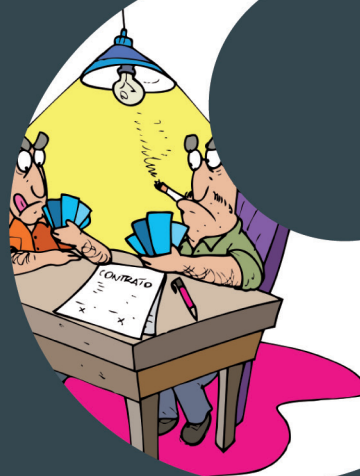
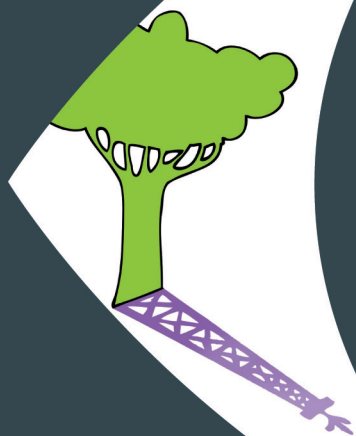


# ARTÍCULOS TRACE 2010-2011

Una mirada a la extracción de petróleo  
y la transparencia en Bolivia, Ecuador y  
Nicaragua



# CONTENIDO

Introducción .....	3
Transparencia en los contratos petroleros .....	4
Conflictos socioambientales ligados a la explotación petrolera en tres regiones de América Latina .....	23
Los derechos de los pueblos indígenas y las industrias extractivas en los gobiernos progresistas .....	39
Precios de transferencia en la industria petrolera de Bolivia, Ecuador y Nicaragua .....	55

# INTRODUCCIÓN

El programa TRACE de Publish What You Pay Noruega es un programa educativo que reúne a representantes de la sociedad civil que trabajan en pro de la transparencia y la rendición de cuentas en las industrias extractivas. Los 17 participantes del programa TRACE 2010-2011 provienen de organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación y sindicatos con sede en Bolivia, Ecuador y Nicaragua.

Además de coordinar el programa TRACE, el pilar fundamental del trabajo que hace PWYP Noruega es la incidencia política, tanto en Noruega como en el ámbito internacional. El programa TRACE y el trabajo de incidencia se refuerzan mutuamente. En la incidencia PWYP Noruega trabaja a través de una red internacional que tiene una estructura plana. La cooperación con las organizaciones que participan en el programa TRACE fortalece y alimenta a la red de PWYP.

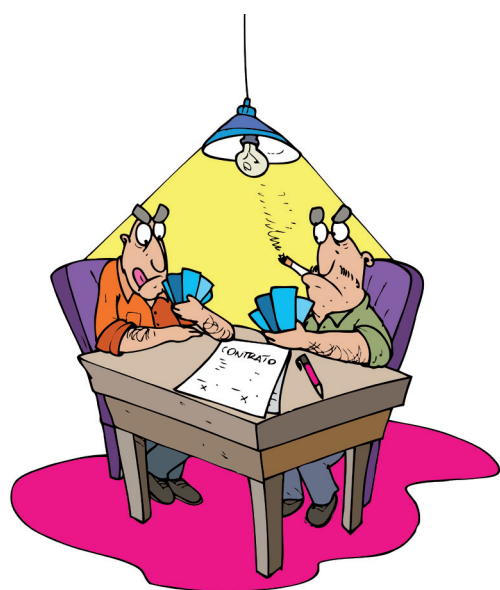
En el programa TRACE los participantes adquieren conocimientos técnicos, comparten experiencias, y trabajan juntos a fin de fortalecer sus propias maneras de abordar los problemas. Se espera que los siguientes artículos sean útiles para aquellos que, sin haber tenido la oportunidad de participar en el programa, quisieran comprender más sobre los temas.

Los cuatro artículos incluidos en esta publicación han sido escritos por los participantes y editados por consultores externos. Analizan el impacto de la extracción de petróleo en los tres países desde diferentes ángulos, y abarcan temas como el medio ambiente y los derechos de los pueblos indígenas, la transparencia en los contratos y los flujos financieros. Esta diversidad de temas refleja la complejidad que la sociedad civil enfrenta cuando trabaja por la transparencia y rendición de cuentas en el sector petrolero; son temas técnicos, temas de gestión y temas financieros. Las organizaciones mismas eligieron profundizar estos temas específicos, y como prioridades temáticas durante esta ronda del programa, fueron cubiertos ampliamente durante los Módulos 1 y 2.

Para obtener más información acerca del programa TRACE, visite [www.publishwhatyoupay.no](http://www.publishwhatyoupay.no) y oprima el botón TRACE.

## Las organizaciones y sus representantes en el programa TRACE 2010-2011:

Organización	Representante	País
CEADL	Alejandro Landivar, Juan Pablo Flores	Bolivia
Central Obrera Departamental	Galo Andrade	Bolivia
Diario Correo del Sur	Weimar Arandia	Bolivia
Fundacion Jubileo	Célica Hernández	Bolivia
Somos Sur	Marco Escalera	Bolivia
Sonora de Comunicaciones y Publicidad	Pedro Humberto Vacafloor	Bolivia
Transparencia Bolivia	Jaime Pérez	Bolivia
Centro Andino de Acción Popular	Marcelo Varela	Ecuador
Diario El Universo	Christian Zurita	Ecuador
Frente de Defensa de la Amazonia	Ermel Chavez	Ecuador
Grupo FARO	Mabel Andrade	Ecuador
Jubileo 2000	Mariela Mendez	Ecuador
Terra Incognita	Juan Freile	Ecuador
Centro de Derechos Humanos, Ciudadanos y Autonómicos	Joel Narvaez	Nicaragua
Centro Humboldt	Iris Soledad Valle Miranda	Nicaragua
Ética y Transparencia	Abril Perez	Nicaragua



Escrito por Mabel Andrade, Cécica Hernandez, 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, ineficiencias 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”<sup>1</sup>; 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

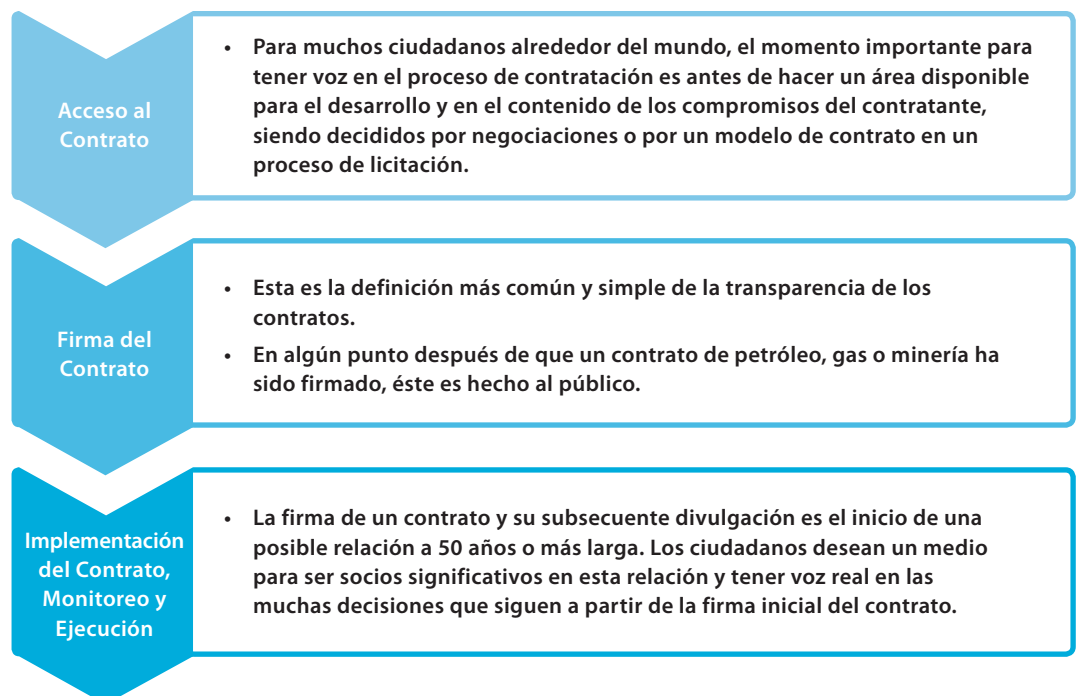
por el Estado en lugar del contratista; en un sistema de concesiones, estas ganancias potenciales serán típicamente retenidas por el contratista. Similarmente, el bajo riesgo de un colapso en los precios es retenido por el estado en el contrato de servicios mientras que es soportado por el contratista 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 definan 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 Secretaria 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 59º 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.”<sup>2</sup> 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 conflictivos 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).<sup>3</sup> 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.

---

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

<sup>3</sup> 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**

	<b>Contratos de Servicios</b>	<b>Contratos de Participación</b>
<b>Riesgo</b>	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
<b>Pago de Servicios</b>	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
<b>Fluctuación de Precios</b>	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
<b>Compañías operando bajo estos datos</b>	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**

	<b>El Arancel</b>	<b>Otros Ámbitos</b>
<b>Campos en operación</b>	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%
<b>Campos no explotados</b>	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.

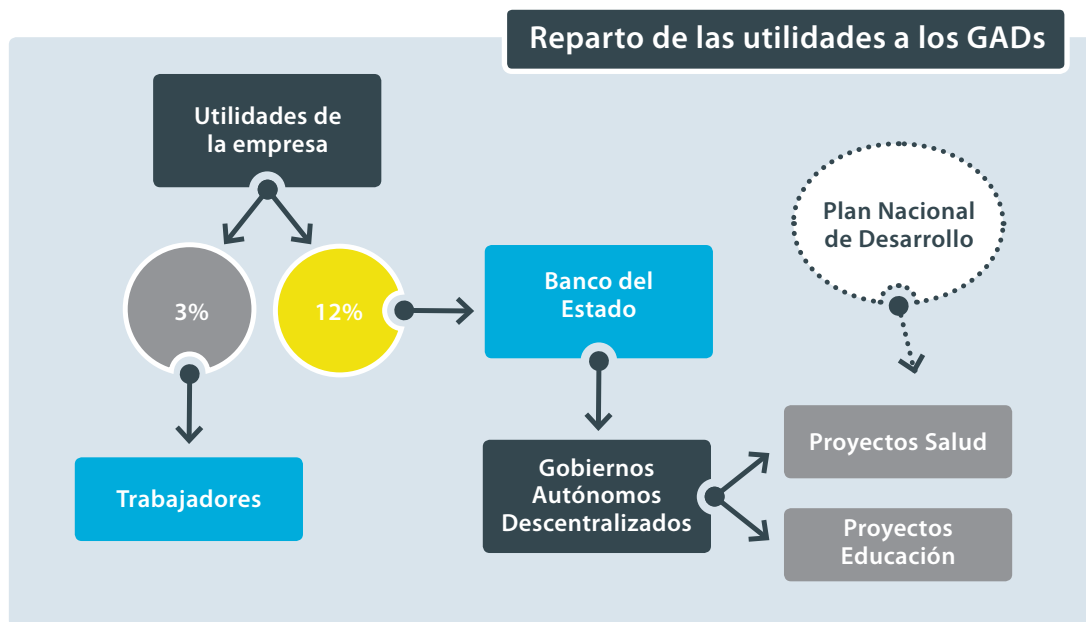
En Ecuador, un desafío en términos de estar monitoreando y aplicando contratos será si la nueva estructura regulatoria mandada por la Constitución de Monticristi y nuevas leyes estarán totalmente implementadas. Dentro de las reformas de ley, cuando PETROECUADOR fue remplazado por la "Secretaría de Hidrocarburos" 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 rectificadas 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

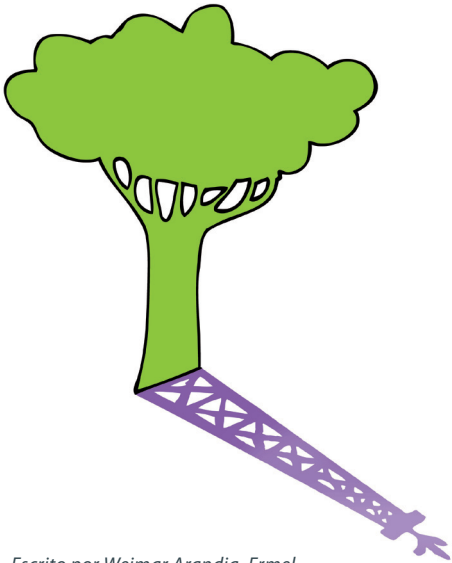
Foro del Grupo Faro, Quito Ecuador

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>



*Escrito por Weimar Arandía, Ermel Chávez, Juan Freile y Iris Valle Miranda.  
Revisado por Ricardo Crespo Plaza.*

---

# CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES LIGADOS A LA EXPLOTACIÓN PETROLERA EN TRES REGIONES DE AMÉRICA LATINA

## INTRODUCCIÓN

Desde el inicio de sus historias republicanas, Ecuador y Bolivia han basado su economía en la explotación de recursos naturales como el petróleo. Esta economía extractivista ha apostado, recurrentemente, a depender de uno o pocos productos primarios, cuya exportación genera ingresos económicos al país. No obstante, los ingresos de las rentas petroleras no siempre se han reflejado en infraestructura ni en proyectos sociales para las regiones de donde provienen los recursos explotados. Por otra parte, la explotación de petróleo ha generado serios conflictos sociales y ambientales, poco atendidos por los estados o por las empresas petroleras de capitales privados que realizan actividades bajo contratos de concesión o de prestación de servicios.

En el curso de las últimas décadas se ha publicado un número importante de documentos que revisan, de manera crítica, los conflictos socioambientales derivados de las actividades de explotación petrolera en Bolivia y Ecuador (ej. Oilwatch, 2005). La extracción petrolera ha recibido atención particular por la escala y alcance de sus impactos socioambientales. En Ecuador, la actual pugna entre la transnacional Chevron-Texaco y las organizaciones sociales y comunidades afectadas por el deterioro ambiental, social, cultural y de salud, ha puesto sobre la palestra una realidad poco admitida por los estados y rara vez aceptada por las empresas multinacionales.

El modelo de desarrollo económico y social aplicado en Nicaragua, no ha estado basado en la explotación del petróleo, pero sí ha tenido una marcada visión de desarrollo cortoplacista y de degradación ambiental, demostrado en el tradicional modelo de enclave (Banano, palma africana) y el inadecuado desarrollo industrial contaminante (Caso Penwatl), pero en todo caso el proceso petrolero ha avanzado lentamente en comparación con Bolivia y Ecuador, más que por razones técnicas, por factores políticos y de inestabilidad; recordando el duro camino de dictaduras, revoluciones, bloqueo económico, intervención de políticas de privatización y la implantación de industrias contaminantes.

Los momentos coyunturales por los que Nicaragua está atravesando son propicios para impulsar cambios significativos, lamentablemente estos no están por ahora enmarcados dentro de un modelo de desarrollo sustentable. En cuanto a la explotación petrolera al momento existe dependencia de la matriz energética, de aliados con una fuerte experticia en el tema, como Libia, los países árabes y países del ALBA (Alternativa Bolivariana para las Américas), que por la inestabilidad de las características propias de la industria petrolera y la debilidades técnicas/jurídicas no garantiza un bienestar común para todos y todas, muchos menos frente a la temática ambiental.

A pesar de todos estos factores Nicaragua, puede distinguirse como una de las legislaciones que más participación y autonomía ha reconocido a pueblos indígenas y afro descendientes (Ley 445 y Ley 28) aun siendo un estado muy joven. La jurisprudencia ha reconocido el derecho de propiedad y la aprobación de permisos como lo fue el caso Awastingni. La paralización de las concesiones petroleras en dos ocasiones desde el 2006, son una muestra de la incidencia de los derechos de los pueblos originarios y afro descendientes .

En este marco, la temática del petróleo y el manejo de sus derivados ha sido muy poco difundida y debatida lo que ha permitido la generación de notables vacíos legales y técnicos que atentan contra los principios de prevención y precaución, a pesar de que Nicaragua ha suscrito convenios internacionales de protección de los recursos marítimos específicos sobre el manejo de los hidrocarburos en el mar como el de OPRC (Convenio sobre Cooperación, Preparación y Lucha contra la Contaminación por Hidrocarburos) y el de Antigua Guatemala, y sin embargo ni siquiera cuenta con un Plan Nacional ante derrames en la costa tomando en cuenta que Nicaragua es el país centroamericano más grande con las mayor extensión de costas tanto en el Atlántico como en el Pacífico.

En la Región Centroamericana actualmente sólo San Salvador ha presentado un plan de contingencia por derrames. De tal manera que el manejo de los hidrocarburos en Nicaragua presenta problemas graves desde la comercialización (gasolineras), que motivó las reformas a la ley 277 hasta el tráfico de hidrocarburos y sus derivados, como es el caso de comunidades alejadas y fronterizas donde encontramos hasta 15 estaciones clandestinas de suministro. Por ejemplo, el río San Juan , que comunica el Océano Atlántico con el Pacífico y por el que ingresan especies de tiburones al Lago de Nicaragua , convirtiéndolo en único en presentar este fenómeno natural esta asediado por desechos de petróleo y contaminación.

Con el objeto de contribuir al debate socioambiental que genera la actividad petrolera, en el presente trabajo presentamos una revisión de dos casos puntuales, uno en Bolivia y uno en Ecuador, analizando la aplicación de las normativas ambientales. Paralelamente, hacemos un análisis de lo que podría ocurrir en el caso de Nicaragua, país que está iniciando la explotación de petróleo, pero cuyas poblaciones locales aun desconocen la magnitud de los impactos que ésta podría ocasionar. Finalmente, evaluamos las coincidencias y contradicciones que emergen en los casos boliviano y ecuatoriano, buscando las lecciones que se pueden aplicar para Nicaragua.

## **METODOLOGÍA**

Realizamos una descripción histórica, comparativa y analítica de un caso de Bolivia y uno Ecuador sobre los impactos ambientales y sociales y sus eventuales procesos de reparación. Luego, partiendo de una breve narración de la historia petrolera nicaragüense, hacemos un análisis de lo que podría acontecer en dicho país, si la frontera petrolera se abre y si se reiteran las prácticas por sobre la ley, tal como aconteció en los dos países andinos.

## **IMPUNIDAD AMBIENTAL DE LAS PETROLERAS EN BOLIVIA**

En Bolivia se dice con frecuencia que existen las mejores leyes, pero que nadie las cumple. Esta afirmación corresponde a una realidad: la redacción y aprobación de leyes creadas en contextos ajenos a las especificidades nacionales, como ha sido hábito desde los albores de la época republicana unida a la debilidad del Estado para realizar el debido control de la gestión ambiental . En los hechos, el incumplimiento y/o el cumplimiento negligente de las normas en vigencia suelen perjudicar a los sectores más pobres de la sociedad y al ambiente, y beneficiar a los grandes capitales.



En el ámbito de las industrias extractivas, en la historia del país es recurrente la irresponsabilidad social y ambiental de las empresas extractoras de recursos naturales (Gavaldá, 2005). Las consecuencias de las lógicas coloniales y, posteriormente, capitalista en la extracción minera y petrolera han producido una serie de impactos sociales y ambientales, como el atropello constante de los derechos laborales y la degradación ecológica.

A continuación, abordaremos las consecuencias de la gestión ambiental irresponsable de empresas petroleras en territorios indígenas, que debido a su histórica marginación social y legal, han sido víctimas frecuentes de la lógica de rentabilidad, como fin en sí mismo. Resalta también el hecho de que una de las empresas con mayor responsabilidad en la contaminación de territorios indígenas es la propia estatal petrolera –Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YBFB)– cuyos impactos ambientales, acumulados en el curso de varias décadas de trabajo, todavía contaminan acuíferos y suelos de comunidades indígenas y campesinas en la zona del Chaco boliviano.

### **Herencia colonial**

El Chaco boliviano se reparte en tres departamentos: Santa Cruz, Chuquisaca y Tarija, y es la zona tradicional de producción de hidrocarburos. En esta región se otorgaron las primeras concesiones petroleras en 1916. Tras casi un siglo de explotación petrolera, los impactos ambientales son numerosos y afectan especialmente a comunidades indígenas, puesto que las áreas de concesión se sobreponen, en muchos casos, a los territorios comunitarios de origen (TCO) (Gavaldá, 2003).

Los funcionarios de sucesivos gobiernos han sido los primeros defensores de las empresas petroleras en perjuicio de comunidades indígenas o campesinas, respecto a disputas en torno a la propiedad y uso de la tierra donde se realiza la exploración y explotación de petróleo o gas. Esta lamentable realidad refleja, en gran medida, el pasado colonial que ha marcado a la institucionalidad del Estado boliviano. En el caso a continuación mostramos cómo, desde el gobierno boliviano, se ha favorecido a la irresponsabilidad de las empresas petroleras, perjudicando al ambiente, a la biodiversidad y, desde luego, al bienestar de familias campesinas e indígenas.

### **Una auditoria que nunca llegó**

El 18 de septiembre de 2004, una ruptura del poliducto que transporta hidrocarburos desde la antigua capital petrolera boliviana, Camiria Sucre, vertió alrededor de 70 mil litros de diesel en la zona denominada Paso del Tigre, muy cerca del puente Azero que delimita las provincias de Tomina y Hernando Siles, en el departamento de Chuquisaca, en el centro sur del país.

Seis años después del accidente, aun se espera la auditoria ambiental que determine las responsabilidades y, en consecuencia, las medidas de reparación ambiental y resarcimiento correspondientes. Este derrame afectó a cientos de animales silvestres y domésticos por beber agua de riachuelos contaminados, además de acabar con los cultivos de campesinos de la zona.

Según la ex directora de Recursos Naturales y Medio Ambiente de la Prefectura de Chuquisaca en el año 2004, Leonor Castro, el derrame de diesel se produjo durante 32 horas continuas por un boquete de 15 centímetros del ducto. El derrame se extendió hasta 9 kilómetros por el río Azero. “Cinco comunidades fueron testigos del avance de la gran mancha de diesel que pasaba por el río, llevando la muerte a su paso”, afirmó la ex autoridad ambiental.

A criterio de la ingeniera Castro, las medidas de remediación y mitigación del impacto ambiental del derrame, por parte de la empresa CLHB, de capitales peruanos y alemanes, responsable del poliducto, no fueron las adecuadas y más bien se convirtieron en otro atentado al medio ambiente y la salud de los habitantes de la zona. La inspección realizada por los técnicos de la Dirección de Recursos Naturales y Medio Ambiente, junto a personeros del Organismo Sectorial Competente, comprobó que la empresa incurrió en varias transgresiones a la norma ambiental.

Las acciones (transgresiones) consistieron en enterrar con un tractor el diesel derramado; es decir, invisibilizar la contaminación. Además, se contrató a niños y adultos de la zona para limpiar las aguas contaminadas sin ningún tipo de protección industrial, a más de su ropa interior. Por último, se recogieron los animales muertos para hacerlos desaparecer aunque, ante la magnitud del derrame, días después los animales seguían muriendo.

Indica la funcionaria que se influyó en algunas familias afectadas para que no brinden su testimonio sobre el hecho. Cuando el Ministerio Público envió dos personeros al lugar, los habitantes locales no quisieron dar su testimonio. Sin embargo, varios meses después, las familias afectadas río abajo denunciaron que la mancha de diesel tenía unos 10 centímetros de alto, era de gran magnitud y que había afectado a varios animales.

