

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE SOCIOLOGÍA Y CIENCIAS POLÍTICAS

DISERTACIÓN PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE
SOCIOLOGÍA CON MENCIÓN EN RELACIONES INTERNACIONALES

“GOBERNANZA AMBIENTAL: USO Y EFECTIVIDAD DE LAS EVALUACIONES
DE IMPACTO AMBIENTAL (EIA) COMO INSTRUMENTO DE GESTIÓN
AMBIENTAL, EN EL CASO DE LA ACTIVIDAD PETROLERA ECUATORIANA.”

NOMBRE

MARÍA CRISTINA PROAÑO RODRÍGUEZ

DIRECTOR/A: ECO. MARCO ROMERO

QUITO, 2012

DEDICATORIA

*A mis Padres por acompañarme y guiarme,
durante todo el proceso educativo y en mi vida
personal; por el gran esfuerzo otorgado, el apoyo
incondicional en este camino recorrido, aún en los
momentos difíciles y adversos, para el
cumplimiento de mis metas personales y
proyecciones profesionales*

AGRADECIMIENTO

A mi director y amigo Marco Romero, quién con su paciencia y conocimiento ha sido un gran apoyo durante la elaboración del presente trabajo y a mi hermana que con sus palabras de humor y cariño supo darme ánimos en los momentos precisos.

TABLA DE CONTENIDOS

Contenido

CAPÍTULO I	5
1. RESUMEN.....	5
2. INTRODUCCIÓN	8
3. LA CRISIS AMBIENTAL GLOBAL: ANTECEDENTES Y TRANSFORMACIONES	11
4. RÉGIMENES INTERNACIONALES.....	20
5. REGÍMENES AMBIENTALES	24
5.1 <i>Debates teórico-conceptuales</i>	25
6. GOBERNANZA AMBIENTAL GLOBAL.....	27
6.1 <i>Antecedentes, conceptos y trayectoria</i>	27
6.2 <i>Trayectoria de la Gobernanza Ambiental Global</i>	32
7. ACTORES SOCIALES EN EL ESCENARIO MEDIO AMBIENTAL	37
CAPITULO II	42
8. Evaluaciones de Impacto Ambiental: antecedentes y aplicación.....	42
8.1 <i>Breve historia y antecedentes de las Evaluaciones de Impacto Ambiental</i> ..	44
8.2 <i>Evaluaciones de Impacto Ambiental: conceptualización y aplicación</i>	46
8.3 <i>Plan de manejo ambiental</i>	49
9. EVALUACIONES DE IMPACTO AMBIENTAL EN EL ECUADOR.....	51
9.1 <i>Antecedentes y normativa</i>	51
9.2 <i>Uso y efectividad de las Evaluaciones de Impacto Ambiental: caso petroleras en el Ecuador</i>	57
CAPÍTULO III	77
10. CONCLUSIONES.....	77
11. GLOSARIO DE TÉRMINOS.....	84
12. BIBLIOGRAFÍA	86
13. ENTREVISTAS REALIZADAS.....	90

CAPÍTULO I

1. RESUMEN

El presente trabajo, tiene como fin analizar la efectividad y uso de una de las herramientas de gestión y planificación ambiental instaurada desde hace varios años en la legislación ambiental internacional y doméstica, sobre todo después de la presión que varios grupos humanos comenzaron a ejercer en el escenario internacional, en defensa de la naturaleza, cuando los problemas ambientales comenzaron a hacerse más evidentes. Dicha herramienta fue creada con el objetivo de minimizar el impacto negativo que las actividades humanas, especialmente las vinculadas al campo económico productivo, generan en el medio ambiente.

Con un nuevo régimen internacional naciente, que proponía un mejor nivel y calidad de vida para las actuales generaciones y para las futuras, donde la conservación y la sostenibilidad era una de las metas por alcanzar, se gestaron varios encuentros internacionales donde se proponía considerar al tema ambiental como un problema prioritario a solucionar en la agenda mundial. Consecuentemente, se fueron planteando diversas reglas de juego en cuanto a la forma de explotar los recursos naturales como el petróleo, madera, minerales etc.

Ésta nueva coyuntura, devino en la constitución de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), como instrumento de política ambiental, que ayudaría a evitar impactos de gran magnitud en el entorno natural y social, ya que su aplicación permitiría estimar no solo los posibles impactos, sino su nivel afectación. Sin embargo, y como veremos a continuación, a pesar de haberse establecido la EIA como una herramienta jurídicamente obligatoria, no ha tenido la efectividad deseada, debido a su carácter y contenido, así como a las fallas en su aplicación, lo que ilustraremos particularmente con el caso de la actividad petrolera ecuatoriana.

La actividad petrolera a nivel mundial, ha generado controversias y discusiones álgidas entre grupos sociales defensores de la naturaleza y grupos de poder económico. Esto por un lado se debe al deterioro ambiental que produce su extracción, así como a las consecuencias que la falta de ética y responsabilidad ambiental empresarial han causado en el medio ambiente durante años, aumentando, por ejemplo, la deforestación

a gran escala, la pérdida de biodiversidad, el incremento e incidencia de enfermedades en la población etc.

En países como Ecuador, donde la renta petrolera es el principal ingreso económico, empresas tanto públicas como privadas han intervenido los territorios en los que existen reservas petroleras, generando crisis y desequilibrios en la naturaleza, especialmente en el área amazónica, con impactos acumulativos derivados del derramamiento de crudo y del manejo de los desechos tóxicos en zonas agrícolas o fuentes de captación de agua, que son vitales para las comunidades vecinas.

Para evitar desastres de éste tipo, la legislación ambiental ecuatoriana, establece como principio básico el garantizar los derechos de la naturaleza y la integridad de los ciudadanos, apelando a procesos de producción sostenibles. Para tal cometido, es indispensable que las empresas extractoras de petróleo, antes de explotar los recursos naturales, realicen estudios o evaluaciones de impacto ambiental, para predecir el tipo de impacto y el nivel de alteración que generan sobre el área que será intervenida.

El establecimiento de herramientas y mecanismos de gestión ambiental como las EIA, analizado a lo largo de los diferentes capítulos, ratificarán los planteamientos de Andreas Hasenclever, Peter Mayer y Volker Rittberger, y que han servido como sustento teórico del presente trabajo. Dichos analistas internacionales, plantean la existencia de un conjunto de normas, principios y reglas tanto a nivel mundial, como regional y nacional, denominados Regímenes Internacionales, los mismos que construyen nuevos ordenes mundiales como la Gobernanza Ambiental Global, moldeando y determinando el actuar de los diferentes actores involucrados y su margen de acción.

Asimismo, el argumento teórico se fortalecerá con las premisas expuestas por Robert Keohane y Joseph Nye, los cuales analizan el contexto internacional y local como espacios donde no existe un único actor que toma las decisiones, el Estado, sino que en él confluyen un sinnúmero de actores políticos, económicos, sociales, ambientales etc., bajo los marcos decisorios establecidos, evidenciando una constante lucha de intereses.

Se explicará además, cómo a pesar del fortalecimiento e implementación de leyes y normas dentro de la legislación ambiental ecuatoriana, qué delimitan el actuar de empresas públicas, privadas, actores como el Estado, sociedad civil, empresas petroleras y prestadoras de servicios como las consultoras ambientales, debilitan y boicotean cualquier estudio o proceso investigativo que tenga como fin último minimizar los efectos de las actividades humanas, convirtiéndolos en mecanismos inútiles, ya que permiten

que se sobrepongan intereses diversos por encima de la conservación de la naturaleza, el bienestar de cientos de poblaciones y el elevado costo de restauración de los pasivos ambientales.

La incorrecta utilización de los instrumentos de gestión ambiental como se verá en el desarrollo de la presente tesis, especialmente de la Evaluación de Impacto Ambiental, será examinada desde varias visiones, las mismas que fueron recabadas por medio de entrevistas realizadas a personas vinculadas directamente con la actividad petrolera y, examinando un ejemplo de una auditoría ambiental, la realizada a la empresa Petrobell S.A, ubicada en la Amazonía ecuatoriana; esto nos permitirá evidenciar la ineficacia de éste instrumento, no en sí mismo, sino por la forma en que es aplicado por parte de los responsables de la regulación y funcionamiento de los procesos productivos y de grandes obras de infraestructura..

2. INTRODUCCIÓN

En el último siglo la humanidad ha atravesado un sinnúmero de cambios y transformaciones que han marcado el devenir del tiempo, el espacio, las relaciones sociales, el estilo y calidad de vida, etc. Los procesos de globalización, modernización, avances tecnológicos y científicos han intervenido en el comportamiento del mundo condicionándolo hacia un determinado nivel de desarrollo.

El desarrollo como estructura básica de la modernidad, reproduce diversos tipos de conductas y acciones imponiendo como meta fundamental el alcance de niveles de crecimiento económico, social, cultural y político para satisfacer necesidades básicas, demandas materiales etc. Dicho crecimiento está condicionado por el medio físico nacional y global; la humanidad depende de éstos para avanzar y expandirse sin embargo, el entorno natural ha sido el medio más utilizado, violentado y vulnerado a lo largo de las últimas décadas.

El progreso de las sociedades si bien genera beneficios para una parte de la población, también pone en evidencia escenarios contradictorios, perjudiciales y poco alentadores debido al mal manejo de los recursos naturales, proliferación de industrias, aumento de la contaminación y de espacios urbanos etc., teniendo como consecuencia la extinción de especies, deforestación, cambios graduales en la temperatura, derretimiento de los polos entre otros, los mismos que se convierten en factores desequilibrantes generando crisis e inestabilidad.

La inestabilidad experimentada en el área ambiental, no ha sido condición suficiente para que el hombre presente un cambio de mentalidad. La visión que se tiene acerca del ambiente y sus problemas, es parcial, limitada y estereotipada, en el sentido que continuamos considerando a los recursos naturales del planeta como infinitos, permitiendo el avance y la irreversibilidad del problema.

Todo esto evidencia un suerte de ruptura o desequilibrio entre la relación hombre-naturaleza ya que el primero sobreexplota los recursos naturales ocultando todo rasgo de conciencia en beneficio del mercado, alterando los procesos naturales y ecológicos. La explotación de recursos, provoca pérdida de biodiversidad, que se refiere a la continua desaparición de especies animales y vegetales, empobreciendo el patrimonio natural nacional y mundial.

La violenta relación hombre/ambiente y sus consecuencias, han generado alteraciones en el sistema climático por ejemplo, debido a la emanación de gases tóxicos producido por el aumento de la contaminación, el elevado nivel de consumo etc., afectando toda clase de vida. El calentamiento global¹ es el efecto de este comportamiento, y ha venido agudizándose, hasta convertirse en el fenómeno más discutido durante los últimos diez años

El calentamiento global, como también es conocido, es un “proceso por medio del cual la temperatura del planeta aumenta causando cambios y trastornos en el clima; el incremento gradual de la temperatura se debe a las concentraciones de dióxido de carbono y otros gases como el metano, óxido nitroso, clorofluorocarbonos y el vapor de agua en la atmósfera produciendo el llamado efecto invernadero, que es un fenómeno atmosférico natural que permite mantener la temperatura del planeta al retener parte de la energía proveniente del sol”².

Siendo un fenómeno de consecuencias incalculables, calentamiento global se convierte en una problemática amenazante para la humanidad, ya que pone en duda no solo la capacidad de adaptación del hombre frente en un entorno transformado (desastres naturales, temperaturas elevadas, o mínimas), sino que evidencia el desafío que significa para el mundo su compleja solución. De aquí que surja la necesidad de exigir respuestas coordinadas a nivel internacional, regional, local para detener, mitigar y la hasta ahora negativa intervención del hombre en la naturaleza.

Las soluciones deben incorporarse como elementos centrales del desarrollo sostenible, equidad intergeneracional, solidaridad, responsabilidad social y ambiental, que si bien son conceptos y valores escuchados en repetidas ocasiones, son de gran influencia dentro de los procesos de toma de decisiones y de creación de políticas ambientales. El concepto de desarrollo sostenible, se planteó como un objetivo social deseado por el mundo, y se propuso en tanto surgió la necesidad de cambiar el concepto tradicional de desarrollo, que se direccionaba únicamente hacia el crecimiento económico de las sociedades aunque eso significase el deterioro de los recursos naturales.

¹ Uno de los debates actuales se enfoca en diferenciar conceptualmente al calentamiento global del cambio climático. El primero es el efecto de la actividad humana, mientras que el segundo es considerado como un proceso normal planetario. Sin embargo en las últimas décadas, el cambio climático se debe al incremento de la generación de CO₂ por el aumento de las actividades humanas y el uso indiscriminado de RRNN, lo que provoca el efecto invernadero y consecuentemente el calentamiento global. REDD+ Ecuador. Una Oportunidad para Mitigar el Cambio Climático y Contribuir a la Gestión Sostenible del Bosque.

² Panel Intergubernamental de Cambio Climático.
http://www.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/wg1/es/tssts-2-1.html

Fue durante la Comisión Bruntland llevada a cabo en 1987, donde se estableció un nuevo concepto de desarrollo encaminado hacia satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la vida futura, minimizando los efectos negativos de la actividad económica tanto en el consumo de productos como en la generación de residuos. A éste nuevo tipo se lo denominó desarrollo sostenible.

La dinámica del desarrollo sostenible manifiesta que las generaciones futuras son una pieza fundamental. Las posibles alternativas de solución planteadas, como se mencionó, van a girar alrededor del principio de equidad o solidaridad intergeneracional que se entiende como la voluntad de entregar a la sociedad futura un mundo estable y equilibrado capaz de brindar las mismas oportunidades de desarrollo que tenemos ahora. Los supuestos de equidad intergeneracional pretenden además, que las sociedades menos favorecidas en años posteriores, se sitúen en condiciones más factibles para que la capacidad de respuesta y adaptabilidad frente a cualquier circunstancia sea más rápida; por tal motivo las condiciones de vida, particularmente de los países en desarrollo no pueden empeorar.

Frente al cúmulo de problemas como el calentamiento global, que ponen en riesgo la vida del hombre presente y futura, la sociedad civil se vio en la necesidad de organizarse para enfrentar los problemas, ya que la ineficiente capacidad del Estado para hacerlo fue criticada. Esto devino en la constitución de organismos, movimientos, comunidades científicas entre otras, que actúan por fuera de la esfera estatal, promoviendo procesos de cambio e influenciando la toma de decisiones para alcanzar una sociedad ambientalmente sostenible.

A pesar de perseguir metas afines a la constitución de una mejor sociedad, los actores rivalizan unos con otros debido a la exposición de tendencias teóricas contrapuestas vinculadas por ejemplo, a la ecología política o a la economía ambiental, entendiendo a la naturaleza y las relaciones que el hombre tiene con ella de manera distinta.

Se gestaron, entonces, nuevos espacios de diálogo para la resolución de conflictos y diferencias en pos de perseguir objetivos conjuntos. Como resultado de esos espacios, y del nacimiento de nuevos entramados de relaciones, se originan y fortalecen alianzas de tipo bilateral, multilateral, regional y global, dentro de las cuales se plantean objetivos comunes sociales, económicos, políticos a alcanzar.

La búsqueda de objetivos y metas colectivas, ha llevado al desarrollo de regímenes internacionales, subregionales y hemisféricos. Por medio de estos, se intenta resolver las diversas crisis como la ambiental, con el afán de alcanzar consensos y compromisos que eviten complicaciones e inconvenientes en el futuro.

Partiendo de esta última premisa, en el siguiente capítulo se analizan los temas medio ambientales que se han convertido en un campo de discusión y debate político, social, cultural controversial a nivel global, desde sus inicios hasta la actualidad.

Además, expondré las propuestas de solución existentes analizando su nivel de efectividad y eficacia. El eje central de mi reflexión será el análisis de uno de los principales mecanismos establecidos para minimizar los daños al medio ambiente generado por diversas acciones que desarrollan las sociedades humanas (carreteras, presas, explotación minera, acuícola, entre muchas otras: las Evaluaciones de Impacto Ambiental (EIA), para estudiar su aplicación y resultados, en el Ecuador, examinando críticamente esta herramienta de política ambiental diseñada para anticipar, evaluar y minimizar, los impactos en el ambiente y en la vida humana

3. LA CRISIS AMBIENTAL GLOBAL: ANTECEDENTES Y TRANSFORMACIONES

La relación del ser humano con la naturaleza siempre ha sido contradictoria. Por un lado el hombre destruye o transforma para sobrevivir; y por otro busca la manera de hacer perdurar lo que queda por destruir. Este antagonismo se manifiesta en las llamadas crisis ambientales, entendiéndose como "desequilibrios en la relación naturaleza-ser humano, que ponen en riesgo la vida de especies o población colocándolo en una situación crítica, impidiendo no sólo su continuidad y existencia, sino evitando un posible desarrollo sustentable de la misma"³.

El origen de la crisis ambiental es antropogénico, esto significa que es el hombre el sujeto catalizador de este desequilibrio en la medida que ha violentado su propio entorno para su beneficio, la naturaleza no es la base sobre el cual él gira, es únicamente un instrumento del que se vale para vivir⁴. La crisis ambiental sin embargo, no se genera desde el proceso de industrialización de la sociedad; se remonta desde la existencia del

3 KAPLAN, Marcos. La Responsabilidad Jurídica en el daño ambiental. La Crisis Ambiental: Análisis y Alternativas. Universidad Nacional Autónoma de México. 1998. Pág. 90

⁴ Sin embargo y pese a ser el hombre el protagonista de la crisis, las alteraciones y efectos provocadas por fenómenos naturales como erupciones volcánicas, están por fuera del actuar del ser humano.

hombre y su intervención en el entorno natural; la fragmentación del hábitat a consecuencia de la deforestación, caza indiscriminada, introducción de especies animales en ecosistemas diversos, no se da sólo en un contexto contemporáneo. Por el contrario, los cambios y desequilibrios naturales son arrastrados por antecesores desde hace miles de millones de años, debido a las consecuencias que la lucha por la sobrevivencia de los hombres ha causado en el medio natural.

Con el establecimiento del sedentarismo como modo de vida, grupos anteriormente nómadas vieron la necesidad de comenzar actividades nunca antes practicadas, como la agricultura. Después de la desaparición de miles de especies animales por el fin de la era glaciario, el hombre comenzó a cultivar la tierra y una variedad de productos para poder alimentarse. Ésta nueva actividad provocó el desgaste de suelos fértiles erosionándolos y quitándoles sus propiedades naturales, asimismo, comenzaron a deforestar las tierras con fines agrícolas causando graves daños al medio ambiente.

Posteriormente, el surgimiento de las relaciones capitalistas y de mercado dieron paso a la Revolución Industrial (siglo XVIII), donde la relación del hombre con el medio natural sufrió modificaciones significativas al verse involucrada en varias acciones que “beneficiarían” al hombre más no al ambiente. Uno de los cambios más representativos fue el reemplazo de la energía hidráulica por la generada con el uso de carbón que propulsó aumentos en la productividad; otro sucedió cuando se usó el petróleo para motores de combustión.⁵

La quema del carbón, petróleo y el gas natural transformó el rumbo de las sociedades al proveerles de energía suficiente para aumentar la productividad y por ende la riqueza. Sin embargo, el pensamiento capitalista de ese entonces hasta la actualidad no ha prestado mayor atención a los efectos degradantes de la acción humana sobre el medio ambiente.

El hombre, toma consciencia de los desequilibrios presentes, cuando su incapacidad de renovar recursos naturales o sustituirlos nuevamente le es imposible. Se da cuenta no solo de lo limitado del entorno para satisfacer sus necesidades, sino que reflexiona acerca de su aprovechamiento sin control. Los recursos naturales, son elementos del medio que cumplen dos condiciones específicas de escasez y de utilidad. La utilidad es un beneficio material monetario o físico; la escasez depende de los

⁵ Todos estos cambios se vislumbraron en la llamada la Revolución del Transporte, siglo XIX, que propulsó la creación de movilización más eficiente permitiendo transportar mercancías pesadas generando mayor eficacia y seguridad en el intercambio de bienes y productos.

atributos que los hacen útiles, su cantidad o calidad. Qué un recurso sea útil o escaso va a depender de la información o demanda que le de tal característica.

En el siglo XVIII y debido al aumento de los procesos de industrialización y la consolidación de sectores tanto fabriles como textiles, comienzan a agudizarse los problemas ambientales, como la contaminación por el aumento de desechos, empeorándose con el establecimiento de una sociedad de consumo. Dichos factores marcarían el contexto ambiental global, incorporándose como problemas a discutir y solucionar en la agenda gracias a la movilización de unos cuantos actores económicos y políticos que demandaban relaciones de mercado más éticas y responsables.

La alternativa propuesta frente a los problemas ambientales, suponía que con los instrumentos tecnológicos y administrativos disponibles, se podrían paliar los conflictos evidenciados. Varios criticaron la limitada racionalidad y el optimismo de esta visión, puesto que reduce a la crisis ambiental a un problema de fácil solución que no acarrearía consecuencias.

Ya desde el siglo XIX, surgieron las primeras voces críticas como el Movimiento de Salud Ambiental, consolidado en el año de 1800 en Europa de los efectos contaminantes y destructores asociados a los procesos de industrialización y posteriormente de urbanización. Dichas voces, vinculadas al movimiento obrero, denunciaban la lucha por mejores condiciones de vida (higiene y vivienda), y se las consideró como exigencias de mejoras en el medio ambiente. De aquí que se considere a éstas denuncias como una primera manifestación de lo que después sería el movimiento ambientalista.

Posteriormente, en los albores del siglo XX, nacería en los sectores aristocráticos y burgueses, un movimiento para la protección del ambiente, centrado en la defensa de los recursos paisajísticos que se veían amenazados por el avance de la industria, lo que daría paso en años siguientes, a la creación del movimiento proteccionista o conservacionista.

El movimiento conservacionista, surgió en Inglaterra con la formación de un comité que analizaba las molestias y los efectos causados por el humo de industrias y fábricas (1801), y fue tomando cuerpo en grupos de presión y asociaciones locales, nacionales e internacionales, que propician la protección de la naturaleza y de sus elementos. "El conservacionismo, es un movimiento que parte de una clara separación

entre la naturaleza y la sociedad y, consecuentemente, corre el peligro de centrarse en los efectos y en lo puntual sin considerar las causas, ni la globalidad"⁶.

Con la expansión de la sociedad de consumo, se produjo una transformación que impactaría de manera radical sobre la biosfera. Parte de los recursos naturales (petróleo) se convirtieron y consolidaron como recursos explotables, generando grandes beneficios económicos configurándose como material básico de producción, para muchos países.

La explotación y posterior uso de los recursos, devino también en el uso excesivo de energía. La consecuencia de los nuevos procesos productivos generaría asimismo, el aumento de la contaminación debido al incremento de residuos producidos por el consumo (aumento de basura). La relación economía-ambiente para éste entonces, evidenciaba una contradicción profunda y generaba conflictos mayores; es decir se expresaba la imposibilidad de mantener un equilibrio entre ambos factores.

Para 1972, y en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, se crea el principio de "quien contamina paga". Éste postulado manifestaba dos cosas primordiales: la primera era la necesidad de internalizar los costos de contaminación, es decir que, el responsable debe asumir las consecuencias de sus actos; por otro lado, era la manifestación de la preocupación mundial (incluyendo a actores influyentes), sobre los conflictos medio ambientales.

Dicho principio, planteó la necesidad de modificar los modelos de inversiones tradicionales⁷, incorporando equipos que atenúen los niveles de emisiones de dióxido de carbono y químicos dañinos. La implementación de éste tipo de mecanismos tuvo un aspecto negativo, qué fue el traslado de las plantas e industrias contaminantes hacia países menos desarrollados, donde las normas y políticas ambientales son más laxas.

