

Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador

3. Las ganancias y pérdidas

Guillaume Fontaine, editor

Petróleo y Desarrollo Sostenible en Ecuador

3. Las ganancias y pérdidas



© De la presente edición:
FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito – Ecuador
Telf.: (593-2-) 323 8888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

ILDIS-FES
Av. República 500 y Diego de Almagro
Edif. Pucará, 4to. piso
Telf.: (593-2) 2562103
Fax: (593-2) 2504337
www.ildis.org.ec

Petrobras Ecuador
Suiza 209 y Eloy Alfaro. Edificio Azul
Telf: (593) 22272963 2271156
Fax: (593) 2459101
Quito-Ecuador
www.petrobrasenergia.com

ISBN: 9978-67-109-9
ISBN: 978-9978-67-109-2
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: Rispergraf
Quito, Ecuador, 2006
1ª. edición: abril 2006

Los coeditores no comparten necesariamente las opiniones vertidas por los autores ni éstas comprometen a las instituciones a las que prestan sus servicios. Se autoriza a citar o reproducir el contenido de esta publicación siempre y cuando se mencione la fuente y se remita un ejemplar a los coeditores.

Índice

Presentación	11
Introducción: Repensar la política petrolera	13
<i>Guillaume Fontaine</i>	
PRIMERA PARTE	
Los determinantes políticos y económicos de la política petrolera	
<hr/>	
Capítulo 1	
El contexto internacional	
<hr/>	
Geopolítica del petróleo, desarrollo e integración en América Latina	27
<i>Victor Hugo Jijón</i>	
Políticas estatales, conflictos socio ambientales y ampliación de las fronteras extractivas	43
<i>Pablo Ortiz T.</i>	
Capítulo 2	
Las dimensiones económicas	
<hr/>	
Petróleo y estrategias de desarrollo en el Ecuador: 1972-2005	57
<i>Carlos Larrea</i>	
Auge petrolero y enfermedad holandesa en el Ecuador	69
<i>Marco Naranjo Chiriboga</i>	

Efectos de la maldición de la abundancia de recursos naturales	87
<i>Alberto Acosta</i>	

Capítulo 3

Las dimensiones tecnológicas

Sostenibilidad energética y cooperación internacional	113
<i>Manuel Echeverría</i>	

La recuperación mejorada de petróleo: una alternativa productiva y de sustentabilidad ecosistémica	123
<i>Fernando Reyes</i>	

Formulación de la política petrolera	137
<i>Patricio Baquero Tenesaca</i>	

Comentarios en torno a la apertura petrolera	155
<i>Walter Spurrier Baquerizo</i>	

SEGUNDA PARTE

Las implicaciones sociales y éticas de la política petrolera

Capítulo 4

Los problemas socio ambientales

El petróleo como fuente de conflicto ambiental urbano: Esmeraldas bajo la influencia de una refinería	169
<i>Jorge Jurado</i>	

Petróleo, pueblos indígenas y biodiversidad	189
<i>Esperanza Martínez</i>	

La biodiversidad como recurso estratégico para los pueblos indígenas y su relación con la actividad petrolera en el Ecuador	205
<i>Rodrigo de la Cruz</i>	

Capítulo 5

Los problemas territoriales

Territorios y pueblos indígenas en la dinámica petrolera amazónica	219
<i>Santiago Kingman</i>	
Circunscripciones territoriales indígenas	235
<i>Leonardo Viteri G.</i>	
Testimonio: Desarrollo económico versus plan de vida	245
<i>Máximo Cuji</i>	

Capítulo 6

La responsabilidad de las empresas

La responsabilidad social empresarial y la industria hidrocarburífera en el Ecuador	253
<i>Francisco Veintimilla C.</i>	
Testimonio: La política de responsabilidad corporativa de EnCana	263
<i>Fernando L. Benalcázar</i>	
Responsabilidad cultural: El reto de la inclusión de los derechos culturales	275
<i>Juan Carlos Franco</i>	
Hacia una política petrolera orientada al cumplimiento de los derechos humanos	287
<i>Mario Melo</i>	
Testimonio: Los quichua de Sarayacu frente a la actividad petrolera	299
<i>Marlon Santi</i>	
Bibliografía	309

Introducción

Repensar la política petrolera

Guillaume Fontaine

Ecuador y la nueva “bonanza petrolera”

En el momento del choque petrolero de 1973, Ecuador se volvió un exportador neto de petróleo y un productor mediano al nivel de América Latina¹. Tres décadas más tarde, el país vive una nueva “bonanza” por los altos precios de productos petroleros en el mercado mundial, y se encuentra en víspera de un nuevo incremento de la producción, con la explotación anunciada de los yacimientos del campo ITT (Ishpingo, Tambococha, Tiputini), estimados en 920 millones de barriles.