Ante el evidente manejo irresponsable del desastre ecológico ocasionado por CLHB, la Dirección de Recursos Naturales y Medio Ambiente de la Prefectura de Chuquisaca, junto a la Dirección Nacional de Recursos Naturales y Medio Ambiente, tramitaron la ejecución de una auditoría ambiental, ante el Ministerio de Desarrollo Sostenible. La auditoría ambiental debió iniciar en agosto de 2005; estaría a cargo de una consultora cruceña bajo la supervisión independiente del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Los gastos del proceso debían ser pagados por la empresa CLHB. Empero, a fines de 2005, para sorpresa de las instituciones solicitantes del estudio, las nuevas autoridades del Ministerio de Desarrollo Sostenible (ministra Martha Bozo y Marianela Curi) decidieron suspender todas las auditorías puesto que determinaron realizar una reglamentación para su aplicación. Desde entonces, no se conoce de una disposición que reactive la auditoría solicitada.

### **La contaminación quedó impune Un caso pendiente**

Después de seis años del mencionado desastre ecológico, se ha comprobado que la normativa ambiental ha sido evadida por los responsables del derrame. Por ello, no se ha efectuado ninguna medida de remediación ni restauración de la zona afectada. Tampoco se ha comprobado si las medidas de contingencia asumidas por la empresa CLHB han sido efectivas; existe evidencia de que los recursos que la empresa empleó para limpiar la zona fueron artesanales (se farraron mangueras con algodón para absorber el diesel, mientras campesinos sin las debidas protecciones limpiaban el diesel con esponjas).

Según la ex presidenta de la Asociación Sucrense de Ecología (ASE), Apolonia Rodríguez, está comprobado que el diesel derramado en los ecosistemas permanece hasta después de 20 años. Las comunidades y familias afectadas todavía esperan una respuesta concreta. Indica la ingeniera Rodríguez que el derrame fue provocado por la antigüedad del poliducto, que tiene cerca de 50 años, y la falta de un mantenimiento adecuado. "El gobierno de Bolivia debe realizar una evaluación de los pasivos ambientales sobre la actividad petrolera porque ductos tan antiguos, sin el mantenimiento adecuado, son considerados como material obsoleto, que tiene un impacto negativo en los ecosistemas; es preciso, entonces, el reemplazo o mantenimiento del poliducto Camiri-Sucre", enfatiza la activista ambiental.

## **LA MAYOR CONTAMINACIÓN PETROLERA EN LA HISTORIA: TEXACO EN LA AMAZONIA ECUATORIANA**

En 1937, poco antes del fin de la dictadura de Federico Páez, se creó el modelo de contratación petrolera por concesiones, mediante una de las primeras leyes de petróleos que se expidieron en Ecuador (Aráuz, 2009). Aunque gobiernos posteriores modificaron las leyes de hidrocarburos, los modos de contratación por concesión fueron la norma preferente, actualmente la ley contempla otras figuras como los contratos de asociación, de participación, de prestación de servicios y otras formas contractuales de delegación.

En febrero de 1964 el Estado ecuatoriano entregó en concesión una extensión territorial aproximada de 1 431 430 hectáreas al consorcio Texaco- Gulf, para que explore y extraiga petróleo de su región amazónica. En el primer trimestre de 1967 Texaco perforó los primeros pozos en el campo Lago Agrio. Luego de varias modificaciones contractuales y modificaciones en las leyes de hidrocarburos del país, en agosto de 1973 se suscribió un nuevo contrato con Texaco, incrementando en 491. 355 hectáreas el área de concesión. Desde entonces, la empresa ha perforó más de 200 pozos y construyó la mayor parte de la infraestructura petrolera existente en la zona, incluido el Oleoducto Trans Ecuatoriano (SOTE), que nace en la Amazonia y termina en la zona costera.

Durante los largos años de su concesión, denominada Río Napo (1964-1990), Texaco irrespetó normativas y procedimientos aplicados por la propia empresa en las operaciones en su país de origen, los Estados Unidos (Power y Quarles, 2006). Tras la terminación de su contrato, varios estudios independientes y auditorias del Estado demostraron un manejo técnico irresponsable, que derivó en graves consecuencias ambientales, sociales y culturales. Desde 1993, la estatal petrolera PetroEcuador, asumió la remediación ambiental de los daños dejados por Texaco, destapándose uno de los crímenes ambientales más severos en todo el mundo, comparable solo con los famosos derrames de Exxon Valdez (1989, en Alaska) y del golfo de México (2010). Ante ello, en 1993, un grupo de comunidades, campesinos e indígenas amazónicos demandó a la empresa ante una corte del estado de Texas (lugar de origen de Texaco).

### **El desprecio por el ambiente**

Los episodios de daño ambiental ocasionados durante los 25 años aproximados que permaneció Texaco en la Amazonia ecuatoriana son muy numerosos, como lo demuestran múltiples estudios técnicos, auditorias y peritajes desarrollados desde 1994 (Hurtig y San Sebastián, 2002). A continuación, un resumen.

Si bien la inyección subterránea de aguas de formación es una práctica normada desde hace más de seis décadas en muchos países petroleros, y que incluso Texaco la ha aplicado en sus operaciones en otros países, en la Amazonia ecuatoriana la realidad ha sido distinta. Estas aguas, cargadas de metales pesados, cloruros y otros contaminantes, están presentes en el subsuelo junto a los hidrocarburos; para obtener petróleo es necesario separar primero estas aguas.

La práctica de Texaco en Ecuador consistió en no inyectar dichas aguas, que fueron arrojadas deliberadamente a cuerpos de agua o sobre la superficie terrestre. Esto ha provocado grave contaminación de suelos y aguas, tanto superficiales como subterráneas, en la región. Los metales pesados no se biodegradan y son altamente persistentes por lo que prevalecen en el suelo y los cuerpos de agua hasta la actualidad. En estudios y peritajes elaborados durante el proceso judicial contra la actual Chevron- Texaco, de una muestra de 80.000 análisis químicos, se ha detectado la existencia de contaminantes tóxicos en suelo y agua.

Texaco conocía los riesgos ambientales que supone la descarga superficial de aguas de formación y contaba con la experiencia y tecnología para reinyectarlas en lugar de descargarlas. No obstante, contradiciendo los estándares globales vigentes, Texaco descargó 15 834 millones de galones entre 1972 y 1990 en pequeños cauces y el suelo de sitios cercanos a sus estaciones y pozos.

Antes de descargar las aguas de formación, Texaco las almacenaba en piscinas de tierra sin revestimiento impermeable, por lo que las filtraciones y desbordes eran regulares, extendiendo aún más las áreas contaminadas, como lo demuestra una auditoría desarrollada por Fugro-McClelland West para la propia compañía. De estas piscinas, donde el agua ya estaba separada del petróleo, emergían tuberías para drenar el tóxico líquido, impunemente, hacia la selva y sus cauces. Sin duda, esta descarga abierta de aguas de formación, sin ningún tipo de análisis o tratamiento previos, resultaba más barata para Texaco que construir y mantener pozos de reinyección.

Texaco construyó y abandonó más de 900 piscinas a cielo abierto, sin revestimiento y llenas de lodo tóxico, que contenían químicos peligrosos tales como cromo, bario, plomo, entre otros, sustancias con alta capacidad cancerígena (San Sebastián, 2000). Estas piscinas no eran más que excavaciones poco profundas y nada técnicas, sin reparar siquiera en su cercanía a cuerpos de agua o cabeceras de riachuelos. Su construcción a cielo abierto derivó en el reiterado desborde de su capacidad, fruto de la acumulación de agua de lluvia. Así, las sustancias contaminantes se dispersaban por filtración hacia el suelo y aguas subterráneas, por descarga deliberada mediante tuberías y por desbordamiento de las piscinas.

Nueve de las 18 instalaciones de producción de Texaco que fueron auditadas por Fugro-McClelland (en 1992) tenían piscinas que descargaban directamente en aguas superficiales, las cuales contenían además una importante proporción de hidrocarburos no separados de las contaminantes aguas. Se observó evidencias de descargas de petróleo desde dichas piscinas en los campos Aguarico, Cononaco, Sacha Central, Sacha Norte y Yuca, mientras los canales de drenaje en Sacha Central y Yuca estaban fuertemente contaminados y contenían petróleo crudo.

De igual forma, la auditoría desarrollada por AGRA Earth & Environment (1993) descubrió piscinas con desechos hidrocarburíferos en 125 de los 162 pozos petroleros que evaluaron; esto es, en las 80 piscinas de las 22 estaciones que auditaron. Estas auditorías recomendaban la inmediata remediación en todas las instalaciones de producción y en la mayoría de los sitios de perforación. Esa remediación, como veremos, no sucedió.

Prácticas similares a las piscinas de aguas de formación se aplicaron para el manejo de lodos de perforación, que son líquidos densos que salen de las primeras perforaciones. Nuevamente, Texaco estuvo muy por debajo de los estándares internacionales de esta industria, como lo documentan sus propias auditorías. Estos lodos eran abandonados en fosas sin revestimiento o a cielo abierto.

Pero ahí no quedan las cosas. Otra fuente grave de contaminación fueron los derrames de petróleo –accidentales o no, sobre los cuales no discutiremos en mayor profundidad– y la combinación intencional de petróleo con lastre y arena para “arreglar” las vías y caminos. Esta medida, en apariencia bien intencionada, resultaba en otra fuente de contaminación tras las frecuentes lluvias que acarrearán el petróleo hacia los cauces naturales. Por último, la calidad del aire de la zona también se vio afectada debido al mal manejo del gas de petróleo que se quemaba las 24 horas del día. También, una medida que aplicó Texaco ante derrames de petróleo fue la quema intencional, según lo informó Fugro-McClelland (1992). En 1987, Texaco informó que había quemado un derrame de

100 barriles de petróleo, mientras la Dirección Nacional de Hidrocarburos informó que en 1976 Texaco quemó aproximadamente 40 barriles de crudo del pozo de recolección Sacha 37, sin ningún tipo de autorización, causando serios daños a las instalaciones adyacentes.

A manera de colofón, mostramos un ejemplo del grado de contaminación existente alrededor de la estación Aguarico, cantón Shushufindi, donde Texaco inició sus operaciones en 1974. La inspección judicial reveló excedentes químicos en aguas y suelos, con las siguientes sustancias superando los umbrales tolerables máximos para contaminación del suelo: benceno, benzoantraceno, benzopireno, cromo, etilbenceno, HPA, naftaleno, pireno, vándio y xileno. Al tiempo, las muestras de agua mostraron niveles intolerables de bario, benzopireno, cadmio, HAP y TPH, superando los umbrales de bario en más de 1.000 veces y los de TPH, naftaleno y HPA en más de 200 veces.

### **Impactos sobre las poblaciones locales**

Al igual que los impactos ambientales, los múltiples daños a las poblaciones locales han sido sustentados en diversos estudios técnicos. En 1994, Jochnick y colaboradores, encontraron en 32 muestras de agua potable de la zona, concentraciones de Hidrocarburos Policíclicos Aromáticos (HPAs) varias veces superiores a los niveles permitidos por la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos (EPA). Así, mientras los niveles permitidos de benceno en agua potable es 5 microgramos por litro, los estándares internacionales no toleran ni un nanogramo en el caso de los HPAs. No obstante, las muestras de agua potable analizadas contenían concentraciones de HPAs entre 32,8 y 2.792 nanogramos por litro. Debido al alto potencial cancerígeno de estos HPAs, el riesgo de cáncer por consumo de este agua alcanza hasta uno por cada mil habitantes.

Casi 10 años después, San Sebastián (2000) evaluó la incidencia de abortos y cáncer en una muestra de 500 personas. Demostró que las cifras eran considerablemente superiores en comunidades expuestas a la contaminación petrolera que en aquellas que vivían distanciadas de esta actividad. Los abortos eran un 150% más frecuentes y el cáncer 130% más frecuente, con un riesgo de mortalidad de 260% más alto que en la ciudad de Quito. El Informe Yana Curi, del mismo autor, demuestra que existe un elevado riesgo en la salud de animales domésticos y poblaciones humanas por estar expuestos a sustancias tóxicas derivadas del petróleo. Estos efectos graves e irreversibles como el cáncer, abortos espontáneos y defectos en la reproducción se traducen en un problema de salud pública.

Según este estudio, la tasa de abortos espontáneos en la región de incidencia petrolera es 2,5 veces más alta que en comunidades similares no expuestas a esta contaminación. Asimismo, las tasas de leucemia infantil en estas zonas fueron tres veces superiores que en otras regiones del país, para niños entre 0 y 4 años de edad. Por su parte, el informe Cáncer en la Amazonía del Ecuador (1896-1998), de Hurtig y San Sebastián (2002) documenta que los cantones con explotación petrolera tuvieron un mayor riesgo de padecer cáncer que aquellos cantones libres de esta actividad. En el Registro Nacional de Tumores se muestra un incremento progresivo de casos nuevos de cáncer en las provincias de Napo (hoy Orellana) y Sucumbíos, hacia en 1984. Los casos con mayor incidencia fueron cánceres de cuello uterino, estómago, sangre, piel y ganglios linfáticos.

Por otro lado, un estudio psicosocial de las actividades de Texaco en la Amazonia del Ecuador (Beristain y colaboradores, sin año) da cuenta de un importante índice de abusos sexuales hacia mujeres. Uno de cada veinte entrevistados dijo tener conocimiento de tales actos tanto a mujeres adultas como a menores de edad. De igual manera, uno de

cada diez entrevistados fue testigo de violencia sexual en su propia familia por parte de operadores de la empresa, al tiempo que casi la mitad de los encuestados afirmó haber sido víctima de conductas hostiles por parte de trabajadores de Texaco.

Los indígenas reportan haber sufrido discriminación a través de conductas engañosas, abuso, burlas hacia sus vestimentas y manifestaciones culturales. Tres de cada cuatro entrevistados señalaron haber perdido tierras como consecuencia de la contaminación o la explotación petrolera, incluyendo la pérdida de tierras comunitarias. Por último, este estudio demostró que el deterioro ambiental, la pérdida de tierras, las enfermedades graves, accidentes y violencia ocasionaron una alta tasa de emigración de las zonas en las que operó Texaco. Los grupos indígenas fueron más propensos al desplazamiento.

### **Pero, ¿hubo remediación?**

Por obligaciones contractuales con el Estado, Texaco debía remediar y restaurar sus daños socioambientales, llamados pasivos en el lenguaje de la contratación petrolera. Sin embargo, son múltiples las evidencias que demuestran su irresponsabilidad y negligencia deliberada. Estas evidencias van desde estudios independientes hasta auditorías desarrolladas por el propio Estado (a través de la Contraloría General del Estado, la Subsecretaría de Protección Ambiental del Ministerio de Energía y Minas y la Unidad de Protección Ambiental de Petroecuador, Petroproducción).

Texaco incumplió reiteradamente las normas ambientales vigentes, en múltiples instancias de su supuesta remediación; desde la contratación y subcontratación de compañías remediadoras no calificadas por el Ministerio de Energía y Minas (ahora Ministerio de Recursos Naturales No Renovables) hasta el abandono de aguas de formación en piscinas taponadas que no recibieron tratamiento alguno. Así por ejemplo, las empresas IECONSA y CANONI incineraron a cielo abierto desechos sólidos y crudos recuperados, incumpliendo toda normativa ambiental. Según investigaciones técnicas adicionales, unas 500 piscinas fueron ocultadas por Texaco antes de 1990.

Hacia 1996, las autoridades ambientales del sector energético denunciaron la ocultación de información sobre unas 200 piscinas; no reinyección de aguas de formación en la mayoría de las estaciones de producción; pozos mal cerrados y mal abandonados; derrames no remediados. De esta forma, Texaco estaba incumpliendo, premeditadamente, con su contrato con el estado ecuatoriano.

Los estudios desarrollados por la Contraloría concluyen que los daños causados por Texaco son irreversibles, dejando grados de contaminación que sobrepasan los límites permisibles en la mayoría de muestras de agua de consumo humano. Resultados similares arrojaron las inspecciones judiciales dentro del proceso que se sigue a Chevron-Texaco, en las cuales se evaluaron decenas de miles de muestras. Curiosamente, los peritajes concertados por Chevron-Texaco obtuvieron resultados similares.

Lo que añade más polémica a las acciones de Texaco es su pretensión de inculpar al Ecuador por su deliberada inacción. Texaco aduce que ha cumplido ya con sus compromisos de remediación y restauración socioambiental mediante el convenio de remediación ambiental suscrito en 1998 con las autoridades nacionales del sector<sup>4</sup> mismas que renunciaron a presentar cualquier reclamo posterior contra la empresa una vez realizada y aprobada la remediación y que la responsabilidad por los daños que se le inculpan es del Estado porque Petroecuador asumió la explotación de sus campos a partir de 1993. De manera concomitante, el estado ecuatoriano se convirtió en cómplice de Texaco al dar, en efecto, el visto bueno al cierre de sus operaciones.

---

<sup>4</sup> En 1998 Texaco suscribió un convenio con el Estado, cuatro municipalidades y dos provincias donde anteriormente fue el Área de Concesión y convinieron en una transacción y liberación de reclamos en una serie de contratos suscritos en 1995, 1996 y 1998.

### **Petroecuador asume los campos concesionados a Texaco**

Una vez que Petroecuador tomó posesión de los campos de Texaco, el gran daño ya estaba hecho. Aunque la estatal petrolera alega haber intentado mejorar las condiciones de explotación, las mejoras son exiguas. Según la citada Contraloría, entre 2000 y 2004 Petroecuador destinó apenas un 1% de su presupuesto a la protección ambiental y un 2% a la reinyección de aguas de formación. Estos porcentajes resultan, a todas luces, insuficientes. Además, se ha documentado que Petroproducción no ha cumplido con las normas ambientales para la reinyección de estas aguas. Así, mientras un informe de la estatal petrolera menciona 38 pozos de reinyección, la información proporcionada por la Subsecretaría de Protección Ambiental del ministerio del ramo sugiere que 35 de ellos incumplían con las normativas ambientales de tratamiento de dichas aguas.

De acuerdo a una inspección de la Contraloría, muchas estaciones de producción (Lago Agrio, Parahuaco, Anaconda, Secoya, Frontera) no disponen de equipos de reinyección, por lo que las aguas de formación siguen siendo descargadas al entorno sin tratamiento alguno, en clara reiteración de las nefastas prácticas de Texaco. Además, la mayoría de los pozos reinyectores evaluados no disponen de contrapozo ni tienen impermeabilizada la base (como consta en el mismo informe de Contraloría citado antes). Según reportes de la Dirección Nacional de Hidrocarburos, entre junio de 2000 y mayo de 2004, Petroproducción desalojó más de 61 millones de barriles de aguas de formación al entorno. Datos de la Unidad de Reinyección de Agua de Petroproducción informan de descargas de 83 millones de barriles al entorno. Independiente de la cantidad exacta, las dosis de contaminación de los recursos hídricos y del suelo fueron enormes.

Situación similar se evidenció en un análisis de los lixiviados tomados en el pozo Cononaco 27, donde se registró una concentración de bario 2,4 veces mayor al límite permisible en la ley ecuatoriana. Como sucediera 10 años atrás con Texaco, las empresas subcontratadas por Petroecuador, como Drillfor S.A, Schlumberger y Sipec, no realizaron los procedimientos adecuados para evitar la contaminación o remediar los impactos ambientales.

### **Una violación sistemática de las leyes**

La legislación ambiental del Ecuador tiene sus inicios durante la década de los 70, en 1976 bajo el modelo de la ley mejicana de 1971<sup>5</sup> se expidió la Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental que creó un Comité Interinstitucional para la Protección del Ambiente. El objetivo de esta ley era establecer los mecanismos necesarios para la prevención de la contaminación ambiental en los recursos aire, agua y suelo.

Posteriormente, en la Constitución de 1978, reformada en 1983, se incluyó la primera disposición de carácter ambiental a nivel constitucional que establecía el derecho a vivir en un medio ambiente sano y libre de contaminación. La Constitución de 1998 amplió el régimen de protección ambiental así como los esquemas de participación incorporando entre otros temas la consulta previa y los derechos indígenas derivados del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) entre ellos la consulta cuando sus territorios estén sujetos a actividades extractivas.

Respecto al sector hidrocarburífero la Ley de Hidrocarburos vigente, obliga a las empresas petroleras a tomar medidas de prevención del daño ambiental. ( Artículo 31 literales, r,s,t,v) . En el año 2001 se desarrolló un reglamento ambiental específico para las operaciones hidrocarburíferas (Reglamento Ambiental para las Operaciones Hidrocarburíferas)

5 Ecología y Derecho. Vladimir Serrano Pérez, 1987. p. 266



Actualmente la Constitución vigente de 2008 es mas amplia en materia ambiental pues reconoce a la naturaleza como sujeto de derechos y garantiza al mismo tiempo el derecho humano a vivir en un ambiente sano.

Sin embargo, a pesar de la vigencia de una marco legal adecuado para prevenir los daños ambientales producidos por las actividades petroleras, la eficacia y eficiencia en la aplicación de las normas ambientales ha sido débil.

### **NICARAGUA TAMBIÉN QUIERE SER PAÍS PETROLERO**

Las primeras exploraciones petroleras en este país, el más grande de Centroamérica, se dieron en el perfil del Pacífico hacia la década de 1930; mientras que hacia 1965, Chevron y Shell perforaron una veintena de pozos. Cuarenta años después, las pretensiones petroleras de Nicaragua resurgieron con los estudios exploratorios desarrollados por la empresa estadounidense Norwood. Algo similar ocurrió al lado del Atlántico, donde los primeros estudios detectaron petróleo hacia 1940, pero debieron transcurrir casi 60 años para que se reconociera el importante potencial petrolero de la región.

Ahora, el estado nicaragüense pretende depositar su confianza en la industria petrolera como fuente de ingresos para un país empobrecido, tras años de conflictos políticos desencadenados por una larga dictadura, luego por bloqueo económico y una contrarrevolución ,no obstante, los instrumentos legales para prevenir, normar y, de ser el caso, remediar los impactos sociales y ambientales son engorrosos e inexistente en algunos casos .

Igual que en Ecuador y Bolivia las leyes de Nicaragua regulan la consulta previa en los procesos de aprobación de las concesiones petroleras en los pueblos indígenas y afro descendientes, pero son muy débiles en cuanto a su cumplimiento y al nivel de experiencia y pericia de los actores tomadores de decisión y de debate de la temática, que ahora ha tomado una singular importancia , por los inicios de los procesos de exploración y por la gran cantidad de empresas que se han acercado a las comunidades de pueblos originarios y afro descendientes para negociar bilateralmente mediante el ofrecimiento de una gran variedad de promesas.

El conflicto social y ambiental radica en que los pueblos están negociando sus recursos, sin ninguna clase de asesoramiento, firmando convenios que no incluyen medidas de prevención y precaución lo cual se agrava frente al hecho de que el país no tiene en vigencia normas técnicas para medir o cuantificar los límites de contaminación emitidos por las industrias. Muestra de ello son los talleres relacionados con la actividad petrolera que han convocado gran cantidad de personas en las comunidades aledañas ; pero lamentablemente no han producido como resultado la revisión de las políticas públicas y normas ambientales .

Únicamente citaremos algunos instrumentos de gestión pública y legal que demuestran esta aseveración:

El Decreto 76-2006 demanda la creación de una Comisión Interinstitucional (arto10), para discutir y elaborar propuestas, lo cual muy pocas veces se organiza por parte de la autoridad competente, el MARENA(Ministerio de Recursos Naturales y El Ambiente), y se carece de las directrices que permitan identificar los criterios de esta comision o los niveles de asesoramiento, teniendo como resultado comunidades asesoradas por las mismas empresas .



