

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
<i>Gina Chávez</i>	
Medio ambiente y administración de justicia	121
<i>Xavier Sisa</i>	
Participación, consulta previa y participación petrolera	139
<i>Jorge Albán</i>	
La participación ciudadana en el desarrollo energético sustentable en América Latina y el Caribe	153
<i>Verónica Potes</i>	

Capítulo III

Cuestiones políticas

La descentralización de competencias ambientales: un problema de recursos y capacidades	163
<i>Lautaro Ojeda Segovia</i>	
El petróleo: ¿una amenaza o una oportunidad para la conservación y el desarrollo sostenible en Ecuador?	181
<i>Amanda Barrera de Jorgenson</i>	
La evolución del régimen de contratación con relación al manejo sostenible de las actividades hidrocarburíferas	187
<i>Roberto Caballero Carrera</i>	
La experiencia ambiental hidrocarburífera en el Ecuador	197
<i>René Ortiz Durán</i>	
Bibliografía	203

Capítulo III

Cuestiones políticas

El petróleo: ¿una amenaza o una oportunidad para la conservación y el desarrollo sostenible en Ecuador?

Amanda Barrera de Jorgenson

Como todos sabemos, el petróleo es un recurso natural decisivo para el desarrollo económico del Ecuador. Debido a la importancia económica de este recurso, el gobierno ecuatoriano ha facilitado y promovido vigorosamente la inversión en el sector petrolero durante la última década. El Ecuador produce alrededor de 300.000 barriles diarios de petróleo, lo que representa cerca del 48% de los ingresos fiscales, 33% de las exportaciones y 20% del Producto Interno Bruto (PIB). Como efecto de la construcción del Oleoducto de Crudos Pesados (OCP), se espera poder duplicar la producción petrolera lo que, a su vez, presiona la convocatoria de nuevas rondas de licitación petrolera. Dentro del contexto institucional y político actual del país, en nuestra opinión, el desarrollo de la industria petrolera se constituye tanto en una amenaza como en una oportunidad para la conservación y el desarrollo sostenible en Ecuador.

El desarrollo acelerado de la industria petrolera en los últimos 25 años no ha contemplado adecuadamente la prevención de los impactos directos e indirectos del desarrollo de esta industria sobre las poblaciones locales, las áreas protegidas donde hay concesiones petroleras, ni los ecosistemas naturales de alta diversidad biológica. Debido a un vacío en la legislación ecuatoriana en su momento, los contratos petroleros de prestación de servicios y participación (modalidades contractuales vigentes en la “Ley de hidrocarburos” de 1993) fueron diseñados sin tener en cuenta adecuadamente la conservación del medio ambiente y las relaciones comunitarias con los pue-

blos indígenas y campesinos. El desarrollo de la industria petrolera consecuentemente ha generado conflictos de carácter social, económico y ambiental que no han sido resueltos y que tienden a agravarse si no se previenen, controlan y mitigan adecuadamente los impactos directos e indirectos en el corto, mediano y largo plazo.

Con la expedición de la nueva Constitución Política del Ecuador (Art. 86) en 1998 y con la promulgación de la “Ley de gestión ambiental” en 1999, dicho vacío en la legislación se ha superado parcialmente. La nueva Constitución y ley ahora son más exigentes en lo relativo a la conservación del medio ambiente y a las relaciones con los pueblos indígenas (a quienes se les reconoce sus derechos ancestrales y colectivos). Es, por tanto, fundamental que los contratos petroleros sean modificados y perfeccionados para que respondan a las nuevas exigencias legales en la convocatoria de una novena y décima rondas licitatorias.

Existe, por otra parte, una gran falta de coordinación entre las instituciones del Estado ecuatoriano nacionales, regionales y locales encargadas de promover el desarrollo de la industria petrolera, por un lado, y de conservar las áreas protegidas y de asegurar un medio ambiente sano para los ciudadanos, por el otro. Existen así: el Ministerio del Ambiente que es una entidad relativamente joven, institucionalmente muy débil y sin los recursos humanos y financieros suficientes para lograr su misión de conservación y gestión ambiental en el territorio nacional; el Ministerio de Energía y Minas que es una institución más fuerte que el Ministerio del Ambiente y que incluso a veces parece sustituir el rol de la autoridad ambiental; y Petroecuador, la empresa petrolera estatal, que tampoco cumple adecuadamente con los estándares de calidad ambiental y social y que según parece también se encuentra subfinanciada, utilizando tecnologías anticuadas y en estado institucional crítico.

