

Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador

1. Las reglas de juego

Guillaume Fontaine, editor

Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador

1. Las reglas de juego



© De la presente edición:
FLACSO, Sede Ecuador
Páez N19-26 y Patria,
Quito – Ecuador
Telf.: (593-2-) 2232030
Fax: (593-2) 2566139
www.flacso.org.ec

Petroecuador
Gerencia de Protección Ambiental
Juan Pablo Sanz e Ñaquito
Ed. Cámara de la Construcción
Quito
Tel: 24 68 753 o 24 69 665
email: gpa@petroecuador.com.ec
web: www.petroecuador.com.ec

ISBN:-9978-67-079-3
Coordinación editorial: Alicia Torres
Cuidado de la edición: Paulina Torres
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: RISPERGRAF
Quito, Ecuador, 2003
1ª. edición: septiembre, 2003

Índice

Presentación	9
Presentación Petroecuador	
Explotación petrolera: ¿Oportunidad para el desarrollo sostenible o una seria amenaza?	11
<i>Edmundo Guerra V.</i>	
Introducción	15
<i>Guillaume Fontaine</i>	
Capítulo I	
Cuestiones de método	
Las perspectivas de discusión de los temas socio-ambientales vinculados a la explotación petrolera en el Ecuador: posiciones encontradas o encuentro de posiciones	27
<i>Teodoro Bustamante</i>	
Indicadores de gestión e impactos de la actividad petrolera en la Región Amazónica Ecuatoriana	51
<i>Aída Arteaga M.</i>	
Aportes a una sociología del conflicto socio-ambiental	79
<i>Guillaume Fontaine</i>	

Capítulo II

Cuestiones normativas

El papel de la sociedad civil en la inclusión de los derechos colectivos en la Constitución ecuatoriana 105
Gina Chávez

Medio ambiente y administración de justicia 121
Xavier Sisa

Participación, consulta previa y participación petrolera 139
Jorge Albán

La participación ciudadana en el desarrollo energético sustentable en América Latina y el Caribe 153
Verónica Potes

Capítulo III

Cuestiones políticas

La descentralización de competencias ambientales: un problema de recursos y capacidades 163
Lautaro Ojeda Segovia

El petróleo: ¿una amenaza o una oportunidad para la conservación y el desarrollo sostenible en Ecuador? 181
Amanda Barrera de Jorgenson

La evolución del régimen de contratación con relación al manejo sostenible de las actividades hidrocarburíferas 187
Roberto Caballero Carrera

La experiencia ambiental hidrocarburífera en el Ecuador 197
René Ortiz Durán

Bibliografía 203

Capítulo II

Cuestiones normativas

La participación ciudadana en el desarrollo energético sustentable en América Latina y el Caribe

Verónica Potes

Un enfoque de desarrollo con énfasis en el ser humano reconoce la calidad de éste como sujeto y objeto del desarrollo a la vez. Esta afirmación implica, por un lado, que somos las personas quienes deben decidir la vía y los medios de desarrollo que queremos y por otro, que la ejecución de este mandato debe darse en forma que “se amplíe la gama de opciones a las personas [...] y abarcando el espectro total de opciones humanas desde un entorno físico en buenas condiciones hasta libertades económicas y políticas”¹. Adicionalmente, el ideal de sostenibilidad agrega la dimensión temporal, y dispone que la satisfacción de las necesidades de las generaciones actuales se logre sin menoscabar la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas propias².

La incorporación de la participación ciudadana en los procesos de decisión de desarrollo está basada en el reconocimiento de este principio y en la necesidad de instrumentar la intervención de la ciudadanía en los asuntos de interés público, como un ejercicio de democracia más allá del voto³. Adicionalmente, se reconoce que la participación activa de una ciudadanía de-

1 Definición de desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, citada en OLADE et al., 05/1997.

2 Comisión Mundial sobre Ambiente y Desarrollo, 1987.

3 Fundación Poder Ciudadano (Argentina), Programa de Participación y Fiscalización Ciudadana, 1997, “Nuevas Herramientas para la Acción Ciudadana en Defensa de los derechos del Medio Ambiente”.

bidamente capacitada e informada es de gran soporte al cumplimiento de los objetivos nacionales de desarrollo sustentable.

