

Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador

2. Las apuestas

Guillaume Fontaine, coordinador

Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador

2. Las apuestas



ALCEO
SEDE ACADÉMICA DE ECUADOR

© 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

ISBN: 9978-67-090-4
Coordinación editorial: Alicia Torres
Cuidado de la edición: Paulina Torres
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: RISPERGRAF
Quito, Ecuador, 2004
1ª. edición: octubre, 2004

Índice

Presentación	9
Introducción	
Petróleo y desarrollo sostenible en la Amazonía: apuestas para la gobernabilidad democrática	11
<i>Guillaume Fontaine</i>	
Capítulo I	
Apuestas del caso Texaco	
Los pasivos de la industria petrolera	
A propósito del juicio a la Texaco	27
<i>Fander Falconí Benítez</i>	
El juicio a Chevron Texaco	
Las apuestas para el Ecuador	37
<i>Luis Yanza</i>	
Petróleo y medio ambiente en el Ecuador	45
<i>Ramiro Gordillo</i>	
Capítulo 2	
Apuestas de la política petrolera	
Contratación petrolera ecuatoriana 1972-2003	57
<i>Luis Alberto Aráuz</i>	
Importancia del petróleo en el Ecuador	67
<i>José Gordillo Montalvo</i>	
Metodologías de relacionamiento comunitario no ortodoxas: análisis político para abordarlas	75
<i>Iván Narváez</i>	
El papel del Ecorae en la región amazónica ecuatoriana	
Un ejemplo de crisis de gobernabilidad democrática en el Ecuador	91
<i>Karen Andrade</i>	

Capítulo 3

Apuestas de los derechos territoriales

Propiedad de la tierra y riqueza del subsuelo	
Un rezago colonial	109
<i>Edmundo Guerra</i>	
Derechos territoriales frente a las actividades petroleras	121
<i>César Andy</i>	
Avances en el tema del derecho territorial indígena en el ámbito internacional y específicamente en la Organización de las Naciones Unidas	127
<i>Alexis Tiouka</i>	
Derechos territoriales frente a las actividades petroleras: un reto para la gobernabilidad democrática	135
<i>Lilij La Torre López</i>	
Situación de los derechos territoriales indígenas en la Amazonía venezolana en el contexto de la gobernabilidad democrática actual	145
<i>Vladimir Aguilar Castro</i>	
El problema de la titulación de tierras en Pastaza	149
<i>Bolívar Beltrán</i>	
Para entender el conflicto entre Sarayacu, Estado y empresas operadoras del bloque 23	153
<i>Victor López A.</i>	

Capítulo 4

Apuestas de la consulta previa

Pronunciamiento sobre la consulta previa en los bloques 20 y 29	173
<i>Frente de comunidades kiwchas de Rukullacta, Asociación Kallari, RICANCIE, REKOCA y cantón Archidona</i>	
La consulta previa petrolera - Bloques 20 y 29 de la Amazonía ecuatoriana: entre el desafío y la nostalgia	187
<i>Xavier Izko</i>	
Bibliografía	231
Anexos	239
Presentación de autores	280

Capítulo I

Apuestas del caso Texaco

Los pasivos de la industria petrolera

A propósito del juicio a la Texaco¹

Fander Falconí Benítez

El crecimiento económico sustentado en la exportación de productos primarios tiene un rostro desfigurado: no ha conducido a un desarrollo humano, y además ha provocado la pérdida acelerada de su patrimonio natural.

Al respecto, se pueden mencionar factores como la pérdida de la cobertura vegetal original debido a transformaciones en el uso del suelo; altas tasas de crecimiento de la densidad e incremento poblacional que han conllevado a una presión sobre ecosistemas naturales²; un constante proceso de deforestación y degradación de los bosques tropicales, y por ende la pérdida de biodiversidad no inventariada; la explotación petrolera (cerca de 3.3 mil millones de barriles de 1970 al 2003) con los consiguientes impactos sociales y ambientales como los derrames petroleros³ y el vertimiento de aguas de formación.

