

¿Representa Yacimiento Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) al Estado boliviano?

Por: Pablo Villegas N.

La importancia del medio ambiente en la Ley de Hidrocarburos actual, tiene un carácter principal y una validez general. El aprovechamiento de los hidrocarburos, dice el artículo 9, deberá promover el desarrollo integral, sustentable y equitativo del país. El término sustentable se define como el desarrollo equilibrado con el medio ambiente, resguardando los derechos de los pueblos, velando por su bienestar y preservando sus culturas.

El proyecto de ley, en cambio, limita la importancia del medio ambiente solo al desarrollo de reservas. Además se ha excluido el artículo 136, de la ley actual, que establecía que los gobiernos municipales, dentro su jurisdicción y competencia, estarán facultados a proponer y aplicar Reglamentos Ambientales Específicos, para preservar su patrimonio ambiental en relación a la actividad hidrocarburífera. Este artículo abría campo a la posibilidad de una mayor sensibilidad de las autoridades locales para proteger su medio ambiente.

La definición de la Planificación de Política Petrolera (Art. 3) en el proyecto no menciona el medio ambiente y ésta definición por lo demás, solo toca aspectos operativos y objetivos de producción, como correspondería a cualquier empresa privada, dejando de lado los objetivos de la política petrolera. Consecuente con este cuadro, el proyecto ha eliminado las



Cláusulas Obligatorias de los Contratos Petroleros relativas a “la protección y conservación en el marco de la Ley del Medio Ambiente”. Peor aún, se han eliminado todas las cláusulas obligatorias de los contratos, quedando su definición al arbitrio del Ministerio de Hidrocarburos y Energía de turno. Esto quiere decir que en adelante podremos tener diferentes tipos de contratos con diferentes empresas. Una de las consecuencias será que las instituciones de estado y su personal quedarán expuestas al riesgo de corrupción por parte de las empresas.

La evaluación de impacto ambiental (EIA) como instrumento básico de cualquier política medioambiental

El problema del medio ambiente ante las industrias extractivas, en este caso la hidrocarburífera, es el de los impactos negativos, el deterioro del medio ambiente que por ley constituye un patrimonio nacional. Para prever, evitar, mitigar los daños ambientales, indemnizar por estos, etc., el instrumento básico es la evaluación de impacto ambiental (EIA)¹, pues está destinada a identificar



Las áreas protegidas, simple y llanamente, han desaparecido, también se han excluído las áreas de valor natural, cultural y espiritual. Se utiliza el término de “áreas de alto valor de biodiversidad” pero obviamente no es lo mismo.

Foto: vagamundos.net

y evaluar los potenciales impactos positivos y negativos que pueda causar la implementación, operación, futuro inducido, mantenimiento y abandono de un proyecto, obra o actividad, con el fin de establecer las correspondientes medidas para evitar, mitigar o controlar aquellos que sean negativos e incentivar los positivos (Reglamento General de Gestión Ambiental, Art. 54).

Dada la importancia de este instrumento, es natural suponer que cuenta con una normatividad e institucionalidad bien definidas, pero lamentablemente no es así, y este es un mal de muchos, no solo de Bolivia. Esto muestra los pies de barro de todo el aparato medioambiental existente.

El proyecto de ley, en este sentido, establece que el contenido, la formulación y los procedimientos de aprobación de la EIA serán establecidos en Decreto Reglamentario (Art. 137). Esto comprende ciertos problemas; el más importante es que la reglamentación de la EIA se dará en el marco de la Ley de Hidrocarburos, no de la Ley del Medio Ambiente. Por tanto, podrá darse una reglamentación para la Ley de Hidrocarburos y otra para

la Ley de Minería; esto es que continuaremos arrastrando el vicio de una política medioambiental en minería y otra en el sector hidrocarburífero. También continuaremos arrastrando una de las consecuencias más infames de esta política; la existencia en los hechos, de dos tipos de ciudadanos, unos con más derechos ambientales, los que se hallan en zonas petroleras y, otros con menos derechos o ninguno, los que se hallan en zonas mineras. Innegablemente, esto contradice a la CPE y los derechos humanos.

