

Escrito por Mabel Andrade, Cécica Hernández, Alejandro Landivar y Mariela Mendez. Editado por Susan Maples. Traducido por Vassal Translations.

TRANSPARENCIA EN LOS CONTRATOS PETROLEROS:

Un Estudio Comparativo Entre Ecuador y Bolivia: ¿Cuáles son las Fortalezas, las Debilidades, las Oportunidades y las Amenazas?

I. Resumen e Introducción: ¿Qué es la transparencia en los contratos y por qué importa?

Históricamente, la industria de los hidrocarburos ha sido considerada muy compleja. El acceso especialmente a la información que explique su gestión, sus acuerdos, y sus impactos económicos, sociales y medioambientales, a pesar del importante papel que estos impactos han jugado, ha sido extremadamente limitado. Los gobiernos han fallado en crear mecanismos claros y viables para controlar la industria y los canales de interacción; la coordinación con operadores nacionales e internacionales también ha sido inexistente o en núcleos. Así, promocionando mecanismos de transparencia en el sector se ayuda a evitar el uso incorrecto de recursos públicos, secretos, improvisación, inepticias e indiscreción en términos de manejo de recursos y prácticas. Para ello, generar y acceder a información veraz, oportuna y sistemática acerca de la industria se vuelve indispensable. Además, la transparencia puede fortalecer y promover la participación ciudadana.

Dentro de este contexto, y si consideramos que "transparencia no es una de las cualidades del petróleo, no hay otro producto que genera tanta corrupción, los países productores se caracterizan por una alta concentración de poder, democracias muy débiles y un débil estado de ley"¹; este estudio reflexionará sobre los cambios fundamentales y sobre reglas y condiciones actuales de los contratos del petróleo en Ecuador y Bolivia. Debido a que la transparencia de los contratos entre gobiernos y la industria de los hidrocarburos es esencial para cualquier rastreo de ingresos y gastos, el enfoque será en la transparencia de los contratos, pero otros aspectos de la industria también serán discutidos. Ambos países han emprendido numerosos cambios a la industria en el pasado reciente; ellos se han sometido a un proceso de migración desde participación a prestadores de servicios, o hablando políticamente, de "privatización" a "nacionalización" de contratos. La relevancia de estos cambios y el rol de la transparencia en estos procesos a partir de ahora es el tema de este documento.

Varias conclusiones principales vienen de éste estudio, el cual evalúa evoluciones históricas y hace sugerencias para el futuro. Primero, la experiencia demuestra que una actitud de transparencia no ocurre espontáneamente entre instituciones públicas. Muchas veces, la administración del estado está interesada en mantener una asimetría en la información que favorece a los gobiernos sobre los ciudadanos, de esta manera se facilita el éxito político y la permanencia en el cargo. Y aun, la transparencia puede emerger, pero puede estar limitada. En Ecuador y Bolivia, los contratos son hechos públicos. En Ecuador los contratos son divulgados una vez que han sido negociados y concedidos. En Bolivia, los contratos son aprobados por el parlamento; esto no ha sido aún totalmente implementado.

1 Comentario tomado del Fórum de Sistematización "Los Contratos Petroleros Y Sus Implicaciones Sociales, Económicas y Ambientales", Guayaquil, 20-21 Enero 2011

Sin embargo, no sólo es el sector público el que debe hacer su información transparente. Los inversores privados implicados en la cadena productiva de un producto o servicio específico y que actúan como aliados de un gobierno específico, sea estratégico o no, debe buscar suficientes mecanismos para asegurar la transparencia de la información. Y en ese aspecto, la transparencia del contrato no es suficiente. Mucha más información sobre operaciones, asuntos medioambientales, estrategias para diversificar la economía, uso doméstico de recursos, entre muchas otras cosas, es necesaria para un total compromiso ciudadano en éste importante sector. La transparencia en los contratos es un inicio importante y necesario, y tanto Bolivia como Ecuador deben ser aplaudidos por estas divulgaciones; pero ambos países pueden hacer mucho más. Este documento destaca algunas de estas áreas y aun reconoce que consolidar el aumento de otras divulgaciones también mantiene una alta prioridad.

a. ¿Qué se entiende por “contratos” en este contexto?

Una importante pregunta para empezar es ¿“qué contrato”? Los expertos estiman que un proyecto sencillo de petróleo o gas es construido, operado y financiado con alrededor de 100 contratos mayores, por ejemplo, contratos repetitivos y no más pequeños hechos en el curso ordinario de negocios, como acuerdos laborales. ¿Cuál de esos contratos deben estar públicamente disponibles?

La pregunta no es tan simple, pero existen áreas de claridad dentro de ella. La libertad de información y los principios de participación pública dictan que las decisiones del gobierno y los procesos deliberativos que las preceden deben estar comprometidos con los ciudadanos. El acceso a la información es crítica para una participación significativa en todos los aspectos del gobierno. Por ejemplo, la supervisión de los gobiernos y la habilidad de cambiar gobiernos requiere de acceso a la información después de que las decisiones se hayan tomado.

De los cientos de contratos involucrados en proyectos de petróleo y gas, aquellos en los cuales el Estado o empresas públicas sean parte, deben estar públicamente disponibles bajo estos principios. Estos son típicamente contratos de perspectiva, exploración, o explotación de recursos de hidrocarburos. Estos pueden ser llamados licencias, permisos, acuerdos, o con algún otro nombre en diferentes países. En el sector del petróleo y del gas existen tres tipos preponderantes de contratos:

- 1) Contratos de producción compartida, en los cuales el operador de campo tiene permitido recuperar sus costos de operación (opex) y de capital (capex) antes de compartir ingresos y/o petróleo con el Estado;
- 2) Contratos de servicio, en los cuales el operador de campo recibe una cierta cantidad de recursos, generalmente un porcentaje de los ingresos brutos, para cubrir sus opex, capex y continuar ganando beneficios razonables; y
- 3) Concesiones, o contratos “impuesto/regalías”, en los cuales el operador de campo tiene una obligación principal (pero no simple) con el Estado, en el cual hay que pagar impuestos y comisiones. El contratista tiene derechos sobre todos los recursos de hidrocarburos.

Contratos de participación vs Contratos de Servicios

En general, las diferencias entre estos tipos de contratos es la forma en que cada quien asume riesgos operativos, pagos por servicios, y la modalidad en la cual se hacen ajustes cuando hay variaciones en los precios internacionales. Por ejemplo, en contratos de servicios, las ganancias potenciales de beneficios extraordinarios son retenidas