El objetivo de este artículo es plantear que existen un conjunto de daños sociales y ambientales que se generan en los distintos eslabones de la ex-

- 1 Una versión preliminar de este artículo fue publicada en la Revista Enfoques Ambiente de Petroecuador.
- 2 Sin ser muchas veces causa directa, existe una asociación. Se puede recordar la célebre IPAT fórmula planteada a inicios de los años setenta por John Holdren y Paul Ehrlich: cualquier impacto ambiental (I) depende de la población (P), la "afluencia" (A) o consumo por habitante y la tecnología (T).
- 3 Ver "Informe Final del Proyecto FLACSO- Petroecuador, "Estudio sobre los conflictos ambientales en los campos Sacha y Shushufindi (1994-2002)", publicado en noviembre de 2003, p. 32.

plotación petrolera (exploración, extracción, transporte, refinación y consumo), los cuales no han sido internalizados en los precios de mercado y tampoco han sido compensados. Para los daños conmensurables, se debe establecer un sistema de indemnizaciones a los perjudicados, incluso a los que el mercado actual o futuro infravalora como las siguientes generaciones. Otras afectaciones son *incommensurables* debido a la ausencia de conocimiento completo sobre la biodiversidad alterada o destruida, y por la dificultad de establecer medidas o valuaciones sobre impactos sociales como la pérdida de una cultura. El actual litigio entre la Texaco y los pobladores afectados por la actividad petrolera enseña que es posible pedir retribución sobre la parte conmensurable de los daños sociales y ambientales. Se concluye que se requiere un genuino debate social en aras de poner en la balanza los pro y contra de alcanzar un desarrollo económico sustentado en la exportación de recursos naturales.

Introducción

Las exportaciones, particularmente de productos primarios, tienen una *memoria ambiental* o una mochila ecológica debido a las externalidades negativas que generan y por el impacto de los flujos físicos del comercio exterior. El Wuppertal Institute de Alemania ha sido una de las instituciones pioneras en contabilizar los flujos indirectos de materiales, lo que se conoce por su nombre en inglés como *total material requirement*. Las exportaciones tienen impactos físicos directos e indirectos.

Dado el predominio de los bienes primarios en las exportaciones ecuatorianas, sin lugar a dudas su crecimiento físico aumenta la presión sobre los recursos naturales, punto particularmente crítico en el caso del petróleo, ya que la explotación de nuevos yacimientos se ubica en áreas con predominio de bosques primarios en la Amazonía, con un alto valor por su endemismo y biodiversidad. Si a esto se suma que los ingresos del petróleo históricamente compensan el servicio de la deuda externa (amortizaciones e intereses), el panorama se torna preocupante (ver anexo 1. Gráfico 1). No es que el endeudamiento externo sea negativo *per se*, el hecho es que una parte de éste no se cristaliza en mejores niveles de vida, e incluso hay deudas odiosas e inmorales.

Los productos primarios (recursos naturales renovables y no renovables) han reducido su participación en las ventas externas totales desde los años noventa. Sin embargo, el país aún se especializa en productos primarios, los cuales representaron el 74% del total de las exportaciones en términos monetarios en el año 2003, según cifras del Banco Central. En el 2003, del total de las exportaciones, sólo cuatro productos: petróleo crudo, banano, plátano y camarón significaron el 62%. Buena parte de los productos primarios tienen una caída en los precios reales (por ejemplo el café), aunque no es el caso del petróleo, cuyo precio ha experimentado un alza vertiginosa desde el año 2000 cuando el crudo de exportación del Ecuador se situó en casi 25 dólares por barril en promedio. Esto es lo que autores como Mura-dian y Alier (2001) denominan la trampa de la especialización: la exportación de productos intensivos en naturaleza y que además muestran un deterioro constante de los términos de intercambio.

La extracción petrolera ha ascendido de 104,4 millones de barriles en 1990 a 152,5 millones de barriles en promedio en el año 2003. El incremento de la extracción también está aparejado con el aumento de la participación en la extracción de las empresas petroleras privadas en detrimento de Petroecuador. En efecto, las empresas petroleras privadas participaron con el 6% de la extracción en 1993, y para el año 2003 pasaron al 51%. (Véase Anexo 1. Gráfico 2). El punto clave es que no necesariamente este cambio estructural registrado en la última década ha significado una mejora en las condiciones tecnológicas de la extracción, o ha tenido una contraparte en actividades ambientales protectoras o mitigatorias.