Los años ochenta fueron decisivos para el reconocimiento de los problemas ambientales y consecuentemente para una mayor movilización y proliferación de agentes políticos y económicos preocupados por el tema. La multiplicación de actores como los movimientos conservacionistas, daba cuenta qué la percepción de crisis ambiental a escala global se había expandido y agudizado.

⁶ VILLALONGA, Pujol Rosa María. La Sociedad de Consumo y la Problemática Ambiental. Universidad Autónoma de Barcelona. Año 2003. Pág. 2

⁷ Como inversiones tradicionales se hace referencia al uso e implementación de tecnología y procesos de producción inadecuados, que dinamizan la producción y el mercado, sin considerar los efectos externos que genera (externalidades).

Los problemas ambientales que definieron la percepción global de la crisis fueron: el aumento del agujero de la capa de ozono y el calentamiento global. Dichos efectos de la contaminación humana, generaron conflictos políticos y económicos debido a que surgieron diversos agentes y actores sociales que salieron al escenario internacional en defensa de causas tales como la preservación de la biodiversidad y de los bosques. Cuestionaron en forma creciente tanto la actuación, como la efectividad de las decisiones tomadas por la comunidad internacional, para hacer frente a los problemas y mitigar sus efectos.

Debido a la polarización de las posiciones, basadas en diferentes ideologías, surgieron grupos y movimientos ecologistas -algunos de carácter radical- que luchaban por la defensa del medio ambiente y la vida, cuestionando el funcionamiento sin responsabilidad social y ambiental de empresas e industrias tanto a nivel internacional como doméstico. Los movimientos que tuvieron mayor alcance fueron los que incorporaron a la ecología política como base para su desenvolvimiento en los diversos escenarios.

La Ecología Política (siglo XX), planteó la posibilidad de transformar las relaciones contradictorias del hombre con el mundo natural. Dicha corriente propuso, una organización de la vida humana con mayor armonía, responsabilidad, autonomía y solidaridad. Ésta nueva propuesta ideológica expresa la necesidad de una mejor calidad de vida considerando las consecuencias de nuestros actos sobre la naturaleza, sin olvidar que las generaciones futuras tienen el mismo derecho a utilizar los recursos naturales del mundo. Ésta corriente de pensamiento, tiene influencia en la línea de otros movimientos como el feminismo, socialismo, movimiento obrero entre otros. Algunos de sus mayores representantes como Alain Lipietz, critican el orden mundial existente y su funcionamiento.

Por otro lado, durante ésta época de ideas contrapuestas, el papel de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y del Banco Mundial, como organismos internacionales muy influyentes en la definición de políticas, fue construir un camino hacia el progreso de una sociedad moderna y tecnológica, creando instituciones y normas capaces de generar soluciones que impidan la propagación de la crisis ambiental.

La institución más importante creada por Naciones Unidas fue la Comisión para el Medio Ambiente y el Desarrollo, que presentó un estudio conocido como *Informe*

*Brundtland*⁸, que propuso la tesis del “desarrollo sostenible”, como un modelo que administre los recursos limitados del mundo y no ponga en riesgo la vida de las generaciones futuras.

Ésta comisión y el Banco Mundial determinaron que el principio de desarrollo sostenible, junto con la defensa del medio ambiente, eran campos de financiamiento fundamentales para reorientar la producción hacia un manejo más responsable de los recursos.

El Banco Mundial como institución financiera poderosa, no tanto por el financiamiento que otorga, sino por su incidencia en los flujos de préstamos de otras entidades financieras, como por su influencia, en su condición de “think tanks”, en la definición de los conceptos básicos que configuran la forma de abordar los problemas, señaló la necesidad de establecer el impacto ambiental de los proyectos específicos que financiaba con sus préstamos, reforzando el impulso de políticas, especialmente por parte de los gobiernos de los países en desarrollo, que tomen en cuenta sus efectos en el medio ambiente.

La visión del Banco Mundial (BM), fue la de crear líneas de financiamiento, que tomen en cuenta la problemática ambiental y de la sostenibilidad. Para ello, creó mecanismos como el mercado de carbono, afianzando la tendencia hacia la regulación, imponiendo límites y condiciones a la acción económica.

El abordaje de la problemática ambiental para el Banco Mundial con la creación de mecanismos que detengan el deterioro del medio ambiente (mercados de carbono, internalización de las externalidades), significaba que estos debían estar incorporados en el precio del bien que se produciría o en los impactos que un proyecto (industrial, construcción de carreteras, saneamiento, piscinas camaroneras, etc.) generaría, de manera tal que se pudiesen remediar o reducir los efectos negativos de la actividad económica sobre el ambiente.

En consecuencia, surgieron las evaluaciones de impacto ambiental (EIA) "como una herramienta de gestión básica y como un instrumento de planificación, cuyo objetivo es la prevención de daños al medio ambiente mediante una previsión *a priori*⁹,

⁸ El Informe Brundtland fue publicado y elaborado en 1982 por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, lleva el nombre de "Nuestro Futuro Común", En dicho informe se propone una nueva visión del modelo de desarrollo, criticando al modelo actual que los países, especialmente lo industrializados han venido llevando.

⁹ PARDO, Buendía Mercedes. La Evaluación de Impacto Ambiental y Social para el siglo XXI: teorías, procesos, metodología. Editorial Fundamentos. Año 2002: Pág. 27

minimizando la producción de contaminación o daños al entorno natural y social. Además, al ser una nueva herramienta de política ambiental debían incidir en los procesos de toma de decisiones. Poco a poco este tipo de informes, se constituyeron en un elemento obligatorio, tanto para empresas públicas como privadas, al momento de poner en marcha proyectos donde la intervención del hombre pueda ser perjudicial.

Los años noventa tendieron hacia una mayor regulación, bajo la forma de estándares normalizados. Por ejemplo, la Organización Internacional de Estandarización (ISO), federación mundial conformada por los representantes de cada uno de los organismos nacionales de estandarización, para el caso de Ecuador es el Instituto Ecuatoriano de Normalización (INEN), se comprometió en 1992 a generar normas internacionales de estandarización y normalización de procesos medio ambientales dentro de las zonas industriales.

De la implementación de estas reglas, nacieron las normas ISO 14.000, y 14.001; la primera es un Sistema de Gestión Ambiental de las Organizaciones, que tiene como objetivo establecer principios y etiquetas ambientales, programas de revisión ambiental, estudio del ciclo de vida de un producto entre otros aspectos; mientras que la segunda establece el llamado Sistema de Administración Ambiental, que exige a las organizaciones o industrias cumplir con los parámetros necesarios para la obtención de una certificación, con la auditoría de una institución debidamente registrada¹⁰.

Los procesos de modernización de las sociedades debían responder a nuevas prácticas y métodos de producción limpia, con ética y responsabilidad ambiental. La propagación de fábricas e industrias, generó una fase de intensa competitividad comercial, que demandó el establecimiento de un nuevo “estándar” internacional que evaluara la calidad de los procesos de producción, asociado a criterios ambientales.

Otra de las regulaciones ambientales inspiradas por el Banco Mundial (BM) fue la creación de los llamados mercados de carbono. El concepto del comercio de carbono como instrumento que evitaría el cambio climático, apareció por primera vez en las negociaciones del Convenio de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC), en 1992.

¹⁰ La Norma ISO, no plantea metas generales de control de la contaminación o establece reglas para el manejo ambiental mundial; la norma se enfoca puntualmente en las acciones que deben practicar las empresas al interior de sus procesos productivos. Las normas pretenden ser de aplicabilidad mundial, sin diferenciar por tamaños de las empresas.

Los mercados de carbono o mercados de derechos de emisiones funcionan como "contratos de compra y venta a través de los cuales una parte paga a otra por concepto de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, o por el derecho de liberar un determinado monto de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) a la atmósfera terrestre "¹¹. Ésta idea, surge ante la necesidad de tomar medidas debido a los efectos e impactos negativos que la actividad humana ha generado (salud, seguridad alimentaria, agua etc.), acelerando el deterioro del planeta.

Posteriormente, y dentro del marco del Protocolo de Kioto (1997), intento multilateral por detener el cambio climático, los países industrializados (principales contaminantes) debían asumir las metas obligatorias de reducción de emisiones establecidas. A través de ese fondo el banco invertiría el dinero de los países industrializados en proyectos que redujeran los GEI, a cambio de créditos de carbono, que los países podrían utilizar para cumplir las metas establecidas en el Protocolo. Para el Banco Mundial, las políticas económicas y ambientales debían operar con el mercado, no en contra de él, usando incentivos y regulaciones¹².

En lo que va del siglo XXI, existen intentos por sustituir métodos de producción tradicionales por el uso de instrumentos tecnológicos amigables y alternativos, por ejemplo en la implementación del uso de energías renovables como la energía eólica, solar, termal etc. Las tecnologías limpias están encaminadas tanto a reducir como a evitar la contaminación, transformando los procesos de producción y el manejo de residuos. El uso de estas nuevas formas de producción no es únicamente beneficioso para el planeta, sino también para las mismas empresas, puesto que pueden generar beneficios económicos como la reducción en los costos de producción, por la utilización adecuada de los recursos.

Se han presentado propuestas desde los organismos internacionales para mitigar y detener el avance del calentamiento global intentando caminar hacia una sociedad más sostenible. Una de éstas es la construcción de una "Economía Verde"¹³, que consiste, en

¹¹ ARANGÓN Rodríguez, Hugo. Universidad Autónoma de México. El mercado de carbono: construcción institucional, funcionamiento y perspectivas. Pág. 103. Año. 2008

¹² Actualmente, el BM es una de las mayores fuentes de financiamiento público para la industria del combustible fósil. Desde 1992 hasta el 2004, el Grupo del Banco Mundial aprobó 11.000 millones de dólares para financiar 128 proyectos de extracción de combustible fósil en 45 países

¹³ PNUMA, Hacia una Economía Verde: Guía para el Desarrollo Sostenibles y la erradicación de la pobreza. Año 2011

mejorar el bienestar de los seres humanos, reduciendo significativamente los riesgos ambientales y el déficit ecológico¹⁴.

Por otro lado, los movimientos ecologistas y diferentes actores sociales, tratan de buscar e implementar nuevos modelos de producción y consumo apelando a una producción más justa; cuestionan las formas actuales de medir la riqueza y sostienen que es posible mediante conocimientos tecnológicos crear nuevos métodos de ahorro de energía, para evitar impactos ambientales. En defensa de los derechos de la naturaleza y bajo los planteamientos del desarrollo sostenible actual, los actores sociales ejercen presión dentro de la comunidad internacional y quieren ser participantes activos en los procesos de toma de decisiones.

A consecuencia de la crisis ambiental y la preocupación por superarla, la comunidad internacional y el cúmulo de actores que emergieron a partir de ésta, gestionaron un proceso estructural capaz de resolver la problemática ambiental y donde se pudiese discutir las posibles soluciones, al margen de normas, comportamientos, y reglas establecidas. Además de promover una mayor consciencia colectiva a través de espacios de cooperación, diálogo y solución de conflictos, sobre los bienes públicos globales, el alcance del desarrollo sostenible y la generación de economías bajas en carbono y responsables con el ambiente, la Gobernanza Ambiental se constituye entonces, como un nuevo régimen a partir del cual se puedan administrar y manejar eficientemente los recursos naturales, a fin de que las generaciones futuras alcancen condiciones de vida igual o mejor que las actuales.

A continuación, el estudio se enfocará en analizar desde la perspectiva teórica de los Regímenes Internacionales, cómo se configura el comportamiento de los diversos actores sociales, económicos, políticos en lo que se denomina Gobernanza Ambiental, como un orden internacional capaz de hacer frente a la problemática ambiental, y cómo estos en la medida que forman parte de los procesos de toma de decisiones, crean políticas y generan instrumentos de análisis como las Evaluaciones de Impacto Ambiental (EIA), para minimizar la contaminación, evaluando los futuros impactos y costos atribuidos a la intervención humana.

Para el caso específico, se analizará la forma en que se aplican, la eficacia y efectividad de las EIA como instrumento de política ambiental, aplicado en actividades extractivas, en este caso en la actividad petrolera ecuatoriana

¹⁴ El déficit ecológico aparece cuando las capacidades biológicas productivas de un país son excedidas.

4. RÉGIMENES INTERNACIONALES

El reconocimiento del daño ambiental y ecológico como un nuevo y gran desafío, obligó a la comunidad internacional y diferentes actores sociales a plantearse la posibilidad de construir un nuevo orden mundial que fuese capaz, de buscar acuerdos y compromisos regionales, bilaterales y multilaterales, para paliar y disminuir los efectos de futuros desastres ambientales que afecten la vida de la generación actual y las del futuro.

La creación de un nuevo espacio social y político donde se analice y enfrente la crisis ambiental, surgió a partir de la contradicción existente en la relación sociedad-naturaleza, debido a la intervención del hombre y a la irracionalidad en el manejo y explotación de los recursos naturales del planeta.

Esto conllevó la generación de un espacio de análisis y denuncia, sobre las decisiones y políticas para solucionar los conflictos medioambientales, tanto por organizaciones y movimientos sociales, grupos universitarios, comunidades científicas y epistémicas, al margen de las estructuras teórico conceptuales diversas de las que provienen; critican la relación actual del Estado y el mercado y aseguran que éste último está obligado a revertir el desastre natural arrastrado desde siglos atrás.

La crisis ambiental promueve esfuerzos conjuntos involucrando a actores y a la comunidad internacional en la búsqueda de soluciones que persigan objetivos en común para el bienestar de todos. Uno de los objetivos más significativos es el alcance del desarrollo sostenible, que no solo satisfaga las necesidades de la sociedad actual, sino que vele por la sobrevivencia de las futuras generaciones.

De ésta manera los Regímenes Internacionales se consolidan; en respuesta a las demandas de la sociedad civil y demás actores, generando nuevos enfoques y posibilidades de administración y manejo, no sólo de los problemas ambientales sino los problemas del mundo en general.

Según Andreas Hasenclever, Mayer y Rittberger, los Regímenes Internacionales se definen como "el conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos para la toma de decisiones que rige el comportamiento de los Estados en un área de la política internacional"¹⁵. Para dichos autores, los principios son creencias de hecho y reconocimiento, es decir que moldean la conducta de los seres humanos, las normas

¹⁵HASENCLEVER Andreas, Mayer Peter, Rittberger Volker. Las teorías de los regímenes internacionales: situación actual y propuesta para una síntesis. Introducción, Pág. 499. Año. 1999

hacen alusión a patrones de comportamiento definidos y materializados en derechos y obligaciones, las reglas son prescripciones específicas que limitan una o varias acciones y los procedimientos de toma de decisiones son prácticas para realizar o implementar las decisiones colectivas, estableciendo alternativas de solución frente a una problemática específica, evaluando sus posibles resultados.

Para estos teóricos de los regímenes internacionales, es a través de estas normas, principios, reglas y procedimientos, donde se genera un tipo de comportamiento que influye en los actores sociales otorgándole continuidad y sobre todo existencia a un régimen determinado.

Existen tres grandes escuelas de pensamiento que han dedicado tiempo al estudio e investigación de los regímenes internacionales que son: neoliberalismo, realismo y cognitivismo. Las tres corrientes analizan el origen de los regímenes internacionales; la primera enfoca su análisis a partir de la configuración de intereses, la segunda considera que las relaciones de poder entre los Estados representan un factor clave y la tercera pone énfasis en el conocimiento causal y social de los actores.

El neoliberalismo, menciona la forma en qué los regímenes internacionales contribuyen a que los Estados logren ciertos objetivos comunes. "Los Estados son presentados como entes egoístas racionales a los que sólo les interesan sus propias ganancias"¹⁶. Para los neoliberales, la cooperación puede resultar beneficiosa, pero resulta difícil de lograr dado el gran nivel de incertidumbre que caracteriza al escenario internacional.

La actitud racional de los Estados, impide confiar en las promesas de cooperación de los actores sociales, políticos y económicos involucrados. Para estos es preferible evitar futuros costos en las relaciones de cooperación.

Por su parte, para el realismo, el poder es igualmente decisivo tanto para la cooperación como para la discordia entre los Estados-Nación. El Estado tiene la función de maximizar los beneficios y tomar en cuenta las ganancias tanto absolutas como relativas al examinarse las posibilidades de una cooperación basada en regímenes.

Los regímenes internacionales para la escuela realista, se crean y se tornan válidos en tanto exista un actor dominante (hegemón) que se encargue de darle tal característica. Las decisiones que tome el Estado frente a una situación y espacio

¹⁶Ibid. Pág. 505

determinado de cooperación tendrán mayor prevalencia en la medida que el escepticismo y el temor se manifieste.

La escuela cognitivista por su parte, está dividida en dos corrientes: el cognitivismo duro y débil; los primeros enfatizan el carácter social de las relaciones internacionales mientras que los segundos, destacan el sustento intelectual de las instituciones internacionales. El punto de intersección de las dos corrientes es el de interesarse por las ideas y el conocimiento que tienen los actores.

Para los cognitivistas, el concepto de Estados nacionales racionales es rechazado, ya que ésta característica le provee de poder e individualidad frente a la comunidad internacional y sus instituciones; la racionalidad convierte al Estado en un actor frívolo y calculador de costos y beneficios propios.

La cooperación institucionalizada, sin embargo, funciona como un proceso capaz de disminuir el egoísmo de los Estados y propone un ambiente de respeto hacia los demás actores. Lo que coarta el margen de acción decisión de un Estado frente a una circunstancia en específico puesto que no es el único actor existe en el escenario internacional.

Estas perspectivas, pueden ofrecer conceptos válidos de cómo entender naturaleza y eficacia de los regímenes internacionales tomando en cuenta sus divergencias y sus puntos en común.

La formación de regímenes internacionales, se da por motivos de pactos de integración, procesos de negociación e incertidumbre; estos generan oportunidades de asociación y vinculación de unos actores con otros en pos de alcanzar objetivos comunes.

Los regímenes permiten que tanto Estados como actores no gubernamentales cooperen a fin de alcanzar objetivos expresados en diversas formas, como en la creación de políticas públicas, que funcionen como herramienta para defender, administrar, limitar, contener etc., el avance de planes y proyectos que pronostiquen impactos negativos en la sociedad.

Para Robert Keohane Y Joseph Nye, teóricos de las relaciones internacionales, un régimen internacional es un "conjunto de redes, reglas normas y procedimientos, que

regulan el comportamiento y controlan sus efectos'¹⁷. Según dichos autores, los regímenes prescriben patrones de conducta que restringen la actividad y configuran las expectativas.

El Estado nacional, según Keohane, no es el principal actor dentro de un régimen determinado, suponen la existencia de actores como las corporaciones multinacionales, los movimientos sociales transnacionales y diversas organizaciones internacionales, que han adquirido un nuevo potencial de negociación en el plano global.

El Estado no es el actor principal dentro del escenario internacional por la situación de interdependencia (dependencia mutua), en la que se encuentra, ya que no es capaz de alcanzar resultados beneficiosos a través de acciones nacionales unilaterales. Así mismo, los Estados se unirán o separarán de un régimen en la medida que los beneficios de la interacción con los demás actores sean mayores que los costos.

La interdependencia impide que los actores sociales puedan tomar decisiones autónomas. Por ello, es necesario crear acuerdos y convenios conjuntos debido a que las decisiones autónomas y unilaterales pueden afectar al resto. En los acuerdos convenios y decisiones que se tomen es necesario renunciar a intereses propios y luchar por un objetivo en común.

Los regímenes no son instituciones perfectas debido a su constante transformación y negociación; éste dinamismo constante puede ser perjudicial en la medida que exista un debilitamiento, en la práctica, de las normas, reglas los principios y procedimientos y procesos de toma de decisiones impidiendo su continuidad.

El buen funcionamiento de un régimen internacional, está garantizado por dos factores: la efectividad y la duración. La efectividad hace referencia al cumplimiento y aplicación de normas, reglas, aplicación de políticas, mientras que la duración apunta hacia el mantenimiento del mismo durante un periodo de tiempo, así mismo la estabilidad de un régimen. Las metas de los regímenes internacionales, son consecuencia de la interacción de actores que dan forma a las decisiones y hacen posibles alternativas como la creación de políticas internacionales, normas, leyes etc.

Existen regímenes en muchos campos de la política internacional que surgen a partir de la creación de normas tales como la seguridad, comercio internacional, derechos

¹⁷KEOHANE, Robert y Joseph Nye. Power and Interdependence: world politics in transition. Año. 1977. Pág.5

humanos etc., estos constituyen una clase primordial en las instituciones y relaciones internacionales ya que contribuyen a evitar guerras, conflictos y crisis.

El Régimen Ambiental particularmente, cobra fuerza durante los últimos años, en vista del avance de la crisis ambiental y sus efectos como el calentamiento global, y reconoce la necesidad de afianzar las relaciones de cooperación a nivel local, nacional, regional y global en pos de enfrentar la problemática ambiental imperante en el mundo buscando soluciones vinculantes, sostenibles y responsables.

5. REGÍMENES AMBIENTALES

Los Regímenes Internacionales Ambientales se pueden definir como el conjunto de principios, reglas, normas, procedimientos de toma de decisiones, cuya función es romper los obstáculos para acceder a procesos de cooperación en el área ambiental, buscando soluciones conjuntas que establezcan un mejor manejo, gestión y administración de los recursos naturales del mundo..

Los regímenes medio ambientales, están conformados por una serie de principios que reflejan la estructura de un problema específico; deben apelar a determinadas políticas y establecer acuerdos internacionales a favor de proteger el ecosistema donde vivimos cuyo objetivo principal es mitigar los efectos que van deteriorando el ambiente

El conjunto de principios y reglas establecidos para proteger el medio ambiente, deben considerarse dentro de las actividades de comercio y producción, políticas ambientales, toma de decisiones, proyectos de desarrollo, etc., a fin de evitar futuras confrontaciones entre actores por el incumplimiento de leyes, normas y contener el deterioro del medio.

Durante los procesos de cooperación, se han establecido ciertas reglas y principios, que sin medir su efectividad, demarcan el margen de acción de cualquier actividad que atente contra la estabilidad del medio ambiente. Se pueden nombrar los siguientes:

- Costos de Internalización: Principio de quién contamina paga; el contaminante debe buscar medidas paliatorias para parar el daño producido.
- Prevención: Evitar el daño antes de producirlo, debido a la complejidad de la reparación.

- Precaución: Calcular la posibilidad del daño; en muchas ocasiones, este factor se torna dificultoso debidos a la constante evolución de las investigaciones científicas.
- Subsidiariedad: La responsabilidad de las decisiones debe recaer sobre los actores que las toman y las adoptan.
- Responsabilidad común pero diferenciada: los regímenes ambientales están compuestos por una diversidad de actores sin embargo, no todos tiene las mismas responsabilidad de los daños causados, ni todos tienen los mismos recursos para enfrentarlos.¹⁸

Todos estos principios se aplican en la práctica de diferente manera; ya sea como medidas de conservación, impuestos para la protección del ambiente entre otros; y fueron creados para propiciar acciones más justas y responsables, intentando evitar efectos colaterales.

En un régimen ambiental existen múltiples actores los mismos que interactúan en espacios de diálogo, dentro del cual se manifiestan ideas, posturas, visiones que, perciben la relación hombre-naturaleza de distintas maneras, generando propuestas teórico-conceptuales diversas.

De entre éstas propuestas surgen la Economía Ambiental y Economía Ecológica, como disciplinas de marcadas diferencias en cuanto al abordaje de los problemas ambientales tanto en los enfoques teóricos como metodológicos, que se detallan a continuación.

