

Centro de Derechos Económicos y Sociales

Lizardo García 512 y Diego de Almagro, 6^o piso
Apartado 17-07-8808, tel: (5932) 529125 / 563517 / 526789
Tel/fax: (5932) 560449 e-mail: cesr@accessinter.net
Quito - Ecuador



Enero 2001

Boletín N° 6

EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO Y LA AMPLIACIÓN DE LAS ACTIVIDADES PETROLERAS EN LA REGIÓN ANDINO-AMAZÓNICA

El Banco Interamericano de Desarrollo se ha constituido en un actor clave en el financiamiento de los programas de desarrollo en la Región. En el caso ecuatoriano, el 39% de la cooperación reembolsable que recibió el país en 1999 provino del BID. Consecuentemente, las políticas y estrategias promovidas por el Banco tienen especial relevancia para definir orientaciones y prioridades en la agenda política y economía de nuestros países.

En ese contexto, queremos poner en consideración de los sectores sociales los puntos más relevantes del Borrador Final del Documento Conceptual para el Apoyo del BID a la Precalificación de Bloques de Exploración/ Producción de Petróleo y Gas en los países de la Cuenca Amazónica.

EL ESTADO DE LA CONSULTA EN EL ECUADOR

En el Ecuador se vienen desarrollando dos iniciativas vinculadas con la generación de un marco regulatorio y condiciones previas para el proceso de consulta a los pueblos indígenas de acuerdo al documento conceptual del BID: "Ecuador todavía no ha empezado la consulta con los pueblos indígenas. Existe la voluntad para avanzar en áreas del medio ambiente y de comunidad social, empero, la situación en este país con respecto a las organizaciones indígenas es de alguna forma más complicada que en otros países. Ecuador, a través del Ministerio de Minas y Energía, (pero sin participación indígena), se encuentra trabajando en el borrador de una estructura regulatoria para la transmisión y distribución de gas que incluirá la aclaración sobre la consulta, audiencias públicas y evaluación ambiental."

EL DOCUMENTO CONCEPTUAL

El documento constituye la justificación conceptual del BID para su "iniciativa" de proporcionar recursos a los gobiernos que los requieran llevar adelante consultas con los pueblos indígenas y otras actividades preparatorias de manera previa a la apertura de áreas de licitación para exploración/explotación de recursos naturales, especialmente petróleo y gas, en su territorio.

Se trata de una Iniciativa a nivel regional para los países andino amazónicos, que es flexible en el sentido de que cada país, dependiendo de la situación de su legislación y de sus necesidades podrá elegir de un menú de actividades propuestas en el programa, aquellas que son de su interés para solicitar el financiamiento al Banco.

El ámbito de la Iniciativa es la explotación de hidrocarburos, pero puede ser un modelo para minería y bosques.

Los pueblos indígenas serán parte del "proceso para definir el proceso", "no se puede determinar de antemano lo que esto significa ni que resultados se pueden lograr, pero lo que sí se hace es establecer parámetros generales de lo que se espera".

INICIATIVAS EN CURSO DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES EN LOS PAÍSES ANDINO-AMAZÓNICOS PARA PROMOVER LA ACTIVIDAD PETROLERA EN TERRITORIOS INDÍGENAS

- El Programa Energía, Población y Ambiente auspiciado por el Banco Mundial y OLADE.
- El Proyecto "Nuevos Estándares Ambientales y Sociales en la Región Amazónica: Nuevos caminos hacia una Cooperación Tripartita en el Sector de Hidrocarburos", ejecutada por el Programa PONSACS de la Universidad de Harvard y la Fundación Futuro Latinoamericano.
- Los proyectos ESMAP para Bolivia, Perú y Ecuador, financiados por el Banco Mundial.
- Financiamiento del Banco Mundial para la elaboración de una propuesta de Reglamento de Consulta y Participación para la actividad petrolera.
- El programa de apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo para el diseño e implementación de procesos de consulta a los pueblos indígenas sobre ampliación de la actividad petrolera en sus territorios.

