

La Iniciativa Yasuní-ITT: una oscura lección sobre ética y desarrollo

*The Yasuní-ITT Initiative: a dark lesson on ethics
and development*

Patricio Hernández Rentería

Docente de la Facultad de Jurisprudencia PUCE

Ciudad: Quito

País: Ecuador

Artículo original (investigación)

RFJ, No. 7, 2020, pp. 208-244, ISSN 2588-0837

RESUMEN: La Iniciativa Yasuní – ITT representó una propuesta innovadora y de vanguardia del Estado ecuatoriano, orientada a posicionar a nivel mundial un cambio de prioridades en el modelo de desarrollo imperante con base a la preservación de bienes y servicios ambientales fundamentales para la vida en el planeta y a la corresponsabilidad de los Estados en este objetivo. Buscó para ello el apoyo de la comunidad internacional a la decisión estatal de no explotar el campo petrolero “Ishpingo – Tiputini – Tambococha” (ITT), ubicado al noreste del Parque Nacional Yasuní, en la Amazonía ecuatoriana, donde existían reservas probadas de crudo de petróleo de al menos 920 millones de barriles. Esta medida representaba para la economía ecuatoriana, prescindir de un ingreso potencial de 7000 mil millones de dólares, al tiempo de evitar la emisión a la atmósfera de aproximadamente 407 millones de toneladas de CO₂. Este fue el planteamiento central del discurso del Presidente del Ecuador al presentar formalmente la iniciativa ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 24 de septiembre de 2007. Un elemento destacado que, igualmente, se buscaba proteger con el desarrollo de esta iniciativa, era la tutela del derecho de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario que habitan principalmente dentro del Parque Nacional Yasuní, conocidos como los Tagaeri y Taromenane. La no explotación del Bloque ITT fortalecería la medida de protección implementada por

el Gobierno de Ecuador a través de la creación de una Zona Intangible que prohibía las actividades extractivas dentro del perímetro que se consideraba como el que ancestralmente ocupan dichos pueblos. Hasta el 15 de agosto de 2013, cuando el propio Presidente Rafael Correa expidió el Decreto Ejecutivo No.074 que dispuso la terminación del fideicomiso creado para financiar la Iniciativa Yasuní-ITT, el impulso de la misma constituyó un emblema de la política exterior del país. El respaldo que sumó en sus inicios por parte de un creciente número de sectores y movimientos sociales a nivel nacional, así como de varios Estados, organismos internacionales y personalidades a nivel mundial, finalmente no se concretó con el aporte económico esperado. De acuerdo a los registros de la Iniciativa, hacia el final de su vigencia se habían recaudado cerca de 13 millones y medio de dólares, cuando el monto mínimo requerido de aporte para dejar el petróleo bajo tierra y que opere el fondo con el que se desarrollarían proyectos de conservación y desarrollo sostenible, era de 100 millones de dólares hasta el 2011 y de 3600 millones en trece años.

Más allá de las lecturas y comprensiones que generó su terminación y la posterior decisión del Gobierno ecuatoriano de avanzar con el proyecto de explotación de los Bloques Petroleros 31 y 43 dentro del Parque Nacional Yasuní, el impulso de la Iniciativa Yasuní-ITT logró trascender en las agendas de las políticas públicas del nivel nacional e internacional. Así, mientras a lo interno propició un debate inédito en la población sobre las ventajas y desventajas de la relación existente entre actividades extractivas vs. conservación de la naturaleza, a nivel externo incidió en la exploración de nuevas formas de contribución de los Estados a los compromisos sobre el cambio climático. Su no concreción para dar paso nuevamente a la extracción de petróleo es, como éste, un oscuro aprendizaje de un dilema ético que desgarró la conciencia de nuestra civilización.

PALABRAS CLAVE: Zona intangible, fideicomiso, interés nacional, pueblos indígenas, recursos renovables.

ABSTRACT: The Yasuní - ITT Initiative represented an innovative and cutting-edge proposal of the Ecuadorian State. It aimed to position a priority change in the prevailing development model, based on the preservation of fundamental environmental goods and services for life Earth, and to the co-responsibility of the State in this objective globally. This initiative sought the support of the international community on the decision of the State to not exploit the “Ishpingo - Tiputini - Tambococha” (ITT) oil field, located in the northeast of the Yasuní National Park in the Ecuadorian Amazon, where there are proven reserves of crude oil of at least 920 million barrels. These measures represented for the Ecuadorian economy, to renounce to a potential income of 7,000 million dollars while avoiding the emission into the atmosphere of approximately 407 million tons of CO₂. It was the focal point of the President of Ecuador’s speech when he formally presented the initiative to the United Nations General Assembly on September 24, 2007. An outstanding element that, likewise, was intended to be guaranteed with the development of this initiative, was the protection of the rights of indigenous peoples in voluntary isolation, who live mainly within the Yasuní National Park known as the Tagaeri and Taromenane. The non-exploitation of the ITT Block would have strengthened the protection measures implemented by the Government of Ecuador, through the creation of an Intangible Zone that prohibits extractive activities within the perimeter considered an ancestral territory occupied by these peoples. Until August 15, 2013, when President Rafael Correa himself issued the Executive Decree No. 074 that ordained the termination of the escrow created to finance the Yasuní-ITT Initiative, the aim of the initiative had meant an emblem of the country’s foreign policy. The support that it had achieved by an increasing number of sectors and social movements at the national level, as well as various states, international organizations, and personalities worldwide, finally did not materialize with the expected economic contribution. According to the records of the initiative, towards the end of its validity, about thirteen and a half million dollars were collected, when the minimum amount of contribution required to leave the oil underground and operate the fund with which they would develop projects of conservation and sustainability, was of 100

million dollars until 2011, and of 3.6 billion dollars in 13 years. Beyond the readings and understandings generated as a result of its termination and the subsequent decision of the Ecuadorian Government to move forward with the plan to exploit Oil Blocks 31 and 43 within the Yasuní National Park, the impulse of the Yasuní-ITT Initiative transcended on the agendas of public policies at national and international levels. Thus, while internally, it led to an unprecedented debate in the population about the advantages and disadvantages of the relationship between extractive activities vs. nature conservation. At an external level, it influenced the exploration of new ways for governments to contribute to agreements on climate change. Its unfulfillment allowed once again the extraction of oil, which, as in the color of the latter, meant deep learning of an ethical dilemma that tears down the conscience of our civilization.

KEY WORDS: Intangible zone, conservation, national interest, indigenous people, renewable resources.

INTRODUCCIÓN

Los discursos y tensiones generados en torno a las actividades extractivas, su influencia en la economía nacional, el impacto sobre el medio natural y el respeto a los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades ancestrales de Ecuador, alcanzaron una especial trascendencia en la disyuntiva que enfrentó al Estado y sociedad civil en el año 2013. En ese entonces hubo que escoger entre la conservación de la biodiversidad presente en el sector del Parque Nacional Yasuní conocido como el ITT, manteniendo la denominada Iniciativa Yasuní-ITT, o extraer el petróleo alojado en su subsuelo para incrementar los ingresos que financiaban buena parte del presupuesto y servicios públicos a cargo del Estado ecuatoriano.

En las siguientes páginas el artículo ofrece una retrospectiva de los factores que incidieron en los hechos y decisiones al inicio de la Iniciativa Yasuní-ITT, así como de aquellos que marcaron su permanencia y finalización. Se comparte, complementariamente, el análisis de los derechos, intereses, argumentos y políticas públicas que se dieron cita durante su ejecución, así como de las repercusiones que dejó.

Con todo ello se intenta contribuir a una necesaria reflexión sobre la ética, prioridades y contrastes del actual modelo de desarrollo.

1. CONTEXTO DE LA INICIATIVA

1.1. Contexto nacional

Desde la década del setenta del siglo XX, cuando se profundiza el desarrollo de la actividad hidrocarburífera y su protagonismo en el financiamiento de la economía nacional, los conflictos socioambientales generados entre empresas, Estado y comunidades fueron escalando progresivamente. La ubicación de los yacimientos petroleros dentro de la región amazónica del país, caracterizada por la presencia de pueblos ancestrales, reducidos grupos de colonos y una megadiversidad de ecosistemas, especies y recursos genéticos, agudizaron dicha tensión. Sin embargo, el contundente ingreso de divisas que reportó la explotación y comercialización hidrocarburífera inclinó rápidamente la balanza. Las exportaciones del orden de los 190 millones de dólares de 1970 pasaron a más de 1300 millones de dólares en 1977. El presupuesto del gobierno central pasó del orden de los 5000 millones de sucres en el 70 a los 27000 millones en 1977, el PIB aumentó de 1062 millones de dólares a 13946 millones de dólares en el mismo periodo, la RMI de 55 millones de dólares a 563 millones de dólares (Velasguí, 2004). Un factor determinante para este escenario, fue el alto precio del petróleo en el mercado mundial.