Externalidades: un enfoque sustentado en la pluralidad de valor

Las externalidades se definen como los efectos externos económicos, sociales y/o ambientales positivos o negativos provocados por las actividades productivas o de consumo que no están incorporados en los precios de mercado y que repercuten sobre el bienestar de quienes las reciben. Según la economía convencional, el perjuicio o beneficio experimentado por un individuo a causa de acciones ejecutadas por otras personas o empresas concluye cuando se le asigna un valor monetario de mercado, es decir cuando se la logra *internalizar* en los costos y por ende en los precios. En este sentido, la

contaminación desde el lado económico, es simplemente una externalidad negativa.

Frente a la concepción de que es posible proporcionar valores monetarios a los daños ambientales, internalizando las externalidades, lograr senderos óptimos de agotamiento de los recursos naturales, o lograr compensar y/o reemplazar el capital natural por capital económico han surgido propuestas desde otros enfoques que señalan “la extrema dificultad de dar valoraciones económicas actualizadas a la pérdida de biodiversidad u a otras pérdidas de “capital natural” (como los bosques de manglares, por ejemplo) o de admitir como criterio de decisión los bajos valores crematísticos atribuidos a los daños sufridos por quienes padecen contaminación en minas o plantaciones” (Martínez Alier, 2003). Las externalidades acumulativas en el tiempo (por ejemplo las emisiones de CO₂ y los CFCs) y los daños irreversibles de ciertos procesos productivos son claras muestras de los obstáculos conceptuales y técnicos de imputar precios de mercado.

Para reforzar esta argumentación y en el contexto de la idea errónea de monetizar los daños ambientales y mercantilizar la biodiversidad, el profesor Joseph Vogel, autor de importantes artículos y textos sobre biodiversidad como *Genes for Sale. Privatization as a Conservation Policy* (1994) y *El cártel de la biodiversidad: transformación de conocimientos tradicionales en secretos comerciales* (editor, 2000), sostiene que el valor de existencia de los ecosistemas (es decir, el valor por sí mismo) es difícil expresarlo en términos monetarios debido a la ausencia de conocimiento sobre la biodiversidad y la incertidumbre sobre el valor intergeneracional. Vogel (1995) indica que los valores morales de la biodiversidad, es decir los derechos de las especies a continuar con su proceso de evolución, son inconmensurables. Por tal motivo, llega a la resolución de que “la legitimidad de agregar los valores de mercancía, amenidad y moral en un gran total y restar ese total del PIB parece muy sospechosa”.

La dificultad o incluso imposibilidad de valorar las externalidades, impide conocer con certeza los niveles al cual deben aplicarse los distintos instrumentos para obtener la “producción óptima” (Falconí y Burbano, 2003). La imposibilidad cierta de estimar los “costos externos ambientales” y consecuentemente el “costo externo marginal” relativizan la posibilidad de fijar el “instrumento óptimo” (bajo el enfoque de la economía de los recursos naturales con un enfoque neoclásico el impuesto o la tasa ecológica

tiene que ser igual al costo externo marginal en el punto de “producción óptima”).

El nivel óptimo de producción no puede ser encontrado, como lo postula la teoría neoclásica y su variante la economía ambiental, a través de la maximización del “excedente social”, sino que corresponde a una “solución compromiso”, es decir que es un nivel de producción y de contaminación aceptado socialmente, en un proceso de diálogo en el que participan los afectados, y científicos, médicos, biólogos, físicos, químicos, economistas, etc. Por ejemplo, un estándar ambiental como partículas de plomo en un m³ de aire no puede ser determinado por la regla del “beneficio marginal neto privado igual al costo externo marginal”⁴, sino por los niveles máximos que la biología del ser humano y otros seres vivos puede soportar (Falconí y Burbano 2003). Incluso, puede ser que la sociedad decida tener una contaminación cero, y por lo tanto como comunidad se proporciona un valor extra mercado a un ecosistema. Los ecosistemas prestan funciones indispensables para el soporte de la vida, y también servicios culturales (espirituales, recreativos, estéticos, etc.).

En el caso de la explotación petrolera falta este diálogo social, se asume sin beneficio de inventario que *más es mejor*, sin considerar las consecuencias de la obtención de crudo y sin tomar en cuenta si esa extracción se la realiza en el momento oportuno, es decir bajo un esquema de optimización, en donde se examinen los precios actuales y futuros, los costos, las reservas existentes, etc.

