



dCIDOB 103.

L'Equador, de la inestabilitat crònica a la confiança?

Petroli, recursos naturals i tensions socials. La importància del petroli més enllà del seu pes econòmic.

Joan Oriol Prats.

Petroli, recursos naturals i tensions socials

La importància del petroli més enllà del seu pes econòmic

Joan Oriol Prats Departament d'Economia i Finances, Generalitat de Catalunya

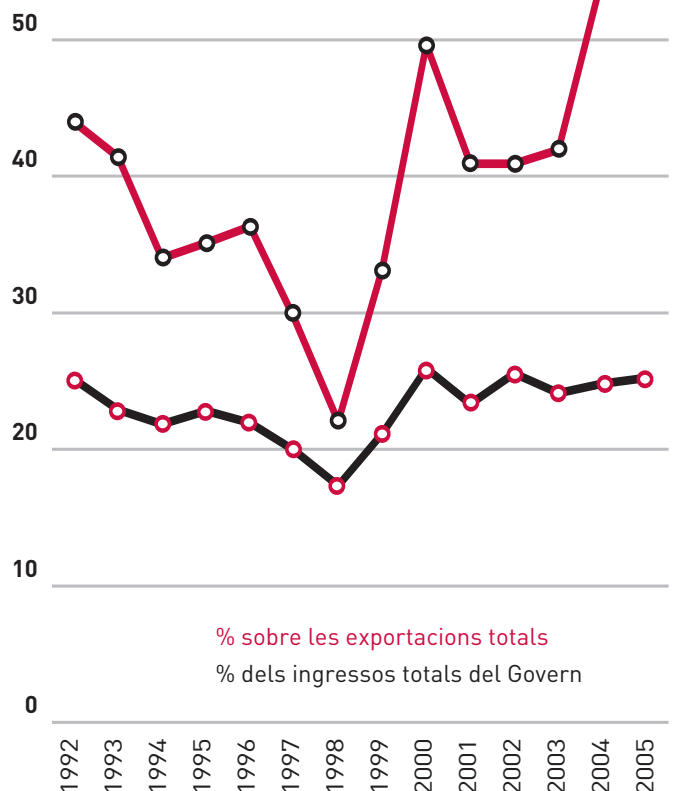
La primera setmana del mes d'octubre del 2007, Rafael Correa va llançar un ultimàtum a les empreses petrolieres i va anunciar que l'Estat equatorià rebria el 99%, en comptes del 50% anterior, dels guanys obtinguts pels ingressos extraordinaris dels preus més alts del cru. Tot i que menys radical, aquesta estratègia emula la del seu homòleg bolivià i tracta d'aprofitar les noves condicions internacionals per satisfer les pressions socials nacionals i, a la vegada, les seves necessitats electorals.

La rellevància dels recursos energètics a escala global ha coincidit amb la major importància de les comunitats indígenes equatorianes en l'àmbit polític que, a més, són les que viuen en els territoris petrolífers, valoren especialment la seva biodiversitat, i compten, cada vegada més, amb el suport d'una consciència ambiental més compartida arran de les evidències que mostren l'existència d'un canvi climàtic de fortes conseqüències econòmiques.

Aquesta situació es produeix enmig dels forts conflictes que caracteritzen la història política present i passada de l'Equador, que ha de fer front a la complexa gestió dels seus recursos naturals en un context de fragilitat i canvi institucional. Això situa els dirigents polítics equatorians en la difícil tessitura de *capejar un fort temporal mentre reparen el seu vaixell en alta mar*.

El petroli és i continuarà sent un recurs estratègic per al progrés econòmic i social a l'Equador. Històricament, el petroli ha suposat gairebé el 30% dels ingressos no financers del Govern¹ i la meitat de les exportacions totals del país (vegeu gràfic). Això ha marcat no solament l'estructura econòmica, sinó també les institucions i les polítiques. Per aquest motiu, la lògica dels conflictes socioambientals actuals no es pot entendre sense el paper que tenen el petroli i els recursos naturals del país.

Importància dels recursos naturals en l'estructura exportadora i en els ingressos del Govern (1992-2005)*



Font: Elaboració pròpia a partir de CEPAL i Jiménez i Tromben, 2006.
[*] Les dades sobre les exportacions solament arriben fins al 2004.