Con fluctuaciones de por medio, durante las décadas de los ochenta y noventa del siglo pasado, y la primera década de este siglo, la economía ecuatoriana tuvo como su principal fuente de ingreso a las exportaciones petroleras, representando un promedio del 26% al 34% del total de ingresos del sector público no financiero (Ministerio de Economía y Finanzas, 2016). En este lapso, la política económica del país estuvo estrechamente sustentada en la política de recursos naturales y en el quehacer de la política exterior en lo concerniente al relacionamiento internacional y la promoción de mercados. De igual manera, se destacó el crecimiento de la deuda externa, cuyo montó pasó de \$260.8 millones de dólares en

1971 a \$10.214 millones de dólares en el 2006. (Ministerio de Economía y Finanzas, 2016)

De manera paralela, a lo largo de las décadas comentadas se presentaron en el país sucesivos episodios de conflictividad social, especialmente a partir del retorno al sistema democrático en el año 1979. Las demandas sociales por los niveles de pobreza, costo de la vida, desempleo y acceso a servicios básicos, principalmente, fueron liderados por los gremios de trabajadores, pero desde 1990 la movilización social se consolidó con la protagónica presencia del movimiento indígena organizado. Uno de los aportes que dieron los pueblos indígenas en este periodo fue la visibilización de los estragos que causaba la explotación de recursos no renovables en sus territorios ancestrales, tanto en la salud de sus familias como en la conservación de las fuentes de agua y la biodiversidad. Esta situación fue precisamente el telón de fondo para que el 3 de noviembre de 1993, 75 personas, entre colonos e indígenas Cofanes, Secoyas y Kichwas de las provincias de Orellana y Sucumbíos, mediante una “acción de clase”, presentaran una demanda contra la petrolera Texaco en la Corte del Distrito Sur de Nueva York, acusándola de haber contaminado el ambiente y afectado a la salud de la gente debido al uso de tecnología barata y obsoleta durante la explotación petrolera en la Amazonía ecuatoriana (1964 hasta 1990).

Unas de las respuestas que promovió el Estado para atender la mencionada conflictividad generada por la explotación de los recursos del subsuelo, fue el paulatino desarrollo de una institucionalidad y normativa de protección del ambiente. Se destaca la expedición de la Ley de Zonas de Reservas y Parques Naturales (1971), la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre (1981) y la creación del Instituto Nacional Forestal y de Conservación de Áreas Protegidas (INEFAN) en 1992; igualmente la reforma constitucional del año 1983, que por primera vez incluyó el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y libre de contaminación (Serrano, 1988); la creación del Ministerio de Medio Ambiente (1996), luego llamado Ministerio del Ambiente, y la expedición de la Ley de Gestión Ambiental (1999). El instrumento de política pública ambiental más

significativo, orientado a tutelar los espacios naturales y la biodiversidad fue la declaración de áreas naturales protegidas sobre determinados espacios del territorio con el fin de reconocer sus atributos biológicos y preservarlos del impacto de actividades humanas. Si bien el Parque Nacional Galápagos había sido la primera área protegida creada en Ecuador en 1936 y la Ley para la Preservación de Zonas de Reserva y Parques Nacionales promovió la declaración de varios espacios naturales bajo esta categoría de manejo, la protección que con ellas se buscaba se potenció con el establecimiento del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado (PANE, 1981) que precisó las limitaciones de derechos reales sobre dichas áreas y la exclusión de actividades que las degraden.

La creación de áreas naturales protegidas entre los años sesenta y setenta coadyuvó al objetivo de la conservación, no obstante, en ese entonces no estuvieron articuladas a la tutela de los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades, cuyos territorios también estaban amenazados por el avance de la frontera petrolera. Fueron las movilizaciones de estos últimos, especialmente durante la década de los noventa del siglo pasado, las que originaron una respuesta del Estado con medidas como la adjudicación de títulos de propiedad colectiva de la tierra en sus territorios ancestrales¹, o el reconocimiento de la posesión ancestral de los mismos en la Constitución ecuatoriana de 1998.

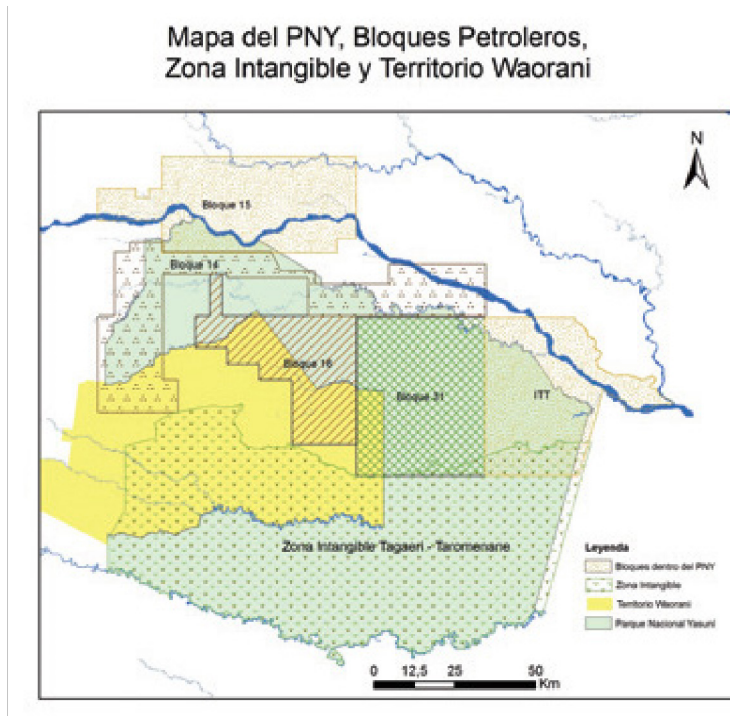
En este contexto, el 26 de julio de 1979 (AM-322, 1979) se produjo la declaración del área protegida denominada Parque Nacional Yasuní (PNY), con una extensión superior a un millón de hectáreas, en el centro norte de la Amazonía ecuatoriana. Considerada como una de las zonas más biodiversas del planeta, en el mundo científico se la catalogó como un Refugio del Pleistoceno. En 1989 el PNY y su área de influencia fueron declarados por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) como Reserva de Biosfera debido a su valor biológico y cultural. Dentro del Parque y sus alrededores

1 Fue, por ejemplo, el caso del título de dominio colectivo adjudicado por el Gobierno Nacional a la Nacionalidad Waorani, por el cual se les traspasó la propiedad de 612.560 hectáreas contiguas al Parque Nacional Yasuní.

habitan las nacionalidades indígenas Waorani, Kichwa, Shuar y grupos indígenas aislados Tagaeri y Taromenane (Ministerio del Ambiente, 2011). Debido a la presencia de estos últimos, una parte de su extensión y espacios contiguos fueron declarados por el Gobierno ecuatoriano como Zona Intangible Tagaeri-Taromenane (ZITT, 1999 - 2007), esto es, un espacio destinado a la protección de los derechos de dichos pueblos y las condiciones naturales existentes.

Más allá de la declaratoria del PNY y del reconocimiento estatal a los territorios ancestrales del Pueblo Waorani, entre los años 1985 y 1997 el Gobierno ecuatoriano licitó y adjudicó los bloques petroleros 14, 15, 16 y 31, con presencia en diferentes sectores de dicha área protegida y territorio ancestral (Ministerio del Ambiente, 2011). El desarrollo de las fases de la actividad extractiva en esos bloques no estuvo exento de tensiones y cuestionamientos provenientes de diferentes sectores sociales y, sobre todo, de los pueblos y nacionalidades indígenas que se sintieron afectados. Un elemento clave de esta situación fue la aplicación del procedimiento de la consulta previa libre e informada que aquellos demandaron como su derecho. Mediante este mecanismo, exigieron ser informados y consultados sobre la pertinencia de la adopción de una decisión estatal que permitiera la actividad extractiva en sus territorios, y a que ésta solamente se dé siempre y cuando se obtenga de manera previa su consentimiento (Hernández y Varillas, 2005). Variadas interpretaciones jurídicas se han enfrentado para explicar el alcance de este procedimiento y las connotaciones que tiene para la soberanía del Estado sobre los recursos del subsuelo, el reconocer como prerequisite para su explotación la consulta previa y el consentimiento de los pueblos ancestrales que habitan la zona que se desea dedicar a la actividad hidrocarburífera.

