

# **El Estado verde: Socio Bosque y el control territorial estatal**

Melissa Moreano

## **Ecología política de la conservación en el Ecuador**

Como ciencia crítica, la ecología política reconoce como unidad de análisis al ambiente politizado. Esto es, reconoce las relaciones de poder inmersas en el uso y apropiación de la naturaleza por parte de los seres humanos y por tanto en el cambio ambiental; los conflictos que devienen de ello; e incluso, un campo que me atrae particularmente, las prácticas del poder en la construcción de los conceptos, como por ejemplo ‘naturaleza’ o ‘conservación’. De este modo, la disciplina se distancia de los análisis que se centran únicamente en los aspectos técnicos de la cuestión ambiental, obviando las dinámicas del poder.

A partir de la cumbre de Río 92, y de cierta forma apartándose de fórmulas anteriores como el preservacionismo a ultranza y el desarrollo puramente económico, surge el concepto de desarrollo sostenible que dirigirá las políticas y el pensamiento ambientalistas de las próximas 2 décadas. El desarrollo sostenible da un gran paso al reconocer que existe una situación de inequidad que conduce a la degradación ambiental, pero plantea que la causa del deterioro ambiental es la pobreza, a la que hay que superar mediante el crecimiento económico, que se vuelve la solución para un doble problema: la degradación ambiental y la pobreza (World Commission on Environment y Development, 1987). En ese contexto, el desarrollo sostenible busca promover el crecimiento económico a través de la creación de alternativas productivas, la integración de las poblaciones rurales al mercado capitalista y, en última instancia, la concepción de mecanismos de mercado para la conservación: volver a la conservación rentable (Evans, 2005).

Desde la ecología política se hace una crítica del desarrollo sostenible desde varias vertientes. Se señala que, aunque distanciado del preservacionismo, el desarrollo sostenible establece la necesidad de mantener áreas sin población humana que en realidad buscan satisfacer las necesidades de reproducción del capital (Esteva, 1992). De ese modo, las estrategias de manejo de las áreas protegidas incluyen actividades turísticas, extractivas (por ejemplo la explotación petrolera o minera “responsable”) o la venta de servicios ambientales a un mercado capitalista mundial (Guha y Martínez-Alier, 1997). En esta nueva lógica, las comunidades indígenas son incorporadas a las estrategias de conservación y pierden sus derechos territoriales. En el mejor de los casos, algunos miembros de las comunidades pasan a ser guardaparques o a dar servicios turísticos (Mansfield, 2009).

Desde las vertientes Marxistas y estructuralistas de la ecología política develan cómo el optimismo tecnológico del desarrollo sostenible oculta el papel del capitalismo global en la degradación ambiental, particularmente el papel que desempeña la distribución internacional del trabajo en explotar a las periferias que continúan siendo proveedoras de materias primas. La pobreza y la degradación ambiental estarían explicadas por los procesos globales de acumulación de capital, que explota seres humanos y naturalezas por igual. En ese proceso, el rol de los Estados, las empresas

transnacionales y las instituciones financieras es crucial. Desde una perspectiva geográfica, la degradación ambiental y la pobreza son también explicadas como procesos de incorporación de los territorios al mercado capitalista a través del desplazamiento de poblaciones locales por la destrucción de los ecosistemas naturales y la sustitución de los sistemas de producción locales por otros orientados al mercado capitalista (Comas, 1999). En esta lógica, las áreas consideradas de naturaleza prístina dedicadas a la conservación, son también territorios a ser conquistados para los fines de acumulación.

Quiero detenerme en la crítica al tecnocentrismo, entendido como la confianza absoluta en la aplicación de instrumentos de la ciencia y la tecnología para la solución de problemas ambientales obviando las relaciones de poder, como los sistemas de manejo ambiental o la adopción de normas adecuadas de gestión de áreas protegidas. Mediante este optimismo tecnológico, se asume que los impactos ambientales son fallas del sistema que pueden corregirse con la implementación de herramientas adecuadas (Hajer, 1996; Adams, 2001). No sería necesario, en este marco, cambiar las estructuras sociales y políticas existentes o frenar el crecimiento económico (Peet y Watts, 1996). Las soluciones tecnocéntricas dominan la práctica de conservación en el mundo, y sobre ellas quiero llamar la atención en esta charla.