En el contexto local, las cosas no son muy diferentes. Igualmente débiles y descoordinadas se encuentran las instituciones locales que tienen injerencia sobre el territorio. Por ejemplo, los consejos provinciales en general no coordinan ni planifican actividades con los cantones de sus provincias, lo cual genera conflictos innecesarios y debilita el impacto de la gestión socio ambiental. En la provincia de Orellana, por ejemplo, el cantón Francisco de Orellana y el consejo provincial de Orellana parecen disputarse las competencias ambientales que el Ministerio del Ambiente eventualmente va

a descentralizar sin tener políticas socio ambientales claras de mediano y largo plazo para la región. Algo parecido se observa en el ámbito de las organizaciones indígenas, organizaciones de base y organizaciones no gubernamentales. Todas estas entidades trabajan independientemente una de la otra y sin conocimiento claro sobre lo que las demás están haciendo en la zona.

En este contexto de debilidad institucional y falta de coordinación entre los organismos del Estado y la sociedad civil, es donde el desarrollo de la industria petrolera se constituye en una amenaza para la conservación de las áreas protegidas y el desarrollo sostenible del país. Como el Estado ecuatoriano no se exige a sí mismo, ni le exige a la empresa privada mejores estándares de gestión socio-ambiental, las empresas petroleras desarrollan sus actividades con grados diversos de calidad en la gestión socio-ambiental y ética empresarial.

Sumado a los impactos directos (por ejemplo, obras de infraestructura, ruido y derrames) que genera la industria y que generalmente están contemplados en los estudios de impacto ambiental exigidos por el Estado, existe una gran diversidad de impactos indirectos, y cumulativos en el largo plazo, que son los que conllevan a la degradación ambiental y social y que no son tenidos en cuenta ni por el Estado ecuatoriano, los gobiernos locales, ni la industria petrolera. Dentro de dichos impactos indirectos cabe destacar: el desarrollo rápido y desorganizado que genera la industria petrolera en el ámbito local, lo que a su vez genera la colonización no dirigida, la cacería, la pesca y extracción de madera ilegales, y problemas sociales como el alcoholismo, violencia intra familiar, crimen e inseguridad, entre otros. Estos impactos a su vez tienen consecuencias negativas en las áreas protegidas, las tierras y territorios tradicionalmente habitados por indígenas y las culturas y sistemas socioeconómicos tradicionales.

Cabe aclarar que es el Estado ecuatoriano y no las empresas petroleras las causantes directas de estos problemas. Si bien las empresas petroleras también deben responsabilizarse de las consecuencias de sus acciones, éstas desarrollan sus actividades dentro del marco político e institucional y con los estándares de calidad exigidos por el Estado ecuatoriano. Si el Estado ecuatoriano no exige mejor calidad y ejerce un mejor control sobre la industria, muchas de las empresas petroleras, como la estatal, desarrollan sus actividades sin tener en cuenta adecuadamente los temas ambientales y sociales.

Wildlife Conservation Society (WCS) está implementando un programa de conservación de la diversidad biológica con un enfoque regional y de largo plazo en el Parque Nacional y Reserva de Biosfera Yasuní. La reserva de biosfera Yasuní (RBY) está constituida por el parque nacional, la reserva étnica huaorani y una zona de influencia de aproximadamente 10 km. a su alrededor (superficie total de aproximadamente 28.000 km²). En la RBY existen seis bloques petroleros (14, 15, 16, 17, 31 y 20-ITT). En el contexto descrito anteriormente, la WCS ve a la exploración y explotación petrolera como una amenaza inminente para la conservación del Parque Nacional Yasuní y el desarrollo sostenible en la reserva de biosfera Yasuní debido, principalmente, a los impactos indirectos que el desarrollo de la industria genera en su entorno.

Como ejemplos de las amenazas inminentes sólo basta constatar, a grandes rasgos, lo que actualmente ocurre a lo largo de las vías Auca y Maxus, carreteras construidas para la industria petrolera en 1974 y 1991, respectivamente, y en donde el Estado ecuatoriano está prácticamente ausente. La vía Auca, por ejemplo, ya se extiende hasta la reserva étnica huaorani y cuenta con una quinta línea de colonización que colinda con el parque Yasuní. En esta vía hay tres ramales: las vías Yuca, Zorros y Pindo. La vía a Pindo llega hasta los límites del parque Yasuní. Las empresas madereras utilizan los ríos de la zona y la vía Auca para extraer ilegalmente cedro (*Cedrela sp.*) y otras maderas finas sin control adecuado del Ministerio del Ambiente, las Fuerzas Armadas, los residentes locales o las empresas petroleras. Consecuentemente, la fauna y flora silvestres y los bosques primarios han disminuido considerablemente en los últimos 10-15 años, especialmente los mamíferos grandes como el tapir (*Tapirus terrestris*), la huangana (*Tajassu pecari*) y los chorongos (*Lagothrix lagoticha*). Los residentes locales ahora tienen un ambiente natural empobrecido y contaminado y carecen aún de los servicios de educación y salud básicos y de fuentes de empleo que les asegure una mejor calidad de vida. Este también es el caso de la reserva de producción faunística Cuyabeno y su zona de influencia, en donde además de los problemas mencionados arriba todavía no se han saneado los grandes pasivos ambientales dejados por la Texaco hace ya más de 10 años.