Se aprueban concesiones petroleras y se planifica la creación de una gran refinería llamada: Supremo Sueño de Bolívar, pero no existe una norma sobre evaluación de impacto ambiental ni normas técnicas para las empresas remediadoras. Nicaragua se rige por la :NOM-052- SEMARNAT 2005, así existen recursos para grandes proyectos pero no para establecer un marco regulatorio ambiental adecuado.

De conformidad con lo establecido por el arto .7 inciso 8 de la ley de Municipios y el art. 21 de la ley 286 de Exploración y Explotación Petrolera, los Consejos Regionales del Atlántico tienen la facultad de aprobar o rechazar las concesiones petroleras, sin embargo como hemos podido apreciar no existe una base de información analítica ni crítica en cuanto a la temática ambiental , pero si una enorme necesidad económica y una gran dependencia de los derivados de petróleo para la generación eléctrica , donde alrededor de un 70% a 80% del país genera energía a base de petróleo.

Actualmente la Ley 489 de pesca y acuicultura en su arto 79 destina para uso exclusivo de la pesca artesanal las aguas interiores, y una franja de tres (3) millas náuticas, medidas desde la línea de bajamar a lo largo de la Costa del Pacífico y del Mar Caribe. En este mismo artículo se otorga a las Regiones Autónomas el derecho exclusivo para pesca comunitaria y artesanal, dentro de las tres millas adyacentes al litoral y veinticinco millas alrededor de los cayos e islas adyacentes.

La zonas que posiblemente sean afectadas por la explotación petrolera en el Caribe Nicaragüense se encuentran a más de 3 millas náuticas de la costa, pero las consecuencias de cualquier eventualidad de derrame les afectaría directamente a las comunidades del litoral por las condiciones naturales de la región donde las corrientes se mueven en dirección preferencial norte a mas de 2 millas náutica por hora, afectando directamente a las comunidades de la RAAN y las Fronteras con Honduras y Colombia, ambas cubiertas por una gran variedad de arrecifes.

En la territorio Nicaragüense afectaría a numerosos corales y aéreas protegidas entre las que tenemos: Los cayos Miskitos, Edimburgo y Perla, en total representan alrededor de 454 Km2 mas de 38 especies de diversidad acuática y una inmensa variedad de pastos marinos que llega hasta la costa y la vuelve el hogar de 6 de los 7 especies de tortugas reconocidas en e l mundo, sobretodo de la tora .

En promedio cada hectarea de arrecife de coral aporta:

- Alimentos, materias primas por recursos ornamentales: 1.100 US\$ (hasta 6.000)
- Regulación climática, purificación del agua, limitación de huracanes: 26.000 US\$ (hasta 35.000)
- Servicios culturales y turísticos: 88.700 US\$ (hasta 1,1 millones)
- Mantenimiento de biodiversidad: 13.500 US\$ (hasta 57.000)
- Valor total promedio de un hectaria de arrecife de coral: 129.300 US\$ (hasta 1,2 millones de US\$)

Según el datos preliminares de INPESCA (Insitituto de la Pesca ) el 67 % de los pescadores son Misquito y alrededor de un 20% afrodescendientes y el sur más del 50 de la pesca es artesanal por los Ramas y con una marcada migración a embarcaciones industriales en época de escasas , lo cual es preocupante, porque las aéreas concedidas , están en los bancos de peces o muy cerca de ellas.

Hasta ahora las empresas han iniciado un marcha acelerada de inversión social, destacándose Infinity Energy Resources en la Región del Atlántico Norte, con unos

USD35,328.60 invertidos en la construcción de un puente y unos USD29,7999.41 en un año y una cartera de proyectos sociales que supera el millón de dólares estadounidenses por invertir ; lo cual obedece al gran interés que representa la zona otorgada en concesión que según estudios de la empresa Fugro Group es según estimaciones de 3 billones de barriles de petróleo liviano, así que la inversión social que hasta ahora ha desarrollado equivale a alrededor del salario de un día de su actual presidente y a menos del 0.000000042% de sus ganancias estimadas.

Nicaragua no sólo se está atando a la industria petrolera vía exploración, también lo hace por su alta dependencia energética y tratados internacionales que diversifican su economía, teniendo grandes dificultades para poder controlar las enormes cantidades de transporte de los derivados de petróleo por lo que desde el 2003 hasta la fecha se han detectado alrededor de 80 derrames hidrocarburos, sin contar con el tráfico ilegal y los no registrados, ya que hasta ahora sólo existe alrededor de tres empresas remediadoras que son inspeccionadas por el estado, en base a una norma extranjera y sin equipo adecuado para la inspección.

Existen casos emblemáticos como el caso del Derrame de Texaco Unidad de Propósito-Managua donde por lo menos se pudo contabilizar el derrame de 4,544 galones de gasolina , pero fue plagado de irregularidades y del interés de ubicar gasolineras en las zonas aledañas al Lago de Managua, una de las fuentes de agua potable más ricas del país, arriesgando el derecho humano al agua limpia y a un medio ambiente sano, porque un grupo de empresarios desea aumentar sus ganancias, en un punto geográfico estratégico por ser la una de las principales vías de entrada de la ciudad y el Aeropuerto Internacional.

La causa principal del derrame fue la ruptura de una manguera que produjo que el producto regrese a través de la tubería secundaria a los sumideros (pozo ciego) de la fosa de tanques, rebalsando estos y derramándose al fondo de la fosa de los tanques. La tubería de la estación fue identificada como enviroflex de segunda y tercera generación , siendo la má dañada la de segunda generación , por encontrarse en total mal estado , la de tercera generación presentó una sección rota y pequeñas inflaciones tipo pliegues , así como oscurecimiento del grabado interno . Al realizar la prueba de presión a todas las líneas del producto, resultaron con tramos totalmente dañados y dos más que no pasaron la prueba.

Durante la excavación de la fosa de los tanques se notaron dos fracturas significativas, pero que no fueron consideradas a pesar de las implicaciones técnicas que esto puede tener en la movilidad y en la propagación de los contaminantes.

A pesar de haber denunciado el caso una semana después y frente a las irregularidades el estado firmo una acta de mediación en el 2006, cuyos resultados están pendientes de evaluar.

Al contrario del ideal esperado, en lugar de fomentar la participación de todos los organismos de la sociedad civil y de la población en si, la Corte Suprema de Justicia, demandó el pago de 20 mil córdobas como concepto de intervención como tercera parte afectada a favor del Centro Alexander Von Humboldt y no ha podido responder la petición de incorporar un comité Ad Hoc de análisis del caso desde hace alrededor de dos años, por lo que este caso se ha convertido en un proceso demasiado burocrático y difícil e incompleto por ahora.

En el Pacífico se ubica la notable Petrolera Norwood , que después de años de exploración todavía no ha brindado un informe de auditoría ambiental completo y publico tanto al MEM(Ministerio de Energía y Minas) y al MARENA(Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales ), las preguntas que más conmuevan son ¿Hubo

aguas de formación? ¿Qué paso con los lodos de perforación? ¿Donde están los informes completos? Estas y otras preguntas duermen el sueño de los inocentes, ya que son muy pocas las organizaciones que monitorean la temática ambiental siendo hasta ahora únicamente dos el Centro Humboldt y la Fundación del Río por lo complicado y la falta de domino del tema ambiental.

Al igual que Bolivia y Ecuador, Nicaragua ha ratificado convenios internacionales de protección de pueblos indígenas y afrodescendientes, así como de prevención y control ambiental (como el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo). Sin embargo, su estructura jurídica y coordinación interinstitucional parecen débiles ante los eventuales impactos sociales y ambientales de una industria petrolera que se vislumbra creciente. Ante ello, la participación coordinada de las entidades estatales en los procesos de exploración petrolera ha sido incipiente hasta ahora, debilitando cualquier oportunidad de monitoreo de estos procesos, evaluaciones ambientales y participación de la sociedad civil en ellas.

El marco legal de Nicaragua está lleno de instrumentos de protección a los pueblos originarios y afro descendientes, pero el estado carece de los medios para vigilar y controlar a las industrias, para muestra la Ley 286 en su art. 32 ,limita el acceso a la información de los contratos petroleros hasta después de 2 años y por voluntad de las empresas; además la ley de acceso a la información 621 en su art. 15 limita el acceso de la población a la información de los contratos ;al contrario de Bolivia donde los contratos pasan por el congreso, que de una u otra forma los vuelve publicos o Ecuador donde se habla de la transparencia , en Nicaragua está es una temática pendiente lo que hace que los principios de prevención y precaución ambiental sean inaplicables.

En Ecuador, donde los instrumentos legales relacionados a la explotación petrolera datan de varias décadas atrás (Aráuz, 2009), y no son pocos, Chevron-Texaco tuvo la facultad de incumplir sistemáticamente con las leyes y normativas vigentes. ¿Qué se podría esperar en el caso de Nicaragua, si su legislación ambiental en materia de hidrocarburos luce débil? ¿Cuál sería el panorama, por ejemplo, respecto a la remediación ambiental de eventuales derrames de crudo si la normativa para remediación es aquella establecida en México, donde las especificidades de la explotación petrolera son distintas? ¿No es tiempo de que Nicaragua establezca una serie de instrumentos legales fuertes que normen y regulen la explotación petrolera, que controlen los procesos de evaluación de impactos o de remediación de daños? Es necesario prevenir lo que ha ocurrido en otras latitudes, donde las empresas han conseguido actuar como jueces y parte en la “resolución” de conflictos socioambientales.

## **A MANERA DE CONCLUSIÓN**

De este análisis se desprenden las siguientes conclusiones:

- a) La tendencia de las empresas a seguir postergando la internalización del costo de las externalidades en materia ambiental<sup>6</sup> y la morosidad de los estados en exigir el cumplimiento de normas y políticas que obliguen a las empresas en este aspecto. Por esta razón las empresas evaden el principio de quien contamina paga y siguen usando los ecosistemas como sumideros de desechos peligrosos lo que acarrea graves consecuencias de responsabilidad ambiental.
- b) La falta de transparencia de algunas empresas y de los Estados para permitir un acceso amplio y fluido a la información ambiental.
- c) La debilidad institucional de los modelos de tutela y gestión ambiental de los Estados así como de la vigencia de débiles modelos de desarrollo sustentable que desplazan

---

<sup>6</sup> El Principio 16 de la Declaración de Río de 1992 señala: “Las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe, en principio, cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales.”

la voluntad política hacia intereses económicos implícitos de corto plazo en desmedro de la sustentabilidad ambiental y de la legislación vigente a pretexto de la actual situación de pobreza y crisis económica de los países.

- d) La relativización del interés público de protección y conservación del ambiente en función del interés económico de corto plazo de las empresas.
- e) La débil participación pública en materia ambiental así como la carencia de sistemas legales especiales de responsabilidad ambiental y acceso a la justicia ambiental.

Frente a estas conclusiones hacemos los siguientes comentarios:

Los casos ecuatoriano y boliviano que citamos son paradigmáticos en la historia de la explotación petrolera, por tener todas las características de lo que suele suceder cuando una empresa petrolera o de servicios petroleros opera con todas las libertades que los estados le otorgan, es decir se aprecia una relativización de los intereses de las empresas que desplaza a un segundo plano el interés público de protección ambiental. Dentro de esta relación relativizada entre el Estado y las empresas en reiteradas ocasiones, las empresas petroleras, directa o indirectamente, se empoderan de la tecnología de remediación de daños ambientales y en consecuencia, los resultados de los procesos de remediación, cuando ocurren, no son rebatidos por las autoridades ambientales, quienes los acogen como la última palabra por provenir de quienes “más saben del tema”. Los reclamos vienen de organizaciones ambientales y particularmente de las comunidades campesinas e indígenas directamente afectadas. No obstante, su palabra es desestimada en la gran mayoría de casos por no tener la autoridad para debatir sobre cuestiones técnicas relacionadas con el petróleo.

Lo más paradójico de todo es que las remediaciones ambientales jamás acontecieron o, lo que es peor, se desarrollaron de formas premeditadamente negligentes, a sabiendas de legislaciones ambientales débiles o marcos institucionales desfavorecidos. Además, la compensación por daños así como la reparación y restauración fueron incumplidas total o parcialmente o se convirtieron en programas de relaciones comunitarias desligados de las necesidades reales de las comunidades, así como en programas de “resolución de conflictos” (Fontaine, 2004).

Aunque podría argumentarse que los sectores ambientales boliviano, ecuatoriano y, por añadidura, nicaragüense, adolecen de debilidad institucional frente a los sectores extractivos, el incumplimiento de normativas ambientales va más allá. Responde, como sugiere Andrade (2008), al desbalance entre los intereses económico y ecológico de estos países, urgidos en explotar sus recursos naturales para sostener sus arcas fiscales.

Ante la dependencia de la explotación de recursos primarios que sufren estos países, pensar en que primen normativas ambientales sobre la extracción de hidrocarburos es, a lo sumo, ingenuo. Ejemplo de ello es la historia reciente del Parque Nacional Yasuní en el Ecuador (Andrade, 2008), que evidencia la fragilidad de la legislación y las instituciones ambientales frente a la urgencia petrolera. Primero, se firmaron contratos de concesión petrolera dentro del parque nacional, en absoluta contradicción a los objetivos de conservación de esta categoría de área protegida. Luego, ante la crítica internacional que recibiera el Estado, se introdujo una modificación de límites (en 1990) que redujo la extensión del parque para adjudicar tierras a la nacionalidad Waorani. Si bien la medida benefició al mencionado pueblo, también favoreció a la industria petrolera ya que la liberó de las normativas ambientales aplicables a las áreas protegidas por el Estado.

La relativización de las leyes ambientales en función de los intereses petroleros, la inoperatividad de la institucionalidad ambiental con sus características de transversalidad y competencias concurrentes permite que las distintas instituciones ambientales tengan roles poco claros en estos países y la ausencia de entidades estatales de defensa y control de la naturaleza (defensorías ambientales, superintendencias) hacen que la aplicación de normativas ambientales sea inefectiva frente a la explotación de hidrocarburos –y de igual manera frente a la minería.

La visión de corto plazo que exige una economía extractivista (Acosta, 2009) disuade las discusiones prolongadas y los procesos de análisis en las poblaciones directamente afectadas por una actividad extractiva determinada. Por el contrario, motiva una relación clientelar de las empresas con las comunidades locales o incluso de los propios estados con sus habitantes. La aplicación de cláusulas contractuales contundentes en términos ambientales, que disuadan el manejo ambiental arbitrario se ve supeditada por la necesidad de recursos. Esta necesidad se convierte en argumento para justificar cualquier atropello a las propias constituciones nacionales, al señalar a la explotación de hidrocarburos (y otros recursos naturales) como prioridad nacional. ¿Es posible que el ambiente se convierta así en prioridad?

El interés y participación de la sociedad civil son clave, como evidencia el prolongado juicio que un sector de la sociedad ecuatoriana, directamente afectado por las actividades extractivas de Chevron-Texaco, sigue a esta gigante corporación. Asimismo, gracias a la presión de ciertos sectores de la sociedad civil ecuatoriana se ha logrado al menos exigir el cumplimiento de ciertas normativas ambientales respecto, por ejemplo, a la explotación en el Parque Nacional Yasuní. En años recientes, el interés público sobre temas ambientales relacionados al petróleo ha crecido, ejerciendo cierta presión sobre el Estado ecuatoriano y sus empresas concesionarias. Por el contrario, la percepción general es que la sociedad nicaragüense manifiesta poco interés por el tema, a no ser durante ciertos episodios excepcionales que han hecho noticia.

Ecuador y Bolivia han construido una historia petrolera con más tropiezos que aciertos en materia contractual, financiera, social y ambiental. Pese a la existencia de marcos legales más robustos que en el caso de Nicaragua, los desaciertos en temas socioambientales han abundado. Si Nicaragua ha de abrir su frontera petrolera, deberá estudiar los procesos de estos dos países (y de varios otros países empobrecidos) altamente dependientes de la explotación de hidrocarburos.

Mientras no se fortalezca la responsabilidad y participación social en la gestión ambiental así como la tutela del ambiente por parte de los estados con la suficiente voluntad política, el riesgo de perpetuar los desastres ambientales seguirá vigente. Nicaragua lleva una importante ventaja sobre las atropelladas historias petroleras de Ecuador y Bolivia (en materia ambiental): está apenas iniciando su aventura petrolera. Esto le brinda la oportunidad de fortalecer, desde ahora, los principios de prevención y precaución. Porque la mejor forma de remediar los daños socioambientales severos de una mala explotación petrolera es evitando que sucedan.

Lamentablemente en Nicaragua la temática de la democracia, los derechos humanos, el hambre y la pobreza, no han permitido que la temática ambiental sea considerada como igualmente prioritaria y se ha dejado a nuestro hogar la tierra en segundo plano, cuando es nuestra madre la que nos brinda lo necesario para vivir lo contrario de nuestros hermanos/hermanas de Bolivia y Ecuador que por su camino lleno de irregularidades y desastres ambientales han creado espacios de discusión en la temática y por lo menos son conscientes del problema.

Finalmente hay que señalar que la defensa del ambiente es un derecho fundamental de las personas y como tal irrenunciable e inviolable, la organización social y la voluntad política para el logro de un verdadero modelo de desarrollo sustentable y de una legislación ambiental eficaz y eficiente siguen siendo prioritarias.

#### **BIBLIOGRAFÍA**

1. Acosta, A. (2009) La maldición de la abundancia. Ediciones Abya-Yala, Quito, Ecuador.
2. AGRA Earth & Environment (1993) Evaluación medioambiental del campo petrolífero del Consorcio Petroecuador - Texaco, Vol. 1 - Informe de la auditoría medioambiental (Informe no publicado).
3. Andrade Mendoza, K. (2008) La gobernanza ambiental en el Ecuador: el conflicto alrededor de la licencia ambiental en el Bloque 31, en el Parque Nacional Yasuní. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, documento de trabajo no. 5. Flacso, Quito, Ecuador.
4. Aráuz, L. A. (2009) Derecho petrolero ecuatoriano. CENAPRO, Quito, Ecuador.
5. Hurtig, A. K. y M. San Sebastián (2002) Cáncer en la Amazonía del Ecuador (1896-1998)
6. Beristain, C. M. D. Páez Rovira e I. Fernández (sin año) Las palabras de la selva: estudio psico-social del impacto de las explotaciones petroleras de Texaco en las comunidades amazónicas del Ecuador.
7. Fontaine, G. (2003) Microconflictos ambientales y crisis de gobernabilidad en la Amazonía ecuatoriana. Revista Íconos 21: 35-46.
8. Fugro-McClelland (1992) Auditoría medio ambiental de campo final para las prácticas, 1964-1990, Consorcio Petroecuador Texaco (Informe no publicado).
9. Gavaldá, M (2003) La recolonización. Ed. Icaria. Barcelona, España.
10. Gavaldá, M (2005) La recolonización. Repsol en América Latina: invasión y resistencias. Grupo Editorial Kipus. Cochabamba, Bolivia.
11. Gordillo, R. (2003) El oro del diablo. Corporación Editora Nacional, Quito, Ecuador.
12. Jochnick, C., R. Normand y S. Ziadi (1994) Violaciones de derechos en la Amazonía Ecuatoriana: las consecuencias humanas del desarrollo petrolero". Editorial Abya Yala. Quito, Ecuador.
13. Oilwatch (2005) Chevron, mano derecha del imperio. Informe de Chevron, Texaco, Caltex y Unocal. ERA Nigeria, JATAM y Acción Ecológica. Quito, Ecuador.
14. Powers, B. y M. Quarles (2006) El manejo de desechos de Texaco en Ecuador fue ilegal y violó los estándares de la industria. E-Tech International (Informe no publicado).
15. San Sebastián, M (2000) Informe Yana Curi: impacto de la actividad petrolera en la salud de las poblaciones rurales de la Amazonía ecuatoriana. Instituto de Epidemiología y Salud Comunitaria Manuel Amunárriz y Ediciones CICAME. Quito, Ecuador.
16. Ley 286 de Exploración y Explotación Petrolera de Nicaragua .
17. Ley 621 de Acceso de la Información de Nicaragua.
18. Expedientes de Derrames de Hidrocarburos de Centro Alexander Von Humboldt 2003-2010.
19. Expediente Norwood seguimiento de Centro Alexander Von Humboldt.
20. Reporte de TEXACO –Unidad de Propósito Centro Alexander Von Humboldt 2010

# LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS EN LOS GOBIERNOS PROGRESISTAS: UNA LECTURA DE BOLIVIA, ECUADOR Y NICARAGUA



Escrito por Galo Andrade, Juan Pablo Flores, Joel Narváez, Jaime Pérez y Marcelo Varela. Editado por Lily La Torre López.

## I. INTRODUCCIÓN: LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y SUS DERECHOS EN EL CONTEXTO ACTUAL DE BOLIVIA, ECUADOR Y NICARAGUA

El presente artículo sobre las industrias extractivas y los pueblos indígenas, se circunscribe al contexto actual de Bolivia, Ecuador y Nicaragua, países con importante porcentaje de pueblos indígenas y con procesos de implementación de los derechos de estos pueblos reconocidos a nivel internacional y nacional, bajo gobiernos que se ubican a la izquierda en el espectro político, o también llamados progresistas, liderados por sus presidentes: en Nicaragua, Daniel Ortega, histórico líder del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), quien volvió a ganar la presidencia en 2007; Evo Morales, dirigente de las organizaciones sociales de cocaleros y primer presidente de origen indígena, y reelegido en 2009 para el gobierno de Bolivia; Rafael Correa, economista, quien se define como humanista de izquierda y gobierna Ecuador desde 2007.

Para ello pretendemos hacer un acercamiento de los más importantes derechos indígenas reconocidos en instrumentos internacionales ratificados por los tres países, y la forma como se están aplicando dentro del sistema legal nacional, sobre todo en relación a los procesos de Consulta Previa, para los casos de exploración y explotación de recursos naturales de las industrias extractivas en territorios indígenas.

### Los pueblos indígenas

Son los grupos humanos que tiene una existencia anterior a la colonia, con identidad histórica y cultural, cuya población comparte un territorio y lengua y tienen organizaciones jurídicas, sociales, políticas y económicas propias. Los pueblos indígenas en el mundo, representan más de 370 millones de personas (5% de la población mundial). La mayor parte de los pueblos indígenas, mantiene en mayor o menor medida, sus formas tradicionales de organización social, su visión del mundo y la cultura con la que se identifican. Su vida política, económica, cultural, social y espiritual es una sola y está en íntima relación con la naturaleza, generando una visión universalista e integradora del mundo y del hombre. La racionalidad de la delicada armonía funcional de la naturaleza, ha sido conocida y respetada por los pueblos indígenas, durante miles de años, lo que ha permitido mantenerla hasta la actualidad con zonas de virginidad inigualable.



Esta forma de ver el mundo, es tal vez el aporte epistemológico más notable de los pueblos indígenas a la cultura universal, que aún no ha sido apropiadamente valorado, junto con los aportes a la seguridad alimentaria del planeta, o el conocimiento de los principios activos de plantas medicinales para curar enfermedades para los que la ciencia occidental no tiene respuesta.