En este texto se resaltarán la importancia de la participación en las decisiones de desarrollo del sector energético, se enunciarán avances legales en países de la región subandina con especial énfasis en la participación de los indígenas y se planteará aspectos a considerar por parte de los países que se hallan en proceso de reglamentación de la participación.

La participación ciudadana en el desarrollo: derecho y deber

Las constituciones más modernas contienen herramientas institucionales y jurídicas cuyo objetivo es la inclusión de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones; la defensa de los derechos civiles, los de incidencia colectiva y el control ciudadano de la gestión pública⁴. Podríamos incluir en esta lista el reconocimiento de derechos colectivos. La participación, en un sentido amplio, abarca los procesos de definición de políticas nacionales, de concreción de éstas a través del diseño de leyes y reglamentos que los vuelvan operativos, de vigilancia de la aplicación efectiva de tales políticas y en general, de los objetivos nacionales previamente definidos.

El ideal detrás de esta incorporación de mecanismos a las cartas políticas de los estados encierra el reconocimiento del derecho de los ciudadanos a intervenir en las decisiones de interés nacional y del deber de éstos de contribuir al mejoramiento, la legitimidad y sostenibilidad de tales decisiones. Esta dimensión dual de la participación implica que, como ciudadanos, tenemos el derecho a ser tomados en cuenta en los asuntos nacionales trascendentales y a la vez estamos obligados a influir, de manera responsable, en la decisión de éstos.

Vale recalcar aquello de la responsabilidad para atender las preocupaciones de quienes consideran que la desconcentración del ejercicio decisorio, su democratización a través de la herramienta de la participación ciudadana es el camino a la anarquía. Entendida en sentido positivo, la participación no tiende a la obstrucción sino al perfeccionamiento de la decisión.

4 Ibid.

Explotación de recursos hidrocarburíferos y participación ciudadana en América Latina y el Caribe

Alrededor de la explotación de hidrocarburos giran una serie de intereses económicos, ambientales, sociales, culturales, etc. Para los estados, una consideración básica ha sido el peso significativo de los ingresos por hidrocarburos en los presupuestos nacionales, particularmente de ciertos países de la región. Sin embargo, la constatación de que las áreas ricas en estos recursos en la región a menudo constituyen también ecosistemas ricos en biodiversidad y hogar de pueblos indígenas impone que, a las consideraciones puramente económicas, se agreguen preocupaciones en torno a la sostenibilidad ambiental y cultural de las actividades hidrocarburíferas.

El reto de estos países en torno a la explotación de sus recursos energéticos se conjuga en una serie de objetivos de política pública que incluyen crecimiento económico, protección ambiental, reconocimiento del valor de la diversidad cultural. Las decisiones sobre desarrollo en general (y energético en particular) deberán ser apropiadas en lo técnico y con suficiente soporte en lo político. Soporte que se podrá obtener cuando los principales interesados/afectados por estas decisiones tengan la oportunidad de ser escuchados, de ser partícipes de las decisiones y cuando éstas incluyan sus intereses. Un reto complementario radica en viabilizar de forma equitativa el consenso entre éstos.

La reglamentación como herramienta del proceso: estado actual y aspectos a considerar

A pesar de los problemas de aplicación efectiva de las disposiciones legales, no se puede desdeñar el rol del derecho como regulador de la convivencia social. Si bien la vigencia de marcos legales por sí sola no garantiza el cumplimiento de los objetivos comunes de una sociedad dada, sí da las pautas de cómo ésta busca alcanzarlos y cómo pretende armonizar y resolver intereses en conflicto en tal búsqueda.

En términos generales, la participación ciudadana en América Latina y el Caribe es una incipiente institución jurídica que no se ha consolidado aún en la cultura política de la región. Aunque la promoción de la partici-

pación ciudadana ha encontrado en la protección legal del ambiente un factor de gran impulso – pese a no restringirse a ésta – resta bastante por hacer para que se consagre tanto en marcos legales y reglamentarios operativos, consistentes y viables, así como en precedentes judiciales.