MENÚ DE ACTIVIDADES PROPUESTAS POR EL BID

(Resumen basado en el documento del BID y la ampliación de las actividades petroleras en la Región Andino-Amazónica)

El documento sugiere un menú de actividades, de acuerdo a las prioridades del Banco. Sin embargo, se deja a la discrecionalidad de los gobiernos la elección de las actividades a ser financiadas.

ACTIVIDADES DE PRIMERA PRIORIDAD

1. Fortalecimiento institucional

- revisión y evaluación de prácticas de consulta existentes hasta la fecha
- revisión y evaluación de los marcos legales y de política actuales del gobierno
- evaluación de la idoneidad del personal, recursos y apoyo administrativo existentes en el ministerio de hidrocarburos y/o energía y en otros ministerios ejecutores (se contratará expertos para desarrollar un informe que incorpore: el diseño de un programa de capacitación sobre aspectos socio culturales, gerencia social, protección ambiental y pueblos indígenas, para personal de alto rango del Ministerio de Energía; y el diseño de un sistema de información y sistemas de gerencia y administrativos)

2. Creación de capacidad para los representantes indígenas

- Entrenamiento sobre metodología de consulta
- Entrenamiento en temas de petróleo y gas al igual que en procedimientos del gobierno en la convocatoria de licitaciones para bloques de petróleo y gas
- Asistencia para el entrenamiento en evaluaciones ambientales y estudios de base socioculturales (computadoras)
- Fondos para reuniones de las organizaciones indígenas

3. Realización de un proceso de consulta con pueblos indígenas y grupos étnicos

- Diseño, establecimiento y ejecución de un proceso de consulta previo
- Mejoramiento de los procesos, en el caso de que ya existan
- Diseñar, establecer y poner en práctica un mecanismo para asegurar la ejecución de los compromisos gubernamentales establecidos por política o ley

Fase 1: Reuniones preconsulta para planificar el proceso de consulta

Fase 2: La consulta misma

4. Diseño y ejecución de estudios preliminares socioculturales y ambientales de referencia

- Mapas/ usos de la tierra/ ubicación de zonas ambientalmente críticas y sagradas/ perfil socio económico de los pueblos indígenas/ inventarios de recursos/ estudios de caso sobre experiencias de explotación de petróleo y gas/ atención del gobierno a las comunidades/ disputas en zonas fronterizas/ etc.
- Dentro de esta Iniciativa también se pueden financiar asuntos o equipos relacionados con aspectos técnicos (expertos, computadores, bases de datos, etc.)

ACTIVIDADES SECUNDARIAS

1. Regularización en la tenencia de la tierra

- Mejorar la seguridad de la tenencia de la tierra y de los recursos naturales mediante la regularización (reconocimiento de la propiedad) y protección de la integridad.
- Facilitar la participación de las comunidades
- Diseño y financiación de programas para identificación, demarcación y registro de tierras
- Asistencia técnica y legal para la revisión de estudios y evaluación
- Asesoría técnica y financiera para compra y acceso de tierras para las comunidades indígenas
- Asistencia técnica y financiera a los gobiernos para ayudarlos a tomar pasos para la protección de tierras indígenas tituladas
- Participación de las organizaciones indígenas en la revisión de políticas gubernamentales para regularizar el acceso y el uso de tierras de acuerdo al derecho consuetudinario
- Fortalecimiento para los pueblos indígenas para fortalecer su capacidad técnica, gerencial y administrativa
- Proyectos con base en comunidades para la titulación

2. Preparación de planes de desarrollo de los pueblos indígenas o comunitarios de otras poblaciones

- Diseño y preparación de los planes de desarrollo culturalmente apropiados de los pueblos indígenas (asistencia para formular y mejorar los planes de grupos indígenas y otros grupos comunitarios, talleres para lograr el entendimiento del gobierno sobre los planes de los pueblos indígenas y de las comunidades)