A pesar de los beneficios actuales y potenciales sobre la biodiversidad, que brindan a la humanidad los conocimientos indígenas heredados de milenarias culturas, ambos, los pueblos indígenas y su ambiente, continúan sometidos a un progresivo deterioro. La mayoría de los pueblos indígenas han sufrido procesos de conquista y colonización europea, y han sido desposeídos de sus territorios y recursos naturales históricamente. En efecto, según los expertos, desde 1890, ha desaparecido en Brasil, aproximadamente un pueblo indígena por año, y casi la mitad de los 5,000 idiomas del mundo pueden extinguirse en los próximos 100 años.

Actualmente los pueblos indígenas viven en Estados nacionales constituyendo el sector social más marginado económica y políticamente, y han constituido organizaciones de representación nacional e internacional que realizan un arduo trabajo de varias décadas, que está logrando un considerable éxito, para insertar el respeto a sus derechos y conseguir espacios de interlocución institucionalizada en la comunidad internacional y participación en la vida política en los Estados nacionales.

#### **Los pueblos indígenas de Nicaragua**

Los siete pueblos indígenas de Nicaragua se distribuyen en dos regiones principales, la costa Pacífico y el centro-norte del país (o simplemente, el Pacífico) donde se encuentran los chorotega (221.000), los cacaopera o Matagalpa (97.500), los ocanxiu o sutiaba (49.000) y los nahoa o náhuatl (20.000). En la costa del Caribe (o Atlántico) habitan los miskitu (150.000), los sumu-mayangna (27.000) y los rama (2.000). Otros pueblos que gozan de derechos colectivos conforme a la Constitución Política de Nicaragua (1987) son los afrodescendientes, denominados "comunidades étnicas" en la legislación nacional, que incluyen a los creole o kriol (43.000) y a los garífuna (2.500).

Como resultado de sus luchas históricas a los pueblos indígenas y afrodescendientes de la costa Atlántica, se les ha reconocido un régimen de autogobierno y autodeterminación llamado Autonomía, derecho que fue incorporado en la Constitución Política de 1987 y en cuerpos normativos sectoriales, que les otorga facultades para elegir sus propias autoridades regionales, definir el funcionamiento del aparato público regional, controlar los recursos naturales dentro de los territorios indígenas, recaudar impuestos y administrar la educación, salud y justicia conforme sus culturas y tradiciones, tener sus propias formas de organización social y administrar sus asuntos locales; así como mantener las formas comunales de propiedad de sus tierras y el goce, uso y disfrute de las mismas.

Sin embargo, la brecha entre la retórica y la realidad todavía es grande, provocando que los ideales autonómicos continúen siendo vistos como meras aspiraciones y lo que existe realmente en la práctica, es exclusión política y poco o nulo poder de decisión de pueblos indígenas y afro descendientes, sobre sus territorios y los recursos naturales.

#### **Los pueblos y nacionalidades indígenas de Ecuador**

En Ecuador son 17 los pueblos y nacionalidades indígenas que viven en sus territorios ancestrales en la amazonia, en la costa y en los andes, y están representados por la Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador (CONAIE).



La CONAIE, con una larga trayectoria de reivindicación de los derechos de sus pueblos, aglutina a los siguientes pueblos y nacionalidades: Shuar, Achuar, Siona, Secoya, Cofàn, Waorani, Zapara, Shiwiari, Andoa y Kichuas en la región Amazónica. Tsachila, Epera, Chachi, Awa, Manta y Wankavilka en la Costa. Pueblos de la nacionalidad Kichua: Palta, Sarakuru, Kañari, Puruwà, Chibuleo, Tomabela, Salasaca, Kisapincha, Waranka, Kitukara, Kayampi, Otavalo, Karanki, Natabuela y Pasto en la sierra interandina Ecuatoriana. Estos pueblos se reconstituyen mediante su autodefinición, su autonomía organizativa Tanto la Constitución Política del Estado Ecuatoriano como de Bolivia que tuvieron un Congreso Constituyente en los últimos años, introducen innovadores y avanzados principios y conceptos fundamentales en relación a derechos indígenas, como la caracterización Plurinacional del Estado; el Buen Vivir como orientación general a los procesos de desarrollo; y los Derechos de la Naturaleza o de la Madre Tierra.

En Ecuador, se incluyó constitucionalmente el derecho a la Consulta previa; las Circunscripciones Territoriales Indígenas; el derecho al territorio y a la autodeterminación de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario; el derecho a recuperar los rituales y lugares sagrados; entre otros.

### **Los pueblos indígenas de Bolivia**

En los últimos 40 años se llevaron progresivamente una serie de reconocimientos de los derechos de los pueblos indígenas que reivindicaron las históricas luchas a lo largo de siglos. En los años 70 se presentan diferentes movimientos ideológicos como el indianismo, indigenismo que sentaban bases para la formación de cuadros políticos y por lo tanto de partidos políticos que pugnarían años después en elecciones democráticas, esta incorporación a la vida democrática del país es muy importante para luchas futuras y reconocimientos de derechos por parte del Estado Boliviano.

Es así que, a principios de los años '80 nacen las organizaciones que aglutinaban y representaban a los pueblos indígenas como la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB) y otros como la CONAMAQ de tierras altas.

Uno de los hechos históricos contemporáneos más importantes fue la movilización popular de gran magnitud denominada la "Marcha por el Territorio y la Dignidad" del año 1990. Este movimiento permitió que al año siguiente (1991), Bolivia fuera uno de los primeros países americanos en ratificar el Convenio 169 y comenzar a incorporar los derechos indígenas en la reforma a la Constitución de 1992 que proclamó el carácter multiétnico y pluricultural de la República y afirmó, en su artículo 171 los derechos colectivos de los pueblos indígenas, reconoció la personería jurídica de las comunidades indígenas, se otorgó facultades jurisdiccionales a sus autoridades, se contempló la necesidad de una legislación especial y se reconoció el derecho a las "tierras comunitarias de origen".

En el año 2001 el censo nacional estableció que un poco más del 62% de la población mayor de 15 años afirmaba ser parte de algún "pueblo indígena u originario", esto implicaba la aceptación y reconocimiento de los individuos a ser parte de una comunidad o pueblo indígena, identificación que permitió a los pueblos indígenas realizar y legitimar un movimiento nacional en la cual los derechos de los pueblos indígenas fueran constitucionalizados.

Precisamente el proceso Constituyente permitió establecer que en Bolivia existen 37 pueblos indígenas, de los cuales 34 de ellos están representados por la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB) y otros como la CONAMAQ de tierras altas. Este aspecto determinó que la Constitución Política del Estado reconozca como idiomas

oficiales los de las naciones y pueblos indígenas originario campesinos, el aymara, araona, baure, bésiro, canichana, cavineño, cayubaba, chácobo, chimán, ese ejja, guaraní, guarasú'we, guarayu, itonama, leco, machajuyai-kallawaya, machineri, maropa, mojeño-trinitario, mojeño-ignaciano, moré, mosetén, movima, pacawara, puquina, quechua, sirionó, tacana, tapiete, toromona, uru-chipaya, weenhayek, yaminawa, yuki, yuracaré y zamuco.

La incorporación de los Pueblos Indígenas en la constitución es uno de los aspectos más relevantes para la conformación del proyecto de Estado plurinacional Boliviano junto a los ciudadanos de las áreas urbanas de diferentes clases sociales y las comunidades interculturales y afrobolivianas.

### **Reconocimiento de los principales derechos indígenas**

Los tres países han ratificado el Convenio 169 de la OIT, que constituye el cuerpo de derechos más importante y avanzado a favor de pueblos indígenas, que en muchos países tiene rango Constitucional por ser un Tratado Internacional referido a derechos Humanos y cuyo desarrollo legislativo y aplicabilidad deben hacer los Estados, incorporando estos derechos a su sistema normativo nacional.

### **La Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**

En 2007 después de 20 años de deliberaciones se logró un avance histórico y trascendente al suscribirse la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que reconoce a favor de estos pueblos, importantes derechos entre otros: a la libre determinación; manejo y control colectivo de sus propios territorios tradicionales y sus recursos; derecho a la participación en las decisiones que les afecten incluyendo los derechos al consentimiento libre, previo e informado, y el derecho a determinar sus propias prioridades de desarrollo

### **Derecho al Territorio**

El principal derecho colectivo de los pueblos indígenas es el derecho al territorio. El Territorio ha sido una de las primeras reivindicaciones y el motor de la conformación de organizaciones de representación indígena. El territorio es la base física y espiritual que asegura los medios de reproducción de su existencia como pueblos, y un importante referente para la identidad individual y colectiva. Para los indígenas de diversos continentes es llamada Madre Tierra, y es considerada como la fuente de la vida misma, e incluye todo el hábitat que ocupan, usan, aman y cuidan, y no solo el área superficial de tierra necesaria para la vivienda y alimentación.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) caracterizó que para muchas culturas indígenas, la utilización continuada de sistemas colectivos tradicionales para el control y el uso del territorio son esenciales para su supervivencia, así como para el bienestar individual y colectivo. El control sobre la tierra se relaciona tanto con su capacidad para obtener los recursos que sustentan la vida, como para el espacio geográfico necesario para la reproducción cultural.

Los trabajos más modernos relativos al desarrollo de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) plantean que para el caso de los pueblos indígenas el territorio es un derecho humano fundamental y una precondition para el ejercicio del resto de los derechos humanos. En el caso del Convenio 169 de la OIT, el territorio tiene carácter integral, colectivo, transgeneracional, inalienable, imprescriptible, indivisible, inembargable y originario. Y en relación a los recursos naturales existentes en los territorios indígenas, el Convenio 169 extiende este derecho al uso, disfrute, administración y conservación de los recursos naturales existentes, y cuando se trata de

recursos del subsuelo sobre los cuales los Estados ejercen jurisdicción, los planes para su disposición deben realizarse en concordancia con el derecho a la consulta previa, libre e informado en todo cuanto puede afectar el ejercicio libre del derecho al territorio, así como a la participación en los beneficios de cualquier forma de exploración o explotación de esos recursos.

#### **Derecho a la Consulta Libre Previa e Informada**

Es necesario precisar que, según lo establece el Convenio 169 de la OIT, el ejercicio del derecho a la Consulta Previa, Libre e Informada, tiene la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento, ello entendido como la manifestación de un acuerdo claro, convincente y siguiendo procedimientos de transparencia y buena fe, así como del sistema tradicional de deliberación y toma de decisiones de los pueblos indígenas consultados. El derecho a la Consulta y el Consentimiento Previo, Libre e Informado, también está reconocido en la Declaración de los derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas en su Art.19.

El carácter de Consulta Previa, se refiere a que ésta debe realizarse antes de que se inicie el proyecto; por Consulta libre se entiende que no deberá existir ninguna presión para tomar la decisión con prisa, ni ninguna limitación temporal, no debe haber coacción ni presiones exteriores, entre ellas los incentivos monetarios.

La Consulta debe garantizar que haya disponibilidad de toda la información relevante, el tiempo suficiente para la recopilación de información y para el pleno debate acerca de los riesgos y beneficios potenciales del proyecto, la traducción a los idiomas tradicionales y la oportunidad de participación de todos los sectores de la sociedad indígena.

A pesar de ser un mandato constitucional normado y reglamentado y que tiene bases en el derecho internacional, la Consulta Previa, no puede detener una explotación o una actividad extractiva en territorios indígenas porque la decisión adoptada por el pueblo, como resultado de la consulta, no tiene un carácter vinculante y la posibilidad de vetar o prohibir la realización del proyecto.

El ejercicio del derecho a la Consulta Libre, Previa e Informada, para proyectos de exploración y explotación de recursos naturales, incluye además la oportunidad para prevenir o mitigar potenciales daños ambientales y sociales, y una forma de control social y transparencia en el desarrollo de estas operaciones en territorios indígenas. Un mecanismo de diálogo entre el Estado y los pueblos indígenas, que sobre la base del respeto a las formas y modos comunitarios indígenas de decisión sobre el uso de sus territorios que forma parte de los fundamentos de la construcción de cualquier Estado plurinacional.

#### **Derecho a decidir su propio desarrollo**

El convenio también reconoce el derecho a decidir sus propias formas de desarrollo y a intervenir activamente en la aplicación de ese derecho, que incluye la participación en la formulación, aplicación y evaluación de los planes de desarrollo a cargo del Estado.

El Relator Especial para Pueblos Indígenas de la ONU observa que: "... en todos los sectores del mundo, los pueblos indígenas se ven impedidos, de todas las maneras posibles, de proceder con sus propias formas de desarrollo, consistentes con sus propios valores, perspectivas e intereses... Por lo general, el desarrollo económico ha sido impuesto desde afuera, pasando por alto los derechos de los pueblos indígenas a participar en el control, la implementación y los beneficios del desarrollo.

## II. LEGISLACIÓN HIDROCARBURÍFERA Y LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Ecuador promulgó una nueva Ley de Hidrocarburos, cuyo análisis hecho por Alberto Acosta (2010) precisa que se introdujeron ajustes puntuales para adecuar la ley a las demandas de la renegociación de los contratos petroleros, para la obtención de mayores tasas de extracción y para asegurar la estabilidad y confianza de las empresas privadas.

Sin embargo mientras se facilitan las cosas a los inversionistas, la ley no atiende derechos ambientales y sociales vinculados, que se encuentran consagrados en la Constitución. Así no se incluye la regulación para remediar los graves pasivos ambientales y sociales de las operaciones de más de 4 décadas en la Amazonía ecuatoriana, no se prioriza los sistemas de monitoreo, fiscalización y control ambiental, ni los procedimientos para el abandono de operaciones, y las medidas punitivas a los responsables de los daños. Tampoco se prescriben mecanismos para establecer las restricciones totales o parciales, permanentes o temporales al intervenir en zonas de vulnerabilidad ecológica y social, ni se incluye la consulta previa a los pueblos y nacionalidades indígenas en cuyos territorios se planea otorgar concesiones petroleras.

En el caso de Bolivia hubo un desarrollo de procesos llevados desde la ratificación del convenio 169 de la OIT (1991), estableciendo diferentes leyes y normas como la N° 1615 o N° 1777 en el reconocimiento de derechos sociales, económicos y culturales, pero el ejercicio pleno y las reglamentaciones posteriores no permitieron ejercer y desarrollar instrumentos sobre el derecho a la consulta previa.

En la Ley de Hidrocarburos 3058 del año 2005 en su art. 114 señala el cumplimiento de la ley 1257 que ratifica el convenio 169 de la OIT, que las comunidades y pueblos campesinos, indígenas originarios deberán ser consultados de manera previa, obligatoria y oportuna cuando se pretenda desarrollar cualquier actividad hidrocarburífera. Y en su art. 115 se precisa que la consulta se efectuará de buena fe, con principios de veracidad, transparencia, información y oportunidad.

La necesidad de hacer funcionar y operativizar el proceso de consulta se estableció con el DS. 29033 (2007), promulgada por el presidente Evo Morales, es un reglamento de consulta que establece la participación de los pueblos indígenas originarios y comunidades campesinas (PIOC's) para Actividades Hidrocarburíferas. La idea principal del gobierno de Morales era respetar a los pueblos en su definición de si las actividades que se pretenden realizar en sus territorios, los perjudican o benefician, mediante un proceso transparente de información y consulta adecuada puedan tomar una decisión al respecto.

Bajo la ley del medio ambiente N° 1333 (1992), el reglamento general de gestión ambiental, el reglamento de prevención y control ambiental y de la ley de hidrocarburos 3058, se establece el DS. 29103 de Reglamento Socio-Ambiental en actividades Hidrocarburíferas dentro del Territorio de los PIOC's con el objetivo de defender y/o conservar el medio ambiente.

La Constitución Política del Estado aprobada en el año 2009 mediante un referéndum nacional en su artículo 352 ratifica, incorpora y constitucionaliza el derecho a la Consulta señalando que la explotación de recursos naturales en determinados territorios estará sujeta a procesos de consulta libre, previa e informada a la población afectada y convocada por el Estado. Además establece y se garantiza la participación ciudadana en el proceso de gestión ambiental y se promoverá la conservación de los ecosistemas. El mismo artículo señala que en las Naciones y Pueblos Indígenas Originario Campesino la consulta tendrá lugar respetando sus normas y procedimientos propios.

En el caso de Nicaragua, con las reformas constitucionales de 1995 y la aprobación del Estatuto de Autonomía para las Regiones Autónomas de la Costa Caribe, se estableció claramente que las concesiones y contratos de explotación de los recursos naturales que otorga el Estado en las Regiones Autónomas de la Costa Caribe, deberán de contar con la aprobación de los respectivos Consejos Regionales Autónomos. Además deberá de hacerse una consulta previa e informada a los habitantes de las comunidades que resulten afectados, detallándoles los beneficios y problemas que éstas podrían traer a su forma tradicional de vida.

En ese sentido la Ley General del Medio Ambiente en Nicaragua (Ley 217) aprobada el 2 de mayo de 1996 acoge este principio constitucional y establece claramente, en sus artículos 3 inciso 7, que corresponde a los pueblos indígenas y afro descendientes a través de sus Consejos Regionales, decidir sobre los recursos naturales que se encuentran en sus territorios. Así mismo, la Ley de 286 Ley Especial de Exploración y Explotación de Hidrocarburos, reafirma este principio constitucional y deja claro en su artículo 21, que para el caso de las Regiones Autónomas, los contratos de exploración y explotación de hidrocarburos deberán ser previamente aprobados por el Consejo Regional Autónomo.

En 2010, el Gobierno aprobó la Ley de Régimen Jurídico de Fronteras, que crea un nuevo régimen jurídico en el área de hasta 15 kilómetros desde la línea fronteriza hacia el interior del territorio nacional, afectando a todos los pobladores de estos territorios, incluyendo a los pueblos indígenas y comunidades étnicas, quienes acababan de lograr el reconocimiento territorial con su administración autónoma en estas mismas áreas mediante la Ley 445.

La nueva ley de Fronteras asigna al Ejército de Nicaragua el rol de conservación, protección, renovación y uso sostenible de los recursos naturales y del medio ambiente, la creación de zonas de desarrollo de interés turístico, además de otros planes estratégicos que ordene el presidente de la República, y declara que en estas áreas los recursos naturales son propiedad y dominio directo, indivisible, inalienable e imprescriptible del Estado.

Esta ley es considerada inconstitucional y afectará a territorios indígenas en los litorales de las costas del Caribe y del Pacífico así como a lo largo del río Coco y el río San Juan.

### **III. TERRITORIOS INDIGENAS AFECTADOS POR INDUSTRIAS EXTRACTIVAS Y EL CUMPLIMIENTO DE LA CONSULTA PREVIA**

#### **Ecuador**

Las compañías petroleras en Ecuador operan intensivamente en la amazonia hace más de 40 años, en seis áreas protegidas y en el territorio de nueve nacionalidades indígenas amazónicas: Siona, Secoya, Cofán, Huaorani, Kichwa, Shuar, Achuar, Shiwiar y de poblaciones indígenas Tetetes y Sansahuari, que vivían en aislamiento voluntario y que actualmente han desaparecido.

El gobierno ha iniciado este año 2011 un proceso de concurso para la adjudicación de proyectos extractivos en áreas indígenas. No está claro hasta qué punto se ha consultado adecuadamente a las comunidades indígenas al respecto.

Las actividades petroleras, han significado un cambio radical en la vida de los pueblos indígenas y de la población colona de la Amazonía norte de Ecuador quienes han sufrido un sinnúmero de atropellos a sus derechos elementales. Algunos de estos pueblos han perdido parte de sus territorios ancestrales; han sufrido desintegración comunal, han

sido obligadas a retirarse a pequeñas áreas que actualmente ocupan, rodeadas por la infraestructura petrolera; se ha contaminado el agua, aire y suelos con graves efectos a la salud; se ha reducido significativamente los recursos alimenticios limitando su capacidad de auto-sostenimiento tanto física como cultural, y viven en estado de alerta y tensión constante para atender su defensa. Además de la generación de otros problemas sociales que desestructuran sus sociedades como la dependencia alimentaria, migración, divisionismo, negociaciones asimétricas de los recursos e incluso de los espacios territoriales, con consecuencias de una progresiva integración pasiva y marginal a procesos de desarrollo externos y la pérdida de los territorios, de los recursos y de las decisiones, acompañada de una progresiva pérdida de identificación con el territorio por parte de las nuevas generaciones.

El Gobierno Ecuatoriano actual también ha otorgado nuevas oportunidades para la minería en territorios indígenas, como es el caso del controvertido proyecto de minería aurífera en la cordillera del Cóndor, Intag o Quinsacocha, hábitat del pueblo indígena shuar de la amazonía sur. La forma en que se desarrollan las operaciones mineras, también causa serios daños al ambiente por degradación y erosión del suelo, contaminación por relaves y uso de productos químicos tóxicos que afectan la tierra y los cuerpos de agua superficial y subterránea, esto se agrava por el hecho de que estas concesiones se encuentran en territorios de pueblos indígenas que usan de estos recursos para su subsistencia, y en muchos casos la afectación a la población puede multiplicarse con la explotación de montañas que son nacientes de ríos.

La Constitución del Ecuador reconoce el derecho de *“las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas”* a *“la consulta previa, libre e informada”* sobre los *“planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente”*, y tres meses después de haber sido aprobada la Constitución, se incumplió este precepto, al promulgarse la ley Minera cuyas normas se refieren a actividades a desarrollarse en territorios indígenas, y que la CONAIE demandó su inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional del Ecuador.

A decir de las organizaciones indígenas, los procesos de Consulta Previa adolecen de muchos vicios, o no se realizan. El pueblo originario kichwa de Sarayaku, Ecuador, lleva desde 2002 luchando por su derecho a ser consultado con respecto a los proyectos extractivos que se emprendan en su territorio ancestral. En 1996, el Estado autorizó a una empresa petrolera para realizar tareas de prospección de petróleo en sus tierras ancestrales sin su consentimiento. El 6 y el 7 de julio de 2011, integrantes de la comunidad, junto con sus representantes legales presentaron su caso a la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *“Si quieren hacer una actividad tan dañina, queremos ser consultados y si les decimos que no, que nos respeten”*<sup>7</sup>.

En el contexto de una nueva Constitución que proclama como principio de vida y orientación del desarrollo el Sumak Kawsay<sup>8</sup>, la búsqueda de una alternativa a la actividad extractiva indiscriminada, como la Iniciativa Yasuní-ITT, que plantea dejar en el subsuelo los hidrocarburos a cambio de la obtención de un porcentaje de las potenciales ganancias, vía la cooperación internacional, es un ejemplo que hay vías posibles que Ecuador está explorando para revertir décadas de extractivismo que no ha dejado bienestar en su pueblo.

<sup>7</sup> Patricia Gualinga, perteneciente a la comunidad Sarayaku, en declaraciones a la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

<sup>8</sup> *El “buen vivir”, “sumak kawsay”, “penker pujustim” o “waa quiriri” como se lo expresa en algunas de las lenguas habladas en el Ecuador, es una categoría simbólica que denota, en la cosmovisión de numerosos pueblos ancestrales, un conjunto de valores que dan sentido a la existencia en el plano individual y colectivo. Vida en armonía que conjugó la relación con el entorno natural, la “tierra sin mal” y con la cultura o “sabiduría de los ancestros”. Es un concepto complejo, extraño a las tradiciones ético-religiosas de las que se nutre la civilización occidental, obsesionada no por “vivir bien” sino por “vivir mejor”. Mario Melo, “Buen vivir, naturaleza y nacionalidades en la nueva Constitución ecuatoriana: una lectura esperanzada”*

### **Nicaragua**

El Gobierno otorgó recientemente contratos para exploración y explotación de petróleo y gas, a la empresa estadounidense MKJ Exploraciones Internacionales S.A., socia de Noble Energy Ltd. con concesiones de 45,000 km<sup>2</sup> ubicados en la plataforma marítima del Caribe Nicaragüense áreas de gran biodiversidad y fragilidad ecosistémica, con una profundidad de agua promedio menor de 30 metros y que es también hábitat de comunidades indígenas y afro descendientes que viven principalmente de la pesca y el turismo.