5.1 Debates teórico-conceptuales

Según la Economía Ambiental "es la interpretación de la escuela de pensamiento neoclásico, que incorporó al medio ambiente como objeto de estudio; se concentra bajo los principios básicos de la escasez, y los bienes son valorados según su abundancia"¹⁹. Es decir, que la economía es la encargada de asignar valores a los bienes y servicios del medio ambiente, asumiendo las limitaciones del ecosistema.

¹⁸International Institute for Sustainable Development. Ecological Rules and Sustainability in the Americas. http://www.iisd.org/pdf/2004/trade_ersa_sum.pdf.

¹⁹ AGUILERA Klink, Federico. De la Economía Ambiental a la Economía Ecológica. Agencia de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid. Año 1994. Pág. 14

El medio ambiente adquiere mayor importancia como un bien económico porque muchos de los recursos naturales, como el agua y varios recursos no renovables empiezan a escasear. Se los considera como un bien en el mercado porque se le adjudica un precio y las externalidades, se internalizan. Una vez internalizados los costos, el medio ambiente pasa a tener las características de un bien económico, tiene precio y derecho de propiedad.

La economía ambiental centra su atención en la contaminación del medio ambiente y el tratamiento de los recursos naturales. Para detener dichos problemas, busca soluciones confiando en los instrumentos económicos mediante dos enfoques, uno reglamentario y el otro económico. El primero está encauzado a prohibiciones legales, normas de calidad, procedimientos técnicos y el segundo tiende más a la regulación, debido a la creación de impuestos o rentas por pagar en caso de daños en el ambiente.

Por su parte, la Economía Ecológica privilegia el medio ambiente desde otra visión. Este enfoque manifiesta que "se deben utilizar los recursos renovables a un ritmo que no exceda su nivel de restauración"²⁰. Sus planteamientos se centran en la conservación de la diversidad biológica ante la generación de residuos, solo en la medida que el ecosistema los pueda asimilar. La sostenibilidad forma parte en la base de los planteamientos del economicismo ecológico y señala tres objetivos primordiales que son: el desarrollo de la sociedad, mantenimiento de la civilización y de los ecosistemas.

Sin embargo cabe considerar que los seres humanos deben ser los sujetos que propicien el cambio asegurando la sostenibilidad puesto que de ellos depende establecer una relación diferente con el entorno natural; el ser humano debe asumir su responsabilidad frente a las catástrofes y conflictos ambientales.

El ecologismo económico difiere del ambiental debido a que es inaceptable la asignación de recursos basada en la escasez o relaciones de oferta y demanda; paralelamente, ignora criterios esenciales como la conservación de recursos y la equidad intergeneracional. El capital natural está por encima de las leyes de mercado.

En conclusión, los regímenes ambientales son vistos como un proceso continuo de transformación, en la medida que el diálogo y el intercambio de información, hacen posible la generación de nuevos enfoques y corrientes de pensamiento. Todas éstas corrientes creadas en pos del medio ambiente confluyen dentro de espacios de diálogo,

²⁰ *Ibíd.* Pág. 17

para establecer normas, iniciativas y políticas públicas internacionales, regionales, domésticas, que permitan alcanzar objetivos comunes.

La búsqueda de objetivos comunes para resolver y mitigar la crisis ambiental, devino en la construcción de un régimen ambiental dentro del cual se construyan no sólo espacios de cooperación y diálogo, sino una estructura que articule y coordine los planteamientos de actores sociales, políticos y económicos con la finalidad de gestionar y efectivizar el manejo los recursos naturales del mundo, sin poner en riesgo la vida actual ni la futura.

El enfoque de los regímenes internacionales es utilizado como instrumento teórico para la construcción de los regímenes ambientales. Sobre la base de sus planteamientos se constituyó la Gobernanza Ambiental Global, entendida como "una propuesta de gestión ambiental vinculando tanto a gobiernos, organizaciones no gubernamentales e intergubernamentales, empresas privadas, movimientos sociales, universidades etc., en una condición donde sea preciso reflexionar y actuar en torno a objetivos comunes por medio de la cooperación"²¹.

6. GOBERNANZA AMBIENTAL GLOBAL

6.1 Antecedentes, conceptos y trayectoria

El deseo de buscar un nuevo modelo de acción global capaz de ser eficiente y que contribuya al uso adecuado de los recursos naturales, concluyó según algunos autores, en la construcción de la *Gobernanza Ambiental Global* como un régimen internacional, que motivó y generó debates teórico-conceptuales alrededor de la comunidad internacional.

La Gobernanza Ambiental Global, emergió en las dos últimas décadas, como respuesta que busca la superación de los problemas ambientales mundiales como cambio climático, carencia de agua, deforestación, derretimiento de los polos, desertificación entre otros, arrastrados desde hace siglos atrás, no solo se manifiestan

²¹ DA SILVA, Giraio Mardônio. Gobernanza Global Funcional en el trato de las cuestiones ambientales: límites y posibilidades. Introducción. Año. 2011 Pág. 3

como una amenaza sino que su resolución se transforma en un gran desafío para los tomadores de decisiones y para la sociedad civil.

La expresión Gobernanza o “*Good Governance*” surge a partir de los análisis del Banco Mundial en 1989, después de los procesos de reforma del Estado tanto en África como en América Latina. La creación del término nació de la necesidad de conocer, entender, y analizar los mecanismos de control y de poderes efectivos en países que para dicha entidad se encontraban desprovistos de estructuras estatales fuertes.

La Gobernanza, para esta entidad se define como 'la manera por la cual el poder es ejercido en la administración de los recursos sociales y económicos de un país, teniendo como fin el desarrollo'²², *de esta manera* la gobernanza es un requisito fundamental que ayuda al crecimiento económico; para su alcance se establecen e implementan políticas e instituciones que influyen en los procesos decisorios.

Así mismo, y con el apareamiento de varios actores en la arena internacional, el término Gobernanza da un giro semántico; "ahora alude a un dominio público que incluye al Estado, pero que abarca también a un espacio público civil o ciudadano; en cuanto a la legitimidad, la gobernanza tampoco se limita al Estado sino que depende de las reglas negociadas entre la multiplicidad de actores políticos"²³; la existencia de más de un actor hace que el estado pierda poder y control.

Considerando la diversidad de actores, su interacción y el afán de implantar nuevos modelos de gestión de recursos (naturales, materiales, humanos), el término Gobernanza adquirió varias interpretaciones, las mismas que fueron conceptualizadas por organismos de diversa índole. Varios concluyeron y puntualizaron al término Gobernanza como una forma mediante la cual es posible la administración de los problemas comunes, generando procesos donde se resuelvan intereses en conflicto y se realicen acciones cooperativas, demostrando el carácter transfronterizo de la misma. Los problemas mundiales, para el caso los ambientales, sobrepasan los límites geográficos de cada estado; y las soluciones o alternativas pueden generarse a nivel doméstico, regional y global.

²² GONÇALVES, Alcindo. “El Concepto de Gobernanza”. Cap. 1 ¿Qué es la Gobernanza? El surgimiento de la expresión “Governance”. Año. 2005. Pág. 1

²³ El Banco Mundial y la Good Governance. Año. 2006 Pág. 28
<http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/papel/16/pdf/cap5.pdf>

Con las relaciones de cooperación se negociaron acuerdos y convenios bilaterales y multilaterales; los mismos que establecieron instrumentos creando condiciones óptimas que mitiguen los efectos de los problemas ambientales. Así, por ejemplo se establecieron políticas públicas ambientales que salvaguarden al ambiente, delimitando la intervención de los seres humanos en la naturaleza.

Las políticas públicas "son aquellas estrategias, encaminadas a resolver problemas públicos a partir del interés y la opinión de grupos sociales afectados"²⁴: además define un espacio donde los ciudadanos tienen la posibilidad de interactuar y dialogar con las diferentes autoridades, a fin de definir las necesidades comunes y analizar las posibles propuestas para alcanzarlas.

A partir de ellas se discuten las agendas, se delimitan discusiones políticas, se diferencian los problemas y las soluciones de manera específica y se plantean esfuerzos compartidos, participando de manera colectiva; además, regulan la intervención en cualquier tipo de acción ejerciendo control sobre un determinado campo. Para que las políticas públicas sean aplicables deben contar con características como: fundamentación amplia y específica, análisis costo-beneficio a nivel social, claridad de objetivos, oportunidad política y deben estar abierta a críticas, entre otros.

Varias constituciones del mundo como la del Ecuador, realizaron cambios en las legislaciones ambientales, enfocando la defensa de los derechos de la naturaleza como principio básico. Las transformaciones en la legislación ambiental ecuatoriana, comenzaron en 1984, cuando se introdujo el derecho ambiental como parte de la protección de los derechos humanos, hasta la actual constitución de Montecristi (2008), donde la naturaleza es sujeto de derechos y su cuidado es uno de los principios fundamentales del Sumak Kawsai o Buen Vivir.

Las Evaluaciones de Impacto Ambiental (EIA), son una herramienta de política ambiental obligatoria, exigida a nivel público y privado, porque su existencia está plasmada dentro de la ley nacional de cualquier país, como requisito fundamental al momento de poner en marcha proyectos ya sean extractivos, construcción de proyectos de agua y saneamiento, construcción de carreteras etc. Funcionan como un instrumento no sólo en el área ambiental; los informes también son utilizados para medir el impacto

²⁴ EJEA Mendoza, Guillermo. Teoría y ciclo de las políticas públicas. Universidad Autónoma de México. Año 2006

social. Es decir, se evalúa si las futuras intervenciones humanas generarán impactos perjudiciales a poblaciones o grupos de personas y de qué forma.

La Gobernanza Ambiental, al ser un término amplio en cuanto a su conceptualización, puede caer en una confusión semántica entre los términos: gobernabilidad, y gobernar.

Gobernar significa "asumir una posición de fuerza, donde se desempeña una función vinculada al poder de decidir, liderar y mandar a un grupo de personas"²⁵. Por otra parte, la gobernabilidad se refiere a la dimensión estatal, son "las condiciones sistémicas e institucionales sobre las cuales se da el ejercicio del poder, tales como las características del sistema político, la forma de gobierno, las relaciones entre los poderes y los sistemas de mediación de intereses"²⁶, está ligada a la conducta y comportamiento de los actores políticos evidenciando su capacidad para ejercer la autoridad. La gobernabilidad demuestra la capacidad que tiene un gobierno para identificar problemas y formular políticas adecuadas, buscando y gestionando recursos para la solución de determinados conflictos dentro de un sistema político institucional.

La Gobernanza Global, opera en un plano más amplio. Este régimen sobrepasa las fronteras nacionales constituyéndose como un nuevo orden dentro del cual, las decisiones son negociadas a partir de la producción de ideas colectivas.

Cuando se discute de gobernanza aparecen dos aspectos fundamentales que deben ser tomados en consideración, estos son: la legalidad y la legitimidad.

La legitimidad parte de una "creencia", es un concepto subjetivo que significa la validación o aceptación de la existencia de un algo. No únicamente en la gobernanza ambiental, sino en la mayoría de regímenes internacionales, la legitimidad desempeña un papel fundamental debido al cúmulo de grupos, asociaciones, participantes etc., que no pertenecen a la esfera estatal y que deben gestar espacios de diálogo para plantear y tomar decisiones conjuntas a pesar de tener objetivos específicos. La creencia en la existencia del régimen hace posible la formulación de normas, procedimientos, políticas y procesos de diálogo.

En cuanto a la legalidad, la Gobernanza como régimen está vinculada a los procesos del Derecho Internacional, que funciona como un sistema de normas y

²⁵ GONÇALVES, Alcindo. "El Concepto de Gobernanza". Cap. 1 ¿Qué es la Gobernanza?, La distinción entre Gobernabilidad y Gobernanza. Pág. 2

²⁶ *Ibíd.* Pág. 3

principios jurídicos que regulan las relaciones entre los sujetos, actores no estatales y los Estados. Uno de los problemas de legalidad es el reconocimiento de la personalidad jurídica de los actores no estatales y la sociedad civil.

La carencia de cuerpo jurídico limita el actuar de varias instituciones, para convertirse en sujetos de derecho internacional deben obedecer a tres criterios básicos: capacidad de presentar reclamos frente a la violación de cualquier regla o ley, entrar en relación con otros sujetos de derecho internacional, para concluir en acuerdos internacionales que tengan validez y finalmente gozar de privilegios e inmunidades de jurisdicción nacional.

Por lo tanto, la categoría perteneciente a las organizaciones y organismos no gubernamentales es de actores internacionales más no de sujetos de derecho internacional. Más, el carecer de personalidad jurídica no ha sido un impedimento para dichas organizaciones de involucrarse de forma permanente y continua en las decisiones y acuerdos puesto que funcionan de manera independiente.

Aún bajo estos condicionamientos, se han llevado a cabo más de un centenar de acuerdos, reuniones y convenciones alrededor del mundo; dentro de las cuales, los diversos actores involucrados y sus diferentes concepciones, han reconocido la problemática ambiental como una situación grave de considerar, negociando así posibles alternativas de solución.

Sin embargo, a partir de esas reuniones y espacios de diálogo las alternativas de solución se han materializado en acuerdos y normas internacionales marcando un importante pero no tan efectivo recorrido para superar la crisis ambiental actual para evitar una futura.

La falta de efectividad de los acuerdos, convenios, tratados y herramientas alcanzados se produce por varios factores como la falta de voluntad política, la vinculación a modelos de crecimiento individualistas (paradigma antropocéntrico), falta de concordancia en los acuerdos alcanzados y la no consideración de la problemática ambiental dentro de las agendas políticas de cada país.

La falta de voluntad política manifiesta el desinterés de los actores sociales y del estado de luchar por el cumplimiento o alcance por una meta y objetivo en común; éste factor impide la continuidad y la concordancia de los acuerdos alcanzados, en la medida que otros elementos y problemas como la pobreza, soberanía alimentaria salen a la luz.

Los procesos de globalización permiten la apertura de un cúmulo de posibilidades, de nuevos enfoques, de nuevas administraciones y de nuevas formas de contacto; el no aprovechar esa coyuntura manifiesta la falta de un real interés frente a la crisis.

Un ejemplo claro del fracaso de las discusiones y de la falta de voluntad de los actores sociales fue la conferencia mundial sobre cambio climático en Copenhague, Dinamarca en el año 2009; a sabiendas que la degradación ambiental se había agudizado comprometiendo el desarrollo del mundo se llegó a la misma conclusión: la existencia de una grave crisis ambiental y que el mayor desafío del mundo es el calentamiento global.

Se establecieron compromisos por parte de los mayores países contaminantes de alcanzar el desarrollo sostenible, de implementar tecnologías limpias, más no existió una propuesta concreta vinculante, que permita la unión de todos los países y de todos los ciudadanos del mundo para trabajar en pos no solo del desarrollo actual sino el de las futuras generaciones.

A continuación se hace un recuento breve de la trayectoria de la Gobernanza Ambiental Global desde sus inicios.

6.2 Trayectoria de la Gobernanza Ambiental Global

En 1968, se organizó en Roma un evento, con el fin de discutir diversos temas y problemas de la humanidad. El *Club de Roma*, nació como una organización formal que estableció como finalidad de estudiar el sistema global y sus componentes: ecológicos, económicos, sociales, políticos para buscar la manera de entender la problemática mundial, promover iniciativas y planes de acción para mitigar los efectos negativos en la sociedad.

En 1972, se produjo el documento *The Limits to Growth*, mostrando las consecuencias del crecimiento sin control en un planeta con recursos finitos. En este documento se señalaba, que la sociedad industrial estaba haciendo uso de los recursos naturales de manera desmedida, sobrepasando los límites ecológicos mundiales, además aseguraba que en la medida que el primer mundo satisfacía sus necesidades bloqueará el desarrollo de las naciones menos desarrolladas.

Después de la publicación del documento del Club de Roma, se efectuó la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano* en Estocolmo, Suecia (1972). Dicho evento propuso examinar a detalle la situación ambiental de manera

global, con la finalidad o con el propósito de que las naciones busquen soluciones y alternativas capaces de generar principios que mejoren la gestión medio ambiental y por ende el desarrollo.

La realización de esta conferencia fue una de las mayores contribuciones para el surgimiento del concepto de desarrollo sustentable y concluyó en qué "la protección y el mejoramiento del medio humano es una cuestión fundamental que afecta al bienestar de los pueblos y al desarrollo económico del mundo entero, un deseo urgente de todos los pueblos de todo el mundo y un deber de todos los gobiernos"²⁷.

De esta manera tanto los Estados como las organizaciones internacionales debían encontrar una vía adecuada y efectiva de gestionar y crear políticas públicas ambientales que no obstaculizaran el alcance de mejores condiciones de vida, mejorando el manejo y administración de los recursos naturales optando por la integración y coordinación para una buena planificación etc.

En 1980 y después de manifestar preocupación por el desarrollo de la humanidad y la preservación del medio ambiente, surge la *Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN)*, que es la red ambiental de cooperación más grande y antigua del mundo.

Ésta busca integrar el medio ambiente y el desarrollo en una idea conservacionista. La actividad principal de este organismo es preservar la biodiversidad del mundo intentando poner freno a la desaparición de especies animales y plantas así como la destrucción de los entornos naturales. Junto con organizaciones no gubernamentales como World Wildlife Foundation y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), lanzaron el documento *World Conservation Strategy: Living Resource Conservation for Sustainable Development*, donde explicaban la necesidad de crear estrategias a largo plazo para la protección de la naturaleza.

Esta institución entiende a la conservación como "la gestión de la utilización de la biosfera por el ser humano de tal suerte que produzca el mayor y sostenido beneficio para las generaciones actuales, pero que mantenga su potencialidad para satisfacer las necesidades y aspiraciones de las generaciones futuras"²⁸. La conservación es positiva

²⁷ Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano, 16 de Junio, 1972. <http://www.ambiente.gov.ar/infoteca/aea/descargas/estocolmo01.pdf>

²⁸ IUCN. *World Conservation Strategy: Living Resource Conservation for Sustainable Development*. Introducción. Año. 1980. Pág. 15 <http://www.nembro.net/agenda21locale/doc/1980-The%20world%20conservation%20strategy.pdf>

por que abarca la preservación, el mantenimiento, la utilización sostenida, la restauración y la mejora del entorno natural.

Para que exista una real conservación de los recursos y del entorno es necesario que se tomen en cuenta factores económicos, políticos, ecológicos etc., y que se ponga en marcha planes para alcanzar el desarrollo sustentable no como fin último, sino como un medio para preservar la vida

Tres años más tarde en 1983, el creciente interés internacional por el desarrollo sustentable y el medio ambiente culminó en una encomienda realizada por la Asamblea de Naciones Unidas y la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CMMAD). En ésta se determinó que el desarrollo sustentable debía ser entendido como un sistema por medio del cual se "satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer sus propias necesidades"²⁹, además debía reconocerse que para buscar soluciones se debe tomar conciencia de que tanto los problemas sociales como los ambientales, tienen una conexión, no son ajenos el uno con el otro y por tanto deben resolverse de manera conjunta para promover el desarrollo de la humanidad.

Al término de la guerra fría, se realizó una de las más grandes conferencias del mundo y patrocinada por la Naciones Unidas, la llamada *Eco-92 o Río 92* en la ciudad de Río de Janeiro, Brasil. Cuyo objetivo fue, establecer una alianza mundial nueva y equitativa, mediante la creación de nuevos niveles de cooperación entre los Estados, los sectores claves de las sociedades y las personas, procurando alcanzar acuerdos internacionales, en los que se respeten los intereses de todos y se proteja la integridad del sistema ambiental y de desarrollo mundial.

Se llevaron a cabo otros eventos de importancia paralelos a ésta reunión: La Cúpula de la Tierra que fue un evento oficial de los gobiernos y de las instituciones multilaterales ligadas a la ONU, el Foro Global que reunió a los representantes de las ONG's brasileras e internacionales y por último La Conferencia Mundial de Pueblos Indígenas. Para muchos representantes de estado, ésta cumbre debía tener el mismo valor que la Declaración de Derechos Humanos tuvo para el mundo.

Los principales resultados de dicha conferencia fueron: la creación de la llamada Agenda 21, que es un programa de acción global a partir del cual, los Estados intentan

²⁹ CMMAD. Our Common Future: From one Earth to one World. An Overview by the World Commission on Environment and Development. The Global Challenge. Sustainable Development. <http://habitat.igc.org/open-gates/ocf-ov.htm#l.3>

transformar el modelo de desarrollo actual, basándose en la explotación de recursos naturales como si fuesen ilimitados; la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo o Carta de la Tierra (con 27 principios), la Convención de Naciones Unidas de Lucha sobre la Desertificación que busca mitigar los efectos de las sequías mundiales a través de programas de acción con el apoyo de la cooperación internacional, la Convención sobre la Diversidad Biológica, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y la Declaración de Principios sobre el Uso de los Bosques.

En el año de 1997, se dio paso a la creación del *Protocolo de Kioto* en Japón. Aquí se planteó la necesidad urgente de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (dióxido de carbono, gas metano, óxido nitroso), causantes del calentamiento global.

Varios miembros se comprometieron en primera instancia en minimizar la emisión de gases reduciendo el 5% de total para el año 2012.

Por temor a causar daños en su economía y mostrando desacuerdo en la forma establecida para mitigar los efectos del cambio climático, el gobierno de Estados Unidos se negó a ratificar los compromisos adquiridos, pese a ser uno de los países más contaminantes del mundo³⁰, y supuso seguir colaborando y cooperando con la comunidad internacional de manera conjunta. El país aseguró crear sus propias maneras de generar energía limpia y eficiente (mecanismos flexibles)³¹, para no desvincularse de los objetivos planteados.

En los últimos años varios países han ratificado sus compromisos frente a la problemática ambiental, varias ONG's internacionales como Greenpeace y la WWF, entre otras han defendido la lucha contra el cambio climático y ejercen cierta presión sobre los países que no han firmado el protocolo actualmente

En el 2007, se realizó en Bali, Indonesia la treceava *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático* o COP 13, después de transcurridos diez años de la firma del Protocolo de Kioto y un mes posterior a la presentación del trabajo

³⁰ Del 100% de la contaminación mundial que en toneladas equivale a 27.245.758, Estados Unidos representa el 22.2% del total con un equivalente de 6.046.435. www.cambio-climatico.com/los-diez-paises-que-mas-contaminan.

³¹ Los mecanismos flexibles, permiten a los países industrializados ganar permisos de emisión, mediante la financiación de proyectos que reduzcan las emisiones de los países subdesarrollados. <http://www.eclac.org/cgi->

del Grupo Intergubernamental de Especialistas sobre Cambio Climático (IPCC)³² liderado por el ex presidente de los Estados Unidos Al Gore.

Se aprobó un acuerdo multilateral que permite crear un marco de acción internacional para mitigar los problemas ambientales, específicamente el cambio climático, después del 2012, fecha en la que finaliza el primer compromiso del Protocolo de Kioto.

El objetivo principal planteado fue el de construir una “Hoja de Ruta” para iniciar una ronda de negociaciones en los próximos dos años y dentro del cual los diferentes países se comprometían a disminuir la emisión de gases de efecto invernadero. Los resultados de la Conferencia de Bali, comprometieron tanto a países que ratificaron Kioto como a Estados Unidos, en una lucha conjunta para reducir y limitar en el largo plazo las emisiones de gases nocivos para el medio ambiente y para la sociedad humana.