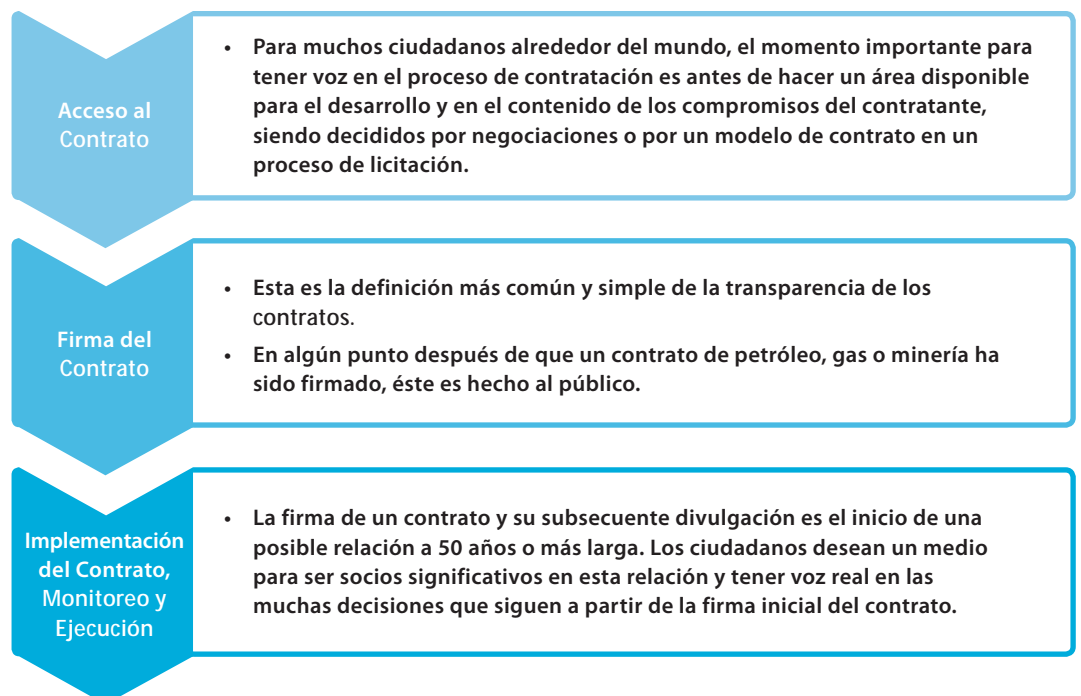
por el Estado en lugar del contratista; en un sistema de concesiones, estas ganancias potenciales serán típicamente retenidas por el contratista. Similarmente, el bajo riesgo de un colapso en los precios es retenido por el estado en el contrato de servicios mientras que es soportado por el contratista en la concesión, a menos que se pongan mecanismos particulares en los contratos para mitigar esto.

Es común que los Estados usen una combinación de aspectos de todos estos tipos de contratos para asignar riesgos y responsabilidades o para elogiar un cambio de política o para ambos. El interés en firmar uno de estos contratos dependerá de las expectativas de las partes contratantes (el Estado y las compañías privadas) para suavizar desequilibrios entre los beneficios percibidos por las partes, consolidando una gran participación en los ingresos del petróleo, y promoviendo horizontes de beneficios razonables y considerando los muchos escenarios de fluctuación de precios que pueden surgir en los mercados internacionales.

b. ¿Qué constituye transparencia?

Mientras que la transparencia podría parecer de lejos más honrada, de hecho puede también tener diferentes significados para diferentes personas y en diferentes contextos. Para algunos autores que hablan de transparencia gubernamental, por ejemplo, la transparencia consiste en abrir la información del gobierno al público, a un escrutinio por la sociedad. La transparencia no implica un acto de responsabilidad de una persona específica o la simple divulgación, sino la práctica democrática de revelar información gubernamental y crear procesos participativos y públicos para una democracia comprometida.

Aquí está una manera de conceptualizar posibles puntos para la “transparencia de los contratos” que tienen lugar en el ciclo de vida de los proyectos de hidrocarburos:



c. ¿Por qué importa la transparencia en los contratos?

La transparencia en los contratos es una condición previa y esencial para asegurar que todas las partes se beneficien de la industria de los hidrocarburos. La divulgación es un requisito previo necesario para coordinar y administrar efectivamente el sector extractivo por organismos gubernamentales. Le permite a los ciudadanos hacer un seguimiento de los contratos en áreas donde ellos podrían estar mejor situados como el cumplimiento de normas medioambientales y responsabilidades sociales. La transparencia en los contratos proporciona incentivos para mejorar la calidad de las contrataciones: evita que los empleados del gobierno prioricen sus intereses sobre aquellos de la población, y con el tiempo, los gobiernos pueden comenzar a incrementar su poder de negociación si aprenden de los contratos firmados en otras partes del mundo.

El secreto oculta incompetencia, mala administración y corrupción, pero solo para la opinión pública, no para la industria, la cual generalmente sabe los términos de una transacción e incluso el texto de los supuestos contratos secretos. Como contratos "confidenciales", el derecho al acceso de información debe estar instrumentalizado ya que pocos países tienen políticas de transparencia pública en lo que se refiere a la exploración de hidrocarburos y estudios de explotación.

De la misma manera, los contratos desconocidos para el público deben ser hechos transparentes como aquellos que se refieren a los tipos de concesión, producción compartida, empleos, financiación de proyectos, y transferencia de contratos. Aunque tratados, leyes, regulaciones y otros documentos legales que definen relaciones entre el gobierno y compañías privadas son documentos públicos, los contratos de extracción de petróleo, gas y minerales entre el gobierno y las industrias extractivas están inmersos en el misterio. En general no están disponibles a los ciudadanos de los países ricos en recursos en los cuales la extracción tiene lugar, y a menudo contienen cláusulas de confidencialidad que explícitamente limitan el acceso a la opinión pública. Internacionalmente, hay más y más demanda para hacer contratos con las industrias extractivas que estén disponibles al público y para establecer nuevos estándares para definir que información es revelada y que no concierne a las transacciones entre el gobierno y las industrias.

Desafortunadamente, la transparencia en los contratos continúa como una práctica naciente, incluidas las formas más honradas descritas anteriormente, divulgando los acuerdos firmados. Bolivia y Ecuador están entre los pocos países que hacen esto. Si los argumentos para la transparencia de los contratos son tan convincentes, ¿por qué aún no es una práctica común? A continuación se detallan respuestas a argumentos comunes contra la transparencia de los contratos.

1) Las cláusulas de confidencialidad no permiten la transparencia de los contratos.

Tanto gobiernos como compañías han discutido consistentemente que las cláusulas de confidencialidad en sus contratos prohíben su divulgación. Un informe global de más de 150 contratos de petróleo, gas y minería demostraron que esta afirmación es en parte mito y en parte verdad. Hay muchas maneras en las cuales las cláusulas de confidencialidad no son un obstáculo a la transparencia de los contratos, lo cual hace esta declaración un mito. Por ejemplo, las partes en un contrato pueden siempre acordar que cierta información se haga pública que podría de otra forma ser cubierta por cláusulas de confidencialidad. En otras palabras, gobiernos y compañías pueden siempre acordar la publicación de contratos y pueden acordar la modificación de cláusulas de confidencialidad que permitan la transparencia del contrato. Incluso cuando las partes no puedan acordar el hacer cierta información pública, las

cláusulas de confidencialidad de la industria de la extracción casi siempre incluyen una excepción para divulgar que es requerida por ley. De esta manera, los gobiernos pueden demandar la transparencia del contrato a través de medios legales.

En suma, este argumento es solo correcto en caso de que ni los gobiernos ni las compañías deseen la aprobación de la transparencia en los contratos. En este caso, la cláusula de confidencialidad puede impedir que los ciudadanos tengan acceso al contrato, a menos que algún otro mecanismo legal sea usado para anular la decisión del gobierno y la compañía, como la estipulación de la ley del derecho a la información.

- 2) Los contratos contienen información comercial sensible y debe, por lo tanto, ser confidencial.

Los gobiernos y las compañías argumentan que los contratos contienen información comercial delicada que, si fuera revelada, podría poner en peligro su capacidad de ser competitivo. La información considerada sensible incluye: condiciones financieras, compromisos en obligaciones laborales, mitigación medioambiental y medidas de protección a ser tomadas.

Un problema con este argumento es que mucha de esta información ya es conocida en la industria (por ejemplo, condiciones financieras). En tales casos, la información no puede ser considerada un secreto industrial que merezca protección legal. Otro factor es que frecuentemente la información comercial sensible no está contenida en el contrato principal el cual los activistas quieren ver. Puede ser encontrada en documentos como planes de administración medioambiental y documentos de costos. Así, la transparencia en los contratos no significa que la información que fue previamente secreta vaya a ser ahora disponible para la competencia. Adicionalmente, la información altamente sensible puede siempre ser redactada antes de ser revelada.

