribución de la riqueza y en consolidar un pacto social nacional. Proyecto político que ha sido descrito como desarrollista o neo-extractivista y nacionalista (Escobar, 2010; Gudynas, 2010; Ospina, 2009; Svampa, 2013). A grandes rasgos se puede decir que el Gobierno de Correa ha impulsado el extractivismo en un contexto en que los precios de las materias primas llegaron a niveles históricos (hasta el 2013). Los precios de las principales *commodities* exportados promediaron un crecimiento de casi el 300% entre 2003-2010 (Meller y Moser, 2011). Esta alza se debe principalmente a la demanda de recursos naturales de la China para impulsar su proceso de urbanización, crecimiento económico y responder a los requerimientos de su enorme población. Actualmente es el principal consumidor mundial de níquel, cobre, aluminio,

zinc, acero, carbón y hierro, mientras que es el segundo consumidor mundial de petróleo y plomo (Van Wyk, 2010). De este modo, China ha sido responsable de un 92% del aumento de la demanda de hierro y casi el 100% del aumento en la demanda de cobre, un 50% del aumento global del consumo de aceite de soja y el 35% del incremento de la demanda global por petróleo (CEPAL, 2012) y se espera que el consumo siga creciendo en el futuro (Huang, 2011). Como se analizará en la siguiente sección para el caso ecuatoriano, esta enorme necesidad de materias primas, ha hecho que la China ponga su punto de mira en Latinoamérica, incrementando el comercio entre ambas regiones significativamente a partir del año 2000.

Entre 2000-2008 las importaciones de América Latina de China crecieron a un ritmo de 36,6% cada año, mientras que las exportaciones crecieron a un 34,9% anual (BID, 2010). La relación comercial se caracteriza por ser Latinoamérica quien exporta materias primas e importa bienes manufacturados desde China. Si bien tradicionalmente Estados Unidos ha sido el principal socio comercial de la región, su participación pasó de ser un 61% de las exportaciones de América Latina el año 2000 a un 41% en 2010. China en cambio, vio aumentar su participación en las exportaciones latinoamericanas desde un 1,1% en 2000 a un 8,3% en 2010, mientras que la Unión Europea mantuvo constante su participación porcentual (CEPAL, 2012).

Del mismo modo, en relación a la Inversión Extranjera Directa (IED), los flujos de capital mantuvieron una dinámica muy similar que en la década anterior donde el mayor crecimiento de la IED ha estado vinculado a la exportación de *commodities* (energéticos, minerales y agrícolas) así como en servicios. La IED sigue manteniéndose muy vinculada a las oportunidades generadas por cambios en las políticas gubernamentales; mientras que en los años 1990, el impulso principal fueron los procesos de privatización, en la actualidad son los procesos de concesiones o proyectos de inversión pública-privada en materia de infraestructura y servicios y en la apertura de sectores intensivos en capital como el petróleo, el gas y la minería los ejes líderes (CEPAL, 2013).

De este modo, durante la década de los noventa el 43% de la IED en América Latina estuvo concentrada en el sector servicios y 42% en el sector manufacturero. La IED en industrias basadas en recursos naturales apenas representaba el 12%; para finales de la primera década del milenio, algunas nuevas tendencias sectoriales comenzaron a observarse. Se mantuvo (aunque a la baja) la proporción de inversiones que atrajo el sector servicios (que llegó a representar 43% de la IED para el periodo 2006-2011 en comparación con el 60% para 1996-2000). Y la IED en recursos naturales aumentó sensiblemente, hasta representar en este mismo periodo el 17% de los flujos totales de IED en América Latina. Esta tendencia se ha visto acelerada durante el periodo 2009-2011, donde la inversión en recursos naturales llegó a representar 28% de los flujos totales (CEPAL, 2013).

Lo que ha cambiado es el origen de ésta sobre todo a partir del año 2006 en adelante. Previamente a ese año, la Unión Europea y los Estados Unidos tenían un peso porcentual alto en el total de la IED. Sin embargo, a partir de ese año, las fuentes asiáticas como latinoamericanas (las denominadas empresas multi-latinas) crecieron fuertemente en términos de importancia relativa. Por tanto, la tendencia de una mayor presencia de inversionistas chinos en Latinoamérica, no sólo es algo novedoso por su “origen” sino también porque las inversiones las realizan empresas principalmente estatales y están centradas en el sector primario, sobre todo en minería y petróleo.

China también se ha convertido en un importante prestamista para la región. Según datos de Castellanos (2013), durante el periodo 2005-2012, los créditos chinos para Latinoamérica alcanzaron los 85,805 millones de US dólares. Éstos se han concentrado principalmente en Venezuela y Ecuador. Estos préstamos vienen asociados con una serie de condicionamientos como son: a) que una empresa china realice parte o la totalidad del proyecto para el cual se solicitó el crédito o para la adquisición (parcial o total) de bienes chinos (principalmente maquinaria y equipo); b) y obligan a los deudores a realizar parte o la totalidad del pago en petróleo (Ellis, 2009; Escribano, 2013). c) Asimismo,

estos créditos tienen mayores tasas de interés que los concedidos por las IFI's. Para el caso ecuatoriano, China es ahora el segundo acreedor de su deuda pública (Castellanos 2013) por detrás del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). Lo cual puede tener importantes efectos socio-ambientales como se describe más adelante.

Esta coyuntura internacional de precios altos ha servido de justificativo para profundizar el modelo primario-exportador como condición necesaria para la obtención de ingresos fiscales con los cuales avanzar en políticas sociales para revertir la precaria situación heredada de la época neoliberal. Sin embargo, se sostiene que con la implementación de nuevos marcos reguladores e institucionales destinados a controlar las inversiones extranjeras y a obtener un mayor ingreso fiscal se obtendría resultados económicos más positivos para la sociedad en general y se protegería al ambiente de los bien conocidos impactos negativos asociados a este tipo de desarrollo económico.

A continuación se describen estas transformaciones institucionales avanzadas por el Gobierno ecuatoriano de Alianza País en los sectores extractivos.

### *Reformas institucionales en el sector extractivo*

#### MINERÍA METÁLICA A GRAN ESCALA

Como se afirmó anteriormente, es el Gobierno de Rafael Correa, el que toma una postura más determinante para desarrollar la minería metálica a gran escala en el Ecuador. Este proceso se inició durante el año 2007 con el Diálogo Minero cuyo objetivo fue generar información suficiente sobre los impactos de la minería y racionalizar esta actividad (Latorre y Herrera, 2013). Posteriormente, durante el proceso de Asamblea Nacional Constituyente (ANC) se promulgó el Mandato Minero, en medio de una fuerte conflictividad social, que conllevó la extinción de la mayor parte de concesiones vigentes a hasta ese momento hasta la

promulgación de una nueva ley minería<sup>12</sup>. Ésta se aprobó en el año 2009 rodeada de cierta polémica<sup>13</sup>. La nueva Ley Minera (R.O. 517), a diferencia con la del periodo neoliberal, amplía la participación del Estado en las regalías (Art 97); define inversiones en las zonas de intervención hasta en 60% de las regalías (Art. 93); define una nueva institucionalidad de control y crea la Empresa Estatal Minera (Art. 5 y 12); refuerza los mecanismos de prevención de impactos (Art. 78); establece la caducidad por afectación ambiental y violación derechos humanos (Art. 115 y 117); reconoce el derecho de la población a la información y consulta –sin que sea vinculante; establece 12 actos administrativos para la explotación (Art. 26); y crea la posibilidad de suspender las actividades por la amenaza a la salud, el ambiente y el incumplimiento de la licencia ambiental (Art. 58).

Al mismo tiempo, al igual que la anterior ley, establece pautas para asegurar y atraer la explotación minera: permite la explotación minera de áreas protegidas por excepción presidencial (Art. 58); exime de impuestos a las empresas ligadas a la prestación de servicios (Art. 40); da un trato nacional a las empresas extranjeras (Art. 19); no pone límites a las concesiones (Art. 34); otorga toda clase de servidumbres de agua (Art. 60 y 61); deja los EIAs en manos de la misma autoridad (Art. 78); carece de principios de precaución (Art. 91); y la consulta se reduce a criterios de buena gestión (Art. 89).

Así, si bien la ley se distancia de las viejas propuestas neoliberales reforzando los controles ambientales y ampliando la participación estatal

---

12 El Mandato minero extinguió las concesiones que no hubiesen presentado su respectivo estudio de impacto ambiental o que no hubiesen realizado los procesos de Consulta Previa (Art.1); la caducidad de las concesiones mineras que no hubiesen cancelado las patentes de conservación en el plazo establecido en la Ley Minería (Art. 2); la extinción de concesiones en áreas protegidas, bosques protectores y áreas de amortiguamiento (Art.3); la extinción de las concesiones que hubiesen sido otorgadas por encima de tres (Art.4); la extinción de concesiones a funcionarios públicos o familiares (Art. 6); y la moratoria al otorgamiento de nuevas concesiones hasta la promulgación de nueva ley (Art. 5).

13 La Ley minera será reformada en Julio 2013 (R.O. 37).

–incluso la participación de los sectores afectados en las regalías–, al mismo tiempo desplaza las demandas más radicales de las organizaciones que se oponen a la minería, se desmarca de las intenciones del Mandato Minero y reduce el derecho colectivo de los pueblos y nacionalidades a la Consulta Previa, a un acto de gestión administrativa o socialización.

En el mismo año, se promulga tanto el Reglamento General de aplicación de la Ley Minera<sup>14</sup> como el Reglamento Ambiental de las actividades mineras (R.O. 67)<sup>15</sup>. El primero de ellos, dispone que el 60% de las regalías se destine a proyectos productivos y de desarrollo local sustentable a través de los gobiernos municipales, juntas parroquiales, y cuando el caso amerite, el 50% de este porcentaje a las instancias de gobiernos de las comunidades indígenas y/o circunscripciones territoriales (art. 86); y que el 12% y el 5% de las utilidades establecidas en la el artículo 67 de la misma Ley tuvieran, como asignación exclusiva, proyectos de inversión social en salud, educación y vivienda, a través de los organismos seccionales del área donde se encuentra el proyecto minero. Asimismo, a través del Decreto Ejecutivo 1630 (R.O. 561) se realiza la transferencia al Ministerio del Ambiente de todas las competencias que en materia ambiental ejercía la Subsecretaría de Protección Ambiental del ex Ministerio de Energía y Minas, tanto para la actividad minera como petrolera.

En el año 2011, se crea la empresa pública de desarrollo estratégico Ecuador Estratégico (R.O. 534) con el objetivo de potenciar la redistribución de riqueza nacional a través de la ejecución de programas y proyectos para dotar de infraestructura, equipamiento y servicios a las zonas en cuyo territorio se encuentran los recursos naturales no renovables. Un año después, se expide el Reglamento de Asignación de Recursos para Proyectos de Inversión Social y Desarrollo territorial en las áreas de Influencia donde se ejecutan las actividades de los sectores

---

14 Será reformado en junio 2012 a través del Decreto Ejecutivo 1207.

15 En agosto 2010 a través del Acuerdo 011 se establecerán las normas técnicas que establecen los contenidos mínimos de los términos de referencia para la elaboración de los EIA en todas las fases mineras. En julio 2011, se modificará el Reglamento Ambiental de las actividades mineras y nuevamente en febrero 2014.

estratégicos (R.O. 699). Según este último reglamento se destinarán el 12 % de las utilidades generadas por los operadores mineros e hidrocarbúricos privados y el 60% de las regalías provenientes de las empresas mineras a las zonas de extracción. Estos montos económicos se destinarán a proyectos productivos y de desarrollo local. Podrán hacer uso de esos fondos tanto los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) mediante la solicitud en forma de proyectos específicos al Banco del Estado y la empresa pública Ecuador Estratégico EP.

Por tanto, se puede constatar cómo en el Gobierno actual se marca una nueva Estrategia Social encaminada a hacer efectiva la presencia del Estado en las zonas de extracción de recursos naturales para asumir sus responsabilidades en política social, y que en el periodo neoliberal estuvieron totalmente ausentes. Asimismo, es importante resaltar que la creación de Ecuador Estratégico EP supone un proceso de recentralización de las competencias de desarrollo territorial ya que esta empresa pública tiene la capacidad de invertir a todas las escalas geográficas sin necesidad (aunque el reglamento lo considera deseable) de coordinación ni participación de la ciudadanía o los GAD.

Como muestran las figuras 4 y 5, hasta el presente se han ejecutado 1 234 proyectos que suponen un total de 768 486 269 USD, de los cuales más de la mitad se ubican en la RAE (68,59% de los proyectos). Sucumbíos, Orellana y Morona Santiago son las provincias con más proyectos implementados. En relación a los sectores en que se han invertido estos montos económicos, el saneamiento ambiental, la viabilidad y la educación predominan.

### *Sector hidrocarbúrico*

El carácter neoliberal de la política petrolera empieza a revertirse durante el Gobierno de Alfredo Palacio (2006) previo al Gobierno de Rafael Correa. En un contexto de incremento de precios del petróleo, el Gobierno de Alfredo Palacio impuso que las empresas petroleras ex-

tranjeras revirtieran el 50% de sus ganancias extraordinarias al Estado<sup>16</sup>. Asimismo, revirtió el contrato a la empresa Occidental Petroleum, cuya producción representaba en el año 2005 cerca del 13% de la producción total de petróleo del país (Peláez-Samaniego et al., 2007).

Figura 4  
Inversión de Ecuador Estratégico EP por provincias

Región	Inversión de EEEP a nivel nacional (por provincias)			
	Provincia	Inversión (USD)	Nº de proyectos	Total (%)
Amazonía	Orellana	125.959.582	168	17,46
	Sucumbíos	118.127.508	192	17,28
	Napo	86.345.961	119	11,12
	Zamora Chinchipe	95.718.769	195	10,2
	Morona Santiago	49.371.223	104	6,9
	Pastaza	43.059.809	94	5,62
<b>Total Amazonía</b>		518.582.852	872	68,58
Costa	Manabí	64.593.041	112	8,69
	El Oro	31.397.949	31	4,19
	Esmeraldas	93.041.432	47	12,34
	Santa Elena	7.169.011	21	0,99
<b>Total Costa</b>		196.201.433	211	26,21
Sierra	Azuay	36.882.215	115	4,37
	Imbabura	5.685.024	21	0,82
<b>Total Sierra</b>		42.567.239	136	5,19
<b>Total general</b>		757.351.524	1219	100

Fuente: Ecuador Estratégico. [www.ecuadorestrategicoep.gob.ec](http://www.ecuadorestrategicoep.gob.ec) (mayo 2015)

16 Esto se realizó a través del Decreto Ejecutivo 1672 que expedía el Reglamento sustitutivo de la Ley 42- 2006 reformativa a la Ley de Hidrocarburos.



**Figura 5**  
**Inversión de Ecuador Estratégico EP por sectores**

Inversión de EEEP a nivel nacional (por sectores)			
Sectores	Inversión (USD)	Nº proyectos	Total (%)
Saneamiento Ambiental	194.440.037	136	25,3
Viabilidad	183.635.967	40	23,89
Educación	139.527.994	93	18,15
Intervención Integral, comunidades del Milenio y Vivienda	77.307.005	50	10,05
Salud	50.495.032	37	6,57
Electrificación y Telecomunicaciones	53.806.118	823	7,01
Apoyo Productivo	14.165.076	16	1,84
Turismo, Cultura, y Deportes	25.326.940	10	3,29
Desarrollo social, Urbano y Seguridad	9.642.314	10	1,25
Protección Medio Ambiente	9.066.670	2	1,17
Varios (Administración, fiscalización e impuestos)	11.143.739	0	1,45
Total general	768.556.892	1.217	100

**Fuente:** Ecuador Estratégico. [www.ecuadorestrategicoep.gob.ec](http://www.ecuadorestrategicoep.gob.ec) (mayo 2015)

En octubre del 2007, durante el primer año del Gobierno de Rafael Correa, éste incrementa el porcentaje de las ganancias extraordinarias que las empresas tienen que aportar al Estado a un 99%. Sin embargo, posteriormente el gobierno reducirá esta cifra a un 70% para aquellas compañías que quieran firmar contratos temporales mientras negocian la reconversión de sus contratos hacia la figura legal de “prestación de servicios”. Ese mismo año, el Ministerio de Energía y Minas se reestructura en dos ministerios: el Ministerio de Recursos Naturales No Renovables, y el Ministerio de Electricidad y Energías Renovables.

En el año 2008 se crea el proyecto de Reparación Ambiental y Social con la finalidad de gestionar el cierre de los proyectos con los fondos CEREPS-ambiente<sup>17</sup>. Posteriormente, en el año 2010 este proyecto pasará a ser un programa de Reparación Ambiental y Social con presupuesto General del Estado. Este programa fue iniciado para intentar mitigar los desastres socio-ecológicos y desequilibrios territoriales en relación al desarrollo social, productivo y de infraestructura básica causados por los últimos cuarenta años de actividad hidrocarburífera. De este modo, se diseña un Plan Integral de Reparación Socio-ambiental para la RAE fundamentado en cuatro ejes: a) reorientar la gestión operativa de los campos de Petroecuador para eliminar las prácticas contaminantes y minimizar el riesgo de nuevos derrames; b) construir una corporación pública eficiente y efectiva que se encargue de la remediación de los pasivos ambientales generados por la industria petrolera y aplicar una estrategia de reparación socioambiental integral en la zona; c) establecer un centro de monitoreo socio-ambiental en la RAE que esté orientado a sistematizar la información existente sobre el estado ambiental de la zona para contar con una base objetiva para la definición de políticas de gestión ambiental para el sector petrolero y de conservación de los recursos; y d) fortalecer la capacidad de control del Estado de las operaciones hidrocarburíferas a través del mejoramiento de la gestión que realiza el Ministerio del Ambiente (MAE).

En términos generales, la política petrolera del Gobierno de Correa se ha centrado tanto en la optimización de los campos petroleros existentes, como en el intento de avanzar la frontera petrolera hacia el centro-sur de la RAE y hacia las zonas todavía sin explotar de la región norte. Estas políticas han sido legitimadas a través de un discurso nacionalista que aboga por el fortalecimiento de sus empresas nacionales (Petroecuador y Petroamazonas), una preferencia por empresas extran-

---

17 En el año 2005, se modifica el Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva, y Reducción del Endeudamiento Público (FEIREP) que constituía un mecanismo que favorecía los intereses de los tenedores de bonos de la deuda pública, por la denominada Cuenta de Reactivación Productiva y Social (CEREPS). Parte de estos rubros se destinaron a remediación ambiental.

teras no occidentales, la renegociación de los contratos petroleros con las compañías extranjeras para mejorar el beneficio estatal (2010-2011) y una mayor inversión social de la renta petrolera principalmente en las zonas productoras; pero también a escala nacional a través de diversas políticas redistributivas como se ha descrito anteriormente<sup>18</sup>. Como se mostró en la figura 3, estas políticas han tenido como resultado un mayor peso de las empresas públicas en la producción de petróleo revirtiendo la tendencia neoliberal privada.

Es importante volver a mencionar que, como sostiene Escribano (2013), este discurso nacionalista del Gobierno de Correa viene acompañado por lo que se conoce como “préstamos chinos por petróleo” destinados principalmente a financiar muchos de los proyectos (hidroeléctricos, mineros, gas, etc.) considerados como estratégicos por el Estado<sup>19</sup>. Además de esta dependencia de inversión y crédito extranjero por parte del gobierno ecuatoriano para financiar su política energética (principalmente extractivista), en el sector hidrocarburiífero, poco se

- 
- 18 En noviembre de 2010 las renegociaciones de los contratos petroleros con las empresas extranjeras llegaron a su fin. El resultado fue que algunas empresas abandonaron el país por no llegar a un acuerdo con el Estado (como Petrobras o US Noble), lo que representaba el 15% de la producción petrolera del país. Estos bloques pasaron a la empresa nacional Petroamazonas. Sin embargo, las grandes empresas petroleras como la española Repsol o las chinas Andes Petroleum y PetroOriental aceptaron la renegociación. Asimismo, el gobierno renegoció el contrato del Oleoducto de Crudos Pesados (Escribano, 2013).
- 19 Este mecanismo combina un préstamo y la venta de petróleo. El Gobierno chino a través de uno de sus bancos, Banco de Desarrollo de China (BDCH) concede un préstamo al gobierno ecuatoriano quien lo devuelve con petróleo a través de la producción de sus empresas estatales. Concretamente cuando el BDCH le concede al Ecuador un préstamo, Petroecuador envía petróleo a China para pagar la deuda. Allí es comprado por empresas petroleras chinas a precios de mercado las cuales depositan los pagos en una cuenta que Petroecuador tiene en el BDCH. Este banco retira este dinero para pagar el préstamo que le ha concedido a Ecuador. Paralelamente, en Ecuador, Petrochina deposita el 79% de sus ingresos petroleros en la cuenta de Petroecuador en el BDCH y el 21% restante lo destina a pagar el préstamo. El Ecuador firmó dos préstamos consecutivos en los años 2009 y 2010 de 1 000 millones de US\$, y otro en el 2011 de 2 000 millones de US\$ (Gallagher et al., 2012 en Escribano, 2013).

ha avanzado en la transición hacia fuentes fósiles menos dañinas como el gas natural ni en mejoras en la eficiencia energética. Se siguen implementado fuertes subsidios a los hidrocarburos y continua el pobre manejo de la demanda. Estas políticas entrarán en directa oposición con la garantía de los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades indígenas del Ecuador y de los derechos de la naturaleza, por lo que el nivel de conflictividad se ha extendido prácticamente a toda la RAE durante este periodo.

En síntesis, como se ha mostrado para los sectores extractivos, las reformas institucionales impulsadas durante el gobierno de Correa han buscado principalmente buscar la legitimación de las actividades extractivas a nivel local a través de una mayor inversión de los beneficios económicos de éstas en las zonas de extracción, sin que por ello haya disminuido la conflictividad social y las acciones de resistencia hacia esta política. Para entender esta situación, es importante considerar otros aspectos del extractivismo que por parte del gobierno han sido invisibilizados.

## **Invisibilidades discursivas del extractivismo gubernamental**

### *Inversiones económicas, desarrollo y pobreza*

Desde el punto de vista local, no interesa tanto la generación de estos ingresos fiscales y su inversión localmente en sí como su impacto en las condiciones materiales de la población local. En efecto, existen en la actualidad interrogantes y expectativas sobre cuál será el resultado de las políticas de reinversión económica local promovidas por el actual Gobierno.

¿Qué monto de los fondos económicos disponibles para inversión local se destinará efectivamente a los territorios donde se produce la extracción?; ¿Cómo y qué tipo de inversiones se realizarán (infraestructura, fortalecimiento productivo, etc.)?; ¿Qué actores se verán beneficiados y cómo?; ¿Qué impactos tendrán en el desarrollo local de mediano y largo plazo las inversiones locales vinculadas a estos fondos?

Es muy probable que no sea posible invertir a nivel local el total de los fondos destinados para el área de influencia de los diversos proyectos extractivos y que parte de estos fondos sean redirigidos al presupuesto nacional, como lo indica el reglamento de inversión de la renta minera (Decreto Ejecutivo 1135, artículo 7). Esto puede deberse tanto a la capacidad de los GAD y la empresa pública Ecuador Estratégico EP, en desarrollar e implementar proyectos en los plazos necesarios para acceder a los fondos, así como la capacidad y tiempos de otras entidades como el Banco del Estado y organismos sectoriales en evaluar y aprobar los proyectos y fondos necesarios. También resulta de momento incierto cuál será el rol de estos fondos en promover y fortalecer el entramado productivo local, además de la infraestructura y servicios, con vistas a la sostenibilidad de la economía local en el largo plazo, cuando, en particular, no estén disponibles estos los fondos.

Cabe también preguntarse qué criterios, actores y valores guiarán la inversión de los fondos. Esto es relevante al menos en dos niveles, entre el gobierno central y los gobiernos locales y entre ambos niveles de gobierno y los habitantes locales. Por ejemplo, en la incipiente experiencia que se desarrolla en estos momentos en torno del proyecto Cóndor Mirador los gobiernos locales manifiestan que las propuestas de planes de desarrollo territorial local que hasta ahora han circulado para la inversión de la renta minera no recogen las observaciones y posturas que se plantearon desde el nivel local en los diálogos iniciales. Esto, según los GAD muestra la resistencia del Gobierno central a incorporar en su política visiones de las instancias más locales (Orozco, 2012). El artículo del prefecto Marcelino Chumpi también se sitúa en esta misma línea argumental.

Por otro lado, si la inversión local sigue lógicas partidistas, clientelares o cortoplacistas, se limitaría significativamente la capacidad transformadora de estas inversiones. Cuando son los sectores críticos a las políticas extractivistas los que tienen mayor capacidad de movilizar el capital económico y social para impulsar iniciativas de desarrollo social, existe el temor que éstos sean vistos como una amenaza o un sector a debilitar y no como un sector clave para potenciar el desarrollo local en el largo plazo.

Asimismo, según la opinión del ex gerente de Ecuador Estratégico EP por Sucumbíos, debido a la forma en que se aprueban los proyectos a ejecutar, estos en muchos casos responden a intereses políticos. Es decir, hasta el momento Ecuador Estratégico EP ha seleccionado y ejecutado un determinado número de proyectos presentados por los GAD. Y estos últimos, han tendido a priorizar los proyectos con un mayor impacto político a nivel local. Por ejemplo se han priorizado las obras donde existe mayor población y/u obras más visibles. Por tanto, aquellos sectores más marginados y con menos población están siendo relegados. Además, la elección de estos proyectos se decide por los técnicos de esta empresa pública, sin participación de la sociedad civil, favoreciendo que factores como el partido político (si es o no de Alianza País) o el grado de colaboración/amistad entre los diferentes niveles de los GAD sean relevantes a la hora de asignar estos rubros (entrevista personal, 7 junio de 2013).

La corrupción ha sido señalada como uno de los factores más relevantes, tanto internacional como regional, en la merma de la efectividad de la inversión de la renta minera en mejorar las condiciones locales. Estudios en Colombia, Perú y Brasil señalan que la corrupción ha limitado significativamente el impacto de la inversión local de la renta minera y petrolea. Este es un debate que también está presente en Ecuador a pesar que el actual gobierno ha hecho esfuerzos por transparentar y fiscalizar el gasto público, y reducir la discrecionalidad con que la que se destinan los fondos del Estado.

Es clave entonces no solo considerar la inversión de la renta minera sino también analizar cómo se articula ésta con las particularidades, necesidades y expectativas locales, qué actores locales se ven beneficiados y empoderados y cuáles no.

### *Extractivismo y ambiente*

El énfasis en la mejor repartición de la renta minea entre regiones extractivas y el Estado central así como su mayor inversión en prestacio-

nes sociales, ha oscurecido uno de los elementos más controversiales de las industrias extractivas como es su impacto socio-ambiental.

Las industrias extractivas son ambientalmente sensibles; en el caso de la industria hidrocarburífera por ejemplo los cortes y lodos de perforación son una fuente potencial de fuertes impactos ambientales debido a los metales pesados e hidrocarburos que suelen contener. Asimismo, las aguas salobres tóxicas co-producto de la explotación de los yacimientos petroleros (más conocidas como aguas de formación) son desechos altamente impactantes ambientalmente cuya gestión resulta ser muy compleja. En el caso de la industria minera metálica, los drenajes ácidos son uno de los aspectos más difícil de gestionar cuyos efectos en los ecosistemas no son solo graves sino también irreversibles. Muchos de estos productos o desechos asociados con la actividad requieren sistemas de gestión sofisticados, con alta inversión en tecnología la cual presenta cierta limitación en su efectividad para prevenir los impactos que causan. Por tanto, sus actividades conllevan grandes riesgos e impactos ambientales muchos de ellos inevitables y otros cuya prevención requiere grandes inversiones monetarias en tecnología, que muchas empresas no quieren asumir. En este sentido, no hay duda que estas actividades causan fuertes transformaciones en el estado de salud de los ecosistemas. Lo que resulta más controversial dado la dificultad que conlleva es la medición y evaluación de estos impactos socio-ambientales.

Es importante también destacar que este tipo de desechos/co-productos requieren de marcos institucionales preparados para gestionar el riesgo a largo plazo dado que muchos de sus efectos perduran en el tiempo incluso más allá de la duración de los proyectos. Este es un aspecto vulnerable en el actual marco legal ecuatoriano, y que raramente se ha tratado en el debate público. Por ejemplo, para el sector minero, el principal seguro ambiental financiero que supera el período de operación de un proyecto minero es la “garantía de fiel cumplimiento” vinculada al plan de manejo ambiental de cada proyecto, que es de renovación anual, y cuyos fondos solo están disponibles para el Estado hasta un año posterior a la caducidad de la concesión minera. Los plazos

de aparición de los drenajes ácidos son de mediano y largo plazo, y sus costos de gestión pueden alcanzar cifras millonarias. Esto implica que en el largo plazo, la responsabilidad de gestionar los impactos de la contaminación de las aguas, recaerá sobre el Estado en forma de gastos de remediación, salud pública y pérdida de capacidades productivas.

Precisamente por este reconocimiento de la sensibilidad ambiental de las industrias extractivas, es que se han desarrollado regulaciones ambientales internacionales y nacionales. A nivel internacional su carácter es voluntario, vinculado a estándares guía cuyo cumplimiento por parte de las empresas está asociado a mejorar su imagen. A nivel nacional, el instrumento de gestión ambiental predominante, incluso exclusivo, es la controvertida evaluación de impacto ambiental (EIA). Por tanto, se puede afirmar que el comportamiento socio-ambiental de las empresas extractivas es evaluado mediante procedimientos técnico-científicos, usando indicadores generales y realizados por actores procedentes de fuera de las zonas donde la extracción ocurre. Este tipo de regulaciones se conoce como “rendición de cuentas ascendente” (*upward accountability*) y suele ser criticado por presentar una serie de deficiencias que evidencian su ineffectividad en prevenir los impactos y garantizar el funcionamiento de los ecosistemas (Meller, P. y Moser, 2011). Específicamente, a la EIA se la cuestiona por la utilidad de la información que presenta ya que se basa en medidas recogidas en lugares específicos sin, por tanto, adoptar una visión sistémica que permita evaluar el funcionamiento y estructura de los ecosistemas. Asimismo, se critica su fuerte énfasis en la mitigación y no en la prevención, regeneración o restauración. Su instrumentalización para legitimar y priorizar la extracción ya que su naturaleza permite a las empresas (a través de las consultoras que pagan para realizarlas) definir qué es y qué no es tomado en cuenta en estudio de evaluación resultante. En este sentido, existe un riesgo alto, de que sólo se incluyan aquellos impactos que las empresas pueden fácilmente gestionar, mientras que aquellos difícil, imposible o caros de manejar los excluyan.

Estos mecanismos regulatorios crean una separación entre las evaluaciones autorizadas de los impactos socio-ambientales y cómo



estos son experimentados por la población local. Esta separación es la raíz de muchas controversias, disputas y conflictos. Incluso, una empresa puede cumplir todas las regulaciones ambientales (e incluso ganar premios por su responsabilidad socio-ambiental) y al mismo tiempo provocar muchas controversias, protestas y conflictos localmente por esas mismas prácticas. Ello muestra la debilidad del actual sistema de regulación institucional del Ecuador y más allá de éste. En este sentido, no sólo es necesario que las empresas rindas cuentas con la normativa nacional e internacional sino el también localmente (*downward accountability*). En algunos países con larga historia extractiva, se han creado mecanismos (formales e informales) en esta dirección como son los monitoreos voluntarios participativos. De hecho, algunas empresas los promueven como una de sus prácticas de responsabilidad social corporativa porque son útiles para reducir y/o evitar la conflictividad. Muchos conflictos surgen por la falta de legitimidad local de los EIA o de los resultados de los procesos de monitoreo que están contemplados en los EIA. Para solucionarlo, algunas empresas fomentan que la comunidad local participe como veedores en los monitoreos como forma de validar los resultados. Estos mecanismos de control participativos pueden adoptar muchas formas, donde varía el grado de involucramiento de la población local, las fuentes de financiamiento, así como el número de actores que participa (estado-comunidad-empresa-ONG).

Sin embargo, estos mecanismos también plantean serios retos: ¿qué posibilidades tienen estos mecanismos participativos de fomentar acuerdos entre los diversos actores sobre la naturaleza de los impactos?; ¿qué consecuencias tienen para el proceso organizativo y luchas locales?; ¿contribuyen a una gobernanza de los sectores extractivos más justa y democrática? La literatura muestra que pueden resultar desempoderadores localmente. Las comunidades, al aceptar este tipo de mecanismos se ven obligadas a utilizar el registro científico para legitimar sus reivindicaciones o posiciones, lo que dada la falta de recursos y experiencia en la generación de conocimiento “científico”, se ven fuertemente limitados (relaciones desiguales de conocimiento-poder). Mucho conocimiento local está basado en datos experienciales que en estos instrumentos de

gobernanza ambiental no son aceptados como legítimos o autorizados para informar políticas públicas. Por tanto, el predominio de éstos, beneficia a las empresas que cuentan con los recursos y el personal para acceder y producir conocimiento científico que sirve para evaluar su propio comportamiento ambiental.