Por último, en el año 2009, se llevó a cabo en Copenhague, Dinamarca la *Décimo Quinta Conferencia Sobre el Cambio Climático de las Naciones Unidas* o COP15. Los objetivos concretos se encaminaron en redefinir las líneas de acción frente a la situación climática mundial en el corto, mediano y largo plazo. Como resultado de la cumbre se redactó un texto que estuvo a cargo de los presidentes de Estados Unidos, China, Brasil e India; donde se consideraba al cambio climático como el gran reto y desafío de nuestro tiempo, y que la temperatura de la tierra debería estar por debajo de los dos grados Celsius³³, creando metas concretas para bajar las emisiones.

Como se puede evidenciar todo estos esfuerzos y reuniones se enfocaron en temas como: Emisiones de CO₂, apoyo financiero, transferencia tecnológica y deforestación. Con éste último se intentó diseñar un nuevo esquema de comercio que impida la deforestación y la destrucción indiscriminada de bosques, lo cual reitera la afirmación de que estas estrategias no son suficientes.

Los acuerdos y reuniones internacionales llevadas a cabo, si bien evidenciaron preocupación por la situación ambiental global, no han tenido el efecto deseado. Los esfuerzos bilaterales y multilaterales por buscar soluciones en el corto, mediano y largo plazo manifestaron la fragilidad de los regímenes ambientales, debido a la falta de

³² La función del IPCC consiste en analizar la información científica, técnica y socioeconómica relevante para entender el riesgo que supone el calentamiento global y sus posibles repercusiones

³³ Según los estudios del (IPCC), la temperatura de la tierra está incrementando de manera acelerada y peligrosa. Estudios afirman que desde 1880 el aumento ha sido de 1,5° C y llegará hasta 5.8° C para el 2010.

concordancia y continuidad de las negociaciones alcanzadas. Los modelos de gestión y aplicación de las decisiones, dentro de los espacios de cooperación, no fueron suficientes puesto que la persecución de intereses particulares permitió la pérdida de vista los objetivos comunes.

Por último, en diciembre de 2011, se celebró en Durban Sudáfrica, la XVII Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Dicha reunión convocó a más de 200 países interesados en afianzar y concretar nuevas negociaciones climáticas debido al vencimiento del plazo establecido en el Protocolo de Kioto para el 2012 y al no cumplimiento de las reducciones de gases de efecto invernadero durante estos años.

Las decisiones resultantes de la cumbre, no fueron las esperadas, si bien lograron una establecer una prórroga para el cumplimiento de Kioto hasta el 2015, más países como Japón, Rusia, Canadá y Australia no ratificaron los acuerdos ni compromisos a alcanzar.

Según fuentes oficiales, no solo el Ecuador, sino los países miembros de las Comunidad Andina durante la cumbre, mostraron una postura de defensa frente a la renovación del Protocolo de Kioto, ratificando la necesidad de minimizar las emisiones de CO₂ para combatir el recalentamiento de la tierra. Además se comprometieron a la construcción de una Estrategia Andina como marco fundamental para la implementación de una política vinculante para la región.

Sin embargo, para muchos analistas ecologistas, la cumbre ha fracasado y los países más contaminantes han condenado al mundo, obligándolo a sacrificarse por su bienestar, además de que se evidencian más de veinte años de fracaso en procesos multilaterales sobre medio ambiente.

7. ACTORES SOCIALES EN EL ESCENARIO MEDIO AMBIENTAL

Problemas como pobreza, seguridad, migración, narcotráfico, crisis ambiental, y la deficiente capacidad de los estados para resolverlos, devinieron en la generación y nacimiento de grupos sociales, organizaciones no gubernamentales (ONGs), movimientos y colectivos sociales entre ellas Green Peace, comunidades epistémicas como él IPCC, grupos transnacionales etc., para debatir, discutir y proponer soluciones dentro de los procesos de toma decisiones para un mejor y adecuado manejo de los recursos naturales del mundo.

Todos estos "nuevos actores", denominados así porque no pertenecen a la esfera estatal, cobraron protagonismo ubicándose en el sistema internacional como grupos resistentes con bases teóricas-conceptuales distintas, buscando y demandando responsabilidad. La diversidad de actores, le otorga a los regímenes internacionales una visión y característica multidisciplinaria para comprender desde diversos ángulos las problemáticas mundiales, regionales y domésticas.

Uno de los actores más representativos y privilegiados del escenario mundial han sido las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), por haber asumido un papel importante en el desarrollo del derecho internacional ambiental, y principalmente porque éstas se atribuyen el rol de representantes de la sociedad civil global. La participación de la sociedad civil, es una forma de participación política, motiva por la voluntad de democratizar los procesos y mecanismos de toma de decisión.

Dentro de los regímenes internacionales y en la medida que se generan espacios de diálogo, los actores sociales forman grupos, coaliciones y redes para entrar en la escena política. El objetivo de los actores sociales, es construir un espacio público, autónomo en relación a los estados nacionales, para cumplir con objetivos específicos en defensa de los intereses comunes, por ejemplo la protección del medio ambiente. Los actores no estatales no son "nuevos", pero poseen un carácter innovador ya que influyen en la elaboración y aplicación de normas internacionales.

Las luchas de los actores fomenta la creación de grupos de presión que impulsan valores como la pluralidad, equidad, justicia etc. La pretensión de dichos actores es generar actitudes éticas y responsables con el fin de formar y construir nuevos valores globales que originen diversos comportamientos y visiones frente al mundo.

Varios actores pueden posicionarse en el escenario local o global como "actores clave", asumiendo roles y papeles diferentes e influyendo en la toma de decisiones. La idea de un actor clave, según Eduardo Gudynas, es "aquel que tiene todas las posibilidades de liderar una determinada esfera; disminuyendo riesgos o fracasos en cuanto al uso de las políticas o planes de acción"³⁴.

Un actor puede tener mayor protagonismo que otro, siempre y cuando impulse y promueva una propuesta vinculada al desarrollo sostenible, y se diferenciará del resto

³⁴GUDYNAS, Eduardo. Ambiente & Sociedad. Actores sociales y ámbitos de construcción de políticas ambientales. Años, 2001. Pág. 6

dependiendo de la intensidad de su acción, sin embargo, ser un actor con liderazgo no otorga el poder absoluto frente a una determinada situación.

Como se mencionó en párrafos anteriores, el interés por mejores condiciones de vida en el siglo XIX, manifestó un primer esbozo de lo que después se convertiría en el Movimiento Ambientalista.

No obstante, para finales del siglo XIX el Movimiento Conservacionistas brotó con fuerza. Éste movimiento se dedicó a proteger a la naturaleza y sus elementos; cobro mayor fuerza en tanto que surgieron otras asociaciones y grupos de presión en ámbitos locales, nacionales e internacionales; por ejemplo en 1912 surgió la Real Sociedad para la Conservación de las Naturaleza en Inglaterra pero con el estallido de la I Guerra Mundial, quedó aletargado.

Durante el siglo XX, el Movimiento Ambientalista aparece debido, a la manifestación global de los problemas ambientales. Emergió con mayor fuerza en la década de los sesenta (70's) inicialmente en Estados Unidos y Europa intentando que la sociedad civil y las autoridades con mayor influencia en el mundo revisen las formas de relación de la economía con la naturaleza.

Durante la misma época, la preocupación por el aumento de los conflictos ambientales se expandió hacia Canadá, Japón, Australia y posteriormente en los ochenta hacia América Latina. Esto evidenciaba el intento por quebrar el paradigma antropocéntrico, demostrando la gravedad de la problemática ambiental e incentivando a la población universitaria especialmente a replantearse la visión hasta ahora del mundo.

El Movimiento Ambientalista si bien ha luchado a favor del medio ambiente y del uso de los recursos naturales, no es un movimiento integrado y homogéneo ya que presenta una diversidad de visiones, valores y objetivos lo que imposibilita la unidad del movimiento; los planteamientos no pasan necesariamente por una estructura organizada.

En años posteriores y durante la Guerra Fría, emerge el Ecologismo centrando su atención en la industria nuclear. De esta lucha se desprende el Eco pacifismo como un movimiento crítico y alternativo; un movimiento que fue tomando una posición política fuerte al punto de confundirla con el Partido Movimiento Verde³⁵, el mismo que fue unas de las primeras fuerzas de oposición en varios estados europeos.

³⁵ El Partido Verde de Europa, era considerado como un movimiento negativo para los intereses medio ambientales y sociales del mundo por su escepticismo hacia la cooperación e integración económica.

Todos estos actores, reconocidos como comunidades epistémicas, son llamadas así por su nivel de influencia dentro del sistema internacional y dentro de un régimen ambiental; sus postulados se basan en los efectos de la interacción sociedad-naturaleza. Las comunidades epistémicas están conformadas por grupos de individuos particulares que convergen en creencias, valores y normas; influyen en la toma de decisiones dentro y fuera de los Estados, tienen un rol preponderante debido al nivel de conocimiento que alcanzan en temas técnicos y científicos en el contexto internacional por el aumento de los temas, problemas y actores.

Las comunidades epistémicas son las que tienen mayores probabilidades de influenciar la política doméstica o internacional durante períodos de crisis, en los que los tomadores de decisiones enfrentan niveles elevados de incertidumbre; pues éstos buscan a expertos que cuentan con las soluciones de políticas que ellos necesitan.

Una de las comunidades epistémicas con mayor reconocimiento es por ejemplo el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC), el mismo analiza de forma objetiva las causas, consecuencias y efectos del calentamiento global.

Otros actores que forman parte de las comunidades epistémicas con sus propias ideologías y perspectivas, configurando otras formas de pensamiento son:

Contracultura: que promueven la generación de normas contrarias a las establecidas por la sociedad. Siguen los principios y leyes de la naturaleza por encima de cualquier otra institución.

Eco feminismo: se caracteriza por su principio de “respeto a la naturaleza” como fundamento para la liberación de la estructura de patriarcado.

Movimientos de Salvación del Planeta: son movimientos con gran influencia puesto que llevan los problemas ambientales a niveles internacionales por medio de acciones directas y difundidas por medio de comunicación masivos, Greenpeace es su principal representante.

Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente: tiene como misión dirigir y alentar la participación el cuidado del medio ambiente, aspirando e informando y dando a las naciones y los pueblos los medios para mejorar la calidad de vida, sin poner en riesgo la de las futuras generaciones.

Grupos Transnacionales: son grupos con gran poder económico que influyen sobre las relaciones mercantiles y sobre las decisiones de un país o de varios.

Tanto el movimiento ambientalista como los demás grupos y organizaciones que surgieron en defensa del medio ambiente, continúan en la lucha por un cambio en el modelo de pensamiento en los patrones de consumo, desviándolo hacia un consumo más sostenido y responsable con el entorno natural.

La estructura de pensamiento necesita transformarse, tomando en consideración factores ecológicos y naturales. El paradigma antropocéntrico debe cambiar por el eco o biocéntrico, donde el humano es el sujeto de cambio, planteando alternativas y soluciones capaces de salvaguardar a la naturaleza y a la vida futura.

El cúmulo de actores existentes dentro del concierto internacional, influyen sobre la toma de decisiones, generando normas, leyes y políticas públicas de tipo ambiental que son establecidas y aplicadas a nivel doméstico y global.

La aplicación y cumplimiento de dichas políticas, al poner en marcha planes y proyectos de desarrollo social, político y económico, no solo evidenciarían la efectividad de un régimen ambiental, sino qué manifestarían el compromiso e interés por detener el deterioro del ambiente.

Más existe una clara diferencia entre adoptar las políticas, aplicarlas, cumplirlas y catalogarlas como efectivas. Es decir, es posible aplicar una determinada política sin que eso sea condición suficiente y necesaria para garantizar su efectividad

En el siguiente capítulo intentaré demostrar como una de las más antiguas herramientas de política pública como las Evaluaciones de Impacto Ambiental (EIA), aplicadas en proyectos de extracción petrolera, carecen efectividad y eficacia en la práctica, en el caso del Ecuador, a sabiendas que fueron creadas con el fin de minimizar los efectos y futuros impactos negativos provocado por las actividades económicas.

CAPITULO II

8. Evaluaciones de Impacto Ambiental: antecedentes y aplicación

Intentando impedir el avance de la dinámica depredadora e irracional de ciertas industrias y empresas tanto públicas como privadas, la comunidad internacional durante rondas de negociación, debates políticos y espacios de cooperación como las conferencias de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, decidió implementar mecanismos de control que ayuden a evitar y contener el deterioro del medio ambiente.

Las decisiones alcanzadas tanto a nivel doméstico como internacional devinieron en la creación de instrumentos de gestión y planificación ambiental obligatorios, como las Evaluaciones de Impacto Ambiental (EIA), capaces de determinar y minimizar los impactos negativos al momento de ejecutar planes y proyectos de diferente tipo, que, en pos del desarrollo, atenten contra la estabilidad del medio ambiente y la sociedad.

La gestión ambiental, como un conjunto de actividades y políticas está orientada a manejar, controlar y resolver los problemas como desastres naturales, contaminación del aire, aumento de la basura, deforestación, derramamiento de crudo o desechos tóxicos, entre otros, provocados por las actividades humanas, durante y después de la ejecución de proyectos de extracción, saneamiento, construcción de carreteras, piscinas camaroneras, urbanización etc.

Bajo este enfoque, los EIA funcionan como un mecanismo de apoyo que no sólo predice y mide el nivel de alteración que una actividad específica pueda generar en el medio ambiente, sino que propone medidas paliativas para contrarrestar tales efectos adversos.

Dichas medidas o alternativas, aparte de garantizar la sostenibilidad del desarrollo humano, debido a que están direccionadas hacia la protección y defensa de la naturaleza y de ciertos grupos poblacionales, deben medir las interacciones entre los procesos socio-económicos, ecológico-ambientales y sus consecuencias. Esto significa que la evaluación no solo tiene que señalar la existencia de un impacto, que es un efecto producto de la acción humana, sino que medirá la proporción que éste tendrá en el área de influencia dónde se intervendrá y cómo las dinámicas sociales, económicas y naturales serán modificadas después de generada una acción.

El impacto es "una alteración significativa del entorno, provocado por acciones humanas"³⁶. Pueden ser directos o indirectos, implicando la pérdida total de un recurso o provocando deterioros sobre el ambiente posiblemente restaurable respectivamente. Asimismo, fluctúan entre un rango máximo de diez y mínimo uno. Es decir, un impacto obtendrá calificación entre uno y siete, siempre y cuando sus alteraciones no hayan modificado de manera sustancial el área y sea posible su restauración o alcanzará niveles superiores, entre ocho y diez, cuando que el impacto sea de gran magnitud³⁷ o irreversible, imposibilitando el regreso de un factor ambiental a su estado o condición natural, provocando que su alteración sea de infinita duración.

Del deterioro significativo de un área específica se desprenden una cadena de consecuencias negativas, tanto para el medio natural como para la calidad de vida de las poblaciones o pequeñas localidades que ahí habitan, las consecuencias serán en el corto, mediano y especialmente en el largo plazo.

Ejemplo de esto y mencionando los datos otorgados por la Asamblea de Afectados por el Grupo Chevron-Texaco, un porcentaje de la población que habita en la provincia de Sucumbíos, durante a presencia de tal empresa en territorio nacional, tuvo contacto directo no solo con los desechos tóxicos, manipulados incorrectamente, sino también con el crudo en su estado natural. El empresa petrolera, a fin de minimizar costos, hacía trabajar a pobladores locales, limpiando el crudo derramado sobre ríos y bosques. El efecto de ésta acción derivó en un alto índice de personas enfermas de cáncer o que presentaron cuadros alérgicos severos en la piel hasta la actualidad considerando que han pasado treinta años desde su intervención.

A fin de minimizar la incidencia de desastres (muertes, pérdida de biodiversidad), las EIA fueron establecidas como herramientas ineludibles hasta convertirse en un instrumento de política ambiental qué permitiese plantear nuevas mecanismos, para alcanzar la sostenibilidad, preservando los recursos naturales y humanos, previniendo daños en el ambiente causado por la actitud irracional del hombre.

³⁶ ESPINOZA, Guillermo. Gestión y Fundamentos de Evaluación de Impacto Ambiental: Cap. 1. EIA y el desarrollo sostenible. Dimensión Ambiental. Pág. 13. Documento elaborado con el aval del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Centro de Estudios para el Desarrollo. Chile 2002

³⁷ La magnitud de un impacto se mide por el grado de incidencia de la acción sobre el factor en el que actúa.

Estas herramientas, sufrieron modificaciones importantes desde su creación en los Estados Unidos, y se han adecuado en cada uno de los países que la adoptaron como un instrumento fundamental dentro de la legislación ambiental nacional.

8.1 Breve historia y antecedentes de las Evaluaciones de Impacto Ambiental

Estas formas de evaluación surgieron en los años sesenta, en los Estados Unidos. Una de las causas para su creación fue la incesante presión de movimientos como el Movimiento de Derechos Civiles³⁸ (1955), que demandaban conciencia social ante las cuestiones ambientales. Su nombre oficial fue "Environmental Impact Assessment", considerada como una de las primeras formas de control de la intervención humana sobre el entorno natural.

En 1969, el Congreso aprobó, la Ley Nacional de Política Ambiental (NEPA) por sus siglas en inglés, siendo una de las primeras leyes que dio paso al establecimiento de un marco nacional de protección al medio ambiente. El objetivo de dicha ley fue asegurar que todos los poderes del Estado den la debida consideración al medio ambiente antes de emprender cualquier acción importante que pudiese afectarlo significativamente. Por medio de ésta se fijaron lineamientos obligatorios para formular EIA por parte de los gobiernos locales.

Consecuentemente en 1970, se creó la Agencia de Protección Ambiental para Estados Unidos (EPA), en respuesta a la demanda creciente por un ambiente más limpio. El objetivo de dicha entidad fue proteger la salud de los humanos y del medio ambiente ofreciendo ayuda financiera a proyectos ambientales. La comunidad internacional, luego del establecimiento de estas leyes, manifestó sus primeros esfuerzos por expandir éste mecanismo hacia otros continentes.

Posteriormente, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en 1974, elaboró una "Declaración de Política Ambiental", considerada como el primer documento internacional que incorpora las EIA, como mecanismo preventivo de impactos. Dicha declaración señalaba la importancia de realizar una evaluación ambiental previa antes de la implementación de cualquier actividad humana que genere graves

³⁸ A pesar de que el Movimiento de Derechos Civiles defendía los derechos de la población negra residente en Estados Unidos, su lucha estaba direccionada hacia la defensa de una vida libre de contaminación de los sectores menos favorecidos.

impactos³⁹. Para el 2005 la misma institución, en un intento por fortalecer el desarrollo, propone la realización de una Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), dirigida hacia la consecución de una herramienta más efectiva a fin alcanzar un patrón igualitario de desarrollo.

Posteriormente, las Naciones Unidas (ONU), por medio del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), en 1982 y con la adopción de la Segunda Carta Mundial para la Naturaleza⁴⁰, declaró que la evaluación de impacto ambiental debía minimizar los efectos adversos en la naturaleza y su estudio debe estar incluido en toda planificación. El tema ambiental, debía tener el mismo nivel de importancia que los temas sociales, comunitarios o técnicos.

Para 1984 el Banco Mundial (BM), fue otra institución que adoptó procedimientos para preservar el medio ambiente, los mismos que manifestaban la necesidad de aplicar estudios y evaluaciones de impacto ambiental durante las etapas iniciales de elaboración de un proyecto. Para 1989, ésta entidad, ya había creados manuales operativos direccionados al manejo del medio ambiente, el más reconocido es el "Environmental Assessment Sourcebook".

Este documento está diseñado como material de apoyo para el equipo multidisciplinario encargado de la evaluación ambiental; allí se explican las políticas del Banco Mundial y el modo de proceder de los gobiernos prestatarios. Además menciona las consideraciones específicas para elaborar un proyecto dejando un espacio de discusión frente a las posibles estrategias de solución en caso de desastre.

El objetivo de crear un manual para el BM, se centró en la necesidad de reducir costos económicos, por impactos ambientales graves, para el Estado. Según ésta institución las EIA "deben ser procesos flexibles, que hagan que las consideraciones ambientales sean parte integral en la preparación de un proyecto y permitan tratar los problemas de forma oportuna y de manera rentable durante la ejecución del mismo"⁴¹.

Después de varias transformaciones y a través de la ayuda prestada por la comunidad internacional, la aplicación de las EIA se expandió hasta Canadá, Europa y América Latina, lugares donde se aprobaron leyes de protección a la naturaleza. Durante

³⁹ La Declaración de Política Ambiental fue la consecuencia inmediata de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano llevada a cabo en 1972.

⁴⁰ Aquí prescriben principios de conservación y protección de la naturaleza, condenando cualquier tipo de amenaza hacia su integridad genética.

⁴¹ The World Bank Group. Pollution Prevention and Abatement handbook. The Environmental Assessment Process. Julio 1998. Pág. 22

la convención de Río 92, se instauraron las EIA como requisito básico para cualquier actividad que cause efectos negativos enunciándose así, "deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente⁴². Establecer éste mecanismo, bajo marcos jurídicos nacionales, supuso la disminución de problemas ambientales, al contar con una herramienta de apoyo investigativo y técnico.

A mediados de los ochenta las evaluaciones se convirtieron en instrumentos obligatorios no solo en la esfera pública sino privada; debían considerarse dentro de los diseños de planes, programas y proyectos que puedan generar efectos positivos o negativos sobre el ambiente y su entorno. A medida que se consolidaron como un instrumento obligatorio, el contenido y modo de aplicación se fue modificando otorgándole un carácter de tipo preventivo, generando capacidades para identificar situaciones conflictivas o que tiendan a provocar niveles de insatisfacción en la calidad de vida de la población.

Por lo tanto se puede afirmar que la Evaluación de Impacto Ambiental va cobrando vida dentro de escenario internacional y posteriormente doméstico, cuya estructura y conceptualización va modificándose a través del tiempo, según los escenarios que se presenten.

8.2 Evaluaciones de Impacto Ambiental: conceptualización y aplicación

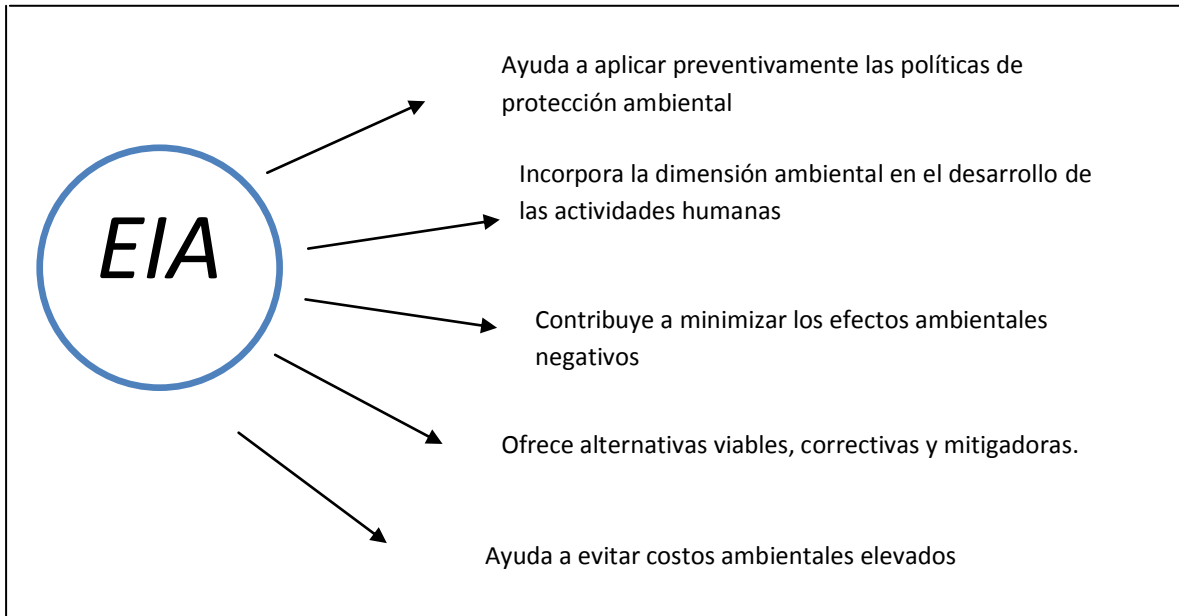
La Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) es un instrumento de gestión ambiental, pues "permite identificar de forma anticipada los efectos negativos o positivos que se pueden generar en el ambiente durante la aplicación de proyectos o actividades en diferentes áreas"⁴³. Adicionalmente cuantifica y propone medidas correctivas, mitigadoras o compensatorias necesarias para evitar o disminuir los daños ambientales previstos y optimizar los impactos ambientales positivos.