3. Desarrollo de políticas para la participación indígena en la explotación de recursos y mecanismos de inversión comunitaria o propuestas de otras poblaciones

- Reformas institucionales para promover cambios legislativos hacia un enfoque de asociación nuevo y congruente con los pueblos indígenas.
- Diseño de una política de gobierno por la participación indígena en el uso, manejo y conservación de recursos
- Creación de un foro político entre pueblos indígenas y funcionarios elegidos
- Creación de un fondo compartido para manejar recursos naturales
- Creación de un programa para la transferencia directa de beneficios provenientes de la explotación de recursos naturales

REFLEXIONES SOBRE EL DOCUMENTO CONCEPTUAL DEL BID

Es innegable la necesidad, consagrada en la Constitución, siguiendo lo prescrito en el Convenio 169 de OIT, de llevar a cabo procesos de consulta a los pueblos indígenas sobre las actividades de prospección y explotación de recursos naturales no renovables en su territorio. La posibilidad de ampliar las actividades de explotación de estos recursos, depende de los acuerdos a que se pueda llegar con las poblaciones locales.

El BID, organismo protagónico en el financiamiento de los proyectos de desarrollo en el Ecuador, manifiesta su interés por impulsar y financiar acciones orientadas a generar capacidades, herramientas y escenarios favorables para conseguir acuerdos en estos temas.

El objetivo estratégico del BID está claro: impulsar a los países andinos y amazónicos a intensificar las actividades económicas extractivas de recursos, especialmente hidrocarburos, para suplir la demanda global de energía y sus gigantescos requerimientos de inversión de capital. Al efecto, busca dotar de viabilidad política a los proyectos de ampliación de la "frontera hidrocarburífera" en territorio controlado por poblaciones indígenas ancestrales.


Pero aunque el interés que mueve al BID es evidentemente impulsar la ampliación de las actividades hidrocarburíferas, hay que reconocer que algunas de las políticas promovidas por su "iniciativa" son interesantes, en la medida en que van un paso delante de las que suelen mover a los gobiernos de la Región en materia de consulta. Así, destacamos algunos aspectos sobre los que el documento hace hincapié:





1. Que la consulta debe ser previa a la convocatoria a la licitación. Esto pone, o debe permitir poner, sobre el tapete de la discusión, aspectos de fondo como la pertinencia del llamado a licitación, la definición de los lotes, el contenido de las bases, etc. Recordemos que el gobierno ecuatoriano ha promovido un modelo de consulta a las comunidades, una vez adjudicados los bloques, es decir sobre los hechos dados y con mero carácter informativo..
2. Que la responsabilidad de la consulta y del cumplimiento de lo acordado con las comunidades, recae en el estado, no en las empresas. Lo contrario, que ha sido lo usual, ha sido dar un papel protagónico a las empresas en la conducción de las consultas que terminan reducidas al regateo de dádivas, mientras que el cumplimiento de los acuerdos queda dependiendo de sus intereses particulares.
3. La "iniciativa" además, ofrece fondos para estudios de línea base ambiental y sociocultural, planes de desarrollo de los pueblos indios, metodologías participativas, mejoramiento de las capacidades de los actores y otros temas relevantes. Incluso se plantea financiar proyectos de regularización de tierras y territorios indígenas como actividad previa a la licitación. Esto constituye un reconocimiento expreso de que la consulta sobre explotación de recursos naturales requiere de ciertas condiciones previas ineludibles. Las organizaciones indígenas para participar adecuadamente, requieren tiempo y recursos suficientes para definir una posición sólida y ampliamente debatida con sus bases.


Los gobiernos deben respetar estas condiciones para iniciar un proceso legítimo de consulta. Más aún si se reconoce que el interés y urgencia de ampliar las fronteras de explotación de recursos naturales no es de los pueblos indígenas sino de los gobiernos y de la banca multilateral.