Por esta razón es necesario reconocer que la transparencia contribuye a modernizar el Estado y sus instituciones, junto al reconocimiento ciudadano como observadores. También deberíamos preguntarnos, una vez que la información es conocida, ¿son los ciudadanos capaces de corregir cosas que parecen excesivas o inadecuadas? La pregunta nos lleva a reconocer otro profundo déficit de democracia: la falta de instrumentos para controlar gobiernos democráticamente en procesos de toma de decisiones y en sus acciones.

II. Antecedentes: Economías basadas en extracción de recursos en Ecuador y Bolivia

El petróleo es la principal fuente de financiación para la economía ecuatoriana. De acuerdo a datos oficiales del 2010 representa una cuarta parte del PIB, 35% del presupuesto del Estado, y más del 50% de las exportaciones. De las exportaciones de petróleo crudo, de acuerdo a cuentas de datos oficiales, entre 1972 y diciembre del 2009 el gobierno obtuvo 77.568 billones de dólares. Las compañías extranjeras ganaron 20.096 billones de dólares a partir de exportaciones de petróleo crudo entre los años 2000 y 2008. Entre 2007 y 2010 el gobierno recibió cerca de 30 billones de dólares.

En el caso de Bolivia, los hidrocarburos representan también una de las principales fuentes de recursos económicos. Los ingresos que percibe el estado boliviano por la producción de petróleo y gas natural representaron aproximadamente el 21,1% del Presupuesto General de la Nación y el 5,20 % del Producto Interno Bruto durante la gestión 2010. Datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística señalan que

durante dicha gestión, Bolivia exportó el equivalente a 2.942 millones de dólares solamente en hidrocarburos; este monto representa el 42,29% de los 6.956 millones de dólares generados en el país por concepto de exportaciones. Durante el periodo 2001 – 2010, el gobierno boliviano percibió aproximadamente 8.188 millones de dólares por concepto de regalías, participaciones e impuestos hidrocarburíferos.

a) Historia de los hidrocarburos de Ecuador

La historia del petróleo en Ecuador se remonta a 1875 cuando un campo en la península de Santa Elena fue otorgado bajo concesión a la compañía transnacional Anglo Ecuadorian Oilfields Ltd. El Estado recibió el 1% de los beneficios de explotación.

La segunda etapa de la historia petrolera del país tuvo lugar a finales de los años sesenta cuando se descubrieron campos petrolíferos en la región del Amazonas, aunque ya en los años cincuenta, compañías como Shell habían investigado el área y determinado que la calidad del crudo no era tan interesante comparada con aquella de los países árabes con mucha más seguridad y fuentes de mayor confianza.

Desde entonces, el estado de Ecuador comenzó a intervenir en políticas petroleras pero la mayoría de las actividades de hidrocarburos han sido administradas por las compañías transnacionales, especialmente por Texaco y Gulf. Históricamente hubo una ruptura en 1981 la cual llevó a la famosa demanda que es actualmente cubierta en los medios internacionales, el caso contra Texaco por daños medioambientales. En esa época, el Estado no estaba tan involucrado en el sector de los hidrocarburos. Los políticos neoliberales del momento establecieron que “Ecuador no tiene el capital necesario para realizar actividades petroleras. Necesitamos capital para salud, educación, carreteras, vivienda pública. Debemos atraer capital internacional. Ecuador no tiene la tecnología y debemos atraer inversiones extranjeras, ya que los extranjeros tienen la tecnología necesaria”...

Muchos críticos de esta política creen que estos argumentos fueron la base para una debilitación planeada de las compañías estatales petroleras para permitir la entrada a las compañías extranjeras. Aunque en la década de los ochenta y noventa se hicieron intentos para mejorar las operaciones nacionales, los resultados tuvieron muy poca importancia. En ese momento, el petróleo era extraído pero no estaba basado en las necesidades energéticas del país, el propósito era el de recibir compensación monetaria de las compañías petroleras extranjeras.

Principales cifras de Explotación Petrolera

En la actualidad, la mayor parte de los recursos petroleros de Ecuador han sido agotados. En 1970, cuando el mini boom petrolero comenzó, el país tuvo 8.084 billones de barriles en sus reservas probadas. Cuarenta años después, las reservas restantes comercialmente explotables han sido reducidas a la mitad, incluida el Bloque ITT (Ishpingo, Tambococho, y Tiputini). El Bloque 43 contiene los 3 campos, Ishpingo, Tambococho, y Tiputini (ITT). De acuerdo a los expertos, el total de las reservas probadas del Bloque 43 ITT son 856 millones de barriles de crudo pesado (14°API). Solo las reservas probadas de Ishpingo Norte y Sur suman 450 millones de barriles. Las reservas de Tambococho y Tiputini son aproximadamente de 400 millones de barriles. El 80% de ITT está localizado dentro del parque Yasuní, una zona de exclusión y también amortiguadora donde la explotación está prohibida perpetuamente.

La tentación de explotar las reservas ITT será grande, particularmente en la época actual de altos precios del petróleo. Históricamente, el gobierno obtuvo 77.568 billones de dólares por exportaciones de petróleo crudo en el periodo entre 1972 y diciembre del 2009, de acuerdo a la suma de datos oficiales. Las compañías extranjeras ganaron 20.096 billones de dólares a partir de exportaciones de petróleo crudo solo entre 2000 y 2008. Entre 2001 y 2010 el gobierno recibió cerca de 30 billones de dólares.

b) Historia de los hidrocarburos de Bolivia

Bolivia ha pasado recientemente a través de dos momentos muy importantes en el sector del petróleo; primero, debido a los procesos de capitalización y privatización de las principales unidades de negocio de la compañía estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) y segundo, debido a los procesos de nacionalización donde su principal objetivo era la recuperación por parte del Estado de la propiedad de los hidrocarburos y de aquellas compañías que fueron capitalizadas y privatizadas.

Periodo de Capitalización y Privatización

Como resultado de negociaciones bilaterales entre Bolivia y la República Federal de Brasil, fue asignado en 1996 un contrato de ventas de gas natural por un volumen de 30 millones de metros cúbicos al día (MMcmd) durante 20 años. Para la ejecución de este contrato, fue necesaria una búsqueda de inversiones extranjeras que pudieran permitir el incremento de las reservas certificadas de Bolivia así como de los niveles de producción de hidrocarburos, dada la mala capacidad financiera de YPFB.

Por esta razón, la ley de hidrocarburos N° 1689 fue aprobada en abril de 1996, estableciendo un régimen de Contratos de Riesgo Compartido y declarándolos libres de tomar decisiones en lo que respecta a la exploración, explotación, refinamiento, actividades de industrialización y comercialización de hidrocarburos y sus subproductos. También, junto con la promulgación de esta ley, comenzó la transferencia de la unidad de exploración y producción de Andina SAM, propiedad de YPFB, por un total de 264.8 millones de dólares; la unidad de exploración y producción de Chaco SAM fue capitalizada, también propiedad del Estado, por 306.7 millones de dólares, así como la unidad Transportadora Boliviana de Hidrocarburos por 263.5 millones de dólares.