Áreas protegidas e indígenas

Aunque el proyecto deja la EIA a una futura reglamentación, establece de todos modos, ciertos pilares que condicionarán cualquier futura legislación.

Según la Ley actual, la EIA se aplica a todos los casos en áreas protegidas, reservas forestales, tierras de producción forestal permanente, reservas de patrimonio privado natural, pero, solo cuando el Estudio Ambiental Estratégico -previo a la autorización o concesión- la apruebe y no se pongan en riesgo los objetivos de conservación, servicios ambientales, recursos genéticos, espacios arqueológicos y socio-culturales, en el ámbito del desarrollo sostenible (art. 32).

En el proyecto, las áreas protegidas, simple y llanamente, han desaparecido. Se utiliza el término de “áreas de alto valor de biodiversidad” pero obviamente no es lo mismo. También se ha excluído el artículo 132 de la Ley, que trata de las áreas de valor natural, cultural y espiritual. La presencia de estas áreas en la Ley actual expresa el reconocimiento por parte del Estado de los derechos de los pueblos indígenas a su cultura y cosmovisión plasmados en su territorialidad. En los artículos correspondientes, la Ley establece ciertos “defensivos”, tanto para los pueblos indígenas como para el medio ambiente. La desaparición de las áreas protegidas (todas habitadas por población originaria) y las de valor cultural y espiritual en el proyecto, pone a los pueblos indígenas y el medio ambiente en una situación de mayor vulnerabilidad ante las industrias extractivas.

La Ley establece un “defensivo” para el caso de la explotación petrolera en tierras agrícolas, ganaderas, forestales o de conservación, que sean de propiedad individual o colectiva, de Comunidades y Pueblos Campesinos Indígenas y

...> Originarios dictaminando que primero se debe proceder a la declaración de necesidad pública (Art. 122). Para ello, se fija la condición de que los estudios de impacto ambiental sean “debidamente aprobados por la instancia representativa de las Comunidades Campesinas y Pueblos Indígenas y Originarios y certificados por la Autoridad Ambiental Nacional Máxima,...”. Los términos que hemos subrayado arriba indican que son los indígenas los que aprueban y la autoridad competente la que certifica. En el proyecto de ley en cambio, el que aprueba es el Ministerio del Medio Ambiente (Art. 142) y ahí acaba el asunto.

El Proyecto dice que YPFB y las empresas hidrocarburíferas que realicen actividades de impacto sobre el medio ambiente se sujetarán a la normativa ambiental; dice esto, no de una manera general como el artículo 129 de la Ley actual sino solo: “buscando prevenir los daños” (Art. 144). Este artículo, por tanto, achica los objetivos de la normativa medioambiental, para la cual no se trata

la evaluación no quiere decir que queda solucionado el problema de que los roles de “juez y parte” caen en la misma entidad, porque YPFB es parte interesada en que los proyectos se ejecuten, más aún hoy, cuando actúa solamente asociada a empresas privadas. Otro aspecto del problema es que la autoridad que aprueba la evaluación de impacto ambiental no es autárquica, sino subordinada y de baja jerarquía. Esto quiere decir que Bolivia no cuenta con una institucionalidad que proteja el medio ambiente natural y social de los errores de los gobiernos de turno en cuestión de medio ambiente. El hecho de



> Bolivia no cuenta con una institucionalidad que proteja el medio ambiente natural y social de los errores de los gobiernos de turno en cuestión de medio ambiente.

de someterse a la Ley únicamente “buscando prevenir los daños”. La Ley del Medio ambiente establece en su artículo 19 la obligación de preservar, conservar, mejorar y restaurar el medio ambiente y los recursos naturales; además, prevenir, controlar restringir y evitar actividades que conlleven efectos nocivos o peligrosos para la salud y/o deterioren el medio ambiente y los recursos naturales. La eliminación de estos objetivos en el proyecto de ley es motivo suficiente para esperar con mucho temor la futura Ley del Medio Ambiente.