Gráfico 1: Mapa del PNY, Bloques Petroleros, Zona Intangible y Territorio Waorani



Fuente: Ministerio del Ambiente, Plan de Manejo del PNY (2011)

Concomitante a las fricciones suscitadas en torno a las actividades extractivas, particularmente en la Amazonía ecuatoriana y los esfuerzos desarrollados para la conservación de espacios naturales como el PNY, entre las décadas del 70 del siglo pasado y la primera de este siglo, se presentaron ciclos de bonanza y crisis económica teniendo como un común denominador a la notable influencia de los ingresos petroleros. De la misma forma, se fue posicionando en la conciencia nacional la importancia del derecho a un ambiente sano como un componente insoslayable de una buena calidad de vida o del Buen Vivir, como lo denomina la Constitución ecuatoriana aprobada en el 2008. Aún más, en este tiempo la

sociedad civil ecuatoriana y las políticas públicas se vieron imbuidas de la creciente conciencia mundial sobre el cambio climático y los límites de un modelo de desarrollo basado en el agotamiento de los recursos naturales, ante lo cual han explorado nuevas formas de tutela de los derechos en juego. A estas preocupaciones se sumaron las protestas de comunidades campesinas, pueblos y nacionalidades por su derecho a acceder a los recursos hídricos y al agua para consumo humano.

La profunda crisis económica que vivió el país, evidenciada principalmente durante el año 2000, y el severo desgaste de credibilidad de la población en el sistema político fueron también elementos claves para generar procesos de cambios en la esfera gubernamental y en las bases del Estado de Derecho. Ante ello, la respuesta que quiso darse para oxigenar la desgastada institucionalidad estatal con la expedición de la Constitución ecuatoriana de 1998, no prosperó. Fue entonces necesario promover una nueva Asamblea Nacional Constituyente entre los años 2007 y 2008, para dar paso a la vigésima Constitución del país y permitir la redefinición de una serie de principios, derechos y garantías, entre los que se destacaron el reconocimiento del derecho humano al agua, los derechos de la naturaleza, la realización del buen vivir y el *Sumak Kawsay*² como objetivos del modelo de desarrollo del Estado.

Tabla 1: Evolución de principales cuerpos legales con disposiciones de protección ambiental

² “El *sumak kawsay*, o vida plena (...) Alcanzar la vida plena es la tarea del sabio y consiste en llegar a un grado de armonía total con la comunidad y con el cosmos”. Plan Nacional para el Buen Vivir (2009-2013)

Año	Cuerpo legal
1971	Ley de Zonas de Reservas y Parques Naturales
1976	Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental
1981	Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre
1983	Reforma a la Constitución Política de la República
1998	Ley Orgánica de Régimen Especial de Galápagos Constitución Política de la República
1999	Ley de Gestión Ambiental
2000	Reforma al Código Penal (de los delitos ambientales)
2008	Constitución de la República
2014	Código Orgánico Integral Penal
2018	Código Orgánico del Ambiente

1.2. Contexto Internacional

A lo largo del siglo XX y en lo que va de este siglo, el Estado ecuatoriano ha sido un permanente actor presente en la gran mayoría de convenciones y conferencias internacionales en las cuales las comunidades de Estados han adoptado diferentes instrumentos internacionales relacionados con el reconocimiento de derechos humanos, así como con la protección del ambiente y la biodiversidad. Esta labor ha sido coordinada de forma prolija y profesional por la Cancillería ecuatoriana y sus correspondientes misiones diplomáticas. Dicha participación ha sido consecuente con la

progresiva y creciente preocupación mundial por el deterioro de las condiciones naturales, la extinción de las especies y, especialmente, el cambio climático.

En este contexto, las Conferencias de Naciones Unidas sobre el ambiente y el desarrollo convocadas a partir de 1972 en Estocolmo, han sido los principales referentes de la situación de la biósfera, los problemas que la aquejan y los compromisos asumidos para superarlos por parte de los representantes de los Estados. Hacia 1992, en la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro, se destacaron las conclusiones a las que había llegado la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, las mismas que fueron plasmadas en el libro “Nuestro Futuro Común” (“Informe elaborado por la Comisión liderada por la primera ministra de Noruega, Gro Harlem Brundtland, y presentado en marzo de 1987 a la ONU”, 1987), también conocido como el Informe Brundtland. (Cuervo, 1997) Entre las reflexiones de este informe, se destacó el rápido aumento de las demandas de energía y el hecho de que, si la satisfacción de las mismas se basaba en el consumo de recursos no renovables los ecosistemas no serían capaces de resistirlos. Sobre esta base y otras evidencias identificadas por la Comisión, el informe exhortó a los gobiernos a actuar con responsabilidad para adoptar un desarrollo que sea sostenible económica y ecológicamente.

Fruto de la Cumbre de Río, se suscribieron instrumentos como la Convención Marco sobre Cambio Climático y el Convenio sobre la Diversidad Biológica. El primero de ellos, estableció los compromisos de los Estados, especialmente de los desarrollados, para reducir sus emisiones de CO₂ a límites que contribuyan a mitigar y adaptarse a los efectos del cambio climático. Mientras en el segundo se definieron mecanismos para la conservación de los ecosistemas, las especies y los recursos genéticos, recalándose el compromiso de los Estados a mantener sistemas de áreas protegidas para la conservación de la diversidad biológica y el reconocimiento de los conocimientos y prácticas de las comunidades indígenas y locales.

Hay que recordar también que, con anterioridad a los instrumentos indicados, el Ecuador se había adherido a la Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América (1940), la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (1971) y la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural (1972). Todos estos instrumentos fueron factores claves que incidieron en la generación de normas, instituciones y políticas nacionales de conservación.

Debe igualmente resaltarse el desarrollo de instrumentos internacionales que han reconocido los derechos colectivos de pueblos indígenas y ancestrales. Es el caso del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales, o la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, adoptada en septiembre de 2007. En estos, se incluyen compromisos de los Estados para respetar el ejercicio de los derechos humanos y libertades de estos pueblos, incluyéndose la tutela del derecho a sus tierras o territorios ancestrales, a no ser desplazados de los mismos y la obligación de los Estados de que se adopten mecanismos jurídicos que los garanticen.

No obstante, la importancia de los hitos que han representado la celebración de estos instrumentos internacionales para la conservación de la biodiversidad y los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades, el último cuarto del siglo pasado revela también un acelerado proceso de globalización de la economía, caracterizado por la liberalización de las barreras comerciales y el establecimiento de grandes mercados internacionales, dominados por empresas transnacionales. En este contexto, el intercambio comercial ha mantenido una preminencia del precio de los productos manufacturados sobre los productos básicos principalmente ofrecidos por los países en desarrollo. El único escenario que ha desentonado en esta dinámica, ha sido el mercado del petróleo, cuya volatilidad de los precios ha marcado el desarrollo de las economías dependientes del mismo. Como consecuencia, la primera década del siglo XXI muestra indicadores que, pese al crecimiento de los mercados, dan cuenta del mantenimiento de

condiciones de inequidad en la calidad de vida de la población y un abuso de la explotación de materias primas en los países del llamado sur global.

Otro factor gravitante del contexto internacional en el periodo antes comentado, ha sido la importante ascendencia del capital financiero en la dinámica económica de los países desarrollados y en vías de desarrollo. Caracterizado por una alta inestabilidad, el mercado financiero destinó grandes flujos de capital a la región de Latinoamérica y el Caribe entre las décadas de los setenta y ochenta, contrayéndose durante los noventa. Este proceso generó una pesada deuda externa acompañada de severas medidas de ajuste en las economías de dichos países. Sin embargo, durante la primera década de este siglo también se presentaría una crisis sistémica del mercado financiero con profundas repercusiones sobre las economías desarrolladas, como resultado del irregular comportamiento de las grandes entidades bancarias (Torres, 2015), afectando gravemente a la población de esos países y colateralmente a los países en desarrollo.

Tabla 2: Principales instrumentos internacionales adoptados por Ecuador sobre conservación y derechos de pueblos indígenas

Año	Instrumento Internacional
1940	Convención para la protección de la flora, de la fauna y de la bellezas escénicas naturales de los países de América
1971	Convención relativa a los humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas (RAMSAR)
1972	Convención sobre la protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural aprobada por la UNESCO
1973	Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES)
1989	Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales
1992	Convenio de Naciones Unidas sobre la diversidad biológica

1996	Decisión 391 de la Comunidad Andina de Naciones: Régimen común de acceso a los recursos genéticos
2007	Declaración de Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas

Fuente: Elaboración propia.