⁴² La Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo llevada a cabo en Río de Janeiro en 1992, principio número 17.

⁴³ Comisión Asesora Ambiental de la Presidencia de la República del Ecuador: Estrategia para la implementación de un Sistema Único Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental en el Ecuador. Año, 1996. Introducción. Pág. 3

Ésta herramienta utilizada a nivel internacional, nacional y local tiene las siguientes características.

Gráfico 1. Características de las Evaluaciones de Impacto Ambiental



Fuente: Gestión y fundamentos de la EIA, 2002

Cuadro: Elaboración Propia

Las particularidades del Gráfico 1, muestran, además de las características, los beneficios de ésta herramienta de gestión en cuando su aplicación es efectiva. Además de ser un instrumento indispensable, ya que no sólo permite medir la magnitud de los impactos y buscar soluciones correctivas y mitigadoras, la elaboración de una EIA, incentiva el desarrollo de procedimientos y técnicas investigativas, convirtiéndola en un instrumento multidisciplinario que requiere la participación de profesionales de diversas áreas de conocimiento e investigación

Tanto los técnicos como los investigadores encargados, tienen la responsabilidad de localizar el área específica dónde los impactos serán más críticos, además de identificar como éstos modificarán el área física, natural y social en el corto, mediano y largo plazo. El equipo debe garantizar el cumplimiento de este mecanismo, basándose en la normativa ambiental propia de cada país donde se ejecute un proyecto.

Las EIA están incorporadas dentro de marcos jurídicos nacionales e internacionales, transformándose en herramientas de política ambiental. Tanto empresas

privadas como públicas deben regirse al marco jurídico establecido, considerando a los estudios ambientales como requisito fundamental ineludible, cumpliendo con reglamentos y lineamientos nacionales de calidad ambiental⁴⁴, para reducir y mitigar futuros efectos (Const. Política del Ecuador Art. 396,397). Por ejemplo la aplicación de las normas ISO en caso que los alcances del proyecto sean de gran escala y se presuman impactos de consideración, como el proyecto Refinería del Pacífico a lo largo de las provincias de Manabí, Guayas y Los Ríos, que contempla la construcción de ductos para transportar derivados de petróleo.

Las políticas ambientales, "son principios y objetivos básicos que la sociedad se propone alcanzar en materia de protección ambiental conciliando los aspectos económicos, sociales y de desarrollo"⁴⁵, es decir que la política, es la base sobre la cual se elaboran proyectos de inversión delimitando su campo de acción o intervención.

Para la elaboración de una política es indispensable, crear una línea de base de la problemática a solucionar; los resultados arrojados definen indicadores de impacto y de cumplimiento medibles en el tiempo. Por ejemplo, según el Frente de Defensa de la Amazonía, el 75% de la población usa agua contaminada, fétida, con desechos de petróleo en su superficie⁴⁶, si el Estado estableciese una política de salud a cumplirse o un indicador de cumplimiento para reducir ese porcentaje al 30%, debería poner en práctica y ejecución planes inmediatos de limpieza y restauración de los recursos hídricos del área afectada. Por lo tanto, el cumplimiento e incidencias de una política se miden por los resultados que ésta tenga sobre una determinada problemática.

Formular una EIA contribuye no solo a identificar posibles impactos, sino que el contenido y análisis de su estudio podría arrojar información de importancia que puede ser comparable con estudios hechos por ONG's, Estado y otras entidades, permitiendo la formulación de políticas públicas.

La práctica de una EIA por otra parte, va a depender de la formulación de un proyecto. Los proyectos ya sean de construcción de carreteras, mineros, hidrocarburíferos, pesqueros, manejo de residuos etc., deben considerar los estudios e

⁴⁴ La calidad ambiental depende de la interacción del hombre con el medio natural y del nivel de conservación que los ecosistemas, biodiversidad, pureza del aire etc., presenten.

⁴⁵ ESPINOZA, Guillermo. Gestión y Fundamentos de Evaluación de Impacto Ambiental: Cap. 1. EIA y el desarrollo sostenible. Dimensión Ambiental. Pág. 34. Documento elaborado con el aval del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Centro de Estudios para el Desarrollo. Chile 2002

⁴⁶ www.texacotoxico.org. Año. 2011

informes ambientales desde su diseño inicial hasta su culminación, por medio de monitoreos y evaluaciones ambientales.

“Un proyecto es un conjunto de acciones articuladas, que buscan conseguir una meta establecida con anterioridad, materializando un aspecto del desarrollo humano”⁴⁷; su elaboración y ejecución supone la identificación de los medio necesarios para la obtención de los resultados y productos requeridos. Un proyecto será considerado como adecuado siempre y cuando los temas ambientales sean planteados desde un inicio; contrariamente serán inservibles si se obvia la predicción de impactos, especialmente negativos, en el medio ambiente y en los diferentes entornos sociales.

Los procedimientos de una EIA durante las diferentes etapas de un proyecto (diseño, ejecución y abandono), deben ser análisis exhaustivos que garanticen calidad ambiental y humana, justificando el presupuesto destinado e invertido para elaboración de los mismos. La falta de atención al estudio ambiental o la realización de trabajos superficiales, pueden significar costos mayores para el proyecto, frente a la inversión prevista. La mala práctica del equipo técnico a cargo de la elaboración, es uno de los mayores problemas evidenciados al momento de realizar una EIA.

Una evaluación elaborada de forma efectiva incidirá en los procesos de toma de decisiones, vinculará diversos componentes y elementos a su estudio como: los aspectos sociales, económicos, físicos, demográficos geográficos, hídricos, fauna, flora, calidad del aire, climatológicos, geológicos, paisajísticos, emisiones a la atmósfera entre otros, otorgando datos sobre futuros impactos considerados como primordiales dentro del área de influencia.

Éste conjunto de variables fortalece a las EIA, no sólo por el amplio contenido teórico y técnico que brinda, sino porque las medidas mitigadoras a tomarse en caso de impactos graves y abarcarán soluciones en todos los campos. Las alternativas de solución estarán contempladas dentro de un Plan de Manejo Ambiental (PMA), instituido durante el diseño del proyecto y parte estructurante del mismo.

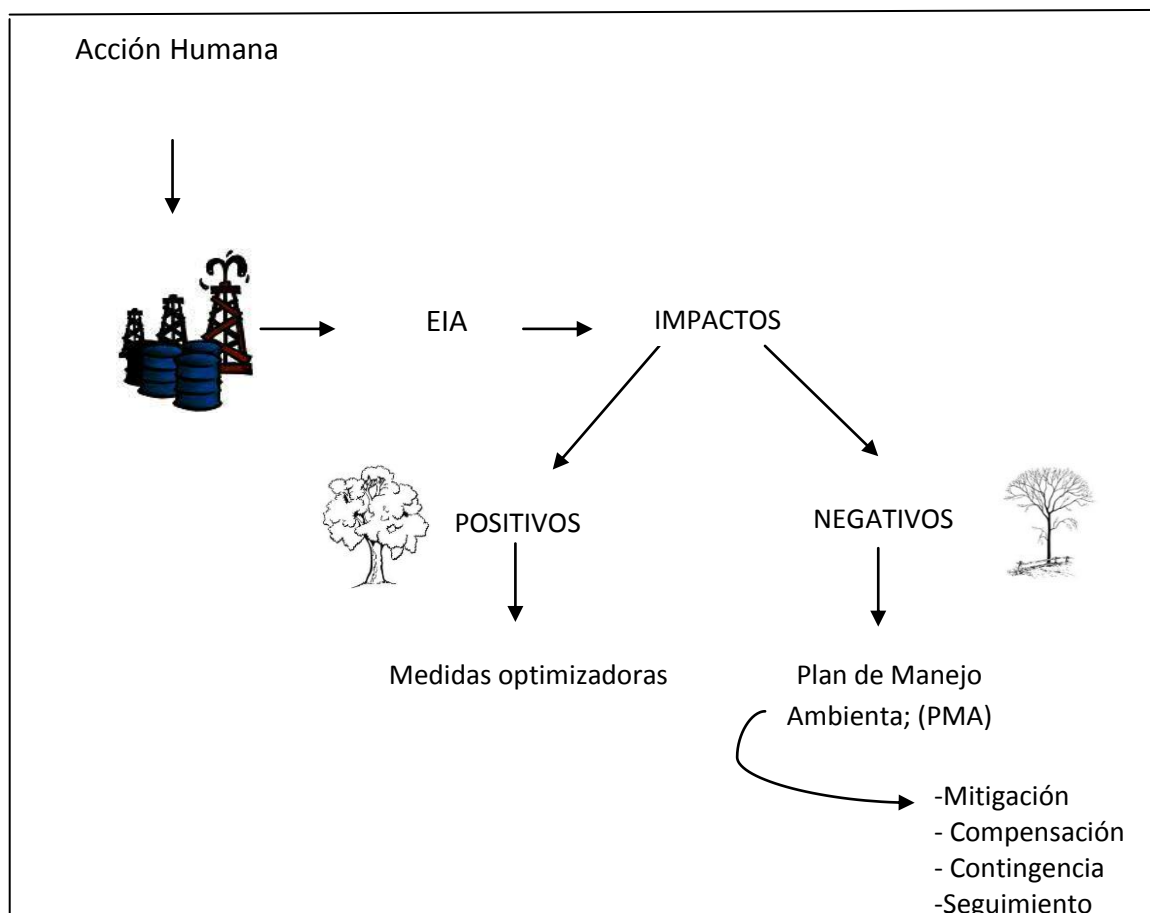
8.3 Plan de manejo ambiental

El PMA, es un "instrumento que detalla las acciones requeridas para prevenir, mitigar, controlar y compensar los posibles impactos ambientales negativos, o aquel que busca acentuar los impactos positivos, causados en el desarrollo de un proyecto, obra o

⁴⁷ Ibíd. Pág. 35

actividad. Está compuesto por cuatro fases: mitigación, compensación, contingencias y seguimiento, los mismos que establecen mejores prácticas de acción aumentando beneficios y disminuyendo costos para el proyecto. El equipo de técnicos de diversas áreas es el responsables de la consolidación de un PMA efectivo. La siguiente ilustración muestra el procedimiento de una EIA y un PMA

Gráfico 2. Procedimiento de una EIA y PMA



Fuente: Gestión y Fundamentos de las EIA, 2002

Gráfico: Elaboración Propia

El Gráfico 2, muestra el contenido de un PMA, considerando la existencia de un impacto negativo. Éste funciona como una estructura de apoyo a la cuál recurrir, a fin tomar decisiones acertadas al momento de evidenciarse una alteración grave después de generada una actividad. Dicha estructura, será planteada a priori con una presentación preliminar durante el diseño de un proyecto, donde se reconocerán los factores de mayor vulnerabilidad, proponiendo medidas mitigadoras o compensatorias y a posteriori, con el seguimiento y monitoreo del impacto, para evitar su intensidad conforme el paso del tiempo. El Plan de Manejo Ambiental se constituye entonces, como un conjunto de estudios pormenorizados, donde se propongan alternativas de solución, que influyan en

la toma de decisiones de manera positiva y adecuada, minimizando costos económicos, sociales, ambientales etc.

Asimismo el PMA, proporcionará una conexión determinante entre los impactos definidos, las medidas de manejo especificadas en una EIA y las actividades operacionales a tomar en consideración. Todos estos componentes tendrán un costo, una programación de ejecución y entidades responsables que fiscalizan su cumplimiento, para el caso del Ecuador, el Ministerio del Ambiente o la Contraloría General del Estado son los encargados de verificar el cumplimiento de un plan establecido.

Sin embargo, como veremos en el siguiente capítulo, la introducción en varios países de los mecanismos de gestión ambiental y conjuntamente de planes que propongan alternativas de acción, en caso impactos imprevistos, no son garantía de su cumplimiento; así, las Evaluaciones de Impacto Ambiental en el Ecuador, como mecanismo de apoyo, han sido desaprovechadas, en su estructura y aplicación, han minimizado los efectos derivados de las actividades económicas que aprovechan los recursos naturales, como en la industria petrolera.

Dentro de la normativa ambiental del país se introdujo dicho instrumento hace más de una década, sin embargo y según estudios realizados por la CEPAL, especialmente en los países en desarrollo, la incidencia de desastres naturales aumenta, en la medida que se evidencia el bajo reconocimiento y la poca incidencia que estos mecanismos tienen, a pesar de las diversas transformaciones que han experimentado.

9. EVALUACIONES DE IMPACTO AMBIENTAL EN EL ECUADOR

9.1 Antecedentes y normativa

El Ecuador es un país que posee características megadiversas por la riqueza de fauna, flora, minerales, grupos y poblaciones ancestrales etc., reconocidas mundialmente. Sin embargo, la conservación ambiental es uno de los temas más dramáticos y vulnerables de resolver debido a la existencia de sectores y grupos con intereses tanto políticos, como económicos, sociales, culturales, ambientales que establecen una lucha irreconciliable, manifestada fundamentalmente en dos posturas, la primera, de protección de la naturaleza y la segunda el incremento de beneficios económicos para ciertos sectores, a costa del deterioro sistemático de la primera.

Ecuador depende del uso directo de los recursos naturales. La mayoría de sus actividades económicas como la agricultura, industria maderera, camaronera, extracción de minas y petróleos etc., funcionan alrededor de la explotación de estos. Sin embargo, esta dependencia, ha conducido a graves problemas de tipo ambiental y social, ya que los impactos generados por la deforestación y el mal manejo de residuos tóxicos por ejemplo, le han significado al país pérdidas profundas, especialmente económicas.

A la producción petróleo y derivados concretamente, se le atribuyen los mayores costos ambientales debido a la falta de ética, responsabilidad ambiental y social evidenciada durante los procesos extractivos, de perforación, construcción de carreteras y plataformas.

La presión de grupos sociales y la preocupación de las autoridades mundiales por motivar un cambio de mentalidad colectivo, devino en la creación de un sistema ambiental legal que no solo delimite el comportamiento de una actividad o acción que provoque impactos, sino que emita sanciones a quienes la incumplan. El objetivo de la elaboración de un material normativo fue y continúa siendo el evitar daños en la naturaleza a fin de conservar y preservar la biodiversidad del planeta.

En el Ecuador, las consideraciones ambientales en el campo legal no son recientes y han evolucionado con los diferentes gobiernos de turno. El avance en materia ambiental para representantes de la sociedad civil como la Asamblea de Afectados por la empresa petrolera Chevron Texaco por ejemplo, se ha producido con la introducción de instrumentos, leyes, decretos y lineamientos estableciendo parámetros de acción para industrias y actividades económicas que se nutren de los recursos naturales y que ocasionan daños severos y en ocasiones irreversibles al medio ambiente. Una de las principales herramientas implementadas de manera obligatoria, fue la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), estableciéndose con el objetivo de minimizar los impactos generados por la acción humana creando medidas y soluciones paliativas en el corto, mediano y largo plazo.

Según la actual Constitución del Ecuador, el Estado además de garantizar el bienestar de los ciudadanos, debe promover el cumplimiento de los nuevos derechos otorgados a la naturaleza, la misma que pasó de ser un objeto útil a un sujeto de derechos, lo que significa el reconocimiento y establecimiento de igualdad de condiciones entre el hombre y la naturaleza, garantizando la existencia de ambas. Asimismo, las personas tienen el derecho a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado y

libre de contaminación⁴⁸ y declara además, el interés por la preservación y conservación del medio ambiente, los recursos naturales y la mega diversidad existente en el territorio.

Para alcanzar dichos objetivos, fue indispensable crear una normativa jurídica ambiental, que tenga la capacidad de controlar, prevenir y evitar desastres naturales que pongan en peligro el patrimonio natural y garanticen la integridad de los ciudadanos ecuatorianos, especialmente de los pueblos y comunidades ancestrales, de gran valor cultural nacional, que habitan en áreas vulnerables de explotación. La normativa materializada en la Legislación Ambiental, establece el cumplimiento de leyes sobre las cuales el Estado, los ciudadanos y los actores privados, deben acatar al momento de emprender una acción.

Desde los años setenta (70s), se insertan en el ordenamiento jurídico nacional, normas que regulan algunos aspectos ambientales, a propósito de la nueva coyuntura petrolera de ese tiempo, como la ley de prevención y control de la contaminación, que tiene por objeto prevenir la contaminación ambiental del aire, suelo y agua. Dicha ley ha sido modificada y muchos de sus artículos derogados hasta la actualidad, debido a su poco nivel de efectividad y a su disfuncionalidad en la práctica.

En 1993 y mediante la creación de la Comisión Asesora Ambiental de la Presidencia de la República (CAAM)⁴⁹, se instauran las primeras Políticas Ambientales Básicas, que apuntaban hacia el reconocimiento del tema ambiental en todas las esferas productivas. Dichas políticas, comprometían a la ciudadanía ecuatoriana a promover el desarrollo sustentable, minimizando los riesgos e impactos negativo ambientales.

La CAAM, propuso la elaboración de una estrategia para la implantación de un Sistema Único Nacional de Evaluaciones de Impacto Ambiental en el Ecuador, el mismo que prescribiría a éste instrumento como un requisito eficiente y fundamental, que debía presentarse, para que un proyecto tenga aceptabilidad ambiental. Sin embargo, ésta institución se disolvió no sin antes, acoger a la EIA, como herramienta básica dentro de la legislación ambiental ecuatoriana.

En el año de 1996 se crea el Ministerio del Ambiente, quién debía cumplir funciones de coordinación y verificación para el cumplimiento de las normas de calidad ambiental del aire, agua, suelo y manejo de desechos; la institución fue ratificada como

⁴⁸ Constitución Política de la República del Ecuador, Año 2008 , Art. 14, Segunda Sección.

⁴⁹ La Comisión Asesora Ambiental de la Presidencia de la República fue establecida el 22 de septiembre de 1993 mediante Decreto Ejecutivo N° 1107. Fue creada para identificar los problemas ambientales, promover consensos y proponer políticas y estrategias para fortalecer la gestión ambiental ecuatoriana.

organismo nacional rector en 1998, cuando se expide la primera Ley de Gestión Ambiental, que legitima los principios de desarrollo sostenible establecidos en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo; y, especifica que las políticas deben apuntar hacia la conservación del patrimonio natural.

La última década (1998-2008), ha sido hasta ahora, el periodo de mayor avance en la promulgación de normas para la gestión ambiental. Se instauró el Texto Unificado de Legislación Ambiental (TULAS), que propone un Sistema Único de Manejo Ambiental (SUMA), el mismo que abarca un proceso de presentación, revisión de estudios y evaluaciones de impacto ambiental obligatorio previo, a la realización de una actividad.

Por otro lado, durante la elaboración de la Constitución de Montecristi (2008), se propuso dar un giro a la visión antropocentrista, desplazada teóricamente al menos, por un nuevo paradigma que le otorgaba primacía a la naturaleza por sobre todas las relaciones humanas existentes, llamado biocentrismo o ecocentrismo, que plantea el respeto integral de la existencia de la naturaleza, así como el mantenimiento y restauración de sus ciclos (Art. 71); mientras que el Estado toma el rol de promotor de valores y actitudes a fin de defender, proteger el medio ambiente y limitar las acciones permisibles tanto en el sector público como privado⁵⁰. La intención de contener el deterioro de los recursos naturales del país, llevó a convertir a las herramientas de prevención ambiental en procesos más rigurosos y estrictos, haciendo más complejas las facilidades, existentes hasta entonces, para intervenir en áreas nacionales.

La EIA al prever el nivel de impacto sobre el medio ambiente, se convirtió en un proceso necesario para las actividades económicas, especialmente para las que pudiesen generar impactos irreversibles, como la hidrocarburífera o minera y los procesos derivados de éstas, fijando contenidos distintos para cada una de ellas.

La Constitución del Ecuador, considera a las EIA como mecanismos obligatorios de gestión y planificación. El Art. 73 de los derechos de la naturaleza, señala que “el Estado aplicará medidas de precaución y restricción para las actividades que puedan conducir a la eliminación de especies, la destrucción de los ecosistemas o la alteración permanente de los ciclos naturales”; si las actividades ejecutadas tuviesen efectos adversos, los responsables deberán asegurarse de restaurar el área afectada en su totalidad.

⁵⁰ GUDYNAS, Eduardo. El Mandato Ecológico: Derechos de la Naturaleza y Políticas Ambientales en la nueva Constitución. Año 2009. Pág. 37

Asimismo, la Legislación Ambiental Ecuatoriana actual, señala que es deber y compromiso previo a la calificación viable de un proyecto, tanto para inversores públicos como privados, establecer un Plan de Manejo Ambiental, el mismo que estará contenido en evaluaciones de impacto ambiental y en sus diferentes etapas y componentes. Las acciones a tomarse post actividad e impacto deben ser objetivamente explicadas y justificadas a fin de conseguir la remediación absoluta de los mismos.

Más específicamente, y debido a la incidencia de problemas provenientes de la actividad extractivista, se determina el uso y aplicación de la EIA dentro del Reglamento Ambiental para Actividades Hidrocarburíferas en el año 2001. Aquí exige a las empresas vinculadas a esta actividad, ejecuten sus labores sin afectar negativamente a las poblaciones asentadas cerca del área de acción, ni a los recursos naturales tanto renovables como no renovables locales.

Las Evaluaciones de Impacto Ambiental, legalmente constituyen un requerimiento técnico que debe estar contemplado previo al otorgamiento de permisos y licencias ambientales, las mismas que autorizan la ejecución de un proyecto o no. A simple vista, todo dependería de la presentación de un informe favorable para continuar con el desarrollo de un proyecto, pero cabe manifestar que, la obtención de la aceptabilidad ambiental, es un procedimiento complejo.

Los licenciamientos ambientales son documentos oficiales que autorizan y permiten la ejecución de una, obra o actividad. Dichas autorizaciones son otorgadas por una institución competente, en el caso del Ecuador el Ministerio de Ambiente (Art. 20 de la Legislación Ambiental), que mediante un análisis de estudios ambientales tiene la facultad de otorgar o no un permiso de intervención.

La institución, antes y después de aprobar una EIA, debe realizar continuamente procesos de auditorías y monitoreos ambientales, para así verificar el acierto y objetividad de los estudios presentados. Estas dos actividades, se harán de manera recurrente dependiendo del número de evaluaciones ejecutadas desde el inicio de la intervención. Se negará un licenciamiento ambiental, siempre y cuando el análisis de los datos no demuestre concordancia con la realidad.

Los estudios deben tener contenidos metodológicos ex ante y ex post. La evaluación ex ante, es un análisis previo de la aplicación práctica. Dentro de ésta se señalan las características del entorno, tanto físicas como socio-económicas; debe ser la radiografía del área intervenida. Mientras que la evaluación ex post determina el estado

del ambiente después de la acción; éste estudio señala cuáles son los impactos, sean positivos o negativos, y el nivel real de afectación; además propone las medidas a tomar, establecidas en el plan de manejo ambiental.