## **Extractivismo y gobernanza**

### *Dinámica de la conflictividad en las zonas de extracción*

Este tipo de conflictividad generada alrededor de los EIAs, suele estar vinculada a una tipología de conflicto donde en general se enfrentan comunidad vs empresa debido a la apropiación y/o degradación de los recursos naturales locales como la tierra o el agua. Dos tipologías de demandas suelen estar asociadas a este tipo de conflictividad como son la oposición firme a la actividad extractiva o la demanda de compensaciones económicas por los pasivos ambientales generados. En general, cuando las fronteras extractivas están avanzando, la oposición firme suele ser la demanda más común, mientras que cuando la actividad ya ha comenzado y los impactos socio-ambientales son más visibles y extensos, las reivindicaciones por compensaciones económicas conjuntamente con demandas de restauración ecológica suelen predominar (Latorre y otros, 2015). Sin embargo, existe otro tipo de conflictividad menos visible en la literatura donde los actores que intervienen son los mismos GAD y la población local que se enfrentan entre ellos por el acceso y uso de los ingresos provenientes de estas actividades y que el Estado central designa a las áreas de extracción. Para el caso peruano, Arellano-Yanguas (2011) identifica cuatro subclases de esta segunda tipología de conflicto: a) conflictos entre la población local y las autoridades locales en relación a la incapacidad de éstos últimos de usar eficientemente el presupuesto designado. La falta de capacidad administrativa de los gobiernos locales y provinciales suele generar conflictos por la no implementación de los proyectos y/o su calidad. Un caso similar, se empieza a visibilizar en Ecuador Estratégico EP; b) conflictos entre diferentes

niveles de gobierno en estas mismas rentas. Diferentes municipios o juntas provinciales pueden entrar en conflicto con los gobiernos provinciales por la forma en que éste destina el dinero o los proyectos en su área territorial; c) entre GAD por las demarcaciones territoriales ya que tener proyectos extractivos en dentro de sus áreas implica la obtención de grandes transferencias económicas; y d) conflictos laborales, debido al incremento de los presupuestos de los GAD, éstos pueden contratar a una gran cantidad de personal para trabajos poco calificados que además no se justifica su necesidad y que suelen tener salarios más altos que servidores públicos dependientes del Gobierno central como profesores, policías, o trabajadores de la salud. Esta situación suele generar descontento y conflictividad.

Ante esta posible escalada de conflictividad asociada a los sectores extractivos, ¿qué rol pueden jugar los GAD dadas sus competencias para ambas tipologías de conflicto?

## **Responsabilidad social corporativa y el Estado**

Como se ha mencionado previamente, las empresas extractivas, con el objetivo de mejorar su imagen corporativa y conseguir la licencia social para operar, han asumido voluntariamente responsabilidades sociales y ambientales que las convierten en agentes de desarrollo local. De hecho, en el propio EIAs, institucionaliza la RSC a través del plan de compensaciones sociales que la empresa debe realizar. Pero más allá, de este requerimiento formal, cómo se da esta RSC?; el Estado supervisa su ejecución?; cómo se llega a su formulación?; se están reproduciendo las mismas relaciones de poder y prácticas acontecidas durante el periodo neoliberal para la industria petrolera?; ¿hay diferencias entre la RSC de las diferentes empresas privadas y/o entre privadas y estatales?

Hasta el momento no hay estándares ni normativa legal bajo la cual regular la RSC. Sin embargo, cada vez es más frecuente, que las empresas emprendan sus acciones de desarrollo local a través de asociaciones (*partnerships*) con otros actores como las ONG o los GAD. Estas asociaciones se legitiman a través de un discurso que considera estas

relaciones como “ganar-ganar” (*win-win*) para todas las partes (empresa-sociedad civil- Estado) a pesar que son estas mismas industrias uno de los agentes que mayor daños causa localmente. Ante esta situación, ¿cómo deberían los GAD y sociedad civil responder a la RSC así como a estas asociaciones?; es posible que las comunidades locales mejoren su capacidad de negociación y avancen sus intereses a través de la RSC?; ¿qué condiciones se necesitan para establecer asociaciones constructivas y legítimas bajo los ojos de la población local?

A modo de conclusión, sólo decir que espero que esta contextualización y revisión de los principales elementos de debate entre las actividades extractivas y su relación con cuestiones socio-ambientales les haya dado una visión más integral en la cual poder ubicar los siguientes capítulos, que como ya se ha mencionado, profundizan alguno de los aspectos aquí tratados.

## Referencias bibliográficas

- Acosta, A. 2006 [1995]. *Breve historia económica del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Andrade, Karen (2004). El papel del Ecorae en la región amazónica ecuatoriana. Un ejemplo de crisis de gobernabilidad democrática en el Ecuador. En: Guillaume Fontaine (Coord.), *Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador. Las apuestas* (pp. 91-108). Quito: FLACSO.
- Arellano-Yanguas, Javier (2011): Aggravating the Resource Curse: Decentralisation, Mining and Conflict in Peru. *The Journal of Development Studies*, 47(4), 617-638.
- Babelony Dahan (2003). *Evaluación de las actividades del Banco Mundial en las industrias extractivas. Documentos de antecedentes. Ecuador: estudio de caso*. Disponible en: [http://www.ifc.org/ifcext/oeg.nsf/AttachmentsByTitle/oed\\_ccs\\_ecuador\\_spanish/\\$FILE/oed\\_ccs\\_ecuador\\_spanish.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/oeg.nsf/AttachmentsByTitle/oed_ccs_ecuador_spanish/$FILE/oed_ccs_ecuador_spanish.pdf).
- Banco Central del Ecuador (2015). Base estadística. Disponible en: <http://www.bce.fin.ec/index.php/informacion-estadistica>.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2010). “Ten Years After the Take-off Taking Stock of China-Latin America Economic Relations”. Di-

- visión de Integración y Comercio, Banco Interamericano de Desarrollo, BID, Washington DC.
- Bridge, G. y McManus, P. (2000). Sticks and Stones: Environmental Narratives and Discursive Regulation in the Forestry and Mining Sectors. *Antipode*, 32, 10-47. doi: 10.1111/1467-8330.00118.
- Castellanos, María Lorena (2013). China: ¿el nuevo acreedor de Sudamérica? *Economía internacional*, 226, 22-28.
- CEPAL (2012). *China y América Latina y el Caribe: Hacia una relación económica y comercial estratégica*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- \_\_\_\_\_(2013). *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, 2012*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Ellis, R.E. (2009). *China in Latin America: The Whats and Wherefores*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers,
- Escobar, A. (2010). Latin America at a crossroads. *Cult. Stud.* 24(1), 1-65. <http://dx.doi.org/10.1080/09502380903424208>.
- Escribano, G. (2013). Ecuador's energy policy mix: development versus conservation and nationalism with Chinese loans. *Energy Policy* 57, 152-159. <http://dx.doi.org/10.1016/j.enpol.2013.01.022>.
- Falconí, Fander (2004). Los pasivos de la industria petrolera. A propósito del juicio a la Texaco. En: Guillaume Fontaine (Coord.), *Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador. Las apuestas* (pp. 27-36). Quito: FLACSO.
- Fontaine, Guillaume (2006). Introducción. Repensar la política petrolera. En: Guillaume Fontaine (Coord.), *Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador. Las ganancias y pérdidas* (pp. 13-26). Quito: Petrobrás/ ILDIS/ FLACSO.
- \_\_\_\_\_(2009). Los conflictos ambientales por petróleo y la crisis de gobernanza ambiental en el Ecuador. *Boletín ECOS*, 6: 1-7.
- Gallagher, Kevin, Amos Irwin y Katherine Koleski (2013). *¿Un mejor trato? Análisis comparativo de los préstamos chinos en América Latina*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Gordillo, Ramiro (2004). Petróleo y medio ambiente en Ecuador. En: Guillaume Fontaine (Coord.), *Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador. Las apuestas* (pp. 45-56). Quito: FLACSO.
- Gudynas, E. (2010). Si eres tan progresista ¿por qué destruyes la naturaleza? *Ecuador Debate*, 79, 61-82.
- Hajer, M. A. (1995). *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*. New York, NY: Oxford University Press.

- Harvey, D. (2005). *Spaces of Neoliberalization: Towards a Theory of Uneven Geographical Development. Hettner-Lecture 2004*. München: Franz Steiner Verlag.
- Himley, Mathew (2012). Regularizing Extraction in Andean Peru: Mining and Social Mobilization in an Age of Corporate Social Responsibility. *Antipode*, 00(00), 1-23
- Houtzager, P. (2003). From polycentrism to the polity. En: P. Houtzager y M. Moore (Eds.), *Changing Paths: International Development and the New Politics of Inclusion* (pp. 1-31). Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Huang, H. (2011). "Long Term Outlook for China's Chrome Demand and Outbound Investment". The Beijing Axis. Disponible en: [http://www.thebeijingaxis.com/en/news-amedia/tbapresentations/doc\\_download/58-the-longterm-outlook-for-chinas-chrome-demand-and-outbound-investment](http://www.thebeijingaxis.com/en/news-amedia/tbapresentations/doc_download/58-the-longterm-outlook-for-chinas-chrome-demand-and-outbound-investment).
- Jarrín, María Cristina (2010). *Relaciones comunitarias del desarrollo petrolero en la Amazonía ecuatoriana* (Tesis de Maestría, Mención Estudios Socioambientales). Quito: FLACSO.
- Larrea, Carlos (2006). Petróleo y estrategias de desarrollo en el Ecuador: 1972-2005. En: Guillaume Fontaine (Coord.), *Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador. Las ganancias y pérdidas* (pp. 57-68). Quito: Petrobrás/ ILDIS/FLACSO.
- Latorre, S. y Herrera, S. (2014). Gobernar para extraer: dinámica del conflicto en el gobierno de Rafael Correa. En: Stalin Herrera (Coord), *¿A quién le importa los guayacanes? Acumulación, gobierno y conflictos en el campo* (pp.109-193). IEE-CDES.
- Latorre, S., Farrell, K. y Martínez-Alier, J. (2015). The commodification of nature and socio-environmental resistance in Ecuador: An inventory of accumulation by dispossession cases, 1980-2013. *Ecological Economics*, 116, 58-69.
- Little, P. (1992). *Ecología política de Cuyabeno. El desarrollo no sostenible de la Amazonía*. Quito: Abya-Yala, ILDIS.
- McMichael, P. (2004). *Development and social change. A Global Perspective*. Series Sociology for a New Century. California: Pine Forge Press.
- Meller, P. y Moser, R. (2011). *Análisis de los vínculos comerciales entre América Latina y Asia, con especial énfasis en China*. Chile, Santiago: Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN).
- MEM (2007). *El ABC de la minería en el Ecuador*. En: <http://www.infomineria.org/fileadmin/download/ABCdelaMineria.pdf>.

- Narváez, Iván (2004). Metodologías de relacionamiento comunitario no ortodoxas: análisis político para abordarlos. En: Guillaume Fontaine (Coord.). *Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador. Las apuestas* (pp.75-90). Quito: FLACSO.
- Orozco, Mónica (2012). Sistematización del foro “La política minera y sus actores: roles y desafíos”. FLACSO, Ecuador. <http://extrayendotransparencia.grupofaro.org/wp-content/uploads/2012/06/Sistematizaci%C3%B3n-La-pol%C3%ADtica-minera-y-sus-actores-roles-y-desaf%C3%ADos.pdf>.
- Ospina, P. (2009). Historia de un desencuentro: Rafael Correa y los movimientos sociales en el Ecuador 2007–2008. En: R. Hoetmer (Ed.), *Repensar la política desde América Latina. Cultura, Estado y movimientos sociales* (pp. 195-218). Lima: Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales.
- Pastor, Manuel Jr. (1989). Latin America, the Debt Crisis, and the International Monetary Fund. *Latin American Perspectives*. 16(1), 79-110, *Latin America's Debt and the World Economic System*.
- Peláez-Samaniego, M. R., García-Pérez, M. L., Cortez, A. B., Oscullo, J., y Olmedo, G. (2007). Energy sector in Ecuador: Current status. *Energy Policy*, 35, 4177-4189.
- Robinson, W.I. (2008). *Latin America and global capitalism. A Critical Globalization Perspective*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Sandoval, F. (2002). Minería, minerales y desarrollo sustentable en el Ecuador, cap. 7. En: *Minería, minerales y desarrollo sustentable en América del Sur*. En [www.wbcd.org/includes/getTarget.asp?type=d&id=ODMxNA](http://www.wbcd.org/includes/getTarget.asp?type=d&id=ODMxNA).
- Sawers, L. (2005). Nontraditional or new traditional exports: Ecuador's flower boom. *Lat. Am. Res. Rev*, 40(3), 40-66. <http://dx.doi.org/10.1353/lar.2005.0063>
- Smith, Neil (2010). *Uneven development. Nature, capital and the production of space*. UK: Verso.
- Sosa, Milagros and Margreet Zwartveen (2014). The institutional regulation of the sustainability of water resources within mining contexts: accountability and plurality. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 11,19-25.
- Svampa, M. (2013). Consenso de los commodities y lenguajes de valoración en América Latina. *Nueva Soc.*, 244, 30-46.

- Vallejo, M.C. (2010). Biophysical structure of the Ecuadorian economy, foreign trade, and policy implications. *Ecol. Econ*, 70, 159-169. <http://dx.doi.org/10.1016/j.ecolecon.2010.03.006>.
- Van Wyk, Barry (2010). *The China Factor: Supplying China's Phenomenal Demand for Natural Resources. The China Analyst. A Knowledge Tool for Executives with a Chinese Agenda*. <http://www.thebeijingaxis.com/tca/editions/the-china-analyst-aug-2010/15-the-china-factor-supplying-chinas-phenomenal-demand-for-natural-resources>
- Veltmeyer, H. (2013). The political economy of natural resource extraction: a new model or extractive imperialism? *Can. J. Dev. Stud./Rev. Can. Etudes Dév*, 34(1), 79-95. [http:// dx.doi.org/10.1080/02255189.2013.764850](http://dx.doi.org/10.1080/02255189.2013.764850).
- West, J. y Schandl, H. (2013). Material use and material efficiency in Latin America and the Caribbean. *Ecol. Econ*. 94, 19-27. <http://dx.doi.org/10.1016/j.ecolecon.2013.06.015>.
- Yanza, Luis (2004). El juicio a Chevron Texaco. Las apuestas para el Ecuador. En: Guillaume Fontaine (Coord.), *Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador. Las apuestas* (pp. 37-44). Quito: FLACSO.





# ¿Ambiente y extractivismo?: Extractivismo vs. Ambiente

Marcelino Chumpi<sup>1</sup>

## **Introducción: En el país de los derechos de la naturaleza...**

Con la finalidad de alcanzar el anhelado objetivo de extraer las reservas del petróleo y de la minería metálica en la Amazonía ecuatoriana, y con gran énfasis en el territorio de las provincias del centro-sur, el Gobierno central viene agotando todo mecanismo; incluso genera un mensaje que en el fondo resulta totalmente contradictorio: vende la idea de que el extractivismo y ambiente son compatibles; sin embargo, en la práctica está demostrado que no es así.

Para justificar la extracción del petróleo, por ejemplo, se habla del uso de tecnologías amigables con el ambiente, pero en realidad no quieren asumir el costo de éstas, no se define si se cuenta con los recursos para adquirirlas y por sobre todo, si lo que queda por extraer de petróleo, justificaría la adquisición de las mismas.

Conviene tener presente que hace ocho años el Gobierno central anunció con gran optimismo la ejecución de la Refinería del Pacífico, cuyo principal financiador era la petrolera venezolana PDVSA; el editorial de diario el Comercio del 04 de marzo de 2015, indica que: “La remoción de tierras, construcción de caminos y un canal de aguas

---

1 Prefecto de Morona Santiago del Estado Plurinacional del Ecuador.

provenientes de la presa La Esperanza han costado USD 1 200 millones (80% a Petroecuador)”, concluyendo que la contraparte venezolana no llegaba hasta esa fecha. El Gobierno central no da ninguna explicación sobre el tema, mientras tanto ya se han gastado enormes recursos económicos que este mismo Gobierno hoy intenta reponerlos con medidas como la de no pagar el 40% de lo requerido para la jubilación del actual talento humano de país.

Afirmar que no se afectará al ambiente de los territorios donde se ubican los bloques petroleros y de minería metálica del suroriente de la Amazonía no tiene fundamento, si se conoce las realidades ambientales y socioculturales existentes en estos territorios; los mecanismos de socialización mediante las rondas petroleras en nada han preparado a una población eminentemente sensible a la intervención de factores foráneos; los impactos ambientales y socioculturales dados en la zona norte de la amazonia son irrefutables.

Pese a que la Organización de Naciones Unidas (ONU) llama a la toma de medidas para evitar uno de los factores que motiva el cambio climático –como es la quema de combustibles fósiles–<sup>2</sup> y que puede poner en riesgo el futuro de la misma humanidad, el Gobierno central, apoyado por las transnacionales, beneficiarias de la mayor utilidad de la materia prima extraída, que luego reingresa al país con altos precios por el valor agregado con que regresa, no escatima recurso alguno para lograr la explotación de lo poco del petróleo que se supone aún queda en el territorio nacional.

Si bien el Estado ecuatoriano, debido a sus emisiones de gases de efecto invernadero, es responsable de menos del 1% del total mundial (Agencia Internacional de la Energía, 2012), no es menos cierto que por coherencia con lo que sostenía el Gobierno central al tiempo que lanzó al mundo la iniciativa ITT en junio de 2007, y nuestra innovadora Constitución de los Derechos de la Naturaleza del 2008, sí debe coad-

---

2 Ver: <http://www.epa.gov/espanol/cambioclimatico/ciencia/causas.html>

yuvar en alguna medida a minimizar el cambio climático, dejando bajo tierra las reservas existentes en el suroriente de la Amazonía.

Efectivamente, con la iniciativa ITT se pretendía dejar bajo tierra 850 millones de barriles de petróleo, lo que significaría evitar la emisión de 1 200 millones de toneladas de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) a la atmósfera. Dejando bajo tierra los aproximadamente 100 millones de barriles existentes en las provincias de Pastaza y Morona Santiago<sup>3</sup>, se coadyuvaría a evitar la emisión de más de 141 millones de toneladas de CO<sub>2</sub>.

Por otra parte, ya en cuanto a ingresos de recursos económicos se refiere, conviene reflexionar sobre lo ocurrido el tiempo de la extracción petrolera en el Ecuador: “Así, desde que se inició la explotación de petróleo en la Amazonía al final de la década de 1960, se han extraído más de 4 000 millones de barriles, lo que ha significado una renta de USD 90 000 millones para el Estado ecuatoriano” (Le Quang, 2013: 13). Sin embargo, la deuda pública en el presente Gobierno supera los USD 30 000 millones, y no debe olvidarse que parte de esa deuda es con el Gobierno chino, al cual se vendió anticipadamente el crudo ecuatoriano.

¿No será quizá esa la razón de fondo para todo el esfuerzo desplegado por el Gobierno del presidente Rafael Correa, al pretender explotar a toda costa el petróleo de los 21 bloques de Pastaza y Morona Santiago? Queda entonces planteada la duda sobre si es verdad que la explotación de este crudo es para el “bienestar de todos” los ecuatorianos. Resulta paradójico además que Orellana y Sucumbíos, provincias petroleras por excelencia, en los indicadores de pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas siguen siendo de las más desfavorecidas en la Amazonía. Más que Morona Santiago y Pastaza, sin extraer petróleo.

Como última interrogante surge el qué hacemos como ciudadanos y como representantes de los GAD seccionales ante la pretensión de extraer los recursos no renovables de la Amazonía ecuatoriana. El GADP-MS tiene presente la responsabilidad ineludible de velar por la

---

3 Ver “13 Bloques con millones de reservas de petróleo”, *Diario Expreso*, 26 de noviembre de 2012.

conservación de los recursos de agua y aire generados precisamente en las áreas de gran sensibilidad ecológica como son el Parque Nacional Sangay, las cordilleras de los Andes, Kutukú y El Cóndor, además de la llanura amazónica.

La declaración, en ordenanza pública provincial, de Morona Santiago como “Provincia Ecológica, Turística y Libre de Contaminación Ambiental”, es acoger con responsabilidad la aspiración del pueblo de esta provincia, apegado al precepto fundamental de esta administración de “mandar obedeciendo”, materializando así la más amplia participación ciudadana en la toma de decisiones. Debe tenerse en cuenta que los dueños del territorio, de cuyo subsuelo se pretende extraer el crudo en Morona Santiago, son las nacionalidades Shuar y Achuar, cuya población representa casi el 50% del total provincial, y es a la cual debe consultársela de buena fe, no solo como un trámite burocrático para legitimar la extracción de los recursos no renovables. Las últimas consultas previas de hidrocarburos realizadas en nuestros territorios (septiembre 2012 y marzo 2015) han sido muestra de todo lo contrario.

Es plausible la pretensión de generar un cambio de la matriz productiva para que, mediante el impulso a la producción nacional, dando valor agregado a las materias primas que producimos mediante el esfuerzo conjunto, se libere a la economía nacional dejando de lado la dependencia del petróleo. Sin embargo, la política extractivista vigorizada por el actual Gobierno central, genera dudas sobre la coherencia de este objetivo, y la eficacia y eficiencia de los resultados, los que deben sustentarse en términos de ordenamiento territorial, usos de suelo y la conservación de ecosistemas.

Es entonces concluyente que debido a factores ambientales, socioculturales, económico-financieros, productivos, etc.; el extractivismo en las actuales circunstancias no es la mejor política de generación de recursos para el presupuesto; de ahí que en nada es aplicable el criterio de que es para el “bienestar de todos” los ecuatorianos.

## Antecedentes: El Dorado Negro del Ecuador

El *Dorado* del Ecuador tiene larga trayectoria, desde 1541 en que se iniciaron expediciones hacia el *país del oro y la canela*; sin embargo, los anhelos por encontrar los bosques de canela y el abundante oro quedaron frustrados, y lo que hoy es el territorio de nuestra Amazonía quedó en el olvido. “**El Oriente es un mito**” llegó a decir un Presidente de la República el 23 de febrero de 1950.

No obstante, desde que en el año 1967 se perforó el primer pozo comercial en nuestra Amazonía, esa *narración maravillosa* a la que se refería este Presidente, pasó a ser una realidad: pero no por el oro metálico o la canela, sino por el denominado *oro negro*: el petróleo. Puede hablarse que la producción propiamente dicha arranca desde el año 1972, iniciándose así –hasta la fecha- una larga etapa de dependencia económica sobre los recursos ingresados por la venta de este recurso no renovable.

Según el artículo “La actividad petrolera en el Ecuador”, escrito por Wilton Guaranda Mendoza de la **Fundación de Asesoría en Derechos Humanos (INREDH)**, “La fuente más importante de la economía del Ecuador es la exportación de crudo y derivados que en los últimos 10 años (2011) ha oscilado entre un 43 y 66% del total de exportaciones del país y entre un 43 y 59% del presupuesto general del Estado”.

Efectivamente, el modelo de gestión de uso de los recursos naturales no renovables utilizado en las últimas décadas no ha sido estratégico. El modelo económico del Ecuador aplicado en la década de los setenta del siglo pasado, que adoptó las doctrinas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), consistentes en un modelo de sustitución de importaciones, básicamente combinando la exportación de materias primas con la compra de productos manufacturados y tecnología, no ha variado mayormente hasta estos días.

El objeto de CEPAL era poder desarrollar un proceso de redistribución equitativa de los ingresos en la sociedad, aprovechando la ventaja comparativa que significaba la renta petrolera. Este modelo se

ha traducido en una condición de dependencia absoluta de los ingresos de la economía nacional a los valores internacionales de las *commodities*. Y dado que no se efectuó un proceso de industrialización que permitiese incorporar valor agregado a las exportaciones petroleras, se importa nuevamente el petróleo a través de derivados y/o productos manufacturados.

En términos de ingresos de divisas al país, se consideraba que el contar con un stock petrolero permitiría adquirir créditos internacionales, y que —a mediano plazo— la redistribución de los ingresos se traduciría en mejoras de la calidad de vida de la población, manifestada en servicios básicos, salud, educación y seguridad social.

A corto plazo sin embargo, los créditos se utilizaron en la mejora de la obra pública: infraestructura, vialidad, centrales hidroeléctricas, y el fortalecimiento del aparato administrativo del Estado, y no en términos del buen vivir.

Sin embargo, esto sí trajo como consecuencia una distribución de la deuda pública y no de los ingresos generados por la exportación de petróleo. La distribución no era consecuencia de dichos ingresos, si no de los créditos externos que el Estado iba asumiendo.

En los territorios donde se extraen las materias primas, esto significó una violación de los derechos de la población local dado los impactos del desarrollo de la política pública extractivista que se implementó. La primera de ellas se produjo por los procesos de migración forzada por las obras de infraestructura que se efectuaron en los territorios, que significó el desplazamiento de pueblos originarios y comunidades, con los impactos directos sobre sus modos de vida. En segundo término, la renta generada por la extracción de las materias primas, fue centralizada por el Estado y despojada en los territorios donde se produce la extracción, lo que no permitió generar modelos de desarrollo ni de gestión de los recursos en las diversas regiones en que se implementó el paradigma.

Como consecuencia, dichos ingresos se utilizaron para financiar el déficit fiscal del Ecuador, sobre todo de la burocracia administrativa

del Estado, y garantizar los créditos externos solicitados. Al aumentar el aparato burocrático del Estado se generó un mayor déficit fiscal, que permitía comprometer nuevos recursos provenientes de créditos externos, y de esta forma se comprometían los ingresos para el pago de la deuda externa.

Por tanto, las cifras de crecimiento económico observables en Ecuador en las décadas de los setenta y ochenta se explican a través del crecimiento de la deuda externa, y contrario a lo esperado en el proceso de planificación nacional, no permitieron una redistribución equitativa de las rentas que ingresaban vía exportación de materias primas.

En el contexto de la explotación petrolera actual, el modelo no difiere de las décadas pasadas. Según cifras del Ministerio de Finanzas –Diario el Universo, 12 de enero de 2015 y el artículo de Javier Montenegro Fernández, [montenegroj@granasa.com.ec](mailto:montenegroj@granasa.com.ec) Quito–, el incremento de la deuda pública es decidor: a noviembre de 2014, la deuda pública se ubicó en USD 28 806 millones (USD 16 913,4 millones la externa y USD 11 893,2 millones la interna). Dado que, a inicios de 2015, el Gobierno nacional anunció un crédito de USD 7 500 millones, a finales de este año ésta se fijaría en USD 36 306 millones; la deuda externa alcanzaría USD 24 413,3 millones. Este crédito externo está supeditado al capital transnacional, principalmente del Gobierno chino que equivale a 33,73% del total.

Buena parte de los créditos con China son para el desarrollo de actividades extractivas de productos primarios, como petróleo y minería metálica a gran escala. Es decir, nos endeudamos con quien saca nuestros recursos, para que se los lleve, como en la época colonial. Esta dependencia a su vez es especializada, dado que aportan con la tecnología en la implementación de los proyectos extractivos.

Es así como, paradójicamente, el *dorado negro* no llegó a la Amazonía norte y tampoco lo hará en la centro-sur, y es más, seguirá sin llegar para “bienestar de todos” los ecuatorianos.

Siendo así, este modelo extractivista –hoy reforzado por el actual Gobierno central– que degradó la Amazonía norte donde hoy se da el juicio “Chevron-Texaco” y donde pueblos, nacionalidades y gobiernos locales no fueron considerados como actores sociales sino como instrumentos, es el que debemos prevenir que no se traslade a la Amazonía centro-sur, la Amazonía que nos queda.

### **Extractivismo, institucionalidad y desarrollo territorial: Descentralización, equidad y participación son “sólo palabras” en la Constitución**

Una de las acciones fundamentales para un Gobierno democrático es poner en práctica una verdadera participación ciudadana en la toma de decisiones sobre los ejes de desarrollo socio-económico y cultural de pueblos y nacionalidades; el concepto de gobiernos de cercanías es el sustento para la existencia de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en sus diferentes niveles.

La existencia de instituciones, algunas adscritas al Gobierno central, son positivas, siempre que cumplan con los objetivos que justifiquen su razón de ser y se enmarquen dentro del respeto al ámbito de las competencias de cada nivel de Gobierno local. Existen varias entidades a nivel nacional que han sido creadas, algunas con alcance nacional, otras para las regiones, etc. Habiendo cumplido con su rol para el desarrollo territorial, varias han cerrado sus puertas; sin embargo, otras, pese a su decadencia han seguido adelante, algunas dando un giro de 180 grados en sus objetivos para los que fueron creadas, pasando incluso a convertirse en agencias para los fines políticos del gobierno de turno, generándose así una verdadera red de clientelismo político.

En 1992, mediante la Ley 010 expedida por el Congreso Nacional se crea el Instituto para el Ecodesarrollo de la Región Amazónica (ECORAE):

Con la finalidad de responder a las demandas expresadas por la población amazónica ecuatoriana, basadas en las necesidades inmediatas de los habitantes y en los problemas socioambientales presentes en la zona



como son: la colonización, la explotación petrolera y los problemas que se generan por su actividad, el uso de los recursos naturales renovables y no renovables, entre otros (Andrade, 2004: 5).

No obstante –y pese a que desde el año 2009 la central del ECO-RAE se descentralizó de Quito a Puyo– no es aventurado sostener que, hasta hoy, el ecoderrollo sustentable amazónico sigue pendiente, y que esta institución se ha transformado en una agencia más del Gobierno central en el territorio amazónico, con una acción dispersa y suplementaria a las demás agencias de Estado, y realizando acciones de competencia exclusiva de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Como ECORAE no fue suficiente para las actuales *necesidades* del Gobierno central respecto a la ampliación de la frontera petrolera, entonces creó Ecuador Estratégico EP (EE), en enero de 2011. Ésta ha renovado la eficacia del clientelismo y el condicionamiento para lograr sumar a los GAD al proyecto económico extractivista y la actual re-centralización del Estado. EE deviene en agencia financiera de los GAD que “firman” a favor de la explotación de los recursos no renovables. Tanto ECORAE cuanto EE, vienen ejecutando acciones similares a las que tienen como competencia exclusiva los GAD, inobservando la Constitución y el COOTAD y creando un clima de confrontación entre GAD beneficiados y “oposidores”, mientras la cultura local es de conciliación y las hermandades amazónicas rebasan los contextos políticos partidarios nacionales.

Si los GAD expresan desacuerdos con las políticas centralistas y extractivistas, son perjudicados presupuestariamente; los actores sociales y organizaciones que lo expresan son criminalizados. En Morona Santiago, lamentamos varios casos de criminalización de líderes sociales, situación que a nivel local suma retos para los GAD en temas de democracia, participación y tratamiento de la conflictividad en la Amazonía. En la actualidad, vemos una falta de voluntad política en la atención y prevención de conflictos socioambientales. Frente a esta adversidad, contradictoriamente, continúan las estrategias de penetración, uso in-

debido del suelo, confrontación; muy lejos de un verdadero encuentro, diálogo y remediación.

En contraposición, la compleja situación de la autonomía de los GAD, en términos económicos, se observa por ejemplo en que los actuales créditos del Banco del Estado están supeditados al apoyo de las políticas públicas del Gobierno sobre todo extractivas, producto de la confusión entre elementos técnicos con los que cuenta el Estado para el desarrollo de las políticas públicas y los movimientos político-partidarios que conforman el Gobierno central, condicionándolos.

En el nivel local, la discusión se ha centrado en los “beneficios sociales” (actuales “espejitos de colores”) y cómo los diversos instrumentos económicos que derivan de la renta petrolera permiten suplir las insuficiencias asociadas a infraestructura o índices de necesidades básicas insatisfechas. Mientras debería darse una reflexión sobre las competencias y articulaciones de los procesos de desarrollo territorial y la necesidad urgente de construir una visión de desarrollo de las regiones asociada al buen vivir o Sumak Kawsay, tal como se promueve a nivel de la sociedad ecuatoriana en su conjunto. Al contrario, se ha estigmatizado a quienes promovemos una visión distinta de desarrollo.

Esta desarticulación ha permitido que desde el Estado se configure un discurso que busca la recentralización institucional para la distribución de las regalías e ingresos provenientes del petróleo, dada la duplicidad de competencias y la incapacidad de planificar el territorio bajo una mirada común. Y en este ámbito se observa la apropiación/ usurpación del Sumak Kawsay de parte del Gobierno para el desarrollo de las políticas de Estado, deslegitimando las escalas regional y local, en donde nació y se vive verdaderamente este concepto, reconocido mundialmente como innovador.

Esta concentración de competencias y toma de decisiones por parte del poder Ejecutivo se expresa en un liderazgo presidencial que ejerce un control absoluto de los recursos estratégicos, lo que dificulta el ejercicio de una democracia inclusiva desde los Gobiernos Autónomos

Descentralizados, en los actuales procesos de planificación y ejercicio del control ciudadano.

Por otra parte, nuestro constitucional Estado Plurinacional exige un reconocimiento de las nacionalidades indígenas y sus derechos colectivos, incluidos los territoriales, autogobierno y autodeterminación, reconocidos en el 2007 por Naciones Unidas. La imposición de un Estado de apenas 200 años sobre territorios pertenecientes a nacionalidades milenarias, podría considerarse un acto colonial en plena república. Desde el 2009, tres asesinados Shuar, por causas relacionadas a la penetración extractivista, son un drástico testimonio de la gravedad que alcanza el estatus aún colonial de nuestros Estados.

### **La imposición de regiones horizontales frente a las verticales**

Las regiones del Ecuador son natural e indestructiblemente verticales. Sus regiones naturales son innegables y requieren diagnósticos y políticas pertinentes a su realidad específica. La lógica horizontal es extractiva y burocrática, no democrática. La democracia debería escuchar la voz de la identidad regional amazónica.

A nivel de división territorial, se debe generar una nueva geopolítica que reemplace las actuales –asociadas a regiones, provincias y cantones–, con un marco que incorpore no solo las regiones naturales y culturales, sino también de manera efectiva las autonomías de los pueblos originarios, tal como lo señala la Constitución, a través de entidades de derecho público, con competencia directa sobre los recursos generados en el territorio y una canalización en menor grado a nivel de Gobierno central. Esto permitiría una redistribución equitativa, participativa y solidaria, en los cuales los territorios donde se desarrolla la actividad extractiva cuenten con niveles de autonomía que permitan el control directo del recurso, asumiendo las responsabilidades ambientales, sociales, económicas, en el ejercicio de la actividad.

Por tanto se debe concebir un proceso de planificación estratégica con dos grandes objetivos: uno es la gestión del territorio en función

de sus recursos, y el segundo desde un modelo de negocios co-participativo entre Gobierno central y los territorios, en el cual las poblaciones actúen como accionistas de las diversas actividades económicas en desarrollo. Desde el sistema tributario, los ingresos generados de manera directa deben ser invertidos en obra pública y no en el mantenimiento del aparato burocrático administrativo de Estado.