Por otra parte, entre 1998 y 1999 las principales refinerías del país estuvieron privatizadas (Gualberto Villarroel y Guillermo Elder Bell) con una base de 102 millones de dólares y la Compañía Logística de Hidrocarburos Bolivia por 12 millones de dólares. En total, fueron obtenidos ingresos en el orden de aproximadamente 935 millones de dólares. Tomando en consideración el nuevo régimen de contratos establecido, la Rama Ejecutiva del Gobierno durante ese periodo de tiempo presentó un modelo de contrato de riesgo compartido para ser aprobado en el Congreso Nacional. Este modelo fue aprobado y aplicado e se inició en 1996 para todas las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos. Como resultado de este proceso, más de 70 contratos de riesgo compartido entraron en vigor entre YPFB y las compañías transnacionales.

Entre los principales aspectos contemplados por este modelo de contrato fue la transferencia de la propiedad de los hidrocarburos explotados en favor de las compañías privadas, las cuales fueron responsables del pago directo de las entradas de petróleo en favor del Estado. De la misma manera, estas compañías pudieron decidir el destino de la producción que generaron así como de las condiciones comerciales (precio, volumen, etc.).

Considerando el tópico de la información y confidencialidad, este modelo de contrato, en su décima cláusula establece lo siguiente: "YPFB, la Secretaría Nacional de Energía y cualquier otro cuerpo Estatal, mantendrá la información recibida como confidencial y la información no puede ser del conocimiento de ninguna persona que no esté al servicio del Estado el cual mantendrá también la información de manera confidencial..." Por tanto, la información generada comenzando a partir de la firma de estos contratos tenía un carácter confidencial y no era de fácil acceso para la sociedad civil a fin de poder hacer un apropiado monitoreo de la situación del sector de los hidrocarburos en Bolivia.

Otro punto importante que debe ser mencionado es que de acuerdo a lo que está establecido en el número 5 del artículo 59° de la Constitución Política del Estado, efectiva a partir de inicios del año 2009, una de las atribuciones del Poder Legislativo fue la de "Autorizar y aprobar la contratación de préstamos que asignaron los ingresos generales del Estado, así como de los contratos relacionados con la explotación de la riqueza" nacional. De cualquier forma, el Congreso Nacional no siguió adelante con el análisis y la aprobación de cada uno de los 75 contratos del petróleo, limitándose a aprobar el modelo de contrato básico para las negociaciones. Bajo este marco, se volvió más difícil todavía acceder al contenido de los contratos que estaban siendo suscritos por YPFB comenzando desde 1996 hasta el año 2005; hasta ahora esos contratos no han sido publicados y revelados para la consideración del público en general.

El régimen de contratos de riesgo compartido hizo posible la obtención de importantes inversiones, principalmente en exploración, producción y actividades de transporte de hidrocarburos; estas inversiones también impactaron en reservas certificadas más grandes de gas natural y petróleo y en el descubrimiento de mega campos que comenzaron a dedicar su producción hacia el mercado brasileño. Es importante mencionar no obstante, que debido a la falta de aprobación de cada uno de estos contratos de riesgo compartido por parte del poder legislativo, el gobierno de Evo Morales ha iniciado acciones de responsabilidad legal a cuatro ex presidentes de la República, por considerar estos contratos como inconstitucionales.

Periodo de Nacionalización

En 2002, el gobierno boliviano de esa época comenzó a negociar la ejecución de un proyecto potencial para la exportación de gas natural licuado (GNL) a México y Estados Unidos a través de puertos chilenos. Este proyecto fue una molestia para la población boliviana debido a problemas políticos entre Bolivia y Chile por la pérdida de la línea costera boliviana en 1879. Esta razón, junto con los bajos niveles de los precios de exportación que fueron negociados y los ingresos petroleros diferenciados que existían, además de campos viejos y nuevos, generaron una protesta social en octubre de 2003 por parte de todas las organizaciones y movimientos sociales, forzando al Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada a dimitir y escapar del país.

En julio de 2004 y en respuesta a estas demandas sociales, Bolivia realizó un referéndum vinculante en donde sus principales resultados fueron la recuperación por parte del Estado de la propiedad de todos los hidrocarburos, la no exportación de gas natural a través de puertos chilenos y un nivel de ingresos del petróleo para todos los campos equivalentes al 50% del valor de la producción en favor del estado.

En mayo de 2005, la ley de Hidrocarburos N° 3058 fue promulgada, creando el Impuesto Directo a los Hidrocarburos con una tarifa de 32% sumado junto con regalías del 18%. También esta ley estableció tres nuevas modalidades para los contratos del petróleo: operación, de producción compartida y de asociación.

Un año después de aprobar esta regulación y bajo el gobierno de Evo Morales, el Decreto Supremo N° 28701 fue promulgado para la Nacionalización de los Hidrocarburos; entre los aspectos más importantes contemplados en esta disposición legal están los siguientes:

- El Estado recupera los bienes, propiedad y el total y absoluto control de todos los recursos de hidrocarburos del país. Así mismo, recupera la propiedad de aquellas compañías que fueron capitalizadas y privatizadas durante el periodo 1996-1999.
- YPFB, en nombre y representación del Estado, en completo ejercicio de propiedad de todos los hidrocarburos producidos en el país, asume su comercialización, determinando las condiciones, volúmenes y precios para el Mercado interno así como para la exportación e industrialización.
- Se establece un periodo no mayor a 180 días para que las compañías privadas que llevan a cabo actividades de exploración y producción regularicen sus actividades, por medio de contratos de operación que cumplan con las condiciones y requerimientos constitucionales y legales. Al final de este periodo, las compañías que no hayan suscrito nuevos contratos no podrán continuar operando en el país.
- YPFB no tendrá la capacidad de ejecutar contratos para la explotación de hidrocarburos que no hayan sido individualmente autorizados y aprobados por el Poder Legislativo durante la ejecución del mandato de la sección 5 del artículo 59 de la Constitución Política del Estado, entonces efectiva.

Este último punto asentado en Decreto Supremo 28701 fue un importante punto de referencia en material de transparencia en contratos del petróleo ya que cada uno de los 44 contratos de operaciones que fueron negociados y suscritos entre YPFB y varias compañías, tuvieron que ser necesariamente aprobados por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores del Honorable Congreso Nacional. En este sentido, ellos eran las autoridades nacionales elegidas por voto que aprobaron por medio de una ley de la República y en representación de la población de Bolivia, los contratos del petróleo que están siendo aplicados hoy en día en Bolivia. Después de su aprobación, YPFB así como el Ministerio de Hidrocarburos publicaron, en sus páginas web, un resumen del contenido de los 44 contratos. De cualquier manera, a esta fecha y debido a constantes cambios de autoridades y equipos técnicos en este sector, estos contratos no han sido publicados por estas instancias y es muy difícil encontrarlos en páginas electrónicas.

También está la Ley N° 3740 que tiene que ver con el Desarrollo Sostenible del Sector de los Hidrocarburos, promulgada en agosto de 2007, que en su artículo 6 sobre transparencia de la información establece que "YPFB publicará bianualmente y de manera oficial, en su página web institucional y por escrito por medio de comunicados oficiales, toda la información que refiere a costos recuperables y los cálculos realizados para la determinación de la participación de YPFB y de las compañías petroleras en los beneficios de las actividades de los hidrocarburos".

