ECUADOR - La puesta en marcha de la Iniciativa Yasuní-ITT: entrevista con María Fernanda Espinosa

Matthieu Le Quang

Martes 25 de enero de 2011, puesto en línea por Dial, Matthieu Le Quang

La Iniciativa Yasuní-ITT, proyecto emblemático del gobierno ecuatoriano desde su presentación en junio de 2007, representa una de las pocas esperanzas a nivel mundial en las discusiones para mitigar el cambio climático. Se habla mucho sobre esta iniciativa, se comenta sus avances, sus retrocesos.

Esta entrevista con María Fernanda Espinosa, Ministra Coordinadora de Patrimonio, coordinadora de la Iniciativa Yasuní-ITT y una de las primeras personas que la llevó adelante políticamente, nos permite esclarecer algunos de los principales temas del proyecto: sus aportes, su posición en las negociaciones internacionales, los problemas y los avances con el fideicomiso (de lo que se ha hablado mucho pero de lo que se sabe poco) y su puesta en práctica.

María Fernanda Espinosa es una ecologista internacionalmente reconocida. Antes de ser Ministra Coordinadora de Patrimonio, fue Ministra de Relaciones Exteriores de la República del Ecuador. Fue también Directora Regional de la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN) en América del Sur. Ha realizado un extenso trabajo relacionado con el manejo de recursos naturales y comunidades locales, especialmente en la Amazonía, y un considerable número de publicaciones sobre derechos indígenas, política ambiental, conservación, gobernabilidad ambiental, derechos territoriales, pobreza, género, etnicidad, participación pública y sociedad civil.

¿Qué hace, según tu opinión, que la Iniciativa Yasuní-ITT sea un proyecto innovador a nivel mundial?

Bueno yo creo que cuando nosotros repetimos insistentemente que es un proyecto que rompe los moldes, que pone en cuestión el estatus quo, que cambia las formas de concebir el desarrollo, creo que es importante poner un contenido a cada cosa.

Primero, pienso que al establecer mecanismos de corresponsabilidad sobre un bien público global como la atmósfera, estamos diciendo que, para un programa de este tipo, no se necesitan ni donaciones, ni cooperación, sino un sistema compensatorio bajo los principios de corresponsabilidad. Yo creo que eso cambia la lógica de lo que ha sido la cooperación en materia ambiental y en materia de cambio climático.

Segundo, la Iniciativa Yasuní conceptualiza de una nueva manera el desarrollo Para países como el Ecuador, cuya canasta exportable depende el 60% de la exportación petrolera, tomar la decisión de que el 20% de las reservas petroleras no van a ser explotadas, es algo que nos permite repensar desde ahí como vamos a transitar hacia un modelo de desarrollo post-petrolero. Eso ¿qué significa? Pasa primero por un cambio de la matriz energética. Pasa por una diversificación de nuestras fuentes exportables. Pasa por la ubicación de nuestra condición de país mega-diverso al corazón de nuestros retos de desarrollo. Cuando nuestro Plan Nacional para el Buen Vivir habla de ser una sociedad de servicios y de bioconocimiento, sabemos que hay todo un camino que transitar hacia allá. Por eso la inversión del Fondo ITT no solamente es para el cambio de matriz energética, sino para garantizar nuestra cobertura forestal a través del mantenimiento de nuestras 45 Áreas protegidas que corresponden al 20% del territorio nacional. Estamos diciendo que vamos a trabajar fuertemente en la eficiencia energética, en programas de acción afirmativa

y de inclusión social con las poblaciones que históricamente han sufrido de una explotación petrolera mal comprendida como mecanismo de plan colonial en la Amazonia. Entonces estamos diciendo que vamos a descolonizar a la Amazonia en su más amplia dimensión. Estamos diciendo también que vamos a reforestar y reparar los ecosistemas degradados, sobre todo los que han sido vulnerados por la explotación petrolera. Creo que eso es un cambio de lenguaje, de paradigma en lo que son los esquemas de desarrollo.

Lo tercero es que, para el Ecuador, como para 5 ó 6 países de la región latino-americana, conservar y proteger los derechos de los pueblos en aislamiento voluntario, es un reto porque no hay manuales para eso. Es muy delicado el tema de catamiento a estos pueblos sin tocarlos. Eso es una metáfora para decir ¿cómo haces para protegerlos sin contactarlos? Porque esa es la decisión que ellos han tomado.