No obstante, esta evolución genera múltiples problemas, entre los cuales cabe mencionar la fuerte dependencia del Ecuador hacia las tecnologías y los capitales foráneos, su gran vulnerabilidad hacia la evolución de los precios mundiales de materias primas y el alto nivel de endeudamiento del Estado². Por otro lado, la concentración de las reservas nacionales en la región amazónica hace de la extracción de hidrocarburos una actividad sensible, tanto del punto de vista ecológico como del social. Por último, la excepcional importancia de la empresa nacional Petroecuador en la econo-

1 Según el ministerio de Energía y Minas, la producción promedia del Ecuador alcanzó 420.500 barriles por día (b./d.) en 2003, es decir el 28º rango mundial. Esta cifra se puede comparar con la producción de México (6º rango, con 5,9 millones de b./d.) y de Venezuela (9º rango con 2,5 millones de b./d.), o aún de Arabia Saudita (1er productor mundial con 7,1 millones de b./d.). Fuente: Ministerio de Energía y Minas. 2004. “Sector energético ecuatoriano”, Quito.

2 Vale recordar que 1 barril = 158,98 litros, medidos a 15,5° Celsius al nivel del mar.
En 2005, la deuda pública externa alcanzaba todavía 10.851 millones de dólares, es decir el 32,8% del PIB. Fuente: Banco Central del Ecuador. Marzo 2006. “Boletín estadístico”, Quito.

mía, así como su estrecha relación con el poder ejecutivo, hacen de ésta última una apuesta política de primer orden, lo cual no siempre coadyuvó a la eficiencia de su gestión financiera y tecnológica.

El problema de la gobernanza energética en Ecuador consiste en primer lugar, en determinar qué aspectos y en qué condiciones, con qué orientaciones y qué prioridades, la industria petrolera nacional puede integrarse a los mercados mundiales y escapar a la dependencia tecnológica y financiera en la cual cayó en la década del setenta. La política y la gestión de esta industria deben ser planificadas y pensadas de nuevo en su integridad, para responder a criterios de eficacia, de desarrollo humano sostenible, de compatibilidad entre la protección del medio ambiente y la autosuficiencia energética, mientras contribuye al mejoramiento de la gobernabilidad democrática.

Nuestro sistema de gobernanza energética – es decir el dispositivo institucional que enmarca la política petrolera – es relativamente completo. Incluye una ley de hidrocarburos, una ley especial de la empresa pública Petróecuador y varios instrumentos legales que rigen las actividades hidrocarbúferas, como son el reglamento ambiental y el reglamento de consulta y participación. Sin embargo, este sistema encuentra serios problemas relacionados con su funcionamiento interno, como la confusión en el régimen de contratación, el retraso en la modernización del sector petrolero, la fuerte politización de la empresa nacional o aún la falta de claridad en cuanto a la participación del Estado en la renta petrolera. A ello se suman problemas de relaciones entre la industria petrolera y la población, que se expresan a través de numerosos conflictos ambientales en la Amazonía y que derivan de la mala gestión ambiental, de la falta de transparencia en el manejo de la información (en particular los estudios de impacto ambiental y los informes de monitoreo de la DINAPA), de la ineficiencia de los mecanismos de control, así como de la hegemonía del ministerio de Energía y Minas en el gobierno – especialmente frente al ministerio del Ambiente.

¿Qué políticas públicas responderán a los retos así planteados? Para contestar esta inquietud, es preciso considerar que los problemas de gobernanza energética y aquellos de gobernabilidad democrática son estrechamente relacionados entre sí, como lo muestran las discusiones lle-

vadas a cabo en el tercer ciclo de foros socio ambientales organizados por la FLACSO.

El tercer ciclo de foros socio ambientales

Iniciamos este ciclo con el 14° foro, dedicado al tema: “El futuro del parque Yasuní: la gestión ambiental del bloque 31”. La exposición central fue a cargo de Manuel Parra, de Petrobras Ecuador. La complementaron las intervenciones de Juan Dumas, director ejecutivo de la fundación Futuro Latino Americano y de David Romo, director de la Estación de Biodiversidad Tiputini. Dada la complejidad del problema abordado y tenido cuenta de la fuerte oposición a la aprobación de la licencia ambiental para la explotación del bloque 31, decidimos profundizar el tema a través de una serie de eventos organizados en el municipio de Francisco de Orellana.