Entre otras cosas los contenidos mínimos de información que serán presentados por cada campo productor de hidrocarburos son los siguientes:

- Costos personales de las compañías operadoras
- Costos de movilización y desmovilización de personal
- Costos de transporte y traslado del personal
- Costo de los materiales
- Impuestos, regalías y participaciones, Impuestos Directos a los Hidrocarburos (IDH), patentes, contribuciones, compensaciones e indemnizaciones

- Diferencias de intercambio
- Impuestos, regalías y participaciones, Impuestos Directos a los Hidrocarburos (IDH), patentes, contribuciones, compensaciones e indemnizaciones
- Diferencias de intercambio
- Protección del medioambiente, seguridad industrial y salud ocupacional
- Costos legales
- Seguro, costos de administración y servicios
- Depreciación de activos fijos
- Volúmenes de producción, precios e ingresos brutos de los hidrocarburos para cada componente (gas natural, líquidos, etc.) para el mercado interno así como del externo

Esta es una gran cantidad de información por divulgar para un país. Aunque una gran parte de esta información es publicada al momento por YPFB, aun no es observado un total cumplimiento de esta regulación ni tampoco de su desagregación a nivel de los campos de producción, aunque está establecido en la citada ley. Creemos que una de las principales deficiencias de esta regulación es la ausencia de sanciones para casos de incumplimiento por parte de YPFB.

III. Fortalezas: líderes en transparencia

a) Altos niveles de transparencia, pero a una escala relativa

En la mayoría de sociedades alrededor del mundo, los contratos primarios para la exploración y explotación de petróleo, gas, y recursos mineros no están disponibles al público. Los países más dependientes de estos recursos no renovables no divulgan estos contratos vitalmente importantes a sus ciudadanos. Un estudio del 2009 sobre transparencia en los contratos a nivel mundial considera que "a la fecha, muchos países aún no se han comprometido a un contrato de total transparencia."² Y muy pocos, si hay, han asumido contratos de total transparencia: divulgación de todos los contratos pasados, voz y participación pública en la asignación de contratos, divulgación de todos los contratos firmados, y mecanismos de monitoreo posteriores a la asignación del contrato. Dentro de poco, en la mayoría de los países, el sector de los hidrocarburos continuará mas allá de la vigilancia de los ciudadanos y de otras instituciones gubernamentales de control, como el parlamento, los medios, e incluso cuerpos independientes del gobierno, los cuales pueden ser muy con activos al desempeñar tales funciones correctamente.

Globalmente, la región de Latinoamérica lo hace muy bien comparado con otras regiones con respecto a la transparencia del gobierno en los sectores del petróleo, gas y minería. En la primera clasificación hecha sobre transparencia de gobiernos ricos en recursos, The Revenue Watch Index, de una lista de 30 países, todos los latinoamericanos tuvieron una puntuación de más de 50 de un total de 100. En contratos y términos legales, muchos países en la región han divulgado contratos, incluyendo Ecuador y Bolivia. Una notable característica de los contratos divulgados de Ecuador es que han sido históricamente hechos bajo la ley de libertad de información del país (LOTAIP).³ Los contratos fueron publicados por el gobierno sin necesidad de que los ciudadanos fueran a través de largos y costosos procesos administrativos o judiciales para obtener acceso a esos contratos en Ecuador, donde se es mucho más fiel a principios y prácticas de libertad de información. En otros países los contratos no son divulgados como materia en curso, incluso aunque exista una ley de libertad de información. En México, los ciudadanos tuvieron que presentar una demanda para ganar acceso a los contratos. Los ciudadanos tuvieron éxito, lo que es un gran logro; de cualquier manera, la divulgación sin tal proceso costoso y consumidor de tiempo podría ser mucho mejor.

² Ver Contracts Confidential: Ending Secret Deals in the Extractive Industries disponible en <http://resources.revenuewatch.org/sites/default/files/RWI-Contracts-confidential.pdf>

³ Ver <http://www4.petroecuador.com.ec/lotaip/pdfs/acp/contrato16.pdf>

La publicación de contratos en Bolivia es dirigida por asuntos similares y fuertes principios de voz pública y participación, aunque la divulgación no ha sido expresamente gobernada por la ley de libertad de información. Los niveles de transparencia con respecto a la aprobación de los contratos de petróleo en Bolivia se han incrementado significativamente, viendo que su aprobación es un requisito indispensable por parte del poder legislativo (diputados y senadores) y que la información resultante de la aplicación de estos contratos también tiene un carácter público cuando la ley N° 3740 está siendo aplicada. Esto es un medio crucial para la participación pública en el proceso de asignación de contratos – el primer paso en la carta anterior “¿Qué es la transparencia de los contratos?” Como representantes de la gente, el voto parlamentario debe proveer control y voz de los ciudadanos en el proceso de contratación. Un número de países de diversas partes del globo siguen tal práctica: Azerbaiyán, Egipto, Georgia, Liberia, Sierra Leona, Yemen, por ejemplo.

La nueva política de Bolivia sigue siendo incipiente, y su implementación aún sigue limitada. A la fecha, debido a coacciones en equipos técnicos y cambios en liderazgo, aun no se ha publicado un cierto número de contratos. Pero, la ley provee muchos indicios para el futuro.

b) Los grupos están comprometidos en temas de contratos y formación de políticas

Grupos de ciudadanos tanto en Ecuador como en Bolivia están profundamente comprometidos con los contratos emitidos a pesar del acceso limitado a esos contratos durante su negociación o por otros procesos de asignación. Ambos países han visto las reformas en sus sectores de hidrocarburos en años recientes, y el acceso a la información y principios de participación pública han resultado en reformas de acuerdo a las demandas de los ciudadanos. Aunque aún es muy pronto para decir qué beneficios han traído esas reformas, existe evidencia que los contratos renegociados y nuevos son mejores contratos y han existido mejoras más amplias en el sector en ambos países.

Los primeros indicadores de mejores contratos y beneficios más fuertes

En 2010, Ecuador renegoció sus contratos como resultado de la introducción de reformas en la Ley de Hidrocarburos y en la Ley del Régimen de Impuestos. Esto generó una transición de contratos de participación a contratos de servicios, y un nuevo enfoque de “privatización” a “nacionalización” de esta actividad (ver tabla 1).

El contexto de este cambio fue “la agenda de energía 2007-2011” del gobierno de Correa, la cual se refiere a la Constitución de Monticristi considerando el control del Estado sobre los recursos naturales. Esto cambió la lógica consideración del uso y destino de los recursos naturales en Ecuador.

Tabla 1 Diferencias clave entre Contratos de Servicios y Contratos de Participación

	Contratos de Servicios	Contratos de Participación
Riesgo	El riesgo asociado con las fases de exploración y comercialización es asumido por el Estado	El riesgo global de la operación es asumido por la compañía contratante
Pago de Servicios	El Estado es dueño de toda la producción y paga una cuota que incluye costos de operación, inversiones, y un margen de beneficios	La compañía recibe parte del petróleo crudo que produce
Fluctuación de Precios	No hay mecanismos para reconocer ganancias extraordinarias cuando existen variaciones positivas en los precios	La ley 42-2006 y sus reformas, así como el Artículo 170 de la Ley de Impuesto Justo, establece una participación del 70% en ganancias extraordinarias
Compañías operando bajo estos datos	Agip opera bajo un contrato de prestación de servicios cuyas tasas están basadas en costos. Ivanhoe firmó un contrato de servicios que contempla pagos de una tasa fija (37 USD)	Repsol, Perenco, Andes Petroleum, Petrooriental y Petrobras operan bajo esta fórmula contractual. Sólo el contrato de Andes Petroleum claramente establece participaciones extraordinarias de ganancias (50%) cuando los precios sobrepasen de 17 USD por barril

Fuente: "Lupa Fiscal, Nuevos esquemas en política petrolera: Monitoreo de la Industria Petrolera" (Grupo FARO, 2009)

Aranceles. La idea fundamental en la renegociación de los contratos del petróleo es tener un arancel que vaya a servir a reafirmar la operación de los actuales campos productivos y otros orientados hacia la promoción de nuevas inversiones que vayan a financiar exploración y planes de prospección en campos aun inexplorados. En ambos casos, estaba contemplado que el valor del arancel sea ajustado de acuerdo a la inflación que sea registrada en los costos asociados a la producción de los recursos (infraestructura, entradas, servicios del petróleo, entre otros).