La lògica petroliera del desordre social a l'Equador

Des que la companyia nord-americana Texaco descobrís petroli a l'Equador fa 40 anys, el petroli ha estat una font bàsica de riquesa i conflicte. Les tensions s'han intensificat els últims anys a causa de la combinació d'una sèrie de factors conjunturals i estructurals. Pel que fa a l'àmbit conjuntural, com assenyalava *la primera llei de la petropolítica* de Thomas Friedman, l'augment dels preus del petroli ha incrementat les temptacions de restringir les llibertats econòmiques d'empreses i ciutadans, moltes vegades en pro de la pròpia llibertat i la justícia (Friedman, 2006).

Però a l'Equador el conflicte també té clars elements estructurals. La falta de legitimitat de governs de caire personalista, recolzats sobre un Estat clientelar, juntament amb una població la pobresa de la qual redueix els seus costos de mobilització al mínim, provoquen que l'estratègia de la protesta resulti més factible i eficaç que mai. A més, la difusió d'allò que ha succeït a Bolívia o Veneçuela actua com a font d'inspiració que mostra que "la revolució és possible", mentre que la repressió és cada vegada més difícil i costosa gràcies a l'acció dels organismes multilaterals i les ONG.

L'explotació del petroli a l'Equador està lligada a la selva amazònica, un espai declarat per la UNESCO com a reserva de la biosfera i, al mateix temps, terra natural de les comunitats originàries. Aquesta situació agreuja el conflicte perquè el lliga més a un imaginari col·lectiu que encara té present la figura del colonitzador que saqueja els recursos del país i així n'evita el desenvolupament.

Davant de les mobilitzacions i els bloquejos constants, els governs successius s'han trobat en un carreró sense sortida. L'anul·lació o els canvis en els contractes de les petrolieres ha estat l'única solució per contenir el conflicte. Però l'estat actual de les coses, sense alternatives polítiques viables, pot tenir greus conseqüències econòmiques i socials. La manca de capacitats locals per explotar els recursos naturals, la pèrdua de credibilitat internacional, i la necessitat de destinar grans recursos i esforços per afrontar litigis internacionals i solucionar conflictes interns reduiran les capacitats del país per crear llocs de treball i benestar.

Què impedeix una gestió socialment més eficient dels recursos del país? Quines alternatives viables existeixen per sortir del conflicte socioambiental actual? Aquests són interrogants clau per al futur immediat de l'Equador, però també d'una comunitat internacional que, davant el desafiament del canvi climàtic, ha de buscar fórmules per explotar els recursos de forma més sostenible.

Petroli, populisme i volatilitat

La dependència del petroli i la incapacitat de la classe política de contenir la despesa en èpoques bones, han sotmès l'Equador al vaivé i la volatilitat del preu del cru en els mercats

internacionals que, durant els últims 25 anys, ha oscil·lat des de menys de 15 dòlars fins a més de 80 dòlars el barril. Això dificulta la capacitat de planificació de les empreses i el Govern, especialment de planificar les inversions, i ha dut el deute públic a nivells insostenibles.

Aquesta falta d'inversions repercuteix en la capacitat del país de crear infraestructures de transport, telecomunicacions o energètiques, incrementar la productivitat de les empreses i, a mig i llarg termini, millorar la capacitat de recaptació futura de l'Estat². També repercuteix negativament en la capacitat que l'empresa estatal Petroecuador realitzi les inversions necessàries per refinar el cru o realitzar exploracions i altres operacions.

El populisme i la volatilitat incrementen la temptació d'endeutar-se en èpoques de preus alts del petroli. Aquestes estratègies miops han caracteritzat les polítiques econòmiques dels països de fràgil institucionalitat i elevada dependència dels recursos naturals i, a llarg termini, duen a nivells d'endeutament massa elevats que alimenten les necessitats de divises provinents dels recursos naturals.

Els actuals preus del cru garanteixen que l'Equador pugui fer front al seu deute, de més de 16.000 milions de dòlars o gairebé el 40% del PIB, fet del qual es dubtava temps enrere. No obstant això, cal tenir en compte que el país continua gastant més en el pagament del seu deute extern que en educació.