Igualmente se reconoce el derecho exclusivo de las comunidades indígenas y étnicas del litoral del mar Caribe, islas y cayos, para el aprovechamiento de los recursos marítimos para pesca comunitaria y artesanal, dentro de las tres millas adyacentes al litoral y veinticinco millas alrededor de los cayos e islas adyacentes.

Tanto el Convenio 169, como la Ley 445, Ley de Demarcación y Titulación de la Propiedad Comunal, -esta última, promulgada como consecuencia de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el caso Awas Tingni-, otorgan a los pueblos indígenas mecanismos legales fuertes para exigir la consulta previa e informada, así como la distribución de los recursos provenientes de las concesiones de industrias extractivas que se otorguen en los territorios de pueblos indígenas y afro descendientes.

Con el propósito de hacer avanzar el cumplimiento del Convenio, en enero del 2009, la Asamblea Territorial del Gobierno Territorial Rama y Kriol dio a conocer la propuesta de normativa presentada al Gobierno Nacional sobre Procedimientos para la consulta libre, informada y previa. Actualmente no se conoce de procesos de Consulta realizados por el Estado en el marco del Convenio 169 recientemente ratificado por este país.

### **Bolivia**

De los nueve departamentos de Bolivia, en cuatro se realizan operaciones de explotación hidrocarburífera:

Santa Cruz, Tarija, Chuquisaca y Cochabamba y se planea incrementar a otros departamentos como La Paz, Potosí y Beni como áreas de exploración. Es precisamente que a mediados del 2011 se informó que la empresa estatal YPFB-Corporación solicitó incrementar nuevas áreas de exploración hidrocarburífera, de 56 a 98<sup>9</sup>, que incluye regiones en las cuales no se tiene tradición de actividad hidrocarburífera, como en el lago Titicaca y en la Amazonía boliviana, áreas de alto nivel de biodiversidad y fragilidad ecosistémica, y donde viven pueblos indígenas y comunidades campesinas.

Los yacimientos de hidrocarburos y mineros en Bolivia, se encuentran mayoritariamente ubicadas en Tierras Comunitarias de Origen (TCO). La empresa estatal Boliviana YPFB cuenta con 56 áreas reservadas para operaciones petroleras, con una superficie aproximada de 14.982.589,27 hectáreas donde se encuentran 18 TCO's, de las cuales 12 están afectados por la explotación hidrocarburífera y minera<sup>10</sup>, y 9 están ubicadas en parques nacionales y áreas protegidas: Madidi, Pailón Lajas, Carrasco, Isiboro Sécore, Tariquia, San Matías, Kaa Iya, Iñaño y Aguargüe, sumándose Manuripi, donde se prevé la exploración hidrocarburífera.

En cuanto a los pasivos ambientales y sociales, las comunidades campesinas y pueblos indígenas bolivianos que viven en los departamentos de Santa Cruz, Tarija, Chuquisaca y Cochabamba son afectadas por las empresas petroleras que desarrollaron actividades hidrocarburíferas en sus territorios, y que abandonaron sin cerrar apropiadamente aproximadamente 400 pozos, los que les causa una permanente contaminación

---

<sup>9</sup> <http://www.cambio.bo/noticia.php?fecha=2011-06-06&idn=46945>

<sup>10</sup> El artículo de prensa: señala que de las 18 áreas protegidas, tres áreas son también afectadas por la actividad minera: Apolobamba, Eduardo Avaroa y San Matías. En total, son 12 los territorios indígenas que sufren los efectos de la explotación de recursos naturales no renovables.



ambiental. Según las Auditorías Petroleras<sup>11</sup>, el daño económico causado es de US 61 millones y ninguna de las empresas operadoras se hizo cargo de estos los pasivos, por lo que el Gobierno, a través de la empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) decidió asumir estos gastos.

Sobre las consultas desarrolladas desde el año 2007 al 2010 se llevaron a cabo 21 procesos concluidos de consulta previa en 20 TCO's y en diferentes fases o actividades como por ejemplo la exploración de sísmicas, explotación de pozos, tendido o ampliación de gasoductos. La TCO de Alto Parapetí tuvo 4 procesos de consulta al igual que la TCO Itika Guasu en fases de producción de pozo, exploración sísmica o tendido de caminos. Para el presente año hay 15 procesos en planificación de Consulta Previa en 13 TCO's, muchos de ellos en los departamentos de Santa Cruz y Tarija y 6 procesos anunciados para llevarse a cabo en las TCO's de Itika Guasu, Takovo Mora, Charagua Norte y otras comunidades campesinas<sup>12</sup>.

Los datos proporcionados por el Ministerio de Hidrocarburos muestran con éxito los procesos de Consultas Previas llevadas a cabo así como la relación armónica y horizontal con las organizaciones, sin embargo hay serias dudas sobre su apropiado cumplimiento, principalmente en lo referido a la información veraz y oportuna y la real participación de la población involucrada en el área del proyecto.

La sistematización realizada durante 2009 y 2010 por las organizaciones indígenas y campesinas de Bolivia, informa sobre el sentir de la población en relación a los procesos de consulta hechos por el Estado, en el que se encuentran serias contradicciones en el cumplimiento de este derecho sobre todo en los asuntos vinculados a conflictos ambientales derivados de la exploración y explotación de hidrocarburos en territorios de pueblos indígenas, ya sea por la forma de realización de la consulta, la participación de los pueblos indígenas en los procesos de monitoreo y fiscalización socioambiental de estas operaciones, y la remediación de los pasivos ambientales dejados por la industria<sup>13</sup>.

Manifiestan que se sienten afectados por los impactos negativos económicos, sociales, culturales y ambientales, que se producen por el extractivismo<sup>14</sup> de los recursos hidrocarburíferos y mineros en sus territorios; que los órganos ejecutivos desarrollan normas sin participación de los pueblos involucrados; observan que los funcionarios públicos intervienen para intentar dividir a sus organizaciones, con el fin de propiciar la aceptación de los proyectos extractivos; y plantean que para los procesos de evaluación y valoración de los montos de compensación e indemnización, deben ser incluidos todos los impactos a los recursos vitales de subsistencia que son afectados, incluyendo los impactos culturales.

Por ello, en julio del presente año la organización representativa indígena, Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu, CONAMAQ, presentó a la Asamblea Legislativa Plurinacional, el "Anteproyecto de Ley de Marco de Consulta y Consentimiento Previo, Libre e Informado a las Naciones y Pueblos Indígenas Originarios, de Cumplimiento Obligatorio por el Estado Plurinacional" estableciendo dos objetivos de la ley: 1) Eliminar cualquier acción del Estado o de empresas y entidades privadas, que intenten realizar actividades en tierras, territorios y recursos poseídos ancestralmente por las Naciones y Pueblos Indígenas y Comunidades Afrobolivianas, omitiendo la consulta previa a éstos, afectando derechos constitucionales, así como el medio ambiente en el lugar, impidiendo además el ejercicio de la libre determinación. 2) Evitar se consoliden atropellos u omisiones de orden legal que afecten los derechos de estos Pueblos, enfatizando que toda acción en contra de la decisión de los mismos, será declarada nula y sin efecto legal alguno.

11 Mariaca Bilbao Enrique, Informe Completo de las Auditorías Petroleras, 2010.

12 Mayor información a detalle de las TCO's y comunidades campesinas en: [http://www.hidrocarburos.gob.bo/sitio/index.php?option=com\\_content&view=article&id=938](http://www.hidrocarburos.gob.bo/sitio/index.php?option=com_content&view=article&id=938)

13 "Es el conjunto de daños ambientales, en términos de contaminación del agua, del suelo, del aire, del deterioro de los recursos y de los ecosistemas, producidos por una empresa, durante su funcionamiento ordinario o por accidentes imprevistos..." Colectivo de difusión de la deuda ecológica; deuda ecológica ¿Quién debe a quién?; Barcelona, 2003.

14 Extractivismo son actividades que remueven grandes volúmenes de recursos naturales, que no son procesados (o lo son limitadamente), y pasan a ser exportados. Eduardo Gudynas.



#### IV. NEOEXTRACTIVISMO Y DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

En las últimas décadas partidos de izquierda y progresistas llegaron al gobierno en América Latina, con ideas de impulsar los grandes cambios en sus sociedades que incorporen las demandas postergadas de las mayorías populares, incluyendo de los pueblos indígenas con alternativas que contribuyan a la redistribución equitativa de la riqueza. Reclamaba deshacer las reformas neoliberales, romper con la dependencia del mercado internacional, diversificar la producción, ser autosuficientes, industrializar las materias primas, cambiar la matriz productiva y energética, planteando reemplazar el modelo económico extractivista primario exportador para convertirse en país industrializado. Ese es el caso de los actuales Gobiernos progresistas de Ecuador, Bolivia y Nicaragua.

Para el efecto, se establecieron nuevas Constituciones y leyes donde se plasmaron los cambios, se renegociaron contratos con las industrias extractivas para incrementar los impuestos y regalías para el fisco, y en Bolivia se impulsaron procesos de nacionalización para poner fin “al saqueo de los recursos naturales” como expresó su presidente Evo Morales. Con los mayores ingresos de la renta petrolera y minera, los gobiernos incrementan sustantivamente su capacidad de gasto público, y empiezan a depender de estos ingresos para financiar el presupuesto nacional. Y así el Estado nuevamente, como en épocas pasadas, se convierte en agente económico con un papel más activo a favor de los sectores extractivos, el principal promotor de inversiones extranjeras para las exportaciones de materias primas y también más dependientes del mercado mundial.

El siguiente paso, es la legitimización de las industrias extractivas, a pesar de reconocer que dichas actividades pueden ocasionar impactos ambientales y sociales, el tema es relativizado con el discurso de una supuesta contradicción entre el derecho de los pueblos indígenas y los intereses de toda la nación.

Es así que varios años después de permanencia en el gobierno, en los tres países del presente estudio, se mantienen las prácticas extractivistas y más aún este modelo se está profundizando y ampliando en áreas que antes se mantenían fuera de las fronteras extractivas, como las áreas socialmente vulnerables y las áreas protegidas.

En Bolivia, durante los dos gobiernos de Evo Morales, se continúa con la política de exportación masiva de recursos naturales como el gas y los minerales y solo hay un inicio de industrialización todavía experimental y poco eficiente, y al mismo tiempo los ingresos fiscales generados por la actividad extractiva no está permitiendo al Gobierno cumplir con la agenda social del Plan Nacional de Desarrollo (PND).

En promedio durante los últimos seis años el Producto Interno Bruto (PIB) de Bolivia creció en 4.8%, principalmente por el crecimiento de las actividades extractivas de hidrocarburos y minería y por la elevación de impuestos a la explotación hidrocarburífera, además del contexto favorable de los precios internacionales de los minerales, que ha logrado incrementar la importancia de las industrias extractivas en la economía de Bolivia y Ecuador, constituyéndose en pilares de sus respectivas estrategias de desarrollo.

En Ecuador la dependencia del petróleo en la economía nacional es elevada, considerando que las reservas petroleras muestran claros signos de agotamiento. Esto se refleja con claridad en la siguiente tabla, en la que se presenta la participación del petróleo en el PIB, en las exportaciones y en los ingresos fiscales.

**TABLA 1. Una economía dependiente del petróleo**

PIB petrolero como porcentaje del PIB total, exportaciones petroleras como porcentaje de exportaciones totales e ingresos petroleros como porcentaje del presupuesto general del Estado (Millones de dólares y porcentaje)

Año	PIB total	PIB petrolero	% PIB	Exportaciones totales	Exportaciones petroleras	% Exportaciones totales	Presupuesto General del Estado	Ingresos petroleros	% PGE
1970	1,509	20	1.3	258	1	0.4	230	-18	-7.8
1972	1,874	57	3.1	395	60	15.2	391	37	9.4
1975	4,310	486	11.3	1,242	587	47.3	1,301	574	44.1
1980	10,784	1,279	11.9	2,990	1,587	53.1	2,959	1,563	52.8
1985	11,502	1,906	16.6	3,374	1,927	57.1	3,378	1,728	51.2
1990	10,579	1,486	14	3,386	1,418	41.9	2,727	1,339	49.1
1995	20,288	1,792	8.8	5,196	1,530	29.4	3,791	1,330	35.1
2000	16,283	2,820	17.3	5,906	2,442	41.4	3,828	2,186	53.0
2005	36,942	6,088	16.5	11,480	5,870	51.1	7,431	4,155	45.4
2010	56,998	8,713	15.3	17,369	9,649	55.6	17,718	5,917	27.9

Fuente: Banco Central del Ecuador

En el caso de contrato petrolero con la empresa MKJ en el mar Caribe nicaraguense, se acordó que el 48% de sus ganancias se destinen al Estado Nicaragüense, de las cuales un 15% se reservarían al Gobierno Central y a las autoridades de las Regiones Autónomas, y el 3% a proyectos en las comunidades de la Región Autónoma del Atlántico Norte y Región Autónoma del Atlántico Sur.

Una parte de las ganancias repartidas al fisco, van a financiar los planes sociales orientados a los más pobres, algunos de los cuales, incluyen programas asistencialistas de entrega de dinero en efectivo. Esta repartición establece un vínculo entre los pobres y las industrias extractivas proveedoras de los fondos, con lo que no solo se está legitimando la actividad económica extractiva, sino también se legitima la política social del Gobierno, y dependiente de este modelo económico, se ve obligado seguir captando nuevos y más recursos financieros, entonces ya no se pone en discusión el modelo de desarrollo, o no importa cómo se extrae esa riqueza, sino que el debate se concentra en cómo repartir la renta provenientes de las empresas extractivas, donde la validez del modelo extractivista no se cuestiona, los impactos ambientales y sociales mayoritariamente en territorios de indígenas y campesinos continúan, y el sector se mantiene como uno de los frentes más conflictivos.

Bajo esas condiciones, es de esperar que durante los próximos cuatro años en Bolivia, (restante de la segunda presidencia de Morales), la situación de la gestión de los recursos naturales no cambie y mas al contrario, se amplíen las áreas de exploración y explotación de hidrocarburos y minerales destinados a obtener mayores ingresos económicos, a costa de mantener al país en una economía rentista basada en extracción y exportación primaria de recursos, de afectar parques nacionales y territorios indígenas, con las consecuentes potenciales conflictos sociales que eso acarrea.

En esa línea, proyectos en marcha en Bolivia son, la construcción la hidroeléctrica Cachueta Esperanza ubicada entre los departamentos de Beni y Pando afectando la

biodiversidad y a las comunidades indígenas locales o el Mutún en la explotación de Hierro y Manganeseo causando problemas en tierras de las comunidades campesinas del lugar y la carretera del tramo II Villa Tunari - San Ignacio de Moxos (Beni y Cochabamba) atravesando pueblos indígenas y el parque nacional TIPNIS.

Para este último proyecto, en junio último, el Presidente salió en su defensa frente a la oposición que expresaba la marcha de cientos de pobladores indígenas y sus simpatizantes, diciendo que la carretera pasará por el TIPNIS "si o si".

En Ecuador de manera similar, en enero del 2009, el presidente de Ecuador, frente a las protestas y acciones legales presentadas por los indígenas afectados por las concesiones mineras en sus territorios, manifestó que no daría marcha atrás a la Ley Minera, porque era fundamental para el progreso del país, y que de otra manera era como ser mendigos sentados en un saco de oro.

### **Choque de visiones**

La concepción indígena del Buen Vivir del Sumak Kawsay, Suma Qamaña (Vivir Bien), Ñandereko (vida armoniosa) que fue recogido en las Constituciones de Ecuador y Bolivia, se refleja en los planes de vida de muchos pueblos indígenas, y expresa un proyecto de vida en profunda contradicción con el proyecto de desarrollo insostenible y dependiente, basado en recursos no renovables que propician los Gobiernos. El choque de visiones que los gobiernos de izquierda latinoamericana aún no comprenden, se expresa en la visión de buen vivir, plural, equilibrado, en armonía con el entorno y en ambiente sano que aspiran los pueblos indígenas, versus la visión de la modernidad que busca el desarrollo entendido como acumulación, consumo y crecimiento, en el que se encuentran insertas las economías de las industrias extractivas y donde el pensamiento y la a veces tenaz resistencia de pueblos indígenas y comunidades campesinas a perder o menoscabar su visión del mundo y también su sustento vital, son consideradas como obstáculos a la vía moderna del desarrollo.

Los indígenas enfatizan que no tienen intención de frenar el desarrollo del país, afirman su derecho a vivir de acuerdo a sus propios modelos de vida y reclaman que se tome en cuenta sus derechos a la hora de decidir sobre su territorio porque allí, en el territorio coexisten ellos mismos, las posibilidades para sus futuras generaciones y los recursos naturales, considerados como dones de la Madre Tierra, que son uno solo. Pero justamente son los recursos naturales, el centro del conflicto aún no resuelto y donde con más fuerza se expresa este choque de visiones, y conflictividad. Frente a ello, los gobiernos progresistas, tanto como sus predecesores gobiernos liberales, están respondiendo de la misma manera a las protestas y reclamos. Líderes indígenas y miembros de comunidades a menudo son víctimas de amenazas, encarcelamientos, intimidación y, en ocasiones, homicidio en conflictos relacionados con sus territorios.

Creemos que se han dado importantes avances normativos y visibilidad jurídica a los pueblos indígenas como sujetos de derechos en los últimos años en Latino América, no obstante hay aún mucha tarea por hacer, para avanzar en el entendimiento de visiones, en el cumplimiento de los derechos, y en la institucionalización de los procesos, que se orientan hacia cambios estructurales en las relaciones entre los pueblos indígenas y los demás miembros de la sociedad, y lograr que se encarnen principios, valores y normas, en nuestro sentir cotidiano y se reflejen en nuestras políticas públicas. El desafío está planteado, va siendo hora de sentarse en un diálogo franco y genuinamente intercultural, a pensar conjuntamente en la forma más armoniosa de vivir en el futuro, y el futuro está definido por la forma como decidimos vivir en el presente, que nos envía mensajes que hablan de sustentabilidad, de potencialidades culturales y de diversidad biológica. Y el presente como el futuro es responsabilidad de todos nosotros..

### **CONCLUSIONES:**

1. A pesar del optimista panorama de avances en el reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas, en la nuevas Constituciones y en la legislación secundaria de Bolivia y Ecuador, así como en la Constitución y en las leyes especiales para las Regiones Autónomas en Nicaragua, sin embargo, persisten los conflictos entre pueblos indígenas y Gobiernos progresistas porque estos pueblos siguen sintiendo que no se respeta sus derechos reconocidos, así como los derechos de la madre tierra; no se garantizan los derechos de sus pueblos; no se realizan los procesos de Consulta Previa o cuando se cumple con hacerlas, sus resultados no reflejan sus intereses; y tampoco observan la voluntad política del Gobierno para evitar la impunidad de las empresas y exigir remediación e indemnizaciones por los grave daños ocasionados a la población y a sus territorios.
2. Los gobiernos progresistas de los tres países materia de este informe, mantienen al igual que sus antecesores gobiernos más liberales, políticas contradictorias en relación a su rol tutelar de los derechos constitucionales, ambientales y humanos, y por otro lado con su rol promotor de las actividades económicas extractivas, sin un balance apropiado y evidenciando una prevalencia a favor de estas actividades que perjudican social, cultural, económica y ambientalmente a los pueblos indígenas y a las poblaciones locales en las áreas donde se extraen los recursos.
3. Pese a las declaraciones iniciales, postulando un cambio de modelo rentista exportador de materias primas, los gobiernos progresistas están profundizando este modelo, en lo que se ha llamado el neo extractivismo, aumentando tributos y regalías a este sector y generando una economía nacional basada principalmente en la minería y los hidrocarburos, y con ello más dependencia de los recursos del fisco provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables.
4. Con fondos de la renta de industrias extractivas se están implementando programas de servicios públicos en sectores más deprimidos que a la par, legitiman el modelo económico vigente, y propicia una actitud de aceptación implícita de la población obviándose el análisis crítico al modelo, y haciendo imposible la relación con un modelo comunitarista y sostenible propuesto por los pueblos indígenas e incluso insertado en las nuevas Constituciones.
5. Las necesidades de una mayor producción de gas y petróleo para el incremento del gasto público nos muestra el choque de visiones por un lado la de los pueblos indígenas valorizando el buen vivir y la sana convivencia con la Pachamama como parte fundamental de un proyecto de cambio de sociedad y por otro lado la visión de la ganancia para el desarrollo basado en más consumo y crecimiento económico, para lo que es indispensable seguir abriendo más áreas a la explotación, incluso en entornos más frágiles como zonas protegidas por su vulnerabilidad ambiental, territorios de indígenas aislados y en sitios sagrados para los pueblos.

### **RECOMENDACIONES:**

1. La promulgación de leyes necesita la construcción de mecanismos reales para hacer efectivo el derecho a consulta y al consentimiento libre, previo e informado, de conformidad con las normas internacionales y del sistema interamericano de derechos humanos.
2. Abstenerse de otorgar concesiones o autorizaciones en actividades de prospección y explotación y de llevar a cabo cualquier otro proyecto de desarrollo que pueda afectar a los pueblos indígenas sin una consulta adecuada o en plena realización de la consulta, en consonancia con las normas internacionales e interamericanas.
3. Tomar medidas urgentes para resolver las disputas existentes sobre la tierra y abstenerse de desalojar a los pueblos indígenas mientras estas no se hayan resuelto.

4. Crear y mantener las condiciones necesarias para que los líderes indígenas y los miembros de las comunidades defiendan pacíficamente sus derechos sin temor a represalias, para lo que, entre otras medidas, es imprescindible evitar el uso del sistema de justicia penal con el fin de disuadirlos de su trabajo como defensores y defensoras de los derechos humanos.
5. Reconocer el aporte y la experiencia de organizaciones indígenas y campesinas en procesos de consulta previa por las características propias de la comunidad y de la actividad a realizarse, identificando las reales dimensiones de los efectos de la explotación extractiva en sus territorios lo que permitirá fortalecer un control, seguimiento y vigilancia del proceso de consulta previa, pero también de la industria extractiva en sus territorios.
6. Propiciar la creación de procesos e instancias participativas de análisis y propuestas de alternativas económicas para reemplazar la economía no sostenible basada en las industrias extractivas de recursos naturales no renovables.
7. Desarrollar normas y procedimientos para la implementación de un sistema participativo que incluya el monitoreo a la responsabilidad social y medioambiental de la industria de extracción, de sus ingresos económicos, de la renta fiscal derivada y su usos, así como de la transparencia en los procesos de licitación y los contratos de las industrias extractivas.