### **Nuevos paradigmas: buen vivir y derechos de la naturaleza**

En Ecuador y también en Bolivia, las críticas al tipo de desarrollo o al desarrollo en sí mismo han devenido en la concepción de paradigmas alternativos como el ‘buen vivir’ y la ‘buena vida’, que se presentan como formas distintas de organización de los Estados ecuatoriano y boliviano. En Ecuador, el Estado ecuatoriano dio un giro en plantearse como objetivo la búsqueda del buen vivir en lugar del desarrollo entendido meramente como crecimiento económico. Parte importante del buen vivir es la relación *armónica* entre seres humanos y naturalezas, que desde una perspectiva de ecología política implicaría reconocer las estructuras políticas subyacentes a la separación entre naturaleza y ser humano, que facilitan y legitiman la explotación de la primera.

Los derechos de la naturaleza, por su parte, supusieron un triunfo en la historia de la lucha por la justicia ambiental y la defensa de la naturaleza y en cierto modo en la concepción de la naturaleza capitalista al otorgarle categoría de sujeto. Sin embargo, al no completar la idea de integralidad con el ser humano, parecería ser que la naturaleza continúa siendo externa al ser humano y, por lo tanto, susceptible de mercantilización.

Dicho esto, y con el interés de analizar las estrategias de conservación de la naturaleza desplegadas en Ecuador, las preguntas que dirigen este análisis son ¿cuáles son las ideas respecto a la conservación de la naturaleza que siguen circulando en el Ecuador? Dicho de otro modo, ¿hay actualmente indicios de que la institucionalidad de la conservación de la naturaleza rompen con las nociones de desarrollo sostenible y se insertan en la lógica del buen vivir y los derechos de la naturaleza? ¿Existe, en las políticas públicas, un nuevo planteamiento para la conservación de áreas naturales basado en estas dos innovaciones conceptuales?

Hemos escogido para dicho análisis dos programas de conservación: el Patrimonio de Áreas Protegidas del Estado, PANE, y el Programa Socio Bosque, ambos manejados por el Ministerio del Ambiente. El primero por ser el programa medular de conservación in-situ y el segundo por ser el programa emblemático de la actual administración.

## **PANE y Socio Bosque**

En 1992, tras la Declaración de Río se desarrolla rápidamente la institucionalidad ambiental en el Ecuador, así como en otros países de la región. En 1992 se crea el Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales y de Vida Silvestre (INEFAN), dependiente del Ministerio de Agricultura. En 1997 el recientemente creado Ministerio del Ambiente absorbe al INEFAN, centralizando la gestión ambiental en una sola instancia. A lo largo de 1990 y 2000 se crean departamentos de ambiente en casi todos los gobiernos locales y otras entidades estatales. Bajo el mantra del desarrollo sostenible (Redclift, 2005), Ecuador incrementó las áreas bajo protección. Hasta 1990 se contaba con 15 áreas estatales de protección, entre 1990 y 2007 se crearon 19 áreas adicionales. Hoy el Ecuador cuenta con 49 áreas que pertenecen al Patrimonio Natural de Áreas del Estado (PANE), y cubren el 19% del territorio nacional (Ministerio de Ambiente, 2007). Junto a las Reservas privadas y las municipales, conforman el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, SNAP.

Una revisión exhaustiva de los planes de manejo de las áreas reveló su congruencia con el discurso del desarrollo sostenible: combinar la conservación de la naturaleza con el crecimiento económico. Dado que la mayoría de planes se hicieron antes del 2008, el término buen vivir casi no se menciona en ellos. Únicamente en los Planes de Cuyabeno, Ilinizas y Muisne, hechos luego del 2008, se menciona el buen vivir y los derechos de la naturaleza dentro de la constitución. Los planes de El Pambilar y Yasuni solo mencionan el PNBV. Por su lado, todas las áreas cuentan hoy con un plan de negocios que busca sobre todo potenciar el turismo sostenible. Otro detalle es que solo se menciona tangencialmente las actividades industriales que se dan dentro de muchas de las áreas, como veremos enseguida.