Tabla 2 Tipos de aranceles en el modelo contractual para la interpretación de servicios

	El Arancel	Otros Ámbitos
Campos en operación	El arancel es igual a un valor fijado por barril. Los costos operativos son reconocidos más un arancel cercano al 5%	Si la compañía lleva a cabo inversiones para habilitar los campos que ya están operando, se reconoce un arancel adicional de entre 15% y 18%
Campos no explotados	Se obtiene una tasa de devolución de 25% en la medida en que una exploración planea resistir altos riesgos	Esta tarifa debe ser también aplicada en campos donde se implementen sistemas de recuperación mejorados

Fuente: "Las compañías petroleras tendrán el modelo del contrato la próxima semana" Entrevista con Wilson Pastor, publicada en el periódico El Comercio el 24 de junio del 2010.

Impuestos. La reducción del porcentaje de pago de los impuestos entrantes de un 44.4% a un 25% fue introducida porque sus contratos ahora pasan por la interpretación del modelo de servicios para la exploración y explotación de hidrocarburos (artículo 27 de la Ley de Reforma). Adicionalmente, la deducción de los gastos de las compañías es modificada. Las compañías no podrán reportar como gastos ni los costos financieros ni los costos de transporte a través de tuberías (artículo 27 de la Ley de Reforma). De la misma manera, está establecido un límite máximo del 5% del impuesto cargado para la deducción por concepto de gastos en servicios técnicos y administrativos (artículo 26 de la Ley de Reforma).

Estos cambios indican que el estado ecuatoriano deberá ganar más en términos de beneficios financieros por sus contratos del petróleo en el futuro; pero es muy pronto para decirlo, y si el acuerdo fue el mayor posible para el estado está también abierto a debate. Y, a pesar de la publicación regular de contratos después de ser firmados (o renegociados en este caso) los grupos de ciudadanos en Ecuador buscan tener más voz durante la fase de negociación. Existen áreas discutidas con gran detalle en la próxima sección: "Debilidades".

Como Ecuador, Bolivia también ha visto numerosos cambios en su sector de hidrocarburos en el pasado reciente con las demandas de sus ciudadanos, como se detalla en la sección de antecedentes históricos, anteriormente. Similarmente, es muy pronto para cuantificar los beneficios de estos cambios; y, el gobierno está considerando aun mayores cambios en su estructura legal, incluyendo contratos, en el momento en el que este reporte fue impreso. Los grupos de ciudadanos están activamente involucrados en trabajar con el gobierno y reflexionando sobre estos cambios. El alcance de esta elocuente participación ciudadana en este proceso solo será conocido en el futuro. Y, encontrar estructuras legales duraderas que beneficien la sociedad no es tarea fácil. Toma tiempo y puede llevar varios intentos antes de encontrar una estructura que funcione. En el lado positivo, ambos países están haciendo más por la transparencia y la participación que muchos otros países – por ejemplo, Nicaragua, otro país en el programa TRACE, donde los contratos no son hechos públicos del todo y las vías para la participación ciudadana son extremadamente limitadas.

IV. Debilidades: los límites de la política actual

Bolivia y Ecuador han divulgado más que muchos otros países y tienen principios de participación pública que exceden a muchos países. Pero esto es en un contexto de divulgación mundial limitada, donde todos los países y las compañías que operan en ellos pueden hacer mucho más. La transparencia en si es un medio para una participación más significativa en un sector crítico de muchas economías.

a. Participación y voz en negociación/asignación es muy limitada en la práctica

Un tema común de ciudadanos y grupos ciudadanos a nivel mundial es la necesidad por una mayor participación en la asignación de contratos y/o el proceso de negociación. Mientras que la divulgación de contratos después de ser firmados puede ser un incentivo para un gobierno para actuar en el interés público durante el compromiso en este proceso, aunque el producto final del proceso estará disponible para ser visto públicamente, los ciudadanos pueden aun ver una aproximación cerrada como indicativo de un proceso que no tiene sus intereses suficientemente representados.

¿Cómo manejar un proceso participativo? permanece como una pregunta abierta. La involucración parlamentaria es un método, a través del cual se tiene una legislación que dicta la mayoría de los términos legales que las compañías están obligadas a satisfacer y/o aprobar contratos; y se tienen grupos ciudadanos además del equipo consultivo en las negociaciones de contratos, como ha sido hecho en el proceso de renegociación del contrato de Sierra Leona con éxito. En un sector que ha sido históricamente tan cerrado a cualquier forma de información pública, mucho menos participación, los modelos y experiencias de países son limitados.

b. El monitoreo y aplicación del contrato post firma es un desafío

Incluso con fuertes compromisos de divulgar mucha información sobre las operaciones del sector tanto de Bolivia como de Ecuador, las actuales publicaciones no han sido completas y pueden estar fuera de tiempo o inexactas.

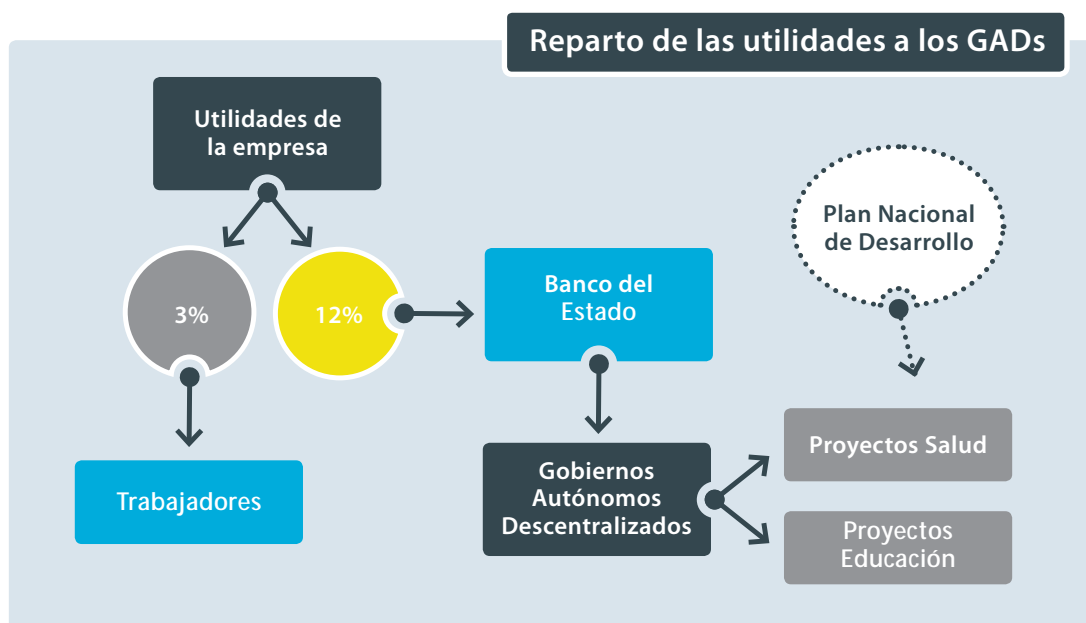
En Ecuador, un desafío en términos de estar monitoreando y aplicando contratos será si la nueva estructura regulatoria mandada por la Constitución de Monticristi y nuevas leyes estarán totalmente implementadas. Dentro de las reformas de ley, cuando PETROECUADOR fue remplazado por la "Secretaría de Hidrocarburos" se garantizaron nuevas responsabilidades al Ministerio de Recursos Naturales, como la asignación, suscripción y expiración de los diferentes contratos a través de la Secretaría de Hidrocarburos, infringiendo lo que estaba establecido en los artículos 313, 315, 316 y 317, de la Constitución de Monticristi y la opinión es que la Secretaría de Hidrocarburos se convertirá en un SUPER ministerio, concentrando importantes poderes en una sola institución.