---

## BIBLIOGRAFIA

1. ACOSTA, ALBERTO, 2010. Algunas críticas a unas reformas incompletas. Visita 20 marzo 2011. <http://www.rebellion.org/docs/123600.pdf>.
2. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE, 2008. Constitución Política del Ecuador. Montecristi.
3. ASAMBLEA NACIONAL, 2010. Ley de reforma hidrocarburífera del Ecuador. Quito.
4. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 1989. Convención 169.
5. ACOSTA A., GUDYNAS E., MARTINEZ E., VOGEL J., 2009. Dejar el Petróleo en Tierra del Buen Vivir. Programa de las Américas. Washington.
6. CAMPODONICO HUMBERTO-CEPAL, 2007. La gestión de la industria de hidrocarburos con predominio de empresas del Estado. Santiago de Chile.
7. CEJIS, 2009. Profundización del modelo de gestión de los Recursos Naturales. La Paz.
8. COLECTIVO DE DIFUSIÓN DE LA DEUDA ECOLÓGICA; Deuda ecológica ¿Quién debe a quien?; Barcelona 2003.
9. ENCUENTRO NACIONAL DE SECRETARIOS DE RRNN DE LAS ORGANIZACIONES INDIGENAS ORIGINARIAS CAMPESINAS DEL PAIS, 2009. Resoluciones del primer encuentro. 8 de julio.
10. ENCUENTRO NACIONAL DE SECRETARIOS DE RRNN DE LAS ORGANIZACIONES INDIGENAS ORIGINARIAS CAMPESINAS DEL PAIS, 2010. Resoluciones del tercer encuentro. 19 de enero.
11. GUDYNAS EDUARDO, 2009. El nuevo extractivismo del siglo 21. Programa de las Américas. Washington.
12. LASERNA ROBERTO - FUNDACION MILENIO, 2006. La Trampa del Rentismo. La Paz.
13. MARIACA BILBAO ENRIQUE, 2010, Informe Completo de las Auditorias Petroleras, Bolivia, CEADL, La Paz-Bolivia.
14. INFORME DE DESARROLLO HUMANO 2005, Nicaragua asume su diversidad- PNUD

15. INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA COSTA CARIBE DE NICARAGUA, CEDEHCA 2003.
  16. LEY GENERAL DEL MEDIO AMBIENTE, Ley 217
  17. LEY 286, LEY ESPECIAL DE EXPLORACIÓN Y EXPLOTACIÓN DE HIDROCARBUROS
  18. CONVENIO 169 OIT
  19. Ley 445 LEY DEL REGIMEN DE PROPIEDAD COMUNAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y COMUNIDADES ÉTNICAS DE LAS REGIONES AUTONOMAS DE LA COSTA ATLÁNTICA DE NICARAGUA Y DE LOS RIOS BOCAY, COCO , INDIO Y MAIZ,
  20. RESUMEN DE SENTENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS CASO AWAS TIGNI VS NICARAGUA.
  21. LILY LA TORRE, 1998, Solo Queremos Vivir en Paz!...Experiencias petroleras en territorios indígenas de la amazonía peruana. IWGIA 1998.
  22. MUNDO INDIGENA, 2006, 2007, 2008, 2009 Y 2010, Sección, Nicaragua, Claus Kjaerby, IWGIA
-



Escrito por Marco Escalera, Abril Pérez,  
Pedro Humberto Vacaflor y Christian  
Zurita. Editado por Matti Kohonen.

# PRECIOS DE TRANSFERENCIA EN LA INDUSTRIA PETROLERA DE BOLIVIA, ECUADOR Y NICARAGUA

## INTRODUCCIÓN

*¿Por qué países del territorio Latinoamericano siendo los más ricos en recursos naturales, están condenados a ser de los más pobres y desiguales del mundo?*

Esta interrogante abre al debate sobre la paradójica desventaja de poseer territorios abundantes en minerales, hidrocarburos, suelos, maderas, biodiversidad, aguas y otros recursos naturales de importancia estratégica para el insaciable desarrollo económico de los países ya desarrollados conjugada con la desgracia en la que caen nuestros países de la insaciable ambición de poder de unos cuantos. Manteniéndose siempre vigente el tema sobre el subdesarrollo de las naciones, cuyas economías se basan en la extracción de los recursos naturales. Hacemos referencia a los vacíos legales en el régimen tributario, la discrepancia entre las leyes fiscales nacionales e internacionales con las declaraciones universales sobre los derechos humanos acogidos en nuestras constituciones.

Ya tenemos las declaraciones que protegen la tributación de las leyes extranjeras que socavan los sistemas fiscales nacionales, como son la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, establecida en 1948 en la IX Conferencia Internacional American realizada en Bogotá.

### Artículo XXXV

Toda persona tiene el deber de cooperar con el Estado y con la comunidad en la asistencia y seguridad sociales de acuerdo con sus posibilidades y con las circunstancias.

### Artículo XXXVI

Toda persona tiene el deber de pagar los impuestos establecidos por la Ley para el sostenimiento de los servicios públicos.<sup>15</sup>

Sin embargo, no fue hasta que se emprendió el proceso en Monterrey de Financiación para el Desarrollo (FpD)<sup>16</sup> que se aseguró el resguardo de estos deberes a nivel internacional – y el apoyo de los estados extranjeros al cumplimiento de deberes por parte de sus ciudadanos que se encontraban en otros países. Esta declaración ha resultado en la aplicación de mayor énfasis en la **cooperación tributaria internacional** como método para la cooperación en el desarrollo, la asistencia técnica, y la cooperación estatal en trabajos de investigación y sobre políticas públicas.

“Se fortalezca la cooperación internacional en cuestiones tributarias, mejorando el diálogo entre las autoridades tributarias nacionales y aumentando la coordinación de la labor de los órganos multilaterales competentes y las organizaciones regionales pertinentes, prestando especial atención a las necesidades de los países en desarrollo y los países con economías en transición” – *Declaración de Monterrey 2002 Art 64*

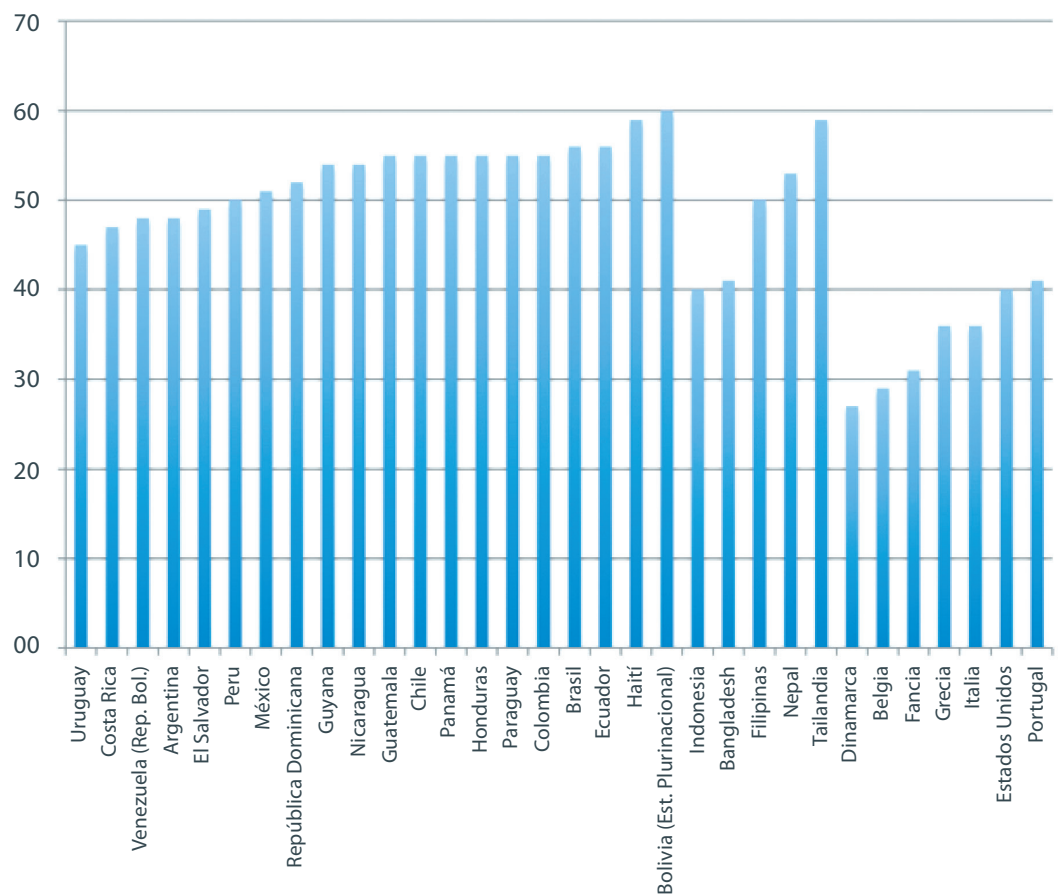
<sup>15</sup> OEA Res. XXX 1948 referida en Kohonen, 2011

<sup>16</sup> ONU, 2002

Los derechos cuestan dinero, y no se puede lograr sin un fuerte enfoque en el pago de impuestos en todos los niveles: nacional, regional e internacional. Como la realización de los derechos es un costo presupuestario que los individuos y las empresas deben contribuir con su cuota justa, mientras que los Estados tienen que utilizar estos recursos de manera transparente y responsable.

En ninguna región pobre del mundo se han presentado despegues económicos con base en la explotación de sus recursos naturales. Peor aún, las poblaciones se han empobrecido más. Aquellas regiones con abundantes recursos naturales, con muy pocas excepciones, son hoy subdesarrolladas.

**Gráfica 1: Índice de Gini del ingreso per cápita del hogar**



*Nota: El índice de Gini considerado en cada caso corresponde al último año para el cual existen datos disponibles en el período 1995-2005.*

*Fuente: PNUD 2010 utilizando Gasparini et al. (2009) con base en SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial, 2010), citado en Kohonen, 2011*

Pero para algunos economistas esto ocurre no a pesar de sus riquezas naturales, sino debido a ellas, así nos encontramos que en muchos países latinoamericanos, caracterizados por su baja gobernabilidad, inestabilidad institucional, ausencia de democracia, falta de transparencia



en las gestiones de gobierno y acceso a la información pública, los beneficios que genera la explotación de recursos naturales, se concentran en una élite que con aires monopólicos que limita el desarrollo social, sin generar capital social y desarrollo económico.

Comúnmente se entiende que un régimen tributario progresivo es la mejor manera de reducir las desigualdades mediante la **redistribución de ingresos**.

La falta de redistribución, transparencia y buena gobernanza son amplificadas por la falta de un sistema fiscal eficiente y transparente. Este proceso de acumulación desigual de recursos introduce un flujo financiero ilícito, definido como uso, transferencia, o destino ilícito de flujo financiero, incluyendo flujos comerciales y flujos de capitales.

Las regiones afectadas por la maldición de los recursos naturales aparentemente estamos condenadas a depender cada vez más de la producción de nuestras principales materias primas, inclusive hoy las economías asiáticas. Esto fortalece los ingresos petroleros a aquellos gobiernos que se benefician de la explotación de estos recursos y crecen como grandes grupos económicos, pero la concentración de estos recursos conduce a su empoderamiento político y a un control cada vez más excluyente de políticas básicas para el desarrollo integral de la sociedad a la cual se deben.

Debido a que controlan exclusivamente las transferencias e impuestos, lo cual les sirve para retener su poder político, se dan el lujo de no escuchar las verdaderas demandas de sus ciudadanos, que a su vez son cooptados mediante un sistema clientelista que reparte dádivas y auxilios, mecanismos útiles para desestimular el control ciudadano sobre la gestión pública. Se crea así un círculo vicioso de mutuas dependencias, cuyo resultado final es la corrupción en todas las áreas de la vida social y política. Un sistema tributario más transparente, que represente a los ciudadanos y sus intereses a través de grupos de interés en las organizaciones no gubernamentales, sindicatos y asociaciones profesionales pueden romper este círculo vicioso.

Considerando la paradoja anteriormente planteada, el presente documento refiere a uno de los mecanismos a través del cual uno de los rubros más preponderantes de las economías mundiales, como es el caso del petróleo y las riquezas que este genera, son transferidas al exterior del continente donde se produce<sup>17</sup>, mediante la manipulación de “**precios de transferencia**”. Define como una transferencia comercial que tiene lugar entre las filiales de la empresa multinacional misma, ocasionándose flujos ilícitos traducidos en pérdida fiscal.

**Gráfica 2: Perdidas Fiscales causadas por Manipulación de los Precios de Comercio**

	en Millones de Dolares EE.UU.
<b>Bolivia</b>	
Perdidas fiscales promedio	27.8
Ingresos Tributarios	1,919.8
Total (%)	1.4
<b>Ecuador /a</b>	
Perdidas fiscales promedio	137.5
Ingresos Tributarios	3,300.0
Total (%)	4.2
<b>Nicaragua</b>	
Perdidas fiscales promedio	217.0
Ingresos Tributarios	783.3
Total (%)	27.7

Fuente GFI 2010, elaboración Kohonen, 2011.

17 Red de Justicia Fiscal América Latina 2011, Kohonen 2011

Como podemos ver en la gráfica, son sobre todo los países productores de petróleo los más afectados en la región. Precios de Comercio incluyen los “precios de transferencia” entre las filiales de empresas multinacionales, y también precios de mercado entre partes no relacionados.

De esta manera nos encontramos con un documento que más allá de tener la ambición de revelar grandes verdades sobre la economía latinoamericana sus déficits e injusticia social, propone el estudio de casos de tres países de la región - cuyo común denominador es la preponderancia del petróleo en sus economías, sea este como un recurso natural explotado (Ecuador y Bolivia), en la fase de exploración (Nicaragua) o como un Acuerdo-Negocio privado de gobierno a gobierno (PDVSA-Nicaragua).

### ENTENDIMIENTO BÁSICO SOBRE EL SIGNIFICADO DEL TÉRMINO “PRECIOS DE TRANSFERENCIA”

Para entender el funcionamiento de precios de transferencia<sup>18</sup> “valor cobrado por una empresa por la venta o transferencia de bienes, servicios o propiedad intangible a otra empresa relacionada”<sup>19</sup> es necesario determinar brevemente la correlación existente con el funcionamiento de las **corporaciones o empresas multinacionales** y por supuesto con el de la **tributación internacional**<sup>20</sup>. Los Precios de Transferencia constituyen un instrumento desarrollado y ampliamente utilizado por las EMNs para eludir y evadir cargas impositivas.

En la economía actual, es reconocido que las empresas o corporaciones transnacionales desempeñan un papel cada vez más prevaeciente en la economía mundial. Desentrañar la compleja telaraña que oculta el accionar opaco de las EMNs requiere caracterizar, definir y conceptualizar ciertos aspectos. Partimos del hecho concreto de que “**un porcentaje desproporcionado del comercio mundial se realiza**”<sup>21</sup> al interior de las EMNs, equivalentes a más del 55 % del PIB mundial<sup>22</sup>. Esto implica que existe un enorme transitar de capitales que escapa al control de los estados nacionales. Este fenómeno puede caracterizarse como **fuga de capitales**, es decir “**la expatriación de dinero encubierta, voluntaria e ilegal por parte de empresas o personas físicas sujetas a impuestos en el país de origen**”<sup>23</sup>, como resultado de la nociva “**planificación fiscal**” practicada por las EMNs que les permite eludir<sup>24</sup> y evadir<sup>25</sup> sus responsabilidades fiscales, incrementando - así - considerablemente sus beneficios.

Una filial extranjera es una empresa incorporada o no incorporada en el que un inversor, que es residente en otra economía, posee una participación que permite un interés duradero en la gerencia de esa empresa. Lo que constituye una entidad relacionada es un asunto de legislación nacional. Se conceptualiza como el, empresa que puede ser una filial y/o subsidiaria dependiente de una matriz. Comúnmente los precios de estas transacciones difieren sustancialmente de los que se acordarían entre empresas no relacionadas<sup>26</sup>. De acuerdo con OCDE las transacciones transfronterizas de bienes, servicios y activos intangibles que se realizan entre las distintas unidades de las Corporaciones Transnacionales representan es hasta 60% del comercio mundial<sup>27</sup>.

18 Acevedo 2011

19 Acevedo 2011

20 Avi-Yonah 2007, referida en Kohonen, 2011

21 Acevedo 2011

22 Kapoor 2006

23 SOMO 2008

24 Desde la perspectiva tributaria internacional la elusión fiscal es aquella forma de “planificación tributaria” que cumple con la ley, es decir el empleo de prácticas para minimizar o eludir las obligaciones tributarias aprovechando los resquicios y oportunidades que permite la ley.

25 La evasión tributaria es el incumplimiento total o parcial por parte de los contribuyentes en la declaración y pago de sus obligaciones tributarias legales con el fisco, y como tal es susceptible de recibir las sanciones previstas en la ley, en caso de ser detectada.

26 **CHRISTIAN AID**, calculó que la pérdida de ingresos derivados de impuestos sobre empresas que sufren los países en desarrollo debido a las prácticas de manipulación de precios de transferencia y de facturación fraudulenta alcanza actualmente la cifra de USD 160 billones anuales. Ver-se Christian Aid 2008.

27 Neighbour, 2002

El valor de las transacciones que se efectúan al interior de las redes que conforman las corporaciones transnacionales (relación intra-firma) significa que una gran parte de las transacciones transfronterizas de bienes, servicios y activos intangibles, entre entidades económicas localizadas en diferentes países, se realiza a precios que no necesariamente se corresponden con los precios que imperarían si dichas transacciones ocurriesen entre empresas independientes, en un mercado abierto y competitivo.

De esta manera entendemos que una cantidad siempre creciente de transacciones internacionales ya no es gobernada totalmente por las fuerzas del mercado, sino impulsado por los intereses comunes de las entidades de un grupo bajo cual está estructurada la transacción. Estas constituyen el caso de operaciones entre sociedades que formalmente están compuestas por personas jurídicas independientes, pero que responden al mismo dueño (s) directa o indirectamente, así el objetivo será cooperar entre sí en la búsqueda de maximizar la rentabilidad global del grupo.

Aquí debe notarse que el Principio de Plena Competencia es aquel que se acuerda entre empresas que no tienen intereses comunes, que no tienen ninguna relación de dependencia.<sup>28</sup> El "estado de situación" que permite una enorme sangría de recursos económicos de los países pobres por parte de los países ricos se explica por diferentes causas, quizás dos de las más llamativas son la creación y el funcionamiento de los denominados "paraísos fiscales"<sup>29</sup> y, la existencia de un cuerpo de abogados, consultores, auditores y banqueros que se constituyen en facilitadores, constructores y defensores de un sistema de "injusticia fiscal" de alcance mundial.

En muchos sentidos, los paraísos fiscales son espacios ficticios. Por supuesto hay una realidad física que lleva el nombre del país o territorio, pero en la mayoría de los casos las operaciones que se promueven por ese paraíso fiscal son realizadas o tienen como destinatarios a no residentes, particulares o entidades; además, tienen una característica común inusual y es que, aunque un banco o una sociedad mercantil hayan sido registrados en un paraíso fiscal no se les permite comerciar en ese territorio, de acuerdo con los requisitos legales exigidos para su constitución; puesto que se pretende que su actividad comercial tenga lugar fuera de ese ámbito. Un asesor fiscal británico que en 2003 decía a la prensa que "no importa qué legislación esté vigente; los asesores y los abogados le darán siempre la vuelta. Las normas son normas, pero están para saltárselas"<sup>30</sup>.

#### **Métodos de Calculo de Precios de Transferencia según OCDE, EE.UU. y Brasil**

El método de **precio comparable no controlado** compara el precio de un bien o un servicio de una operación entre personas o partes relacionadas con los mismos bienes o servicios identificados con características similares y las circunstancias en una transacción entre partes no relacionadas. Las correcciones pueden realizarse con el precio si las características o las circunstancias son diferentes, utilizando el precio comparable, como una línea de base. El método tiene algunas variaciones, en particular, la transacción comparable no controlado (TCC), y en el caso de los servicios intangibles inmateriales o el término precio comparable no controlado de servicios (CCC) que se utiliza.

El método de **método precio de reventa** puede ser utilizado cuando un producto ha sido comprado a una parte relacionada, y luego revendido a una empresa independiente en el medio. El precio de reventa se reduce por un margen apropiado bruto que representa la cantidad de la cual el revendedor puede esperar cubrir sus gastos de venta y otros gastos operativos, y se hacen correcciones de las operaciones concretas realizadas. Lo que queda después de restar el margen bruto,

28 Ver-se OCDE 2006 y OECD 2011

29 Tax Justice Network 2005

30 Ibid.

puede ser considerado como un precio de mercado después de los ajustes por otros costos asociados con la compra del producto.

En el **método del coste incrementado**, un coste incurrido por el proveedor de los bienes o servicios en una transacción entre partes relacionadas proporcionada por el comprador con partes relacionadas. Un adecuado margen de beneficio se añade a este costo, para un margen de beneficio a la luz de las funciones que realiza, las condiciones del mercado, circunstancias, etc. Después de estos costos se suman, el precio puede ser considerado como un precio de mercado es. El margen en cada caso se determina teniendo en cuenta la misma empresa, la venta del bien o servicio en una situación comparable no controlado.

En el **método del margen neto transaccional**, en una primera fase un margen neto se determina en función al margen neto que el mismo contribuyente obtiene en transacciones comparables en el tercero no relacionado. Un análisis funcional se hace sobre la contribución de cada parte en la transacción, y las transacciones comparables se trató de establecer un precio que se cobraría a una transacción entre partes no relacionadas. En una segunda fase, un corte estadístico de la parte superior del 25% e inferior al 25% se está haciendo de los precios promedio (dependiendo de la aplicación de la norma), y si caen los precios de transferencia en este rango del cuartil superior e inferior, se corrigen a el precio promedio (en los EE.UU., las variaciones de la regla de existir).

En el **reparto las utilidades**, método, los beneficios están siendo asignados a las diferentes partes de la empresa en referencia a las empresas comparables en situaciones similares, que realizan tareas similares. En el primer caso, los beneficios globales de una empresa se determinan calculando la suma de los beneficios en todas las partes relacionadas. En una segunda instancia, los beneficios se reparten entre las empresas relacionadas en la base de la validez se aproxima de las empresas comparables. El **método de la reparto de utilidad residual (RUR)** es una variación del método anterior, pero dando una fórmula diferente para dividir las ganancias residuales que son ahorros en los costos de las economías de escala u otros medios.

Brasil aplica **márgenes fijos** lo que significa que durante los tres primeros métodos. Un margen fijo del 20% calculado sobre los precios del importaciones para los productos no manufacturados, y el 60% de productos manufacturados (valor agregado) las mercancías. Otros márgenes también existen. Para las exportaciones, los márgenes diferentes que se aplican, el 15% para los mayoristas y el 30% de las operaciones de venta al por menoristas.

*Fuente: Kohonen, 2011*

Este hecho de afectación, tendrá importantes implicaciones para los **sistemas tributarios** de los diferentes países en que operan las entidades que forman parte de las corporaciones transnacionales. Esto se deriva del hecho de que a través de estas desviaciones, las ganancias pueden trasladarse hacia una u otras empresas del grupo vinculado, situadas en diferentes jurisdicciones tributarias.

Sin embargo, el predominio de las transacciones al interior de las redes que integran las Corporaciones Transnacionales en los intercambios internacionales, y la utilización de precios de transferencia para valorar dichas transacciones, es solo una condición para que estos puedan ser utilizados con propósitos de elusión y/o evasión tributaria.

Los flujos de recursos que van a afectar en uno u otro sentido la utilidad, pueden agruparse de la siguiente manera:

- Pago de intereses por préstamos intercompañías
- Compra de materias primas, materiales y componentes,
- Compra de servicios,
- Pago de derechos o regalías;
- Cuotas por licencias de patentes, software, marcas y otros conceptos similares;
- Cuotas administrativas por asesoría, asistencia técnica.
- Compensación general por gastos incurridos por la casa matriz en las operaciones relacionadas con sus subsidiarias y filiales.