El dilema polític fonamental del petroli

No existeix cap país que hagi pogut desenvolupar institucions polítiques sòlides si primer han descobert abundants recursos naturals no renovables (Sala-i-Martin i Subramanian, 2003). Paradoxalment, encara que a l'Equador una gran part dels ingressos fiscals provenen dels ingressos del petroli, aquest també és la causa principal de la inexistència d'un pacte fiscal entre l'Estat i la ciutadania.

El petroli és i continuarà sent un recurs estratègic per al progrés econòmic i social del país.

Històricament ha suposat gairebé el 30% dels ingressos no financers del Govern i la meitat de les exportacions totals

Com es demostra amb més detall en un altre treball recent (Prats i Macías-Aymar, 2007), com que gran part dels recursos públics de l'Equador s'obtenen fora de la tributació directa i indirecta sobre individus i empreses, els vincles entre Estat i ciutadania són molt dèbils. El petroli és com *mannà del cel* que, independentment de les polítiques que es desenvolupin, omple les arqués públiques i les mans dels polítics. Aquesta situació genera fortes pugnes pel poder i inestabilitat, especialment en condicions de fragmentació, desigualtat i pobresa com les de l'Equador. A més, moltes vegades, les empreses prefereixen tractar de corrompre que competir entre aquestes en eficiència i cost. Tot això és una combinació que fàcilment deriva en una forta corrupció.

El corollari més greu és que, fruit de la debilitat institucional, la gestió dels serveis públics és ineficient i regressiva. Com mostren els estudis de la CEPAL, la despesa pública a l'Equador beneficia sobretot els quintils més rics de renda. Així doncs, únicament el 5% dels ciutadans confia en què el Govern gastarà bé els seus impostos, el percentatge més baix d'Amèrica Llatina (Latinobarómetro, 2006).

Aquests problemes institucionals afecten també la gestió de les empreses públiques. Això és especialment greu en el cas de Petroecuador i s'il·lustra en una segona paradoxa: encara que el país tingui petroli en abundància, aquest ha d'importar derivats del petroli per satisfer el seu mercat intern a causa, especialment, de les seves escasses capacitats de refinació.

Petroecuador ha perdut progressivament quota de mercat i la seva producció ha caigut un 40% els últims deu anys, mentre que les companyies privades l'han multiplicada per tres. Aquests problemes tenen el seu origen en la burocratització, les traves legals en els seus processos operatius i la seva escassa autonomia en la gestió dels recursos destinats a la inversió.

De fet, el moviment sindical públic ha estat tradicionalment un dels principals eixos de conflicte. Actualment, el seu potencial s'ha vist enfortit pels seus estrets llaços amb els moviments indígenes, amb els quals comparteixen interessos basats en la nacionalització dels recursos i la protecció davant el capital estranger.

Els fonaments indígenes i ambientals de l'actual conflicte petroler

Una font molt important de conflicte amb el petroli, de gran rellevància actual, ha estat els problemes socioambientals causats per l'impacte de les operacions d'exploració i extracció sobre la biodiversitat i les comunitats originàries durant les últimes tres dècades. La quarta part de les reserves petrolíferes es troben en el territori indígena conegut com a Ishpingo-Tiputini-Tambococha (ITT), dins del Parc Nacional Yasuní, declarat per la UNESCO reserva de la biosfera. En aquests reserves viu, per exemple, el poble waorani, la vida del qual depèn completament de la supervivència de la selva.

La falta de capacitat de l'Estat de garantir el compliment de les regulacions ambientals nacionals³ i internacionals ha provocat que les activitats de les empreses hagin estat, fins ara, molt poc supervisades. En aquestes condicions, els riscos de contaminació dels rius i la selva són molt elevats.

La democratització i la major capacitat política de les organitzacions indígenes ha possibilitat la mobilització a favor de la conservació del medi ambient i dels interessos de les comunitats indígenes. Així, les comunitats indígenes que habiten les reserves de petroli, principalment els achuar, els shuar, i els kichwa s'agrupen en la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), el braç polític de la qual, el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País (MUPP-NP), incorpora molts altres actors, com la Coordinadora de Moviments Socials, els sindicats energètics, els moviments ecologistes, etc.



Aquestes comunitats tenen una lògica de participació política i una visió de la problemàtica molt diferent de la dels actors polítics i econòmics tradicionals. D'una banda, la participació de les comunitats originàries en el conflicte petroler s'ha basat en la protesta i la violència i ha pres la forma d'aturades, preses de camps, sabotatges a les instal·lacions i robatoris de materials.