Uno de los cambios más notables en el proyecto es que la realización de la evaluación de impacto ambiental estará a cargo de YPFB de manera directa (Art. 136). Es un cambio importante porque actualmente son las propias empresas las que realizan la evaluación, lo que quiere decir, que se autoevalúan. Sin embargo, el hecho de que YPFB realice

que YPFB ejecute la EIA, tampoco implica obligadamente una mayor soberanía del Estado frente a las empresas privadas ya que, por el contrario, en tanto el interés primordial de YPFB es desarrollar operaciones conjuntas con empresas privadas, existe una alta posibilidad de que estas empresas utilicen a la estatal para garantizar la licencia ambiental para sus proyectos; veremos.

¿A quién representa YPFB?

El artículo 138 del proyecto establece que cuando las actividades hidrocarburíferas se desarrollen en territorios indígenas originarios y campesinos, todo impacto socioambiental negativo directo, acumulado y a largo plazo, que las mismas produzcan, será compensado financieramente por parte de YPFB y sus Empresas Subsidiarias. Como se ve en la cita, no se menciona a las empresas privadas.

En la Ley actual, en cambio, los artículos 119 y 120 de compensaciones e indemnizaciones respectivamente, hacen referencia a los titulares de las actividades hidrocarburíferas, lo que comprende no solamente a YPFB y sus subsidiarias sino a todos; a las empresas privadas también. De esta comparación es evidente que las empresas privadas del sector de hidrocarburos han logrado cargar los gastos de los impactos sociales y ambientales en las espaldas de quien



Foto: Panoramio.com

los sufre, con lo cual incrementarían sus ingresos. Aquí no acaba.

Para la constitución de las servidumbres petroleras, dice el artículo 143, se definirá un monto de compensación para los Pueblos Indígenas Originarios Campesinos por las afectaciones ambientales y socio-ambientales que puedan sufrir. Según este mismo artículo, los gastos que demande la constitución de Servidumbres serán pagados por YPFB. En la Ley actual en cambio, se establece que los gastos que demande la constitución de servidumbres serán pagados por el interesado (Art. 128), es decir, no sólo YPFB. La Ley actual prohíbe que los costos de saneamiento de pasivos se consideren como costos de ope-

ración de la empresa (Art. 137) pero este artículo ha sido excluido del proyecto.

El proyecto de ley en su artículo 146, similar al 130 de la Ley actual, establece que los responsables legales de planes, programas, actividades, obras o proyectos de hidrocarburos, deberán depositar en una cuenta especial, antes del inicio de cada plan, programa, actividad, obra o proyecto por un monto equivalente hasta el medio por ciento (0,5 %) del total de la inversión de acuerdo al Reglamento. Estos recursos están exclusivamente destinados a actividades de fiscalización de las empresas hidrocarburíferas y organismos sectoriales involucrados, no incluyen, por tanto, la EIA.

En cuanto al Proceso de Consulta, la Ley dice que deberá ser financiado por el Poder Ejecutivo, con cargo al proyecto, obra o actividad hidrocarburífera de que se trate (Art. 117); pero, esta disposición también ha sido excluida del proyecto de ley, de modo que pareciera ser que YPFB correrá también con estos gastos, aparte de los del EEIA, lo cual implicará

minar las medidas necesarias para evitar o mitigar los impactos negativos e incentivar los positivos,...". Esto quiere decir que la obra se hace "si o si".

La Ley dice que los planes, programas y actividades del sector de hidrocarburos serán enmarcados en los principios del Desarrollo Sostenible, dándose cumplimiento a las disposiciones establecidas en el Artículo 171° de la Constitución Política del Estado (se refiere a la anterior CPE), la Ley del Medio Ambiente, y la Ley N° 1257, de 11 de julio de 1991, que ratifica el Convenio N° 169 de la OIT y Reglamentos conexos (Art. 9). Bien, la Ley de Hidrocarburos fue promulgada el 2005 y entonces solo podían hacer referencia al Convenio 169 de la OIT, pero, como es sabido, el 2007, Bolivia fue el primer país del mundo en convertir en ley la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas, pero extrañamente, el proyecto, ni la menciona.