2. LA DEUDA ECOLÓGICA

Como contrapartida a los efectos de la deuda externa de los países latinoamericanos en las décadas de los ochenta y noventa del siglo XX, y a las exigencias que acreedores y organismos financieros multilaterales planteaban a dichos Estados para que se imprimieran ajustes macroeconómicos que les permitan cumplir con sus obligaciones crediticias, en ciertos sectores académicos y sociales se empezaba a debatir sobre la viabilidad del pago de las mismas, su trasfondo ético y la necesidad de buscar una salida de carácter político. Desde entonces se lanza como una propuesta la de equiparar la deuda externa de los países en desarrollo, con la deuda ecológica que correspondería pagar a los países del llamado “Norte” a favor de los países del “Sur”, en razón de un desigual intercambio comercial. Estos últimos, históricamente han exportado productos sin incluir en los precios los daños ambientales producidos local o globalmente. En esos daños ambientales también deberían incluirse los costos de restauración y las afectaciones a la salud humana. En la práctica, dichos productos se han venido intercambiando por productos o servicios de rápida fabricación lo que ha generado un comercio ecológicamente desigual. (Martínez, 1997)

Más allá de las limitaciones de orden técnico y jurídico que impedirían realizar una cuantificación precisa del monto al que ascendería la deuda ecológica de los países desarrollados, este planteamiento sirvió para ampliar el debate respecto a las responsabilidades y corresponsabilidades de los impactos sociales y ambientales que dejaron las medidas de ajuste en Estados como los latinoamericanos, durante el último cuarto del siglo veinte. Además, ha servido para enfocar las discusiones de las conferencias internacionales sobre cambio

climático respecto a los compromisos que deben asumir los países desarrollados por la mayoritaria emisión de los gases de efecto invernadero que han generado sus procesos productivos y la presión que han ejercido sobre los recursos del planeta para sostener sus niveles de consumo.

Un factor importante de esta discusión fue, sin duda, resaltar la contribución que ofrecen los servicios ambientales que prestan los bosques nativos y ecosistemas naturales que se han mantenido conservados en territorios de los países en vías de desarrollo. Tales servicios, conocidos también como aquellos que prestan los ecosistemas, son los beneficios proporcionados por los sistemas naturales a las sociedades humanas a través de la regulación del clima, fijación de carbono, fertilidad del suelo, polinización, filtración de contaminantes, provisión de agua limpia, control de las inundaciones, recreación y valores estéticos y espirituales. (Daily, 1997)

Datos como los extraídos de estudios sobre la cuenca del Río Amazonas, revelan que a pesar de representar el 6% de la superficie de la Tierra, esta subregión abarca más de la mitad del bosque húmedo tropical, representando el 15% del proceso global de fotosíntesis y aportando con sus ríos alrededor del 20% del agua dulce del planeta en los océanos (Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, OTCA, 2020). Dichas contribuciones al clima y equilibrio ecológico mundial, no han sido valoradas ni compensadas económicamente.

De manera específica, en lo que refiere al PNY, igualmente son varias investigaciones científicas las que han identificado las valiosas propiedades biológicas que se encuentran en sus ecosistemas. Con más de 100 mil especies de insectos por hectárea, 270 de peces, 139 de anfibios, 121 de reptiles, 610 de aves, 204 de mamíferos y 2 274 de plantas vasculares, el PNY es reconocido como una de las zonas más megadiversas del planeta (Estación Yasuní, PUCE). La valoración económica de sus servicios ambientales ha sido estimada por la organización estadounidense Earth Economics en 9.886 millones de dólares. (Larrea, 2017)

3. LOS DERECHOS DE LA NATURALEZA

Hacia inicios de la primera década del siglo XXI, los avances constitucionales y legales que había conseguido la legislación ecuatoriana para la protección del ambiente, así como el establecimiento de una institucionalidad nacional específica para velar por su aplicación, generaban efectos positivos en el desarrollo de políticas públicas de tutela ambiental tanto en el nivel nacional, como a nivel de los gobiernos locales. (Hernández, 2017) No obstante, en la práctica estos esfuerzos lucían insuficientes para detener o controlar los daños causados por la actividad extractiva a nivel de la región amazónica, los cuales se mantenían y acumulaban convirtiéndose en pasivos ambientales no internalizados en las cuentas nacionales ni en el Presupuesto del Estado. La dependencia estructural de la economía a los ingresos por la exportación de materias primas como el petróleo, presionaban a los gobiernos de turno a relanzar rondas internacionales de licitación de nuevos campos petroleros en la misma Amazonía ecuatoriana.

Si bien la Constitución ecuatoriana de 1998 tutelaba el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado y libre de contaminación, y la Ley de Gestión Ambiental restringía la explotación de recursos no renovables en áreas protegidas a casos excepcionales por interés nacional, los impactos por contaminación provocados a causa de actividades extractivas se repetían aún dentro de varias áreas protegidas. Un ejemplo de esta situación fue precisamente el caso del PNY, en cuyo interior se realizó la adjudicación del Bloque perolero 31 a la empresa brasileña PETROBRAS, actualmente operado por la empresa estatal PETROAMAZONAS. Esta realidad daba cuenta de las limitaciones del marco legal y de las políticas públicas para la protección del ambiente incluso en los espacios considerados más sensibles y patrimoniales, frente al peso que ejerció en las decisiones estatales la captación de mayores ingresos económicos provenientes de la actividad hidrocarburiífera. Si bien no se habían realizado estudios precisos de valoración del costo-beneficio entre los impactos de dicha actividad, especialmente por la pérdida de biodiversidad, y los beneficios de la extracción y venta del crudo, el discurso

que prevalecía al final del día era el del ejercicio de la soberanía sobre los recursos del subsuelo para privilegiar el ingreso proveniente de la actividad hidrocarburífera en beneficio del presupuesto estatal y el financiamiento de las políticas sociales, por encima de los impactos ambientales generados por esa actividad.

No se había tampoco realizado una valoración económica de los servicios ambientales que prestan los ecosistemas naturales, ni dimensionado la trascendencia que tiene para el sostenimiento de la vida el mantenimiento de los procesos, funciones y ciclos de la naturaleza. Se priorizaba la intervención sobre el ambiente para el uso y aprovechamiento de sus recursos, entendiendo que éste solo era un conjunto de bienes susceptibles del derecho del dominio y del comercio, y un medio para garantizar el bienestar material del ser humano. Esta mirada antropocéntrica, característica del Estado y civilización occidental, hacía caso omiso de los saberes ancestrales de pueblos y nacionalidades para quienes el agua, el bosque, la tierra, son seres sagrados que no le pertenecen a ninguna persona o pueblo, sino a la madre naturaleza o Pacha Mama, como se la conoce en la lengua indígena kichwa.

Estas problemáticas no resueltas del país profundo, fueron puestas en el centro del debate nacional que generó la Asamblea Nacional Constituyente del 2008. Como resultado, el nuevo texto constitucional aprobado en referéndum por la población, incluyó el reconocimiento de que la Naturaleza o Pacha Mama es un sujeto de derechos y que éstos tienen el mismo valor y jerarquía que los derechos humanos tutelados en la Carta Fundamental. Igualmente, se aprobó que los servicios ambientales no son susceptibles de apropiación y que únicamente el Estado pueda regular su producción, prestación, uso y aprovechamiento. Además, se elevó al rango constitucional el mantenimiento de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas garantizando la intangibilidad de los espacios que lo integran y estableciendo la prohibición de que en ellos se puedan desarrollar actividades extractivas de recursos no renovables, salvo por excepción cuando lo solicite el Presidente de la República y lo apruebe la Asamblea Nacional,

la cual podría llamar a consulta popular a fin de adoptar la correspondiente decisión.

El reconocimiento constitucional de los derechos de la naturaleza colocó al Ecuador en la vanguardia de los Estados que tutelan los procesos, funciones y ciclo naturales necesarios para la vida y fue una señal de respaldo a las iniciativas de conservación que habían estado en marcha, así como para el desarrollo de nuevas iniciativas entre las que se encontraba la de dejar el petróleo bajo tierra en la zona del PNY conocida como el ITT.

4. EL PETRÓLEO BAJO TIERRA POR LA CONSERVACIÓN

El 24 de septiembre de 2007, ante la Asamblea de las Naciones Unidas en la ciudad de Nueva York, el Presidente del Ecuador, Rafael Correa, hizo la presentación de la Iniciativa Yasuní- ITT. En su discurso el primer mandatario destacó que el Estado ecuatoriano es marginal en términos de emisiones de CO₂ (menos del 1% del total mundial), sin embargo de lo cual debía implementar medidas de adaptación al cambio climático que suponían una fuerte carga para el presupuesto estatal. Al respecto, hizo referencia a estimaciones del Banco Mundial, según las cuales los países en desarrollo podrían gastar un aproximado de 40.000 millones de dólares para afrontar los embates del clima en los próximos años. En ese sentido, subrayó el Presidente ecuatoriano, no se necesitaban más créditos para la adaptación, pues estos aumentarían el peso de la deuda externa; lo que sí sería necesario, enfatizó, era una compensación por los daños causados debido a la desproporcionada cantidad de emisiones, tanto histórica como actual de los países industrializados.