Es así como se organizó el 17° foro socio ambiental sobre el tema “Conservación y petróleo en el parque nacional Yasuní”, con la participación de Alonso Jaramillo, director del parque Yasuní, Ángel Cogitambo, representante de la mesa cantonal de Ambiente, Mauricio Castillo, representante de la ONG *Wildlife Conservation Society* (WCS) e Iván Narváez, investigador asociado de la FLACSO.

El 18° foro socio ambiental fue dedicado al lugar del parque Yasuní en la descentralización de competencias ambientales, con la participación de Domingo Paredes, Secretario del Consejo nacional de desarrollo sustentable, Isidro Gutiérrez, de la Dirección de biodiversidad, áreas protegidas y vida silvestre, junto con Augusto Córdova, del Departamento de Medio Ambiente del Consejo provincial de Orellana, y de Fernando Miño, del Programa bosques -Solidaridad Internacional.

Estos tres eventos orientaron el trabajo del Observatorio Socio Ambiental hacia una problemática que no ha sido abordado de manera sistemática hasta la fecha, y es la relación entre la gobernanza ambiental y la gobernanza energética en Ecuador. La complejidad de esta relación es tal, que hemos decidido desarrollar una investigación específica sobre el papel del Estado en la administración del parque Yasuní, cuyos resultados deberían ser publicados en los próximos meses.

Entre tanto, se organizó el 15° foro socio ambiental sobre el tema: “Esmeraldas: Situación local y herramientas para la política ambiental en el entorno de la refinería”, cuya presentación principal fue a cargo de Jorge Jurado, consultor para la Unión Europea, y fue complementada por los comentarios de Ramón Bedoya, jefe de la Unidad de Petroindustrial, y Ernesto Etupiñán Quintero, alcalde de Esmeraldas.

El 16° foro socio ambiental se desarrolló en realidad en tres días, a través del seminario titulado “Repensar la política petrolera”. Este evento fue organizado en cinco mesas temáticas: la modernización del sector hidrocarburífero, incidencia del sector hidrocarburífero en la economía nacional, responsabilidad empresarial, integración regional e interdependencia, y petróleo, pueblos indígenas y biodiversidad. Contamos con la colaboración de 25 conferencistas y la participación de más de 120 personas.

Las ponencias de estos dos foros forman el cuerpo del presente libro, tercero de la trilogía dedicada a la relación entre petróleo y desarrollo sostenible, por el Observatorio Socio Ambiental de la FLACSO.

Plan del libro

El libro, se divide en dos partes: la primera dedicada a los determinantes políticos y económicos, y la segunda dedicada a las implicaciones sociales y éticas de la política petrolera.

En la primera parte se analizan sucesivamente el contexto internacional, las dimensiones económicas y las dimensiones tecnológicas que inciden en la gobernanza energética ecuatoriana.

En el capítulo 1, Víctor Hugo Jijón ubica el Ecuador en el contexto mundial de crisis energética y en particular en relación con la política internacional de los Estados Unidos. Según él, la integración energética regional y un mayor control del Estado sobre la industria de hidrocarburos constituyen la mejor respuesta ante la hegemonía de los Estados Unidos.

Pablo Ortiz precisa el análisis en el contexto de la región andino amazónica, donde el Estado no ha demostrado una real capacidad de controlar el desarrollo para el bienestar de las poblaciones. Este autor sugiere que precisamos de una ruptura epistemológica para pensar el papel del Estado y de

los movimientos sociales en la redefinición de las políticas públicas de la región.

En el capítulo 2, Carlos Larrea analiza los efectos positivos de la “bonanza petrolera” para la sociedad ecuatoriana, hasta 1983; pero destaca que luego el efecto acumulado de la baja de los precios y la “desnacionalización” del sector hidrocarburífero llevaron al estancamiento del crecimiento. Él considera que es necesario revisar los contratos petroleros y las prioridades en el gasto público, en particular tras la experiencia nefasta del fondo de estabilización FEIREP.

Marco Naranjo estudia más en detalles los efectos perversos de la “bonanza” de los setenta, sobre los precios al consumo, el empleo y el gasto público, conocidos como efectos de la “enfermedad holandesa”. Según él, el análisis de este periodo debería arrojar lecciones útiles para anticipar posibles efectos negativos de la actual “bonanza de precios” y de la futura “bonanza de cantidad”.