El caso de la vía Maxus es diferente al de la vía Auca ya que por estar aún bajo el control de la empresa petrolera, el avance de la colonización y la frontera agrícola ha sido comparativamente lento. Por tratarse de una vía

dentro del parque Yasuní, los cambios sufridos además de notorios son preocupantes. En la parte noroccidental del parque, por ejemplo, el número de asentamientos quichuas ha aumentado vertiginosamente en los últimos tres años y con ellos la cacería de subsistencia y comercial que se lleva a cabo dentro y fuera del área protegida. Por otro lado, el número de familias huaorani asentadas a lo largo de la vía también ha aumentado. Es importante tener en cuenta que los huaorani tradicionalmente han sido cazadores y recolectores nómadas y, ahora muchos de ellos dependen de la vía y de las empresas petroleras para cubrir muchas de las necesidades creadas por una economía de mercado. Los funcionarios de las empresas, por ejemplo, frecuentemente compran la carne de animales silvestres y facilitan el transporte a los cazadores y a sus presas a lo largo de la vía. Estos asentamientos y el uso de los recursos naturales no están siendo debidamente controlados por el Estado, las empresas petroleras, ni la sociedad civil, lo cual pone en peligro la diversidad biológica del área protegida, la integridad cultural de los pueblos indígenas, y genera una dependencia malsana de los residentes locales hacia las empresas que operan en la zona. Estos son sólo unos ejemplos para ilustrar cómo el Estado permite involuntariamente que la extracción del petróleo se convierta en una amenaza directa e indirecta para la conservación de las áreas protegidas y sus áreas de influencia y genere el empobrecimiento social y cultural de los habitantes locales.

La degradación ambiental y social en la región de Yasuní tiende a acelerarse con la extensión de las vías existentes y la construcción de nuevas. Existen actualmente algunas propuestas de construir una nueva vía a lo largo del río Napo, atravesando el bosque protector Pañacocha y dos vías más en el bloque 31 que se conectarían con la vía Maxus en el bloque 16. La construcción de nuevas vías en el parque Yasuní y su alrededor amenazan seriamente la integridad de los ecosistemas naturales que alberga esta área protegida y pondría en peligro la cultura ancestral de los huaorani. El no construir vías dentro de las áreas protegidas debería ser una política del Estado ecuatoriano para salvaguardar la diversidad biológica que el Estado tiene por obligación que proteger.

Creemos también que en Ecuador existe aún la oportunidad de desarrollar la industria petrolera y promover el desarrollo sostenible, sin destruir la diversidad biológica ni la integridad cultural de las poblaciones indígenas directamente afectadas por la industria.

Para esto, es necesario, implementar la nueva Constitución Política y la legislación ambiental y social del Ecuador, revisar los contratos petroleros e incorporar los nuevos criterios ambientales y sociales establecidos por la Constitución Política de 1998 y legislación actual. También es preciso implementar un plan de desarrollo integrado, con visión de largo plazo, que tome en cuenta los aspectos ambientales y sociales y que sirva de guía a todas las entidades del Estado. Hay que exigir que las empresas desarrollen sus actividades de acuerdo con los estándares socio-ambientales internacionales actuales y que a su vez se conviertan en socios de la conservación de las áreas protegidas. Se debe fortalecer institucional y financieramente al Ministerio del Ambiente para que ejerza cabalmente sus funciones, mejorar la coordinación entre el Ministerio de Energía y Minas y el Ministerio del Ambiente y demás entidades del Estado en cuanto a los temas socio-ambientales y convertir a Petroecuador en una empresa más eficiente y con los mejores estándares de gestión socio-ambiental. Es preciso evaluar y resolver los problemas ambientales y sociales generados hasta ahora por la industria petrolera y prevenir que éstos se repitan en el futuro, informar y educar a la ciudadanía ecuatoriana acerca de sus deberes y derechos ciudadanos para que dejen de ser entes pasivos y se conviertan en ciudadanos activos y responsables por el desarrollo y la conservación de los recursos naturales y medio ambiente.

Si el Estado ecuatoriano convoca a una nueva ronda licitatoria sin corregir estas deficiencias institucionales, sin tener una política clara con respecto a la conservación y el desarrollo socioeconómico y sin corregir los problemas socio-ambientales hasta ahora generados por el desarrollo de la industria petrolera, será muy difícil asegurar el buen estado de conservación de las áreas protegidas afectadas por la industria petrolera. De igual manera, la calidad de vida de las poblaciones indígenas y campesinas rurales seguirá disminuyendo, ahondando aun más la crisis social y económica del Ecuador. Creemos, sin embargo, que si hay la voluntad política, aun es tiempo de superar estos problemas y lograr un país en el que es posible compatibilizar la conservación de los recursos naturales y un desarrollo social, económica y ambientalmente sostenible.