Y en términos de ingresos generados por el control de la actividad desde el Estado, no debiesen utilizarse de manera directa como en el actual modelo, sino de manera conjunta entre el Gobierno central y los territorios en el desarrollo de inversiones privadas nacionales e internacionales, cuya rentabilidad/utilidad generada sea la que se invierta en la mejora de los indicadores de bienestar: salud, educación, empleo, seguridad social. Los recursos del extractivismo de ninguna manera deberían servir para promocionar el predominio del Gobierno nacional sobre los gobiernos locales, como sucede en este momento.

### **El consorcio de gobiernos provinciales amazónicos, CONGA: Desarrollo territorial desde lo local, alternativa a la re-centralización extractivista**

Un sistemático proceso de desestructuración de la región amazónica ha sido política de la actual administración nacional. El Gobierno central impuso una planificación de país horizontal, con el fin de redistribuir la riqueza. La unidad amazónica no está escrita en papel sino en la selva: más allá de toda definición que se decide en escritorio urbano, esta selva se impone innegable desde su devorador y grato verdor.

Los GAD amazónicos están organizados en Consorcio, debido a que el Gobierno central puso todas las trabas posibles para que se constituyan en Región Amazónica, derecho que les asiste como versa el Artículo 251 de la Constitución. Las trabas burocráticas detienen lo que al Estado central no le interesa porque atenta contra su centralidad.

La re-centralización del proceso actual es contraria a los principios enunciados en la Constitución, la cual busca la desconcentración

del poder político y la descentralización de funciones desde el Estado. En línea con la descentralización por tanto se debe fortalecer a los Gobiernos Autónomos Descentralizados para que asuman la competencia que se establece no solamente por las regalías petroleras, si no también mediante el desarrollo en el territorio de empresas de economía mixta.

Las seis prefecturas amazónicas (Sucumbíos, Orellana, Napo, Pastaza, Morona Santiago y Zamora Chinchipe), unidas en la Mancomunidad de Gobiernos Autónomos Provinciales Amazónicos (CONGA), han desarrollado desde hace seis años un proceso sistemático de reflexión técnica conjunta entre los prefectos y sus equipos de los GAD provinciales, para poder trabajar propositivamente alternativas amazónicas técnicamente elaboradas y planteadas y solicitar conjuntamente al Ejecutivo nacional que sean escuchadas.

Es así como se logró la propuesta de Ley de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica (CTEA), a partir del Artículo 250 de la Constitución que reconoce a la región amazónica como una región especial.

Lamentablemente, el Estado central ha interpretado como amenaza esta posibilidad de crear articulaciones entre prefecturas amazónicas que permitiría asumir y ejercer más eficaz e integralmente las diversas competencias vinculadas a lo económico, social y/o ambiental. Nos estigmatiza como oposición, invisibiliza y ridiculiza nuestros argumentos, nos divide mediante una estrategia de alianza con los municipios y juntas parroquiales. Por lo que existen tres propuestas de Ley CTEA presentadas por los tres niveles de GAD: provinciales, municipales y parroquiales.

También el CONGA ha trabajado la propuesta de reforma de la ley 010, que ha sido tergiversada por el Ejecutivo como de doble moral por exigir un porcentaje de recursos petroleros, mientras se plantea moratoria petrolera en el sur. Para las prefecturas amazónicas la moral es clara: la situación y reivindicación del norte amazónico explotado y contaminado es apoyada por todas las prefecturas amazónicas, y –aunque relacionada– es distinta que la del centro-sur amazónico no explo-

tado ni contaminado. Se exige solidariamente como región amazónica al Estado nacional responsabilidad de las industrias extractivas en el norte, lo que incluye equidad en la distribución de sus réditos para el territorio de donde salen los recursos, un territorio que es unitariamente amazónico.

Complementariamente, las prefecturas acuerdan respetar la decisión de no ampliación de la frontera petrolera, para atender el desafío de la conservación y aprovechamiento no destructivo del valor natural y cultural, que nos hace una región especial según la Constitución, apostando a la valoración y rentabilidad de sus recursos naturales renovables sobre los no renovables, por razones de sustentabilidad y responsabilidad.

El modelo territorial que promovemos es la justicia con los recursos actuales, previa a cualquier ampliación de la frontera petrolera. Además la siembra de esos recursos del extractivismo actual en el pos-extractivismo, en la diversificación de actividades productivas adecuadas al contexto amazónico.

El traspaso de competencias ambientales con recursos es el último tema actual que congrega al CONGA en relación a sus intereses regionales y fue motivo de la Quinta Cumbre Amazónica de mayo 2015. No solo vivimos las realidades de inequidad ya mencionadas respecto a los recursos no renovables, sino que nos siguen entregando cargas sin apoyo, endosándonos la crisis económica que deviene (provocada por una falta de prevención ante la variabilidad de los precios del petróleo, que comprueba la falsedad del “cambio de la matriz productiva”). El Estado central, urgido de sacarse lo que le estorba en el apriete de cinturón presupuestario, intenta entregar las competencias ambientales a los GAD sin recursos, nuevamente en contra de la Constitución.

No solo eso, igual o más grave: solo entregan las competencias ambientales para presionar con comisarías ambientales a los pequeños infractores locales y descomponer a las autoridades locales ante sus pobladores y votantes, mientras el gran daño provocado por las transna-

cionales mineras y petroleras “no es de nuestra competencia” y sus “beneficios” son mérito del Gobierno nacional aunque esa riqueza sale de nuestro territorio amazónico.

Los sinsentido son impuestos a nivel nacional e internacional a través de un apabullante aparato de propaganda que aniquila la escasa posibilidad que nos permiten a las autoridades amazónicas de presentar a la voz pública nacional e internacional nuestras propuestas y argumentos, responsable y participativamente elaboradas.

Los argumentos, propuestas de ley y resoluciones oficiales del CONGA se basan en un exhaustivo análisis técnico y legal, construido colectivamente por equipos interprovinciales de gobierno, en un trabajo sistemático de seis años, donde se ha debatido de abajo hacia arriba, en Asambleas comunitarias, cantonales, zonales, provinciales y cinco Cumbres Amazónicas de las seis provincias, proceso democrático y constructivo que demuestra que la Región Amazónica existe con creatividad, inteligencia, tenacidad e identidad, más allá de las trabas que ha puesto el actual Gobierno para que no se efectivice lo que dicta la Constitución sobre el derecho a constituir regiones.

La serie de inconstitucionalidades que rodean al ejercicio de las industrias extractivas en el Ecuador amazónico –como es el tenor usual de las industrias extractivas a nivel mundial– nos hace desconfiar de la oferta de responsabilidad, que ya hemos comprobado es más una situación de propaganda que de realidad.

## **Alternativas locales frente al extractivismo neoliberal**

Por todas las razones expuestas, en las actuales condiciones, en Morona Santiago consideramos no adecuado promover actividades extractivas como la minería metálica y/o el petróleo.

El GAD provincial de Morona Santiago cumple un rol fundamental en impulsar alternativas al extractivismo, desde la verdadera diversificación de la matriz productiva, el énfasis ambiental y turístico y

la construcción de un sistema de planificación y gestión desde el nuevo paradigma del buen vivir, pero no desde el fantaseado desde un escritorio de la capital del país, sino desde el verdadero latir y crear de la tierra de donde surge este concepto. No estamos de acuerdo en esperar solo a que nos entreguen el rol de soportar y mitigar los impactos socioambientales de las industrias extractivas.

Al contrario de la evaluación de la vida sólo desde el punto de vista urbano, occidental y capitalista, que impregna las políticas de Estado, nosotros planteamos al Ecuador abrir el enfoque con el que nos miran: no somos pobres, vivimos en la tierra de la abundancia. Tenemos la fábrica gratuita de agua dulce, alimentos, aire, energía solar, bosque, recursos en abundancia. Sólo deben permitirnos administrar sosteniblemente esta abundancia, preservando el recurso infinito y no cayendo en la tentación fácil pero destructiva del recurso finito que está en el subsuelo.

Los índices de pobreza miden únicamente acorde a la generación de recursos económicos; lo que nos hace calificar rico a un niño encerrado frente a un televisor, y pobre un niño libre, desarrollado y *autónomo* en medio de la selva. No son los valores con los que vivimos en Morona Santiago. No son nuestros índices de pobreza, no es nuestra la pobreza, sino la de los ojos que nos miran así.

Respecto a la ampliación de las fronteras extractivas, es un debate abierto que genera controversias. La población analiza los cuarenta años de explotación petrolera, en términos de sus impactos en lo social, salud, económico, ambiental y realiza una analogía que permite determinar los costos que significaría el desarrollo de la minería a gran escala. Pensamos que debe trabajarse una etapa post-extractivista, valoramos nuestros recursos renovables, somos en interacción con ellos. Sin embargo, las conciencias son compradas y ganadas sistemáticamente, en un contexto de desigualdad en las posibilidades de difusión de estas propuestas de vida diferentes.

En la actualidad nos encontramos en un proceso de transición, en el que invertimos a largo plazo en industrialización de la materia



prima local, que implique incorporar valor agregado a la diversidad de productos tan especiales, exóticos y beneficiosos para la vida humana que tenemos en la Amazonía. La gente se siente identificada con una producción pertinente a su medio. La actual tecnología extractivista no garantiza la conservación de este bien de importancia mundial, por lo tanto desde Morona Santiago planteamos una moratoria petrolera y minera de por lo menos cincuenta años.

### **Nuevos desafíos para la Amazonía ecuatoriana: Nuestro plan Tarimiat**

El debate sobre el extractivismo debe ser abordado bajo una conceptualización que permita correlacionar sus dimensiones y su vinculación con visiones de desarrollo alternativas a la neoliberal, como el Sumak Kawsay, Buen Vivir, Tarimiat.

Nuestra diversidad podría ser mayor a la del Yasuní. Estamos en el mismo punto rojo del planeta, la zona más biodiversa solo que no tenemos ni una estación científica en territorio, mientras que Yasuní tiene dos.

La planificación territorial en su forma tradicional muestra vacíos en cuanto a la visión consensuada con la ancestralidad de todos los pueblos y nacionalidades que habitan la provincia de Morona Santiago, los Shuar, Achuar, Macabeos y mestizos. Por tal motivo surge la necesidad de un adicionamiento de conceptos del contexto amazónico; estos saberes, ideas, mitos, ritos, formas organizativas ancestrales, relaciones con el tiempo, se deben integrar de forma complementaria con los saberes y conocimientos occidentales para que sea una planificación integral.

En este contexto pretendemos proyectar de manera ordenada el futuro aplicando directrices concertadas que priorizan los criterios endógenos más que los exógenos, en función de emprender un camino, en donde se reconozcan las diferentes visiones del mundo. Pretendemos retirarnos de la visión predominante del hombre dominador de la naturaleza (*visión antropocéntrica*), valorando la sabiduría sustentable donde el amazónico tradicionalmente se ha sentido parte de la naturaleza

(*visión biocéntrica*). Planteamos una recuperación y fortalecimiento de saberes y formas de relacionamiento, para convertirnos en pueblos y nacionalidades fortalecidas con esa restablecida relacionalidad con otros pueblos, llegando a un proyecto de vida intercultural, a una comunidad amazónica en equilibrio, con las tres dimensiones del Tarimiat/Sumak Kawsay/Buen vivir (*visión cosmocéntrica*).

Tarimiat es esa relacionalidad de las tres dimensiones del cosmos, “ser humano, naturaleza y divinidad” en forma recíproca, complementaria y corresponsable. Tarimiat es la vida en equilibrio, en abundancia; asentar los pies; es lo necesario; lo básico; es la esposa (base de la familia) complemento, dualidad del ser humano.

El camino del Tarimiat anda por las comunidades, mediante un diálogo de saberes se realizan diagnósticos e interpretaciones participativas, con fines de obtener apreciaciones sobre el grado de dependencia de los modos de vida que nos rigen en la actualidad (*occidental-ancestral*). Con el resultado podemos enrumbar políticas, programas y proyectos comunitarios, logrando de esta manera iniciar el camino del Tarimiat en Morona Santiago.

En síntesis, un modelo alternativo territorial al desarrollo del extractivismo es el que se trabaja en la actualidad en Morona Santiago, bajo el concepto del Tarimiat o Sumak Kawsay. Por ejemplo, generando un esquema de ordenamiento que privilegie el desarrollo de actividades económicas alternativas como el turismo, no desde el folclore, sino desde el desarrollo de la identidad de todos los pueblos y nacionalidades de Morona Santiago. Desde esta perspectiva, un manejo planificado y adecuado de los recursos permitiría incorporar valor agregado a partir de iniciativas privadas y comunitarias con el apoyo del Estado. Dicho proceso en términos económicos considera plazos más extensos que el desarrollo de la minería a gran escala, pero sostenibles a largo plazo.

En Morona Santiago, hemos buscado cambiar la lógica extractivista, mediante una mejor redistribución territorial. Ingresos del petróleo se han invertido en el fortalecimiento del proceso productivo del

cacao, buscando dar valor agregado ya no por la venta del *commodities*, sino ampliando la frontera de la producción hasta el chocolate. Situación similar se observa en la ganadería que luego de la declaratoria de territorio libre de fiebre aftosa nos permitirá exportar productos cárnicos y lácteos.

El Sistema de Participación Social en Morona Santiago ha creado cuatro zonas en la provincia, en las cuales se discuten desde temas ambientales a económicos, con una mesa exclusiva de gestión ambiental. Se incorpora la información obtenida a través de asambleas comunitarias a elementos técnicos como calidad de aguas, suelo, entre otros, que se recogen desde estaciones de monitoreo y meteorológicas implementadas en terreno, que se cotejan con la información entregada por la empresa privada.

Las asambleas zonales confluyen en la Cumbre Plurinacional Provincial que es la máxima instancia de participación ciudadana y espacio desde el cual se aprueban todas las políticas públicas provinciales.

Dentro de estas alternativas, a su vez, hemos generado alianzas claves a nivel nacional con las provincias de Azuay, Cañar, Pastaza y Zamora. Y a nivel binacional con Perú. Se han generado articulaciones en temas ambientalmente importantes como el manejo de cuencas, en Mancomunidad con Azuay y Cañar. Buscamos generar las mismas redes regionales como mancomunidad Amazonía, en temáticas ambientales y de salud, fortaleciendo la creación de corredores turísticos, estaciones científicas y de investigación genética en la región, con universidades como San Francisco de Quito y Cambridge inglesa.

Con la Universidad Andina Simón Bolívar, por otra parte, se están fortaleciendo procesos asociados a derechos humanos y de la naturaleza, como proceso post-extractivista, con una visión de territorio que se corresponde con un modelo de gestión participativa.

En este contexto temático, también nuestro Gobierno Provincial ha generado alianzas internacionales que concluyeron este 2015 en su aceptación oficial como provincia miembro de la ORU, Organización de Regiones Unidas, importantes redes internacionales con voz en Na-

ciones Unidas, con quienes canalizará sus propuestas como territorio especial amazónico que solicita una moratoria minera y petrolera y plantea la valoración y activación económica de sus recursos ambientales sostenibles.

## **El mal negocio del siglo en la Amazonía: Eliminar lo renovable por lo no renovable**

En temas de minería, debíamos generar un debate ciudadano que permita dilucidar si en nuestro territorio debe ser privilegiada la vida o el desarrollo de actividades extractivas. Si de explotación responsable hablan no podrían darse los actuales datos del proyecto Mirador, primer proyecto de minería a cielo abierto del Ecuador, en plena frontera entre Morona Santiago y Zamora Chinchipe.

Aún cuando se ha desarrollado una legislación moderna que ha permitido la regularización de los estudios de impacto ambiental (EIA), en temas de extractivismo minero, petrolero e hidroeléctrico, se han centralizado las competencias y el poder de acción a nivel sectorial. Esto ha desembocado en una deslegitimización de los procesos de EIA a nivel local, dado que los actuales mecanismos en los estudios y participación ciudadana son deficitarios. En este escenario, la temática ambiental se ha convertido en un procedimiento burocrático administrativo, que busca legitimar decisiones del Estado ya tomadas, aunque esté comprobado hasta la saciedad el devastador efecto de la explotación.

Por todo esto argumentamos que la actual explotación no es responsable, como impone la propaganda de Gobierno. La opción extractiva no es un buen negocio: el petróleo que se extraería del centro sur amazónico sería equivalente apenas a dos años del presupuesto del Estado.

Por el lado del modelo de gestión, nuestra mirada está puesta en Noruega, que explota petróleo el mismo tiempo que nosotros, desde los años 70, sin embargo pronto se percató que son recursos no renovables, por lo tanto prohibieron su gasto. El Fondo del Petróleo solo podía invertirse y multiplicarse. Y de esta manera, más equidad y prioridad en la distribución, lograron ahora ser el país de 5 millones de habitantes que

ocupa siempre los primeros lugares en educación, salud, etc. Mientras Noruega no para de multiplicar su fondo, Ecuador está endeudado con China, quien extrae el mineral. Quisiéramos invitar a Noruega a sostenerse sin desviarse del camino de la dignidad humana, y a compartírnos sus conocimientos de responsabilidad en las industrias extractivas, pero sin dejar de priorizar lo ambiental sobre la ganancia, en este tiempo histórico decisivo para el planeta.

Los ingresos del petróleo están siendo destinados al pago de la deuda externa y créditos solicitados en este proceso, cuando dichos recursos deberían ser asignados a la inversión en la producción nacional para un cambio real de la matriz productiva. En otro modelo posible, en términos pragmáticos, dichas temáticas debiesen ser operadas con los GAD, tanto los procesos de licitación de los bloques petroleros, hasta los espacios de participación ciudadana y consultas y la vinculación efectiva, digna y orgánica de las comunidades y organizaciones en las oportunidades de negocios. Por tanto se deben fortalecer los mecanismos de institucionalización de dichos espacios en las provincias, que permitan un contrapeso real de lo local, alejándonos de las actuales lógicas asimétricas de poder y su relación con el mundo privado y el Estado central.

## Epílogo

*Desde el punto de vista de las nacionalidades: una historia que se repite hace más de 500 años*

Nuestro territorio ha sido motivo de apetencias internacionales sobre sus recursos desde la primera llegada de gente no originaria. La Amazonía como el dorado de los conquistadores, se retoma hace cien años en la cruzada evangelizadora financiada también por empresas de oro y se disputa entre países en la centenaria guerra Perú-Ecuador, donde se juega el oro y cobre de la grandiosa cordillera del Cóndor.

Tras 45 años de explotación petrolera hasta el momento la Amazonía ha heredado: devastación ecológica, degradación social y dependencia económica del Ecuador ante los imperios económicos mundia-

les. Pero el actual manejo petrolero, de los últimos diez años no cambia esa historia.

Como primer prefecto shuar en cien años de historia de Morona Santiago intercultural, asumido en mi función pública en tiempos de la Constitución del Estado Plurinacional, reelecto por esta sociedad intercultural en camino de plurinacionalidad, cumpla en portar las decisiones de la diversidad de mi provincia y asumir nuestros derechos humanos y colectivos.

### **Que el Estado central escuche a los Gobiernos Provinciales**

Aun con el poder que el Estado central ha alcanzado en esta época, jamás podrá tener el poder de lo local: la cercanía con la gente, el entendimiento, el conocimiento del territorio y sus mil rostros, nombres y rincones. La lógica de lo local no puede ser atrapada con la burocracia nacional e internacional. Y, por mala suerte dirían algunos, existen los derechos humanos. Y por buena suerte, pensamos otros, en el centro sur amazónico, en el sur, estamos gobernando defensores de los derechos humanos, que existimos en coherencia con nuestra naturaleza. La sabia intuición del pueblo ha dicho sistemáticamente No a la violación de Ikiam (naturaleza). Y nosotros “mandamos obedeciendo”.

#### **“Morona Santiago decidió ser libre”**

“Mandar obedeciendo” es nuestro lema para planificar y gobernar, y también para escribir. En este artículo estoy invitado como Marcelino Chumpi, Prefecto de Morona Santiago, por lo que el contenido responde no a un posicionamiento personal sino como sociedad de Morona Santiago. Además, siendo que la mayoría poblacional de la provincia es shuar las posturas centrales de este artículo responden también a más de cincuenta años de democracia indígena que en sus múltiples instancias asamblearias ha dicho no a la penetración extractiva. También se consideran seis años de resoluciones tomadas por el CONGA, Mancomunidad de Prefecturas Amazónicas.

Se agradece el aporte editorial de: Sara Latorre (EPN) y Francisco Enríquez (FLACSO), Tania Laurini y Patricio Quezada (GAD Provincial de Morona Santiago).

## Referencias bibliográficas

- Andrade Mendoza, Karen (2004). *El papel del ECORAE en la Región Amazónica Ecuatoriana. Un ejemplo de crisis de gobernabilidad democrática en el Ecuador* (Tesis para la obtención del título de Maestría en Ciencias Sociales con mención en Estudios Ambientales). Quito: FLACSO.
- Le Quang, Matthieu (2013). *Dejar el petróleo bajo tierra*. Quito: Editorial IAEN.







# Transformaciones y desafíos en la explotación minera

David Acurio Páez<sup>1</sup>

## La Constitución de Montecristi, recursos naturales y Buen Vivir

No tiene sentido abordar el debate de la utilización de los recursos naturales y su efecto socioambiental, sino se lo hace junto a la definición del carácter de la sociedad de la que estamos hablando, de su proceso histórico, las condiciones objetivas en que viven sus pueblos y su modelo de desarrollo.

Quizá por eso es que en el caso ecuatoriano, esta discusión tuvo su momento más importante en el contexto de la redacción de la nueva Constitución (2007-2008), cuando la sociedad civil y la institucionalidad pública situaron en primer plano el diseño de sociedad y de modelo de desarrollo que deseamos. Proponiendo expresamente una ruptura con lo que hasta entonces se asumía como concepto de desarrollo, y el imaginario de “desarrollo neoliberal” para apostar a nuevas formas de relación entre los miembros de la sociedad y entre la sociedad en su conjunto con el ambiente.

---

1 Doctor en Medicina y Cirugía, Master en Salud Familiar y Comunitaria, docente de la Universidad de Cuenca, fue Viceprefecto del Azuay por elección popular, entre Agosto del 2009 y Abril de 2014, actualmente es Viceministro de Gobernanza y Vigilancia de la Salud del Ecuador.

Optar por el paradigma del Sumak Kawsay (Buen Vivir), supuso apostar por una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza (Constitución Ecuador, 2008), una nueva forma de sociedad con equidad, oportunidades, respeto mutuo. Ecuador proclamó que “La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructuras, funciones y procesos evolutivos” (Constitución Ecuador 2008, art. 71) y con ello se erige como un referente mundial para aquellos países que buscan trascender el utilitarismo y el dualismo sujeto-objeto con que históricamente en el mundo occidental se ha relacionado a la naturaleza.

El Buen Vivir, más que una meta ya alcanzada es una referencia, un paradigma sobre el cual los ecuatorianos pretendemos construir nuestra vida, y esto supone un cambio profundo, que rompe el modelo de desarrollo hegemónico e imperante hasta ahora, que ha priorizado el mercado por encima de las personas, empobreciendo a millones de seres humanos y generando enormes inequidades entre grupos sociales, llevando a una crisis global de múltiples dimensiones.

Vale decir que en el marco de esta referencia utópica de sociedad y de formas más respetuosas de relación con la naturaleza, el énfasis del análisis estuvo en el modelo de desarrollo que le convenía al país y en cómo realizar la transición hacia dicho modelo teniendo en cuenta que la Constitución prioriza la definición del régimen de desarrollo y deja en un segundo nivel, dependiente del primero, los aspectos de la dependencia de los recursos naturales. Eso se puede ver claramente al revisar el art. 275 de la Constitución ecuatoriana que dice que “El régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio culturales y ambientales que garantizan la realización del buen vivir, del sumak kawsay”. El Estado –continúa ese artículo– “planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación

propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente”.

La metáfora del Buen Vivir, concebida en Montecristi y utilizada como referencia en la gestión del gobierno de la “revolución ciudadana” implica recuperar el sentido del bien común y fortalecer el rol del Estado como garante de ese bien público y de los derechos de todos los ecuatorianos. Bienes públicos y estratégicos como la educación, la salud, el agua y otros recursos naturales, que el Estado y la sociedad deben asegurar que sean de beneficio colectivos, impidiendo la apropiación privada de los mismos, y además usarlos como instrumento que permita enfrentar la pobreza y las inequidades pre-existentes

El Gobierno de Rafael Correa consolida en lo social el mandato planteado en Montecristi implementando políticas públicas, programas nacionales y proyectos que buscan garantizar acceso universal y gratuito a la educación, la salud y la inclusión social, incrementando sustancialmente la asignación de recursos públicos a estos sectores. Este Gobierno, basado en el art. 72 de la Constitución que dice que en “casos de impacto ambiental grave o permanente, incluidos los ocasionados por la explotación de recursos naturales no renovables, el Estado establecerá los mecanismos más eficaces para alcanzar la restauración, y adoptará las medidas adecuadas para eliminar o mitigar las consecuencias ambientales nocivas”, no renuncia a la extracción de recursos, lo que propone es un cambio sustancial en la distribución de los beneficios de esos procesos productivos y en la gestión de ambiental de estos proyectos.

En términos prácticos eso se vio expresado, por ejemplo, en la renegociación de los contratos petroleros, donde el país recuperó soberanía y una importante proporción de recursos que se expoliaban al Ecuador a costa del bienestar del conjunto de ciudadanos, especialmente de los que más cerca vivían de los recursos mineros y petroleros. La renegociación permitió que el país reciba el 80% de los recursos de las ventas superiores a lo producción pactada, con lo cual se cuenta con esos recursos para hacer una redistribución justa, mediante servicios públicos.

Como se ha descrito, con la Constitución del 2008 se producen dos cambios fundamentales respecto a la relación entre los recursos naturales y la sociedad:

El primero, es la concepción de los recursos naturales como bienes del conjunto de la sociedad, en contraposición con la lógica previa que los consideraba como legítimo bien privado y eso se lo puede leer en el art. 408 que dice: los recursos naturales no renovables son propiedad del Estado y que los mismos podrán ser explotados en estricto cumplimiento de los principios ambientales establecidos por la Constitución y que el Estado participará en los beneficios del aprovechamiento de estos recursos en un monto que no será menor al de la empresa que los explota, pero además que garantizará que los mecanismos de producción, consumo y uso de los recursos naturales permitan condiciones de vida digna.

El segundo, es el establecimiento de condiciones de obligatorio cumplimiento a los procesos de extracción de recursos naturales. Lo cual inicia con la definición de que el Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia (art. 313) y continúa con la prohibición de la actividad extractiva de recursos no renovables en las áreas protegidas y en zonas declaradas como intangibles, incluida la explotación forestal (art. 407).

Entre las nuevas condiciones que son consecuencia de la Constitución 2008 y la Ley de Minería aprobada en el 2009, se dejan claras las reglas del juego en relación con los recursos naturales, se pone límites a los tamaños de cada concesión minera, definiendo un máximo de cinco mil hectáreas mineras contiguas (art. 35 Ley de minería), se definen además los tipos de contratos mineros que pueden establecerse en el Ecuador, siendo posibles contratos de prestación de servicios para con el Estado y contratos de explotación minera (art. 40 y 41 de la ley), la Ley minera obliga a las empresas a contratar personal ecuatoriano en una proporción no menor del 80% para el desarrollo de sus operaciones, y compromete al Ministerio del Ambiente adoptar las medidas oportunas que eviten daños ambientales cuando exista certidumbre científica de

los mismos, resultantes de las actividades mineras y en caso de dudas, la Ley manda adoptar medidas protectoras eficaces y oportunas.

Como nunca antes la legislación vigente define que los beneficios económicos de la explotación minera estarán sujetos a la participación de beneficios del aprovechamiento para el Estado (art. 93 Ley de minería) debiendo el concesionario minero pagar una regalía equivalente a un porcentaje sobre la venta del mineral, no menor al 5% sobre ventas, adicionalmente el sobre impuestos extraordinarios determinados en la Ley. Pago del 25% del impuesto a la renta, del 12% de las utilidades de Ley, del 70% sobre impuestos extraordinarios y del 12% del IVA. Finalmente define que el 60% de la regalía será destinado para proyectos productivos y de desarrollo local sustentable, marcando la obligatoriedad de inversión en la recuperación de una vida digna para los territorios donde se exploten recursos naturales y sus áreas de influencia y finalmente el uso de tecnología de bajo impacto conjuntamente con el uso de estándares ambientales más estrictos.

En esa línea el Ecuador recupera la esencia de lo que se planteaba en “La Cumbre de la Tierra” (Río de Janeiro, 1992) que demostró que las necesidades sociales, medioambientales y económicas deben equilibrarse unas a otras para obtener resultados sostenibles a largo plazo. También demostró que si la gente es pobre y las economías nacionales son débiles, el medio ambiente se resiente; si se abusa del medio ambiente y se consume en exceso los recursos, la gente sufre y las economías se debilitan.

## **La antigua historia de la extracción de los recursos naturales en el sur del Ecuador**

Algunas personas y figuras públicas abordan el tema de la minería como si se tratase de un tema nuevo que recién va a generarse en el Ecuador, eso es ignorar una buena parte de la historia económica y social del país y particularmente de las provincias del sur del Ecuador que

han girado en muchos momentos en torno a la explotación de recursos naturales, que bien podrían reconocer fases muy claras.

**La fase minera.** La agricultura –de una región marcada por el minifundio– emerge en la primera fase de la colonización sólo para proveer de alimentos a una población ocupada en la búsqueda de metales preciosos. Los lavaderos auríferos del río Santa Bárbara determinarán la formación de la villa de Gualaceo (1557), la expansión al oriente superando la cordillera persigue el mismo fin y como dicen Claudio Cordero, Lucas Achig y Adrián Carrasco en su texto *Centro Sur* “Sevilla del Oro se convierte en el asentamiento de la ladera oriental de los Andes que muestra el espejismo de mayor transparencia semiótica, más allá de la persecución del pálido fulgor de la plata en la mina del “espíritu santo” cercana a la recién fundada ciudad” (Cordero, 1985). Este ciclo de espejos termina pronto dada la falta de fuerza de trabajo, pues a pesar de los enormes intentos coercitivos, las minas no logran congregarse ni sostener a una masa indígena decrecida, desde luego quedando intentos de explotación que se repiten periódicamente.

Si la limitación de fuerza de trabajo había frustrado la explotación minera y marcado la vocación minifundista la fase agrícola de la zona centro sur será la conquista de las montañas cercanas y luego de los valles y comarcas más lejanas que consolidan los latifundios ganaderos, cuyos propietarios son tan pocos que se alcanzan los dedos de las manos para ser contados. Al final todo este proceso se explica por el incremento de la población a la que se debe proveer en sus incipientes asentamientos coloniales ya definidos en forma de pequeñas ciudades y villas.

**La fase textil.** El proyecto colonial español marcó a México y Perú como ejes productivos para lograr con la acumulación de metales preciosos la acumulación capitalista europea. A Potosí, la ciudad ícono de la explotación minera y una de las más pobladas de la época, fluía la mayor parte de la producción obrajera del norte de la Real Audiencia de Quito. Al decaer la explotación de plata en el Alto Perú a mediados del siglo XVII entra en crisis casi simultánea toda la producción textil quiteña que debe volver la vista a la gran hacienda que hasta entonces había

sido solo complemento, “convirtiendo a los mitayos de comunidad en los siervos de la gran hacienda”.

En el sur, la historia era inversa, por sus propios circuitos de relaciones construidos, para el siglo XVIII, el sur empieza a crear textiles para las zonas calientes del litoral del norte de Perú, Guayaquil y hasta Panamá. Logrando en su fase de apogeo lograr los primeros procesos sustantivos de acumulación que convierte rápidamente al corregimiento de Cuenca, en Gobernación y luego Obispado (1779), la agricultura se combina con esas nuevas formas de manufactura. El latifundio por un incompleto proceso de monopolización no puede instalarse los grandes obrajes.

Simultáneamente se diversifica la artesanía, desde la cerámica hasta los instrumentos musicales y comienza la explotación de la cascarilla que consolida la articulación del sur con rutas de comercio internacional, la cascarilla o la quinina (*Cinchona officinalis*) se explota en grandes volúmenes, para enfrentar la malaria es decir llevarla a los “valles calientes donde dan tercianas” y hacia los palúdicos y ardientes Guayaquil y Panamá, dejando en el camino nuevos y desordenados asentamientos humanos. Pronto este mercado será vedado por el monopolio de la botica real que explota vía Lima-Sevilla las quinas de Loja de mejor calidad. Esto y el cambio de prácticas del mercado textil y el proceso independentista generan la primera crisis económica que fue resuelta por la exportación de sombreros de paja toquilla (*Carludovica palmata*) que cobra importancia a partir de 1860, y a pesar de que el tejido del sombrero se hace entre otras actividades cotidianas y sin una relación de dependencia laboral, propiamente un trabajo domiciliario, que una vez terminado es entregado a comerciantes y acopiadores, que acumularon en una larga cadena de intermediación que termina en las casas importadoras de Nueva York. El Azuay y particularmente algunas de sus familias comerciantes acumulan y ganan poder que les proyecta nacionalmente.

El carácter de producción agrícola minifundista, la escasa rentabilidad de trabajo en la tierra ha marcado la dinámica social de la región centro sur del Ecuador desde la cual podemos hablar, marcó desde sus

inicios la relación con el mercado internacional, mediante otros procesos productivos y también y sobre todo los históricos procesos migratorios, que en un principio eran a tierras bajas del mismo país para participar estacionariamente en la zafra de la caña de azúcar, o ir a buscar los espejismos del oro y la plata en la Amazonía y en la Costa, hasta las masivas migraciones a Estados Unidos entre 1980 y 1190 y a Europa desde finales de los noventa.