En el caso particular de la participación de los indígenas en las decisiones de desarrollo nacional, la tendencia es a reconocer el derecho que tienen, como pueblos, a establecer sus propias prioridades de desarrollo, así como los medios y formas para alcanzarlas⁵. Este tratamiento especial está basado en el reconocimiento de que estos pueblos constituyen minorías con su propia cultura y forma de vida milenarias que constituyen valores en sí mismas.

La sociedad civil organizada está ejerciendo presión sobre los encargados de las funciones del Estado para consolidar marcos legales y reglamentarios en torno a la participación. Esta presión y una mayor apertura al tema por parte de los gobiernos han promovido debate en diversos países de la región; debate que está matizado por las particularidades de cada país. Se puede citar algunos casos en la región.

Bolivia, país que ha ratificado el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y que cuenta con un marco legal renovado en materia de hidrocarburos, viene discutiendo desde hace algunos años ya un reglamento para operaciones hidrocarburíferas en territorios indígenas (tierras comunitarias de origen). El proceso multipartito de discusión de este reglamento ha sido ponderado como una iniciativa pionera en la región que, sin embargo, no ha tenido aún un resultado concreto en la normativa de ese país.

Perú ha emprendido también un proceso “multi actorial” de discusión de reglamentación en esta materia. Colombia, por su lado, dispone de un reglamento de consulta previa con comunidades indígenas y negras para la explotación de recursos naturales en sus territorios desde 1998. Reglamento éste que ha sido impugnado por los pueblos indígenas de ese país, precisamente por no haber contado con la participación ni opinión de éstos durante su formación. Ecuador acaba de expedir un reglamento sobre participación para el sector hidrocarburos bajo un esquema de discusión con actores interesados del sector privado y la sociedad civil, además del mismo Estado.

5 Organización Internacional del Trabajo, “Pueblos indígenas y tribales: Guía para la aplicación del Convenio 169 de la OIT”.

En todo caso, pese a las deficiencias que puedan percibirse aún, es notorio que la tendencia es a dar importancia al proceso de someter los cuerpos legales a una discusión participativa. Es de estimar que procesos de este tipo permitan bajar tensiones entre los actores; ofrecer un tratamiento equitativo y justo a los intereses en juego; mejorar la comunicación y conocimiento entre los actores; incrementar, en suma, las posibilidades de que los nuevos instrumentos legales y reglamentarios así concebidos y establecidos, puedan de verdad convertirse en agentes facilitadores de mejores y más equitativas relaciones. De allí, la importancia de conocer las experiencias y trabajar sobre ellas para acomodar los procesos de forma que éstos respondan a los requerimientos de dinámicas verdaderamente participativas.

En cuanto a contenidos, no obstante las diferencias entre los países, se espera cierta coincidencia en principios básicos a escala regional. Para el caso de la participación indígena, es de particular interés pues en ocasiones los territorios de los pueblos indígenas traspasan las fronteras.

Con base en el desarrollo del programa tripartito regional Energía, Ambiente y Población (EAP)⁶, me permito llamar la atención sobre una serie de aspectos. El desarrollo – la discusión sobre modelos socialmente deseables de desarrollo – debe mantenerse como corazón y centro del debate. Esto permitirá dejar a un lado la perspectiva sectorial, sesgada y pensar en un contexto más amplio, que abarque más intereses y más actores. El desarrollo petrolero – o de cualquier recurso o sector – no puede considerarse un fin en sí mismo, sino uno de los diversos medios de los que la sociedad puede disponer, si así lo acuerda y le conviene, en la búsqueda de su sostenibilidad económica, ambiental y social.