Sin embargo y coincidentemente, representantes de empresas petroleras entrevistados durante el proceso de investigación, han manifestado que a pesar de que las EIA se planteen como un instrumento capaz de minimizar futuros impactos negativos en el ambiente, y estar dentro de la ley nacional, no han sido una condición suficiente para que sean eficientes y efectivas, en la práctica.

Por el contrario y como se demostrará a continuación, a pesar de contemplar estudios e investigaciones minuciosas, las EIA se convierten en una herramienta carente de un contenido objetivo y real, debido a que el grupo multidisciplinario que se constituye para su elaboración, en ocasiones obedece a factores que empobrecen la calidad del trabajo, como la falta de consciencia ambiental o la búsqueda de intereses netamente económicos como el caso de las consultoras ambientales.

La ineficacia de las EIA se ha evidenciado en diversas actividades económicas como la petrolera, provocando efectos irremediables a la biodiversidad (pérdida de especies) y a grupos humanos (alteraciones en la salud), pero es dentro de los procesos extractivistas particularmente, donde ésta herramienta altera su contenido transformándose en un estudio bizarro y disfuncional, ya que la búsqueda de este recurso se realiza a cualquier costo y sin tomar en cuenta los efectos adversos.

A continuación, se explicarán los argumentos que justifican lo expuesto, analizando la efectividad de las Evaluaciones de Impacto Ambiental, como herramienta de gestión ambiental, en el caso específico de la actividad petrolera ecuatoriana; refiriendo a los diferentes actores implicados, y justificando el porqué siendo una herramienta preventiva de impactos se han registrado varios desastres naturales y humanos significativos, en los últimos años. Para éste cometido, se han recabado opiniones de actores vinculado con el uso de la EIA, y qué según sus planteamientos consideran a la misma como una herramienta óptima, mientras que otros difieren de esta afirmación especificando factores que sustentan su argumentación.

9.2 Uso y efectividad de las Evaluaciones de Impacto Ambiental: caso petroleras en el Ecuador

La industria petrolera mundial cuenta con un historial ambiental complejo. Después del reconocimiento del petróleo (sobre todo después de la rápida subida de los precios del crudo en los años setenta), como un recurso natural que genera enormes ingresos monetarios, grandes empresas extractivas en todo el globo expandieron rápidamente sus actividades de exploración, explotación y comercialización para sacar provecho de dicho recurso, sin tomar en cuenta los efectos ambientales que la actividad dejaba a su paso.

El Estado, pensando en las ganancias económicas que podía obtener de esta actividad (bajo la forma de regalías, impuestos o participación), permitió la intromisión de cientos de empresas petroleras y gasíferas como Chevron-Texaco, Repsol y Gulf en América Latina, principalmente en todo el sector Amazónico de dicha área. Países como Brasil, Bolivia, Ecuador, Colombia y Perú han sacrificado gran parte del patrimonio natural y la integridad de varias poblaciones que han sido desplazadas de su espacio de vida en pos del llamado "desarrollo"⁵¹.

En Ecuador, aún se considera a la actividad extractivista como un recurso clave para superar problemas como pobreza, vivienda, salud, educación etc., pero la experiencia no muestra resultados convincentes de aquello. Esto se debe por un lado, a que la mayor parte de la renta petrolera ha sido acaparada por la empresa privada quitándole al Estado réditos y beneficios, que pudiesen ser invertidos en desarrollo social u otras áreas. Por otro lado, las relaciones rentistas y clientelares que derivan del uso y la asignación de los ingresos de esta actividad y en las que el Estado aparece como el principal protagonista, genera elevados costos no solo sociales y económicos sino también políticos y especialmente ambientales.

Las consecuencias ambientales causadas en estos países, se expanden por todo el planeta agravando problemas como el calentamiento global, la pérdida de biodiversidad, destrucción de la capa de ozono, entre otros, haciendo de la contaminación un problema transfronterizo. La proliferación de dichos problemas por ejemplo, ha generado el aumento en cuanto al tamaño de la huella ecológica de América

⁵¹ La actividad petrolera cubren un área de alrededor de 688.000 km en la Amazonía sudamericana.

Latina⁵² y el Caribe que ahora es de 2.5 hectáreas por habitante, sobrepasando la biocapacidad normal calculada, establecida en 1.7 hectáreas⁵³.

Esto no ha sido razón suficiente para proponer un cambio en la forma de llevar a cabo procesos de exploración petrolera a pesar de la implementación de leyes y decretos que limitan el comportamiento de cientos de empresas, estableciendo parámetros de acción, protección y sanción.

La problemática petrolera evidenciada durante varias décadas, asentará y ratificará el posterior análisis, con lo señalado en líneas anteriores, donde se mencionaba la necesidad de construir órdenes mundiales capaces solucionar y mitigar los efectos de la actividad depredadora del hombre, pero sobretodo de generar una transformación en cuanto a la forma de gestionar y administrar los recursos naturales mundiales por medio del establecimiento de conjuntos normas, reglas y procedimientos, constituyendo nuevos regímenes internacionales.

A pesar que dichos regímenes han sido analizados por varias corrientes de pensamiento como el neoliberalismo, realismo entre otras, es desde de la teoría cognitivista o también llamada constructivista, donde se explica cómo las instituciones internacionales como OIGs, acuerdos, convenios internacionales y los diferentes actores, a través de la generación de ideas, intereses y valores, construyen normas y reglas de comportamientos a fin cumplir metas conjuntas a nivel doméstico, regional y mundial.

Independientemente del nivel de efectividad que las normas o ideas presenten, estas son creadas con el objetivo de promover canales de comunicación, convivencia y cooperación para que los procesos de toma de decisiones sean en beneficio colectivo.

No obstante, la problemática petrolera latinoamericana, y específicamente ecuatoriana, deja entrever que tanto las normas y herramientas de gestión como las Evaluaciones de Impacto Ambiental establecidas en el marco jurídico constitucional y ambiental, son manipuladas y se direccionan hacia el alcance de beneficios particulares evidenciando un lucha constante de intereses económicos; dejando como resultado desequilibrios ambientales, costos sociales y manifestando la debilidad del sistema burocrático nacional y privado.

⁵² La huella ecológica es un indicador ambiental que compara la demanda humana sobre los recursos y absorción de desechos con la capacidad regenerativa de los ecosistemas. La Huella ecológica y la Biocapacidad Andina. www.comunidadandina.org

⁵³ Global Footprint Network. Año 2007. <http://www.footprintnetwork.org/en/index.php/GFN/>

La economía ecuatoriana se sostiene principalmente de la actividad petrolera, que significa más del cincuenta por ciento del total de las exportaciones⁵⁴ y por ende de los ingresos nacionales, develando así la gran dependencia económica existente. Pero contradictoriamente, es la actividad que más costos genera por los graves impactos ambientales y sociales que ocasiona extraer este recurso.

En los últimos treinta años los efectos colaterales de ésta actividad han sido desastrosos. La explotación petrolera y gasífera es responsable de la deforestación de más de dos millones de hectáreas de bosque nativo, y de alrededor de seiscientos cincuenta mil barriles de crudo derramados sobre ríos, esteros y fuentes de captación de agua para el consumo humano⁵⁵. Los efectos, están convirtiendo a las etnias ubicadas cerca de los campos petroleros en minorías en peligro de extinción⁵⁶.

La mala práctica de ésta actividad pone en riesgo el patrimonio natural que representa el cuarenta por ciento del territorio nacional. En este espacio habitan más de tres mil especies animales y alrededor de trescientos mil habitantes, pertenecientes a diferentes grupos étnicos. Por tal motivo, se hace urgente establecer y aplicar una normativa que defienda la dignidad y la vida de miles de especies animales endémicas y silvestres, así como la de diferentes grupos humanos.

Sin embargo, y tomando como referencia las consecuencias ambientales ocasionadas por el grupo Chevron-Texaco hace treinta años, que perduran hasta la actualidad y son las más conocidas, es necesario cuestionarse acerca de la voluntad, efectividad de la gestión, procedimientos y el cumplimiento de leyes ambientales establecidas en el Ecuador a fin de evitar el continuo deterioro del medio ambiente.

La diversidad de actores que giran alrededor de la actividad hidrocarburífera, impide direccionar la culpabilidad de los desequilibrios ecológicos hacia uno solo. La mala e inadecuada gestión e incumplimiento de la normativa ambiental se evidencia desde el Estado ecuatoriano y sus instituciones, hasta empresas privadas prestadoras de servicios, grupos sociales ambientalistas etc., debido a factores que se explicarán a continuación.

Con el establecimiento de las EIA dentro de la legislación ambiental, las empresas petroleras estatales y privadas se vieron obligadas a invertir en el cumplimiento de éste

⁵⁴ Datos otorgados por la Asamblea de Afectados por el grupo Texaco.

⁵⁵ *ibíd.*

⁵⁶ *Ibíd.*

requisito, para el otorgamiento del licenciamiento ambiental. De acuerdo a las normas, sin dicha autorización es imposible intervenir y mucho menos comenzar a explotar el recurso.

La realización de un estudio de impacto ambiental, dependiendo de la magnitud de un proyecto, varía. Esto significa que su costo, el grupo de trabajo que se conforma, el tiempo de estudio, investigación y monitoreo es diferente, pero los pasos a seguir son los mismos⁵⁷. Se deben realizar estudios del área de influencia en varios campos a fin de explicar las características básicas del lugar, para así delinear qué es posible hacer, dónde y cuáles serán los efectos de la intervención. Todo esto sonaría como una mera actividad técnica, pero una EIA implica un amplio esfuerzo investigativo, por la cantidad de elementos contemplados.

Las empresas petroleras tienden a pagar a firmas consultoras la elaboración de este tipo de estudios. Los costos de ejecución, dependiendo de la fase para la que se adjudican, pueden alcanzar hasta los ochenta mil dólares promedio⁵⁸. La entidad es la encargada de delegar y dividir el trabajo, constituyendo un grupo multidisciplinario, articulado con profesionales pertenecientes a la entidad contratante, a fin de planificar y preparar un documento operativo que prediga los efectos de la acción y plantee medidas preventivas, para que el impacto no se presente o, de ser el caso, sea de un nivel imperceptible.

Según la información obtenida de la entrevista a Kaymanta Consultores⁵⁹, compañía que presta servicios de ingeniería, gestión ambiental y administración de proyectos, la lógica de trabajo funciona alrededor de la satisfacción del cliente, es decir se debe garantizar la viabilidad y la calidad del producto presentado, para que la prestadora de servicios continúe obteniendo contratos en repetidas ocasiones. Todos los aspectos que el cliente (petrolera) precisa, deben ser considerados, para que el producto final sea aprobado por el órgano rector. Exponerse a la insatisfacción de la institución para la que se trabaja, puede significar no solo pérdidas económicas para la entidad contratada sino también para la contratante, además de que pone en riesgo su imagen empresarial.

Pero, el que una EIA se realice por medio de una empresa prestadora de servicios no garantiza que el estudio sea bien elaborado. El grupo multidisciplinario contratado para realizarlo puede entorpecer el trabajo y convertirlo en una herramienta con

⁵⁷ Los pasos a realizarse se encuentran a detalle en la página web oficial del Ministerio de Ambiente. www.ambiente.gob.ec

⁵⁸ Información obtenida de la Asamblea de Afectados por el Grupo Texaco.

⁵⁹ Entrevista personal realizada el día 29 de Septiembre del 2011

contenido subjetivo difícil de verificar. Aún con las remuneraciones elevadas que demandan un trabajo de calidad, muchos de los profesionales encargados manifiestan el poco conocimiento adquirido y la falta de consciencia frente al uso de estos instrumentos, sustentando los informes con datos de informes anteriores, que de poco o nada sirven, para minimizar o controlar un posible impacto.

El contenido subjetivo de los estudios devela no solo la básica y plana metodología que se aplica, sino que evidencia las actitudes precarias que tiene el Ministerio del Ambiente como responsable de la fiscalización de estos. En repetidas ocasiones, ésta institución aprueba un estudio ambiental a pesar de que el contenido difiera con la realidad, negando cualquier posibilidad de efectivizar un proceso de EIA.

Las firmas cuentan con una base de datos de diferentes lugares (número de población, actividades económicas, tamaño del lugar, servicios básicos, fauna, flora etc.), actualizados con poca frecuencia, lo que impide el acceso a una información real. Los datos no se actualizan conforme a las demandas de estudios, puesto que el levantamiento de información de una determinada área tiene un costo elevado, dependiendo de la ubicación del lugar y la extensión de la población.

Aunque la firma consultora no legitime ésta afirmación, funcionarios de la petrolera estatal Petroecuador⁶⁰, reconocen la baja calidad del trabajo señalando lo siguiente, *"el servicio de consultoría es pobre, no hay ningún aporte extra de estudios"*. Esto refiere a la nula existencia de un plus valor o valor agregado dentro de la investigación. Es decir, si dentro del área de influencia podrían evidenciarse impactos de nivel diez, el estudio no lo reconoce, y se base únicamente en lo establecido y requerido, engendrando futuras consecuencias que la empresa consultora no asumirá

Se evidencia entonces, uno de los primeros factores que impide que éste tipo de instrumentos de gestión sea efectivo en la práctica. Para que obtenga validez e incidencia, es indispensable forzar a las entidades encargadas de la elaboración de EIAs y otros estudios, pasen por procesos de control de calidad y verificación previa en cuanto a la objetividad de los procedimientos investigativos.

En todo estudio ambiental debe constar un Plan de Manejo Ambiental correctamente elaborado, donde se especifique la manera en la que serán superados los

⁶⁰ Entrevista personal realiza el día 29 de Septiembre del 2011.

posibles pasivos ambientales⁶¹, resguardando la existencia de los seres vivos que habitan cerca o en el área que será intervenida. Cuando lo mencionado en el PMA y en los diferentes estudios no coincide con la realidad, es cuando más evidente se torna la ineficacia del grupo humano encargado así como la poca validez de la propia herramienta.

Tomando como referencia una auditoría realizada a la Empresa Petrobell, durante sus operaciones en el año 2008, dentro del Campo Marginal Tigüino, en las provincias de Orellana y Pastaza, se evidenciaron ciertas incongruencias conforme a lo establecido en el estudio y plan de manejo ambiental, superando además los parámetros de calidad ambiental establecidos en Texto Unificado de Legislación Ambiental (TULAS).

Cuadro 1. EIA vs Auditorías Ambientales

Plan de Manejo Ambiental	Hallazgos	Efectos
1. Controlar la incidencia de alteraciones en la calidad del aire y minimizar el incremento de niveles de ruido.	<p>- Los niveles de contaminación auditiva a causa del ruido excesivo sobrepasaban los límites establecido en la Ley Ambiental (85dB). El ruido es provocado por bombas de transferencia de material y plantas generadoras de energía, alcanzan hasta los 93dB.</p> <p>Es una zona inhabitada, pero se evidencian muestras de vida silvestre que se ve perturbada por el constante sonido</p>	<p>- Según la Organización Mundial de la Salud el nivel de sonidos soportables no puede superar los 80dB.</p> <p>- Afecciones en el sistema auditivo</p> <p>- Alteraciones de sueño</p> <p>- Aumento de estrés</p> <p>- Dificultad para concentrarse.</p> <p>-Alteraciones en ritmo cardíaco.</p>
2. Minimizar las alteraciones en las condiciones atmosféricas.	-Se evidencian un promedio de 3 veces la concentración normal de óxido de	<p>- Afecciones en la piel</p> <p>- Alteraciones en el sistema respiratorio.</p>

⁶¹ Los pasivos ambientales, son las consecuencias negativas de la acción del hombre sobre el entorno, progresivas en el tiempo representando un riesgo para el ambiente y las personas.

	nitrógeno (NOx) en un lapso de veinticuatro horas ⁶²	
3. Mitigar los impactos directos sobre el medio físico relacionados con los desechos generados a causa del desarrollo de las actividades en el CMT.	-Varios trabajadores no contaban con el equipo necesario para la manipulación de químicos, ni con las herramientas como extintores necesarias en caso de alerta o emergencia	El contacto con residuos puede generar: <ul style="list-style-type: none"> - Afecciones en la piel - Cáncer - Problemas respiratorio, digestivos -Alteraciones cerebrales
4. Permitir controles y monitoreos continuos de entidades competentes.	-No hay registro de los monitoreos a los PMA de los diferentes bloques petroleros, por parte de ninguna entidad estatal, ni del Ministerio del Ambiente, ni de Contraloría General del Estado	<ul style="list-style-type: none"> - Aumento en niveles de contaminación. - Proliferación de enfermedades. - Incumplimiento de la ley.
5. Disminuir los impactos efectivos sobre el agua. Conservar los parámetros permisibles de calidad de agua, minimizar la afectación a cursos de agua.	Se detectaron muestras de desechos fecales además de sustancias como níquel, amonio y cadmio. Petrobell no ha realizado el monitoreo, con la frecuencia respectiva, para el análisis de las descargas de aguas negras y grises.	El consumo excesivo de elementos químicos produce <ul style="list-style-type: none"> - Cáncer a pulmones y laringe - Defectos de nacimiento - Daños respiratorios
6. Mitigar los impactos directos sobre el medio físico relacionados con los desechos generados, a causa	No se observó en el sitio material absorbente que pueda ser utilizado en caso de existir un derrame de combustible o químicos,	El contacto con residuos puede generar: <ul style="list-style-type: none"> - Afecciones en la piel - Cáncer - Problemas respiratorio,

⁶² Las muestras de aire se tomaron cerca de la escuela del sector que se encuentra dentro del área de influencia de uno de los bloques petroleros.

del desarrollo de las actividades en el CMT.	que corría el riesgo de suceder, debido a la ubicación en la intemperie de tanques contenedores de químicos	digestivos -Alteraciones cerebrales
--	---	--

Fuente: Entrix 2008

Cuadro: Elaboración Propia

Lo identificado en el Cuadro 1, no es sino una muestra de una realidad provocada, qué no solo evidencia la mala y deficiente gestión interna de las empresas petroleras y el inservible gasto de una EIA, sino que comprueba la falla del Estado como entidad rectora ya que cumple roles insuficientes autorizando intervenciones, fiscalizando y monitoreando los procesos extractivos.

Para Santiago Vallejo catedrático de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), experto en EIA y ex funcionario del Ministerio del Ambiente⁶³, es desde el Estado de donde parten los principales problemas y trabas que impiden el correcto y efectivo uso de una herramienta de gestión ambiental y se debe a dos factores principalmente. Primero, el MAE, como principal ente de control en el área ambiental, concentra todas las responsabilidades convirtiéndose en un cuello de botella para brindar una adecuada y eficiente ejecución de los procesos de revisión, monitoreo o seguimiento. A sabiendas de la existencia de organismos evaluadores y auditores como la Contraloría General del Estado, la centralización del poder y de actividades es un obstáculo más para la superación de los problemas ambientales y para la valoración que las herramientas de gestión ambiental merecen.

Segundo, la existencia de más de un actor y la presión estos que ejercen dentro de la dinámica petrolera, impide la consecución de un objetivo e interés común nacional; restándole al Estado poder en los procesos de toma de decisiones, convirtiendo a la debilidad estatal en un mal progresivo. La disputa constante de beneficios y el protagonismo imponente del sector privado, direcciona cualquier resolución, dando paso a la conformación de relaciones clientelares y monetarias, que se han fortalecido con los diferentes gobiernos, opacando cualquier tipo de proceso que tenga como fin último la conservación del ambiente. Las relaciones clientelares vienen consolidándose desde hace más de cien años, cuando se otorgó la primera concesión de extracción en la

⁶³ Entrevista personal realizada el día 26 de Septiembre del 2011.

Península de Santa Elena⁶⁴, desde esa fecha hasta la actualidad las empresas extractivas han determinado parámetros de ganancias y beneficios, restándole al gobierno utilidades, a pesar de haber cambiado y fortalecido la ley.

Otro factor que influye en la efectividad de las EIA, es el limitado rendimiento administrativo, institucional y de gestión de entidades públicas como el MAE, a consecuencia del bajo presupuesto anual designado, en comparación con otros ministerios y al consecuente mal manejo de esos éstos⁶⁵, aunque no necesariamente una cosa condiciona la otra; todo depende hacia donde se destinen los recursos. Las inversiones dentro de la institución no son prioritarias; se paga por servicios de consultorías innecesarias, sin aportes de peso y consideración, a técnicos internacionales, gastando grandes cantidades de dinero, en lugar de invertir en el fortalecimiento institucional por ejemplo, capacitando e incentivando al personal local para realizar el trabajo que gente ajena a la entidad realiza.

La incipiente gestión institucional constituye el talón de Aquiles del Estado ecuatoriano. Santiago Vallejo considera, que la deteriorada burocracia atraviesa problemas como la lentitud en ejecución de obras, que se agravan conforme el pasar del tiempo, debido a la poca importancia otorgada hacia el desempeño laboral de servidores públicos. A pesar que actualmente, exista un intento por dinamizar la estructura estatal, eliminando lo que el gobierno nacional considera como "malos elementos", las instituciones públicas, deberán pasar por más de un proceso que fortalezca la acción estatal.

Todos estos problemas influyen negativamente en la aplicabilidad de las Evaluaciones de Impacto Ambiental. Debido a que las EIA precisan de datos e investigaciones comprobables, la verificación de la objetividad y veracidad de estos demanda visitas continuas hacia el área de estudio, sin embargo éstas son escasas y en ocasiones nulas. Este factor se debe a varias razones:

1. El equipo técnico a cargo no cuenta con el apoyo logístico requerido. La facilidad en cuanto al acceso para el uso de carros y medios de transporte para las movilizaciones pertinentes es un proceso complejo (permiso, autorizaciones y justificaciones de las actividades) además no todos tienen derecho de para el uso de estos.

⁶⁴ ACOSTA, Alberto. La Maldición de la Abundancia. Editorial Abya-Yala. Quito, Ecuador. Año 2009. Pág. 37

⁶⁵ Según datos del Ministerio de Finanzas 2012, el presupuesto del Ministerio del Ambiente supera los ochenta millones de dólares frente a los trescientos del Ministerio de Salud Pública.

2. El diálogo para delegar trabajo hacia otras entidades, en caso de no cumplir con lo mencionado anteriormente, como las direcciones provinciales, es igual o más complicado. Nadie asume responsabilidades compartidas, principalmente por lo minucioso de la revisión de una EIA.

3. El reconocimiento de viáticos es otra razón que dificulta la revisión y verificación de estudios. La demora en el pago de subsistencia a trabajadores públicos, demora un periodo de entre un mes en el mejor de los casos hasta nueve meses, o hasta el cierre del año fiscal. Eso genera sensaciones de apatía y rechazo, frente a la posibilidad de viaje o salida.

Estos inconvenientes, si bien parecerían ser insignificantes, obstaculizan la construcción de una buena gestión ambiental y la posibilidad de que las herramientas sean efectivas y que garanticen el cumplimiento de la ley no solo en beneficio de una o dos instituciones, sino del Estado como un todo y sobre todo de la población.

De la mano de éste problema se deriva otro de mayor relevancia, qué es la falta de personal técnico para agilizar los procedimientos. El área encargada del análisis de estudios ambientales y del otorgamiento de licencias cuenta con un número limitado de trabajadores. La cantidad de estudios a evaluar no es proporcional con la cantidad de trabajadores con que cuenta la unidad encargada de su revisión, lo que convierte a las revisiones en chequeos superfluos, tanto así que los licenciamientos son otorgados en tiempo record (4-5 meses). El diagnóstico no es responsable ni consciente. Éste tipo de procedimientos difiere a los ejecutados en otros países como en los Estados Unidos, donde la entrega de una licencia o autorización ambiental puede demorar entre un año o dos, dependiendo del nivel de calidad de la EIA realizada.