Con esta argumentación, en la referida cita el Presidente del Ecuador propuso que el país se comprometería a no explotar cerca de 920 millones de barriles de petróleo ubicados en el subsuelo del PNY, con lo cual se evitaría la emisión de alrededor de 400 millones de toneladas de carbono provenientes de la quema de petróleo. Dicha decisión le costaría al Estado prescindir de un ingreso potencial anual de 720 millones. Para que se concrete este ofrecimiento, Ecuador

solicitaba la corresponsabilidad de la comunidad internacional a través de la compensación de los bienes ambientales que generaría esta iniciativa en beneficio de todo el planeta. En total, la compensación solicitada ascendería a 4.600 millones de dólares que servirían para proteger la biodiversidad del Yasuní, garantizar los derechos de los pueblos en aislamiento voluntario que ahí habitan y evitar las emisiones de dióxido de carbono.

Posteriormente, mediante el Decreto Ejecutivo No. 847 del 2 de enero de 2008, el Gobierno Nacional creó un Fideicomiso Mercantil a través de la Corporación Financiera Nacional, para que recepte los aportes públicos y privados, nacionales e internacionales, destinados a financiar la Iniciativa Yasuní-ITT. Seguidamente, a través del Decreto Ejecutivo No. 882 del 27 de enero de 2008, se creó una Secretaría Técnica de la iniciativa a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores y un Consejo Interministerial como órgano de apoyo. A su vez, mediante Decreto Ejecutivo No. 1227 de 27 de julio de 2008, se dio la primera ampliación de plazo para la concreción de la iniciativa hasta el 31 de diciembre del mismo año, y se creó un Consejo Administrativo responsable de definir las políticas y estrategias, así como de supervisar a la Secretaría Técnica, luego denominada Unidad de Coordinación, e informar de los avances al Presidente de República.

El Consejo Administrativo desarrolló una serie de actividades encaminadas a dar soporte conceptual, técnico y financiero a la iniciativa, así como a promocionarla a nivel nacional e internacional. De acuerdo a este órgano, los objetivos de la iniciativa eran: 1) Combatir el calentamiento global, evitando la explotación de combustibles fósiles; 2) Proteger a la biodiversidad y a los pueblos en aislamiento voluntario; y 3) Promover el desarrollo social, la conservación de la naturaleza y la implementación de fuentes renovables de energía. (Larrea, 2009) Para conseguirlos, este órgano propuso la creación de un fondo de capital administrado por un fideicomiso internacional con la participación del Estado, la sociedad civil y los donantes. El fondo se capitalizaría con contribuciones provenientes de aportes voluntarios y transacciones en el mercado de carbono. En el caso de los aportes, se esperaba que los hicieran gobiernos y organismos multilaterales, organizaciones de la sociedad civil,

empresas con responsabilidad social y ambiental, y ciudadanos del planeta en general. En tanto que los aportes del mercado de carbono provendrían de la negociación de Certificados de Garantía Yasuní (CGY), que representarían emisiones no emitidas de carbono, basados en la garantía del Estado ecuatoriano de mantener el petróleo bajo tierra de manera indefinida.

Según estimaciones del Consejo Administrativo, la Iniciativa Yasuní-ITT abarcaría un aproximado de 407 millones de toneladas de dióxido de carbono no emitido. Considerando el índice WTI del precio por barril de petróleo equivalente a \$61,21, se calcula que las utilidades que dejaría de percibir el Ecuador serían de \$6.979 millones de dólares. Con el capital del fondo, se financiarían proyectos de energía renovables de tipo hidroeléctrico, eólico, geotérmico y solar, con lo que se contribuiría a superar la dependencia de la quema de recursos fósiles que representaban el 47% de la energía que genera el país. Mientras tanto, los intereses del fondo se orientarían a: 1) Conservación de 40 áreas protegidas; 2) Reforestación, aforestación, regeneración natural y manejo de un millón de hectáreas de bosques; 3) Aumento de eficiencia energética; 4) Desarrollo de programas sociales de educación, salud y empleo productivo y sustentable. (Larrea, 2009)

A través del concepto de emisiones no emitidas (ENE) de carbono, la Iniciativa Yasuní-ITT se convertía también en una experiencia pionera a nivel de las discusiones internacionales de cambio climático y de los mecanismos reconocidos hasta ese momento en el mercado de carbono. Se aplicaba principalmente para los países en vías de desarrollo que posean espacios megadiversos en su territorio y deseen evitar de manera indefinida la explotación de combustibles fósiles.

Para constituir el fideicomiso internacional que administre el fondo de la iniciativa, se buscó el apoyo del Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El compromiso entre el Estado ecuatoriano y este organismo se intentó concretar hacia diciembre de 2009, no obstante, las diferencias respecto a las condiciones del acuerdo inicial anunciadas por el Presidente de la República, hicieron que se

volvieron a renegociar sus términos. El memorando de acuerdo finalmente se firmó en Quito, el 9 de agosto de 2010. Con base a este instrumento y las coordinaciones realizadas a nivel del Gobierno, se estableció que el fondo respondería a la siguiente estructura:

- Un Comité Directivo integrado por seis miembros: tres delegados del Gobierno Nacional, uno de los cuales lo presidiría; dos delegados por los donantes y un delegado del PNUD³.

- Un Comité Político, integrado por varios ministros designados por el Presidente de la República para orientar las actuaciones de los equipos técnicos de negociación;

- Una Secretaría Técnica responsable de implementar las decisiones del Comité Directivo;

- Una Entidad Coordinadora Gubernamental

- Un Agente Administrativo del Fondo, a cargo de PNUD a través de su Oficina del Fondo Fiduciario de Partenariados Múltiples (MPTF Office), como responsable del manejo financiero de los recursos captados por el Fideicomiso. (Fondo Yasuní ITT, 2011)

5. LA CAMPAÑA INTERNACIONAL DE LA INICIATIVA

Desde su planteamiento originario la Iniciativa Yasuní-ITT buscó la corresponsabilidad de la comunidad internacional de Estados y ciudadanía en general para participar en la compensación económica que permitiría al Ecuador mantener de manera indefinida el petróleo bajo el suelo del PNY, renunciando a los potenciales ingresos por la explotación y

³ En el primer año de funcionamiento del Fondo, el Comité Directivo estuvo integrado por la Ministra Coordinador de Patrimonio, Ministro Coordinador de los Sectores Estratégicos y el Ministro de Planificación y Desarrollo Nacional (SENPLADES)), representantes de los Gobiernos de Italia y España), un indígena Waorani como representante de la sociedad civil ecuatoriana, el Representante Residente del PNUD/Coordinador Residente de las NN.UU. y el Coordinador Ejecutivo de la MPTF Office del PNUD.

comercialización del crudo. En esta búsqueda, era clave la gestión que desplieguen las estructuras creadas por el gobierno ecuatoriano para promocionar los beneficios de la iniciativa y generar la conciencia en los potenciales donantes, así como la confianza necesaria en el esquema del Fondo.

Igualmente, se requería insertar el concepto de las ENE dentro de los instrumentos concebidos en el marco del Protocolo de Kyoto y las Conferencias de Cambio Climático (COPs).

El escenario para hacerlo fue la 16^o. COP celebrada durante el 2010 en Cancún, México; allí la delegación ecuatoriana expuso la Iniciativa Yasuní-ITT y los argumentos científicos y económicos que demostraban la viabilidad de las ENE como un mecanismo adicional a otros como el Mecanismo del Desarrollo Limpio (MDL) o como el Programa de las Naciones Unidas para la Reducción de Emisiones causadas por la Deforestación y la Degradación de los Bosques (Programa UN-REDD) (Ferrín y Sánchez, 2017). Similar planteamiento del país fue llevado más adelante ante la Conferencia de Naciones Unidas conocida como “Río+20” celebrada en el 2012 en la ciudad de Río de Janeiro, así como en la V Expo de Naciones Unidas sobre desarrollo Sur-Sur, efectuada el mismo año en Viena, obteniendo en esta última el premio “Liderazgo visionario y triangular 2012” otorgado por la Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur.