También, los artículos 204 y 213 de la Constitución señalan que las actividades de control no pueden estar subordinadas a la rama ejecutiva, el Ministerio del Sector; en cambio, la institución controladora debe gozar de autonomía, especialización, independencia y participación social; y, delegar aquellas actividades a la nueva Agencia de Regulación y Control de Hidrocarburos. La nueva agencia reemplaza el DNH, el cual fue adherido al Ministerio de Recursos Naturales. Si esta nueva independencia no es llevada a cabo, la estructura regulatoria del sector de los hidrocarburos parece inconstitucional y antidemocrática, perpetuando la impunidad del sector del petróleo.

Existen otras inconsistencias por que la reforma aparentemente entrega sectores estratégicos: SOTE, tuberías secundarias, tuberías múltiples, tuberías y terminales de gas, refinерías. Todos estos son negocios altamente rentables para inversores extranjeros, via delegación, algo así no está permitido por la nueva Constitución.

En la reforma, también fue establecido un nuevo esquema para la distribución de ganancias: 3% de las utilidades serán entregadas a los trabajadores ligados a las actividades de hidrocarburos y el restante 12% será pagado al Estado. El destino de esta última cantidad debe ser invertida en proyectos sociales para salud y educación (en línea con el Plan Nacional de Desarrollo) y será distribuido equitativamente por los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) localizado en las áreas definidas por los contratos en donde las actividades de los hidrocarburos están siendo llevadas a cabo.

Tabla 3 Reparto de las utilidades desde el Estado a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs)



Fuente: Artículo 16 de la Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos

Como tarifa, el gobierno introdujo la propuesta del "margen de soberanía", por medio del cual se busca garantizar la participación del 25% del ingreso bruto generado por la explotación de cualquiera de los campos entregados para tal efecto. Esto es porque consideran la posibilidad que los programas de inversión (los cuales son parte del programa de desarrollo) de cada compañía sean respaldados con garantías bancarias que sean hechas efectivas en la medida en que son llevadas a cabo, y el pago de una tarifa única que cubra costos, inversiones, ganancias e impuestos, fue propuesta. Esta puede ser pagada en moneda extranjera o en especie (proporcionar el abastecimiento interno de las refinерías al país no se afecta).

Adicionalmente, una capacidad de ganancia de entre 15% y 20% será permitida en los campos con una producción actual y un margen de beneficios tal que haga atractiva la exploración y operación de nuevos campos.

c. Problemas históricos persistentes

A pesar de los esfuerzos de cambiar fundamentalmente la trayectoria de la explotación de recursos, aun persisten grandes desafíos. Los actuales esfuerzos por la transparencia no hacen que los viejos problemas desaparezcan: la degradación medioambiental de la explotación histórica no está curada por buenas políticas de hoy en día; la exportación de recursos cuando la insuficiencia en el suministro de energía para los ciudadanos no es rectificadora por mejores ingresos de recursos o incrementado la participación o el control del Estado en el sector.

De acuerdo a los expertos medioambientales, las reformas a la Ley de Hidrocarburos de Ecuador desafortunadamente no demuestran ningún cambio real sobre lo que ha pasado históricamente. A pesar del hecho de que los cambios climáticos están íntimamente relacionados con el petróleo y la explotación de combustibles fósiles, y el país quiere ir rumbo a un mejor futuro menos dependiente de estos combustibles, no hay claros signos de que el país vaya, de hecho, a alejarse de la explotación de recursos petroleros que causan el cambio climático.

Y mientras que la iniciativa Yasuní ha solicitado proteger la naturaleza sobre la explotación de hidrocarburos, la tentación de explotar las reservas ITT es grande. Un estudio de factibilidad hecho por PDVSA-PETROECUADOR (2008) estipula una inversión de 6 billones de dólares, y costos operativos de 3.5 billones de dólares durante 20 años. Las reservas totales, al valor actual, con un precio promedio de 60.00 dólares por barril, sumarían un total de 50 billones de dólares. Si sólo Tambococha y Tiputini (TT) fueran explotados, aproximadamente 400 millones de barriles, la realidad económica cambiaría sustancialmente ya que el valor de las reservas sería de 29 billones de dólares, a valor actual.

Si las inversiones, costos y gastos operativos representan cerca de 9.5 billones de dólares, y los beneficios hechos por las compañías operadoras asociadas con Petroecuador son de aproximadamente 15%, esto sería aproximadamente 3 billones de dólares. Las inversiones de las compañías, costos, gastos y beneficios serían 12.5 billones de dólares. Este análisis determina que las ganancias por el Estado serían de aproximadamente 16.5 billones de dólares durante 20 años, equivalentes a 775 millones de dólares anualmente. Esto sugiere que la explotación debe ser redefinida.

Finalmente, los recursos de hidrocarburos antes mencionados no han sido usados exitosamente para diversificar la economía, y las reservas están siendo agotadas rápidamente:

- La economía está anclada en el petróleo. Este representa entre 20% y 40% del ingreso del presupuesto del estado. La materia prima es exportada, los derivados son importados.
- No se han incorporado nuevas reservas de petróleo y gas.
- Las reservas están siendo reducidas muy rápidamente de 8.2 billones a la mitad, incluyendo ITT. Con una producción diaria de 480.000 barriles de crudo medio y pesado.
- Ecuador es un importador neto.
- El comercio exterior de hidrocarburos y sus derivados está controlado por operadores extranjeros.
- Existe inestabilidad legal, política, laboral y administrativa en el sector.
- Las leyes medioambientales, de derechos colectivos y de previa consulta no son cumplidas.

Bolivia encara muchos de los mismos retos: la información no siempre está a tiempo, aunque han habido progresos significativos en hacerlos disponibles. Las divisiones sociales aún están profundamente conectadas al sector de los hidrocarburos. El daño medioambiental aún ocurre, y los oficiales del gobierno son lentos para responder.

En suma, mientras que la divulgación de contratos ha sido un paso significativo en la dirección correcta, aún hay mucho por hacer por Bolivia y Ecuador para que sus objetivos y visión de un mejor futuro sean llevados a cabo.

V. Oportunidades

a. Mayor compromiso puede derivar en menos conflictos

Un comentario común oído en favor de una gran transparencia y participación pública es que derivará en una mayor estabilidad para los inversores por al menos dos razones: (1) las comunidades tendrán verdaderamente su consentimiento y voz tomados en cuenta el proceso de extracción de recursos (asumiendo que lo consienten); (2) las inversiones estarán menos sujetas a procesos políticos. Los contratos de recursos naturales son los más inestables y regularmente renegociados de entre todos los contratos de inversiones con gobiernos extranjeros, y la política juega un papel clave. Los contratos pueden ser firmados por un gobierno sólo para ser rechazados por el siguiente. El secreto de estos contratos y las negociaciones debe, según la teoría, jugar un rol en la tribuna política sobre estos contratos. Una investigación pública de estos contratos pudo ir en una dirección para amortiguar los contratos de una fuente de inestabilidad.

El planteamiento de Bolivia y Ecuador hacia una mayor participación y transparencia pública pudo abrir esa ruta y probar esas teorías, las cuales, si son correctas, pudieron dar la confianza y estabilidad necesarias.

b. Ingresos del sector de los hidrocarburos pueden ser usados para promover industrias y bienes sociales que sobrevivirán a estos recursos

Tanto Bolivia como Ecuador han sido históricamente economías basadas en extracción primaria y recursos. Una estrategia bien planeada para usar recursos remanentes de hidrocarburos para diversificar la economía lejos de la extracción y dentro de otros sectores pudo dar como resultado la provisión intrínseca de recursos no renovables que provee un futuro más sostenible y diverso para ambos países.