Y sin hablar con ellos…

Sin hablar con ellos. Entonces, obviamente que eso es también un reto enorme que tenemos. Y eso es también emblemático me parece en términos de la responsabilidad de los Estados para garantizar los derechos colectivos de sus pueblos indígenas. Hay mucha retorica pero ¿cómo se hace eso en la práctica en un Estado plurinacional y pluricultural como el nuestro? Es un gran reto, es mucho más complicado de lo que la gente pensaría.

Entonces, realmente este es un proyecto que plantea los grandes derroteros de lo que significa el desarrollo para países megadiversos dependientes del petróleo como el Ecuador. Entonces, por eso, creo que es innovador. Y me parece que también está replanteando toda la discusión internacional en materia de cambio climático. ¿Qué estamos diciendo? La Iniciativa ITT es una iniciativa que tiene un concepto detrás. Es un concepto que logramos incorporar en la decisión de la Conferencia de Cambio Climático en Cancún que es el concepto de “emisiones netas evitadas”, que es un concepto paraguas para entender mecanismos compensatorios. No cooperación, no filantropía sino mecanismos compensatorios para aquellos países que toman la decisión voluntaria y unilateral de no realizar una determinada actividad económica. Eso, como reduce la presión sobre la atmosfera, necesita mecanismos internacionales de compensación. Entonces hay países que están más dispuestos y otros menos dispuestos. Yo pienso también que esto está cambiando conceptualmente los temas del debate sobre cambio climático. El Presidente del Ecuador, Rafael Correa, fue muy frontal, muy claro en presentar este concepto de emisiones netas evitadas en la Conferencia en Cancún. Ya está incluido en la decisión de Cancún y nos va a permitir discutir los temas de cambio climático en una condición mucho más equitativa porque nuestros países son los productores de servicios ambientales a nivel global. ¿Cómo discutimos con el Norte?

Ahora, desde Cancún, es mucho más clara la estrategia internacional del Ecuador en cuanto a estos temas de cambio climático. Pero antes había muchas preguntas a nivel político y a nivel de las organizaciones sociales sobre el posicionamiento de la Iniciativa Yasuní-ITT en las negociaciones internacionales. ¿Por qué haber puesto la Iniciativa en las negociaciones sobre el calentamiento global y no en las negociaciones sobre la biodiversidad?

Bueno, la verdad es que la Iniciativa está en todos los foros. Nosotros hemos posicionado el ITT en los foros de agua, ahora en la Conferencia de las Partes de Biodiversidad de Nagoya. Hemos posicionado nuestro debate a nivel de los foros de negociación sobre cambio climático. Estamos en todas partes porque la propuesta es tan integral y tan versátil que nos permite ubicar en todos estos foros.

Uno de los argumentos más fuertes es la responsabilidad planetaria de mantener uno de los epicentros de endemismo y de diversidad biológica del planeta. El Yasuní es un refugio del pleistoceno. No lo decimos nosotros, lo dice el IRD (Institut de Recherche pour le Développement), lo dicen más de 20-30 científicos que han hecho investigaciones detalladas sobre la condición de refugio del pleistoceno del Yasuní. Este es el mensaje que llevamos a Nagoya, el mensaje del valor estratégico de los recursos de la biodiversidad para el desarrollo de nuestros países. Por eso, el Ecuador participó activamente en el proceso de constitución de un régimen internacional de acceso a recursos genéticos, porque para países megadiversos como el nuestro, eso es clave para nuestro desarrollo.

Así es que hemos posicionado la Iniciativa en todas las esferas. Lo que pasa es que, mediáticamente, a nivel internacional, los otros debates han sido totalmente cooptados por las discusiones sobre el cambio climático. O sea, el tema cambio climático se ha comido el debate sobre los bosques a nivel multilateral. Se ha comido el debate sobre agua y se ha comido el debate sobre biodiversidad. Y por eso que no se ha visibilizado el trabajo que hemos hecho en otras esferas.

¿Cuáles fueron las dificultades en la creación del fideicomiso y la firma con el PNUD? ¿Cuáles son las ventajas del fideicomiso que firmaron con el PNUD con el anterior que fue rechazado por el presidente Correa, crisis que se acabó con la demisión del canciller Fander Falconi en enero de 2010?