De l'altra, la visió indígena contrasta amb la lògica més econòmica i es fonamenta en una forma de vida i en uns elements simbòlics heretats de la història. Com va afirmar Milton Carrera, primer dirigent de la comunitat achuar, "estàvem aquí fins i tot milers d'anys abans que Colom arribés. No poden tocar la terra, és el nostre dret inalienable"⁴. No obstant això, constitucionalment, els drets del subsòl pertanyen a l'Estat, el qual necessita la terra per pagar sous, desenvolupar polítiques públiques, construir infraestructures o pagar el deute extern.

Una font molt important de conflicte amb el petroli ha estat els problemes socioambientals causats per l'impacte de les operacions d'exploració i extracció sobre la biodiversitat i les comunitats originàries

Les conseqüències del conflicte: litigis creuats i paràlisi social

La contraposició de visions i interessos ha generat un conflicte de greus conseqüències. El bloqueig polític causat per les mobilitzacions ha dut el Govern al trencament i/o modificació dels contractes. Per exemple, el 2006, els camps de petroli del Bloc 15, Edén-Yuturi i Limoncocha van passar a mans de l'Estat després de la rescissió del contracte amb la petroliera nord-americana Occidental Petroleum Corporation (Oxy). Aquesta situació ha generat litigis encreuats i paràlisi social.

Potser el conflicte socioambiental més il·lustratiu hagi estat el conflicte històric amb Texaco –ara ChevronTexaco– per les operacions realitzades fa més de quinze anys. Concretament, se l'acusa d'utilitzar una tecnologia especialment contaminant per a l'aigua i la terra que ha causat també greus problemes de salut a les comunitats que habitaven la zona. Encara que la companyia assenyalava que va invertir més de 40 milions de dòlars per a la rehabilitació de la regió, l'acusació apunta que

hagués estat més necessària molta més inversió i reclama 6.000 milions de dòlars.

Però l'Equador també és sancionat fruit de judicis amb les petrolieres. Per exemple, recentment, una sentència del Tribunal d'Apel·lacions del Regne Unit va rebutjar el recurs interposat per l'Equador contra la decisió arbitral que obligava l'Estat a pagar 75 milions de dòlars a la petroliera nord-americana Oxy per l'IVA del petroli.

I és que, malgrat la mobilització social dels últims anys, els avenços socials al país han estat pràcticament inexistents. Les previsions apunten a un alentiment del creixement econòmic i de la productivitat, en part a causa de la pèrdua de capacitat de l'Estat per aprofitar el petroli com a motor de creixement econòmic, però fonamentalment per l'escassa capacitat productiva de la resta de l'economia del país.

L'alternativa de Correa

Tot i que durant l'any 2006 els ingressos del petroli van créixer fruit de l'augment del seu preu i de les nacionalitzacions, la congelació dels preus interns dels derivats del petroli i la poca capacitat productiva del país han provocat que l'augment dels ingressos hagi estat menor del possible (CEPAL, 2007). Davant d'aquesta situació i les necessitats socials urgents, és complicat que el Govern contingui l'explotació de les seves reserves naturals. Però com ha afirmat el mateix president, "podríem fer aquest sacrifici però no gratuïtament".

Per aquesta raó, Rafael Correa ha llançat a la comunitat internacional una iniciativa mitjançant la qual cerca recaptar fons per evitar l'explotació de l'Amazònia. Concretament, pretén rebre 350 milions de dòlars anuals durant deu anys en aportacions internacionals, aproximadament la meitat dels guanys potencials de l'explotació de cru en la regió del Parc Nacional Yasuní. Entre els possibles donants d'aquesta estratègia es contempen les empreses petrolieres i els organismes internacionals. Entre les empreses destaquen principalment Repsol i l'empresa petroliera paraestatal de Xina, que controlen al voltant de la cinquena part de la producció petrolera de l'Equador. Entre els organismes internacionals, el Banc Mundial i l'FMI són els que tenen més capacitat de maniobra, sobretot per cancel·lar part del deute equatorià i d'atorgar recursos en condicions favorables. Els països desenvolupats, representats en institucions com el G-7 o organitzacions com el Club de París, també poden coordinar una reducció del deute equatorià.