Como consecuencia de lo anterior, la política petrolera no puede ser definida en un contexto sectorial, sino discutida en el marco general de la política de desarrollo nacional a la que debe servir. La decisión de explotar o no los recursos naturales, incluidos los hidrocarburos, pone en juego y en disputa, diversos intereses incluso de carácter constitucional. La Constitu-

6 El EAP es una iniciativa en la que participan organizaciones indígenas, empresas petroleras y gobiernos de 11 países de la cuenca subandina, bajo la coordinación de las organizaciones regionales: ARPEL (Asociación de Empresas de Petróleo y Gas de América Latina y el Caribe), COICA (Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica) y OLADE (Organización Latinoamericana de Energía). Cuenta con el apoyo del Banco Mundial, InWent, CAF. Para más información, consultar el sitio web: <http://www.olade.org.ec/redeap>

ción vigente en el país reconoce al Estado ecuatoriano como pluricultural, consagra derechos colectivos, establece la sostenibilidad como derrotero nacional, a la vez que ratifica la propiedad estatal sobre los recursos del subsuelo y reconoce a la explotación sustentable de los recursos como medio para el crecimiento económico del país.

En el marco de lo antes indicado, la discusión sobre la conveniencia de explotar recursos hidrocarburíferos deberá incluir la forma de esa explotación – que, por mandato constitucional en el Ecuador no puede ser sino sostenible – y la forma como se utilizarán los ingresos provenientes – en términos generales, debe entenderse que para facilitar el desarrollo. Siguiendo la misma lógica de que el desarrollo y su forma son objeto de decisión de la sociedad, estos temas – y los demás afines – también deberán discutirse en un proceso participativo amplio.

No se puede pasar por alto temas paralelos de gran incidencia como son los regímenes de propiedad de tierras. Para el caso de los países andinos, con regímenes especiales de territorialidad y derechos colectivos indígenas, los problemas en torno a éstos deben tratarse con prontitud.

Es necesario pasar de los enunciados constitucionales y legales básicos a mecanismos operativos legales y reglamentarios de ejecución, que ayuden a consolidar los principios en prácticas democráticas. Conviene que tales mecanismos consideren lo siguiente:

- La necesidad de precisar los roles de los directamente involucrados: industria, sociedad y especialmente el Estado que está llamado a facilitar la conciliación de intereses y, en última instancia, a decidir sobre éstos.
- En contextos multiculturales como los de los países andinos, el reconocimiento de las particularidades culturales (tiempos, idiomas, formas de representación, mecanismos de decisión) y las limitaciones financieras que puedan incidir en una participación significativa por parte de actores sociales, como los pueblos indígenas.
- La necesidad de definir o establecer los mecanismos para definir los interlocutores válidos en los procesos participativos, incluidas las consultas.
- La oportunidad y vigencia de la participación. Esto atañe no sólo al momento en que debe arrancar el proceso participativo ni hasta el momento que se extiende, sino las distintas formas que puede tomar la partici-

pación dependiendo del objetivo que se busque alcanzar con ella. Entender que la consulta previa es apenas una forma de participación y que si bien puede ser la más apropiada para ciertas situaciones, hay otras modalidades también pertinentes dependiendo de lo que se trate.

En cuanto a la consulta en sí, un nivel óptimo va más allá de la simple entrega de información a interesados e interesadas y de la recepción de sus criterios, a la incorporación activa de éstos/as en el desarrollo y discusión de las alternativas, la identificación de soluciones preferibles y la selección de la alternativa a ejecutarse.

- Definición de los efectos de los procesos participativos. Si bien es el Estado el encargado de la decisión final, deben establecerse los mecanismos claros para que los actores participantes vean cómo sus criterios, opiniones, preocupaciones, etc. son integradas en esa decisión final.
- Definición de pautas para distribución de beneficios y compensaciones obtenidas, que privilegien los planes a largo plazo más que objetivos puntuales e inmediatos.
- Disposiciones claras sobre acceso a la información y la calidad de ésta.
- Consideración adecuada de los costos de la participación, quién los asume y cómo.
- Ya fuera del ámbito estrictamente legal, habrá que desplegar especiales esfuerzos para capacitar a los actores involucrados en los conocimientos, habilidades y destrezas requeridos para una interacción productiva.

En todo caso, como se indicó anteriormente, lo deseable de foros como el que ha convocado el Observatorio Socio-Ambiental de FLACSO es discutir qué y cómo hacer para que los procesos “participativos” sean realmente tales, en torno a contenidos de fondo y formas, y así se conviertan en mecanismos democráticos de desarrollo integral. He expuesto aquí algunas ideas al respecto, que someto a su consideración y comentarios.