Esto no significa que no se deba intentar valorar en forma pecuniaria los daños sociales y ambientales, o peor aún que no se deban reclamar compensaciones monetarias a las empresas que generan pasivos ambientales. Implica reconocer que hay una pluralidad de valores, algunos son ciertos y monetizables, otros son inciertos y no monetizables. El litigio entre la Texaco y los pobladores que se está ventilando ahora en cortes locales, demuestra que se puede y debe pedir retribución sobre la parte conmensurable de los daños sociales y ambientales.

4 ¿Es posible estimar el costo externo para una familia que tiene un niño con retraso mental por contaminación de plomo? La respuesta es un simple y rotundo no.

Pasivos ambientales petroleros

El petróleo, oro negro que no se produce, sino que se extrae, se transporta y se quema, para utilizar una alegoría de Joan Martínez Alier, quien también ha divulgado el concepto de pasivo ambiental⁵; oro negro que se convierte en viscoso y que genera una torrente de aguas de formación, que muchas son más dañinas que los propios derrames de crudo. Oro negro cuya explotación liquida paulatinamente el oro verde, la biodiversidad, y las culturas humanas. El pasivo ambiental es el conjunto de daños ambientales, en términos de contaminación del agua, del suelo, del aire, el deterioro de los recursos y de los ecosistemas, producidos por una empresa en su funcionamiento normal o por accidentes imprevistos, a lo largo de su historia.

Oro negro que se convierte en una marea negra fangoso por las catástrofes como la del *Erika* y recientemente la del *Prestige*, y las manchas que cubren las costas de Galicia y Francia, y bañan a culturas y pueblos en la Amazonía.

En el caso de Ecuador, Wunder (2003) menciona que el boom petrolero (1974-1982) no redujo la deforestación o la degradación forestal, sino que al contrario la pérdida forestal se incrementó. Igualmente, a diferencia de lo que haría suponer la hipótesis de la denominada “enfermedad holandesa”⁶ de que la riqueza petrolera iba a aliviar la presión sobre los bosques, ésta la aceleró debido a los impactos directos de la propia actividad de la industria petrolera, la cual se concentró en el Nororiente, una zona hasta ese entonces muy rica en bosques y biodiversidad, y por efectos de los impactos indirectos de la extracción petrolera: apertura de caminos y colonización.

Un libro publicado por Fontaine (2003), en el cual se realiza un estudio comparativo entre Ecuador y Colombia, países dependientes del petróleo y a su vez marginales en el concierto internacional en extracción y reservas petroleras, da cuenta de esta situación. En ambos países se han multiplicado, particularmente en territorio de población indígena, situaciones de

5 Hector Sejenovich, de Argentina, quizá fue el primero en introducir este término para calcular los pasivos ambientales de la extracción petrolera en la provincia de Neuquen. Ver Alier <http://www.deudaecologica.org/cd-rcade/ingles/alier.pdf>

6 En forma muy simple, la idea es que con el “boom” de las exportaciones de un recurso natural, la moneda local se aprecia en términos reales, reduciendo la rentabilidad de otras exportaciones, especialmente las manufacturas (Sachs y Larraín, 1996: 668).

conflictos distributivos vinculados a la actividad petrolera, que son y deberían ser estudiados por la ecología política.

El petróleo es un recurso estratégico a escala planetaria. Los historiadores recuerdan que casi todas las guerras se hacen por la especulación y voracidad, especialmente aquéllas que invocan las razones supuestamente más elevadas. Sin desconocer las causas geopolíticas, la guerra colonial de Estados Unidos y el Reino Unido contra Irak (cuyo desenlace es incierto) fue también por el control de las segundas reservas de petróleo más importantes del mundo.

Al revisar la literatura que vincula temas económicos con los recursos naturales en el Ecuador, hay pocos trabajos que conectan las cuestiones petroleras y económicas, o sobre una economía del petróleo, por lo que hace falta una reflexión mayor. Por ejemplo, se han abandonado estudios críticos sobre la problemática petrolera (Acosta, 1986) o sobre la generación y apropiación de la renta diferencial petrolera (Bocco, 1987). El hecho de que se cuente con pocas investigaciones sobre la renta petrolera en un país cuyo comercio exterior depende un limitado número de productos primarios, llama la atención.