ASPECTOS QUE NOS PREOCUPAN DEL DOCUMENTO

 El discurso oficial sostiene que el desarrollo de nuestros países depende de los ingresos petroleros, lo que es una verdad a medias. En el caso ecuatoriano, si bien el presupuesto del Estado se financia en un 40% con ingresos petroleros, nos preguntamos si esos ingresos han significado un mejor nivel de vida para la mayoría de la población. Los índices económicos y sociales muestran un deterioro de la calidad de vida, y la explicación se encuentra cuando se revisa el uso que se da a esos fondos. En el caso Ecuador, en los últimos 5 años, para el pago de la deuda externa se ha destinado entre el 40 y el 54% de los ingresos del Estado. Es decir, estamos pagando la deuda externa a través del sacrificio de los recursos naturales y de las comunidades indígenas.


 El argumento, expuesto en el documento, de que es necesario aumentar la producción petrolera para solventar la demanda creciente de energía de América Latina, no refleja la realidad mundial. Los mayores consumidores de energía y cuya demanda se abastece con la importación de petróleo, son los países desarrollados. Los países que, además, son nuestros acreedores externos y quienes controlan las instituciones financieras multilaterales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.


 El financiamiento que ofrece el BID es un préstamo, y si es que a alguna organización indígena le interesa apoyar al gobierno para presentar una solicitud, es importante que antes reflexionen bien sobre las consecuencias que esta decisión tendrá en la organización al verse involucrada y participando de recursos que aumentan la deuda externa del país. ¿No quita esto autoridad moral para pronunciarse contra la deuda externa, sus mecanismos de extracción de recursos a favor de los acreedores y los condicionamientos económicos a nuestros países que este mecanismo permite a la banca multilateral?


 La administración de los proyectos estaría a cargo del Estado. ¿Es esto deseable en el caso de las actividades relacionadas con los planes de desarrollo de las organizaciones indígenas? O ¿se debería buscar un mecanismo a través del cual la responsabilidad sea compartida y la ejecución esté en manos de las organizaciones indígenas?


 Cuando en el documento se menciona que una de las actividades a financiarse es un

banco de información que sustente las decisiones, es importante que los beneficiarios no solo sean los gobiernos y empresas, sino las organizaciones indígenas. No debemos olvidar que una de las condiciones para una adecuada participación es tener acceso a información completa, entendible y oportuna.

 Es importante aclarar cuáles van a ser los criterios que el BID y los gobiernos van a usar para reconocer a la representación indígena. Suele pasar que no se reconocen o se deslegitiman a los sectores que muestran oposición a sus proyectos.

 En una sección del documento se reconoce como una medida para resolver un conflicto generado por el impacto de una actividad a una comunidad indígena, su reasentamiento. Esta medida es inadmisibles.

 Es importante que los pueblos indígenas exijan que existan los mecanismos idóneos para garantizar que los resultados de la consulta se cumplan, sobre todo en aquellos casos en los cuales estos no son satisfactorios para el gobierno y para el BID.

 En una parte del documento se dice que la idea de la consulta no es “simplemente apropiada sino más eficaz para mantener relaciones laborales a largo plazo”. Es decir que como producto de los acuerdos para permitir la actividad petrolera, las comunidades y las compañías se beneficiarían mutuamente de una relación de trabajo. Las empresas obtendrían mano de obra barata y las comunidades remuneración económica por su trabajo con las empresas. Este es un aspecto que las comunidades deberían discutir, pues generalmente las empresas han usado este mecanismo para motivar su presencia en las comunidades, condición de partida para cualquier procedimiento de consulta.

Aunque el documento reconoce, en un punto, la posibilidad de que en el proceso de consulta no se llegue a un acuerdo, habiendo servido éste para “un entendimiento mejor de las partes” con miras a procesos de diálogo posteriores, en otro punto transa e introduce una salvedad para permitir al gobierno, a través de “medidas interinas”, “proseguir con la licitación a la exploración y/o explotación petrolera o de gas”.