De la información otorgada por el experto en EIA, éstas deben pasar por tres procesos obligatorios que influirán en su eficacia y son: diagnóstico donde se realiza el estudio, ejecución donde se aplica el PMA y seguimiento donde se realizan las auditorías ambientales. Una EIA correctamente realizada, con contenidos verificables y objetivos será válida cuando, *"todos las áreas sean atendidas, evidencien cero conflictos y las partes estén satisfechas"*⁶⁶.

Sin embargo, cumplir con lo mencionado parece una misión compleja, si no imposible en el país. La disputa de intereses, así como la mala calidad y la debilidad institucional, impide que todas las áreas sean analizadas y atendidas a fin de evitar

⁶⁶ Entrevista personal realizada el día 26 de Septiembre del 2011.

conflictos. Por ejemplo, no es raro que organizaciones ambientalistas, interfieran en los procesos negociadores con la comunidad o de toma de decisiones. A fin de ganar participación como parte o contraparte de los procesos extractivos, el Estado, empresas petroleras, prestadoras de servicio, organizaciones sociales etc., ponen en juego la integridad de la biodiversidad y de poblaciones especialmente rurales, debido a la búsqueda de intereses económicos y políticos.

A pesar de la injerencia de movimientos ambientalistas, ONGs, colectivos ambientalistas, que trabajan en defensa de la biodiversidad, no se han podido evitar los desastres ambientales ocasionados por la actividad petrolera. El nivel de poder que ejerce la empresa privada por sobre los demás actores, limita su margen de acción.

En las empresas petroleras todo está estratégicamente pensado para no generar pérdidas. Su lógica de actuación parece funcionar alrededor de multas, puesto que los costos de la remediación de pasivos ambientales son más elevados. La entidad se inclina hacia el pago de sanciones económicas por el daño ocasionado, ya que no se comparan al gasto que la restauración ambiental de un área demanda. Esto consecuentemente genera la desvalorización del plan de manejo ambiental y su innecesaria elaboración. Las empresas dedicadas a la actividad hidrocarburífera, no asumen los supuestos de internalización de costos, es decir no hay una responsabilidad objetiva de si asumo el beneficio, asumo el daño.

Las industrias explotadoras de crudo deben considerar como regla inquebrantable la intervención con responsabilidad ambiental establecida en la ley; el cumplimiento de la normativa ambiental, demostraría la posibilidad de ejecutar una obra, sin generar preocupaciones ni efectos colaterales, o establecer principios de precaución, antes de ejecutar una acción para así tomar las medidas oportunas.

Pero el Estado ecuatoriano, no actúa en base de éste principio ni incentiva a los actores que se nutren de los recursos naturales del territorio a hacerlo. Usar un principio precautorio, significaría hacer de los mecanismos de gestión ambiental, como las EIA, herramientas útiles para conservar o disminuir el grado de afectación del medio ambiente evitando o minimizando la pérdida de biodiversidad, bosque, espacio natural o la migración de pobladores hacia otros sectores, expropiándoles de su hábitat natural etc.

Lamentablemente, el Estado y las instituciones a cargo del tema ambiental demuestran inoperancia en cuanto a la capacidad de evaluar y analizar los estudios ambientales presentados durante cualquier proceso extractivo, y es más débil aún su

capacidad de imposición y poder para monitorear y hace continuas evaluaciones, a fin de detener el avance de la contaminación y denunciar a quiénes la generan.

Otro elemento que se suma al evidente el fracaso de una EIA es su aplicación, en el sentido de que el tema ambiental dentro de la normativa jurídica y del comportamiento de los actores que confluyen en esos espacios, no deja de ser un trámite.

Dicho esto, en el entendido que la protección del ambiente no es considerada como una responsabilidad humana *per se*, sino es una obligación, un requisito impuesto. Para desplazar este modo de entender el ambiente, el "deber ser" del estado, frente a su posición preferencial por ser el encargado de velar por el bienestar y la integridad del patrimonio natural y lo que dentro de él habita, es pregonar con el ejemplo. El medio ambiente no debe considerarse ni tratarse como una generalidad, es un tema que incluye a todas y cada una de las personas por igual, ya que todos somos beneficiarios de dicho bien público.

Una EIA asimismo, debe enfatizar en tres aspectos básicos vinculados a la protección de la naturaleza y la sostenibilidad que son: visión estratégica, toma de decisiones y participación ciudadana.

La visión estratégica plantea la no desvinculación de los temas ambientales por temáticas irrelevantes al momento de hacer un estudio ambiental como economía o política. El pensar estratégicamente, *"debe determinar acciones complementarias en cuanto al uso de instrumentos de gestión como estándares de calidad, planes de adecuación y recuperación de espacios, entornos etc."*⁶⁷

Por otro lado, la toma de decisiones debe asegurar el cumplimiento de las metas ambientales, además de garantizar su racionalidad y efectividad. Los procesos de decisión correspondientes a una autoridad o a varias, deben asegurar beneficios al proceso por medio de disposiciones adecuadas, responsables y transparentes. Tomar decisiones apropiadas evita problemas e impactos de gravedad, muchas veces irreversibles o de largo plazo tales como: incidencias en el aire y agua, pérdida de biodiversidad, impactos sociales, descarga de materias tóxicas o peligrosas.

La participación ciudadana toma un papel fundamental dentro de las EIA, ya que son actores con alto grado de influencia, debido a que depende de su aceptación la puesta en marcha de un proyecto. La comunidad o el grupo vinculado con el proyecto

⁶⁷ Entrevista personal realizada el día 26 de Septiembre del 2011.

deben ayudar a estructurar las propuestas de mejor manera, haciendo más sostenibles a las decisiones, *"puesto que son ellos los que percibirán los efectos negativos o positivos de una intervención"*⁶⁸. La forma de participación de un determinado grupo de personas o una población se evidencia en la socialización del proyecto o programa, en las críticas que plantean y en la toma de decisiones.

*"El nivel de participación varía dependiendo del contexto social, cultural, político de los involucrados"*⁶⁹; por ejemplo, para que exista una mayor colaboración e intervención en comunidades rurales, es indispensable que ellas estén debidamente organizadas o asociadas y tengan el conocimiento necesario de estos procesos. Una comunidad organizada e informada, toma decisiones conjuntas en su beneficio.

Pero la problemática en torno a la inoperancia de las Evaluaciones de Impacto Ambiental va más allá. Para Christian Guzmán, Jefe del Departamento de HSE (health, safety and environment) y representante de Dygoil⁷⁰, compañía ecuatoriana que brinda servicios petroleros desde 1986, las EIA son excesivamente costosas y representan un gasto significativo. Se realizan porque son instrumentos obligatorios y forman parte de los requerimientos establecidos en la Ley Nacional. A pesar de la importancia que su contenido podría cobrar, no invertir en éste tipo de procesos le significaría a la empresa un ahorro que puede destinarse hacia otra etapa durante el mismo proyecto.

Entender a las EIA como mero un requerimiento, visibiliza el nivel de importancia que obtiene en sí misma. Ningún organismo, institución o empresa está comprometido para otorgarle validez, pese a los costos elevados que implica la contratación y realización de un estudio. Tal es el nivel de importancia de una EIA, que el incumplimiento del PMA y la generación consecuente de pasivos ambientales, no le significa inconvenientes a la empresa petrolera; en caso de contaminación o impactos, la empresa cuenta con una póliza, la misma que cubre tanto instalaciones como operaciones así como daños a terceros, ésta es cobrada por el Estado para que se encargue de la remediación y restauración del ambiente, generando una transferencia de responsabilidad.

Para el representante de la empresa petrolera, *"El estado debe asumir los costos, porque él es el que otorga los permisos de ejecución dentro de su territorio"*; cuando la póliza es cobrada la empresa ha cumplido con su parte en cuanto a remediación ambiental refiere. Las empresas dedicadas a ésta actividad, invierten en remediación

⁶⁸ Entrevista personal realizada el día 26 de Septiembre del 2011.

⁶⁹ *Ibíd.*

⁷⁰ Entrevista personal realizada el día 3 de Octubre del 2011.

ambiental pero su prioridad es utilizar el dinero en tecnología y seguridad para sus empleados. Además afirma que " *aparte de cobrar la póliza, al Estado se le paga el uno por ciento de total de la inversión una vez obtenido el licenciamiento y como todos saben un proyecto petrolero no invierte lo mismo que un proyecto de agua en cantidad monetaria*"⁷¹, este asunto se vuelve fundamental en la medida que el cobro significa un rubro para el Estado y para la institución rectora comprobando la existencia de liquidez monetaria suficiente para comenzar a invertir en otros campos.

El considerar una póliza de seguro, como un acto suficiente para remediar desastres naturales provocados, se contradice con el principio de Responsabilidad Social Empresarial o Corporativa (RSE o RSC), expresión que surge durante los años 50 en los Estados Unidos, y que convierte a la empresa en una entidad basada en principios éticos apegados a la ley. La RSE, implica que las compañías adopten una postura activa y responsable a favor del desarrollo sostenible, en torno al impacto de sus operaciones.

A pesar de las buenas intenciones teóricas de éste tipo de elementos, su aplicabilidad es letra muerta, pese a ser un principio obligatorio, al menos si se refiere a la actitud de empresas petroleras. No hay apego a la normativa ambiental, ni se trabaja en pos del mejoramiento social, económico, muchos menos ambiental.

Curiosamente para los representantes de la empresa estatal Petroecuador, el argumento en cuanto a las EIA es similar. Se aplican porque es una norma que ayuda a identificar potenciales impactos, pero las alternativas propuestas en el PMA se incumplen. Las firmas consultoras ambientales encargadas de realizar una EIA no garantizan un trabajo de calidad; normalmente "*los estudios siempre están mal hechos, con excesivas observaciones*", lo que les significa doble trabajo debido las cuantiosas revisiones, cuando la contratación a ésta entidad es para obtener una EIA correctamente realizada y garantizada.

La deficiente realización de un estudio deviene en el aumento de pasivos ambientales, ocasionándole al Estado consecuencias económicas altas: ir en contra de sus propias leyes e instrumentos de protección y control de la contaminación lo puede poner en el centro de la opinión pública local, nacional y mundial, como lo sucedido durante la construcción del Oleoducto de Crudos Pesados (OCP) en Mindo, lugar que alberga alrededor de veinte mil hectáreas de bosque primario y una vasta biodiversidad.

⁷¹ Entrevista personal realizada el día 3 de Octubre del 2011.

En otro ámbito, cuando se habla de seguros o las llamadas pólizas de responsabilidad civil *"a veces y por el nivel de negociación que se necesita para obtener una póliza, nos quedamos sin respaldo"*, a pesar de recibir constantemente ofertas, la contratación de éstas es una negociación demorada por el número de requerimientos y por la constante lucha de intereses económicos y de poder.

Sin embargo, la diversidad de intereses es una constante, no solo entre el Estado y las empresas petroleras; la sociedad civil y sus representantes también entran en la discusión en ocasiones como frente de defensa o búsqueda de beneficios locales. Grupos resistentes como Acción Ecológica o la Asamblea de Afectados por el grupo Chevron-Texaco, critican la lógica clientelar y la falta de importancia otorgada a instrumentos como la EIA.

Durante la entrevista realizada a Pablo Fajardo abogado defensor de la Asamblea de Afectados por el grupo Chevron-Texaco, quienes luchan por la defensa de los derechos ambientales y colectivos en la región Amazónica ecuatoriana, expresa lo siguiente: *"Los mecanismos de prevención y control ambiental entre ellos las Evaluaciones de Impacto Ambiental son eficaces y funcionan, el problema está en su aplicación, el error se encuentra en su método"*⁷².

El problema de la aplicación de la EIA afirma, no es generado por la existencia de una débil normativa ambiental, sino por los funcionarios burocráticos y técnicos que tienen el derecho y la facultad de exigirla y hacerla cumplir. Por el contrario, la normativa jurídica dentro del territorio nacional con el pasar de los años y las experiencias ha evolucionado fortaleciendo aspectos como la obligatoriedad de usar herramientas de gestión y planificación como los estudios ambientales o el plan de manejo ambiental. Además agrega que, *"Los mecanismos de gestión ambiental, vienen cambiando desde el año de 1976 con el establecimiento de la Ley de prevención y control de la contaminación, donde se evidencia un gran avance en cuestiones ambientales y se obliga explícitamente a no contaminar. Posteriormente y con la creación de la Comisión Asesora (1994), entidad adscrita a la Presidencia de la República se pone a las EIA como un requisito"*⁷³.

Consecuentemente el conflicto se deriva desde el momento en que se institucionalizan estas herramientas con la creación del Ministerio del Ambiente, en años posteriores (1996). El decadente y débil manejo institucional que evidenció desde sus

⁷² Entrevista personal realizada el día 1 de Noviembre del 2011.

⁷³ Entrevista personal realizada el día 1 de Noviembre del 2011.

inicios permitió la intromisión de empresas privadas dentro de los procesos decisorios. *“Las empresas petroleras tienen incidencia directa en las entidades de control”*. Para vincularse en los procesos de toma de decisión, la empresa petrolera inserta a una o varias personas dentro de la entidad a cargo, así el manejo de información facilita la búsqueda de estrategias.

Ésta actitud conspirativa busca suavizar las regulaciones, leyes o normas de control ambiental o evitar cumplirlas, a fin de evadir los costos económicos elevados que demanda la reparación o restauración del ambiente teniendo leyes estrictas. Ni el gobierno ni las instituciones que lo conforman se presentan como figuras o entidades de autoridad o poder. Constantemente evidencian inconsistencia y debilidades dentro de los procesos de toma de decisiones ya que al parecer, pesa más la visión de un factor externo.

Otro de los problemas que incide en la incorrecta aplicabilidad de la EIA, mencionado en líneas anteriores, y ratificado por el entrevistado, es la falla del equipo multidisciplinario conformado. Su deficiente preparación técnica y la falta de consciencia frente al uso adecuado de los instrumentos, los convierte en un punto frágil respecto de la correcta operatividad de las EIA. El equipo no está preparado ni cuenta con los recursos necesarios para resolver inconvenientes y garantizar buenas prácticas. A pesar de tener una normativa a seguir no existen directrices generales que muestren un procedimiento específico para la realización, aprobación, autorización y monitoreo de la EIA.

Según lo acontecido en la ciudad de Lago Agrio, que por varios años fue el centro regulador ambiental de las empresas petroleras, la Subsecretaría de Gestión Ambiental del Ministerio de Minas y Petróleos, contaba con dos personas para controlar alrededor de quince empresas. Sin movilización propia ni ayuda logística para realizar las evaluaciones y los monitoreos, los funcionarios dependían de los servicios otorgados por empresas petroleras, estableciéndose un vínculo inadecuado entre la entidad rectora y la ejecutora.

La consecuencia de éste mecanismo provoca que el contenido de los informes presentados sea parcializado e irreal. Basta una actitud corrompida y deshonesta para la “salvación” de una empresa. En la mayoría de ocasiones todo depende de un soborno para calificar los monitoreos y el PMA como válido y efectivo.

La evaluación incorrecta de estudios ambientales, sin discriminación tanto en empresas públicas como privadas, reafirma el decadente actuar de consultoras

ambientales que manejan datos e información obsoleta. Por ejemplo si la entidad ha hecho un rango de cincuenta estudios ambientales durante un período de tiempo, adecúa los venideros con la información ya obtenida, otorgando información no comprobable ni real de cada sitio, a pesar de que son geográfica, social y económicamente distintos.

Usar material de difícil comprobación acarrea problemas severos. El efecto que puede tener un desastre natural provocado, no detectado o predicho a tiempo, puede ser perjudicial, en la medida que no se planteen soluciones mitigadoras a implementarse, permitiendo la evolución del impacto a largo plazo.

Existen consideraciones que el equipo a cargo pasa por alto y que pueden ser catalogados como efectos secundarios de los identificados previamente. Durante la presencia de la Texaco en territorio Cofán, en la provincia de Sucumbíos, se deforestaron miles de hectáreas de bosque nativo para la construcción de carreteras; éstas facilitaron la introducción de empresas maderas que no solo terminaron con bosques primarios, sino que eliminaron fuentes de alimentación y plantas sagradas medicinales. Además la injerencia de trabajadores petroleros y madereros de otros lugares provocó el abuso sexual de mujeres nativas⁷⁴.

Ese nivel de consecuencias mencionadas demuestra, que las investigaciones alrededor de los estudios solo señalan los impactos visibles y notorios; es decir todo estará direccionado hacia los efectos que generalmente, la actividad petrolera provoca como: derramamiento de crudo, deforestación, enfermedades, pérdida de biodiversidad. No se detalla cuánta flora y fauna se deteriorará, ni las enfermedades que se desencadenarán a lo largo de los años etc.

Igualmente es parte importante de un proyecto, socializar a la comunidad información sobre los costos y los beneficios que obtendrán. La ejecución de la obra debería depender directamente de la aceptación de la población involucrada. Sin embargo, los actores que giran en torno del petróleo abusan del desconocimiento y del imaginario rural, ofreciendo y comunicando beneficios sobredimensionados, al mismo tiempo que se minimizan costos.

Durante los procesos de capacitación o de desarrollo comunitario, la información sobre el proyecto (beneficio/perjuicio), que se transmite a la comunidad es sesgada por conveniencia. Ninguna empresa petrolera incluyendo la estatal, quiere lidiar con

⁷⁴ Comunidad Cofán de Dureno: "El mejor lugar de la selva. Explotación petrolera en territorio Cofán". Año 2003. Pág. 13

problemas o quejas comunitarias. La extracción de crudo es vendida como una actividad de la que solo se obtienen beneficios.

A pesar de que muchas comunidades están organizadas políticamente y son reconocidas a nivel jurídico, especialmente en la Amazonía ecuatoriana, continúan evidenciándose abusos e ilegalidades por parte de empresas dedicadas a la explotación de crudo y derivados. Las comunidades pertenecientes a Sucumbíos y Orellana, tienen ofrecimientos de, obras públicas como agua y saneamiento, alumbrado público o áreas recreativas como canchas de fútbol y parques, por parte de de la petrolera Repsol YPF; es decir una compra de consciencia pervertida para ganarse la simpatía de poblaciones, valiéndose de sus necesidades a pesar que éstas acciones y obras sociales son de responsabilidad del estado o de los gobiernos seccionales.

Pero la aceptación de un proyecto por parte de la comunidad no significa conceder un cheque en blanco para que las empresas abusen de un territorio, violando derechos humanos y colectivos, según Fajardo. Existen normas gubernamentales claramente establecidas, que protegen a los grupos humanos y nativos, así como al medio ambiente y establecen la vinculación de la comunidad con los procesos decisorios.

Durante los procesos de socialización, la comunidad asume el compromiso de auto monitorear el área de cualquier proyecto. Ésta actividad consiste en identificar y controlar los cambios observados en el área intervenida. Sin embargo estos procedimientos también fracasan porque el compromiso asumido por la población no es lo suficientemente serio. Para el cumplimiento de ésta actividad, los representantes comunitarios designados reciben aparatos tecnológicos como cámaras fotográficas, GPS, y computadoras entre otros. El problema deriva en la venta o mal uso de estos artefactos, que son utilizados con fines ajenos al monitoreo. Lo que conlleva a que lo descrito en el PMA no funcione o no se ejecute, debido a la falta de responsabilidad y trabajo desde la comunidad para minimizar desastres futuros.

Los monitoreos tanto de la comunidad como de la entidad rectora muestran un principio de responsabilidad compartida. Éste principio le otorga la facultad y el derecho a pobladores de denunciar anomalías y ayudar a controlar conflictos que se generan alrededor de las actividad hidrocarburífera.

El Ministerio del Ambiente, recepta las denuncias y debido a la falta de celeridad para buscar soluciones, deja los casos abiertos indefinidamente, tornando la situación

más compleja. Además, ser consciente de la existencia de un problema y no solucionarlo, convierte al Estado en corresponsable y cómplice de actos que van en contra de su propia normativa.

Todos los factores mencionados, debilitan el comportamiento del Estado, disminuyendo su capacidad de acción frente a problemas como los ambientales. *"La actitud estatal proponiendo, fortaleciendo y obligando a cumplir leyes y mecanismos implica un desgaste innecesario si nadie se compromete a cumplirlo"*. La falta de voluntad de actores para buscar soluciones alternativas, para cumplir objetivos colectivos, destruye cualquier esfuerzo de cambio en las normas, leyes y reglamentos instituidos hasta la actualidad.

Los beneficios e intereses económicos particulares que giran en torno del petróleo, han permitido que aún existan en el Ecuador poblaciones sin desarrollo o sin asistencia básica. Un ejemplo que demuestra lo mencionado, se evidencia en la Amazonía ecuatoriana, donde se encuentra el mayor porcentaje de yacimientos de petróleo, y donde contradictoriamente la población tiene el menor porcentaje de acceso a educación, salud, vivienda etc. A pesar de que allí se encuentra la mayor riqueza monetaria del país la incidencia de pobreza aumenta, al igual que el índice de muerte a causa de enfermedades dérmicas o cancerígenas y ni mencionar la pérdida de biodiversidad derivada del derramamiento de crudo, construcción de carreteras etc.⁷⁵.

En resumen, la información recabada permite suponer que las Evaluaciones de Impacto Ambiental como herramienta de gestión ambiental entendida desde varios sectores y visiones, fracasa; es decir una herramienta ineficaz e insuficiente no en sí misma o porque la debilidad esté en su estructura como tal, sino que el grupo humano encargado de la realización, ejecución y monitoreo es el responsable que su contenido sea imperfecto e inútil, caracterizándola como un mecanismo inservible de elevado costo.

Aunque sea un requisito obligatorio establecido a nivel internacional y dentro de la jurisdicción de cada país -y pedido actualmente dentro de pliegos de contratación de obras y específicamente mencionado en los términos de referencia- previo a la autorización ambiental para la intervención en un área determinada, la elemental consideración que el sector tanto público como privado tienen acerca de éste instrumento, la convierten en un mero requerimiento a cumplir, minimizando su importancia en cuanto a los procesos investigativos y evaluadores que contempla.

⁷⁵ Ver estudios realizados por Asamblea de Afectados por el Grupo Chevron-Texaco. www.texacotoxico.com

Asimismo, se demuestran síntomas de debilidad en los procesos de toma de decisiones, debido a la pérdida de poder por parte de los diferentes actores que alrededor de ésta actividad confluyen. La persecución de intereses, especialmente monetarios, tanto de empresas privadas como de las estatales, perjudica y distorsiona la calidad y contenido de una EIA.

Después de haber conocido, las apreciaciones de diferentes sectores y actores frente al tema de las Evaluaciones de Impacto Ambiental concretamente, el análisis de las mismas nos permite llegar a establecer las siguientes conclusiones que serán mencionadas a lo largo del capítulo siguiente.

CAPÍTULO III

10. CONCLUSIONES

El presente trabajo ha tenido por objeto analizar las características de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y su utilización como herramienta para prevenir y limitar los efectos que algunos proyectos desarrollados por las colectividades humanas, generan sobre el medio ambiente. Se ha estudiado la génesis de este instrumento, los actores que contribuyeron a su definición y cómo se generalizó su uso, como un requerimiento previo a la ejecución de grandes proyectos de infraestructura, principalmente.

Luego analizamos el uso y la efectividad de la EIA, como un mecanismo de gestión y planificación en el sector petrolero ecuatoriano; desde diferentes visiones se ha tratado de explicar, porqué se convierte en una herramienta ineficaz al momento de prevenir o determinar un impacto de esa actividad, sobre el medio ambiente, sea éste positivo o negativo. Para esto, examinamos los resultados de una auditoría realizada a la compañía a Petrobell S.A, en la que se evidenciaban anomalías, entre las cuales se destaca el incumplimiento del Plan de Manejo Ambiental. Los análisis realizados nos permiten establecer las conclusiones que se detallan a continuación.