Ahí, hay muchos temas. Primero, cuando nosotros cambiamos la expresión “donantes” a “aportantes”, no es un cambio formal, es un cambio de marco y de lógica. Para hacer ese cambio, el PNUD tuvo que modificar su normativa interna.

El segundo tema, para nosotros, era vital. Normalmente, en los fideicomisos manejados por Naciones Unidas, es el sistema de Naciones Unidas el que ejecuta todos los programas. Es decir, el dinero llega y ellos, a través del PNUD, PNUMA, UNESCO, UNICEF, y sus demás agencias ejecutan. Nosotros cambiamos esa lógica y las agencias implementadoras son ahora las instituciones nacionales, de acuerdo a las prioridades nacionales. Este es un proyecto donde las instituciones nacionales ejecutan. No ejecuta Naciones Unidas. Nosotros garantizamos la soberanía en la intervención directa en los proyectos. Eso fue un cambio que costó por lo menos un año para negociar el texto del fideicomiso.

Lo tercero. Había una gran discusión sobre la gobernanza del fondo. ¿Quién iba a decidir? En las formas tradicionales de los fondos que administra el PNUD (que son como 35 ó 40 fondos), básicamente, los mecanismos de toma de decisión están fuertemente dominados por los aportantes y Naciones Unidas. Eso pasó por ejemplo con el caso de Haití. Ellos deciden, ellos determinan lo que el país necesita. Entonces, aquí, no, por una simple razón: nosotros tenemos un contundente Plan Nacional para el Buen Vivir o Plan Nacional de Desarrollo. Sabemos exactamente cuáles son nuestras necesidades. Tenemos un plan claro para la transición hacia las energías renovables. No vamos a improvisar nada. Tenemos priorizados nuestros proyectos de desarrollo sustentable a largo plazo. Estamos trabajando en un umbral hasta el año 2020, después creo que es hasta el año 2050. El Estado es un gran planificador, nuestras instituciones están capacitadas para implementar. Por lo tanto, la implementación va a depender del Ecuador.

Por supuesto, como corresponde, es una gobernanza mixta. Van a participar los aportantes, con sus opiniones y su orientación. Va a participar la sociedad civil, que no estaba considerado antes, y va a participar el gobierno ecuatoriano. Nosotros cambiamos la lógica de la gobernanza del fondo. Para hacer esto, pasaron meses. Además, se decía en la versión anterior del Fideicomiso, que la sociedad civil podrá tener un rol observador. El Presidente Correa dijo no. ¿Qué es este rol observador? Si está la sociedad civil, tiene que votar y deliberar. Tiene que ser con voz y con voto. No es para estar escuchando sino, ¿qué sentido tiene?

Entonces, cambiamos eso, o sea cambiamos la gobernanza, cambiamos el modelo de gestión, cambiamos el concepto de donación por contribución con una nueva lógica de corresponsabilidad. Y también hicimos una serie de arreglos, porque este fondo está pensado para trece años. Había que calcular en función de las expectativas de aporte, un flujo financiero sostenible en el largo plazo. Esto también nos costó técnicamente mucho tiempo para darle seriedad; y luego trabajamos muy cuidadosamente en cuáles serían las garantías para el aportante en términos de rendición de cuentas y monitoreo del Fondo en el marco de la normativa que maneja el sistema de las Naciones Unidas. Esto incluye la responsabilidad en el manejo del fondo, transparencia, rendición de cuentas, mecanismos de auditoría, reportes periódicos a los aportantes.

Y lo último, todo el arreglo que realizamos para que estos Certificados de Garantía Yasuní, que va a entregar el Estado ecuatoriano, estén articulados a un concepto que desarrollamos junto con el Ministerio de Finanzas sobre la deuda contingente. Es decir el aportante recibe su certificado y si en un momento se decide explotar el petróleo, pues como hace efectivo eso, o sea para qué sirve ese certificado de garantía.