La historia de esa movilidad social ha estado también ligada a la explotación minera de oro y plata, de hecho la experiencia principal de nuestro país en cuanto a minería metálica es la que tiene que ver con la minería artesanal, han existido zonas donde tradicionalmente se ha explotado recursos naturales y en las cuales también se han vivido y documentado historias trágicas de la vida de los mineros y sus familias. Los riesgos de las explosiones y el cavado bajo tierra, la crueldad de una vida sin las más mínimas condiciones sanitarias de agua y vivienda causantes de las diarreas y las infecciones de la piel, los envenenamientos por el mercurio y otros químicos, las infecciones de transmisión sexual o la brutalidad de la violencia.

Zaruma y Portovelo en la provincia de El Oro, Nambija en la provincia de Zamora Chinchipe, Ponce Enríquez o Sigsig en la provincia del Azuay, han sido y aún siguen siendo destino de migraciones temporales cada vez más largas, para cavar la tierra y raspar en los socavones o lavar en las orillas de ríos y quebradas, hasta tener los gramos de oro que permiten “mandar dinero” a sus casas e incluso darse ciertos lujos, antes de que el metal sea transformado en prendas también icónicas de venta en los almacenes de Chordeleg que han logrado reconocimiento nacional e internacional por su capacidad de transformar el oro y la plata en joyas.

La historia de estos cantones y asentamientos ha hecho evidente también que la explotación de recursos no significó un mejoramiento de sus condiciones de vida, ni construcción de sociedades equitativas o dignas, por el contrario han sido por casi un siglo muestra del abandono y la expoliación, en beneficio de los grandes dueños del capital. Y



en donde ha sido, sino inexistente, muy limitado el acceso a servicios básicos o servicios complementarios a la cadena productiva minera, que diversifiquen la economía local y potencialmente le den sostenibilidad; por el contrario más allá de la propiedad de la mina, de su carácter de empresa nacional o internacional o de los niveles de explotación, todas se despreocuparon de los niveles de contaminación de ríos y quebradas, que terminaron arrastrando los desechos de tierra y contaminantes aguas abajo hasta debilitar su capacidad de albergar vida, como en el caso del río Gala o río Siete.

Se debe señalar que la minería artesanal y semi-industrial se ha asociado a diversas problemáticas que se explican principalmente por las ausencias históricas de una institucionalidad, no reguladas o normadas desde el Estado, y que se expresan en diversos problemas sociales. Dentro de la amplia gama de problemas sociales consecuencia de la explotación minera artesanal, se detectan problemas de prostitución, trata de personas, accidentes laborales, y conflictos violentos entre los propios mineros artesanales.

El hecho de que los conflictos e impactos sociales asociados con la actividad minera tradicional no hayan sido asumidos ni regulados por el Estado (central ni descentralizado), ha conllevado que en la actualidad se experimenten impactos acumulativos resultado de actividades pasadas y presentes como la contaminación de ríos o el deslave de cuevas de explotación.

## **La minería a gran escala, un nuevo momento de la relación desarrollo nacional y extracción de recursos naturales**

La historia de aproximaciones y distancias entre la economía ecuatoriana y la extracción minera, durante el siglo XIX dejó de ser un rubro sustantivo de la economía, es a inicio del siglo XXI que reaparece en el debate estratégico de ¿hacia dónde va el país? y es entonces que se hacen evidentes verdades hasta entonces ocultadas: a) La explotación minera no ha dejado casi nada a los trabajadores dentro de la mina, ni a

las familias de sus alrededores, menos al Estado ecuatoriano que recibía migajas por la extracción de los metales; b) Buena parte del territorio había sido concesionado durante estos años para la exploración de oro, plata y cobre sin importar si los límites de esas concesiones incluían bosques protectores, reservas ecológicas o plazas de pueblos y ciudades; c) La industria transnacional identificó importantes reservas minerales en el país luego de años de búsqueda de remplazos de los yacimientos de Chile y Perú; d) El Gobierno nacional expresa su voluntad política de crear una empresa nacional minera e impulsar un proceso de explotación minera, ligando sus beneficios a la intervención pública estatal como instrumento de redistribución de los beneficios mineros.

Para el sur del Ecuador las propuestas de explotación a gran escala como los proyectos “frutos del Norte” y “Mirador” en Zamora Chinchipe, “San Carlos Panantza en Morona Santiago o “Quimsacocha” y “Río Blanco” en el Azuay resultan propuestas relativamente nuevas y marcan lo que podría ser un momento distinto en la explotación minera luego de la Constitución del 2008, el Mandato Minero y la Ley de minería. De hecho hasta hoy han sido más una expectativa de explotación que una realidad de extracción de recursos minera.

Contratos en negociación				
EMPRESA	PROYECTO	ORIGEN	MINA PRINCIPAL	INVERSIÓN MM USD Estimada al 2006
San Luis Minerales	Río Blanco	Canadá	Oro	113
ECSA	Mirador	China	Cobre	1,634
Kinross Aurelian	Fruta Norte	Canadá	Oro	1,320
IAMGOLD	Quimsacocha	Canadá	Oro	750
ECSA	San Carlos Panantza	China	Cobre	1,300
Total				5,117

**Fuente:** Ministerio de Recursos Naturales No Renovables – Foro Minero Cuenca 2011

Hasta hoy no se ha extraído una onza de oro en ninguno de ellos, y los que más han avanzado están en el nivel de la exploración avanzada, pero se ha cosechado un conjunto de conflictos sociales, muchos de ellos por preocupaciones legítimas y otros basados en supuestos sin ninguna evidencia o sustento pero amplificadas por intereses políticos y probablemente económicos de grupos que pudieran verse afectados.

En los dos casos azuayos más de una preocupación se ha levantado en torno a la explotación minera; desde posiciones más legítimas y creíbles hasta francas acciones político demagógicas por lograr visibilidad nacional de actores con un proyecto político personal muy reconocido. La oposición a estos proyectos de explotación tiene como punto en común el peligro de la contaminación del agua y sus fuentes al situarse en zonas de páramo. Ante lo cual también se han presentado estudios por parte de la empresa municipal ETAPA que sostienen que son preocupaciones poco sustentadas pues los acuíferos, los humedales y fuentes de agua estarían geográficamente por arriba de la ejecución de los proyectos.

Pero dentro de las posiciones opuestas a estos proyectos también se ve otros elementos no siempre coincidentes, mientras para unos sectores la posición es francamente anti extractivista absoluta, otros a lo que se oponen es la explotación a gran escala de empresas transnacionales en perjuicio de los “mineros artesanales” y otros al hecho de la limitada mano de obra local que se generaría dada la industrialización del proceso extractivo. En este sentido, se podría decir que los conflictos y demandas posicionadas a través de éstos, están vinculadas a los aspectos distributivos de la justicia ambiental (Revisar memorias del segundo Foro Minero Cuenca, 2011).

Más allá de los matices que puedan tener esas posiciones colocadas en el debate público, he mantenido que en el momento actual del desarrollo no es posible negarse a la explotación de recursos no renovables y a su uso, pero que el límite de cualquier proceso debe estar marcado por la no contaminación del agua, que también es un bien estratégico del Estado, por el respeto a las áreas protegidas y la máxima mitigación de impactos ambientales. Y por supuesto que en términos

sociales suponga la redistribución de beneficios y la sostenibilidad de las familias que están junto a los proyectos mineros y del conjunto del país.

## **La explotación de recursos naturales en el marco de un nuevo modelo de generación de riqueza y redistribución**

El Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 define que la apuesta es construir un régimen de desarrollo concebido a partir de la articulación organizada, sostenible y dinámica del sistema económico, político, sociocultural y ambiental en el cual garantizar la reproducción de la vida, con un horizonte intergeneracional, para lo cual plantea una estrategia de largo plazo, endógena y sostenible, con una inserción estratégica y soberana en el mundo, construir una sociedad del bio-conocimiento y de servicios eco-turísticos.

Para ello se proponen cuatro fases, la primera es acumulación para la transición y profundización de la redistribución, sentando bases para la industrialización que permita la sustitución de importaciones, donde se precisa de la extracción de recursos no renovables con el objetivo de usar esos recursos económicos para sentar las bases para la transformación del modelo de desarrollo. El Estado debería hacerse cargo de ciertos mínimos que la Constitución considera derechos básicos, tanto para la sociedad en general como para las zonas de extracción. Entre ellos el derecho a la salud, educación, un medio ambiente sano.

En la segunda fase, el peso relativo de la nueva industria nacional debería incrementar frente al de la base primaria, buscando consolidar el superávit energético; la tercera fase consolidaría una estrategia de diversificación y sustitución de exportaciones. La inversión en ciencia y tecnología debería impulsar la innovación productiva; y finalmente la cuarta fase tendría como objeto el despegue de los bioservicios y su aplicación tecnológica. Como dice el Plan del Buen Vivir el centro de la estrategia es convertir a la principal ventaja comparativa que tiene el Ecuador, su biodiversidad, en valor agregado, gracias al eco turismo y la transformación de esa información en conocimiento, bienes y servicios industriales.

Si bien el objetivo es generar un tipo de riqueza que tenga como fin la satisfacción de las necesidades básicas que “busca romper dos falsas disyuntivas a) conservación vs. satisfacción de necesidades, b) eficiencia vs. distribución” (SENPLADES 2009) debe tenerse claro que en cualquier fase en que se ejecute la explotación de recursos no renovables se debe asumir que la explotación minera cualquiera que sea su forma, tiene niveles de riesgo e impactos sobre la gente y sobre el entorno. Y que debe ejercerse un diálogo y una mirada de cómo se han realizado los proyectos mineros extractivos históricamente en América Latina, no se puede permitir que en Ecuador exista una minería como la que se dio en Potosí, Bolivia, de tipo intensiva durante más de un siglo, con altos impactos ambientales y sociales sobre los pueblos originarios. En este caso, toda la riqueza generada fue usufructuada por capitales extranjeros (españoles), y todos los impactos negativos asumidos por la población local que nunca se recuperó de esta situación de injusticia ambiental. Y a la vez, reconocer que el modelo propuesto por el Gobierno nacional muestra avances importantes en los aspectos de redistribución de los beneficios, tales como:

1. Que el desarrollo de actividades extractivas no signifique que las empresas trasladen todos los recursos generados por la explotación hacia el extranjero, sino que buena parte de los beneficios se queden en el país. Además se apuesta por el reforzamiento y/o creación de empresas públicas para la mayor parte de los procesos extractivos.
2. Que los recursos no se distribuyan o se diluyan en la lógica nacional, sino que efectivamente queden en los espacios locales donde se realizan los proyectos.
3. Que las acciones e impactos generados producto de la explotación, sean minimizados, mediante mecanismos de mitigación, compensación y recuperación del impacto ambiental.
4. Se apuesta a construir institucionalidad pública nacional como la empresa minera nacional como mecanismo de defensa y control de los intereses privados transnacionales. Así como también una entidad que se encargue de asegurar la redistribución de los beneficios de la explotación de recursos no renovables (minería, petróleo, agua), Ecuador Estratégico.

A pesar de todos estos avances, la nueva institucionalidad vinculada a las actividades extractivas debe fortalecer los procesos de asunción de competencias del desarrollo local de los gobiernos autónomos descentralizados (GADS) tanto municipales como provinciales.

## Los desafíos de la preservación de la salud frente a proceso extractivos

Podemos definir la contaminación como la alteración nociva del estado natural del ambiente, producto de la presencia de un agente totalmente ajeno a ese medio (contaminante), capaz de causar inestabilidad, desorden o daño. Según el tipo de fuente de donde proviene el contaminante se podría reconocer que hay contaminación por sustancias químicas (como plaguicidas, cianuro, herbicidas y otros), por residuos sólidos, petróleo o radiaciones ionizantes. Todas estas pueden producir enfermedades, daños en los ecosistemas o el medio ambiente.

Además existen muchos contaminantes gaseosos que juegan un papel importante en diferentes fenómenos atmosféricos como el debilitamiento de la capa de ozono y el calentamiento global.

Las fuentes que generan contaminación de origen antropogénico más importantes son: industriales (frigoríficos, mataderos y curtiembres, actividad minera y petrolera), comerciales (envolturas y empaques), agrícolas (agroquímicos), domiciliarias (envases, pañales, restos de jardinería, gases por combustión doméstica) y fuentes móviles (gases de combustión de vehículos) (Instituto de Salud Pública de Chile, 2013). Una referencia de las causas de contaminación en el Ecuador es la que se ve en el manejo de desechos sólidos, que según la Asociación de Municipalidades del Ecuador, el país, en el 63% de los municipios, la basura es arrojada a botaderos, quebradas o ríos; el 17% en rellenos controlados.

La contaminación del agua se da por la liberación de residuos y contaminantes que drenan a las escorrentías y luego son transportados hacia los ríos, penetrando en aguas subterráneas o descargando en lagos

o mares; los desechos marinos, por ejemplo, son desechos mayormente plásticos que contaminan los océanos y costas.

La actividad minera (tanto metálica como no metálica) comprende una serie de tareas que si no son efectuadas en un marco legislativo e institucional adecuado, pueden provocar diversos riesgos e impactos tanto para la salud humana como para el medio ambiente. El caso más conocido es el efecto sobre la salud de cianuro y mercurio, utilizados para la separación de los metales que están siendo extraídos, causando afectaciones directas a la salud de personas expuestas, así como afectaciones indirectas debido a la contaminación ambiental que los residuos de los mismos causan. En el caso de la exposición a mercurio utilizado principalmente en minería artesanal, que dependiendo de la forma y el tiempo de exposición puede resultar dañino para la salud.

Pero vale en este tema hacer algunas precisiones sobre la exposición y el envenenamiento por mercurio. El mercurio está presente de forma natural en corteza terrestre puede provenir de la actividad volcánica, o también puede provenir de la actividad humana sobre todo en la combustión del carbón, en la incineración de residuos y en la extracción minera, estando presente en muchos productos como pilas, termómetros y barómetros; lámparas.

El envenenamiento por mercurio puede ser prevenido (o minimizado) eliminando o reduciendo la exposición al mercurio y sus compuestos. La extracción minera que no cumple con estándares adecuados se convierte en una fuente importante de afectación a cuerpos de agua debido a los desechos generados dentro de esta actividad; tanto en la separación del oro con otros minerales, los desechos de lodos y aguas contaminadas depositadas en los relaves, escombreras, rocas, en el marco amplio de los denominados pasivos ambientales mineros. Éstos muchas veces, son dispuestos en ríos y cursos de agua que se encuentran dentro del área de influencia donde se llevan a cabo las actividades de extracción, ocasionando la modificación de las características tanto físicas como químicas del cuerpo receptor.

Es importante señalar que aunque la minería supone un peligro para la salud debido a la probabilidad de contaminar los cursos de agua, en la actualidad en el país, los problemas principales de salud por contaminación de las aguas, se deben a la contaminación orgánica de éstas debido a las deficientes condiciones de acceso a servicios básicos como agua potable y alcantarillado en las comunidades donde históricamente se ha desarrollado la actividad minera artesanal.

En la provincia del Azuay, por ejemplo de los 36 conflictos por contaminación del agua, 7 son por temas mineros y 29 por contaminación con desechos orgánicos, es decir, por contaminación del agua por basuras, por heces fecales sean humanas o animales (Inventario Recursos Hídrico Gobierno Provincial del Azuay, 2009).

La Organización Mundial de la Salud señala que en América Latina y el Caribe sólo el 19% de las aguas residuales colectadas en alcantarillados reciben algún tratamiento, antes de ser dispuestas en los cuerpos de agua, como ríos y mares. En Ecuador, la cobertura de tratamiento de aguas residuales no llega al 15% de los municipios.

En términos generales los problemas de salud pública directamente relacionados con las actividades mineras incluyen:

- Contaminación de las aguas superficiales y subterráneas con metales, elementos, microorganismos provenientes de desagües y desechos en los campamentos y residencias de los trabajadores.
- Contaminación del aire, por la exposición a altas concentraciones de dióxido de azufre, material particulado, metales pesados, incluyendo plomo, mercurio y cadmio.
- Contaminación del suelo, por la precipitación de elementos tóxicos suspendidos en las emisiones atmosféricas (Environmental Law Alliance Worldwide, 2010).

Desde esta perspectiva el reto principal en términos de contaminación del agua y salud, es reducir la vulnerabilidad social de las comunidades que no tienen acceso a saneamiento básico, como alcantarillado y agua potable, y que viven en condición de pobreza y desigualdad so-



cial. Y prevenir y controlar cualquier posibilidad de contaminación del recurso hídrico y suelos.

Por supuesto existen otros problemas indirectos relacionados con la producción minera como el incremento de enfermedades respiratorias, de transmisión sexual, violencia y convivencia que son prioridades de la salud pública y que requieren ser valorados.

Uno de los aspectos en que hay un desafío para el conjunto del Sistema Nacional de Salud es el de identificar y estudiar y definir los estándares nacionales aceptados como límites para preservar la salud, así como las líneas bases, equipamiento e infraestructura de cada uno de los territorios en los que se propone implementar un proyecto minero. El Estado ecuatoriano tiene el reto de diseñar y planificar las inversiones realizadas en salud en función de los retos que plantean la minería o el petróleo. También tiene el desafío de generar veedurías y espacios de control ciudadano del cumplimiento de normas ambientales, de salud laboral y colectiva en los proyecto de explotación de recursos no renovables.

En los diferentes espacios provinciales, municipales y parroquiales locales, existe una necesidad de afinar la planificación de los servicios de salud que se van a ofrecer para los trabajadores directamente ligados a los proyectos y para la población de las zonas de influencia. Esta reflexión debe confluir en una planificación integrada del territorio donde se responda de forma simultánea a todos los retos que la actividad minera conlleva (salud, ambiente, social, económico, etc.).

Hay que generar capacidades locales para responder a los desafíos globales que la extracción de recursos no renovables plantea, como por ejemplo: ¿de qué forma se gestionará la potencial población flotante cuando se desarrolle la actividad minera?; ¿Cuáles serán los requerimientos en infraestructura de servicios básicos cuya competencia es de los GADS?; ¿Qué sucederá con las problemáticas sociales que se generarán (incremento del alcoholismo y prostitución, por ejemplo)?; ¿Cuál es la planificación del territorio y nuestra visión de futuro una vez que se comience la etapa de cierre y abandono de la explotación? Todos estos retos

nos obligan a reflexionar sobre el modelo de desarrollo territorial que se quiere para las zonas de extracción si tomamos en cuenta consideraciones de justicia ambiental (reconocimiento, distributivas y procedurales).

En la actualidad es posible observar de manera incipiente ciertas experiencias de monitoreo y epidemiología comunitaria, que se deberían fomentar. En términos generales, se debería promover espacios de control ciudadano (ya sean a través de comités ciudadanos de control y monitoreo de agua, veedurías de fiscalización y/o procesos de epidemiología comunitaria) que permitan mejorar la legitimidad de las empresas y el Estado.

Otro aspecto en el que los GAD deberían centrarse, es en destinar la renta minera, no sólo a la construcción de infraestructura sino también en el desarrollo de una estrategia productiva o de futuras inversiones que permitan evitar las crisis asociadas al fin de la explotación del recurso minero. Para ello se debe mejorar la coordinación entre éstos y la empresa pública. Ecuador Estratégico quien es la que actualmente está canalizando e invirtiendo la renta minera en las zonas de extracción. Actualmente, los GAD no tienen participación directa en esta empresa pública a pesar de que comparten competencias en materia de desarrollo territorial. Como consecuencia, lo que se ha venido haciendo hasta el momento es que el Estado central hace presencia en los territorios a través de Ecuador Estratégico EP con cierta coordinación con los ministerios del ramo (en función de las inversiones realizadas), pero sin un trabajo coordinado con los GAD y sus planes de desarrollo territorial. Para entender esta situación, es importante señalar que las actividades extractivas conllevan un alto costo político para el Estado central por lo cual éste tiende a ser reticente a compartir con los GAD (y menos los que sostienen posiciones anti-extractivas) la renta minera que es usada para mejorar la legitimidad de las actividades extractivas. Ante esta situación se debería tratar de abrir un diálogo entre los GAD y el Estado central, en el marco del respeto mutuo, que permita trascender los intereses políticos de cada uno de los actores y para avanzar hacia objetivos comunes de desarrollo territorial.

## Referencias bibliográficas

- Acurio, David (2015). *Introducción a la sociología de la salud. Un texto sobre las relaciones entre la salud y la sociedad*. Cuenca: Universidad de Cuenca.
- Asamblea Nacional del Ecuador (2009). “Ley de Minería”, Quito.
- Cordero, Claudio, Achig, Lucas, Carrasco, Adrián (1985). Centro Sur. *Revista del IDIS*, 14, Junio. Cuenca: Universidad de Cuenca.
- Constitución Política de la República del Ecuador. Registro Oficial de Octubre 20 de 2008. Quito-Ecuador.
- Espinoza, Leonardo (1985). Síntesis del proceso histórico de la provincia del Azuay. *Revista del IDIS*, 14, Junio. Cuenca: Universidad de Cuenca.
- Frumkin, Howard (Ed.) (2010). *Salud Ambiental. De lo global a lo local*. Washington D.C.: OPS/OMS.
- Galvão, Luis Augusto; Finkelman, Jacobo Henao y Samuel Henao (2010). *Determinantes ambientales y sociales de la salud*. Washington D.C: OPS/OMS.
- Organización Mundial de la Salud (2013). “El mercurio y la salud”. Nota descriptiva N°361, Septiembre.
- Rickcharina-Gobierno Provincial del Azuay (2009). *Inventario recursos hídricos*. Cuenca.
- Segundo Foro Minero (2011). Memorias y presentaciones de expositores. Cuenca, Noviembre.
- SENPLADES (2009). Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013.





# La gobernanza ambiental jerárquica y la transición hacia una economía sustentable: ¿Existe un espacio para los gobiernos locales?<sup>1</sup>

Pablo Andrade A.<sup>2</sup>

## Introducción

El propósito del presente ensayo es mostrar la configuración de un tipo de gobernanza ambiental, dominada por el Estado (jerárquica) y cuáles son las implicaciones de tal configuración para los gobiernos locales ecuatorianos. En particular, intento responder a ¿si la existencia de agencias estatales y agendas gubernamentales para la gobernanza ambiental hacen lugar para que los gobiernos locales formulen y ejecuten políticas ambientales? Desde 2006 en adelante el boom de los precios internacionales de los minerales e hidrocarburos fue aprovechado por los gobiernos ecuatorianos para capturar rentas. Este desarrollo hizo posible que en Ecuador se instale un modelo de desarrollo que transforma

- 
- 1 Partes del presente ensayo han sido publicadas previamente en libros del consorcio ENGOV (Environmental Governance in Latin America and the Caribbean), financiado por la Comunidad Europea a través del programa FP7.
  - 2 Ph.D. Área de Estudios Sociales y Globales, Universidad Andina Simón Bolívar. pablo.andrade@uasb.edu.ec

una buena parte de las rentas de las industrias extractivas en recursos que pagan las políticas sociales de los gobiernos. Al mismo tiempo, sin embargo, esa transformación ha fortalecido “los arreglos institucionales que afectan el cómo esas industrias extractivas son manejadas” (Orihuela y Thorp, 2012: 27), profundizando la trayectoria que Ecuador inició en los años setenta del siglo XX a crecer económicamente y desarrollarse socialmente en base a los recursos obtenidos por la explotación de hidrocarburos. El resultado indeseable es que se ha instalado un dilema entre captura de rentas –para la cual es necesaria la explotación de recursos naturales con amplias consecuencias ambientales– y preservación de los ecosistemas que sostienen la vida de los ecuatorianos.

El ensayo consta de tres partes. La primera sección describe la relación entre el boom de los precios internacionales de los productos primarios (*commodities*) para el financiamiento del aparato estatal (rentismo) y la creación de un ensamble institucional para la gobernanza ambiental. La segunda sección describe las relaciones entre captura de rentas, procesamiento estatal de conflictos ambientales, y el potencial de los gobiernos locales para democratizar los procesos de toma de decisión en cuestiones ambientales, y simultáneamente contribuir a la transición del país hacia una economía sustentable. Finalmente, la tercera parte ofrece un panorama de las necesarias transformaciones institucionales que llevarían al Ecuador hacia una ruta de transición del actual funcionamiento económico al de una economía sustentable.

### **Breve recorrido por los antecedentes inmediatos**

La elección en 2006 del primer gobierno de Alianza País otorgó al presidente Correa y sus aliados la autoridad para cambiar las reglas del juego que hasta entonces gobernaban las relaciones entre Estado, ambiente y sociedad. Ocho años después puede comprobarse que el cambio ha sido importante, pero limitado. En efecto, los tres sucesivos gobiernos de Alianza País (2007-2009, 2009-13, y 2013 hasta ahora) han construido nuevas instituciones para el gobierno de las actividades de las industrias extractivas. Las nuevas reglas de juego han cambiado el

modo en el que el Estado ecuatoriano se relaciona con las industrias extractivas, pero no su dependencia de las rentas generadas por recursos naturales, aunque sí el modo en que estas son distribuidas. El resto de los componentes de la gobernanza ambiental también cambiaron, pero no en la dirección que se esperaba –hacia un mayor pluralismo en la toma de decisiones– sino justamente en la contraria –hacia una mayor concentración de las decisiones en el Ejecutivo.

Si bien el neoliberalismo dejó de existir en Ecuador, este desarrollo no equivale a decir que el capitalismo dejó de existir; en particular es claro que el país no se encuentra dirigiéndose a alguna forma de economía que no se base en las rentas de recursos naturales. El Estado ecuatoriano sigue dependiendo de las rentas generadas por la extracción de hidrocarburos.

Las ganancias extraordinarias que nacen de la explotación del petróleo –y posiblemente en el futuro de minerales– fluyen al Estado “como maná lloviendo del cielo”, ahorrándole políticamente costosos esfuerzos impositivos o distributivos, y proveyéndole fondos disponibles para el gasto público. Un Estado rentista es aquel “en el cual las rentas proveen una parte significativa de los ingresos del gobierno” (Dunning, 2008). El Estado ecuatoriano es un Estado rentista, en este sentido, y solo en este sentido.

En general, los estados rentistas se sostienen sobre un conjunto de reglas que regulan las industrias extractivas. Dichas reglas determinan las condiciones de acceso a los recursos naturales; cómo y cuánto de las ganancias obtenidas por las industrias extractivas será apropiado por el estado; y quiénes intervienen en las decisiones clave de autorización de las actividades extractivas, así como en las que corresponden a la distribución de las rentas. Este conjunto de reglas constituyen el núcleo de la gobernanza de recursos naturales.

El punto clave es que la distribución de las rentas es el objeto primario de los conflictos políticos en estados rentistas. Las rentas pueden ser usadas por los gobiernos para mantener la dependencia de los recur-

tos naturales, y concentrar el poder económico y político en una élite, o bien los gobiernos pueden optar por emplear las rentas para disminuir la dependencia de los recursos naturales, diversificar la economía y beneficiar a un conjunto relativamente mayoritario de los ciudadanos.

La gobernanza ambiental que se ha configurado a partir de 2007 es un sistema de reglas (instituciones) que gobiernan el acceso y uso de recursos naturales; estas reglas son formales (instituciones formales como reglamentos, leyes y la constitución), pero generan espacio para prácticas informales (interacciones regulares gobernadas por códigos compartidos); las reglas son creadas, negociadas y puestas en acción por actores colectivos, u organizaciones, y la influencia que pueden tener esos actores depende de la selección que las reglas (las instituciones) en sí mismas hacen sobre quién es un actor autorizado para participar en el juego. No está de más recordar que el sistema de reglas es altamente político; es decir que las reglas organizan al conjunto de actividades de cooperación y conflicto mediante el cual los ecuatorianos obtienen, usan, producen y distribuyen recursos para producir y reproducir su vida social y biológica.

La gobernanza ambiental en Ecuador –y posiblemente en otros estados rentistas latinoamericanos– se define por la dinámica de los conflictos en torno a la captura y distribución de rentas de las actividades extractivas. Esa dinámica ha creado en estos años un sistema de gobierno de lo ambiental diferenciado en tres capas.

En el centro de la gobernanza ambiental actualmente existente en Ecuador están las reglas de gobernanza de recursos naturales, esto es las reglas que gobiernan la extracción de los recursos y la producción de rentas para los estados; en este nivel el número de actores es mínimo toda vez que incluye únicamente a las élites gubernamentales, ciertas agencias estatales y las compañías (públicas y/o privadas) que realizan las actividades extractivas.

Una segunda capa, semiperiférica, está constituida por las reglas que gobiernan la distribución de las rentas, en particular aquellas que



son destinadas a modo de algún tipo de compensación a poblaciones claramente afectadas por las actividades extractivas, así como reglas que establecen capacidades de monitoreo sobre daños ambientales causados por las actividades extractivas, y la atribución de responsabilidades por esos daños. Esta capa incluye a decisores políticos de alto nivel del gobierno, agencias estatales especializadas –al igual que en el nivel anterior– pero también otros actores tales como los gobiernos locales, grupos de ciudadanos organizados y profesionales expertos que actúan como consultores de la evaluación, monitoreo y determinación de daños ambientales.

Finalmente, la tercera capa contendría el modo general en que se regulan las relaciones entre Estado, sociedad y naturaleza (o ambiente). Aparte de ser el nivel menos formalizado de todos es también el que admite al mayor número de actores, en especial está abierto a la participación de ciudadanos que por cualquier razón tienen algún interés en las decisiones que puedan adoptarse sobre la naturaleza y el uso de recursos en su sociedad. Por tanto, en este nivel pueden actuar organizaciones de activistas ambientales, grupos especializados de ciudadanos –comunidades académicas, por ejemplo– y otros grupos.

Los niveles –o capas– coexisten y se comunican entre sí de manera diferenciada. El nivel más externo o periférico, por su propia naturaleza, no sólo admite una pluralidad de temas y actores, sino también la posibilidad de poner públicamente en duda lo que ocurre en la semi-periferia y en el núcleo del sistema de gobernanza. Dadas las circunstancias adecuadas, la conversión de un tema no polémico en asunto en disputa puede desencadenar movimientos de afuera hacia dentro. En efecto, los actores, usando mecanismos formales e informales pueden pasar a incluirse –temporal o permanentemente– en el segundo nivel, y de ser su acción exitosa modificar la distribución de rentas o las reglas que gobiernan la acción de las agencias gubernamentales. No ocurriría lo mismo, sin embargo, con el nivel nuclear, el paso a este de temas periféricos sería prácticamente imposible, y muy difícil la inclusión de actores no gubernamentales del nivel periférico. Esto sería así porque

el conjunto de reglas de gobernanza de recursos naturales está destinado a bloquear los intentos por comprometer las garantías de extracción de rentas minerales. Sólo en condiciones francamente extraordinarias podría alterarse este componente nuclear. Podríamos sintetizar el funcionamiento del conjunto como *jerárquico*; los imperativos de la capa nuclear triunfan sobre las de las otras capas; los decisores de ese primer nivel son también los que tienen la palabra definitiva; adicionalmente, las acciones de los actores no gubernamentales se concentran en influir las decisiones que toman tanto los decisores nucleares como los ubicados en la semiperiferia; en definitiva en el Estado y en particular en el ejecutivo.

## La administración del ambiente y los gobiernos locales

Los gobiernos locales pueden influir en la creación de políticas ambientales en la medida que participen en la segunda capa (semiperiférica) de la gobernanza ambiental jerárquica. Por lo tanto, es necesario entender cómo funciona ese subconjunto de reglas, quiénes son los actores y qué temas son procesados por las agencias estatales de administración ambiental.

Estudios de sociología política de la administración estatal del ambiente han mostrado que ésta se compone de los siguientes elementos: una red de actores que se desempeñan –dentro y fuera del Estado– en torno a problemas definidos como “ambientales”; ciertas profesiones que definen la situación y elaboran las soluciones a los problemas; las reglas institucionales del proceso político de toma de decisiones; y las ideas culturales que legitiman las decisiones (Lahusen, 2001). La administración del ambiente, por lo tanto comprende un conjunto de agencias especializadas y de temas claramente delimitados.

La agencia fundamental para la administración del ambiente, y por lo tanto el procesamiento de los reclamos ambientales es el Ministerio del Ambiente de Ecuador (MAE), a la cual se suman varias subsecretarías en otros ministerios y otras agencias estatales que integran a una variada red de profesiones. Los principios que estructuran las ideas

culturales de este sector son el principio de precaución, la necesidad de restaurar daños ambientales, la prevención de dichos daños, y la preocupación por garantizar la sustentabilidad. El diagnóstico de los problemas ambientales incluye la comprobación de daños causados por las actividades petroleras, tales como la deforestación, contaminación de suelos y agua, pérdida de biodiversidad y diversidad cultural. Adicionalmente, para el desarrollo del sector minero, las leyes ecuatorianas requieren la realización de estudios de impacto ambiental; en particular el MAE debe asegurar que esos estudios cumplan con criterios de calidad, que sus resultados son científicamente objetivos, y que sean debidamente conocidos por los ciudadanos potencialmente afectados por las futuras actividades extractivas.

Las agencias estatales son el sistema de administración estatal del ambiente. Un componente básico de este sistema son los parques nacionales y áreas de reserva ecológica. En Ecuador el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) comprende el Patrimonio de Áreas Naturales del Estado (PANE), administrado por el gobierno central, y otros tres “subsistemas” que dan lugar a la participación de gobiernos subnacionales, comunidades locales organizadas y el sector privado: “los Gobiernos Autónomos Descentralizados, el Subsistema de Áreas Protegidas Comunitarias y el Subsistemas de Áreas Protegidas Privadas”. En conjunto estas áreas de conservación y protección comprenden casi ocho millones de hectáreas del territorio nacional.

Otro elemento importante en la agenda ambiental oficial del país es el cambio climático. Los respectivos ministerios y otras agencias estatales han creado planes de mitigación y adaptación al cambio climático. El desarrollo de este tema, y en general de las agencias ambientales, ha dependido en gran medida de la cooperación internacional. Actores internacionales destacados son el Banco Mundial, el Programa para el Ambiente de Naciones Unidas y (hasta fines del 2014) la cooperación oficial alemana. En la agenda de cambio climático del Ecuador el concepto fundamental es la adaptación por mitigación de los impactos del cambio climático a las poblaciones y ecosistemas de alto riesgo.