Alberto Acosta profundiza los análisis anteriores y explicita las diferencias entre las bonanzas de los setenta y de la década del 2000. Según él, no sólo la pérdida de autonomía ante los organismos financieros internacionales, sino también la rigidez del tipo de cambio por la dolarización hacen que ya no exista un modelo de desarrollo nacional. A ello se agrega el retroceso de Petroproducción ante las empresas multinacionales privadas y la disminución relativa de la participación del Estado en la renta petrolera.

En el capítulo 3, Manuel Echeverría muestra que desde la década del noventa no se realizaron nuevos descubrimientos importantes, lo cual contrasta con la intensificación de la explotación petrolera en Ecuador. Según él, el país debe desarrollar la exploración y explotación, con nuevos contratos de asociación. Hasta mientras, el Estado debería aplicar una política de “sustentabilidad energética”.

Fernando Reyes agrega que, ante el ocaso histórico de los seis principales campos del país, operados por Petroecuador, es preciso mejorar la explotación de las reservas probadas mediante la innovación tecnológica, como la “recuperación mejorada”. Según él, ello permitiría, además, detener la frontera extractiva en la región amazónica.

Patricio Baquero comparte una propuesta de plan de reactivación del sector de hidrocarburos que es estudiado por Petroecuador hace varios

años. Según él, la piedra angular de este plan, es la ampliación de la capacidad de refinación nacional y la modernización de la empresa pública. Este plan, cuya inversión total sumaría 10.000 millones de dólares, debería ser financiado mediante la asociación entre capitales privados y públicos, con una participación mayoritaria de la industria nacional.

Walter Spurrier aboga en cambio a favor de una reforma del sector por una operación de reingeniería institucional. Según él, precisamos de una nueva Superintendencia para regular la industria petrolera, así como de un sistema de contratación simplificado, que contemple los riesgos compartidos entre el sector privado y el público. Por otro lado, esta reforma debería contemplar la “apertura” total de las actividades del *downstream* (en particular la refinación) y la transformación de Petroecuador en una sociedad de economía mixta.

En la segunda parte se estudian los problemas socioambientales, los problemas territoriales y la responsabilidad de las empresas que deberían de ser tomados en cuenta para cualquier propuesta de política petrolera a futuro.

En el capítulo 4, Jorge Jurado presenta los resultados de una auditoría ambiental que se realizó en el entorno de la refinería, de la central termoeléctrica y de la empresa Contrachapados, en Esmeraldas. Él describe la situación crítica del medio ambiente en la ciudad, en una perspectiva histórica y contemporánea. Según él, esta situación caracteriza un conflicto ambiental latente entre la población y las empresas, que no solucionaron las obras de compensación social ofrecidas por éstas últimas. Destaca el rol del gobierno central, de los organismos seccionales y de la sociedad civil en el control y el monitoreo ambiental.

Esperanza Martínez cita varios estudios sobre los impactos sociales y ambientales de las actividades petroleras en Ecuador, para abogar a favor de la declaratoria de una zona intangible en el conjunto de la región amazónica. Según ella, los antecedentes del caso ChevronTexaco no dejan duda en cuanto a la incompatibilidad entre aquellas actividades y la conservación de la biodiversidad en esta región.

Rodrigo de la Cruz recuerda que hay a menudo una contradicción entre las declaraciones de buenas intenciones de la industria petrolera y las prácticas que afectan en forma negativa al medio ambiente y a las comu-

nidades locales. Según él, aunque existe un marco normativo internacional y nacional que protege la biodiversidad y los pueblos indígenas, en Ecuador no está tomado en cuenta de manera satisfactoria. Frente a ello, las organizaciones representativas asumen un papel clave a través del derecho a la consulta previa, que debe convertirse en un derecho al consentimiento previo.

En el capítulo 5, Santiago Kingman analiza el impacto de la colonización y las actividades petroleras en las dinámicas territoriales del norte, el centro y el sur de la región amazónica ecuatoriana. Evoca las diferencias entre los procesos de organización sociopolítica y de ocupación del espacio entre las poblaciones indígenas de estas tres subregiones. Él considera que los territorios indígenas del centro y el sur de la Amazonía constituyen hoy respuestas más idóneas que el mero sistema de áreas protegidas, para la conservación del medio ambiente ante las actividades petroleras.

Leonard Viteri expone las principales ideas contenidas en varios proyectos de ley orgánica de las circunscripciones territoriales indígenas (CTI), desde la reforma constitucional de 1998. Según él, los pueblos indígenas deben ser consultados y participar en cualquier proceso de toma de decisión y eventual ejecución de las actividades petroleras en sus territorios. Considera que la creación de las CTI y la legalización de los territorios pendientes en la región amazónica ofrecerían el marco jurídico y administrativo indispensable para las futuras rondas de licitación de bloques petrolíferos.