Es una garantía legalmente vinculante para el país de reembolso de la totalidad de los fondos aportados. Todo esto ha sido muy complicado porque trabajamos sin ningún modelo. No había jurisprudencia sobre esto, no había ningún otro fideicomiso que tenga las mismas características como el que nosotros negociamos. Por eso nos demoramos tanto. Pero después tuvimos un resultado tal que ahora el PNUD está repensando sus lógicas de conformación de sus fideicomisos de acuerdo al ejemplo del Ecuador. Están cambiando incluso sus normas internas para eso.

Una vez los 100 millones de dólares en el fideicomiso, este podrá funcionar. Concretamente, ¿cómo van a poner en práctica el proyecto?

Primero, el documento del fideicomiso señala ese umbral de los 100 millones de dólares pero señala también mecanismos de evaluación financiera del fondo, no solamente cuantitativa sino también cualitativa, cada dos años se irá haciendo una evaluación periódica. ¿Cómo vamos a iniciar? Ya tenemos todo listo para comenzar. Tenemos un portafolio de proyectos priorizados en términos del fondo de capital que va a servir para financiar proyectos de energías renovables. Además tenemos el portafolio de proyectos de conservación listos y priorizados por SENPLADES (Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo). En este año le tenemos que dar toda la prioridad a conseguir los aportes necesarios para que arranque el Fondo e involucrar a la sociedad civil, al sector privado. A la vez SENPLADES, el Ministerio de Energías Renovables han estado ya trabajando en lo que sería el mecanismo de funcionamiento. Pero si mañana tenemos los cien millones de dólares, tenemos listos los proyectos, listo el mecanismo, listo el modelo de gestión.

Y la población ¿puede proponer proyectos?

Yo diría por supuesto que sí, pero en términos de energías renovables que es el grueso de la inversión, es un poco difícil pensar que sería la población que piense en un proyecto eólico o en un proyecto solar, porque son proyectos muy costosos. Ahora, si la demanda viene de la población se evaluará con la participación de SENPLADES y el directorio del fondo. Debemos mencionar que el Ministerio de Energías Renovables funciona muy bien, tiene un equipo de primer nivel. Nosotros ya tenemos identificados todos los proyectos, muchos de ellos ya con estudios de factibilidad, con costos. Es decir ya tenemos todo un portafolio. Entonces si hay una iniciativa ciudadana que más bien sería para los cinco ámbitos de inversión, para el fondo de rendimiento ITT, eso es mucho más fácil poder trabajarlo con la sociedad civil. Lo otro seria demagógico, decir que vamos a recibir los proyectos eólicos, geotérmicos, desde la sociedad.

¿Cuál es la diferencia entre el fondo de capital ITT y el fondo de rendimiento ITT?

Todos los aportes entran al fondo de capital que es un fondo de inversión. Este fondo de inversión financia una sola cosa: los proyectos de energías renovables que son proyectos del gobierno de acuerdo al plan de transición nacional de la matriz energética. Ese fondo genera el 7% de intereses. Esos intereses que genera el fondo van a otro fondo que es el fondo de rendimiento. Los fideicomisos funcionan así, no es que lo hemos inventado nosotros. Entonces son cinco ámbitos que financia ese fondo de rendimiento: protección de las áreas protegidas es decir el 20% del territorio ecuatoriano; recuperación, restauración y reforestación de ecosistemas degradados; desarrollo social o sea el pago de la deuda social con atención prioritaria a la población amazónica; eficiencia energética; e inversión en ciencia y tecnología. El directorio del fondo decide cuales son los proyectos prioritarios: por ejemplo, este proyecto eólico o este geotérmico, o vamos a invertir en este proyecto de energía solar en Galápagos (porque tenemos un plan de cero combustibles fósiles para Galápagos para el 2012). Esto decide el directorio y a su vez decide: el 7% de aquí para acá y ahora vamos a priorizar los proyectos de desarrollo social. Entonces aquí, pueden venir por ejemplo los Waoranis, los campesinos, etc. El Comité de la Secretaria Técnica evalúa todos los proyectos y hace sus recomendaciones al Directorio del fondo. Y perfectamente la población puede organizarse y proponer proyectos a la Secretaria Técnica que analiza, estudia y decide en conjunto con el Directorio del fondo donde están los aportantes, la sociedad civil y el gobierno.

Matthieu Le Quang es candidato al doctorado en ciencia política en el Instituto de Estudios Políticos de Aix-en-Provence. Investigador asociado a la FLACSO sede Ecuador.