El esfuerzo internacional por implementar mecanismos de gestión ambiental que pudiesen detectar el nivel de impacto que una actividad genera sobre el entorno, en el corto, mediano y largo plazo, devino en la creación y establecimiento de la EIA como herramienta obligatoria a fin de salvaguardar el equilibrio ecológico y humano, para alcanzar la sostenibilidad planteada como un objetivo deseable, en el marco de las convenciones internacionales, llevadas a cabo a lo largo de la década.

Sin embargo, y haciendo a un lado los esfuerzos multilaterales, los instrumentos de gestión ambiental se convirtieron en mecanismos ineficientes e ineficaces debido, entre otros motivos, a la constitución y articulación cada vez más poderosa, de relaciones entre rentistas y dueños del capital privado, cuya búsqueda de beneficios económicos y de poder, los lleva a controlar las actividades económicas y a provocar graves desequilibrios y crisis ambientales.

En los países en desarrollo en los que existe la explotación de petróleo crudo y derivados, particularmente, se destaca la presencia de graves problemas ambientales,

cuya responsabilidad se atribuye fundamentalmente al inconsciente comportamiento, tanto de empresas petroleras privadas como estatales y a la frágil aplicación de las leyes ambientales existentes. La búsqueda de ganancias por parte de las grandes corporaciones especializadas en la explotación del petróleo han primado sobre la conservación del patrimonio natural y han determinado el desplazamiento forzoso de cientos de especies animales, alterando seriamente la biodiversidad de las regiones en las que actúan; y, sobretodo, afectando muy peligrosamente la salud de la población de tales regiones.

En el plano doméstico, los problemas ambientales en el Ecuador a consecuencia de las actividades hidrocarburíferas, se han acumulado, debido al inadecuado uso de los instrumentos de gestión ambiental disponibles. La pésima aplicación de mecanismos ambientales como la EIA, está vinculada a múltiples factores; entre ellos se destaca la incapacidad o la inconsistente e insuficiente actuación de los profesionales, supuestamente especializados, pertenecientes a las esferas pública y privada, pero especialmente a ésta última, así como a las conocidas debilidades de la autoridad estatal.

El bajo rendimiento de técnicos y especialistas a cargo de la realización y posterior seguimiento de una EIA, entorpece no sólo los procesos investigativos sino el análisis de estos, poniendo en evidencia la falta de compromiso y responsabilidad para evitar el aumento de pasivos ambientales para el país. La carencia de conciencia frente al tema ambiental denota el desinterés de varios grupos colectivos de conservar y mantener a salvo los bienes públicos naturales, aún cuando ha sido un tema socializado desde diversos campos y por varios actores tanto locales como internacionales.

Pero la situación en cuanto al profesionalismo no es el único inconveniente. Desde su creación hasta la actualidad, el Ministerio de Ambiente (MAE), como órgano rector y fiscalizador del tema ambiental, ha proyectado una imagen desfavorable, debido a los pocos resultados que su gestión manifiesta en lo que refiere a la conservación y defensa de los recursos naturales y que se expresa en temas específicos como el aumento de la deforestación, la explotación de recursos naturales en áreas protegidas etc.

La institución se convierte en un cuello de botella para dar soluciones breves y oportunas. En su interior persiste una elevada centralización y concentración de actividades –referente a entrega de permisos y demás- que impide dinamizar y agilizar los procesos de revisión y monitoreo, que son parte fundamental de una EIA, especialmente en la actividad extractiva, por los graves impactos que genera; lo que da cuenta de la

negligente capacidad para delegar funciones a otras instituciones reguladoras a fin descongestionar los trámites estancados durante años.

A éste problema se suma el direccionamiento del presupuesto anual institucional, el mismo que es invertido en actividades superfluas como el pago de consultorías internacionales, que no generan mayores resultados. A pesar que dichas consultorías, en ocasiones se contratan para la realización de estudios de impacto ambiental, no se muestran diferencias significativas frente a los contenidos de una Evaluación de Impacto Ambiental realizada por profesionales locales, a pesar de las diferencias en el nivel de instrucción y en el profesionalismo que aparentemente tendrían los consultores externos.

La escasa inversión del MAE en el emprendimiento de planes y cursos de capacitación para su personal, a fin de sensibilizarlo en el uso adecuado de las EIA y demás mecanismos, influye en la calidad de las tareas asignadas. Las capacitaciones técnicas y de nuevos métodos implementados aumentarían el nivel científico e investigativo para identificar, interpretar y proponer soluciones a posibles impactos ambientales. Una transformación respecto del cambio de mentalidad hacia una posición más proactiva en la esfera pública, está lejos de concretarse.

Todo esto da cuenta del poco interés del Estado por evaluar sus deficiencias o necesidades respecto al personal calificado para ocupar uno u otro puesto en las instituciones de control, aunque actualmente maneje métodos meritocráticos para optimizar el sector público. Tener una valoración de los problemas y debilidades sería un primer paso para la constitución de un Estado más ágil que utilice debidamente sus instrumentos.

La falta de voluntad política de los gobiernos de turnos para agendar lo ambiental como un tema prioritario, ha provocado el abandono de ideas como la de construir un Sistema Nacional de Evaluaciones de Impacto Ambiental, planteada hace más de una década, o propuesto la creación de un organismo o comisión independiente que realice ésta labor. La efectiva aplicación de éste tipo de iniciativas, permitirían en el futuro impedir que empresas consultoras o consultores individuales oportunistas y con evidentes conflictos de intereses, perpetúen trabajos de mala calidad, perjudicando significativamente al Estado, puesto que deberá asumir los costos que representan la remediación y reparación ambiental

La ineficacia de una EIA está directamente vinculada a la debilidad del Estado, y se expresa en la ausencia tanto de instituciones de control y monitoreo fuertes, como

sanciones enérgicas hacia empresas públicas y privadas; a esto se suma el problema de aplicación de las normas, leyes y reglamentos y su cumplimiento. A pesar de contar con una amplia y vasta normativa ambiental que reconoce a la naturaleza como un sujeto de derechos, las empresas petroleras han actuado por debajo ni al margen de la misma. No existe una autoridad competente que ejerza la ley. El caso Texaco y el descrito en páginas anteriores referente a la empresa Petrobell dan testimonio de aquello.

Desvalorizar normativa jurídica ambiental o no tener autoridad para aplicarla genera conflictos internos. Esto deviene en la pérdida de poder en los procesos de toma de decisión sobre sus propios recursos, debido a la intervención de actores que buscan la explotación de crudo a costa de la corrupción del sistema burocrático y desestimación de la participación de comunidades y poblaciones directamente involucradas. A pesar que las compañías petroleras crean nexos con la comunidad, ya que éste es un punto estratégico para intervenir sin presiones sociales, las pequeñas poblaciones, desde la visión empresarial extractivista, son agentes de importancia en marcos decisorios, hasta la obtención de su aprobación y aceptación para intervenir en dichos campos. Lo que convierte a las relaciones comunitarias, en un medio para facilitar las operaciones vinculadas a la actividad petrolera.

Para despojarse de cualquier demanda, éstas son silenciadas valiéndose de sus necesidades básicas como agua, luz, saneamiento o con la construcción de parques y carreteras; a pesar de que estas actividades le corresponden directamente al Estado. Lo que no solo ratifica su debilidad, sino que da muestras de la falta de interés y compromiso por promover y defender el desarrollo en comunidades rurales amazónicas especialmente, además que evidencia la ausencia de una real participación de las mismas en los procesos de toma de decisiones, creando descontento y malestar.

El abuso del imaginario rural, del limitado nivel de educación y desconocimiento de la población, da carta blanca a la injerencia de compañías petroleras, potencializando posibles atentados contra los pueblos, nacionalidades y del equilibrio ecológico en áreas cercanas a yacimientos petroleros, especialmente en la Amazonía ecuatoriana.

Sin embargo, la dinámica clientelar, no se manifiesta únicamente a nivel empresarial. Ciertas comunidades amazónicas, comienzan a desarrollar prácticas ilegales, abandonando sus actividades habituales, por los réditos económicos que generan. Por ejemplo, en la provincia de Orellana, pobladores de la comunidad Kichwa-Waorai Tobeta perteneciente a la parroquia Dayuma, abandonaron la forma de vida agrícola, dedicándose al cobro de "peajes" a carros y camiones para ingresar a

campamentos o lugares cercanos a éste. Ninguna entidad local ni nacional ha realizado controles de éste tipo de actividades, que desmerecen la imagen de una o u otra localidad.

La obtención de aceptabilidad ambiental para intervenir en territorio nacional, conlleva a cometer acciones anti éticas, sin la menor responsabilidad ambiental o humana. El poco criterio de las empresas para extraer el recurso generando impactos ambientales de bajo nivel, vulnera los derechos humanos y colectivos, ya que pone en peligro la integridad física y de propiedad de habitantes locales.

La corrosiva dinámica extractivista que prevalece en el mundo genera el fracaso de cientos de tratados y convenios internacionales, puesto que la lógica capitalista pone en primer plano los intereses de las grandes corporaciones antes que los beneficios para grandes mayorías. Denotando una vez más falta de intención por entender y solucionar los problemas ambientales, lo que evidencia consecuentemente el desinterés por valorar instrumentos capaces de constituir una adecuada y efectiva gestión ambiental.

En Ecuador, las firmas consultoras son las entidades que obtiene las mayores ganancias de la gestión ambiental. Tanto para la construcción de infraestructura, relacionamiento comunitario y para la elaboración de estudios, estas entidades cobran sumas de dinero significativas para realizar un trabajo no necesariamente garantizado. La metodología técnica a implementarse gira en torno a la satisfacción del contratante recibiendo como producto un trabajo mal o bien realizado, desacreditando el contenido de las herramientas ambientales como la EIA. El objetivo central de la institución encargada de la realización de una EIA y demás estudios, es la creación de documentos que permitan el fácil acceso hacia el otorgamiento de una licencia o autorización ambiental.

Los informes a cargo de consultores individuales o firmas consultoras, tienden a presentar un sesgo en cuanto al contenido; los resultados solo se direccionan hacia la determinación de impactos negativos obviando los positivos. Tampoco determinan los efectos subyacentes de los ya identificados, es decir no se especifica cuál será la consecuencia que una comunidad lejana puede experimentar si se contamina el agua del río por ejemplo.

Para detener e impedir la proliferación de estudios subjetivos y de difícil comprobación, el Estado, debería considerar la creación de una EIA estratégica, que no se oriente únicamente a medir y predecir impactos dentro del área intervenida sino debe

los efectos secundarios que los efectos identificados previamente pueden acarrear. El efecto de un impacto es en cadena y acumulativo.

El manejo de los recursos naturales del país, a pesar de la experiencia de casos de contaminación como el de Texaco, no tiene ninguna transparencia y supone la libertad de injerencia de empresas acarreando elevados costos para la nación. El Estado no reflexiona sobre criterios de costo de un proyecto de extracción, lo poco que conoce del tema no es suficiente para estimar el grado de sacrificio ambiental que puede justificar el beneficio económico de un proyecto.

Para convertir a las Evaluaciones de Impacto Ambiental en mecanismos efectivos de gestión y planificación, es necesario cambiar su aplicación más no su estructura. Los cambios deben direccionarse hacia la evaluación del desempeño laboral del grupo encargado de revisar, aprobar y monitorear los procesos y el control de calidad de los estudios en caso de requerir un permiso o licenciamiento.

Las personas o grupos multidisciplinarios responsables de una EIA, deben ver al medio ambiente como un aliado para la mejora de un proyecto, manteniendo una visión integral. Es decir, tiene que ser entendido como un sistema de múltiples relaciones entre la naturaleza y el hombre, no como un enemigo a vencer. Adicionalmente debe plantearse un mayor número de alternativas a tomar en caso de desastre o impacto de gran magnitud. Una EIA correctamente ejecutada va a contener datos válidos, objetivos y comparables con la realidad, y consecuentemente permitirá la disminución de la contaminación, la generación de pasivos ambientales, alteraciones en los sistemas ecológicos, aumento de enfermedades etc., siempre y cuando los planes de mitigación, compensación y contingencia establecidos en el Plan de Manejo Ambiental estén elaborados adecuadamente.

Finalmente, es indispensable fortalecer el rol del Estado en cuanto a su capacidad como autoridad para defender los recursos que se extraen. Aumentar su nivel de incidencia dentro de la actividad petrolera, consolidando un proceso de rendición de cuentas de las instituciones competentes, para lo cual es necesario el diseño de un sistema apropiado de monitoreo y sanciones, para que las instituciones realicen trabajos transparentes y responsables.

Un primer paso en la constitución de un Estado fortalecido que promulgue el cumplimiento de leyes y promueva la realización de EIA eficaces y certeras, sería la consideración de la empresa petrolera estatal PETROECUADOR por ejemplo, como una

institución líder capaz de diseñar, planificar, ejecutar y monitorear sus propias Evaluaciones de Impacto Ambiental, a fin de evitar el enriquecimiento de empresas consultoras que dejan entrever la baja calidad de su trabajo.

Asimismo, la constitución de una unidad ejecutora de éste tipo de informes, podría generar documentos estandarizados a fin de que las diferentes instituciones nacionales como los Gobiernos Descentralizados, cumplan parámetros y lineamientos en cuanto a los contenidos de una evaluación de impacto ambiental, puesto que en ocasiones se presentan estudios de menos de veinte páginas donde los datos parecerían no ser comprobables.

El Estado debe evitar que las lógicas rentistas, prevalezcan frente a otros objetivos, llevando incluso a que sus mismos funcionarios boicoteen los procesos de evaluación de impactos ambientales y violen su propia normativa. La estructura estatal debe fortalecerse, con una perspectiva de Estado, más allá de los gobiernos y del carácter inmediatista que imprimen a su acción., dando continuidad a los procesos de capacitación e invirtiendo en el desarrollo y fortalecimiento de sus instituciones, para convertir al Ministerio de Ambiente en un ente ágil y efectivo que haga uso de instrumentos de gestión ambiental adecuadamente, para alcanzar una verdadera sostenibilidad del desarrollo.

Finalmente, los diferentes actores, deben buscar espacios de diálogo a fin de armonizar las relaciones demandadas por el sector petrolero y la defensa de la naturaleza establecida en la constitución actual, en el entendido que la explotación de crudo y derivados continúe siendo el principal ingreso de la economía ecuatoriana.

Dichas relaciones, evitarán el aumento de desequilibrios ambientales, sociales y económicos, por ello es indispensable que sean ser coordinadas para así conciliar espacios a fin de que los procesos de toma de decisiones beneficien a cada una de las partes.

11. GLOSARIO DE TÉRMINOS

EIA: Evaluaciones de Impacto Ambiental.

ONU: Organización de Naciones Unidas.

BM: Banco Mundial.

ISO: Organización Mundial de estandarización.

INEN: Instituto Ecuatoriano de Normalización.

UNFCCC: United Nations Framework Convention on Climate Change.

GEI: Gases de Efecto Invernadero.

IUCN: Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza.

PNUMA: Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

CMMAD: Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

ONG's: Organizaciones No Gubernamentales.

IPCC: Panel Intergubernamental de Cambio Climático (siglas en inglés)

RRNN: Recursos Naturales

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

NEPA: Ley Nacional de Política Ambiental (siglas en inglés).

EPA: Protección Ambiental para Estados Unidos (siglas en inglés).

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

EAE: Evaluación Ambiental Estratégica.

PMA: Plan de Manejo Ambiental.

CAAM: Comisión Asesora Ambiental de la Presidencia de la República.

TULAS: Texto Unificado de Legislación Ambiental.

SUMA: Sistema Único de Manejo Ambiental.

FLACSO: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

MAE: Ministerio del Ambiente del Ecuador.

RSE: Responsabilidad Social Empresarial.

OCP: Oleoducto de Crudos Pesados.

12. BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA, Alberto. La Maldición de la Abundancia. Ediciones Abya-Yala. Quito, Ecuador Año 2009.
- ARANGÓN Rodríguez, Hugo. México, Distrito Federal. Universidad Autónoma de México. El mercado de carbono: construcción institucional, funcionamiento y perspectivas. Año. 2008.
- AROUDO, Amota José. Trayectoria de la Gobernanza Ambiental. Río de Janeiro, Brasil. Año . 2009.
- ASTORGA, Jorquera Eduardo. Evaluación de Impacto Ambiental y Diversidad Biológica. Suiza. Año. 2007.
- BIERMANN, Frank. Global Environmental Governance. Conceptualization and examples. Universidad de Amsterdam. Año. 2004
- BARROS, Platiau Ana Flávia. Nuevos actores, Gobernanza Global y Derecho Internacional Ambiental. Universidad de Brasilia. Año. 2004.
- BUSTAMANTE, Teodoro. WEISS, Joseph: Ajedrez ambiental. Manejo de recursos naturales, comunidades, conflictos y cooperación. Quito, Ecuador. Año. 2008.
- CMMAD. Our Common Future: From one Earth to one World. An Overview by the World Commission on Environment and Development. The Global Challenge Sustainable Development. Año. 1987 <http://www.habitat.igc.org/open-gates/ocf-ov.htm#l.3>
- CAVALCANTI, Negrao Rachel. Gestión Ambiental. Evolución de la percepción de los problemas ambientales y la gestión ambiental. Capítulo II. Año. 2002
- Comisión Asesora Ambiental de la Presidencia de la República del Ecuador: Estrategia para la implementación de un Sistema Único Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental en el Ecuador. Año, 1996. Introducción.

- Constitución Política de la República del Ecuador. Año . 2008 .
- DA SILVA, Giraio Mardônio. Gobernanza Global Funcional en el trato de las cuestiones ambientales: límites y posibilidades. Introducción. Año. 2011.
- DELGADO, E. Luisa. Gobernanza Ambiental: una estrategia orientada al desarrollo sustentable local a través de la participación ciudadana. Santiago de Chile. Año. 2007 .
- EGUREN, Lorenzo. Medio Ambiente y Desarrollo. El mercado de carbono en América Latina y el Caribe: balances y perspectivas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile. Año. 2004.
- ESPINOZA, Guillermo. Gestión y Fundamentos de Evaluación de Impacto Ambiental: Cap. 1. EIA y el desarrollo sostenible. Dimensión Ambiental. Documento elaborado con el aval del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Centro de Estudios para el Desarrollo. Chile 2002.
- El Banco Mundial y la Good Governance. Año. 2006
<http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/papel/16/pdf/cap5.pdf>
- Frente de Defensa de la Amazonía. Asamblea de Afectados.
<http://www.texacotoxico.org>. Año. 2012
- Foro Brasileiro de ONGS y Movimientos Sociales para el Medio Ambiente y Desarrollo (FBOMS). Gobernanza Ambiental Internacional. Documento Base para Discusión. Brasilia, Sao Paulo. Año. 2007.
- GONÇALVES, Alcindo. “El Concepto de Gobernanza”. Cap. 1 ¿Qué es la Gobernanza? El surgimiento de la expresión “Governance”. Año. 2005.
- GLIGO, Vicoló. Medio Ambiente y Desarrollo. Estilos de Desarrollo y Medio Ambiente en América Latina un cuarto de siglo después. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile. Año. 2006.

- GUDYNAS, Eduardo. Ambiente & Sociedad. Actores sociales y ámbitos de construcción de políticas ambientales. Ecuador. Años, 2001.

- GUDYNAS, Eduardo. El Mandato Ecológico: Derechos de la Naturaleza y Políticas Ambientales en la nueva Constitución. Ediciones Abya-Yala. Quito, Ecuador. Año 2009.

- Global Footprint Network. Año 2003-2012.
<http://www.footprintnetwork.org/en/index.php/GFN/>

- GUILLAUME, Fontaine, PASQUIS, Richard, GEERT, Vliet: Políticas ambientales y gobernabilidad en América Latina. Quito, Ecuador. Año. 2007

- HASENCLEVER Andreas, Mayer Peter, Rittberger Volker. Las teorías de los regímenes internacionales: situación actual y propuesta para una síntesis. Introducción. Año. 1999

- HERNÁNDEZ, Andrés, Flores Jorge, Naranjo María Alejandra. Gobernanza Ambiental, trayectoria institucional y organizaciones sociales. Fundación Carolina. Madrid, España. Año. 2011.

- IUCN. World Conservation Strategy: Living Resource Conservation for Sustainable Development. Introducción. Año. 1980.
<http://www.nembro.net/agenda21locale/doc/1980-The%20world%20conservation%20strategy.pdf>

- KAPLAN, Marcos. La Responsabilidad Jurídica en el daño ambiental. La Crisis Ambiental: Análisis y Alternativas. Universidad Nacional Autónoma de México. 1998. Pág. 90

- KEOHANE, Robert y Joseph Nye. Power and Interdependence: world politics in transition. Año. 1977.

- LAHERA P, Eugenio. “Política y Políticas Públicas”. Documento auspiciado por Naciones Unidas y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Agosto, 2004.

- MENDOZA, Andrade Karen. "Gobernanza Ambiental en el Ecuador: El conflicto alrededor de la licencia ambiental en el bloque 31 , en el Parque Nacional Yasuní". Universidad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Observatorio Socio Ambiental. Año. 2008.
- PARDO, Buendía Mercedes. La Evaluación de Impacto Ambiental y Social para el siglo XXI: teorías, procesos, metodología. Editorial Fundamentos. España. Año 2002.
- Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC). Cambio Climático. Informe de Síntesis. Ginebra, Suiza. Año 2007.
- PNUMA, Hacia una Economía Verde: Guía para el Desarrollo Sostenibles y la erradicación de la pobreza. Año 2011.
- PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008. La Lucha contra el Cambio Climática: Solidaridad frente a un mundo dividido. Año. 2007
- ROSEANAU, James. Gobernanza sin Gobierno. Orden y transformación en la política mundial. Editorial UNB. Brasil. Año. 2000.
- SÁNCHEZ, Luis Enrique. Evaluación de Impacto Ambiental. Universidad de Minas. Sao Paulo, Brasil. Capítulo III. Año. 2002.
- SÁNCHEZ, Luis Enrique. "O processo de avaliacao de impacto ambiental, seus papeis y funcoes". Brasil, Año. 2002.
- The World Bank Group. Pollution Prevention and Abatement handbook. The Environmental Assessment Process. Julio 1998.
- TEXEIRA, Da Silva Alberto. Relaciones Internacionales y Medio Ambiente: Construyendo una agenda para una gobernanza ambiental policéntrica. Estado de Pará, Brasil. Año. 2006.
- VILLALONGA, Pujol Rosa María. La Sociedad de Consumo y la Problemática Ambiental. Universidad Autónoma de Barcelona. España. Año 2003.

13. ENTREVISTAS REALIZADAS

- ACOSTA, David. Gerente General de la empresa Kaymanta Consultores. Entrevista realizada el 29 de Septiembre del 2011.
- CALDERÓN, Xavier. Servido Público de Petroecuador. Entrevista realizada el 7 de Noviembre del 2011.
- FAJARDO, Pablo. Abogado defensor de la Asamblea de Afectados por el Grupo Chevron-Texaco, y representante del Frente de Defensa de la Amazonía. Entrevista personal realizada el 1 de Noviembre del 2011.
- GUZMÁN, Christian. Jefe del Departamento HSE (health, safety and environment) de la empresa Dygoil. Entrevista personal realizada el 3 de Octubre del 2011.
- VALLEJO, Santiago. Docente de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Entrevista personal realizada el 26 de Septiembre del 2011.