Tanto Ecuador como Bolivia tienen recursos mineros considerables que aún no han sido extraídos. En Bolivia, se dice que los grandes depósitos de litio son de clase mundial. Bajo el plan del "Buen Vivir", el gobierno ecuatoriano ha introducido una propuesta para continuar extrayendo metales a gran escala considerando que la reservas de petróleo de Ecuador son ahora el 50% de los que solían ser, la cantidad remanente continua disminuyendo, y se encuentra en algunas áreas sensibles.

Si no planeado a fondo y designado a promover otros sectores, estas dos nuevas áreas pueden continuar la senda de la extracción de recursos como el conductor primario de la economía. Se deben aprender lecciones de las décadas pasadas de extracción para moverse hacia algo más medioambiental y económicamente sostenible.

VI. Amenazas

a. Desapego a la falta de cambios transformadores a través de la transparencia

Incluso cuando Ecuador y Bolivia tienen altos niveles de transparencia comparados con otros países a nivel mundial, los compromisos de estos países para mantenerse en altos niveles de participación pública genuina en un nuevo orden Constitucional ha creado una expectativa tal que la realidad política cambiará de las políticas del pasado. La transparencia en los contratos y la transparencia más generalizada no puede, por sí sola, crear una participación pública significativa. Demanda mecanismos innovadores y prueba medios nuevos de gobierno que quizás ningún otro país lo haya intentado antes. Y mientras que los ciudadanos deben continuar demandando nuevos modelos de gobierno y participación, existe el riesgo de que importantes beneficios en transparencia puedan ser olvidados o su importancia subestimada. Presión continua para mantener altos niveles de transparencia requerirán monitoreo constante y un acercamiento balanceado para entender sus límites así como reconocer su importancia también.

b. La extracción de recursos siempre tiene riesgos, no importa cuán transparentes sean

No hay manera de extraer petróleo sin causar impacto medioambiental y social. Sólo pueden ser mitigados. Y los desastres a gran escala no pueden ser evitados, como demostraron los casos de Texaco en Ecuador y los derrames del Golfo de México. Esta actividad no puede ser amigable con la naturaleza ni preservar la biodiversidad. Es inherentemente un negocio de riesgo, y algunos argumentan que para Ecuador, los daños han sobrepasado los beneficios.

Las reformas de la Ley de Hidrocarburos no respetan el Nuevo Marco Constitucional ya que no disuaden la expansión de la industria petrolera o sus impactos negativos y la reforma busca motivar las actividades de los hidrocarburos mediante el incremento de los niveles de producción en los campos petrolíferos.

Lo que se ha visto como positivo es la inclusión del siguiente texto: "El Ministerio de este sector puede declarar los contratos nulos si el contratante causa, ya sea por acción u omisión, daño al medioambiente cuantificado por el Ministerio del sector; o si no se remedia el daño de acuerdo a las disposiciones de la autoridad competente". Pero esto crea la pregunta: ¿hasta qué punto es factible que se lleve a cabo? Si el daño medioambiental es medido por el ministerio del sector, es decir, el Ministerio de Recursos Naturales y No renovables, el cual su función es promover la explotación del petróleo, ¿se puede esperar que cuantifique el daño medioambiental a fin de anular el posible contrato?

También positivo es la incorporación en la Constitución del término "Reparación Integral", la cual incluye la restauración de la naturaleza. Este es mucho más extensivo... que simplemente "remediar", un término que ha sido usado y no es efectivo. Explica que "remediar ha significado el eliminar la mancha de petróleo negro hasta que no sea vista, y nada más, y eso es lo que Texaco hizo después de sus operaciones y causó daño medioambiental y una demanda internacional contra esta compañía multinacional".

En otro de los artículos reformados, con respecto a la distancia que debe ser mantenida entre la construcción de las infraestructuras petroleras y los núcleos de población cercanos, existe discrecionalidad porque en la práctica no hay nuevas prohibiciones en términos de instalación. Previamente estaba especificada una distancia de 10 kilómetros desde las poblaciones, y las infraestructuras petroleras no podrían instalarse

más cerca. Pero ahora, con esta reforma, la distancia es a la discreción de la autoridad medioambiental que puede fácilmente determinar una distancia menor de 10 kilómetros, si así lo recomienda un informe técnico.

Para medioambientalistas es tiempo de pensar seriamente sobre un Ecuador post-petróleo.

VII. Conclusión: Trazando una senda hacia la consolidación de los beneficios y trazar nuevos territorios para asegurar liderazgo

La transparencia de los contratos es fundamental para promover el buen manejo de los recursos de hidrocarburos. Ecuador y Bolivia son dos países altamente dependientes de sus recursos no renovables. Incluso, los esfuerzos de estos estados de beneficiarse de las industrias relacionadas están en sus primeras etapas. Dentro de esta línea, Ecuador así como Bolivia han migrado sus modelos de contratos de participación a contratos de servicios, donde el Estado tiene el rol de propietario de los recursos y las compañías petroleras son los operadores. La compañía nacional se volvió un agente de comercialización en esta transición. Para institucionalizar estos nuevos modelos de administración, los dos países han reformado sus respectivas leyes de hidrocarburos.

Una diferencia particularmente llamativa entre los países es en el proceso de aprobación de nuevos modelos de contratos. En Bolivia, los contratos deben ser aprobados por la legislatura, mientras que esta no es la práctica en Ecuador. Si la aprobación parlamentaria de los contratos será un mecanismo viable para llevar a cabo participación pública significativa en el proceso de contratación del sector de los hidrocarburos aún está por ver. Si la aprobación parlamentaria es exitosa en este sentido, puede haber un posible mecanismo para muchos otros países, incluyendo Ecuador, donde los ciudadanos buscan más involucración y control sobre la contratación externa de los recursos soberanos no renovables del Estado. Con una mayor democratización del sector de los hidrocarburos, se puede construir una mayor confianza, conduciendo a inversiones más estables con las cuales pueden beneficiarse todos los involucrados. Además, los ingresos, si son invertidos sabiamente, pueden crear otras industrias que no son intrínsecamente dependientes de recursos no renovables.

Y aún, la extracción de recursos, no importa cuán transparente y participativa sea, ofrece un gran riesgo, particularmente para la destrucción medioambiental, la cual no puede ser revertida. Ecuador ya ha tenido una historia amarga de daños medioambientales. Alejarse de la economía de la extracción se vuelve aun más importante cuando esto es considerado.

Los pasos hacia una mayor transparencia y transparencia en los contratos son buenos y en la dirección correcta. Es el deseo de los participantes TRACE que este sea el primer paso de muchos más en una dirección de gran transparencia, participación pública, y la no dependencia en el sector de los hidrocarburos para nuestros países.

Referencia

Foro Petrolero de Jubileo 2000-Guayaquil-Ecuador

Foro del Grupo Faro, Quito Ecuador

Medinaceli Monroy, M. (2010) exploration contracts and exploitation. America Latina-2010. OLADE

Zambrano, S. & López, J. (2011). "New game rules in the extractive industries." Ciudadanía Analiza No. 1. Grupo FARO. Quito, Ecuador.

<http://resources.revenuewatch.org/es/documentos-de-antecedentes/transparencia-de-los-contratos>

<http://www.revenuewatch.org/our-work/issues/contract-transparency-0>