Los precios de transferencia se convierten en un mecanismo más que genera la posibilidad que disponen las corporaciones transnacionales de “orientar” o desviar las bases imponibles de una jurisdicción fiscal a otra.

Para que los precios de transferencia puedan ser utilizados para afectar la recaudación fiscal, es necesaria la existencia de tasas impositivas diferenciales en las distintas zonas geográficas en que operen las sociedades que integran un grupo empresarial. Este hecho crearía el incentivo para que la casa matriz deseara transferir fondos y rentas desde aquellas unidades del grupo ubicadas en países con altas tasas de tributación a países con tarifas bajas, con el propósito de minimizar los flujos destinados al pago de gravámenes sobre beneficios y rentas.

De esta manera, a través de la manipulación de los precios de transferencia, las Corporaciones Transnacionales pueden reducir su carga tributaria global y alcanzar una mayor ganancia de impuestos que dos o más empresas no relacionadas.

## **I. LOS PRECIOS DE TRANSFERENCIA EN NICARAGUA<sup>31</sup>**

### **Año 2004:**

Es apenas el año 2004 la Dirección General de ingresos (DGI) de la república de Nicaragua solicita la asistencia del Departamento del tesoro de los Estados Unidos para estudiar la incidencia de las practicas de precios de transferencia en Nicaragua y así determinar la brecha fiscal generada por la aplicación de estas prácticas – entendida como la diferencia entre la recaudación efectiva del impuesto sobre la renta efectiva y la que se obtendría en ausencia de tales prácticas – y contribuir a desarrollar las regulaciones que permitieran a las autoridades hacerles frente.

Comparando la legislación imperante en otros países, las características y criterios de comparación más utilizados, se construye un cuadro sinóptico de la propuesta de Ley de régimen tributario. La ley considera la participación de capital (sin límite de porcentaje fijo), control de gestión y alianzas estratégicas, los miembros de la familia, y los establecimientos permanentes. Los métodos utilizados para determinar un precio de transferencia estarían basados en las utilidades, similar a los dos últimos métodos de OCDE. Para determinar el mejor método, seis criterios se establecieron en función de las circunstancias económicas y la homogeneidad relativa de los productos en el mercado. No hay métodos simplificados de “puertos seguros” o “acuerdos de precios avanzada” en la ley de 2004. Esta propuesta fue presentada como Anteproyecto de Ley por el Poder Ejecutivo a la Asamblea Nacional para su discusión y aprobación, pero por razones ajenas al conocimiento de la población, se engavetó.

---

<sup>31</sup> Referencia sobre “Precios de Transferencia en Nicaragua y su Desarrollo” Adolfo Acevedo-Instituto de Estudios Estratégicos de políticas Públicas (IEEPP) Managua Nicaragua. (próximamente)

**Año 2007:**

La temática volvió a la palestra pública en el año 2007, cuando a niveles de la región Centroamericana (Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá) y la República Dominicana, los respectivos Ministros de Hacienda, aprobaron en conjunto un modelo de precios de transferencia. Para los economistas éste se considero como un buen esfuerzo de la región de evolucionar hacia un marco-tributario regional usando el modelo de OCDE sobre los precios de transferencia.

Respecto a los métodos de transferencia, el modelo considero como métodos principales, métodos de fijación de precios, los métodos de “comparable no controlado por el precio”, “costo total”, “precio de reventa”. El documento también considera que “los acuerdos de precios adelantado” como un posible método simplificado, basado en independiente no relacionada con los precios que el contribuyente debe demostrar.

Además, un grupo técnico formado, que tiene como objetivo la elaboración de un modelo normativo para los países miembros del grupo que considera el método simplificado de “puertos seguros” y tiene una mención de reglas de anti abuso que, sin embargo, no “debería usarse prudentemente”. Hasta ahora, solamente El Salvador y Panamá tienen leyes por precios de transferencia en Centroamérica, en Honduras, Guatemala y Nicaragua existen como anteproyectos que no han sido aprobados.

**EL ANTEPROYECTO DE LEY DE CONCERTACIÓN TRIBUTARIA DE 2009 Y LOS PRECIOS DE TRANSFERENCIA**

En Octubre de 2009 el Gobierno de Nicaragua presento a la Asamblea Nacional el Anteproyecto de *Ley de Concertación Tributaria*, elaborado con la asistencia técnica del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Representaba una modificación completa de la legislación tributaria vigente. Sin embargo, al poco tiempo este anteproyecto sería abandonado por el propio Poder Ejecutivo, y en Diciembre de 2009 se aprobaron reformas a la legislación existente, a partir de un acuerdo con los grupos empresariales más importantes del país.

Este anteproyecto de ley propone 5 métodos para el cálculo de los precios de transferencia: según la guía del OCDE. Se reafirma el principio de plena competencia, pero no define claramente lo que constituía una parte relacionada, lo que deja la ley ambigua sobre los casos en que sea aplicable. Con respecto a los paraísos fiscales, la ley dice que el contribuyente debe presentar pruebas adicionales de razones subyacentes para las transacciones, pero no hace ningún esfuerzo para establecer una lista de paraísos fiscales o regímenes fiscales preferenciales. No hay opción de una “mejor método” en el proyecto de ley. No se prevé sanciones por mala conducta.

Posteriormente el Poder Ejecutivo abandono el impulso este proyecto, encontrándose Nicaragua, actualmente sin un marco legal tributario que regule precios de transferencia.

**II. CASO ECUADOR: LA PEOR DE LA PARADOJAS**

Ecuador explota petróleo de forma intensiva hace 39 años. En todo este período resulta irónico que la sociedad civil, los medios de comunicación y las entidades estatales que rigen las políticas extractivas e impositivas, no se preguntaran un hecho fundamental del proceso extractivo: ¿Qué conflicto de intereses existe en el proceso de fijación de precios de un barril de crudo?

La sociedad no ha comprendido este hecho y lo invisibilizó; el resultado es la incapacidad de determinar si el precio por barril de petróleo extraído o si los valores a los que adquiere productos derivados del petróleo en el mercado internacional son justos. El principio de “precio justo”, estudiado en los Estados Unidos desde 1918, en América Latina, apenas fue considerado como una forma de justicia impositiva a partir de la década de los noventa.

El precio justo está directamente relacionado con el concepto de “precios de transferencia”. Se trata de estudios que se realizan en todas las áreas de la producción, para determinar cómo las filiales de empresas relacionadas son localizadas en diferentes países, que pertenecen a la misma corporación internacional, transfieren entre sí bienes o servicios y cómo estos determinan el precio final del producto. Una compañía petrolera se grava tanto a las utilidades y regalías, y si la empresa manipula cualquier aspecto de sus productos o servicios comerciales, que puede resultar en menores beneficios declarados en el país productor de te.

El estudio de los precios de transferencia busca fijar mecanismos que permitan controlar las transacciones comerciales entre partes relacionadas. La forma en que las reglas de precios de transferencia se introdujeron en el Ecuador fueron a través de las disposiciones reglamentarias y las normas generales emitidas por el Servicio de Rentas Internas (SRI) por el Decreto Ejecutivo N ° 2430<sup>32</sup>, y no por ley<sup>33</sup>. En 2007 la *Ley Reformatoria Para La Equidad Tributaria* se acordó, que luego entró en vigor en 2008. Lo que había una disposición legal para que el **principio de plena competencia** establecido en la legislación ecuatoriana. establecer lo que es una parte relacionada<sup>34</sup> La *Ley de Régimen Tributario Interno* (RTI), publicada en el Boletín Oficial el 23 de diciembre de 2009 junto con la Ley Reformatoria Para La Equidad Tributaria que establecen el marco legal por criterios como el 50% del volumen de las transacciones con la misma empresa.

Para el siguiente ejemplo sobre la comercialización de GLP quiero recordar el principio de “empresas vinculadas” o “partes relacionadas”. Son aquellas entidades (compañías, fideicomisos o cualquier persona natural o jurídica) que tienen relación de negocios ya sea en el capital, en la administración o control de gobierno en una compañía<sup>35</sup>. La cláusula 4.3.14 del contrato detalla el concepto de compañías relacionadas:

“Matriz: Es la compañía o entidad que directamente controla a la filial o a la subsidiaria;  
Filial: Es una compañía o entidad que directamente es controlada por su Matriz;  
y, Subsidiaria: es una compañía o entidad que directamente es controlada por la filial e indirectamente por la Matriz: Esta definición en nada limitará la aplicación de la legislación tributaria en lo relacionado a partes relacionadas y precios de transferencia”<sup>36</sup>

El punto del 4.3.26 del contrato sobre “Costos y gastos de la contratista” establece del:

“los costos no capitalizables, razonables y necesarios, incurridos directamente por la contratista o indirectamente a través de sus compañías relacionadas, dentro o fuera del Ecuador durante la fase de producción, incluyendo los señalados en los programas y presupuestos anuales, y contabilizados de acuerdo al reglamento de contabilidad; e incluirá los operacionales de transporte por ductos secundarios y los realizados en la ejecución de los programas de capacitación y técnica administrativa efectuados por la contratista durante la fase de producción”.

---

32 Decreto Ejecutivo No. 2430

33 Tong and Velalcázar 2007

34 Art. 4 del Reglamento de Aplicación a la Ley Orgánica de Régimen Tributario, SRO 337

35 Esrobross Auditores Externos: Practica de Precios de Transferencia, Ecuador

36 El subrayado es nuestro



Pero en Ecuador estos estudios sobre los precios de petrolero no existen en el sector extractivo pese a que la producción petrolera es la de mayor importancia: las reservas actuales de crudo son de 3,407 millones de barriles y, de ese volumen, las empresas privadas serán responsables de extraer 1,203 millones, según información del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables. En este contexto la sociedad no sabe cómo se establecieron los costos de producción internos en los anteriores contratos de concesión petrolera.

Tampoco conocemos las condiciones y valores reales de producción, inversión y comercialización. Para el gobierno para regular eficazmente el sector del petróleo, y para la sociedad civil y los medios para poder tener un papel independiente, es absolutamente necesario saber los precios del petróleo se forman, y los precios que cobra a las empresas en los precios de transferencia dentro del mismo grupo multinacional. El gran problema en la aplicación de la legislación sobre precios de transferencia en el Ecuador es precisamente esta falta de comparable, El gobierno necesita esta información para poder hacer comparaciones con otros productores para determinar si un precio de transferencia era en realidad un precio de mercado.

¿Cómo lograr este objetivo cuando la mayoría de empresas petroleras tienen filiales constituidas en paraísos fiscales<sup>37</sup>, donde fácilmente pueden ocultar o manejar sus costos a conveniencia? Como ejemplos, la empresa Canadá Grande Limited, operadora del Bloque 1, una de las más pequeñas en el país, está domiciliada en las Islas Vírgenes Británicas; la empresa CNPC International (Amazon) Ltd., filial del corporación china CNPC, en la actualidad la más poderosa e influyente, a su cargo de bloques petroleros – está constituida también en las Islas Vírgenes, no hay necesidad de declarar quiénes son los verdaderos dueños de una empresa constituida allí, no hay impuesto de sociedades pagado sobre los beneficios registrados en él, y no la información tributaria efectiva compartir con otros países y jurisdicciones. Por lo tanto, es una jurisdicción secreto<sup>38</sup>.

La entidad gubernamental que debe impulsar estos estudios es el Servicios de Rentas Internas (SRI) que realizó el primer estudio de precios de transferencia en el 2010 y está relacionado al sector bananero. Prepara un nuevo estudio en el área farmacéutica, pero en el caso de los recursos no renovables no tiene plan, fecha, claridad e intención política de iniciar un proceso de este tipo.

Pero no todo es partir de cero, en Ecuador los nuevos contratos petroleros firmados a fines del año 2010 ya establecen responsabilidades. Estos poseen avances importantes porque ya se habla por primera vez de someterse a la legislación ecuatoriana sobre precios de transferencia.

Podemos explicarlo a través del siguiente ejemplo. El 23 de noviembre de 2010, el Estado ecuatoriano a través de la Secretaria de Hidrocarburos, firmó el contrato modificadorio al contrato de prestación de servicios para la exploración y explotación de hidrocarburos del Bloque 16 en la región Amazónica, con Repsol YPF Ecuador, Overseas Petroleum and Investment Corporation; Amodaimi Oil Company Ltd y CRS Resources (Ecuador) LCD.

En el contrato también se señala claramente Repsol YPF Ecuador S.A es una compañía organizada y constituida de acuerdo con las leyes del Reino de España, con sede principal en España; Overseas Petroleum and Invesment Corporation, constituida en Panamá, tiene su sede principal en Panamá; Amodaimi Oil Company Ltd., constituida con las leyes de Bermudas, con sede principal en Bermudas; y, CRS Resources (Ecuador) LCD, compañía organizada y constituida de acuerdo con las leyes de Islas Gran Cayman, con sede principal en Islas Gran Cayman.

---

<sup>37</sup> Ver se Romero y Ruiz 2010 y Richard Murphy 2011

<sup>38</sup> Tax Justice Network 2011



El 16 de enero de 2006, en el Registro Oficial 188, el SRI incorporó a su regulación tributaria el primer marco de estudio de precios de transferencia<sup>39</sup> aplicables a las empresas transnacionales, denominado "Anexo Informe Integral de Precios de Transferencia". los contribuyentes cuyo exterior relacionadas con las operaciones de partes superior a 3.000.000 dólares EE.UU. debe presentar un "Informe de Precios de Transferencia" o tiene más de 50% de los contribuyentes con ingresos totales derivados de tales transacciones. El Informe Integral debe contener la siguiente información<sup>40</sup>:

- análisis de la industria;
- análisis de las actividades y funciones desempeñadas;
- los riesgos asumidos y los activos utilizados por el contribuyente en el desarrollo de las funciones;
- identificación de partes relacionadas, lo que indica la situación económica la esclavitud y la estructura de los accionistas;
- detalle y monto de las operaciones realizadas con partes vinculadas;
- método utilizado, indicando los motivos ha sido el método elegido como;
- detalles de los comparables seleccionados;
- los elementos, la cuantificación y metodología utilizada para aplicar los ajustes a los comparables;

La normativa exige la presentación de un informe y sus anexos de forma independiente. Además la empresa obligatoriamente debe consignar el método que el contribuyente aplicó para llegar para aplicar los precios de transferencia de acuerdo con al principio de plena competencia.

De acuerdo al Reglamento para la aplicación de la Ley de Régimen Tributario, el contribuyente deberá presentar el anexo de Precios de Transferencia dentro de los 5 días siguientes a la fecha de la presentación de su declaración del Impuesto a la Renta a partir del período fiscal 2006.

Se solicita que se detalle el país de domicilio fiscal. La dirección de la empresa con la que se establece la relación comercial en el país de domicilio fiscal. Se pide el número de registro o identificación tributaria que se utilice en el país de domicilio fiscal. La Diferencia de períodos fiscales anteriores, que es el total de las diferencias a ajustar en las operaciones con empresas relacionadas acumuladas en períodos fiscales anteriores.

Las empresas están además obligadas a explicar la relación empresarial, los motivos por los que el contribuyente informante considera a un sujeto del exterior una parte relacionada. Las operaciones realizadas y si estas fueron declaradas como transacciones de bienes o servicios<sup>41</sup>. Deberán explicar además el Principio de Plena Competencia, entendido como precio justo, aplicado por la corporación<sup>42</sup>.

Sin embargo nada de esta información -que es obligación legal para las empresas- no ha sido analizada por el SRI. Las empresas a su vez comprenden que se trata de información interna a la que nadie tiene derecho a acceder. Uno de los objetivos de este ensayo fue pedir al Director del SRI una explicación de cómo esta legislación será aplicada en el futuro en el sector petrolero. El pedido de entrevista nunca fue contestado.

No es un tema sencillo. En el régimen actual de comercio externo de crudo, gas y derivados de petróleo (unos 10 mil millones de dólares anuales), se ha buscado anclar los precios a los establecidos en el mercado internacional, pero se marginó justamente

---

39 También Colombia tiene este clausula de anexo de precio de transferencia anual por los mayores empresas, ver se Barbosa Mariño 2006

40 Gonzalez-Bendiksen y Toro 2009

41 Ficha Técnica Anexo de Precios de Transferencia

42 ibidem

los valores relacionados que son conocidos como diferenciales o castigos y de los que se desconoce si representan la realidad del mercado. Lo único que hace el Estado en la cadena de comercialización interna y externa de GLP (Gaz Liquido de Petroleo), es pagar costos. Las demás actividades, desde la importación, hasta el despacho en cilindros lo hacen poderosas empresas multinacionales como Trafigura, Agip, Duragas, Repsol.

En 2007 la empresa petrolera estatal Petroecuador firmó un convenio con la empresa militar ecuatoriana Flopec para que esta última le proviese de Gas a través de la Multinacional Trafigura. Entre noviembre de 2009 y abril de 2011 la empresa pública ecuatoriana Flopec, firmó un contrato de provisión de gas con Trafigura por la cifra de US\$ 1 mil 540 millones, según reportes de Petroecuador<sup>43</sup>.

¿Cómo funciona el negocio? Cada tonelada de gas tiene un castigo o diferencial que se suma al precio internacional establecido. De acuerdo a información obtenida de los contratos entre Flopec y Trafigura (vale decir las partes relacionadas), en junio del año 2009, el diferencial fue de 73 US\$ por cada tonelada métrica de gas. En la actualidad (2011) ese diferencial sobrepasa los US\$ 200 por tonelada métrica.<sup>44</sup>

Trafigura entregaba 70% de propano y 30% de butano en un buque gasero anclado en el Golfo de Guayaquil. Ese sistema de Bodegaje en alta mar es administrado por una empresa llamada Depogas (con poder especial de Trafigura, por tanto relacionada a ella) que tiene categoría de depósito comercial privado. Allí se mezclan los dos productos, que luego se transporta a través de pequeños buques alijadores hasta una terminal en tierra firme para su envío a las provincias a través de poliductos o al granel.

El costo operativo de almacenamiento es 12,90 por cada tonelada métrica (TM); el Costo operativo buques alijadores es 12,15 TM; los Gastos financieros suman 9,85 TM; la utilidad 4,54 TM. Total 39,44 TM. Significa un costo de US\$ 39,44 por TM, que multiplicado por 1'560.000 TM del último contrato directo con Trafigura, significó un costo total de 61.5 millones de dólares adicionales. ¿Bajó que parámetros se establece que los valores pactados se compadecen con los internacionales?

En abril de 2011, Petroecuador nuevamente a cargo del negocio, convocó un concurso internacional sólo a empresas estatales, para la provisión de gas, en el cual aparecen como ganadoras dos compañías que no producen gas para exportación: ANCAP de Uruguay y PMI de México, con un diferencial nunca antes visto en las últimas décadas, de 220 US\$/TM hasta el buque flotante, y 40 US\$/TM adicionales por costos de almacenamiento y transporte en buques alijadores, este rubro a favor de Flopec. Ahora se sabe que Trafigura opera a través de Ancap.<sup>45</sup>

### **III. BOLIVIA Y LAS DEBILIDADES LEGALES PARA EL CONTROL DE FLUJOS ILCITOS DE CAPITAL**

Bolivia viene atravesando un proceso de cambio a nivel social y económico desde 2006. Como es bien sabido en la industria, uno de los primeros cambios que se sintieron en el sector de los hidrocarburos, y más específicamente en el sector del gas natural fue la nacionalización de las empresas petroleras que operan en el país. Este cambio que algunos analistas consideran una recompra más que una nacionalización, se hizo con gran teatralidad y con ayuda del ejército se tomaron las instalaciones y campos de varias empresas que operaban en el país.

Los procesos de recompra de las operaciones hidrocarburíferas en Bolivia vinieron acompañados de una estructura legal provista por la nueva constitución que transformo

---

43 Villavicencio 2011

44 Villavicencio Fernando " Los atracos de trafigura 2011"

45 Ibídem

a la República en un Estado plurinacional, pero que también cambió a las petroleras en prestadoras de servicios. Fuera de las condiciones teatrales con las que se realizaron esta toma simbólica, se había prometido también la nueva ley de hidrocarburos, además de una estrategia para las operaciones de extracción de gas e hidrocarburos en Bolivia. Por lo tanto, operan ahora bajo los lineamientos otorgados según sus contratos con la estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB).

Mientras tanto se han prometido nuevas leyes que rijan y normen el sector. Cada año, el gobierno promete terminar la nueva ley de hidrocarburos. Sin embargo, el vacío legal continúa. Se han hecho varios borradores y se los ha presentado ante comisiones de empresas privadas e incluso se ha usado el asesoramiento de la cooperación noruega. La más reciente redacción está siendo revisada por equipos de abogados de las empresas petroleras que operan en el país, lo que crea problemas políticos y genera el riesgo de conflicto de intereses.

Tanto, ministros de hidrocarburos como presidentes de YPFB viene y van con el cargo de interinos, pues no cumple con los requisitos de selección para el cargo. La legislación aun vigente tiene requerimientos de experiencia en el rubro, de varios años, a demás de contar con títulos de especialización académica. Esta situación sumada a las restricciones sobre los salarios máximos permitidos en las instituciones estatales que no debían superar el salario del presidente del Estado Plurinacional. La restricción sobre los salarios de los empleados de YPFB fue recientemente levantada y se han contratado a casi 50 empleados con salarios mayores al del presidente, que es de alrededor de 2.000 dólares americanos al mes.

Dentro de las estructuras existentes de regulación han surgido problemas jurisdiccionales. Esto ha quitado poder al órgano regulador que no define si es una institución autónoma, o si responde al ministerio de hidrocarburos o si responde a YPFB. Más un presentan una especial dificultad para que las autoridades Bolivianas encuentren las vías por las que empresas inescrupulosas podrían, de querer hacerlo, evadir impuestos o defraudar al estado con de sistema de precios de transferencia.

En la actualidad el tema de precios de transferencia es tratado por una comisión de abogados de YPFB que revisan los gastos de las empresas, ahora prestadoras de servicios, para autorizar o no las inversiones. Aquí se debe mantener un equilibrio entre lo estricto de los controles y los requisitos y presiones políticas generadas por una crisis energética que se ha presentado durante 2010. Existe presión política para incrementar los niveles de inversión de las empresas privadas por lo que se tiende a relajar los controles sobre los gastos de estas empresas.

#### **IV. PRECIOS DE TRANSFERENCIA EN BOLIVIA**

El balance general del accionar de la industria extractiva (IE) en Bolivia es enormemente negativo. Si bien el peso mayor está del lado de la minería, el sector petrolero acarrea una pesada carga histórica, no solamente por la explotación de los recursos hidrocarburíferos boliviano sino también por la pérdida de miles de vidas cegadas en la Guerra del Chaco, contienda bélica fratricida originada e incentivada por intereses petroleros extranjeros.

La explotación de hidrocarburos a cargo de capitales foráneos fue y sigue siendo enormemente beneficiosa para éstos. A título de: riesgos en la inversión, disponer tecnología y personal adecuado para el negocio y otras argucias como disponer del

capital necesario, cínica y corruptamente imponen condiciones leoninas a los gobiernos de turno, apropiándose –así- del pedazo más grande de la torta.