Aquests passos són fonamentals també en l'aprenentatge internacional per fer front a la conservació de les reserves naturals del planeta. Aquesta lluita serà fonamental a mig i llarg termini per mitigar els efectes del canvi climàtic de manera eficient. Com les grans reserves naturals es troben en els països en desenvolupament, la comunitat internacional ha de trobar mecanismes per compensar aquests països pel cost d'oportunitat que suposa deixar d'aprofitar els seus recursos naturals en condicions de pobresa (Prats, 2007).

Però en l'àmbit nacional, l'Equador també ha de fer els seus deures, l'estratègia de reforma constitucional utilitzada pel Govern de Rafael Correa és un salt endavant en la línia seguida a Bolívia i Veneçuela. Aquesta estratègia ha de garantir l'estabilitat política necessària sense posar en perill la credibilitat i la confiança en el país. Per a això seria bo explorar la viabilitat de propostes com la Iniciativa de Transparència per a les Indústries Extractives llançada fa dos anys per l'agència de cooperació del Regne Unit⁵. La gestió transparent dels recursos naturals és un pas clau en la recerca de la credibilitat a escala nacional i internacional.

Al cap i a la fi, l'èxit de l'estratègia del president Correa depèn de la seva credibilitat. Què succeiria si, després de rebre els diners de la comunitat internacional, l'Equador explota igualment els recursos naturals. Serà imprescindible, doncs, que el país també compti amb la confiança dels inversors internacionals i aconseguixi controlar les pressions socials a través d'una redistribució efectiva. A més, la quantitat que ha sol·licitat el president (molt inferior al valor del cru en el mercat) tampoc no és del tot creïble. La comunitat internacional haurà d'esforçar-se i plantejar noves solucions i alternatives que facin possible compaginar millor desenvolupament i sostenibilitat. ●

Notes

1. Únicament a Veneçuela i Mèxic el petroli té un major pes relatiu en l'estructura fiscal, 55,2% i 37,3%, respectivament.
2. Els ingressos del petroli tenen a l'Equador unes finalitats específiques que es canalitzen a través de comptes i fons creats ad hoc, com la Cuenta Especial de Reactivación Productiva y Social (CEREPS), el Fondo de Estabilización Petrolera (FEP), el Fondo de Ahorro y Contingencia (FAC), y el Fondo Ecuatoriano de Inversión en los Sectores Energético e Hidrocarburífero (FEISEH).
3. La Constitució de 1998, la Llei de gestió ambiental de 1999 i el reglament ambiental per a les operacions hidrocarburíferes de 2001 protegeixen legalment les poblacions amazòniques contra els impactes.
4. *BBC Mundo*, 3 de març de 2005.
5. Iniciativa de Transparència per a les Indústries Extractives. www.eitransparency.org/content/article/detail/902

Referències bibliogràfiques

- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL).** *Panorama Social de América Latina, 2005*. Santiago de Chile: CEPAL, 2005.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL).** *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2006-2007*. Santiago de Chile: CEPAL, 2007.
- FRIEDMAN**, Thomas L. "The First Law of Petropolitics". *Foreign Policy*. Maig-juny, 2006.
- JIMÉNEZ**, Juan Pablo i **TROMBEN**, Varinia. "Política fiscal en países especializados en productos no renovables en América Latina". *Documento de la CEPAL: serie Macroeconomía del Desarrollo* 46. Santiago de Chile, 2006.
- LATINOBARÓMETRO.** *Opinión Pública Latinoamericana*. Diversos anys. A: www.latinobarometro.org
- PRATS**, Joan Oriol i **MACÍAS-AYMAR**, Iñigo. "El pacto fiscal en los Andes: Desafección política, ineficiencia del Estado e inequidad social". Fundación Carolina-CeALCI, 2007.
- PRATS**, Joan Oriol. "El canvi climàtic. Precursor del canvi econòmic? Breu introducció a l'economia del canvi climàtic". *Canvi climàtic: som a temps d'aturar-lo? Informe 2007 de l'Observatori del Risc*. Àgora del Risc. Institut d'Estudis de la Seguretat, 2007.
- SALA-I-MARTIN**, Xavier i **SUBRAMANIAN**, Arvind. "Addressing the Curse of Natural Resources: An Illustration from Nigeria". *NBER working paper 9804* (2003).