Esta ley dice que los estados celebrarán consultas con los pueblos indígenas a fin de obtener su consentimiento libre e

Socio-Ambiental Nacional para evaluar y dictaminar como instancia final sobre los impactos socio-económicos en poblaciones indígenas producidos por las actividades petroleras. Se conforma de la siguiente manera: Ministerio de Hidrocarburos, Ministerio de Desarrollo Sostenible, Ministerio de Participación Popular, YPFB y un representante de los pueblos indígenas (Art. 131). En el proyecto ese comité se compone del Ministerio de Hidrocarburos, Ministerio de Medio Ambiente, Ministerio de Desarrollo Rural, e YPFB (Art. 147). Los indígenas han sido excluidos. Por lo demás, el monitoreo socioambiental, a pesar de su apariencia democrática, en realidad convierte el problema de los pasivos en una asunto negociable entre las partes, donde la población afectada es siempre la perdedora.

La Ley de Hidrocarburos actual fue resultado de un parlamento mayoritariamente neoliberal. Ahora el proyecto de nueva ley nos pone ante una situación peor. A partir de la política económica oficial podemos prever un enorme incremento en la extensión de las industrias extractivas en el territorio nacional. Esto también vale para la industria hidrocarburífera, la cual no abarca solamente la exploración y extracción sino también el transporte, refinación y distribución; cada una de estas etapas presenta riesgos e impactos ambientales para la naturaleza y la sociedad. A esto debemos agregar los grandes proyectos de infraestructura y de energía que atravesarán todo el país. Esto quiere decir que estamos ante un futuro de impactos y riesgos sin precedentes sobre todo el territorio nacional y la población, frente a lo cual, el proyecto de ley de hidrocarburos expresa una posición política que está dejando al país desarmando. En días pasados, varios altos funcionarios de gobierno, el Presidente de YPFB entre ellos, manifestaron sus antipatías por la legislación ambiental, especialmente la Consulta Pública, porque ésta perjudica, según ellos, el libre desenvolvimiento de las industrias extractivas. El proyecto de ley de hidrocarburos refleja perfectamente esta posición ■

➤ La Ley de Hidrocarburos actual fue resultado de un parlamento mayoritariamente neoliberal. Ahora el proyecto de nueva ley nos pone ante una situación peor en varios aspectos.

también otro ahorro de dinero y tiempo para las transnacionales. Por todo lo visto, queda bajo serias dudas el cumplimiento de YPFB de su rol de representar los intereses de Bolivia.

La Consulta Pública y la Participación social

El proyecto de ley reconoce el carácter obligatorio de la Consulta Pública (Art. 132) pero a diferencia de la Ley vigente ya no se habla explícitamente de la participación social durante la realización del EEIA (Art. 131). El proyecto ha reducido el objetivo de la Consulta Pública a sólo la identificación de los impactos que un plan, programa, actividad, obra o proyecto pueda ocasionar sobre el medio ambiente y sobre la población mediante la EIA que, como ya vimos, es ejecutada por la parte interesada en la realización del proyecto, no por una entidad neutral. Esta consulta solo tiene el fin de "deter-



informado (subrayado nuestro) antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, y especifica que esto se refiere particularmente al desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo (Art. 32-2). Esto quiere decir que la Declaración reconocida además en la nueva Constitución Política del Estado y por lo tanto con un rango de jerarquía mayor a cualquier ley nacional, ya está ingresando en la larga lista de ilusiones legislativas de Bolivia.

En cuanto hace a la fiscalización, la Ley establece el Comité de Monitoreo

1 Por una cuestión de simplicidad nos referiremos solamente a la evaluación de impacto ambiental (EIA) sin entrar en mayores diferenciaciones.