En las agencias de la administración ambiental hay consenso en que la riqueza en biodiversidad del país provee oportunidades para algún tipo de desarrollo “verde” y han avanzado políticas en ese sentido. En Ecuador, desde 2011 se desarrolla un Programa Nacional de Bioconocimiento, cuya gestión depende de los ministerios de ambiente y agricultura bajo el Marco Nacional de Bioseguridad. A partir de 2008 el gobierno ha impulsado una activa política de reparación ambiental de los daños causados por la actividad petrolera en la Amazonía norte, ejecutada por el Programa de Reparación de Pasivos Ambientales y Sociales (PRAS).

La noción de “corresponsabilidad” entre el Estado y las comunidades locales en el manejo de los problemas ambientales que predomina en el ensamble institucional ecuatoriano abre oportunidades para la participación de comunidades locales, gobiernos municipales, y provinciales. El papel del conocimiento científico en esta capa de la gobernanza ambiental es importante. Las agencias generan y requieren de conocimiento científico para la instalación de sistemas de indicadores ambientales, cuentas ambientales, detección temprana de daños ambientales, etc. Esta necesidad ha creado organizaciones estatales pobladas por técnicos nacionales, especializados en administración pública y ciertas ramas del conocimiento como biología y geografía, y científicos en su mayor parte de procedencia internacional, o entrenados en universidades del primer mundo.

Como se ha visto, la capa semiperiférica está concentrada en el manejo del ambiente, su atención básica está dedicada a temas globales ampliamente aceptados –deforestación, preservación y administración de recursos hídricos, remediación de varias formas de contaminación ambiental, y crecientemente cambio climático– y su función es producir políticas públicas en esos temas. Su componente político fundamental es la administración de recursos nacionales e internacionales para la reproducción del manejo ambiental. Por su permeabilidad internacional, y en menor medida a actores y demandas nacionales y subnacionales, contiene la posibilidad de empoderar a esos actores y temas. Este es el lugar desde el cual pueden operar los gobiernos locales.

En efecto, la agenda de preservación ambiental y la de cambio climático tanto para sus aspectos de diagnósticos como de planificación y ejecución descansan fuertemente en *inputs* que –en el diseño institucional abstracto- deberían provenir de los gobiernos locales (GAD, en la jerga de la administración estatal). Para que esas interacciones ocurran los GAD deberían contar con información científica relevante sobre al menos dos grandes conjuntos: identificación de ecosistemas en los territorios que formalmente gobiernan, y diagnóstico de amenazas potenciales a dichos ecosistemas. En este último campo entran tres grandes fuentes: cambios atribuibles al cambio climático; contaminación por actividades humanas no extractivas (industria, servicios, agricultura); impactos de actividades extractivas (minería, hidrocarburos, agronegocios). En la lógica de procesamiento de las agencias de administración ambiental el peso de la información científica es determinante, por lo tanto los GAD deberían desarrollar las capacidades para producir y usar información científica (p.ej., a través de “inventarios de áreas protegidas (o potencialmente protegidas)”, o registros que permitan verificar impactos locales del cambio climático global).

En pocas palabras, las competencias que la Constitución y el CO-TAD les atribuyen a los gobiernos locales en asuntos ambientales no podrán ser asumidas si es que no existe un desarrollo institucional específico. Los gobiernos locales deben dotarse de capacidades similares –aunque a una escala menor- a las que se encuentra desarrollando el MAE; esto es, redes de científicos especializados (la presencia de universidades en todas las provincias facilitaría, en principio, este proceso) y programas (de mediana y larga duración) para la conservación de los ecosistemas.

El límite infranqueable de la acción de los gobiernos locales está en la captura de rentas estatales de las actividades extractivas. Los GAD pueden llegar hasta negociar compensaciones por impactos socio-ambientales (por ejemplo, en el porcentaje de rentas destinadas a un cierto territorio, o en la presencia prioritaria de alguno de los programas del MAE), pero no pueden comprometer la captura de rentas extractivas para el

estado; las reglas de la gobernanza ambiental existente no los considera en este punto actores legítimos. Sin embargo, la acción de los gobiernos locales tiene un gran potencial: el uso de recursos estatales para generar sistemas de información científica, programas de manejo de la biodiversidad, y otras actividades basadas en la preservación de los ecosistemas puede estar indicando el camino de la transición deseable hacia una economía sustentable. Me ocuparé de este asunto a continuación.

## Los desafíos de la transición hacia la sustentabilidad

El primer paso hacia entender lo que implica la sustentabilidad en Ecuador es mirar de frente la complejidad de los desafíos de desarrollo que enfrenta el país. Ecuador no sólo debe superar un crecimiento económico sostenido en la explotación de recursos naturales, sino que además debe hacerlo erradicando la pobreza, incrementando la igualdad social, y de tal manera que se reconstruyan (o preserven) los eco-sistemas y recursos naturales que garantizan la supervivencia de la población (suelos agrícolas, aire, agua y diversidad biológica de alta calidad, entre otros).

En perspectiva histórica el desarrollo ecuatoriano ha seguido una trayectoria muy diferente a la sustentabilidad; ésta es la fuente del primer gran obstáculo. Existe, podría decirse, una herencia histórica que hace fuertemente aceptable para un sector política y socialmente poderoso la opción de un desarrollo que promueva el crecimiento económico y simultáneamente reduzca la contaminación, el desperdicio, y otros males ambientales globales; esto es, una “modernización ecológica”. El sueño de la modernización ecológica provee un lenguaje compartido no sólo para los sectores medios cosmopolitas y los capitalistas ecuatorianos; en manos de esa coalición el buen vivir, el slogan que se supone orienta la acción del gobierno hacia la sustentabilidad, se traduce entonces en una economía guiada por el consumo (de productos industrializados eficientemente producidos), una sociedad con amplias redes de bienestar social, y un ambiente relativamente protegido y cuidadosamente seleccionado para la conservación de la naturaleza. El problema de esta

ruta es que no es sustentable, tiene una barrera infranqueable de límites materiales y sólo puede obtenerse si se abandonan las metas de erradicación de la pobreza e igualdad social, porque sus costos lo pagan los sectores rurales.

Una segunda fuente de obstáculos se opone a la transición hacia la sustentabilidad. El conjunto global de la economía mundial se concentra en dirigir sus inversiones hacia dos rutas comprobadas para obtener ganancias: las inversiones en el sector financiero, y la producción industrial barata. Por un lado, estas rutas aseguran el bienestar de los segmentos de alto consumo de los países desarrollados (entre 16 y 30 toneladas de materiales por cabeza al año) y de un grupo reducido, pero económica y políticamente poderoso, de ecuatorianos; por otro, consolidan intereses contrarios no sólo a la sustentabilidad sino incluso a la posibilidad de que Ecuador supere su dependencia de la industria extractiva. En efecto, esas inversiones alimentan continuamente la expansión de fronteras extractivas de combustibles fósiles, minerales metálicos y no metálicos, y la producción masiva de alimentos; esto es, por un lado las valiosas mercancías que exporta Ecuador, y por otro, la fuente de conflictos socio-ambientales y deterioros masivos de suelos y biodiversidad en el país. La implicación de la existencia de estos procesos de retroalimentación es que el cambio hacia la sustentabilidad en Ecuador tendría que estar idealmente acompañado por la reestructuración global de los flujos de inversión internacionales.

La tercera gran corriente de obstáculos para la sustentabilidad es el tipo de instituciones políticas que hacen que los decisores políticos ecuatorianos opten por una ruta no sustentable de desarrollo. En la construcción de la constitución actual confluyeron tres fuentes ideológicas, a saber: la teoría neo-constitucionalista del derecho, la búsqueda de nuevas instituciones políticas que favorecieran la participación democrática, y el presidencialismo. Estas concepciones expresaban la composición de las fuerzas que llevaron al poder a Rafael Correa: sectores de clase media intelectual de signo izquierdista, organizaciones sociales lideradas en parte por el movimiento indígena, y antiguos patrones

de clientela de los partidos políticos que habían estallado entre 1997 y 2002. Las tres corrientes coincidían en un programa político mínimo: la oposición al neoliberalismo y la necesidad de recrear las instituciones políticas que hacían viable el manejo del estado. Dada la heterogeneidad de la coalición que ganó el poder en 2006, la constitución resultante favorece la toma de decisiones rápidas por un Ejecutivo poderoso pero pone límites prácticos –retórica aparte– a la participación democrática y a los controles tradicionales que el Legislativo y el Judicial disponían sobre el Ejecutivo. Este resultado contradujo en la práctica los avances que en la letra de la constitución ecuatoriana habían logrado grupos de inspiración ambientalista –tales como la noción de derechos de la naturaleza. Esto es, la posibilidad que desde el interior del Estado existiese un influyente grupo de decisores políticos ambientalistas que diseñase instituciones “verdes” para estimular el cambio del patrón de desarrollo histórico a otro orientado hacia la sustentabilidad ecológica, fue derrotada en la práctica. Entre 2009 y 2013 la breve coalición verde que hizo parte del gobierno se deshizo para dar paso a la coalición que apoya una modernización ecológica, y el mantenimiento del rentismo estatal. Se trata, en definitiva de un obstáculo político institucional.

En síntesis, entonces, una transición de la economía ecuatoriana hacia la sustentabilidad requiere: a) operar sobre la herencia histórica de la búsqueda de una modernización basada en el alto crecimiento económico; b) ir contra la corriente de inversiones actualmente predominante, compartida por el Estado y el sector privado; y c) una reconstrucción institucional que al tiempo que preserve las capacidades del Estado para estimular el desarrollo cree los incentivos para que las poblaciones principalmente afectadas por un patrón insustentable de desarrollo puedan revertir las decisiones del ejecutivo. Estos cambios son resistidos por grupos de interés enormemente poderosos; podría decirse que existe una coalición anti-sustentabilidad constituida por decisores políticos estatales, sectores urbanos de clase media, capitalistas nacionales, empresas transnacionales con intereses en la industria manufacturera, la industria extractiva y la energía; adicionalmente, la coalición está en-



cabezada por un liderazgo fuertemente convencido de que no existen alternativas para las opciones de desarrollo que ha tomado.

Si el escenario más probable que se obtendría de mantenerse la actual coalición anti-sustentabilidad sería la modernización ecológica, ¿qué oportunidades existen actualmente para una transición hacia la sustentabilidad? La respuesta es no muchas de no mediar un conjunto de modificaciones institucionales radicales. Las oportunidades, sin embargo, existen.

En primer lugar, no sólo los intentos de industrialización están sometidos a límites físicos, sino que en conjunto el mantenimiento del actual sistema mundial socio-ecológico está arribando rápidamente a su fin. El sistema se sostiene sobre una base energética de combustibles fósiles, rápido consumo de minerales y biomasa, pero todos esos recursos están agotándose. Las crisis industriales y financieras que han ocurrido en los últimos veinte años, especialmente la que empezó a desarrollarse desde 2008, fuerzan a que los estados desarrollados –incluida la China– redirijan las inversiones de los capitalistas hacia la búsqueda de energías renovables y economías de bajas emisiones de carbono y altamente desmaterializadas. Esta condición puede constituirse en un estímulo para que el gobierno ecuatoriano opte por usar las capacidades estatales para guiar la industrialización no hacia sectores y tecnologías maduras y que luego deben adaptarse a un nuevo tipo de producción, sino para que opten directamente por ese nuevo tipo de producción, una que sea intensiva en innovación y al mismo tiempo genere numerosos puestos de trabajo.

El problema con esa trayectoria es que el Gobierno ecuatoriano no tiene capacidad alguna de influir sobre ella, excepto tal vez si opta por desarrollar un sector industrial centrado en la innovación para la reparación y preservación de ecosistemas. La irónica “ventaja” que disfruta el Ecuador en este campo es importante: la inversión pública podría pasar de la simple búsqueda de compensaciones monetarias por los daños ambientales causados por la explotación petrolera en la Amazonía norte (y los que ocurrirán inevitablemente en el sur de esa re-

gión), al estímulo de verdaderas empresas concentradas en la remediación ambiental, hasta donde sea posible porque algunos de esos efectos no son reversibles –al menos no con el conocimiento y las tecnologías contemporáneas. Otro ejemplo de grandes potencialidades es el proceso de recuperación de manglares que han desarrollado las comunidades campesinas costeñas del sur de la provincia de Esmeraldas, si el Estado puede contribuir a mantener y avanzar la restauración de ese complejo ecosistema, invirtiendo en la sistematización y generalización del conocimiento científico que subyace a esos experimentos exitosos, puede vender esos conocimientos y tecnología a países, como Indonesia, Taiwán y China, por ejemplo, que necesitan embarcarse en procesos similares de reparación de ecosistemas. El desarrollo de gobiernos locales con altas capacidades para manejar el ambiente, como las esbozadas en la sección anterior, contribuiría a consolidar el tipo de alternativas que he mencionado.

Irónicamente, otra ventana para la innovación hacia la sustentabilidad está abierta por la demencial urbanización de Ecuador. En efecto, si la inversión pública de los gobiernos se dirige hacia la reorganización de los flujos materiales de nuestras ciudades y la reparación de los impactos causados por los residuos del metabolismo de Quito, Guayaquil o Santo Domingo de los Colorados (por mencionar sólo las ciudades más grandes), se generarán nuevos tipos de empresas, nuevos empleos y nuevos conocimientos que potencialmente pueden exportarse o servir de base para servicios turísticos. Por ejemplo, el cambio radical del centro histórico de Cuenca en Ecuador, el boom del turismo internacional y de la ciudad como lugar de residencia de retirados del Primer Mundo, con alto poder de consumo de la oferta local de bienes y servicios provistos por pequeñas y medianas empresas, es una prometedora muestra de lo que podría obtenerse con una economía de sustentabilidad. En Cuenca la intervención del estado para el desarrollo a nivel nacional y local indica que pueden repararse ecosistemas altamente deteriorados, como el del río Yanuncay, cambiar el uso del suelo urbano y redirigir los flujos de materiales, obteniendo al mismo tiempo un crecimiento económico significativo en relativamente poco tiempo. No está por demás

recordar que la principal amenaza al desarrollo sustentable de Cuenca es la política de expansión minera en las fuentes de agua de esta ciudad y sus alrededores: el proyecto Quimsacocha que beneficiaría básicamente a las economías desarrolladas y no a Ecuador.

Estos breves ejemplos, y podría citar otros de características similares que están ocurriendo en América Latina, África y el Sudeste Asiático, indican que la principal oportunidad para la sustentabilidad es la configuración de un estado innovador para el desarrollo. El tipo de desarrollos institucionales que he sugerido en páginas anteriores pueden crear los gobiernos locales en la creación de una administración local del ambiente sería un poderoso estímulo para esa transformación del Estado ecuatoriano. La clave está en crear las condiciones institucionales que dirijan las políticas públicas hacia la sustentabilidad y no a replicar los desarrollos no sustentables de las economías industrializadas avanzadas. Las dos grandes fuentes de obstáculos institucionales para la conformación de ese tipo de estado, esto es, la herencia histórica que sesga el comportamiento de los decisores políticos y servidores estatales hacia la opción por la modernización (ecológica o no) y el tipo de instituciones políticas que aumentan desmesuradamente el poder del liderazgo, pueden modificarse, con esfuerzo pero aceleradamente. La democratización de la toma de decisiones en política ambiental, por la presión ejercida por gobiernos locales fuertes en sus capacidades administrativas y cognitivas, contribuiría a ese cambio político.

La herencia histórica en sí misma no puede cambiarse, pero sí las condiciones en las que operan decisores y servidores públicos. Al momento éstos se encuentran radicados en centros urbanos, y sus intercambios más fluidos son precisamente con empresarios y otros grupos de presión interesados en mantener una trayectoria no sustentable. Los estudios sobre los estados desarrollistas del sureste asiático han mostrado que una de las fuentes de cambio institucional que mejora el tipo de decisiones políticas para el desarrollo es la interacción cotidiana y por largos períodos entre funcionarios estatales, empresarios y ciudadanos comunes, y que este resultado positivo además refuerza la dirección de

las inversiones públicas y privadas en la creación de economías prósperas, fuertes y capaces de absorber y adaptarse a las crisis económicas regionales y mundiales. Cabría esperar que el mismo mecanismo operara para consolidar la trayectoria hacia la sustentabilidad; esto es, agentes estatales en constante interacción con sectores rurales, gobiernos locales, y otros grupos sociales afectados por las industrias extractivas de alto impacto, si no son capturados como parte interesada, pueden mejorar la calidad de sus decisiones políticas y adaptarlas flexiblemente. Esto ha ocurrido en el pasado en Ecuador, y sucede cotidianamente en el diseño e implementación de políticas ambientales en Alemania, Inglaterra y Estados Unidos, por citar sólo unos pocos ejemplos. Sin embargo, la puesta en marcha de este proceso está impedida por el tipo de instituciones políticas que adoptó recientemente el Ecuador, y que refuerzan procesos de toma de decisión altamente centralizados sin puertas de entrada para las demandas sociales y que subordinan a la voluntad del ejecutivo no sólo al Estado sino a la sociedad misma.

En el pasado reciente del Sudeste Asiático, y en el presente de la China, los estados para el desarrollo se han instalado gracias a la existencia de regímenes autoritarios, pero tanto la evolución de esos estados en décadas recientes –excepción hecha de China– como la propia experiencia andina muestran que el autoritarismo es contingente, después de todo la creación en Ecuador del actual proyecto de estado para el desarrollo ocurrió en condiciones de intensa lucha social dentro de un marco democrático. Es más, como he mostrado, la posibilidad de que el actual liderazgo ecuatoriano contribuya efectivamente a crear un trayecto de desarrollo orientado hacia la sustentabilidad depende de la existencia de estímulos institucionales que limiten el poder de los gobernantes y aseguren el margen de maniobra del Estado para contrarrestar las tendencias a la modernización ecológica. Existen, en definitiva, los recursos para el cambio político institucional.

Junto con el apoyo a redes de innovación tecnológica (universidades, agencias estatales, empresarios), además de la creación de entornos institucionales especializados en poner los intereses ambientales al tope

de la agenda del desarrollo, es necesario que el gobierno ecuatoriano esté sujeto al examen permanente por una esfera pública abierta y crítica, poblada por organizaciones populares y no-populares dispuestas a retar las decisiones de los ejecutivos en el nivel nacional, y en el nivel local de los gobiernos regionales, provinciales y municipales. Actualmente las decisiones de política ambiental e industrial del Gobierno ecuatoriano no contribuyen a la creación de una trayectoria de sustentabilidad porque las agencias y procesos que se encargan de formular e implementar esas políticas están organizadas desde arriba y mantienen una relación jerárquica con la sociedad. La creación de políticas sustentables, por el contrario, requiere de agencias y procesos conformados por redes con múltiples puntos de entrada para organizaciones de interés de los ciudadanos comunes, y de información científica y profesional. Esta configuración se obtiene cuando las reglas de juego que gobiernan el proceso de toma de decisiones proveen de surtidas oportunidades para que los ciudadanos afectados puedan detener las políticas públicas y forzar a su revisión por los decisores. Un potencial que, como he mostrado, es particularmente importante en los gobiernos locales. Estos cambios crearían “entornos especializados”. Estos cambios no serán posibles sin la existencia de una esfera pública dinámica donde se puedan expresar las demandas por esas –y otras– transformaciones.

Los límites políticos a los que tempranamente llegaron los recientes experimentos constitucionales ecuatorianos muestran que esa condición imprescindible no ocurrirá por la acción gubernamental; hay al menos tres razones para ello. En primer lugar, los instintos de los gobernantes y los beneficios que obtiene el liderazgo tecnocrático del Estado con las reglas actuales hacen que éstos tengan mayor interés en mantener el status quo que en cambiarlo. En segundo lugar, una red compleja de creación de políticas para la sustentabilidad implica mayores lapsos entre la propuesta de una posible decisión y el momento en la que decisión se toma, diseña e implementa; los sucesivos gobiernos de PAIS han producido los avances que he señalado gracias a la aceleración del tiempo político, no a su desaceleración. Finalmente, una sociedad civil activa, organizada y fuerte implica una transferencia de poder del

estado hacia la sociedad, tanto por la descentralización de los procesos de toma de decisiones como por la proliferación de actores que buscan influencia política; los gobiernos de PAIS se han basado, por el contrario, en una configuración en la que este partido domina el espacio político tanto en competencias electorales como en el funcionamiento cotidiano del ejecutivo, legislativo y judicial.

La creación de la sociedad civil plural no puede ser sino un ejercicio de auto-creación. Los activistas y otros organizadores sociales juegan acá un papel clave; su tarea consiste en avanzar hacia el pluralismo social con independencia de lo que hagan los gobiernos. Pero también lo tienen los gobiernos locales, no sólo porque “están más cerca” de los conflictos socio ambientales locales, sino también porque al desarrollar capacidades para la administración ambiental estarían proveyendo de espacios, recursos y estrategias para que los ciudadanos construyan pluralismo político.

En conclusión, la ruta hacia la sustentabilidad –como la sustentabilidad misma– es compleja, y su necesidad no garantiza su existencia, debe haber personas que la deseen, construyan y pongan en práctica. Como todo fenómeno complejo el desarrollo de esa ruta será probablemente no-lineal y producirá un conjunto de efectos no intencionales difíciles de predecir y aún más de controlar. La incertidumbre de la ruta es, sin embargo, preferible a la certidumbre del sendero de la dependencia de recursos naturales o del corto camino hacia una industrialización insostenible.

**Tabla 1**  
**Reducción de la pobreza y desigualdad en Bolivia y Ecuador**

	<b>Bolivia 1990</b>	<b>Bolivia 2009</b>	<b>Ecuador 1990</b>	<b>Ecuador 2012</b>
Tasa de pobreza	n.d.	50%	n.d.	25,3%
Coefficiente de Gini	42	56,3	50	47

**Fuentes:** Banco Mundial, <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>  
<http://www.planificacion.gob.ec/la-pobreza-y-la-desigualdad-caen-sistematicamente-en-ecuador/>

## Referencias bibliográficas

- Dunning, Thad (2008). *Crude Democracy. Natural Resource Wealth and Political Regimes*. New York: Cambridge University Press.
- Lahusen, Christian (2001). Political Regulation in Sociological Perspective: A Multidimensional Framework of Analysis. En: Richard Münch (Ed.), *Democracy at Work. A Comparative Sociology of Environmental Regulation in the United Kingdom, France, Germany, and the United States*. Westport: Praeger.
- Orihuela, José Carlos y Thorp, Rosemary (2012). The Political Economy of Managing Extractives in Bolivia, Ecuador and Peru. En: Anthony Bebbington (Ed.), *Social Conflict, Economic Development and Extractive Industry. Evidence from South America*. Abingdon: Oxon.







# Renta extractiva y territorialización de la política pública

Pablo José Iturralde Ruiz<sup>1</sup> / Sofía Jarrín Hidalgo<sup>2</sup>

## Introducción

En julio de 1972 llegó el primer barril de petróleo a la terminal de Balao en la provincia de Esmeraldas, cuarenta años después de que el General Guillermo Rodríguez Lara había declarado que ese “recurso mágico” solucionará los problemas de desarrollo; hoy todavía encontramos situaciones que nos interpelan la memoria y nos hacen preguntarnos sobre los alcances reales que tiene la renta extractiva para generar igualdad social y superar la pobreza.

Contradictoriamente, la región de la Amazonía se ubica en el escenario nacional como la región más pobre del país, y al mismo tiempo, representa la principal fuente de riqueza natural aprovechada para la

- 
- 1 Coordinador del Centro de Derechos Económicos y Sociales (CDES). Tiene estudios en Economía y Antropología y se encuentra vinculado a áreas de investigación sobre industrias extractivas, políticas fiscales y políticas públicas sobre desarrollo e igualdad social.
  - 2 Antropóloga, con experiencia en procesos de consultoría, investigación y asesoría en áreas de gestión estratégica y conflictividad social, política y ambiental. Ha participado en el diseño de políticas públicas, en la construcción de metodologías participativas para el fortalecimiento de capacidades, así como en la facilitación de procesos de diálogo a nivel nacional e internacional.

exportación petrolera y en un futuro cercano para la industria minera. Pero, aunque la Amazonia es el arquetipo de *zona sacrificada nacional* cuyo legado plantea un cúmulo de malas prácticas que se cristalizan en graves impactos para las personas y la naturaleza, hoy en día existen varios territorios afectados que podrían multiplicarse frente a la necesidad de ampliar la frontera extractiva por imperativos financieros.

Desde Esmeraldas y la Península de Santa Elena, hasta las comunidades rurales de la Cordillera del Cóndor; aparecen estos lugares como ejemplos del debate sobre los alcances y límites de la actividad extractiva para generar procesos de desarrollo. Y no se trata solamente del impacto ambiental y social que tiene el modelo a nivel local, sino de cómo esos territorios se encuentran atados al destino de un modelo económico predominantemente primario extractivista, con implicaciones para la macroeconomía del país y donde las zonas más pobres, constituyen otro correlato de la reproducción de la desigualdad social que engendra el sistema en su conjunto.

A nivel local la explotación petrolera ha dejado huellas lamentables como el desplazamiento de los pueblos, conflictos sociales, la contaminación del agua y la tierra o la afectación a la salud humana. A nivel nacional, la dependencia creciente a las exportaciones petroleras, ponen en evidencia las relaciones de subordinación hacia los países ricos que se benefician mayormente de las materias primas que reciben de economías históricamente empobrecidas como la ecuatoriana. El reto consiste en realizar un balance de la estructuración de políticas públicas territoriales considerando su inserción en el conjunto de la economía.

En este artículo queremos aportar con algunos elementos para ese debate, con el objetivo de contribuir en la generación de propuestas de política pública. La primera parte se refiere a la relación que tiene la distribución de la renta petrolera con las compañías privadas y cómo los niveles de producción y el cambio en los mercados, condicionan las posibilidades de distribución de la renta extractiva; la segunda desarrolla un recorrido sobre las transformaciones del marco normativo e institucional que contribuyeron a incrementar la participación estatal en los be-

neficios económicos del sector petrolero, ahí también se podrá encontrar información relevante sobre la situación de los contratos de prestación de servicios y los lineamientos generales de la política extractiva; y en un tercer momento se describe cómo una vez captada la renta petrolera, ésta es orientada hacia los territorios influenciados por la industria extractiva, resaltando el rol que cumple el Ejecutivo en relación con los GAD.

Es importante anotar, que el análisis se concentrará en el sector petrolero debido a que la minería a gran escala no se ha consolidado en el país. Sin embargo, en el último capítulo realizamos un breve análisis sobre las inversiones de la Empresa Pública Ecuador Estratégico, las cuales consideran recursos provenientes de varios proyectos mineros.

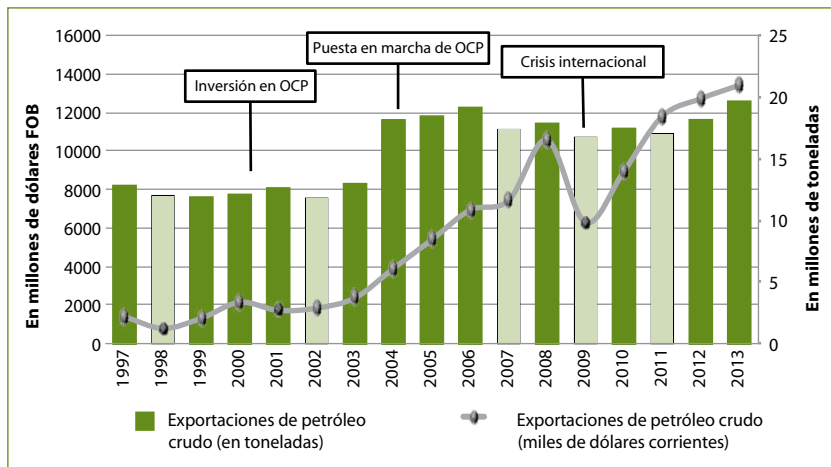
### Ciclo ascendente de los precios del petróleo

Con el inicio de siglo, el incremento de los precios de los productos primarios permitió al Estado incrementar sus ingresos provenientes de la industria extractiva para financiar la inversión y el gasto público. Esta evolución de precios tiene lugar en un mercado cada vez más complejo y volátil, que frente a golpes externos podría estancar los niveles de gasto público e incluso podría generar retrocesos en los “avances sociales” en la reducción de la desigualdad y la pobreza, que resultaron de una mayor presencia estatal mediante la ampliación del gasto público y las transferencias monetarias.

Se puede decir que Ecuador experimentó un nuevo ciclo de bonanza petrolera a partir del 2000, generado principalmente por el aumento predominante de los precios del barril de petróleo. Pero esta bonanza no ha sido lineal y muestra fluctuaciones significativas que lograron como resultado un *auge moderado* del desempeño global de todo el período.

Así, las fluctuaciones del mercado constituyen la base material sobre la cual se puede realizar los cambios en los términos de distribución de la renta petrolera que circula por el tejido social ecuatoriano. En este último ciclo se puede reconocer tres etapas según los cambios en los valores monetarios y volúmenes de las exportaciones de petróleo (Gráfico 1):

**Gráfico 1**  
Evolución de las exportaciones  
y extracción de petróleo en Ecuador



**Fuente:** Banco Central del Ecuador. Elaboración propia

- Etapa de recuperación ligera de las exportaciones privadas, entre 2000 y 2003, que coincidió con la preparación de un marco legal para favorecer las corporaciones petroleras transnacionales y con el incremento de la inversión extranjera como resultado de la fase de construcción del Oleoducto de Crudos Pesados (OCP).
- Etapa de crecimiento acelerado de las exportaciones privadas, entre 2004 y 2006, resultado del inicio de operaciones del OCP, más la sostenida inversión extranjera captada por el sector y el alza de los precios internacionales del petróleo. Durante este período se elabora la Ley 42-2006 y se declara la caducidad del contrato de OXY, que posteriormente permitirá incrementar la participación estatal en la producción y la renta.
- Etapa de crecimiento acelerado de la producción pública, entre 2007 y 2013, aunque toda la producción física creció poco

debido a la caída de la producción privada, mientras que las exportaciones crecieron sostenidamente –solamente Interrumpidas por la caída que generó la crisis financiera internacional–. Durante esta última etapa se desarrolló una nueva política petrolera orientada a la recuperación estatal del control y regulación del sector, que estuvo acompañada de la decisión de muchas compañías privadas de disminuir sus planes de inversión (Ruiz, 2013: 93-94), llevando a un nivel recesivo de las operaciones encargadas a la empresa privada, y que no pudo ser compensada totalmente por los mayores esfuerzos de inversión de la empresa pública.

Como se constata, la tendencia indica que el valor de las exportaciones creció considerablemente, mientras que el volumen de barriles extraídos evolucionó mucho menos. Esta bonanza moderada no alcanzó los niveles de actividad que el sector experimentó durante los años setenta, así como tampoco logró el mismo auge de otros países de la región (Orozco, 2013: 41-65).

Es importante advertir que el incremento del gasto público no es consecuencia únicamente de los precios altos del petróleo. En realidad, financiar el presupuesto para incrementar el gasto social y la inversión sobre los territorios, requirió reformas institucionales de corte nacionalistas sin las cuáles no hubiera sido posible cambiar los términos de distribución del ingreso entre compañías y el Estado.

Esta tendencia al alza de precios se quiebra en Ecuador en junio de 2014 junto a los cambios en el mercado internacional. Los barriles de Crudo Oriente y Crudo Napo se redujeron de un promedio de 100 dólares hasta un promedio de 40 dólares para enero de 2015, impactando negativamente sobre el presupuesto del sector público. La situación se agrava con el aumento del *castigo* en el precio por baja calidad del crudo ecuatoriano, de manera que la diferencia de precio con el crudo internacional de referencia (WTI y BRENT) es de alrededor de cinco dólares con el Crudo Oriente y diez dólares con el Crudo Napo (BCE, 2015).

Es difícil precisar hasta qué punto se extenderá la reducción de los precios del petróleo, pero sabemos que este cambio está asociado a la ralentización del crecimiento económico mundial, el incremento de la producción saudita y la especulación sobre el sector hidrocarburífero. Estamos haciendo referencia a un contexto financiero y geopolítico sobre el cual Ecuador es un sujeto marginal y con baja o ninguna posibilidad de influencia.

Esto ha llevado a que varios autores sostengan que se habría terminado el superciclo de revalorización de los *comodities* que implicó la mejora de los términos de intercambio para los países especializados en la exportación de materias primas (Berthelsen, 2013; Grijalva, 2014; Campodonico, 2014).

Por último, este ciclo estuvo además acompañado por la ampliación de la frontera extractivista que abrió un debate sobre la necesidad de satisfacer las necesidades sociales con minería o hidrocarburos, y la tensión que se genera entre DDHH y esa forma particular de uso y aprovechamiento de los recursos naturales. Por una parte, la provisión de servicios de salud, educación, saneamiento, etc., son necesarios para el ejercicio de los Derechos, por otra parte, los territorios afectados han sido históricamente los menos favorecidos por los ingresos petroleros y en cambio han sufrido impactos sociales y ambientales importantes, muchas veces asociados a la violación de Derechos. Esto ha generado la extensión de los conflictos territoriales con comunidades y pueblos que se sienten afectados (Herrera, et al., 2013).

## Un cambio de rumbo en la política extractiva del país

A medida que se incrementaban los precios internacionales del petróleo, los contratos de participación –que predominaron durante la década de los 90–<sup>3</sup> se volvían regresivos para el Estado en tanto los ingresos excedentarios no se incorporaban a las arcas públicas y benefi-

---

3 Antes de los contratos de participación, en los años 60 y 70 se instrumentalizaron principalmente contratos de concesión y asociación; mientras que en los años 80

ciaban significativamente a las empresas petroleras. Durante la administración del presidente Alfredo Palacio (20 de abril de 2005 a 15 de enero de 2007), la Unidad de Administración de Contratos de Petroecuador (UACP), había manifestado su preocupación por la reducida participación del Estado sobre los beneficios que dejaban los contratos de participación<sup>4</sup>. Ésta fue la primera advertencia que iniciaría un período de reformas que apuntaron a recuperar el control del sector petrolero que se encontraba bajo el predominio de compañías multinacionales, –tal como habíamos visto– en el año 2001 sólo el 56% de la producción de crudo pertenecía a la empresa pública, posición que mejoró para el año 2012 con el incremento de esta participación hasta el 75%.