Igualmente, cuando se mira la misión, visión y objetivos estratégicos del Ministerio de Ambiente se encuentra gran congruencia con las ideas del desarrollo sostenible y mencionado solamente anecdóticamente el buen vivir:

Misión: Ejercer de forma eficaz y eficiente la rectoría de la gestión ambiental, garantizando una **relación armónica entre los ejes económicos, social, y ambiental** que asegure el manejo sostenible de los recursos naturales estratégicos.

Visión: Lograr que el Ecuador **use sustentablemente** sus recursos naturales estratégicos para alcanzar el **Buen vivir**.

Objetivos:

- Incorporar los costos y beneficios ambientales y sociales en los indicadores económicos, que **permitan priorizar actividades productivas de menos impacto** y establecer mecanismos de incentivo adecuados.
- Generar información sobre la **oferta de recursos naturales estratégicos renovables** por ecosistema para su manejo integral.

- Reducir la vulnerabilidad ambiental, social y económico frente al cambio climático, concienciar a la población sobre causas y efectos de este fenómeno antropogénico y fomentar la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en los sectores productivos y sociales.
- Reducir el consumo de recursos (electricidad, agua y papel) y de producción de desechos.
- **Manejar la conflictividad socio ambiental** a través de la incorporación de los enfoques de la participación ciudadana, e interculturalidad y/o género en los proyectos de gestión ambiental.
- Definir y determinar información e investigación válidas y pertinentes para mejorar la gobernanza ambiental en los ámbitos de la normativa, la dinámica internacional y la participación ciudadana.
- Fortalecer la institucionalidad del Ministerio del Ambiente.

En sus ejes estratégicos el MAE inicia: El Ecuador se encuentra inmerso en un irreversible proceso de cambio. Este cambio, entre otras cosas, “propone una ruptura de las visiones instrumentales y utilitarias sobre el ser humano, la sociedad y las relaciones que tienen éstos con la naturaleza”, ruptura que se está impulsado desde el Gobierno, mediante la recuperación del “rol del Estado” y su propuesta de planificación para el buen vivir.

En este análisis muy superficial, se detecta que el buen vivir es entendido como una meta, no un camino a seguir, que se logrará a través de la recuperación del Estado que puede ahora planificar y re-distribuir. Los derechos de la naturaleza son entendidos como la conservación de la biodiversidad. La única nueva práctica de conservación que puede ser asociada a ambos discursos es el reconocimiento de la conservación comunitaria dentro del SNAP y de Socio Bosque, pero limitados y cometidos al accionar e intereses del Estado. Así, para algunos autores el buen vivir definido y practicado desde el Estado ecuatoriano es una forma de desarrollo post-neoliberal con ciertos elementos de sustentabilidad ecológica, en suma, desarrollo sostenible (Mansilla, 2011; Radcliffe, 2012).

Por otro lado, sucesivos análisis del MAE arrojan un sinnúmero de problemas que estarían impidiendo de todas formas lograr el desarrollo sostenible:

- el 30% del área que pertenece al PANE presenta conflictos de tenencia de la tierra (Ministerio de Ambiente, 2007).
- También en el 18% del territorio protegido existe extracción petrolera
- Al menos 4 áreas protegidas tienen concesiones para minería a cielo abierto en su zona de amortiguamiento (Ministerio de Ambiente, 2007).
- 14 áreas protegidas marino-costeras tienen producción camaronera en su interior, industria responsable de la pérdida del 25% del ecosistema de manglar (Ministerio de Ambiente y Fundación Natura, 2010).
- No se tienen datos oficiales de la extracción de madera dentro de las áreas protegidas, pero según un informe de 2005 de la FAO, menos del 30% de la madera que se moviliza en el país es legal. La estimación para Brasil y Perú es del 20% y para Colombia del 40% (García, 2005).
- En cuanto al financiamiento, el Estado ecuatoriano invierte solo US\$0,82 por hectárea por año en el PANE, mientras el promedio en América Latina es US\$1,95 (Ministerio de Ambiente, 2007).