De acuerdo a la información proporcionada por los miembros del primer Consejo Administrativo de la Iniciativa, hacia inicios del 2010, se habría obtenido que Alemania, España y Bélgica ofrezcan aportar entre 972 millones y 1232 millones de dólares, durante trece años, así como Francia y Suecia lo habrían hecho por un monto de 532 millones de dólares, lo que sumados representaría aproximadamente un 49% del objetivo planteado hasta finales de ese mismo año (El Comercio, enero, 2010). Posteriormente, el Informe Anual 2011 del Fondo Fiduciario Yasuní ITT, dio cuenta de que las contribuciones comprometidas, aportes en proceso y depósitos, alcanzaron ese año un poco más de US\$ 65 millones.

Tabla 3: Compromisos concretos a fin de 2011 (Dólares EE.UU.)

Contribuyente	Monto
Gobierno de Italia	50,872,000
Gobierno de España	6,850,000
Gobierno de Colombia	100,000
Gobierno de Perú	300,000
Gobierno de Turquía	100,000
Gobierno Regional de Wallonia	2,018,567
Región de Rhône-Alpes	218,000
Departamento de Meurthe-et-Moselle	58,000
CAF (Banco de Desarrollo de América Latina)	1,000,000
Dr. Nina Chen y Kirat Singh	150,000
Everfresh (Turquía)	630,000
Sr. Héctor Delgado	50,000
Campaña Yasunízate	2,934,876
Total	65,281,443

Fuente: Informe Anual del Fondo Fiduciario Yasuní ITT (2011)

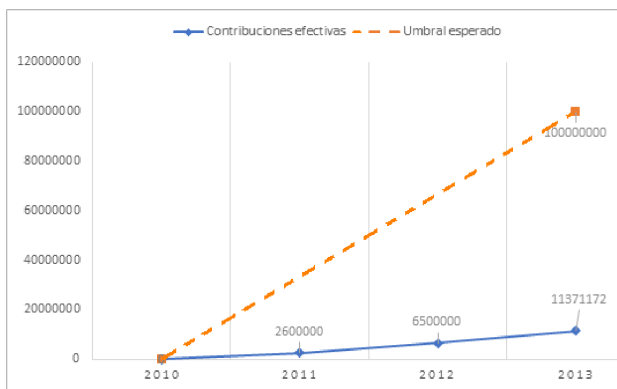
Sin embargo, el mismo informe reconoció que durante ese año el total acumulado de contribuciones efectivas ascendió a US\$ 2.6 millones.

Para el levantamiento de fondos se desarrollaron varias estrategias comunicacionales y diplomáticas. Los públicos objetivos fueron donantes a nivel internacional y nacional. Para ello se priorizó la organización de reuniones de alto nivel con organismos internacionales y primeros mandatarios de varios países, así como se gestionó pronunciamientos de la comunidad científica a nivel de artículos de opinión y respaldos a la iniciativa. Lo propio se hizo para contar con el apoyo a nivel de prensa y televisión internacional, a fin de que se difundieran artículos y vocerías favorables al planteamiento de la Yasuní-ITT. La oficina MPTF del PNUD puso en marcha una red basada en el

botón “Donate Now” para recibir donaciones de particulares, recibándose en el 2011 los aportes de cuatrocientas veintiuna personas de 28 países por valores que fueron desde 2 hasta 1.000 dólares.

En el ámbito nacional, tal vez la actividad de promoción más emblemática fue la Campaña “Yasunízate” que captó las contribuciones de ciudadanos de todas las provincias del país, por un monto aproximado de 3 millones de dólares que fueron depositados en la cuenta del Fondo Fiduciario Yasuní ITT. El Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador emitió a favor de los donantes los correspondientes Certificados de Garantía Yasuní. El costo anual de la administración del Fondo en el 2011 fue de aproximadamente 312.000 dólares.

A finales de 2012, el total de contribuciones efectivamente recibidas ascendió a 6 y medio millones de dólares. Estas fueron aportadas por 18 contribuyentes, entre ellos los gobiernos de: Chile, Colombia, Georgia, España, Italia y Turquía, los gobiernos regionales de Wallonia (Bélgica), Meurthe-et-Moselle (Francia), Rhône-Alpes (Francia) y Limousin (Francia); así como ONGs, empresas privadas y particulares (Informe del Fondo Fiduciario Yasuní ITT, 2012). En tanto que, para agosto de 2013, cuando el Gobierno Nacional decide dar por terminada la iniciativa, el monto recaudado por el Fideicomiso Internacional ascendió alrededor de 11 millones de dólares y en el fondo nacional administrado por la Corporación Financiera Nacional se habían recibido contribuciones por un poco más de 2 millones de dólares, esto es, una cifra aproximada total de 13 millones y medio de dólares.



Fuente: Informes del Fondo Fiduciario Yasuní ITT (2012)

6. REACCIONES: AVANCES Y ESTANCAMIENTO

La mayoría de medios de comunicación a nivel nacional e internacional dieron cuenta de una recepción positiva de la Iniciativa Yasuní-ITT cuando esta fue lanzada por el gobierno ecuatoriano a finales del 2017. La irrupción en el poder del Estado en el año 2007, de una nueva fuerza política en el escenario ecuatoriano, con un mayoritario apoyo de la población, así como la aprobación de una nueva Constitución que incluía avances inéditos en el desarrollo de los derechos fundamentales como el derecho al agua, los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades y – sobre todo – los derechos de la naturaleza, generaron una gran expectativa internacional sobre los cambios y propuestas del proceso ecuatoriano.

Igualmente, al lanzarse la iniciativa del petróleo bajo tierra desde un país cuya economía dependía fuertemente del ingreso proveniente de su explotación y comercialización, en una coyuntura de mercado con tendencia al alza en el precio por barril de este hidrocarburo, eran señales de que existía una real voluntad política para llevarla adelante y ofrecer la confianza necesaria a los potenciales donantes del fondo que se proponía crear.

Las expectativas se mantuvieron positivas durante los años 2008 y 2009, en los cuales países europeos como Alemania, Italia, España y Bélgica, hicieron pronunciamientos favorables y hasta anunciaron cifras de potenciales contribuciones a la iniciativa. Un primer escollo en ese entonces, fue el desacuerdo del Gobierno ecuatoriano para suscribir la primera versión del memorando de entendimiento con el PNUD, en diciembre de 2009. La renuncia del Canciller ecuatoriano de ese entonces y de los miembros del Consejo Administrativo de la iniciativa, a causa de las críticas realizadas por el Presidente del Ecuador a los términos en que se había planteado dicho instrumento, fueron un mensaje de inestabilidad e incertidumbre sobre la real voluntad del país de avanzar con este emprendimiento.

Se debe destacar que la positiva aceptación en la población con la que contaba el Gobierno Nacional entre los años 2007 y 2013, era un bastión importante para desarrollar una iniciativa de ruptura en la política energética y ambiental del país como en efecto fue la Iniciativa Yasuní-ITT. No obstante, al provenir la mayoría de contribuciones que se esperaba captar de la comunidad internacional, principalmente de los países desarrollados, los factores que mayormente pesaron en el destino de la misma tuvieron que ver con las coyunturas que atravesaban estos últimos. Dentro de estas condicionantes, la calamitosa situación del sistema financiero de los Estados Unidos y Europa y el efecto que tuvo en sus economías entre los años 2008 y subsiguientes, fue posiblemente una de las más importantes a la hora de atraer toda la atención que se requería de esos países para contribuir con la iniciativa.

Correlativamente a lo anotado, las primera y segunda décadas de este siglo muestran una importante transición en las agendas de la cooperación internacional, en donde muchos de los países tradicionalmente receptores de ayuda dejaron de ser de renta baja o media baja, transformándose las prioridades geográficas para la asignación de recursos (Bonilla M., 2016).

Esta situación no fue ajena para la economía ecuatoriana ni para la propia Iniciativa Yasuní-ITT, pudiendo ser un factor que afectó al éxito de la misma, en la medida en que la cooperación esperada respondía a desiguales colocaciones

geopolíticas de las partes involucradas, y al predominio de intereses y objetivos de desarrollo de los donantes.

Sin embargo, hay otras interpretaciones que han surgido en torno a las causas que impidieron el avance de la Iniciativa Yasuní-ITT, que hacen relación con la misma lógica con la cual fue realizado su planteamiento inicial. Cuando se ofreció el compromiso del país a la comunidad internacional, para mantener el crudo bajo tierra a cambio de una compensación económica que al menos represente el 50% de lo que se obtendría por la explotación y comercialización del petróleo, se estableció implícitamente la necesidad de equilibrar una relación que ha venido beneficiando a una de las partes, pero al mismo tiempo siendo lesiva para la otra. Es el caso de la relación Norte – Sur, donde los beneficios que reportan al planeta los servicios ambientales prestados por espacios naturales como el PNY, no habían sido valorados debidamente en el intercambio comercial internacional dominado por los países desarrollados. Si bien la Iniciativa Yasuní-ITT no planteó como un mecanismo de pago la compensación a la llamada deuda ecológica, sí planteó un principio de justicia ambiental en el que se apeló a la corresponsabilidad de los países desarrollados con una compensación al esfuerzo del Ecuador de haber decidido no explotar el Yasuní para conservar su biodiversidad y proteger a los pueblos ancestrales, a pesar de ser el ITT una parte importante de su mapa petrolero y una potencial fuente de ingresos de su economía.