Una primera medida orientada a mejorar la posición estatal, fue la aprobación de la ley reformativa a la Ley de Hidrocarburos (Ley 42-2006)<sup>5</sup>, que se planteó como objetivo restaurar el “equilibrio económico” en la distribución de la renta petrolera entre Estado y compañías, mediante la repartición de las “ganancias extraordinarias” –que son aquellas que resultan de la diferencia entre los precios internacionales y los precios establecidos en los contratos– en proporciones iguales entre el contratante y contratista: 50% para las compañías y 50% para el Estado. Esta Ley entró en vigor a mediados de 2006, y sólo una compañía no aceptó los nuevos términos, la norteamericana City Oriente, que demandó al Estado ecuatoriano ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), alegando violaciones a su contrato.

La siguiente medida que signó el cambio de rumbo, fue el anuncio de iniciar un proceso de caducidad del contrato con la compañía estadounidense Occidental (conocida también como OXY), después de que el Estado consideró ilegal el traspaso del 40% de sus acciones a la compañía Alberta Energy Corporation (ADC, sin que existiera autorización del

---

el predominio de los contratos estaban bajo la figura de prestación de servicios con costos reembolsables.

4 En los Contratos de Participación, el Estado no reembolsa ningún valor a las contratistas, sino que les consiente un porcentaje señalado contractualmente, sobre la producción del crudo.

5 Ley No. 42, publicada en Registro Oficial Suplemento 257 de 25 de Abril del 2006.

Ministerio de Energía. Por ello, durante 2005, primero la Procuraduría y luego Petroecuador, habían recomendado poner término al contrato con esa empresa. El 15 de mayo de 2006, el Gobierno de Palacio declaró la caducidad del contrato con Occidental, disponiendo la devolución inmediata de las áreas en concesión y la entrega de todos los equipos al Estado, dos días más tarde, Occidental puso ante la CIADI una demanda arbitral<sup>6</sup>.

Con la primera administración de Rafael Correa, la cual empezó el 15 de enero de 2007, se continuó y profundizó lo emprendido por la administración anterior. El 4 de octubre de ese año, por Decreto Ejecutivo 662, se ordenó una nueva reforma a la Ley 42-2006, que establecía el incremento de la participación del Estado en las ganancias extraordinarias hasta el 99%, dejando el 1% a las empresas petroleras privadas. El mes siguiente, después de permanecer 15 años fuera, el Ecuador declaró su regreso a la OPEP.

El 3 de abril de 2008, mientras se redactaba la nueva Carta Magna por la Asamblea Constituyente recientemente instalada, dicho órgano, haciendo uso de sus plenos poderes, promulgó la Ley de Orgánica para la recuperación del Uso de los Recursos Petroleros del Estado y Racionalización Administrativa de los Procesos de Endeudamiento, la Ley planteó dos temas centrales: (a) la eliminación de todos los fondos petroleros, exceptuando el Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico (ECORAE); y (b) la eliminación de algunos requisitos para la contratación de deuda. Los fondos fueron eliminados (Grupo Faro, 2013).

En cambio, una vez aprobada la Constitución de Montecristi, mediante referéndum, el 28 de septiembre de 2008, se asentaron las bases para implementar mayores reformas institucionales que orientarían el papel del Estado en la gestión de los recursos naturales no renovables.

En cambio, el 27 de julio de 2010 entró en vigencia la ley “Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos y a la Ley de Régimen Tributario Interno”, que

---

6 La CIADI resolvió, el 5 de octubre de 2012, un laudo por 1 700 millones de dólares a favor de Occidental, por considerar que la declaración de caducidad del contrato fue “equivalente a la expropiación” y violaba, por lo tanto, el tratado bilateral de protección de inversiones firmado entre Ecuador y los EEUU. Hacia mediados del 2014, Ecuador todavía no recibe una respuesta a su apelación.



tuvo la intención de incrementar la participación estatal en los beneficios económicos de la actividad petrolera mediante cambios en el modelo de contrato de las empresas de hidrocarburos no estatales.

Con esta reforma en vigencia, se inició el proceso de cambio de la modalidad contractual de los contratos de participación por los nuevos contratos de prestación de servicios. El 23 de noviembre de 2010, la Secretaría de Hidrocarburo alcanzó la firma de ocho contratos de prestación de servicios con cinco empresas. Respecto a los campos marginales, el 23 de enero de 2011 se alcanzó la renegociación de contratos con cinco empresas, mientras que tres no aceptaron los nuevos términos. En los campos más grandes y de mayor rentabilidad, se logró la renegociación con cinco empresas destacadas en la producción nacional: Repsol YPF Ecuador S.A.,<sup>7</sup> Andes Petroleum Ecuador LTD., Petroriental y Agip Oil Ecuador B.V. En total fueron siete empresas con las cuales no se logró acuerdos y representaban -con excepción de la empresa Ecuador-TLC (Petrobras)- las de menor tamaño o eran campos que no estaban en explotación y se limitaban a actividades de exploración.

**Tabla 1**  
**Resultados de la renegociación de contratos de prestación de servicios**

Contrato de prestación de servicios: cinco empresas	Contrato de prestación de servicios de campos marginales: cinco empresas	No renegociaron su contrato: siete empresas
<ul style="list-style-type: none"> <li>• AGIP OIL ECUADOR B. V. (Italia, Bloque 10).</li> <li>• ENAP SIPETROL S. A. (Chile, bloques MDC y PBHI).</li> <li>• ANDES PETROLEUM ECUADOR LTD. (China, bloque Tarapoa).</li> <li>• PETROORIENTAL (China, bloques 14 y 17).</li> <li>• REPSOL YPF ECUADOR S. A. (España, bloques 16 y Bogi Capirón)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PETROBELL (Ecuador-Brasil, campos Tigüino y Ancón).</li> <li>• CONSORCIO PEGASO (Ecuador, encargado del campo Palanda y Pindo).</li> <li>• TECPECUADOR (Ecuador, campo Bermejo).</li> <li>• REPSOL (España, campo Tivacuno).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PETROBRAS (Brasil, bloque 18 y Campo Unificado Palo Azul).</li> <li>• CANADÁ GRANDE (Corea del Sur, Bloque 1).</li> <li>• EDC (Estados Unidos, Bloque 3).</li> <li>• CNPC Amazon (China, Bloque 11).</li> <li>• BELLWEATHER* (estados Unidos, campo Charapa).</li> <li>• CONSORCIO GRAN COLOMBIA* (Ecuador-Colombia, campo Armadillo).</li> <li>• PETROLERO AMAZÓNICO* (Venezuela-Ecuador, campos Pucuna y Singue).</li> </ul>

\*Empresas que explotaban campos marginales

**Fuente:** Herrera, López y Arias (2012)

7 Actualmente Repsol Ecuador S.A.

La reforma legal que dispuso el cambio de los contratos, obligó al Estado a indemnizar a aquellas petroleras con las que no se logró un acuerdo. Entre las principales estuvieron: la brasileña Petrobras (Bloque 18 y Palo Azul), la estadounidense EDC (Bloque 3), la ecuatoriana-colombiana Consorcio Gran Colombia (Campo Armadillo).

En el caso de Petrobras, ya existía un proceso de caducidad sostenido por el Estado desde el 2008, y una acción penal por fraude técnico y peculado. Sin embargo, después de que el Ministerio de Recursos Naturales falló a favor de la compañía y que la Fiscalía solicitó a la Corte de Justicia la nulidad del proceso penal- se alcanzó un acuerdo para indemnizar a Petrobras con 217 millones de USD por los dos campos que tuvo en concesión.

La característica principal del contrato de prestación de servicios para la exploración y explotación de hidrocarburos consiste en que el Estado asigna un bloque a un contratista para que realice actividades de exploración y/o explotación y lo remunera por sus servicios prestados mediante el pago de un sistema tarifario en función del nivel de productividad.

En la tabla 2 se presenta los 15 contratos en ejecución bajo la modalidad de prestación de servicios, con sus respectivos bloques, nivel de producción y tarifa de remuneración.

Por otra parte, a los contratos ya existentes, se les sumó otros contratos de participación con nuevas empresas petroleras. El 30 de abril de 2012, en la Décima Ronda de Licitación Petrolera -donde fueron ofertados los campos marginales<sup>8</sup> para actividades de exploración- se aprobó la adjudicación de tres bloques: Singue al Consorcio DGC, Eno-Ron a la compañía PECS IECONTSA y Ocano-Peña Blanca al Consorcio INTERPEC<sup>9</sup>.

---

8 Llamados *campos marginales* en tanto en promedio tienen una producción diaria menor al 1% de la producción diaria nacional, con menos del cinco mil barriles diarios, y porque se encuentran alejados de la infraestructura petrolera principal.

9 La convocatoria a la Décima Ronda de Licitación petrolera fue realizada casi un año antes, el 19 de junio de 2011, en ella se adjudicaron tres bloques de los seis ofertados, resultado que no correspondía a las expectativas.

**Tabla 2**  
**Contratos en ejecución hasta julio del 2014**

Compañía	Bloque	Producción Promedio (2012 B/D)	Tarifa
AGIP OIL	10	15.200	35,00
ANDES PETROLEUM ECUADOR LTD	TARAPOA	34.100	35,00
CONSORCIO PETROLERO BL. 16	16	39.520	35,95
CONSORCIO PETROLERO TIVACUNO	TIVACUNO	4.200	27,25
CONSORCIO PETROLERO BL. 14	14	5.600	41,00
CONSORCIO PETROLERO BL. 17	17	8.000	41,00
SIPETROL	MAURO DÁVALOS CORDERO	7.400	16,72
SIPETROL	MAURO DÁVALOS CORDERO INCREMENTAL	4.500	18,28
SIPETROL	PARAISO, BIGUNO, HUACHITO, I. (PBHI)	2.100	20,77
CONSORCIO PETROLERO PALANDA YUCA	PALADA-YUCA SUR	2.000	31,90
CONSORCIO PETROSUD PETRORIVA	PINDO	5.600	29,50
TECPECUADOR	BERMEJO-RAYO	3.600	24,00
PETROBELL	TIGUINO	3.700	29,60
PAVIFPETROL	GUSTAVO GALINDO	1.200	58,00
CONSORCIO PEGASO	PUMA	1.800	21,10

**Fuente:** Superintendencia de Hidrocarburos (SHE). Elaboración propia

El conjunto de estos cambios lograron incrementar la participación del Estado tanto en la producción como en la renta (o beneficios económicos de la actividad). A continuación daremos una revisión breve de las implicaciones de estos cambios para el territorio y analizaremos los cambios jurídicos respecto al 12% de los trabajadores captados por Ecuador Estratégico.

## Apuntes sobre la estructuración territorial de la política pública para la distribución y gestión de la renta

La aprobación de la última Constitución del Ecuador sentó las bases para impulsar una reforma institucional generalizada de la sociedad ecuatoriana (Acosta, 2009). Una de sus nuevas orientaciones consistió en la intención de implementar un sistema político descentralizado para profundizar los procesos democráticos a nivel nacional e intentar la desestructuración del tradicional carácter excluyente de la organización territorial. En ese marco se planteó la descentralización como una alternativa de “desarrollo equitativo y equilibrado” (SENPLADES, 2013), entendiendo este proceso como un mecanismo de fortalecimiento de la estructura estatal articulada a las distintas realidades locales. Lo que supone que en la planificación para el desarrollo debería prevalecer el principio de subsidiaridad, es decir: “todo lo que pueda implementar el Gobierno más pequeño y cercano a la población no debería asumirlo el Gobierno más centralizado”.

Sin embargo, estamos todavía lejos de consolidar procesos de descentralización con socialización significativa del poder hacia los gobiernos autónomos (consultar el COOTAD). Un ejemplo de estos límites es precisamente la administración de la renta proveniente de la industria extractiva. Sobre esto, de inicio existe una verticalidad frente a una necesidad estructural, que consiste en la necesidad de reconocer como sectores estratégicos a la energía y la minería (artículos del 313 al 318 de la Constitución). La centralización en el Ejecutivo de la producción y distribución de la renta es razonable en tanto los ingresos petroleros son determinantes decisivos de la economía nacional y el aparato fiscal. Ahora, el campo de la descentralización de la renta extractiva es el señalado por el principio de *compensación social y ambiental* que se aplica reconociendo la mayor afectación sufrida por la población de los territorios que soportan la explotación petrolera o minera, y que por lo tanto requieren de una mayor inversión de la renta que generan.

## Participación general en el presupuesto general del Estado y 12% de los trabajadores

En primer lugar consideremos la participación en el Presupuesto General del Estado, que para el efecto el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización – COOTAD, en su artículo 192 establece que el 10% de los ingresos no permanentes del presupuesto general de Estado –entre los que se estipulan los recursos provenientes del sector privado de hidrocarburo– será destinado a los GAD, mientras que el 90% restantes son para el Gobierno Central. Por otra parte, los excedentes de las empresas públicas del sector hidrocarburo son en su totalidad canalizados hacia el Gobierno Central. Es decir que si los ingresos petroleros suben en un año, los GAD deberían esperar un incremento de sus presupuestos, y lo mismo sucede si hay una reducción, por ejemplo, por el efecto de un *shock* externo.

Además, al inicio de este análisis habíamos señalado que el ingreso por extractivas no solamente depende de los precios internacionales, en tanto se ven afectados por los niveles de producción y por los términos de distribución de la renta entre compañías privadas y el Estado. Sobre este último punto, la Ley de Hidrocarburos del 2011 buscó incrementar los ingresos petroleros cambiando la modalidad de los contratos a los de prestación de servicios, que dejan mayores beneficios para el Estado siempre y cuando los precios se mantengan altos<sup>10</sup>.

Hasta aquí nos estábamos refiriendo a los ingresos petroleros percibidos por todos los GAD, en cambio, ahora señalamos la renta extractiva dirigida a los GAD de las áreas de influencia. Para ello por mandato constitucional se establece que: “los gobiernos autónomos descentralizados en cuyo territorio se exploten o industrialicen recursos naturales no renovables tendrán derecho a participar de las rentas que perciba el

---

10 Cabe mencionar que desde junio del 2014 los precios del barril son descendentes y por lo tanto ponen en riesgo la rentabilidad de esta modalidad de contrato, lo que en los próximos años podría generar disminuciones en el presupuesto de los GAD por la afectación de los ingresos no permanentes.

Estado por esta actividad, de acuerdo con la ley” (Art. 247). Y sobre este mandato la Ley de Hidrocarburos establece el cambio del régimen de utilidades de los trabajadores petroleros y mineros a quienes se les reduce sus utilidades al 3% de participación (mientras en el régimen de trabajo normal la participación de los trabajadores es del 15%) para destinar el 12% a fondos de inversión para el desarrollo (LHOP, 2010: Art.94)<sup>11</sup>.

En base a lo dispuesto en la reforma a la Ley de Hidrocarburos y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, el 04 de enero de 2011, se expide el Acuerdo Interministerial No. 003 entre el Ministerio de Finanzas y la SENPLADES, en el cual se establece el instructivo que regulará la distribución de los excedentes provenientes de la actividad petrolera, en el cual se plantea que el 12% del ingreso efectivo del Presupuesto General del Estado del año en curso, se destinará para financiar la ejecución de programas y proyectos de inversión a nivel parroquial, cantonal, provincial y nacional, los que se canalizaran mediante dos vías: GAD (a través del Banco del Estado) y por medio de las entidades de la Función Ejecutiva del Gobierno Central.

Así también, el acuerdo interministerial prevé que la distribución de los recursos serán canalizados por SENPLADES y el Ministerio de Finanzas, quienes realizaran la programación correspondiente, así como las respectivas reformas al Plan Anual de Inversiones. A su vez, las instituciones mencionadas establecerán –hasta el mes de septiembre de cada año– la participación de cada campo de producción de conformidad con las proyecciones de participación total de la producción nacional para el año siguiente previstas por el Ministerio de Recursos Naturales No Renovables.

En el mencionado acuerdo, se plantea que se priorizaran los programas y proyectos de los GAD que se localicen en el nivel más cercano al lugar de explotación. Los recursos no ejecutados por los programas o proyectos descritos, podrán ser utilizados en el Presupuesto General

---

11 Artículo 94, fue agregado por Ley No. 0, publicada en Registro Oficial Suplemento 244 de 27 de julio del 2010.

del Estado del siguiente ejercicio fiscal mediante la inclusión en el Plan Anual de Inversiones correspondiente.

En función de aterrizar lo dispuesto en la Ley de Hidrocarburos y el acuerdo interministerial sobre distribución de excedentes extractivos, el 5 de septiembre de 2011, se crea la empresa pública “Ecuador Estratégico EP” cuya misión es: planificar, diseñar, evaluar, priorizar y ejecutar los planes, programas y proyectos de desarrollo local e infraestructura en las zonas de influencia de los proyectos de los sectores estratégicos. De esta manera se destina un porcentaje de las rentas petroleras y mineras para proyectos de desarrollo social que incluyen entre otras las áreas de educación, salud, vivienda, recursos naturales y energía, saneamiento ambiental y transporte.

Escenario que involucra establecer adecuados mecanismos de gestión, control y evaluación de los proyectos de inversión en los diferentes niveles de gobierno.

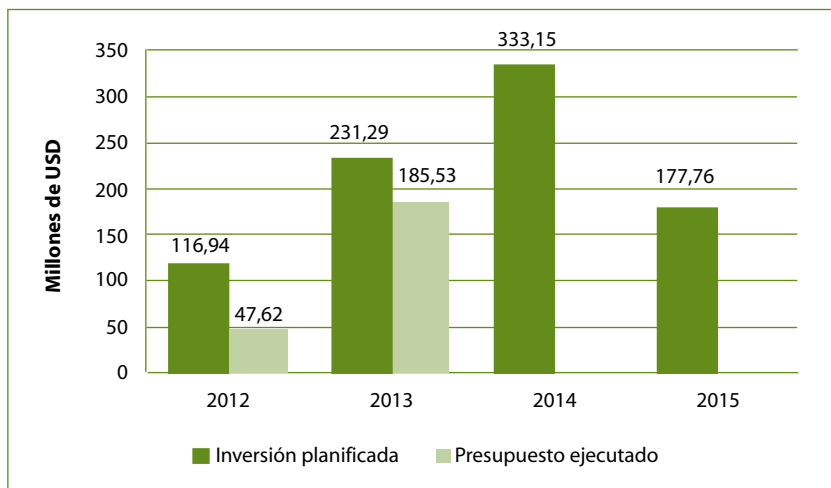
En cambio, para el desarrollo de los mecanismos de gestión, control y evaluación de los proyectos de inversión, en los diferentes niveles de gobierno, el COOTAD conformó el Sistema Nacional de Competencias y del Consejo Nacional de Competencias. Este último, comprendido como el organismo técnico que tiene por responsabilidad organizar e implementar acciones políticas para garantizar el proceso de descentralización. En el cuerpo jurídico del mencionado Código, se establece que todos los niveles de gobierno tienen por obligación trabajar de manera articulada y complementaria para la generación y aplicación de normativas concurrentes, la gestión de competencias y el ejercicio de atribuciones, para ello se podrán acordar mecanismos de cooperación voluntaria para la gestión de sus competencias y el uso de los recursos.

## **Presupuesto de Ecuador Estratégico**

Ecuador Estratégico ha planificado obtener recursos hasta por un monto de 859,1 millones de dólares en un período de cuatro años (entre 2012 y 2015). Aunque se observan diferencias entre el presupuesto

planificado y ejecutado, la capacidad de ejecución mejoró del 40,7% en el 2012 a 80,2% en el 2013.

**Gráfico 2**  
Inversión y presupuesto ejecutado de Ecuador Estratégico



**Fuente:** Ecuador Estratégico. Elaboración propia

Según anuncia Ecuador Estratégico (2014) son más de 1 200 obras que se encuentran distribuidos en 61 cantones y 258 parroquias. Además, la inversión está destinada a doce provincias, donde el 68,5% de la inversión se concentra en la región amazónica, 25,9% en la costa y 5,6% en la sierra.

**Tabla 3**  
Inversión de Ecuador Estratégico  
por provincia entre los años 2012 y 2014

Región	Provincia	Inversión USD	No. Proyectos	% Inversión
Amazonía	Orellanda	125950582	168	16,6
	Sucumbíos	118127508	192	15,6
	Napo	86345961	119	11,4



Región	Provincia	Inversión USD	No. Proyectos	% Inversión
	Zamora Chinchipe	95718769	195	12,6
	Morona Santiago	49371223	104	6,5
	Pastaza	43059809	94	5,7
Total Amazonía		568555475	872	68,5
Costa	Manabí	64593041	112	8,5
	El Oro	31397949	31	4,1
	Esmeraldas	93041432	47	12,3
	Santa Elena	7169011	21	0,9
Total Costa		196201433	211	25,9
Sierra	Azuay	36882215	115	4,9
	Imbabura	5685024	21	0,8
Total Sierra		42567239	136	5,6
Total		757342524	1219	100

**Fuente:** Ecuador Estratégico. Elaboración propia

Los recursos de Ecuador Estratégico fueron orientados principalmente a los sectores de saneamiento ambiental (25%), vialidad (24%), vialidad (18%) y comunidades del milenio (10%).

**Tabla 4**  
Inversión de Ecuador Estratégico por sectores  
entre los años 2012 y 2014

Sectores	Inversión USD	No. proyecto	Inversión %
Saneamiento Ambiental	194.440.037,00	136	25%
Vialidad	183.635.967,00	40	24%
Educación	139.527.994,00	93	18%
Intervención Integral, Comunidades del Milenio y Vivienda	77.307.005,00	50	10%
Electrificación y Telecomunicaciones	53.806.118,00	823	7%

Sectores	Inversión USD	No. proyecto	Inversión %
Salud	50.495.032,00	37	7%
Turismo, Cultura y Deportes	25.326.940,00	10	3%
Apoyo Productivo	14.165.076,00	16	2%
Varios (Administración, fiscalización e impuestos)	11.143.739,00		1%
Desarrollo Social, Urbano y Seguridad	9.642.314,00	10	1%
Protección Medio Ambiente	9.066.670,00	2	1%
Total General	768.556.892,00	1217	100%

**Fuente:** Ecuador Estratégico. Elaboración propia

Estos niveles de inversión convierten a Ecuador Estratégico en el principal canalizador de renta extractiva para las áreas de influencia extractiva. La diferencia es enorme con el presupuesto manejado por el Instituto para el Desarrollo de la Amazonía, que prevé un presupuesto de 286 mil dólares entre el año 2010 y 2013.

Frente a la importancia de estos montos invertidos o por invertir es necesario realizar una evaluación de la calidad del gasto y en función de establecer si cumple o no con la finalidad de generar mejores condiciones de vida para la población y una verdadera distribución de la renta extractiva, lo que es un desafío para el Estado y específicamente para los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Si bien el marco normativo sostiene que los operadores de la política pública pueden ser los propios GAD, hasta el momento el actor principal ha sido el Gobierno Central, a través de Ecuador Estratégico. Sin embargo, es imperante establecer que todos los programas y proyectos priorizados y aprobados por el Ministerio de Finanzas y SENPLADES, deben articularse a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y fundamentalmente a los Planes de Ordenamiento Territorial, respetando los principios de autonomía administrativa, política y financiera.

## Conclusiones

Más que un auge en estricto sentido, desde inicios de siglo el Ecuador transitó por un choque positivo de ingresos petroleros generado por un aumento sostenido de los precios del crudo en el mercado internacional desde 2000. Este ciclo estuvo acompañado por una nueva orientación en las políticas públicas que lograron ampliar la estatización de la renta petrolera y contribuyeron decisivamente a sostener las nuevas inversiones del gasto público.

Si bien a nivel interno la capacidad de producción nacional ascendió de manera importante por el inicio de operaciones del Oleoducto de Crudos Pesados (OCP) en noviembre de 2003; este incremento fue de carácter temporal y se sucedió de estancamientos y decrecimientos, que resultaron en un crecimiento moderado de todo el período. Esto a diferencia de los años setenta donde el país experimentó un *boom* que incluyó el incremento tanto de precios como del volumen de crudo producido.

Como habíamos mencionado, el auge contribuyó al incremento progresivo del gasto público y –particularmente a partir del 2008– a la sostenibilidad del crecimiento extraordinario del gasto durante el gobierno de Rafael Correa. Pero no todo depende de los movimientos del mercado internacional, en tanto requirió de *voluntad política* para desplegar estrategias dirigidas a captar una mayor cantidad de renta petrolera.

Las señales de cambio de rumbo nacionalista de la política petrolera se expresaron en la emisión de la Ley 42-2006, la declaración de caducidad del contrato de Oxy y el posterior traslado de los contratos de participación a los contratos de prestación de servicios que garantiza un monto mayor ingresos petroleros en favor del Estado.

La rigidez de los marcos fiscales, los nuevos contratos de prestación de servicios y en general, la mayor regulación pública del sector petrolero; redujo los incentivos de inversión privado en el sector, lo que generó una reducción de la producción que sin embargo estuvo acom-

pañado de un incremento sin precedentes de los ingresos petroleros para el sector público no financiero. Estos recursos pudieron incrementar los servicios sociales para el pago de la llamada *deuda social*.

Además de los cambios jurídicos que disminuyeron la participación de las empresas privadas, también se impuso una reducción de las utilidades para los trabajadores petroleros y mineros para obtener un 12% destinado al fondo de inversión de Ecuador Estratégico, actualmente este es el principal canal de circulación de renta extractiva hacia los territorios.

Con más de 850 millones de dólares para invertir en cuatro años (entre 2012 y 2015), el Ejecutivo, mediante Ecuador Estratégico, se ha vuelto en un actor importante en las negociaciones sobre los planes de inversión y la planificación de la industria extractiva. Esta situación incrementa la capacidad de presión del Ejecutivo por sobre los GAD, lo que vuelve imperativo establecer adecuados mecanismos de territorialización de la política pública desde un enfoque local.

En este artículo nos hemos limitado en la distribución macroeconómica de la renta y a nivel local nos concentramos en los recursos de Ecuador Estratégico. Pero el análisis que realizamos sugiere que existen diversos canales *fiscales* de circulación de la renta hacia gobiernos locales dentro de áreas de influencia de proyectos extractivos, los principales son:

- Participación del GAD en el 10% de los ingresos no permanentes del Presupuesto General del Estado (que lo reciben todos los GAD del país).
- Recursos recibidos por el 12% de utilidades gestionando por Ecuador Estratégico para áreas pertenecientes a los contratos de explotación extractiva.
- La Inversión del Instituto para el Desarrollo de la Amazonía orientado a los pueblos y nacionalidades indígenas (aunque estos fondos son muy bajos pero en cambio son sensibles a los impactos políticos de las nacionalidades amazónicas).
- Las compensaciones sociales y las indemnizaciones por la implementación de proyectos extractivos, estos son fondos mí-

nimos pero tienen un impacto significativo en el tejido social de las comunidades afectadas.

Frente al debate generado en torno a la distribución de la renta extractiva, es necesario evidenciar que la implementación de programas y proyectos de desarrollo en las zonas donde operan las industrias extractivas, involucran la transformación de los procesos de construcción espacial de los territorios, los cuales deben articular de forma integral las conexiones, flujos y relaciones con el resto de las unidades territoriales similares o superiores, a fin de optimizar la calidad de la inversión.

El proceso de investigación para este artículo constató la escasa información disponible en torno a la gestión de las rentas extractivas por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, lo cual nos plantea establecer la efectividad de los instrumentos de política pública diseñados para cumplir la distribución equitativa de la renta.

Adicionalmente, si bien existen instrumentos jurídicos que delimitan el acceso y ámbito de aplicación de los recursos que se derivan de los excedentes extractivos, no se establecen mecanismos de coordinación política y técnica con los diferentes niveles de gobierno en el marco del cumplimiento de sus competencias exclusivas o concurrentes. Este déficit de mecanismos de gestión plantea la posibilidad de un uso ineficaz de los recursos a partir de la duplicidad de funciones entre los diferentes niveles de gobierno, o de ser el caso, frente a las figuras de compensación social que se desprenden de la operación de las industrias extractivas.

Esto es mucho más relevante si se considera la histórica marginación de las comunidades afectadas, al mismo tiempo que su sacrificio sirvió para generar polos de desarrollo principalmente en los centros urbanos y económicos del país. La subsanación de los procesos de *desarrollo geográfico desigual* debe ser considerada en términos de pago de la deuda social generada por los sistemas injustos de distribución del ingreso.

Esto nos lleva a considerar que el mayor involucramiento de los territorios en la renta, plantea el reto de ampliar e intensificar meca-

nismos particulares de participación de los gobiernos locales en todo el ciclo de la generación de los ingresos fiscales extractivos, tanto en: la fuente (estándares ambientales y sociales de la operación productiva –o de la fase de exploración–), monto (asignaciones de los presupuestos) y uso (planificación del desarrollo y el ordenamiento del territorio). Entonces, no es suficiente con asignar un mayor presupuesto, será fundamental fortalecer también la institucionalidad de los gobiernos locales, emprendido además bajo el principio de subsidiariedad que empodera la participación hacia los niveles más cercanos a la gente.

## Referencias bibliográficas

- Acosta, Alberto (2009). *La maldición de la abundancia*. Quito: Abya Yala.
- Berthelsen, C. (2013). *El 'superciclo' de las commodities estaría cerca de llegar a su fin*. s.l.: La Nación.
- Campodonico, H. (2014). *¿Tú también, petróleo?* Lima: Prensa Escrita.
- Dávila, A., Espín, W., Jarrín, S. (2014). Análisis de las preferencias de gasto de los recursos provenientes de las industrias extractivas. *Esfera pública*, 7, 1-32, Marzo.
- EP, E. E. (2015). Ecuador Estratégico. Disponible en: <http://www.ecuadorestrategicoep.gob.ec/images/files/mapaeep082014.jpg> [Último acceso: 12 Enero 2015].
- Grijalva, D. (2014). *El fin del súper ciclo de los commodities y su impacto en América Latina*. Quito: USFQ.
- Herrera, S., Latorre, S., Sánchez, P., Iturralde, P. (2013). *¿A quién le importa los guayacanes? Acumulación, gobierno y conflictos en el campo*. Quito: Instituto de Estudios Ecuatorianos.
- Iturralde, P.J. (2013). Acumulación capitalista en el campo. En: *¿A quién le importa los guayacanes? Acumulación, gobierno y conflictos en el campo* (pp. 83-107). Quito: Instituto de Estudios del Ecuador.
- \_\_\_\_\_(2013). II parte- Apuntes para pensar la ampliación de la frontera petrolera y minera en Ecuador. En: M. Ruiz y P.J. Iturralde (Ed.), *La alquimia de la riqueza: Estado, petróleo y patrón de acumulación en Ecuador* (pp. 137-181). Quito: Centro de Derechos Económicos y Sociales -CDES-.
- \_\_\_\_\_(2014). *El negocio invisible de la salud: acumulación de capital en el sistema de salud del Ecuador*. Quito: Centro de Derechos Económicos y Sociales -CDES-.

- Orozco, M. (2013). *Una política sin rumbo: El caso del sector petrolero ecuatoriano 2005 - 2010*. Quito: FLACSO.
- Ruiz, M. (2013). I parte. En: M. Ruiz y P.J. Iturralde (Ed.), *La alquimia de la riqueza: Estado, petróleo y patrón de acumulación en Ecuador* (pp. 19-136). Quito: CDES.

### *Marco normativo e institucional citado*

- Asamblea Nacional (2008). Constitución de la República del Ecuador. Quito- Ecuador. RO: 449, 20-oct- 2008.
- Acuerdo Interministerial (003-2011). Instructivo que regula la distribución de los excedentes provenientes de la actividad petrolera. Firmado 04 de enero de 2011, Ministerio de Finanzas y SENPLADES.
- COOTAD (2010). Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD) Publicado el 19 de octubre de 2010, en el Registro Oficial 303. Asamblea Nacional del Ecuador. Quito- Ecuador.
- Ley de Hidrocarburos (2011). En base a la Ley de Hidrocarburos, promulgada el 27 de julio de 2010, publicado en el Registro Oficial No. 244.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2009). Plan Nacional del Buen Vivir 2009- 2013. SENPLADES. Quito- Ecuador.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2012). Consejo Nacional de Competencias. Plan Nacional de Descentralización. SENPLADES. Quito- Ecuador.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2013). Plan Nacional del Buen Vivir 2013- 2017. SENPLADES. Quito- Ecuador.







## Descentralización, gestión ambiental y extractivismo: ¿Contamos con las herramientas para evitar un nuevo caso Texaco?

Paola Romero D.<sup>1</sup> / Pablo Fajardo

El desarrollo territorial y la descentralización son conceptos estrechamente vinculados entre sí, mismos que enfrentan desafíos permanentes muchas veces derivados de los procesos políticos y del crecimiento económico. Para alcanzar un desarrollo sostenible del territorio se requiere que las autoridades locales tengan la capacidad de plantear y trabajar por objetivos basados en los anhelos y las necesidades de su población y el entorno; para lograrlo requieren contar con las competencias que los faculten a generar procesos de transformación que aporten significativamente a la calidad de vida en su territorio.

La Constitución de la República del año 2008 logró un significativo avance hacia la descentralización del Estado, pero ¿es suficiente? El desarrollo territorial impulsado desde los gobiernos locales es un proceso que en general requiere de capacidad institucional, organización, voluntad y responsabilidad. Al tratarse del desarrollo local de los territorios que soportan la actividad extractiva –petrolera y minera– y los impactos negativos que ésta genera, el proceso de descentralización

---

1 Abogada de la Unión de Afectados por las Operaciones Petroleras de Texaco-UDAPT.

debe abordarse inclusive con más responsabilidad y desde una óptica aún más rigurosa.