Esta engañosa práctica no solamente corrompe al aparato público tanto administrativo como político, sino que –y sobre todo- destruye la posibilidad de crear mejores oportunidades de vida para las grandes mayorías populares. En Bolivia, este estado de situación es insostenible. Avanzado el siglo XXI, es inadmisibles que un país inmensamente rico en recursos naturales estratégicos –paradójicamente- tenga una población inmensamente pobre.

Entonces, la pregunta que resulta de esta situación es: ¿cómo hacen las empresas multinacionales para mantener incólume el sistema de expoliación de los recursos naturales estratégicos en Bolivia?

El objetivo principal del presente artículo es realizar una aproximación teórica y jurídica sobre la problemática relacionada a las industrias extractivas, proporcionando a la sociedad civil instrumentos que le permitan comprender las prácticas de las Empresas Multinacionales (EMNs) presentes en el país.

#### **LA NORMATIVA BOLIVIANA RELACIONADA A LOS PRECIOS DE TRANSFERENCIA**

Revisada la economía jurídica de Bolivia referida al tema en cuestión, se puede afirmar que la misma es demasiado endeble como para poder - efectivamente - controlar la actividad de las EMNs. Veamos en qué consiste esta debilidad normativa.

#### **Constitución Política del Estado (CPE)**

En febrero de 2009, Bolivia aprobó un nuevo texto constitucional en el que se incorpora todo un capítulo referido a los hidrocarburos. Si bien en la CPE no se menciona específicamente la normativa y la reglamentación de los precios de transferencia, se observa las siguientes disposiciones:

#### **Artículo 362.**

I. Se autoriza a YPFB suscribir contratos, bajo el régimen de prestación de servicios, con empresas públicas, mixtas o privadas, bolivianas o extranjeras, para que dichas empresas, a su nombre y en su representación, realicen determinadas actividades de la cadena productiva a cambio de una retribución o pago por sus servicios. La suscripción de estos contratos no podrá significar en ningún caso pérdidas para YPFB o para el Estado. (Congreso Nacional de Bolivia: 2009, pág. 87) *El resaltado es nuestro.*

Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) es la institución operativa que debe materializar lo enunciativo de la CPE. A la fecha no se conoce que YPFB haya desarrollado la capacidad institucional necesaria que le permita cumplir con el mandato constitucional.

Más adelante se lee:

#### **Artículo 366.**

Todas las empresas extranjeras que realicen actividades en la cadena productiva hidrocarburífera en nombre y representación del Estado estarán sometidas a la soberanía del Estado, a la dependencia de las leyes y de las autoridades del Estado. No se reconocerá en ningún caso tribunal ni jurisdicción extranjera y no podrán invocar situación excepcional alguna de arbitraje internacional, ni recurrir a reclamaciones diplomáticas. (Congreso Nacional de Bolivia: 2009, pág. 88)

El raquitismo característico de YPFB, definitivamente hace inviable el cometido de la redacción precedente.

#### **Ley N° 843 (Reforma Tributaria)**

En forma todavía incipiente y hasta tímida, en esta ley se puede encontrar el primer avance estatal que intenta regular las actividades de las EMNs a través de los Precios de Transferencia. Resaltan dos artículos:

#### **Artículo 37**

Son sujetos del impuesto todas las empresas tanto públicas como privadas, incluyendo: sociedades anónimas, sociedades anónimas mixtas, sociedades en comandita por acciones y en comandita simples, sociedades cooperativas, sociedades de responsabilidad limitada, sociedades colectivas, sociedades de hecho o irregulares, empresas unipersonales, sujetas a reglamentación sucursales, agencias o establecimientos permanentes de empresas constituidas o domiciliadas en el exterior y cualquier otro tipo de empresas. Esta enumeración es enunciativa y no limitativa. (Congreso Nacional de Bolivia: 2004)

El artículo hace referencia al alcance del impuesto a las utilidades de las empresas como una facultad y capacidad estatal de gravar los beneficios de la actividad económica. La planificación fiscal de las EMNs buscará - a toda costa - maximizar sus beneficios, esto implica que YPFB desarrolle y fortalezca sus capacidades fiscalizadoras.

Más adelante se tiene:

#### **SUCURSALES Y ESTABLECIMIENTOS DE EMPRESAS EXTRANJERAS OPERACIONES ENTRE EMPRESAS VINCULADAS**

#### **Artículo 45**

Las sucursales y demás establecimientos de empresas, personas o entidades del exterior, deben efectuar sus registros contables en forma separada de sus casas matrices y restantes sucursales o establecimientos del exterior, a fin de que los estados financieros de su gestión permitan determinar el resultado impositivo de fuente boliviana.

Los actos jurídicos celebrados entre una empresa local de capital extranjero y la persona física o jurídica domiciliada en el exterior, que directa o indirectamente la controle, serán considerados, a todos los efectos, como celebrados entre partes independientes, cuando las condiciones convenidas se ajusten a las prácticas normales del mercado entre entes independientes.

Cuando no se cumplan los requisitos previstos en el párrafo anterior, para considerar las respectivas operaciones como celebradas entre partes independientes, los importes que excedan los valores normales de mercado entre entes independientes no se admitirán como deducibles a los fines de este impuesto. A los efectos de este artículo se entenderá por empresa local de capital extranjero a aquella en que más del 50% (cincuenta por ciento) del capital y/o el poder de decisión corresponda, directa o indirectamente, a personas naturales o jurídicas domiciliadas o constituidas en el exterior.

En este artículo se obliga a las EMNs a llevar una contabilidad diferenciada y separada, además de imponer el **principio de la plena competencia** como rector de las transacciones entre empresas relacionadas. Finalmente se define y diferencia a las

empresas locales de las extranjeras, sean estas filiales, subsidiarias o matrices. En suma, la normativa boliviana debe ser mucho más específica y debe estar acompañada por el desarrollo de fuertes y efectivas capacidades de YPFB.

El ex superintendente de hidrocarburos de Bolivia (Víctor Hugo Sáinz) presentó a la cooperación noruega un documento titulado: **"SOLICITUD BOLIVIANA PARA UN PROGRAMA DE COOPERACION EN EL SECTOR PETROLERO NORUEGA – BOLIVIA"**, que contemplaba un programa de cooperación de dos fases, que incluía seis áreas: I. Evaluación del Marco Legal Regulatorio y Ley de Hidrocarburos, II. Inventariación de los Recursos Hidrocarburíferos, III. Programa de Administración de los Recursos Hidrocarburíferos, IV. Impuestos y Administración de la Renta Petrolera, V. Programa de Protección del Medio Ambiente, VI. Programa de Transparencia y Anticorrupción.

De acuerdo al sitio web de la "Plataforma Energética", el lunes 25-jul-2011 "el Ministro de Hidrocarburos y Energía, José Luis Gutiérrez, firmó un "Acuerdo Marco Interinstitucional de Cooperación en el Sector Energético" con Trond Heyerdahl, Consejero y Jefe de Misión de la Sección Diplomática de Noruega", que incluye "tres ámbitos, de asistencia técnica en materia de hidrocarburos y energía, otro ámbito es la asistencia técnica pero desde el punto de vista institucional, la asistencia técnica para el fortalecimiento de las distintas instituciones. De este convenio resaltan dos cosas: que Bolivia es el único país que está recibiendo dentro del hemisferio americano este tipo de cooperación y que hasta la fecha no se ha hecho público el documento

#### **LAS EMNs CONTROLAN EL NEGOCIO PETROLERO EN BOLIVIA**

Aparentemente el 1º de mayo de 2006 con la promulgación del Decreto Supremo N° 28701 se modifican las reglas de juego del negocio petrolero a favor del estado boliviano, obligando a las EMNs a pagar más impuestos y fortaleciendo la participación accionaria de YPFB en diferentes empresas extranjeras. Sin embargo "al disponer el retorno de YPFB a la actividad hidrocarburífera en condiciones precarias y sometida a la libre competencia con las empresas transnacionales – permitió que las reservas y la extracción – que es lo que les da valor económico – continuasen en manos de éstas, cuyos intereses se supone que deberían afectarse"<sup>46</sup>.

Sin embargo de las medidas "nacionalizadoras" del gobierno de Evo Morales se puede afirmar que en el caso de las reservas de los hidrocarburos "la presencia de las empresas transnacionales es dominante"<sup>47</sup>, contraviniendo el espíritu y lo establecido en la CPE de 2009 y la Ley de Hidrocarburos N° 3058. Objetivamente se puede observar que "las empresas Petrobras, Repsol y Total E&P controlaban en 2005 el 83,4 % de las reservas de gas natural y petróleo, expresadas en términos energéticos; esta participación se incrementó para el año 2009, llegando al 85,2 % del total de reservas. Por el contrario, el control de las reservas por parte de YPFB, a través de las subsidiarias Andina y Chaco, era de sólo el 12 % en 2005 y disminuyó al 11 % en 2009"<sup>48</sup>. La situación es mucho más beneficiosa para las EMNs cuando se considera la producción de hidrocarburos, por ejemplo en la estadística oficial de 2010 se observa que Petrobras Bolivia controla el 60,48 % y Petrobras Energía el 2,63 %. Ambas suman casi dos tercios del total, realidad que les otorga el monopolio de la producción de hidrocarburos en Bolivia. En todo caso las EMNs controlan el 80 % de la producción de hidrocarburos.

Como corolario se tiene todavía muy presente la defensa a ultranza - realizada por el propio presidente Evo Morales - de las disposiciones del Decreto Supremo N° 748 de diciembre de 2010 que buscaban - sobre todo - favorecer la Inversión Extranjera Directa<sup>42</sup> (IED).

<sup>46</sup> Carlos, Espada et al 2011

<sup>47</sup> Ibidem, pág.52.

<sup>48</sup> Ibidem, pág. 53. Las leyes 075 y 079 de diciembre de 2010, transfirieron los derechos de Dong Won en el campo Palmar a la empresa GTLI y los derechos de Total E&P en el campo Itau a Petrobras Bolivia. Ibidem. Pág. 54.

Como corolario se tiene todavía muy presente la defensa a ultranza - realizada por el propio presidente Evo Morales - de las disposiciones del Decreto Supremo N° 748 de diciembre de 2010<sup>49</sup> que buscaban - sobre todo - favorecer la Inversión Extranjera Directa<sup>50</sup> (IED).

Con el fin de atraer inversiones para desarrollar la riqueza de petróleo y gas natural y aumentar la búsqueda de reservas, la nueva ley de hidrocarburos deberá establecer mecanismos que incentiven el interés de capitales extranjeros. La adaptación del régimen impositivo, es uno de los planteamientos en el que coinciden el presidente de la Cámara Boliviana de Hidrocarburos y Energía (CBHE), Carlos Delius, y el ex ministro del rubro, Fernando Vincenti:

“La flexibilización tributaria es para los contratos futuros, puesto que los que están en vigor ya están funcionando con las condiciones que se impusieron en mayo del 2006”.

En desmedro de la economía popular, hecho enormemente significativo que contradice el proyecto político de recuperación de los recursos naturales manifiesto textualmente en el Decreto Supremo N° 28701<sup>51</sup>. De acuerdo con la una noticia de la Plataforma Energetica:

“Para el (ex) ministro de la nacionalización, Andrés Soliz Rada, el decreto supremo sentó las bases de la nacionalización, pero ésta fue abandonada por el Gobierno que incumplió las estipulaciones de esa norma cuando firmó los contratos petroleros con las mismas transnacionales, sin antes haber esperado los resultados de las auditorías petroleras que hizo su despacho y que develaron fraudes contables e incumplimiento en compromisos de inversión, entre otras irregularidades”.

#### **El Contrato de Reducción de Volatilidad de Precios (CRVP) celebrado entre Repsol (Andina) y Petrobrás como un caso de la aplicación de los Precios de Transferencia**

El negocio petrolero en Bolivia constituye un “secreto de estado”. Acceder a los contratos petroleros resulta una “misión imposible” debido a que no existe una cultura de transparencia en esta IE. Para objetivar la elusión y la evasión fiscal recurrimos al artículo “**Delincuencia Petrolera**” escrito por Andrés Solíz Rada, ex ministro de hidrocarburos del gobierno de Evo Morales. En el mismo se lee:

“Camacho Cuellar denunció también que Repsol y Petrobrás estafaron a YPF 300 millones de dólares, al pactar la compra venta de gas al Brasil a precios inferiores a los acordados entre Bolivia y el país vecino, a través de un contrato Hedging (para evitar una supuesta volatilidad de precios). El mismo defensor del país reveló el contrabando de crudo, así como las evasiones impositivas de la compañía española, delitos por los que su gerente en Bolivia, Julio Gabito, estuvo detenido en Santa Cruz. El Ministerio Público fue presionado por el gobierno para archivar todos los juicios contra las compañías, en lugar de usar sus resultados para obtener mejores contratos que los suscritos en mayo pasado. El directorio de Andina, integrado por cinco delegados de Repsol y dos de YPF, prohibió a Camacho Cuellar que grabara las reuniones oficiales, para luego conminarlo a que firmase actas tergiversadas”.

Al primero de Septiembre de 2011, ninguna instancia pública del estado boliviano ha tomado acciones concretas en contra de este latrocinio, mucho menos los autores han sido sancionados.

---

49 Popularmente conocido como el “gasolinazo”. Lo paradójico de esta “nivelación de precios” es que: “de materializarse el gasolinazo, la población habría “subsidiado” el incremento de utilidades de las petroleras privadas que operan en Bolivia, porque, además de contar con otros beneficios, sus ingresos hubieran crecido hasta en un 400%”. Ver Plataformaenergetica.org, 01-09-2011

50 Ver: Plataforma Energética 29-Agosto-2011

51 Ver Plataforma Energética 4-mayo-2011

El mismo ex funcionario, en otro artículo titulado “**La pugna por los precios del gas**”<sup>52</sup>, nos brinda más detalles sobre la descarriada “conducta tributaria” de las EMNs en Bolivia. Las empresas parecen exportar gas a un precio muy inferior al pactado en el GSA.

“Pluspetrol enviaba gas a la Argentina a 0.67; Repsol (Andina) le vendía gas a Petrobrás, y de espaldas a YPF, a un dólar (contrato “hedging”). Por su parte, British Gas exporta gas a su filial COMGAS, de San Pablo, también al margen del GSA [...] Estos contratos “incestuosos”, ya que las empresas productoras de gas en Bolivia lo compraban al otro lado de la frontera, convirtieron al país en una coladera de gas, que comenzó a venderse, por ramales legales e ilegales, como ocurrió en Corumbá”.

These examples give us a clear idea of what the presence of the MNCs represents in Bolivia. Apparently their marginal ‘tax conduct’ will not be straightened out by their own will. So, the challenge to put the house in order goes back to civil society because the current government has granted many tax advantages to the IED in the hydrocarbons sector and apparently a package of greater ‘incentives’ is coming.

## CONCLUSIONES

En los hechos se constata que el discurso oficial de “recuperación de los recursos naturales” es totalmente opuesto a la realidad: el dominio monopólico de la actividad hidrocarburífera por parte de las EMNs en Bolivia. Si bien los ingresos fiscales del gobierno boliviano han aumentado considerablemente a partir de la aplicación de la Ley de Hidrocarburos N° 3058 y del Decreto Supremo N° 28701, se observa que YPF no ha desarrollado capacidad institucional que le permita controlar el negocio petrolero. Esto significa que las EMNs siguen aplicando las estrategias corporativas definidas en su “planificación fiscal” que les permite seguir eludiendo y evadiendo sus responsabilidades tributarias, situación que implica eliminación de mejores oportunidades y condiciones de vida para la sociedad boliviana en su conjunto.

El estado de situación del sector de hidrocarburos se repite con igual o mayor magnitud en el sector minero, es decir la normativa vigente es permisiva y hasta promotora de la expropiación de los “recursos estratégicos” existentes en el subsuelo boliviano. Está por demás afirmar que el estado y la sociedad civil no tienen la capacidad de controlar y mucho menos de conocer qué se extrae, dónde se explota y cuál es el destino, qué cantidad se explota y exporta y sobre todo cuánto vale. Por lo tanto no se puede –objetivamente– determinar cuánto deben pagar las EMNs al estado y al pueblo boliviano en concepto de lo que en derecho corresponde.

## RECOMENDACIONES

La expropiación debe terminar. Para ello es necesario tomar acciones concretas.

- Generar una corriente de opinión en el seno de la sociedad civil para que se diseñe una nueva economía jurídica que precautele, proteja y garantice los derechos de los bolivianos, privilegiándolos en relación a los de las EMNs.
- Para establecer país por país, las cuentas que se establezcan por las empresas transnacionales en el sector petrolero, en todas sus operaciones en cada país donde operan para aumentar la transparencia de las empresas y facilitar las inspecciones fiscales. Los informes de los precios de transferencia en el Ecuador son un paso en esta dirección.
- Para la demanda efectiva y eficiente de intercambio de información tributaria entre paraísos fiscales y estados Latinoamericanos. Las listas de paraísos fiscales, como en el caso de Ecuador, forman parte de este proceso.

---

52 Rebananas de Rebalidad



- Lo anterior requiere la capacitación permanente de investigadores, profesionales de diversas áreas, activistas sociales y personas identificadas con el bien común del pueblo boliviano, de manera de conocer en profundidad los mecanismos y estrategias de las EMNs orientadas a la elusión y la evasión tributaria. Esto permitirá diseñar y aplicar estrategias sostenibles en el tiempo que finiquiten el latrocinio al cual estamos sujetos.

---

## BIBLIOGRAFÍA

- A. **Acevedo Vogl, Adolfo José: "UNA NOTA SOBRE LOS PRECIOS DE TRANSFERENCIA EN NICARAGUA".** (proximamente)
- B. **Andrés Solíz Rada: "Delincuencia Petrolera",** en: <http://www.lafogata.org/07latino/latino11/bol.15.6.htm>.
- C. **Andrés Solíz Rada: "La pugna por los precios del gas", ex ministro de Hidrocarburos de Bolivia.** Publicado en: <http://www.rebanadasderealidad.com.ar/rada-08-02.htm>.
- D. **Avi-Yonah, Reuven,** International tax as international law: an análisis of the International tax regime, Cambridge tax law series, Cambridge University Press, 2011
- E. **Barbosa Marino, J.D. 2006 "El Régimen de Precios de Transferencia en Colombia: Un análisis de su desarrollo, Del Principio de Plena Competencia y de la Vinculación económica".** Universitas. Bogotá (Colombia) N° 111: 33-63, enero-junio de 2006
- F. **Carlos Arze Vargas, Juan Luis Espada, Juan Carlos Guzmán, Pablo Poveda Ávila: "Gasolinazo: subvención popular al Estado y a las petroleras".** Análisis de la política económica, fiscal y petrolera. Plataforma Energética, Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (Serie Investigaciones de la Plataforma Energética N° 6). Pág. 49. Primera Edición, La Paz - Bolivia, Agosto 2011.
- G. **Christian Aid: Death and Taxes: the true toll of tax dodging,** mayo de 2008, <http://www.christianaid.org.uk/images/deathandtaxes.pdf> (Septiembre de 2008).
- H. **Congreso Nacional de Bolivia: "CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO",** 2009.
- I. **Congreso Nacional de Bolivia: "LEY N° 843 (Reforma Tributaria),** 2004.
- J. **King, Elizabeth, 2008 "Transfer Pricing and Corporate Taxation, Problems, Practical Implications and Proposed Solutions",** Springer; 1 edition.
- K. **Kohonen, Matti "flujos financieros ilícitos y jurisdicciones de secreto",** Santa Cruz, Bolivia, 4 de mayo 2011.
- L. **Murphy, Richard 2011 "Where on earth are you?"** Tax Research UK: Basildon.
- M. **Neighbour, John 'Transfer Pricing: Keeping it at Arm's Length',** OECD Observer, January 2002.
- N. **Organizacion de la Naciones Unidas 2002, "Declaración de Monterrey por la Financiamiento de Desarrollo",** ver se: UN 2002: <http://daccess-ods.un.org/TMP/5925333.49990845.html> (Acceso agosto 2011)
- O. **OECD 2006 "Directrices Aplicables en Materia de Precios de Transferencia a Empresas Multinacionales y Administraciones Tributarias",** Traducido por el Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- P. **OCDE 2010 "OECD Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations",** Paris: OCDE.
- Q. **OECD, 2011 "Multi-country analysis of existing transfer pricing simplification measures",** Comidade de Asuntos Fiscales, OCDE 10 de junio 2011.

- R. **Plataforma Energética 2011 “AVANCES Y RETROCESOS EN LA NACIONALIZACIÓN DE LOS HIDROCARBUROS”**. Artículo publicado en el periódico El País, Tarija – Bolivia 04-may-2011, s/p. publicado en: <http://www.plataformaenergetica.org>.
- S. **Plataforma Energética: “Bolivia y Noruega firman acuerdo de cooperación energética”**, 26-Julio-2011
- T. **Plataforma Energética “Ex Ministro de Evo y petroleras piden flexibilizar régimen tributario”**, en Observatorio boliviano de Industrias Extractivas (OBIE), artículo publicado el 29-ago-2011 en <http://plataformaenergetica.org/obie/content/13643>.
- U. **Plataforma Energética: “El CEDLA revela subsidio oculto a las petroleras con el gasolinazo”**. Publicación electrónica de la Plataformaenergetica.org, 01-setiembre-2011 en: <http://www.plataformaenergetica.org/content/3012>.
- V. **Rebanadas da Realidad 2002 “La pugna por los precios del gas”**, por Andrés Soliz Rada, *ex ministro de Hidrocarburos de Bolivia*. Publicado en: <http://www.rebanadasderealidad.com.ar/rada-08-02.htm>.
- W. **Red de Justicia Fiscal América Latina “Hágannos pagar Impuestos si pueden en América Latina”** (proximamente).
- X. **Romero, M. J. y Ruiz, S. (2011)** All the biggest Spanish companies use tax havens, says a new NGO report. Brussels: EURODAD
- Y. **Kapoor, Sony** “Exposing the myth and plugging the leaks” in “Impossible architecture”, Social Watch Report 2006, <http://www.socialwatch.org/en/informesTematicos/99.html> (septiembre de 2008)
- Z. **SOMO: “IMPUESTOS Y FINANCIACIÓN PARA EL DESARROLLO”**. Octubre de 2008.
- AA. **TAX JUSTICE NETWORK: “HACEDNOS PAGAR IMPUESTOS SI PODÉIS”**, (la verdadera historia de un fracaso global), Londres: Tax Justice Network
- BB. **Víctor Hugo Sáinz: “SOLICITUD BOLIVIANA PARA UN PROGRAMA DE COOPERACION EN EL SECTOR PETROLERO NORUEGA – BOLIVIA”** s/f.
- CC. Carlos Arze Vargas, Juan Luis Espada, Juan Carlos Guzmán, Pablo Poveda Ávila: **“Gasolinazo: subvención popular al Estado y a las petroleras”**. Análisis de la política económica, fiscal y petrolera. Plataforma Energética, Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (Serie Investigaciones de la Plataforma Energética N° 6). Primera Edición, Agosto 2011. La Paz - Bolivia.



---

Publish   
What You Pay  
Norway

**Artículos TRACE 2010-2011**

Escritos por los participantes como parte de su trabajo en el Programa TRACE para representantes de la sociedad civil, y editados/revisados por consultores externos, Ricardo Crespo Plaza, Matti Kohonen, Lily La Torre López y Susan Maples.

Traducción: Charis Barks, Terry Vojdani, Vassal Translations

Diagramación: Kate Fishpool

Ilustraciones: Jorge Dávalos

Muchas gracias a todos por sus valiosas contribuciones a esta publicación.

---