Ciertamente, hay investigaciones como la tesis de maestría de Burbano en FLACSO (1996), quien sostiene que el país, lejos de cumplir un sendero óptimo de extracción del petróleo basado en sus niveles de reservas, precios futuros y tasa de interés, extrae según las presiones fiscales. Del mismo modo, otros autores han realizado una reflexión sobre los denominados gastos defensivos petroleros, la incorporación del petróleo en las cuentas ambientales, o sobre los óbices fiscales que provoca el vaivén de los precios del petróleo. Ciertas instituciones gubernamentales han planteado y de hecho hay un fondo de estabilización petrolero con una visión de corto plazo y fundamentalmente articulado a las orientaciones fiscales, sin considerar la necesidad de que las siguientes generaciones también usufructúen de un recurso agotable. Empero, nuevamente hay pocos trabajos que topen las externalidades negativas que genera la extracción petrolera, exceptuando el clásico libro de Judith Kimerling (1993) o los aportes que provienen de las organizaciones no gubernamentales.

Un estudio publicado por FLACSO (Falconí, 2002) sostiene que, en el caso del petróleo, la compensación monetaria a los afectados por parte de los contaminadores ha sido escasa o nula. Todo esto sin dejar de lado que la

compensación no tiene como objetivo reducir la degradación ambiental, sino solo compensar el bienestar perdido asociado con la degradación ambiental. Tampoco se puede descuidar que estos costos van más allá de aquello que es posible restituir y reparar, pues aparecen otros valores como la cultura, sustanciales para la coevolución de las sociedades.

¿Por qué ocurre esta situación? Debido a que existe una asimetría de poder entre los contaminadores y los afectados. La política de las empresas petroleras para pagar el “costo de restauración” de los daños petroleros en general ha sido ofrecer insignificantes obras de infraestructura como en el caso de la Texaco, un juicio al que habría que prestarle mayor atención interna. Se puede aprender mucho de este litigio: primero, la posición de los afectados de trasladar el proceso judicial hacia cortes extra territoriales, plantea la problemática de que el valor de las externalidades depende de los derechos de propiedad y de los estándares ambientales y sociales que tienen los distintos países a lo largo y ancho del planeta. Al respecto, hay una asimetría en los estándares ambientales y sociales entre los países del Norte y los países del Sur, todo ello sin entrar en aspectos institucionales más complicados como la corrupción de la justicia; segundo, el proceso resulta un caso exitoso de asociación colectiva y solidaria en aras de solicitar una justa compensación a una empresa que provocó daños cuantificables y otros que no se puedan valorar en toda su dimensión: los cuantificables es necesario que se indemnicen. Tercero, se sienta un precedente local, que será muy difícil de dejar de lado, y puede ser tomado como un buen prototipo para empresas que generen pasivos ambientales en el pasado, presente y futuro.

Conclusiones

La actividad petrolera ha provocado daños ambientales y sociales, externalidades locales y globales (verbigracia la quema de gas en la refinería de Esmeraldas o en Shushufindi a vista y paciencia de autoridades y pobladores).

El debate sobre la explotación petrolera debe ser puesto en una perspectiva más amplia. No se puede realizar una apología a la extracción petrolera, y plantear sin discusión que mayor extracción petrolera implica crecimiento económico y a su vez mecánicamente desarrollo económico. El crecimiento económico no puede ser un fin, y no se puede sostener en un re-

curso no renovable con un período de gestación geológica largo, en donde en su uso deben prevalecer criterios de justicia intergeneracional.

La sociedad requiere un acuerdo en el cual se fijen normas y estándares ambientales, se compense a los afectados de las actividades extractivas y, en otros casos se haga cumplir la ley, como en el caso de áreas protegidas. Por ejemplo, en el Parque Nacional Yasuní cerca del 60% de su territorio está concesionado a empresas petroleras, y hay efectos especialmente para el pueblo Huaorani: ¿una porción de crudo pesado, de 16° API en promedio, compensa el deterioro un bosque húmedo tropical y una cultura? Definitivamente, no.