La operación petrolera de Chevron-Texaco en el Ecuador marcó la más importante enseñanza en materia de regulación, control y seguimiento ambiental: mientras más lejana y débil sea la autoridad de control, más vulnerables son los derechos de las personas y la naturaleza. La ausencia de un gobierno cercano permitió que se lleve a cabo una operación irresponsable y nociva, y en consecuencia debieron transcurrir décadas para que la compañía sea formalmente responsabilizada por sus actos en sede judicial; siguen transcurriendo los años sin que se logre aún el pago para la remediación efectiva de los derechos violados. Una institucionalidad fuerte y cercana, y un real proceso de gobernanza, son medios que podrían haber mitigado gran parte de estos daños. Hoy, son estos mismos medios los que pueden impedir que este tipo de desastres ambientales se repitan.

En la actualidad, el nivel autónomo descentralizado es el llamado a liderar el desarrollo del territorio. El rol que los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) deben cumplir para garantizar los derechos a un medio ambiente sano y la protección de los ecosistemas es fundamental, y debe ser asumido por las autoridades locales con conciencia histórica y responsabilidad. Tratándose de territorios en los que se llevan a cabo actividades extractivas, es aún más importante contar con gobiernos autónomos descentralizados robustos, preparados para mitigar la amenaza de los impactos que generan estas actividades, los cuales pueden ser profundamente perjudiciales para la vida humana y natural.

Sin embargo, el rol de los GAD en relación al control y seguimiento de las actividades extractivas debe tomar en cuenta que dichas actividades son consideradas estratégicas para el Estado, por lo que existe concurrencia en el ejercicio de las competencias con el Gobierno central. La coordinación entre las instituciones públicas de todos los niveles de gobierno, que se hace necesaria a partir de esta concurrencia, debe perseguir la consecución de los objetivos nacionales del desarrollo y a la vez, generar un aporte significativo para el desarrollo sostenible

del territorio. En este sentido, la pregunta que nos planteamos es ¿cómo lograr que la actividad productiva más importante de la economía ecuatoriana sea también el motor del desarrollo territorial, bajo principios de respeto, solidaridad y equidad?

El presente artículo tiene como objetivo analizar el proceso de descentralización del Estado, particularmente en el ámbito ambiental, con la finalidad de delinear la problemática que enfrentamos los ecuatorianos en materia de control y seguimiento de las actividades extractivas. La responsabilidad que tenemos en relación a la adecuada inversión de los recursos petroleros y mineros, por su naturaleza finitos, nos guiará en el análisis, de la mano con los preceptos constitucionales del desarrollo sustentable, social y ambientalmente responsable, y la protección de los derechos de la naturaleza.

Nuestra postura representa los años de lucha de las poblaciones campesinas e indígenas en contra de la petrolera Chevron-Texaco como víctimas directas de sus irresponsables prácticas ambientales y empresariales. Esta lucha histórica busca resarcir los daños ocasionados por una explotación petrolera abusiva, remediar los derechos vulnerados desde hace más de cinco décadas, y contribuir a la generación de conciencia nacional y global para impedir que la historia del Caso Chevron-Texaco se repita.

### **La descentralización de la competencia ambiental: un mito o un reto**

El modelo de autonomías y descentralización del Estado, consagrado en la Constitución de la República del Ecuador, busca lograr un desarrollo equitativo, solidario y sustentable del territorio, corrigiendo los desequilibrios históricos que aun en la actualidad caracterizan al territorio ecuatoriano. En tal sentido, la Carta Magna enuncia taxativamente las competencias exclusivas que le corresponden a cada nivel de gobierno, aclarando que su ejercicio no excluirá el ejercicio concurrente

de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno<sup>2</sup>.

En el caso de los GAD provinciales, el numeral 4 del artículo 263 de la Constitución, en concordancia con el literal d) del artículo 42 del COOTAD, determinan como una de sus competencias exclusivas la gestión ambiental provincial. El alcance de dicha competencia se recoge en el artículo 136 del COOTAD que determina en su parte pertinente:

Corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales gobernar, dirigir, ordenar, disponer, u organizar la gestión ambiental, la defensoría del ambiente y la naturaleza, en el ámbito de su territorio; estas acciones se realizarán en el marco del sistema nacional descentralizado de gestión ambiental y en concordancia con las políticas emitidas por la autoridad ambiental nacional. Para el otorgamiento de licencias ambientales deberán acreditarse obligatoriamente como autoridad ambiental de aplicación responsable en su circunscripción.

El COOTAD, en su artículo 125, denomina a las competencias exclusivas de los GAD como “Nuevas Competencias Constitucionales” y determina que su asunción será progresiva. Sin duda, es de fundamental importancia que la Asamblea Constituyente de Montecristi haya otorgado por primera vez un rango constitucional a la determinación de las competencias de cada nivel de gobierno, y que haya quedado claramente estipulado que la gestión ambiental provincial es una competencia exclusiva de los GAD provinciales. No obstante, se debe recordar que los esfuerzos nacionales de la gestión ambiental descentralizada son anteriores a la actual Carta Magna pues la Ley de Gestión Ambiental y el Texto Unificado de Legislación Ambiental (TULAS) ya regulaban con anterioridad el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental e incluso “el MAE junto con las asociaciones de los gobiernos provinciales (CONCOPE, actualmente CONGOPE), municipios (AME) y juntas parroquiales rurales (CONAJUPARE), definieron una matriz de competencias ambientales por niveles de gobierno que se plasmó en el Acuerdo 106 (MAE.

---

2 Ecuador. 2008. “Constitución de la República del Ecuador”. Registro Oficial No. 449, 20 octubre, artículo 260.

04.09.2006)” (López, 2008: 4). A pesar de ello, son pocos los casos en los que se ha logrado una transferencia exitosa de la competencia desde el MAE a los GAD provinciales, y menos aún en las circunscripciones territoriales en donde se llevan a cabo actividades extractivas.

La demora en la transferencia de esta competencia se debe a que, en general, el proceso de descentralización a nivel nacional ha enfrentado problemas de orden administrativo, económico y hasta político, que han impedido que los GAD asuman las competencias que determina la Constitución. En respuesta a esta situación, en el mes de noviembre de 2014 el Consejo Nacional de Competencias (CNC) expidió la Resolución No. 005-CNC-2014<sup>3</sup> (en adelante, la “Resolución”) mediante la cual ordena a los gobiernos autónomos descentralizados que asuman la competencia de gestión ambiental en el ámbito de su circunscripción territorial. Dicha Resolución rige tanto para el gobierno central como para los GAD aclarando el alcance de las funciones y atribuciones de la competencia de gestión ambiental para cada nivel de gobierno.

Si bien, la Resolución del CNC podría aportar al proceso de descentralización de la competencia ambiental con directrices más claras y normalizadas, nos genera incertidumbre la Disposición Transitoria que establece que los GAD provinciales deberán acreditarse como autoridades ambientales de aplicación responsable en el Sistema Único de Manejo Ambiental (SUMA) en un plazo de seis meses, con la asistencia técnica del MAE y del Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE). En el mismo sentido, nos llama la atención la última reforma del TULAS<sup>4</sup> que dispuso que los GAD provinciales, metropolitanos y municipales tengan la obligación de acreditarse como

---

3 La Resolución No. 0005-CNC-2014 fue publicada en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 415 del 13 de enero de 2015.

4 La última reforma del TULAS se produjo por la expedición del Acuerdo Ministerial No. 028, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 270 del 13 de febrero de 2015.

autoridades ambientales de aplicación responsable ante el SUMA<sup>5</sup> y establece los requisitos que deben cumplir para ello<sup>6</sup>:

Parecería que tanto el CNC como el MAE pretenden lograr en medio año lo que no ha sido posible conseguir en más de una década. La Resolución y la reforma del TULAS no plantean una solución real a la falta de capacidad operativa de los GAD para asumir la competencia. En su lugar, la Resolución del CNC establece en su artículo 23 que el gobierno central y los GAD “podrán coordinar acciones para contribuir al financiamiento y el ejercicio efectivo de la competencia” (el subrayado es nuestro), lo que claramente se contrapone al artículo 105 del COO-TAD que determina que la transferencia de las competencias se debe llevar a cabo en conjunto con la transferencia de los talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos por parte del gobierno central. Por su parte, la reforma del TULAS detalla todos los requisitos que los GAD deben cumplir para asumir, obligatoriamente, la competencia ambiental, sin siquiera hacer mención a los recursos que el MAE debería transferir para que esto suceda.

Este no es un conflicto solamente de naturaleza jurídica pues en la práctica los GAD provinciales no tendrán la capacidad de asumir la competencia ambiental, tal y como se establece en las dos citadas normas, menos aún en el plazo de seis meses. Es fundamental tener en cuenta que si los GAD no cuentan con la capacidad operativa suficiente para ejercer las competencias que les corresponde, el modelo de descentralización no es más que una expectativa. Si se pretende entregar competencias a los gobiernos locales esperando que éstos destinen recursos propios de sus escasos presupuestos para lograrlo, pueden producirse dos resultados: (i) un inadecuado ejercicio de la competencia, lo que genera riesgos para las personas y el ambiente; o, (ii) el fracaso del proceso de transferencia de competencias. Evidentemente, esta fórmula no

---

5 Ecuador. 2003. “Texto Unificado de Gestión Ambiental” (TULAS). Registro Oficial Edición Especial No. 2, 31 marzo, artículo 292.

6 Ecuador. 2003. “Texto Unificado de Gestión Ambiental” (TULAS). Registro Oficial Edición Especial No. 2, 31 marzo, artículo 293.

garantiza que exista una adecuada gestión ambiental descentralizada, tal y como fue concebida por los Constituyentes de Montecristi. Lo que podría provocar que los GAD sean objeto de acciones legales en su contra, como corresponsables del control ambiental, en base a lo expuesto en el Art. 397 de la Constitución de la República.

## **El ejercicio de la competencia ambiental del Gobierno central y los GAD provinciales en relación las actividades extractivas**

Ahora bien, en el caso de las actividades extractivas, que han sido categorizadas como estratégicas por la propia Constitución, los principios generales de la autonomía y descentralización deben ser aplicados en concordancia con la legislación nacional aplicable a los sectores estratégicos, en los que el gobierno central se reserva la rectoría y potestad de definición del modelo de gestión<sup>7</sup>. En este sentido, el artículo 136 del COOTAD determina que en el caso de proyectos de carácter estratégico la emisión de la licencia ambiental será responsabilidad de la autoridad nacional ambiental. Esto quiere decir que los GAD provinciales, en cuya circunscripción territorial se lleven a cabo actividades extractivas, solo podrían ejercer concurrentemente el resto de facultades que conforman la competencia de gestión ambiental si completan el proceso de acreditación ante la autoridad ambiental nacional, descrito en el acápite anterior.

La Ley de Gestión Ambiental define la gestión ambiental como el conjunto de políticas, normas, actividades operativas y administrativas de planeamiento, 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<sup>8</sup>. Habiendo definido que los GAD provinciales no pueden ejercer las facultades de regulación, licenciamiento y control de las actividades extractivas por estar

7 Ecuador. 2008. “Constitución de la República del Ecuador”. Registro Oficial No. 449, 20 octubre, artículo 111.

8 Ecuador. 2004. “Ley de Gestión Ambiental” (LGA). Registro Oficial Suplemento No. 418, 10 septiembre, Glosario de Definiciones.

éstas reservadas a la competencia del MAE, el rol de los GAD provinciales debería centrarse, en nuestro criterio, en la promoción del desarrollo territorial sustentable, priorizando los derechos de sus habitantes, su identidad cultural y sus valores comunitarios. Para ello, es básico que los GAD provinciales ejerzan adecuadamente sus otras competencias, particularmente la de fomento agropecuario y productivo y la ejecución de obras en cuencas y micro cuencas, precautelando las vocaciones productivas territoriales y observando los principios de la interculturalidad y la plurinacionalidad.

Así mismo, es básico lograr la construcción de la gobernabilidad necesaria con los GAD de las circunscripciones territoriales aledañas y de otros niveles de gobierno, para fortalecer el ejercicio de sus competencias y velar por el adecuado desarrollo territorial en conjunto. Para ello, la herramienta que los GAD tienen a su disposición es la conformación de mancomunidades y consorcios, en los términos que dicta la Constitución y el COOTAD.

El rol de los GAD provinciales en relación con las actividades extractivas, petroleras y mineras es esencial para garantizar el desarrollo y ordenamiento territorial provincial. Por tanto, si le corresponde exclusivamente al MAE el control y seguimiento de las actividades extractivas, entonces a los GAD provinciales les correspondería vigilar que el MAE ejerza adecuadamente estas facultades. Esto, considerando que en un Estado descentralizado, son los gobiernos autónomos descentralizados los llamados a garantizar el desarrollo sustentable, equitativo, justo y solidario del territorio. Para lograrlo, los GAD provinciales podrían trabajar en la expedición de normativa local que determine el alcance de sus facultades en relación a sus competencias del desarrollo territorial local.

### **La pobre capacidad institucional de los GAD en territorios ricos en petróleo y minerales**

Hemos establecido hasta aquí la importancia de que los GAD cuenten con suficientes recursos económicos para poder ejercer las competen-



cias que les asigna la Constitución, de forma eficiente y responsable. Así mismo, hemos concluido que la ausencia de tales recursos económicos es la principal limitante que impide que los GAD alcancen la capacidad operativa necesaria para asumir todas sus competencias. No obstante, se debe considerar que tanto la Constitución como el COOTAD establecen que los territorios en donde se llevan a cabo actividades extractivas son beneficiarios de recursos adicionales en calidad de compensación por el impacto de las actividades extractivas<sup>9</sup>. Aun así, ninguno de los GAD provinciales de la Amazonía, por ejemplo, ha logrado asumir la competencia ambiental. Por ello, es inevitable preguntarnos ¿por qué existe tal escasez de recursos en los GAD de la Amazonía ecuatoriana si la legislación nacional ordena la asignación de recursos provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables para el desarrollo territorial, cuya responsabilidad es de los GAD y del gobierno central?

Encontramos que el Reglamento de Inversión Social y Desarrollo Territorial de las Áreas de Influencia Donde se Ejecutan Actividades de los Sectores Estratégicos (en adelante, el “Reglamento”) condiciona la asignación de estos recursos económicos a la presentación de proyectos de pre inversión y de inversión, por parte de los GAD al Banco del Estado (BEDE), cuyos requisitos y trámites son establecidos por esta institución financiera. Es decir, solo pueden acceder a estos recursos aquellos GAD que tengan la capacidad institucional para diseñar y presentar los proyectos en los términos dispuestos por el BEDE. Adicionalmente, el artículo 8 del propio Reglamento prohíbe el uso de tales recursos para gasto corriente, por ejemplo en talento humano, limitando así la posibilidad de que los GAD aprovechen estos montos para financiar el fortalecimiento de su gestión operativa.

Si bien, estos condicionamiento se establecen para asegurar la correcta inversión de los recursos públicos, también constituyen una limi-

---

9 Ecuador. 2008. “Constitución de la República del Ecuador”. Registro Oficial No. 449, 20 octubre, artículo 274. Ecuador. 2010. “Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización” (COOTAD). Registro Oficial Suplemento No. 303, 19 octubre, Título VI, Capítulo V.

tación al acceso de los GAD a tales recursos, pues en gran medida éstos no cuentan con la capacidad técnica y la experiencia para diseñar tales proyectos; en otras palabras, se está condicionando el ejercicio del derecho constitucional que tienen estos territorios a recibir tales recursos al cumplimiento de requisitos establecidos por una norma secundaria, en este caso un decreto ejecutivo.

Los obstáculos que enfrentan los GAD para acceder a los recursos de la actividad extractiva van incluso más allá pues al impedir que estos fondos se utilicen en gasto corriente se está impidiendo que los gobiernos locales vinculados con la actividad extractiva cuenten con suficientes recursos para instaurar las unidades técnicas requeridas para el ejercicio adecuado de sus competencias (ej. unidades de ambiente con todos los requisitos que establece el TULAS). Esta situación es aún más grave cuando hemos analizado que el CNC y el MAE han ordenado la descentralización de la competencia ambiental hacia los gobiernos provinciales, metropolitanos y municipales, sin contemplar la debida transferencia de recursos humanos, económicos y tecnológicos.

Por tanto, la única fuente de financiamiento con la que los GAD de las zonas de explotación petrolera y minera podrían contar para financiar sus unidades técnicas de ambiente sería el establecimiento de una tasa vinculada a la facultad de control ambiental<sup>10</sup>, que no gravaría a las empresas extractivas como sujetos pasivos pues éstas son controladas directamente por el MAE. En tal sentido, consideramos que los recursos que se puedan obtener del establecimiento de tal tasa ambiental no serían suficientes para costear las unidades ambientales dentro de los GAD provinciales en seis meses, como manda la Resolución del CNC, ni en algunos años.

Vale anotar que en el caso de la Amazonía, la principal actividad económica es la actividad extractiva. A la par, los mayores conflictos de sus ciudadanos se producen a causa de este sector estratégico. En la región amazónica ecuatoriana no existe un desarrollo empresarial distin-

---

10 Ecuador. 2015. "Resolución No. 0005-CNC-2014". Registro Oficial Tercer Suplemento No. 415, 13 enero, artículo 24.

to a la actividad extractiva que genere ingresos propios por impuestos por lo que al prohibirse que los GAD puedan utilizar estos recursos en otras actividades, se está limitando su accionar.

Considerando que el CONGOPE y el CNC son los llamados a apoyar el colosal y acelerado proceso de descentralización ambiental descrito en el primer acápite del presente documento, consideramos que una alternativa viable, por lo menos para las provincias en donde se lleva a cabo la explotación petrolera y minera, es que asistan a los GAD en la presentación de proyectos de fortalecimiento institucional al BEDE cuyos objetivos serían la capacitación continua a los funcionarios para la actualización de sus conocimientos, su tecnificación y especialización; la implementación de una estructura orgánica racional, eficiente y multidisciplinaria; el equipamiento tecnológico; y la ocupación de la mano de obra local. Los proyectos que cumplan con estas características podrían ser calificados como inversión y no como gasto corriente. Sin embargo, a la larga el financiamiento permanente que requieren las unidades técnicas ambientales deberá convertirse en gasto corriente. Ese gasto, a pesar de ser corriente, es fundamental para fortalecer la capacidad operativa de los GAD.

### **La distribución de los recursos de las actividades extractivas: ¿superposición o concurrencia de competencias?**

La normativa nacional establece que los recursos económicos provenientes de la actividad extractiva serán invertidos por las siguientes instituciones:

- Gobiernos autónomos descentralizados – GAD
- Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico-ECORAE
- Empresa Pública de Desarrollo Estratégico Ecuador Estratégico EP.

## *Gobiernos autónomos descentralizados - GAD*

El artículo 274 de la Constitución establece que los gobiernos autónomos descentralizados en cuyo territorio se exploten o industrialicen recursos naturales no renovables tendrán derecho a participar de las rentas que perciba el Estado por esta actividad, de acuerdo con la ley. Por su parte, el Capítulo V del Título VI del COOTAD regula las transferencias para compensar a los GAD donde se exploten o industrialicen recursos no renovables. Estas normas consagran el derecho a la compensación que tienen los territorios que soportan las actividades extractivas por los efectos negativos de la explotación de los recursos naturales no renovables y la disminución del patrimonio nacional.

El propio COOTAD determina que las inversiones que se realicen con estos recursos deberán estar orientadas al desarrollo humano y la protección de la naturaleza y el ambiente. Así mismo determina que estas transferencias se financian con los recursos establecidos en las leyes sectoriales. Al respecto, las leyes que asignan recursos de las actividades extractivas a los GAD son (i) Ley de Hidrocarburos cuyo artículo 94 asigna el 12% de las utilidades hidrocarburíferas al Estado y a los GAD para proyectos de inversión social y de desarrollo territorial en las áreas en donde se lleven a cabo actividades hidrocarburíferas; (ii) Ley de Minería que determina en su artículo 93 que el 60% de las regalías mineras se destinarán para proyectos productivos y de desarrollo local sustentable a través de los gobiernos municipales y juntas parroquiales (y cuando el caso amerite, el 50% de aquellos a las instancias de gobiernos de las comunidades indígenas y/o circunscripciones territoriales); y, el artículo 40 que establece que el 3% de la venta de los minerales explotados bajo modalidad de contrato de prestación de servicios será destinado a la ejecución de proyectos de desarrollo local sustentable a través de los gobiernos municipales y juntas parroquiales (y de ser el caso, a las instancias de gobierno de las comunidades indígenas); y, (iii) Ley del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico y de Fortalecimiento de sus Organismos Seccionales o Ley 010 que asigna directamente a los GAD un porcentaje del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazo-

nico que se compone de los ingresos provenientes del impuesto de USD \$1.00 por cada barril de petróleo que se extraiga de la región amazónica.

Los recursos que se asignan en virtud de la Ley de Hidrocarburos y la Ley de Minería se canalizan a través del BEDE, a través el proceso de presentación y aprobación de proyectos que ya se analizó en el presente documento. Estos recursos no son acumulables para el siguiente ejercicio presupuestario por lo que si no se logra la canalización a través del BEDE a tiempo pasan a formar parte del presupuesto general del Estado en el ejercicio fiscal inmediato posterior<sup>11</sup>. En cambio, los recursos que se asignan a los GAD en virtud de la Ley 010 deben ser transferidos por el Banco Central a cada beneficiario durante los 10 primeros días de cada mes<sup>12</sup>.

Si las asignaciones de los recursos adicionales para los GAD en las zonas de explotación petrolera y minera se realizaran conforme a los porcentajes que determinan las citadas leyes, el mandato constitucional quedaría satisfecho. Sin embargo, por la poca capacidad que tienen los GAD de presentar proyectos y gestionar los recursos que les corresponden a través del BEDE, en la práctica, los recursos adicionales que reciben por compensación de las actividades extractivas son muy limitados, lo que afecta directamente el desarrollo humano y territorial de estas zonas.

### *Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico - ECORAE*

El ECORAE fue creado por la Ley 010 como una institución autónoma adscrita a la Presidencia de la República. Entre sus funciones se encuentra la determinación de los lineamientos generales del desarrollo sustentable y la ejecución del Plan Maestro para el Ecodesarrollo Regional Amazónico.

---

11 Ecuador. 2012. “Reglamento de Inversión Social y Desarrollo Territorial de las Áreas de Influencia Donde se Ejecutan Actividades de los Sectores Estratégicos”. Registro Oficial Suplemento No. 669, 9 mayo, artículo 7.

12 Ecuador. 2003. “Ley del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico y de Fortalecimiento de sus Organismos Seccionales” (Ley 010). Registro Oficial No. 222,1 diciembre, artículo 3.

El Directorio del ECORAE está compuesto por:

- El Presidente de la República o su delegado, quien lo presidirá y tendrá voto dirimente;
- El Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración o su delegado;
- El Ministro de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca o su delegado;
- Un representante de la Empresa de Petróleos del Ecuador PETROECUADOR, designado por el Presidente Ejecutivo de la Empresa;
- Un prefecto provincial de la Región Amazónica, que deberá ser de distinta provincia de aquella a la que pertenece el Alcalde que represente a las municipalidades de la región;
- Un Alcalde elegido por el Consorcio de Municipios Amazónicos y que deberá ser de distinta provincia de aquella a la que represente el Prefecto Provincial de la región;
- Un representante de los centros agrícolas cantonales de la Región Amazónica;
- Un representante de los pueblos y nacionalidades indígenas de la Región Amazónica; y,
- Un representante de las juntas parroquiales de la Región Amazónica designado por el Consorcio de Juntas Parroquiales Amazónicas<sup>13</sup>.

Como podemos observar el órgano directivo de esta institución incluye representantes nacionales, locales y de las nacionalidades indígenas, lo que en teoría debería resultar en una gestión institucional coordinada e incluyente. Sin embargo, la composición del Directorio del ECORAE no ha garantizado que los proyectos que ha llevado a cabo respondan a una planificación integral del desarrollo sustentable en la región amazónica. En este sentido, varios GAD han manifestado públicamente su desacuerdo con las acciones del ECORAE; particularmente,

---

13 Ecuador. 2003. "Ley del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico y de Fortalecimiento de sus Organismos Seccionales" (Ley 010). Registro Oficial No. 222,1 diciembre, artículo 8.

algunos gobiernos parroquiales consideran que las inversiones que ha realizado el Instituto no generan un beneficio directo para la población rural de la Amazonía (Amazoniactual, 2015).

En la misma línea crítica a la gestión del ECORAE, el Presidente de la República ha anunciado para el año 2016 una reforma a la Ley 010 para lograr una distribución más justa de los recursos provenientes de la actividad petrolera. Según se ha anunciado, el objetivo de la reforma sería redistribuir los porcentajes de las rentas petroleras entre los diferentes beneficiarios, otorgando más recursos a los GAD (SECOM, 2015). Esta iniciativa cuenta con el apoyo de un importante número de autoridades locales amazónicas que se han comprometido a elaborar un proyecto de reforma legal, con la participación de los distintos niveles de gobierno (El Telégrafo, 2015).

Sin embargo, el anuncio del Presidente también tuvo un claro tinte político pues fue enfático en resaltar que existirán mayores beneficios económicos para los GAD que frontalmente hayan apoyado la explotación responsable de recursos no renovables. Así mismo, comentó que el ECORAE traspasará las obras que se encuentren ejecutando a manos de los GAD que apoyen la explotación petrolera y minera (SECOM, 2015).

Con esto, podemos evidenciar que la institucionalidad del ECORAE ha estado –y todavía está– influenciada por las necesidades políticas de los gobiernos de turno, lo que sin duda ha dificultado la consecución de sus objetivos por más de una década. Al evaluar los resultados del ECORAE es evidente que el impacto que ha logrado con la implementación de sus proyectos no cumple con las expectativas de los actores de la región amazónica. El desarrollo integral y sustentable de la región y el apoyo a las nacionalidades indígenas requiere una gestión más cercana al territorio, con acciones planificadas a partir de los objetivos de desarrollo local y que aborden las necesidades reales y urgentes de la población de la Amazonía y la naturaleza. En tal sentido, sería importante lograr el fortalecimiento de esta institución, determinando el alcance de sus competencias y estableciendo directrices claras que guíen sus inversiones, todo esto a través de un esfuerzo conjunto de los distintos niveles

de gobierno. No obstante, este fortalecimiento del ECORAE podría no ser compatible con las directrices políticas del gobierno central.

### *Empresa Pública de Desarrollo Estratégico Ecuador Estratégico EP*

Retomando el tema de la naturaleza estratégica que tienen las actividades extractivas, podemos observar que la reserva establecida en la Constitución en favor del Gobierno central para que ejerza la rectoría exclusiva de este sector, se ha plasmado incluso en su institucionalidad. Tanto es así, que a más de contar con ministerios, secretarías y agencias nacionales de desarrollo y regulación de la actividad, también creó la Empresa Pública de Desarrollo Estratégico Ecuador Estratégico EP.

Esta institución fue constituida en septiembre de 2011 y tiene por objeto planificar, diseñar, evaluar, priorizar y ejecutar los planes, programas y proyectos de desarrollo local e infraestructura en las zonas de influencia de los proyectos de sectores estratégicos<sup>14</sup>. Sin duda, capta nuestra atención que el decreto de creación de una empresa pública pueda asignar tan fácilmente todo el conjunto de competencias de los tres subniveles de gobierno a una institución del gobierno central, sin mencionar siquiera la obligación de coordinar sus acciones con los GAD. Al revisar la página web de Ecuador Estratégico EP tampoco encontramos mención alguna a la necesidad de esta coordinación, incluyendo lo dispuesto en su misión, su visión y sus objetivos estratégicos. En el mismo sentido, observamos que su Directorio está compuesto de la siguiente forma:

1. Ministro de Coordinación de los Sectores Estratégicos o su delegado permanente quien lo presidirá;
2. El titular del Organismo Nacional de Planificación, o su delegado permanente; y,

---

14 Ecuador. 2011. “Decreto Ejecutivo de Creación 870”. Registro Oficial No. 534, 14 septiembre, artículo 2.



3. El Gerente General del Banco del Estado, en representación del Presidente de la República.

Como podemos ver, no se plantea la participación de un representante de los GAD en la toma de decisiones de la EP, a pesar de que esta empresa tiene la potestad de planificar el desarrollo local del territorio. Lo analizado nos genera preocupación y algunas dudas como ¿cuál es el alcance de los “sectores estratégicos”? y ¿abarca la definición de “sectores estratégicos” las competencias del desarrollo local, que están constitucionalmente asignadas a los GAD?

Entendemos que la interpretación que el gobierno central tiene sobre el tema, en base a la normativa secundaria<sup>15</sup> y la institucionalidad que ha creado para el efecto, es que de hecho la “gestión de los recursos naturales no renovables” incluye las competencias del desarrollo local en los territorios de influencia de la explotación de tales recursos. Esta conclusión se basa en el artículo 2 del Reglamento que dispone que le ejecución de programas y proyectos de inversión social y desarrollo territorial donde se ejecutan los proyectos de los sectores estratégicos estará a cargo de Ecuador Estratégico EP.

El esquema de descentralización del Ecuador, previsto en nuestra Constitución, encarga a los gobiernos autónomos descentralizados el liderazgo del desarrollo local a través de las competencias exclusivas que les asigna. En definitiva, son los GAD los rectores del desarrollo local, al ser los gobiernos más cercanos a la ciudadanía, a su visión, a sus necesidades y a sus problemáticas. Al respecto el PNUD considera

La descentralización del Estado consiste, esencialmente, en aproximar la gestión pública a la ciudadanía. La vigencia de las políticas de descentralización en el mundo actual se sustenta en la necesidad de fortalecer la gobernabilidad democrática mediante el establecimiento de una relación más directa, participativa y transparente entre la ciu-

---

15 La normativa secundaria a la que nos referimos es: (i) Decreto Ejecutivo de Creación 870 (ii) Reglamento de Inversión Social y Desarrollo Territorial en las Zonas de Influencia donde se Ejecutan Actividades de los Sectores Estratégicos.

dadanía y sus representantes. Pretenden también mejorar la calidad de la administración pública, ya que acercan la prestación de servicios públicos a las personas consumidoras y abren la participación de éstas a una permanente auditoría sobre la administración misma, que complementa a la que ejercen los órganos centrales del Estado. Se espera, además, que la descentralización contribuya a volver más eficiente al Estado disminuyendo gastos innecesarios que se generan como producto de la excesiva burocracia (PNUD, 2001).

En este sentido, es incomprensible que las autoridades de los GAD, elegidas directamente por la ciudadanía para que representen sus derechos, no tengan por lo menos un representante en el Directorio de la empresa pública nacional que pueda participar en la toma de decisiones sobre las intervenciones que se llevarán a cabo en el territorio.

En este punto debemos aclarar que el Reglamento contempla un mecanismo a través del cual los GAD formulan los proyectos que requieren en base a sus planes de desarrollo local y Ecuador Estratégico se encarga de su ejecución<sup>16</sup>. Se entendería que en estos casos si se produce la coordinación necesaria entre la empresa pública y los GAD por lo que no existiría una vulneración a las competencias exclusivas de estos últimos. Sin embargo, el artículo 12 del Reglamento faculta a Ecuador Estratégico a elaborar y ejecutar autónomamente sus planes de desarrollo territorial, lo que sí transgrede la jerarquía constitucional pues el Gobierno central no ostenta la competencia del desarrollo territorial por mandato de la Carta Magna mientras que los GAD sí.

Para corregir esta situación, se debería incorporar en el proceso de toma de decisiones de Ecuador Estratégico EP a los representantes de los GAD, garantizando que las intervenciones territoriales se realicen en coordinación y consenso. Y llevando la propuesta un paso más allá, Ecuador Estratégico debería responsabilizarse del fortalecimiento de las capa-

---

16 Ecuador. 2012. “Reglamento de Inversión Social y Desarrollo Territorial de las Áreas de Influencia Donde se Ejecutan Actividades de los Sectores Estratégicos”. Registro Oficial Suplemento No. 669, 9 mayo, artículo 9.

ciudades de los GAD a través de la transferencia de conocimiento, dotándolos de las herramientas técnicas que les permitan asumir en el futuro la ejecución directa de proyectos de gran envergadura para los territorios.

### **La gran deuda: corregir las inequidades de los territorios que soportan las actividades extractivas**

Como hemos mencionado a lo largo del documento, la planificación del uso de las rentas petroleras y mineras debe tomar en cuenta su naturaleza finita, por lo que su inversión debe ser eficiente y responsable. Los territorios que soportan la extracción de los recursos no renovables deben beneficiarse de inversiones que mejoren la calidad de vida de la población y que aporten al desarrollo sostenible. Las directrices que guíen este gasto deben velar por la construcción de un equilibrio social, teniendo en cuenta las características de los territorios urbanos, rurales y ancestrales, y tomando también en cuenta que éstos no son tan solo espacios o demarcaciones físicas; pues también abarcan las interrelaciones de los seres humanos, el medio ambiente, el patrimonio natural, el patrimonio cultural, la economía, entre otros (Paredes, 2004).

Al analizar la trayectoria de la actividad petrolera en la región nororiental ecuatoriana, se observa la ausencia de políticas y estrategias para un desarrollo territorial que busque un equilibrio social y mucho menos ambiental. Es obvio que la expansión petrolera se realizó sin consideraciones de ordenamiento, provocando serios desequilibrios en el ecosistema, en las relaciones sociales y productivas de la región (Vásconez y Figueroa, 2010: 5).

Las problemáticas sociales, ambientales, políticas y administrativas que se generan en un territorio en donde se llevan a cabo actividades extractivas conllevan una complejidad importante, por lo que deben abordarse integralmente a través de una adecuada coordinación de la población y todos los niveles de gobierno.