Si por una parte ese principio de justicia ambiental fue el prisma desde el cual se exhortaba a los potenciales donantes a mirar la importancia de su contribución a la iniciativa, por otra parte el argumento gubernamental de que se daría paso a un “Plan B” en el corto plazo, que sería el inicio de la explotación petrolera en caso de que no se alcance el umbral del apoyo financiero esperado por parte de la comunidad internacional, representaba una eventual contradicción de intereses. Esto pudo ser entendido así, en la medida en que la justicia que buscaba restablecer la parte perjudicada en una relación inequitativa como la antes señalada, no podía fundamentarse en la amenaza de continuar prolongando la dinámica que provocó esa relación injusta. Se trataría entonces de un mensaje equívoco, donde

la fortaleza que tenía la decisión soberana del país de dejar el petróleo bajo tierra para priorizar las condiciones naturales únicas del Yasuní y de los pueblos en aislamiento voluntario que lo habitan, al mismo tiempo se veía debilitada por condicionarla a la voluntad de terceros y a las eventuales ventajas del mercado hidrocarbúfero.

Más allá de estos factores y de las interpretaciones que se dieron sobre la forma en que incidieron en el desarrollo de la Iniciativa Yasuní-ITT, las cifras que registraban los informes del Administrador del Fideicomiso internacional en el año 2013, así como las del fideicomiso nacional, demostraban un estancamiento en las estrategias de financiamiento del fondo creado para compensar la decisión de no explotar los bloques petroleros.

7. CONSERVACIÓN VS. EXPLOTACIÓN: UN DILEMA NACIONAL

A cinco años del lanzamiento internacional de la Iniciativa Yasuní-ITT en septiembre de 2013, la recaudación de contribuciones y aportes a los fondos fiduciarios creados para su financiamiento, reflejaban una discreta cantidad muy distante de los montos inicialmente proyectados. Esta circunstancia volvió a poner de relieve un dilema nacional presente en las últimas cinco décadas: conservar la biodiversidad y respetar los derechos de los pueblos ancestrales, o dar paso a la explotación de los recursos del subsuelo, mitigando los impactos que conlleva sobre la naturaleza y el ser humano.

Si bien en los primeros años del “boom” petrolero de la década del setenta del siglo XX, no se evidenció dubitaciones o ambigüedades en la decisión gubernamental de avanzar con la actividad hidrocarbúfera, la serie creciente de conflictos socioambientales que le sucedieron y la información que cada vez en mayor cantidad y calidad llegaba a la opinión pública del país sobre los impactos de esta actividad, cambiaron la correlación entre las políticas extractivistas y las conservacionistas. Un ejemplo de ello fue la inclusión en la Constitución del 2008, de la prohibición de extraer recursos del subsuelo en las áreas naturales protegidas, salvo por excepción siempre que

la Asamblea Nacional declare un interés nacional en estos casos. Pero adicionalmente, el mismo texto constitucional hizo hincapié en que la Asamblea Nacional podía convocar previamente a una consulta popular sobre la decisión a adoptar.

Precisamente fue la alternativa de la consulta popular plasmada en la Constitución ecuatoriana, la que matizó el dilema “extracción vs. conservación”, que se instaló en la Asamblea Nacional desde el 23 de agosto de 2013, cuando se recibió la comunicación oficial del Presidente de la República solicitando la declaratoria de interés nacional para la explotación de los bloques 31 y 43 dentro del Parque Nacional Yasuní. La petición presidencial contenida en un documento de 15 páginas, esgrimía diversos argumentos y motivaciones de orden social, ambiental, legal y económico, entre los que se destacaban: (i) la convicción de que había que “usar el extractivismo para salir del extractivismo”, (ii) que además la explotación hidrocarburífera había contribuido al desarrollo del país y la provisión de servicios básicos, (iii) que los recursos de dicha actividad permitirían sacar de la pobreza a la población y de la miseria a los pueblos indígenas, y (iv) que había la certeza de que los pueblos en aislamiento voluntario no habitaban en las inmediaciones de los bloques petroleros denominados “ITT”, por lo que se estaba cumpliendo con las medidas cautelares que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos había impuesto al Estado el 10 de mayo de 2006, para proteger a esos colectivos. Además, el comunicado del primer mandatario hacía énfasis en los estudios de impacto ambiental y planes de manejo con que se contaba para garantizar la reducción al mínimo de los impactos ambientales.

En el pedido del Presidente de la República no se analizaba la relación costo-beneficio entre la conservación de los ecosistemas y servicios ambientales del PNY en la zona del ITT frente a la explotación petrolera; y se mencionaba de manera escueta a la falta de compromiso que habría tenido la comunidad internacional para apoyar a la Iniciativa YasuníITT. Sin embargo, parece claro que este último hecho fue el principal factor al que el Gobierno Nacional de ese entonces atribuyó su decisión final de impulsar la explotación petrolera. Precisamente para ello, apenas una semana antes de enviar

la aludida comunicación al órgano legislativo, el 15 de agosto de 2013 se había expedido el Decreto Ejecutivo No. 73 con el cual se instruía a los delegados gubernamentales a realizar los procedimientos administrativos necesarios para dar por terminados los fideicomisos que se habían creado para financiar la Iniciativa Yasuní-ITT.

En debates realizados el 20 de septiembre y el 3 de octubre del 2013, la Asamblea Nacional discutió y aprobó la resolución que declaraba el interés nacional para la explotación de los Bloques petroleros 31 y 43 dentro del PNY. Si bien el órgano legislativo no optó por convocar a consulta popular, durante ese tiempo se generaron varias movilizaciones sociales, análisis y pronunciamientos de diferentes sectores sobre la conveniencia de dicha actividad. Incluso se produjo una tensión entre el Consejo Nacional Electoral y organizaciones sociales que promovían la iniciativa ciudadana para convocar a una consulta popular sobre la decisión estatal de dar paso a la explotación petrolera en el Yasuní. Más allá de los argumentos que se expusieron en ese conflicto respecto al cumplimiento o no de las formalidades necesarias para que se realice la consulta popular, la intensidad de la protesta que se dio en torno la decisión presidencial de dar por terminada la Iniciativa YasuníITT e iniciar la explotación hidrocarburífera, evidenció que el dilema entre extractivismo vs. conservacionismo se posicionó entre los temas claves de la opinión pública en Ecuador.

Al resolver sobre el pedido presidencial, la Asamblea Nacional hizo una larga reflexión sobre el contexto de la Iniciativa Yasuní-ITT, la falta de apoyo de la comunidad internacional y el derecho soberano del Estado a decidir sobre el destino de sus recursos naturales en beneficio de los programas y proyectos sociales. En el primer artículo de la parte resolutive, la Asamblea Nacional dispuso: “Declarar de Interés Nacional la explotación de los Bloques 31 y 43, en una extensión no mayor al uno por mil (1/1000) de la superficie actual del Parque Nacional Yasuní” (Asamblea Nacional del Ecuador, 2015, p. 35), mientras en el segundo artículo excluyó de la declaratoria a los espacios que ocupan la ZITT.

Las posiciones de diferentes sectores, especialmente de organizaciones sociales ambientalistas e indígenas del país, se han seguido manifestando en los años subsiguientes en torno a la declaratoria de interés nacional que dio paso a la explotación en los bloques petroleros 31 y 43. Más allá de las diferencias que subsisten con relación a las ventajas y desventajas de la extracción petrolera, se denota en la opinión pública nacional y varios sectores de la opinión internacional, un criterio positivo sobre los objetivos de conservación y de cambio hacia un modelo de desarrollo sustentable en armonía con la naturaleza, que perseguía la Iniciativa Yasuní-ITT.

CONCLUSIONES

No es adecuado analizar lo que representó la Iniciativa Yasuní-ITT observando únicamente sus proyecciones iniciales de financiamiento y los resultados que alcanzó en su etapa final. Sus connotaciones rebasan el esquema implementado por el Estado ecuatoriano y trascienden hacia la identificación de los factores que han incidido en la pérdida de la biodiversidad y cambio del clima planetario, así como a las responsabilidades que coexisten en la adopción de mecanismos eficaces para revertir los efectos perversos de un modelo de desarrollo que perpetúa procesos de degradación de la naturaleza, la inequidad social y la vulneración de los derechos de pueblos y nacionalidades ancestrales.