Aún con estos problemas, el Ministerio del Ambiente resuelve ‘salir’ de las áreas protegidas e implementa el Programa Socio Bosque, un sistema de pago por conservación, dentro del ‘nuevo modelo de gobernanza forestal’ que incluye sistemas de control forestal, programas de forestación y reforestación y de manejo forestal sustentable, un sistema de información forestal, y sistemas de incentivos por conservación, entre los que están Socio Bosque y el capítulo nacional del mecanismo REDD+ de Naciones Unidas. El PSB aparece como piedra angular de la conservación de bosques fuera de áreas protegidas y busca disminuir los altos índices de deforestación fuera de áreas protegidas, para alcanzar la meta planteada por la Senplades de reducir la deforestación y aumentar la superficie bajo protección o manejo ambiental (Objetivo 7 del PNBV: Garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad ambiental territorial y global. SENPLADES, 2013).

Algunos datos básicos del PSB:

- Inició en 2008 y tiene el doble objetivo de conservar 3,6 millones de hectáreas de bosques nativos y 800.000 hectáreas de páramo y aliviar la pobreza los ecuatorianos que habitan en dichos ecosistemas.
- Un tercio de los ecosistemas nativos están dentro de territorios indígenas, donde se encuentran los focos de pobreza más extrema, éstos se convierten en el principal objetivo del Programa (Programa Socio Bosque, 2013).
- El Estado ecuatoriano invierte US\$0,82 por hectárea por año en el PANE y US\$9,1 por hectárea por año en el Proyecto Socio Bosque.
- El PSB es un programa de pago por conservación, no de pago por servicios ambientales. El pago es directo a los dueños y dueñas de los bosques, individuales o colectivos, contra la firma de un contrato y la presentación de informes de actividades y económicas.
- Hasta enero de 2013 once de las 13 nacionalidades indígenas del Ecuador habían ingresado al PSB, que tiene bajo contrato 1'020.355,30 hectáreas. El 80% de esa superficie está localizado en las 6 provincias amazónicas pero principalmente en la Amazonía sur: el 57% de la superficie de bosque dentro del PSB se concentra en las tres provincias del sur de la Amazonía (Programa Socio Bosque, 2013). Ello no es sorprendente, pues en esta zona no hay áreas protegidas y es bastión de bosques que no han sido afectados por la actividad petrolera, que se concentró en el norte de la Amazonía.

Ha habido ya varios estudios sobre los problemas del Programa y también de sus aciertos. Sin embargo, más allá de las falencias o aciertos de *funcionamiento*, uno de los aspectos más problemáticos para este análisis es que **las actividades extractivas industriales para satisfacer el mercado mundial, léase, exportación de petróleo y minerales, no están prohibidas en las áreas dentro del PSB, como sí lo están las actividades extractivas para satisfacer mercados locales en manos de las comunidades.** Esto es problemático por dos causas.

La primera causa material y local es que los planes de extracción petrolera y minera a gran escala se concentran también en la Amazonía sur, algo que está ya enfrentando y seguirá enfrentando la resistencia indígena por la defensa de sus territorios, amparados en el derecho a consulta previa reconocida en la Constitución ecuatoriana y el Convenio 169 de la OIT.

La segunda causa es que se está volviendo a la antigua base conceptual del desarrollo sostenible que responsabiliza a la pobreza de la degradación ambiental (extracción de recursos para mercados locales o regionales). Entonces, la solución es el crecimiento económico. El mapa que aquí tenemos nos indica áreas protegidas prácticamente deshabitadas donde no está prohibida la extracción de recursos no renovables. Territorios indígenas, poblados y con capacidad de resistencia, objetivo de nuevas rondas extractivas, cuyas comunidades mantienen un contrato con el Estado y reciben fondos de éste. Este mapa nos está diciendo que es posible conciliar la actividad extractiva industrial con la conservación de la naturaleza, que además ésta es deseable, o por lo menos inevitable, dado que produce crecimiento económico, único camino para la reducción de la pobreza.