Tras la decisión del Gobierno nacional de incrementar la explotación de los recursos naturales no renovables tenemos la enorme responsabilidad de no seguir cometiendo los mismos errores que han

caracterizado históricamente a la explotación petrolera en nuestro país, siendo el caso Chevron-Texaco el peor ejemplo de irresponsabilidad y abuso al territorio ecuatoriano. Desde los inicios de la extracción de petróleo en la región nororiental de la Amazonía, el desarrollo territorial fue explosivo, vertiginoso, caótico y desordenado, con altos niveles de conflictividad y violencia (Vásconez y Figueroa, 2010: 6). Ahora, es una obligación de las autoridades y de toda la ciudadanía adoptar las medidas que permitan corregir tales impactos y que eviten, entre otros:

- Contaminación de las fuentes naturales de agua
- Pérdida de la cobertura vegetal
- Presión sobre áreas protegidas y bosques protectores
- Impactos negativos en la calidad ambiental y de la salud
- Crecimiento no planificado de las urbes amazónicas
- Inequidad social
- Inobservancia de los territorios de las nacionalidades indígenas
- Desplazamiento de comunidades locales
- Violencia y actividades ilícitas
- Falta de participación ciudadana en la planificación del desarrollo

La debilidad institucional de los gobiernos autónomos descentralizados, que se ha analizado a lo largo de este artículo, en conjunto con la política nacional de expansión de la actividad extractiva y la ausencia de coordinación con los otros niveles de gobierno competentes, puede ser una fórmula para el fracaso, refiriéndonos a los objetivos de calidad de vida y desarrollo sostenible que buscamos para los territorios donde se explotan recursos naturales no renovables. Por ello, es básico que la inversión de los recursos provenientes de las actividades petroleras y mineras propenda a subsanar, por lo menos en parte, los efectos negativos que éstas generan.

En ese sentido, vemos que las inversiones en las siguientes áreas son fundamentales: Infraestructura hidrosanitaria (alcantarillado) y de agua potable; Sistema de salud; Educación manejo de desechos sólidos; Protección de los ecosistemas; Fomento productivo (agropecuario y tu-

rístico); Fomento cultural; Participación ciudadana; y Fortalecimiento institucional GAD.

Entre éstas destacamos la importancia de la infraestructura de alcantarillado y la provisión de agua potable, cuya cobertura debería alcanzar el 100% debido a la fuerte contaminación de los cuerpos de agua a causa a la explotación petrolera. El acceso a agua limpia es el factor más importante para incidir en la calidad de vida de los habitantes de estas zonas. De igual forma, destacamos la importancia del sistema de salud, principalmente por los altos índices de cáncer que se evidencian en la zona norte de la Amazonía por la contaminación petrolera. Este sistema de salud debe ser tanto preventivo como paliativo. Nos parece igualmente importante el fomento productivo pues es fundamental que los habitantes de la zona que no se encuentran involucrados con las actividades extractivas tengan alternativas dignas de subsistencia; esto es particularmente importante con las nacionalidades indígenas que principalmente se dedican a las actividades agropecuarias y al turismo comunitario. Las inversiones también deben priorizar los programas de fomento de la participación ciudadana pues al igual que las autoridades locales, los pobladores locales son quienes deben trazar las directrices del desarrollo local territorial y priorizar las inversiones que se requieran para alcanzar sus metas.

Por último, y en la misma línea de lo ya planteado en este documento, es prioritario que se invierta en el fortalecimiento institucional de los GAD para que éstos puedan asumir adecuadamente sus competencias y con ello garantizar un desarrollo territorial equitativo, justo y solidario.

Las inversiones descritas deberían realizarse por los GAD provinciales, municipales y parroquiales, en el marco de las competencias que le correspondan a cada una, siempre en coordinación con todos los actores del territorio.

## Conclusiones

La importancia de lograr una descentralización efectiva, eficiente y real de la gestión ambiental radica en el conocimiento y cercanía que los gobiernos locales tienen con el territorio, sus comunidades, los pueblos, y sus ecosistemas. Se entiende que un control y seguimiento ambiental más cercano e inmediato puede –y debe– generar una protección más eficiente de los derechos ambientales y garantizar la conservación de la naturaleza y de un ambiente sano y sustentable. Bajo esta óptica, el gobierno central debería trazar un plan alcanzable que contemple el fortalecimiento de los GAD y que les permita asumir efectivamente la competencia ambiental.

La nefasta experiencia de Chevron-Exaco en la Amazonía ecuatoriana, y los daños que aún hoy los habitantes de la zona deben soportar, no se debe repetir con las actuales y futuras actividades extractivas. La expansión de la explotación petrolera y minera representa un importante riesgo ambiental y como hemos visto, las condiciones institucionales actuales no brindan las garantías necesarias para evitar violaciones similares a los derechos ciudadanos y de la naturaleza.

Tomando en cuenta la naturaleza finita de los recursos de las actividades de extracción, es fundamental que se planifique su inversión con el objetivo de dotar a los GAD de la capacidad operativa requerida para el adecuado ejercicio de sus competencias. Contar con gobiernos locales mejor preparados para fomentar el desarrollo territorial será una de las mejores herramientas con las que cuente el Estado de cara a un futuro económico aún incierto. Para ello, es necesario librarnos de la concepción “compensatoria” con la que se califica a la inversión de los recursos extractivos, pues ello ha ocasionado que las inversiones de los recursos de la explotación petrolera y minera solo sean concebidas como una suerte de disculpa a las personas y a la naturaleza por la generación de terribles daños, en lugar de permitir que estos recursos se aprovechen preparando a los territorios para una coexistencia más digna y justa con las actividades extractivas. Esta evolución conceptual y normativa es una de los retos

más importantes que enfrentamos en relación a la descentralización y el uso de los recursos de las actividades extractivas.

La correcta articulación y coordinación de las intervenciones entre los actores públicos y privados del desarrollo local es fundamental para defender los derechos del territorio. En tal sentido la concurrencia de competencias debe regirse por principios de coordinación, subsidiariedad, solidaridad, eficiencia y eficacia. Todo esto, sin dejar de lado la participación de la ciudadanía, principalmente en actividades de seguimiento y vigilancia.

## Referencias bibliográficas

### *Normativa*

Constitución de la República del Ecuador.  
Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.  
Ley de Hidrocarburos.  
Ley de Minería.  
Ley del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico y de Fortalecimiento de sus Organismos Seccionales.  
Ley de Gestión Ambiental.  
Reglamento de Inversión Social y Desarrollo Territorial de las Áreas de Influencia Donde se Ejecutan Actividades de los Sectores Estratégicos.  
Decreto Ejecutivo de Creación 870 Ecuador Estratégico EP.  
Texto Unificado de Legislación Ambiental.  
Resolución No. 0005-CNC-2014.

### *Publicaciones*

López A., Víctor (2008). Gobernanza, descentralización y gestión ambiental en el Ecuador. *Memoria de la Jornada Descentralización, Gestión Ambiental y Conservación*. Quito: EcoCiencia.  
Paredes, Percy J. (2004). Desarrollo local: Gestión, estrategia, elementos, características, dimensiones y agentes. *Vox Localis*. Lima.  
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD-El Salvador (2001). “Desarrollo Local y Descentralización”. PNUD.

Vásconez, Sigrid e Isabela Figueroa (2010). La influencia de la actividad extractiva en el ordenamiento territorial: El caso de la Amazonía ecuatoriana. *Hablemos de Políticas No. 7*. Quito: Grupo FARO.

### *Notas de prensa*

- “Gobiernos de la Amazonía recibirán beneficios por su apoyo frontal a la explotación responsable de recursos”. 2015. Secretaría Nacional de Comunicación, 3 febrero. <http://www.comunicacion.gob.ec/gobiernos-de-la-amazonia-recibiran-beneficios-por-su-apoyo-frontal-a-la-explotacion-responsable-de-recursos/>
- “Gobiernos parroquiales amazónicos piden la disolución del ECORAE”. 2015. AMAZONIACTUAL. <http://www.amazoniactual.com/inicio/pastaza/noticias/661-gobiernos-parroquiales-amazonicos-piden-la-disolucion-del-ecorae.html>
- “Correa ordena a ECORAE que transfiera recursos a GAD Amazónicos”. 2015. El Telégrafo, 3 febrero. <http://www.amazoniactual.com/inicio/pastaza/noticias/661-gobiernos-parroquiales-amazonicos-piden-la-disolucion-del-ecorae.htm>





# Cuando el dilema es otro

Edwin Miño Arcos<sup>1</sup>

## Introducción

Este trabajo intenta proponer un solo tema en cuestión, saber si estamos dispuestos a renunciar a los recursos económicos que se obtendrían con la explotación de nuestros recursos naturales, tras el planteamiento de una moratoria en su explotación.

Resultaría sumamente simplista para algunos no topar las nuevas relaciones del ser humano con la naturaleza, o esa articulación del llamado *Tarimiat* (hombre-naturaleza-divinidad), y reducir el debate a una decisión de política pública que evita todo debate ambiental para volverlo un tema de concepto, de financiamiento del desarrollo. Así mismo esta propuesta no considera los daños directos y la contaminación colateral que se producirá al explotar minas y nuevos campos petroleros. Precisamente ahí podría estar la no viabilidad económica-financiera de la explotación de los recursos naturales, pero sobre estos temas se ha escrito bastante.

Nos abstraemos de estos temas, que son inclusive de mayor importancia pero que no ayudan al encuentro y construcción de una propuesta nacional; y también porque nos interesa primero la construcción política

---

1 Director ejecutivo del CONGOPE

de la voluntad o no para la construcción de legitimidad de esa explotación; me explico, primero debemos definir si estamos o no dispuestos a hacer renunciamentos como sociedad, si estamos o no dispuestos a redefinir los procesos de redistribución de la riqueza y la construcción de nuevas relaciones sociales de producción.

Por eso este ensayo solo nos ubica en esa problemática de definición de la viabilidad sobre el concepto explotación y extracción responsable <sup>2</sup>

## Hipótesis de trabajo

Creo que el principal problema que nos plantea el extractivismo no está bien definido por sus tergiversaciones y visones fragmentados de la problemática.

No es real discutir si debemos o no explotar los recursos naturales (petróleo, el ITT en el Yasuní, la minería) debemos preguntarnos si estamos dispuestos a renunciar a los recursos que generará esa explotación. Esa es la cuestión.

Sería un signo de locura, que a una persona le guste más una torre de petróleo emanando humo y fuego permanentemente que un árbol con pájaros y que nos de sombra. Nadie en el mundo racional e ilustrado de Occidente podría preferir de forma directa y natural la destrucción de la naturaleza.

Son los intereses los que mueven la humanidad en este tema, si debo escoger entre los ingresos de mi compañía petrolera y la naturaleza creo que la elección está dada. Si mis intereses son la preservación por la venta de bonos de carbono o porque estoy muy ligado a ese árbol; la elección está dada. Es decir, la elección está dada a partir de nuestras

---

2 Se usa indistintamente los ejemplos de explotación de petróleo, minería o recursos naturales (RRNN) porque, como se entenderá en el desarrollo del trabajo, la hipótesis de trabajo es cambiar la concepción básica sobre la cual se asienta la negación o la aprobación de la explotación de estos recursos naturales.

concepciones, de nuestra ideología o nuestro compromiso con alguna causa o empresa.

Este ensayo no pretende sino aportar otra visión y otro punto de vista a la ya clásica controversia sobre la explotación y aprovechamiento de los recursos naturales y sus consecuencias ambientales, económicas y sociales; creo que hemos avanzado mucho en la construcción de ideas sobre lo que no se debe hacer; pero muy simples o no completas. Otro asunto es que evitaremos en lo posible no citar cifras ni argumentos que claramente vinculados a actores con posturas ya definidas. Recordemos que la idea es aportar para que el debate se vuelva integral, que busquemos una salida a la encrucijada que implica la necesidad de recursos para el desarrollo

### **Sobre visiones actuales**

Más que discutir sobre las distintas posturas que hay al respecto, quiero caracterizarlas: consideremos que las posturas y visiones existentes sobre el tema y la relación entre la explotación de los recursos y su aprovechamiento están ya determinadas por posturas de carácter ambiental, económico, social, partidista; todos enmarcados en determinadas visiones ideológicas y políticas. Y estas posturas con toda la validez, legitimidad y consenso que tienen, ya están sesgadas por los intereses que defienden.

Entendamos bien esta parte, la defensa que hacen los ambientalistas sobre la no explotación del Yasuní (ITT) tiene toda la legitimidad que les da recoger demandas de ecuatorianos y extranjeros para oponerse a esa propuesta, pero no representa la visión de TODOS los ecuatorianos. Así mismo la posición del Gobierno nacional de explotar, tiene la legalidad y legitimidad dada por el sistema democrático de representación ciudadana, ellos hablan a nombre de una mayoría que los eligió. Las dos deberían ser legitimadas en diversos estadios, pero al haber asumido posiciones partidistas –sobre todo de parte de la oposición– el debate se ha reducido a la legalidad de la explotación o a la defensa de

una afectación mínima (suponemos alrededor del 1 por mil de la zona afectada). Ambas posturas excluyen el problema principal en su conjunto, esto es: la necesidad, el uso y destino que se darían a esos recursos.

Por ejemplo, en un texto de William Sacher y Alberto Acosta (2013), en la intención de criticar la posición del Ejecutivo sobre la explotación de los RRNN confirman la certeza del dilema planteado, señalan que: “lo que se busca (en la apuesta por la gran minería) es garantizar un ingreso oportuno para esta administración gubernamental (de la Revolución Ciudadana) desesperada por encontrar fuentes de financiamiento para su ambicioso programa de obras públicas e inversión social” (p. 9)

Sí, ciertamente ese es el dilema, recursos para hacer obra, y claro podríamos argumentar todo lo que la obra pública, priorizada, trabajada técnicamente y con una clara orientación social puede hacer en función de la redistribución de la riqueza o de la dotación de capacidades a las comunidades. Entonces lo que intenta ser una crítica es la mejor forma de explicar ¿por qué debemos discutir sobre si estamos dispuestos a renunciar a esos recursos?

La discusión se profundiza y complejiza cuando –saltándonos todo el proceso descrito anteriormente– decidimos que hay necesidades que satisfacer; entonces:

Primero, el discurso de legitimidad comienza a construirse a partir de determinar que tan básicas son esas necesidades; me imagino que un país desarrollado o del mal llamado primer mundo podrían darse el lujo de no explotar recursos naturales si tienen fuentes alternas de financiamiento; pero en el Ecuador debemos decidir si los recursos cubrirán las necesidades que no fueron atendidas por otros gobiernos, (por ejemplo calidad educativa, infraestructura de salud) o para mantener el sistema imperante (los hospitales ya existentes, los profesores que están actualmente en el sistema) y no pensar en mejorar lo existente.

Segundo, deberíamos determinar que tan urgentes son esas demandas y, por ende, que tan imperiosos son los recursos que dicha explotación generaría.

Tercero y último, es importante determinar la viabilidad técnica para la solución de esas demandas con los recursos de esa explotación.

Siguiendo en esta línea ratifico que ir al debate con posturas como las antes descritas no permite una mirada general del panorama, y es necesario ratificar que ninguna persona o grupo social está exento de estas posturas.

Pero sería una tarea inútil si todos tenemos posturas y esto tergi-versa el debate; aquí la mayor prueba de objetividad que podemos darle a la situación problemática es que regresemos a la pregunta mal formulada y la cambiemos por una serie de preguntas:

¿Son necesarios los recursos que se obtendrán de la explotación petrolera?

¿Las necesidades que queremos satisfacer son reales?

¿Tienen salidas viables esas necesidades?

¿Pueden ser satisfechas o cambiadas a partir de modificaciones viables en la forma de vida?

¿Qué tan reales son los daños que se causarán al sector afectado?<sup>3</sup>

Seguramente vamos llegando al consenso de que esta discusión debería ser entre seres etéreos, sin ningún tipo de contaminación ideológica, política y partidista, lo cual inviabiliza imposible. A lo que debemos aspirar es a esa discusión sin que primen nuestras posturas y sin ejemplificaciones que sesgan la discusión .

---

3 Aunque parezca obvio, una tendencia fuerte para impulsar la explotación de RRNN es precisamente que las afectaciones serán mínimas y sobre todo regenerables pero, el matiz de esta discusión no solo puede ser la existencia de zonas explotaciones que no han sido remediadas; sino el razonamiento sobre los efectos que la explotación ha dejado en el sitio programado.

## Los neoliberales “ambientalistas”

En defensa de ellos debemos decir que no fue el capitalismo el que despegó el maltrato a la naturaleza y su destrucción; desde el génesis de la humanidad el ser humano debió servirse de ella para su supervivencia; y hoy, tal vez 10 000 años después sigue siendo el mismo escenario, necesitamos de la naturaleza para sobrevivir.

Pero la última etapa neoliberal marcó una dinámica especial sobre los RRNN, más allá de las visiones extractivistas o empresariales sobre estos, los RRNN ante la crisis de endeudamiento de los ochenta fue para los seguidores de la escuela de Chicago.

La garantía del pago de deuda o negocios a ser privatizados, lo último en lo que pensaron fue en nuestro dilema anterior; ni en la naturaleza ni en las necesidades que había que satisfacer con esos recursos. No es gratis que la pobreza y sobre todo la inequidad aumenten en ese período. Lo que han hecho y siguen haciendo es mercantilizar el ambiente, y su lucha no es el espacio para recordar las críticas y enfrentamientos con la denominada economía verde, o todas las posiciones sobre la afectación mínima al entrono en cuanto al calentamiento global. Lo importante aquí es que ellos no se dedican a defender la necesidad de recursos para superar la inequidad; a lo mucho hablaban de la necesidad de esos recursos para mantener el país. Por último, han vulgarizado la ecología, la lucha por un medio ambiente sano. Grandes empresas explotadoras de RRNN hoy hacen campañas a partir de esa falsedad llamada “responsabilidad social empresarial”, y sus productos comunicacionales son más verdes que la misma selva amazónica.

Entonces tenemos el peor de los mundos que ha hecho que muchos verdaderos ecologistas duden de las buenas intenciones de gobiernos progresistas que requieren de esos recursos para el desarrollo. Tenemos un mundo contaminado y mayor pobreza. Inclusive algunos economistas e ingenuos hablan de la “maldición de la riqueza”.

## ¿Maldito petróleo?

Para quienes ya tienen una idea de hacia dónde está enfocado este ensayo, el problema no está en la existencia del petróleo ni del oro, sino en la sociedad que se formó y se forma en esas sui-generis relaciones sociales de producción. Me refiero a que en los países con buenos mecanismos de redistribución de la riqueza, la existencia de estos recursos son una bendición, con la explotación que hayan decidido (racional, respetuosa o no) lo importante es que esos recursos son utilizados para el desarrollo de sus países.

Afirmar que la existencia del petróleo es la causa de la mala distribución de la riqueza que genera su negocio, es como culpar al niño por el agua sucia que sale luego de su baño. Fueron las relaciones sociales de sometimiento a la oligarquía las que permitieron guerras, explotación de seres humanos, exterminio de pueblos, todo por la explotación de esos recursos<sup>4</sup>. Creo que al igual que la teoría de la dependencia, esta tesis de la maldición de los recursos naturales, aqueja el mismo error: negarse a ver a las oligarquías nacionales como los responsables o culpables, por acción u omisión, de la explotación irresponsable de nuestros recursos por parte de potencias extranjeras. La lucha contra Chevron es un claro ejemplo de esto.

Todos vemos la contaminación de las piscinas donde trabajó Texaco, sabemos que ellos lo hicieron y necesitamos la remedien en lo que aún se puede las zonas que destruyeron. Fueron una empresa tramposa y no hizo la remediación, pero este delito ambiental es ¿solo de ellos? ¿Y los nacionales que recibieron piscinas limpias según los informes firmados? Y los gobiernos que aceptaron y mintieron diciendo que ya las habían limpiado, ¿qué dicen quienes estuvieron en los gobiernos

---

4 “La gran disponibilidad de recursos naturales que caracteriza a estos países, particularmente si se trata de minerales o petróleo, tiende a distorsionar la estructura económica y la asignación de los factores productivos del país; redistribuye regresivamente el ingreso nacional y concentra la riqueza en pocas manos” (Acosta, 2009: 22).

de Borja hasta Lucio Gutiérrez sobre esto?, ¿dónde están los defensores de la libre empresa y de esos gobiernos? La Chevron no pudo irse de aquí sin la complicidad de funcionarios y gobiernos, eso es claro hasta para el más ciego.

En esta misma línea, señalar a esos recursos naturales como culpables es simplificar las cosas. Que hayan sido la causa de explotación y sufrimiento de pueblos no se lo puede negar, pero no son las razones, la calidad de los suelos para la producción de caucho, de banano o de soya en estos tiempos también serían y fueron la causa de sufrimiento nacionales, pero no por la existencia de esos suelos; sino porque hubo gobiernos, personajes y fuerzas que permitieron que se dé esa explotación y sobre todo esos recursos no sirvieron al país<sup>5</sup>.

Al final del día, lo que sirve es la forma como enfrentemos los objetivos que tracemos, en este caso. Como país el problema no está solo en la explotación de esos recursos, sino en el destino y uso que se les dé.

El fracaso del extractivismo como política de desarrollo no está en su naturaleza; está en los medios y fines que se dieron a ese extractivismo. Qué mundo ideal hubiese sido este Ecuador, si desde la explotación petrolera de inicios de los setenta esos recursos hubiesen servido para el desarrollo y no para la oligarquías locales y extranjeras ¿verdad?

## La propiedad de los recursos naturales

Para nadie es desconocido que según las leyes ecuatorianas, los RRNN son de los ecuatorianos; sin embargo lo que aquí queremos plantear es la propiedad ética y legítima de esos recursos, pero también la visión de cadena del negocio de explotación de esos recursos.

---

5 Antes de 1959 la caña de azúcar y su explotación fueron causa de muertes y sufrimiento para Cuba, luego de enero de ese año, fue el motor de desarrollo para enfrentar el bloqueo norteamericano y pelear por su país, no importa la tendencia ideológica que tengamos no podemos negar que esa producción y ese producto – que los negros esclavos maldecían- fue una arma para los cubanos.



Para entrar en el tema preguntémosnos, ¿de qué sirve el petróleo en el subsuelo de la Amazonía ecuatoriana? La mayoría coincidirá conmigo en que de nada, en el Estado y en el sitio en que se encuentra. Puede ser de utilidad ahora, como colateral para créditos, de forma de pago etc. Pero cualquier modalidad implica que debe haber por lo menos explotación, y el transporte a los sitios de utilidad o uso.

La cadena de ubicación, explotación, transporte y uso de este recurso ésta involucra a una serie de pueblos y comunidades. La propiedad estatal (todos como Estado) es de los ecuatorianos, la propiedad ética y legítima será de las comunidades bajo las que está ese recurso y deberían ser las primeras beneficiadas, pero hasta su refinación y exportación hay toda una cadena de otros actores que también tienen que ser beneficiados. La ley ecuatoriana así lo reconoce, pero la complejidad se da cuando consideramos que esa propiedad ética o legítima quiere ser ejercida con el impedimento de la explotación y nos volvemos a preguntar ¿de quién es el petróleo que está en la Amazonía? Por supuesto de los ecuatorianos, pero los pueblos donde territorialmente se encuentra no han sido los beneficiados, sino urbes en las que se concentró la población, pero sobre todo las oligarquías y los grupos de poder. Entonces encontraríamos legitimidad en que ese recurso no sea explotado, si en primera instancia no beneficia a los custodios naturales (en donde deben incluirse medidas de remediación y compensación) a los pobladores que están en las vías que se usan para su transporte (oleoducto, poliductos) y a los cercanos a las refinерías. En el caso ecuatoriano, Esmeraldas ha pagado con vidas en accidentes ocurridos en la zona de transporte petrolero. Entonces, la idea sería que una vez que ellos se encuentren desarrollados, sería el momento de pensar en el resto.

### **A manera de conclusión temporal**

La pregunta sería ¿estamos resueltos a renunciar a los recursos que generará la explotación petrolera en el Yasuní?

Tenemos dos alternativas:

1. La primera no renunciar a esos recursos
2. Renunciar a esos recursos:
  - a. Sustituirlos
  - b. Renunciar al gasto e inversión que se haría en el país.

Si escogemos la primera alternativa, deberíamos a renglón seguido establecer las condicionantes, tanto de producción, como de destino final de esos recursos.

Pero la segunda alternativa nos lleva a una nueva bifurcación del camino. O renunciamos a tener esos recursos, por lo que deberíamos invertir menos, o sea renunciar a los que deberíamos destinarles esos recursos, por ejemplo escuelas, hospitales, o como en el caso de los neoliberales, pagar la deuda, eso nos lleva inmediatamente a renunciar humanamente a necesidades que antes ya habíamos establecido como viables y necesarias de ser satisfechas. Por lo que en democracia deberían ser consultados esos grupos también (suena muy inocente casi clientelar, pero sería la opción).

O nos queda la vía de reemplazar esos recursos por otros; es decir, como sociedad nos hemos planteado no explotar ese petróleo pero lo remplazaremos con (¿?) ... Por ejemplo ¿nuevos impuestos? o ¿nuevos créditos?

La realidad es más compleja y esta disyuntiva no se presenta en blanco y negro sino en muchos tonos de grises y ahí es donde debemos aprender a movernos.

En definitiva la idea de este ensayo era que: “cuando nos falten respuestas...volvamos a las preguntas”.

## Referencias bibliográficas

Acosta, Alberto (2009). La maldición de la abundancia. Quito: Abya-Yala.

- Boron, Atilio (2013). *Pachamamismo vs. Extractivismo*. Prólogo de Carol Murillo. Quito: Luna de Bolsillo.
- Sánchez, William y Acosta, Alberto (2013). *La minería a gran escala en el Ecuador. Análisis y datos estadísticos sobre la minería industrial en el Ecuador*. Quito: Abya- Yala.





# Memoria del taller sobre extractivismo y ambiente

Sara Latorre Tomás

La agenda del Taller fue la siguiente:

## *Agenda*

HORA	ACTIVIDAD	RESPONSABLE
09:00-09:10	Bienvenida al taller	Consuelo Vega Viceprefecta
09:10-09:20	Fortalecimiento del nivel intermedio de gobierno	Juan Sebastián Chávez CONGOPE
09:20-09:50	Visibilidad e invisibilidades del extractivismo en Ecuador: insumos para el debate	Sara LaTorre Coordinador del libro
09:50-10:30	Lineamientos de política pública ambiental frente al extractivismo	Marcelino Chumpi Prefecto de Morona Santiago
10:30-10:45	La propuesta de Morona Santiago: Plan Tarimiat/vida plena	Patricio Quezada Director de planificación
10:45-11:15	Refrigerio	
11:15-12:00	Trabajos en grupo	
12:00-12:30	Plenaria: presentación de grupos	

Las exposiciones de la agenda se cumplieron excepto la realizada por Juan Sebastián Chávez que no asistió finalmente al evento.

Para el trabajo en grupo se había planificado hacer tres grupos que discutirán los desafíos institucionales respecto a los siguientes temas que se expusieron en la presentación de la Dra. Sara Latorre: a) inversiones económicas, desarrollo y pobreza; b) extractivismo y ambiente; c) extractivismo y gobernanza.

Debido a que la asistencia del público fue principalmente de dirigentes sociales y no de funcionarios públicos, la dinámica de la discusión giró en torno a reivindicaciones y demandas políticas más que en una reflexión sobre los retos institucionales expuestos. Coincidió además el taller con un conflicto entre el Ministerio del Ambiente y el gobierno provincial por la paralización de la construcción de una carretera por motivos de incumplimiento de los permisos ambientales, por lo que las propuestas se convirtieron en resoluciones sobre exigencias políticas como:

- a. No al extractivismo en la provincia de Morona Santiago. Los asistentes no quisieron discutir o hacer el ejercicio teórico de qué medidas deberían adoptar los GAD en caso de iniciarse actividades extractivas en la región. Se mantuvieron en la postura firme de no permitir las señalando el etnocidio cultural que supondría avanzar con las actividades extractivas en la región.
- b. Se quejaron y rechazaron la condicionalidad impuesta por el Gobierno central para acceder a obras y proyectos de desarrollo. Denunciaron la imposibilidad de acceder a proyectos impulsados por Ecuador Estratégico y por los GAD con presupuesto de los proyectos estratégicos, si no aceptaban o permitían el desarrollo de actividades estratégicas.
- c. Denunciaron las violaciones y manipulación de los mecanismos de participación y consulta pública a los pueblos indígenas en el marco del desarrollo de las actividades extractivas. Denunciaron la penetración de las autoridades competentes sin previo permiso de los dirigentes. La consulta de ciertos grupos no legitimados ni representativos de toda la población afectada.

- d. Exigieron una ley que desarrolle cómo se podrían obtener el 50% de las regalías para los territorios y autoridades indígenas.
- e. Denunciaron los conflictos y caos social que crean las prácticas de las autoridades competentes cuando ingresan a realizar consultas públicas sin seguir los mecanismos y estructuras internas de las organizaciones y comunidades indígenas.
- f. Denunciaron la persecución política a las autoridades opuestas al extractivismo.

Todas estas demandas reflejan el sentir local de los impactos del extractivismo así como la forma en que el Gobierno central está gestionando su implementación. La provincia de Morona Santiago se caracteriza por una diversidad sociocultural y biótica única. La mayor parte de esta coincide con el territorio de los pueblos Achuar y Shuar quienes dependen enormemente de las condiciones de los ecosistemas para sus modos de vida incluyendo los saberes, cosmovisión y sentido de pertenencia asociados a estos. En ese sentido, llevan años tratando de enfrentar los retos que implica una mayor incorporación al mercado de su población, una escasez de los recursos naturales, y cambio de patrones de consumo y uso de estos.

A pesar de los desafíos que esta situación les conlleva, en términos generales, hay una apuesta colectiva por buscar formas de desarrollo que les permitan satisfacer sus necesidades manteniendo una relación dialéctica entre ellos y el medio ambiente. Esta apuesta colectiva recientemente se ha ido plasmando en el plan Tarimat que el actual Gobierno provincial está intentando implementar. Sus pilares básicos son una diversificación de las actividades económicas (principalmente la producción y procesamiento de cacao y turismo) de la población que evite depender de un solo producto y al mismo tiempo les genere suficiente valor agregado para poder atender las necesidades y aspiraciones de vida de sus habitantes.

Esta propuesta hecha realidad a través de un proceso de planificación participativo de abajo-arriba, muestra que para los habitantes de las zonas planificadas para “extracción” hay otras alternativas de de-

sarrollo factibles (no hay limitantes biofísicos externos) plausibles (no hay limitantes internos a las características de las comunidades y habitantes), y deseables por parte de la población local.

En este sentido, los dirigentes que participaron en este taller avanzaron argumentos en oposición a los avances mineros y petroleros relacionados con el concepto de justicia ambiental. Es decir, reconocimiento de sus valores y posiciones como legítimos, participación en la toma de decisiones que los afectan, y distribución de los males y bienes vinculados a las actividades extractivas. Para ellos, los actuales mecanismos de participación y consulta solo buscan legitimar posiciones ya decididas en otra escala y por otros actores y que además generan división y malestar en la convivencia social a nivel local. Además, sienten una total deslegitimación y criminalización a las voces disidentes al oficialismo del Gobierno central.

Finalmente rechazan el argumento de la compensación o mayor reinversión local de las regalías provenientes de las actividades extractivas. Este caso muestra la inconmensurabilidad de valores sociales y la irreductibilidad de todos los valores a una única métrica como es la monetaria. Como elemento adicional para este caso particular, es que además, la propia institucionalidad del Ecuador así como la internacional, reconoce una serie de derechos socioculturales y políticos a los pueblos indígenas (derecho a la consulta previa libre e informada, derecho al territorio, etc.) que el actual Gobierno ecuatoriano les está omitiendo. Ante esta situación, tanto los dirigentes sociales e indígenas como algunas de las autoridades locales electas exigen el cumplimiento de estos derechos a través de una reconfiguración institucional que permita el desarrollo de circunscripciones territoriales indígenas, con competencias y recursos para ser agentes activos de su propio desarrollo.





# Consortio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE)

Economista

Gustavo Baroja Narváez  
PRESIDENTE DEL CONGOPE

Doctor

EDWIN MIÑO ARCOS  
Director Ejecutivo CONGOPE

Ingeniero

Paul Carrasco Carpio  
PREFECTO PROVINCIAL AZUAY

Doctor

Angel Vinicio Coloma Romero  
PREFECTO PROVINCIAL BOLÍVAR

Doctor

Santiago Correa Padrón  
PREFECTO PROVINCIAL CAÑAR

Economista

Guillermo Herrera Villarreal  
PREFECTO PROVINCIAL CARCHI

Doctor

Jorge Guamán Coronel  
PREFECTO PROVINCIAL COTOPAXI

Abogado

Mariano Curicama Guamán  
PREFECTO PROVINCIAL CHIMBORAZO

Ingeniera

Lucía Sosa Robinzon de Pimentel  
PREFECTA PROVINCIAL ESMERALDAS

Economista

Esteban Quirola Bustos  
PREFECTO PROVINCIAL EL ORO

Licenciado

Jimmy Jairala Vallazza  
PREFECTO PROVINCIAL GUAYAS

Ingeniero

Pablo Jurado Moreno  
PREFECTO PROVINCIAL IMBABURA

Ingeniero

Rafael Dávila Egúez  
PREFECTO PROVINCIAL LOJA

Ingeniero

Marco Troya Fuertes  
PREFECTO PROVINCIAL LOS RIOS

Ingeniero

Mariano Zambrano Segovia  
PREFECTO PROVINCIAL MANABÍ

Mgs.

Felipe Marcelino Chumpi Jimpikit  
PREFECTO PROVINCIAL  
MORONA SANTIAGO

Doctor

Sergio Chacón Padilla  
PREFECTO PROVINCIAL NAPO

Abogada

Guadalupe Llori Abarca  
PREFECTA PROVINCIAL ORELLANA

Abogado

Antonio Kubes Robalino  
PREFECTO PROVINCIAL PASTAZA

Ingeniero

Patricio Cisneros Granizo  
PREFECTO PROVINCIAL SANTA ELENA

Ingeniero

Geovanny Benítez Calva  
PREFECTO PROVINCIAL  
SANTO DOMINGO DE LOS TSÁCHILAS

Señor

Guido Vargas Ocaña  
PREFECTO PROVINCIAL SUCUMBÍOS

Ingeniero

Fernando Naranjo Lalama  
PREFECTO PROVINCIAL TUNGURAHUA

Sociólogo

Salvador Quishpe Lozano  
PREFECTO PROVINCIAL  
ZAMORA CHINCHIPE