En el ámbito nacional, la iniciativa significó un hito que permitió visibilizar ante la opinión pública del país el conflicto escenificado desde hace varias décadas entre las actividades extractivas, el derecho de la población a vivir en un ambiente sano, los derechos de pueblos y nacionalidades y los derechos de la naturaleza. Fue, en este sentido, una destacada muestra de las tensiones que se concentran en la conservación, uso y manejo de la biodiversidad y los servicios ambientales que presta, y visibilizó la necesidad de incluir su valoración económica dentro de la información sobre los costos y beneficios de las decisiones estatales que dan paso a las actividades extractivas.

También la iniciativa puso a prueba la aplicación de los principios, derechos y garantías consagrados en la Constitución ecuatoriana, así como sus preceptos referidos al modelo de desarrollo del país. Más allá de la decisión de terminar con su implementación, el camino constitucional que siguieron las Funciones Ejecutiva y Legislativa para declarar el interés nacional que sustentaría la explotación dentro del Yasuní, elevó la reflexión sobre su viabilidad al más alto nivel legal e institucional del Estado y, en ese marco, denotó el peso que al final tienen las fuerzas políticas dentro de un sistema democrático para ponderar los intereses y derechos en juego, y sobre esta base asumir la responsabilidad de optar por unos y sacrificar otros.

Sirvió igualmente para ampliar la discusión sobre los mecanismos que se utilizan en el mercado del carbono, incluyendo la posibilidad de que participen los países en desarrollo que son megadiversos, mediante sus emisiones netas evitadas (ENE). Posiblemente la finalización de la Iniciativa fue un factor que en la práctica restó soporte a la discusión internacional de esta modalidad, pero sin duda permitió visibilizar al aporte real que tienen estos países en el marco de los compromisos que se asumen sobre el cambio climático y las correspondientes medidas de adaptación y mitigación.

Un importante aprendizaje de esta iniciativa, refiere a la justicia ambiental que se invocaba por parte del Gobierno ecuatoriano como uno de los sustentos para apelar a la solidaridad y corresponsabilidad internacional en el financiamiento del fondo Yasuní-ITT; y al mensaje que simultáneamente se enviaba con la amenaza de implementar un “Plan B” de explotación petrolera en caso de no obtener las contribuciones esperadas. En esa estrategia, a más de advertirse una contradicción, se puso de manifiesto la ética que moviliza las decisiones de los Estados cuando entran en juego sus intereses. La balanza se inclinó a favor de la ética del desarrollo que superpone el bienestar material del ser humano por encima de la capacidad de carga de los procesos naturales y los derechos de la naturaleza, y que prioriza las necesidades de las mayorías en detrimento de las minorías. Una lección que evidencia la imposibilidad de curar la

inequidad del modelo de desarrollo con una vacuna que inocula un poco más de la misma enfermedad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Becerra, R. (2015). Las Rondas Petroleras y los Bloques Petroleros en el Ecuador. *Petróleo al Día. Boletín del Observatorio de Energía y Minas*, Universidad de las Américas, 1.
- Correa, R. (2007). *Discurso del Presidente de la República de Ecuador ante la Asamblea General de Naciones Unidas*. Nueva York, Estados Unidos de América.
- Cuervo, L. E. (1997). *Nuestro Futuro Común*. Informe Brundtland. Recuperado de: www.sustainwellbeing.net/Espanol-/WCED.shtml
- Daily, G. C. (1997). *Nature's services: societal dependence on natural ecosystems*. Island Press, Washington, DC.
- Espinosa, P. y Mancera, J. (2013). La Iniciativa Yasuní-ITT: mecanismo alternativo para la mitigación del cambio climático. *Revista Luna Azul*. Recuperado de: <http://lunazul.ucaldas.edu.co/index.php?option=content&task=view&id=1011>
- Falconí, F. (2010). *La Iniciativa Yasuní-ITT es una gran señal para la humanidad*. Recuperado de: www.ecologiapolitica.info/?p=4727
- Falconí, F., Jácome, H. y Ortiz, L. (2001). *Hacia un desendeudamiento real y efectivo. Argumentos para solicitar la condonación de la deuda externa pública*. Quito, Ecuador: Tercer Encuentro de la Deuda Externa Nacional.
- Ferrín, V. H. y Sánchez, M. (2017). Análisis de la efectividad de la propuesta de emisiones netas evitadas. *RECUS: Revista Electrónica Cooperación Universidad Sociedad*, 2(3), (pp. 47-52). Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6719884>

- Fondo Fiduciario Yasuní ITT. (2011). *Manual de Procedimientos del Comité Directivo*. Quito, Ecuador.
- Hernández, P. (2001). *Bases y mecanismos jurídicos de la deuda ecológica. Trabajo de Investigación*. San Sebastián, España: Universidad del País Vasco.
- Hernández, P. y Varillas, G. (2005). *Participación y consulta en la gestión ambiental*. Quito, Ecuador: Ministerio del Ambiente – Corporación Ecolex.
- Hernández, Patricio (2017). *Actualización del Libro de Trabajo 1a y 1b de BIOFIN, correspondiente al análisis del marco institucional, políticas de gestión y fiscales que afectan positiva y negativamente a la biodiversidad*. Quito, Ecuador: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Larrea, C. (2009). *Iniciativa Yasuni ITT La gran propuesta de un país pequeño*. PNUD – GTZ.
- Larrea, C. (2017). *Conservación de la biodiversidad y explotación petrolera en el Parque Nacional Yasuní*. Quito, Ecuador: Universidad Andina Simón Bolívar. Recuperado de: repositorio.uasb.edu.ec/browse?type=author&value=Larrea%2C+Carlos%2C...
- Lombeyda, B. (2010). *Propuesta Ysuní ITT, Análisis económico, social y ambiental*. Quito, Ecuador: Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Martínez, J. (2010). *Deuda ecológica y deuda externa: ¿quién debe a quién?* Barcelona, España: ICARIA, Universidad de Barcelona. Recuperado de: <http://www.cubadebate.cu/especiales/2015/06/28/deuda-ecologica-y-deuda-externa-quien-debe-a-quien/>
- Martínez, J. (1997). *Deuda ecológica y deuda externa*. Caracas, Venezuela: Encuentro “La Deuda Externa y el Final del Milenio”, Parlamento Latinoamericano.

- Mateo, J. P. y García, S. (2014). El sector petrolero en Ecuador 2000-2010. *Revista Problemas del Desarrollo*, 177 (45). Recuperado de: www.revistas.unam.mx/index.php/pde/article/download/48186/43315
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2016). *Informe de Subsecretaría de Financiamiento Público*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración. (2008). *La Constitución 2008 y las Relaciones Internacionales*. Recuperado de: https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/.../constit_08.pdf
- Ministerio del Ambiente. (2011). *Plan de Manejo del Parque Nacional Yasuní*. Quito, Ecuador.
- Ministerio del Ambiente. Acuerdo Ministerial No. 322. [AM]. RO. 69 de 20 de noviembre de 1979.
- Ocampo, J. A., Stallings, B., Bustillo, I., Belloso, H. y Frenkel, R. (2014) *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica*. Santiago de Chile, Chile: Naciones Unidas.
- Organización del Tratado de Cooperación Amazónica. (2020). *Nuestra Amazonía*. Recuperado de: http://www.otca-oficial.info/amazon/our_amazon
- Primera ministra de Noruega. (1987). *Informe elaborado por la Comisión liderada por la primera ministra de Noruega, Gro Harlem Brundtland, y presentado en marzo de 1987 a la ONU*.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2011). *Informe Anual 2011 del Fondo Fiduciario Yasuní ITT*. Quito, Ecuador.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2012). *Informe Anual 2012 del Fondo Fiduciario Yasuní ITT*. Quito, Ecuador.

Serrano, V. (1988). *Ecología y Derecho*. Ed. FESO, Quito, Ecuador.

Velasteguí, L. A. (2004). La era petrolera en el Ecuador y su Incidencia en el Presupuesto General. *Revista Académica de Economía*. Observatorio de la Economía Latinoamericana. Recuperado de: <https://www.eumed.net/coursecon/ecolat/ec/lavm-petr.htm>

Viota, N. y Maraña, M. (2010). *Servicios de los ecosistemas y el bienestar humano*. Bilbao, España: Centro UNESCO del País Vasco.

Recibido: 04/05/2020

Aprobado: 12/06/2020

Patricio Hernández Rentería: Doctor en Jurisprudencia, docente en la Facultad de Jurisprudencia de la PUCE.

Correo electrónico: pehernandez@puce.edu.ec

Ciudad: Quito

País: Ecuador