Por supuesto, la reflexión sigue con ¿cómo detener entonces la deforestación, cómo fomentar la conservación? La respuesta técnica nos lleva a pensar que es una cuestión de cambio de metodologías y técnicas de conservación. Las áreas protegidas no son suficientes, luego la necesidad de ampliar la superficie de conservación. Al hacer eso, se está desconociendo por un lado las relaciones de poder, las estructuras socioeconómicas que impulsan la deforestación, la existencia de mercados para madera ilegal, la relación de las élites económicas con esos mercados. Por otro lado, se desconoce las relaciones de poder dentro del mismo Estado ecuatoriano, donde las actividades extractivas tienen prioridad sobre otras actividades, por eso la imposibilidad de Socio Bosque y del PANE de comprometerse a prohibir actividades extractivas en los territorios bajo su protección, y las relaciones de poder a escala global, donde existe una división internacional del trabajo que continúa forzándonos a ser proveedores de materias primas, y extrae la riqueza de nuestros suelos para ser acumulados en otras regiones geográficas. Dichas relaciones de poder necesitan ser reconocidas y desmanteladas.

### **A manera de conclusión: reconstitución del Estado y del desarrollo sostenible**

La recuperación de la centralidad del Estado en la economía ha devenido también en la profundización del modelo de desarrollo capitalista basado en la extracción y exportación de materias primas, particularmente petróleo y minas (Andrade et al., 2008; Ruiz y Iturralde, 2013). En este panorama, el Ministerio de ambiente ha devenido en el ente que debe gestionar los impactos ambientales “para alcanzar el Buen Vivir”, definido como la recuperación de la centralidad del Estado y la redistribución del ingreso.

No se detecta ni en el PANE ni en Socio Bosque una acepción distinta del buen vivir y de los derechos de la naturaleza que rompan con los preceptos básicos del desarrollo sostenible, esto es, que la pobreza es causa de la degradación ambiental, y que ésta será superada mediante crecimiento económico.

El Estado ecuatoriano estaría cooptando el todavía difuso concepto de buen vivir y fundiéndolo con el de desarrollo sostenible (recordemos la misión del MAE).

Y es que el desarrollo sostenible, disfrazado de buen vivir, como discurso que congenia el desarrollo económico y la conservación de la naturaleza, le es funcional al Estado post-neoliberal para profundizar el modelo extractivista, que es justificado por su lucha contra la pobreza. Pensemos la centralidad que tiene la lucha contra la

pobreza en el discurso oficial.

En ese contexto, Socio Bosque es parte del ordenamiento territorial y simbólico que posibilita la continuación del extractivismo en el Ecuador, mientras el Estado se presenta como un Estado verde y el PANE es desmantelado materialmente (Meadowcroft, 2005).

Socio Bosque permite retornar a la noción de que la pobreza es la causa de la degradación ambiental (Esteva 1992; Escobar, 1995), mientras no prohíbe las actividades extractivas en los territorios incluidos en el programa, armonizando la **idea** de que la conservación de la naturaleza puede convivir con las industrias extractivas.

¿Qué tiene que decir aquí la ecología política, como estudio de las relaciones de poder? Algo que parece urgente tratar e investigar es la afectación a la capacidad de resistencia a las actividades extractivas de las poblaciones que mantienen un contrato con el Estado. ¿Qué nuevas formas de poder se están instaurando en las zonas bajo la protección de SB? ¿Qué poder tienen esas comunidades de oponerse a planes de desarrollo dentro de sus territorios, cuando el discurso del desarrollo sostenible legitima la convivencia de actividades extractivas con la protección de la naturaleza? ¿Qué capacidad tiene el MAE de defender esas zonas bajo su protección de los planes de desarrollo nacionales?