Máximo Cují presenta una aproximación filosófica al desarrollo, que enfatiza la dimensión “holística” del “plan de vida”. Él explica que el bienestar de los pueblos indígenas se mide al grado de integración o articulación de tres dimensiones: el ciclo físico y espiritual de la vida, el aprendizaje y el “reciclaje” de la vida. Según él, esta ética se opone al racionalismo instrumental que tanto el Estado como las empresas petroleras tratan de imponer a los pueblos indígenas.

En el capítulo 6, Francisco Veintimilla recuerda como ha evolucionado la actitud de las empresas privadas ante su entorno social, en particular en los Estados Unidos, a lo largo del siglo XX. Explica que la responsabilidad social no se limita a la responsabilidad jurídica, en la medida en que se trata de una política voluntaria que traduce una preocupación que

va más allá de los compromisos contractuales de una empresa. Luego compara cuatro ejemplos de empresas petroleras presentes en Ecuador, para ilustrar esta tesis.

Fernando Benalcázar cuenta como la responsabilidad social se volvió parte central de la gestión socioambiental de Encana y su filial, AEC-Ecuador, que opera en varias áreas protegidas y territorios indígenas del país. Según él, la “constitución corporativa” de Encana implica un esfuerzo particular en la gestión ambiental y el manejo participativo de los programas de relaciones comunitarias al nivel local. Finalmente dimensiona el aporte de su empresa al mercado laboral y a la economía nacional.

Juan Carlos Franco objeta que la variable cultural no ha sido tomada en cuenta de manera satisfactoria, ni en los estudios de impacto ambiental y planes de manejo ambiental, tampoco en las políticas públicas que atañen a las actividades petroleras en la región amazónica. Según él, los derechos culturales, que forman parte de los derechos colectivos reconocidos por la ley ecuatoriana, deberían ser incluidos en la planificación estratégica y operativa de las empresas, para mejorar las relaciones entre la industria y las comunidades indígenas afectadas.

Mario Melo analiza la alianza *de facto* entre las empresas petroleras y el Estado, en los conflictos ambientales de los bloques 23 y 24. En ambos casos, se destaca el papel de la sociedad civil nacional y foránea, en exigir el cumplimiento de los derechos, así como el rol de los organismos internacionales como la OIT y la OEA en hacerlos cumplir por parte de las empresas mediante la presión sobre el Estado ecuatoriano.

Por último, Marlon Santi cuenta sobre las relaciones conflictivas entre los quichua de Sarayacu y las empresas que operan en el bloque 23. Su testimonio ilustra un caso límite de oposición a la actividad petrolera, que cuestiona la validez del marco normativo y de la política petrolera en Ecuador, puesto que el derecho a la consulta previa no se ha respetado antes ni después del inicio de las operaciones de exploración en el territorio legal de Sarayacu.

Agradecimientos

A la hora de concluir la edición de la trilogía *Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador*, quisiera agradecer a todas las personas e instituciones que me ayudaron desde hace cuatro años, tanto a organizar los foros socio ambientales cuanto a revisar los textos para su publicación.

Además de las personas cuyo nombre figura en este libro, quisiera agradecer a los panelistas y a las personalidades que nos acompañaron en el seminario “Repensar la política petrolera”: Roberto Urquizo, Henry Yáñez, René Ortiz, Gustavo Pinto, Augusto Tandazo, María Augusta Carneiro, Ramiro Crespo y Alexei Páez. Estoy muy agradecido al apoyo que recibimos ocasionalmente, por parte del ministerio de Energía y Minas del Ecuador, Petroecuador, Petrobras, el Proyecto Integral de Salud de Esmeraldas de la Unión Europea, el CDES, InWEnt, la COICA y el ILDIS. Mi consideración especial va al equipo del Observatorio Socio Ambiental, en particular a Iván Narváez, que aseguró el éxito del seminario por su dedicación y su entusiasmo; a Andrea Madrid, que dedicó muchos esfuerzos para juntar los textos; a Karen Andrade y a Paúl Cisneros, que la ayudaron en la primera revisión del presente volumen.

Finalmente, quiero dejar constancia de mi reconocimiento a Alicia Torres, Paulina Torres y Antonio Mena, por el cuidado especial que dieron a la edición de los tres volúmenes.

Guillaume Fontaine
Quito, marzo de 2006